

Número 206 • Volumen 52

ABRIL • JUNIO 1997

REVISTA DE

FOMENTO SOCIAL

- COOPERACIÓN AL DESARROLLO
- LA DIALÉCTICA FORMACIÓN / TRABAJO
- CALIDAD DE VIDA Y TERCERA EDAD
- VOLUNTARIADO Y PRESTACIÓN SOCIAL SUSTITUTORIA
- ASPECTOS ÉTICOS DE LOS DERIVADOS FINANCIEROS

LA UNIVERSIDAD

REVISTA
de FOMENTO SOCIAL

RFS

Revista trimestral
de Ciencias Sociales

— La Revista de FOMENTO SOCIAL nació en 1946 como un intento por parte de la Compañía de Jesús de promover y divulgar el conocimiento del pensamiento social cristiano y la doctrina social de la Iglesia.

— Desde hace muchos años, junto con esta misión, la Revista ha procurado servir de cauce de expresión de los variados temas relacionados con las ciencias sociales, enfocados a partir de los valores en juego desde la perspectiva cristiana, con especial consideración de la dimensión ética y de la promoción social necesariamente presentes, sobre todo, en el mundo socioeconómico.

Consejo de Redacción

Ildelfonso Camacho Laraña S. J.
Julio Jiménez Escobar
Alfonso Carlos Morales Gutiérrez
Adolfo Rodero Franganillo
José Juan Romero Rodríguez S. J.

Director

Alfonso Carlos Morales Gutiérrez

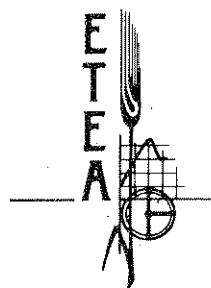
Suscripciones

M^a Carmen Haro Cáceres

Colaboradores

Gabriel M^a Pérez Alcalá
Antonio Porras Nadales
José Luis Trechera Herreros
Rafael Yuste Moyano S. J.

— La Revista no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



EDICIÓN, REDACCIÓN
Y ADMINISTRACIÓN
INSA-ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4
Apartado de Correos, 439
14080 CORDOBA
Tels. (957) 29 61 33
29 63 33
29 65 33
Fax (957) 20 36 11

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN
PARA 1997**

ESPAÑA

4.700 ptas. (IVA incluido)

CORREO ORDINARIO

África y Latinoamérica . 50 \$
Resto extranjero 60 \$

CORREO AÉREO

Europa 70 \$
África y América 80 \$
Asia y Oceanía 100 \$

NÚMERO SUELTO

1.300 ptas. (IVA incluido)

DEPOSITO LEGAL:

N-1.437-1958

ISSN:

0015-6043

IMPRIME:

Gráficas Cañete, S.L.
Pol. Ind. Quiebracostillas
Tel./Fax (957) 67 09 66
14850 Baena (Córdoba)

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 206 - VOLUMEN 52

ABRIL-JUNIO 1997

EDITORIAL

Enseñar y aprender en la Universidad 133

ESTUDIOS

Miguel Francisco TENA JIMÉNEZ: *La cooperación al desarrollo de los países nórdicos de la Unión Europea* 157

Antonio MARZAL FUENTES: *La dialéctica formación/trabajo en el Derecho del Trabajo español* 197

Ana M^a MONTIEL TORRES: *Calidad de vida y tercera edad: algunos indicadores* 215

Andrés GARCÍA INDA: *La ley del voluntariado y la «privatización» de la prestación social sustitutoria* 237

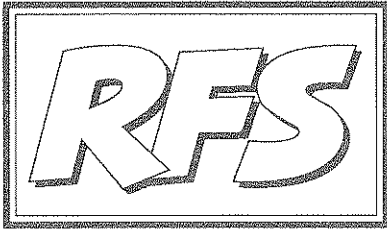
NOTAS

Javier GOROSQUIETA REYES S.J.: *Los derivados financieros desde el punto de vista ético* 249

BIBLIOGRAFÍA

Resensiones 263

Reseñas 281



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 133-155

Enseñar y aprender en la Universidad

Consejo de Redacción

Como saben nuestros lectores, la Revista de Fomento Social se edita desde 1991 en un centro universitario. En efecto, INSA-E TEA es una institución de la Compañía de Jesús que comprende actualmente —considerando únicamente sus actividades universitarias— una Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, que imparte las titulaciones de Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y en Investigación y Técnicas de Mercado, y una Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, que imparte la Diplomatura en Empresariales. Existen también lógicamente los correspondientes programas de doctorado. Aun siendo privados, ambos centros universitarios están adscritos a la Universidad pública de Córdoba, mediante los correspondientes convenios.

Pues bien, los miembros del Consejo de Redacción de la revista y muchos de sus colaboradores más habituales forman parte del claustro de profesores. Nos ha parecido conveniente ofrecer a nuestros lectores algunas reflexiones sobre

EDITORIAL

lo que constituye nuestra tarea primordial: tal es el objeto del presente artículo editorial.

Son muchos los temas susceptibles de tratamiento; hemos seleccionado algunos que consideramos relevantes, poniendo especial énfasis en la función docente–discente; sin embargo, para no alargarnos excesivamente, hemos tratado más de prisa asuntos como la investigación y la extensión y hemos dejado fuera a conciencia otros temas de entidad como serían, por ejemplo, el debate universidad pública – universidad privada, o la reflexión sobre la misión peculiar de una institución universitaria de inspiración cristiana, cuestiones ambas que nos atañen de forma particular; sin embargo, no excluimos el volver sobre ellas u otras similares en alguna otra ocasión.

¿Qué universidad? ¿Para qué sociedad?

Y la primera cuestión, casi obligada si queremos dejar claro desde el comienzo la orientación básica de estas reflexiones, es: ¿qué tipo de universidad queremos en una sociedad como la nuestra? Porque la universidad no puede pensarse al margen de la sociedad, como una entidad abstracta, válida para cualquier situación histórica o geográfica.

En principio la universidad hace lo que la sociedad necesita. Desde esta concepción funcionalista, la sociedad demanda de la institución universitaria dos cosas: la generación y la transmisión de conocimientos. Se produce así una relación entre agentes y recursos para la consecución de una finalidad común: por eso la universidad es una organización.

Si la universidad está al servicio de la sociedad en general, de hecho los destinatarios esenciales de los conocimientos que se generan en ella son dos: de forma directa, sus alumnos; en un sentido más amplio, aquellas instituciones que van a permitir que el universitario se integre en la sociedad a través de una actividad laboral. En el contexto actual –en una situación casi de emergencia por las altísimas tasas de desempleo existentes– la presión laboral y empresarial amenaza con tergiversar y adulterar el proceso de formación integral del universitario. Puede olvidarse que la universidad no forma para las empresas, forma para la sociedad. Estas circunstancias exigen de las instancias universitarias liberarse en cierto sentido de las presiones que tanto desde alumnado como desde las empresas se viene ejerciendo para reclamar de la universidad

una formación excesivamente profesional y especializada. La atención de estas urgencias sociales puede suponer en muchas ocasiones un empobrecimiento de la formación universitaria.

Aquí es útil recurrir a la etimología: el término universidad remite a universalidad, a globalidad, a enfoque global de los problemas. Frente a la especialización, que puede reducir los horizontes, la formación universitaria no puede olvidar las perspectivas generales que dan el sentido de lo particular y muchas veces lo relativizan y lo cuestionan. La dimensión crítica, la referencia continua a la cultura y a los conocimientos que la sociedad acumula, la explicitación de los valores que subyacen a toda cultura, la búsqueda de nuevas formas de enfocar y resolver los problemas de la sociedad en la que se inserta: todos esos son ingredientes del quehacer universitario y de la formación que se imparte, que resultan indispensables en una institución que crea ciencia, desde la asepsia en el juicio y la libertad en la opinión.

Y ese es el servicio que la universidad presta a la sociedad. Un servicio de la universidad de hoy a la sociedad de hoy..., y también de mañana. La universidad no debería tener que hacer suya aquella confesión estampada hace unos años en los muros de la ciudad de Quito: «Cuando ya tenía respuestas a la vida, me cambiaron las preguntas». No basta servir a la sociedad de hoy. No hay institución en mejores condiciones para mirar al futuro con creatividad como la universidad. Por eso debe huir de un cierto funcionalismo mal entendido al que tantas veces quiere someterla la sociedad o sectores determinados de ella. El reciente Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, publicado en 1996, subraya este horizonte futuro como decisivo para la orientación de toda tarea educativa, sin excluir la de los niveles superiores.

Hacemos nuestra la descripción que hace de ese mundo previsible en el siglo venidero, cuyos protagonistas van a ser los estudiantes de hoy. Es un mundo marcado por tres rasgos:

- a) *La globalización. La inserción en este nuevo escenario exige reforzar la propia identidad de los pueblos. Desde esta identidad reforzada es preciso luego un esfuerzo de convergencia hacia un mayor entendimiento mutuo, hacia un mayor sentido de la responsabilidad y hacia una mayor solidaridad. Todo ello sólo será posible desde la aceptación de nuestras diferencias culturales y espirituales.*

- b) El desarrollo humano. *Cuando las instituciones educativas tienden a ser subordinadas a finalidades casi exclusivamente económicas, incluida la formación permanente cuando se la concibe como mero acelerador del crecimiento económico, la auténtica educación debe preparar al sujeto para su plena realización como ser humano, y no sólo como instrumento de producción.*
- c) La participación. *En una sociedad tan amenazada por la desorganización y por la ruptura de los vínculos sociales –sobre todo cuando se agravan en ella los procesos generadores de desigualdades y de exclusión– la educación debe huir ante todo de convertirse en un mecanismo más de discriminación: debe conquistar niveles más altos de universalidad, ahondar en ese enfoque personalizado (que valore la originalidad de cada persona), preparar a los sujetos para la participación en un proyecto común (lo cual, en las sociedades modernas, va mucho más allá que la mera participación en el ámbito político).*

En síntesis –y es una aspiración que el citado enfoque repite no pocas veces– la educación no tendría otra función que ayudar a cada uno a comprender al mundo y a comprender a los demás, para comprenderse mejor a sí mismo.

Con este horizonte el Informe patrocinado por la UNESCO sugiere los que habrían de ser los cuatro pilares de la educación en el siglo XXI. Son los siguientes:

- 1º. Aprender a conocer, combinando una cultura general suficientemente amplia con la posibilidad de profundizar los conocimientos en un pequeño número de materias. En una sociedad tan cambiante es más precisa que nunca la flexibilidad, no sólo para adaptarse al cambio, sino sobre todo para poder orientarlo. Aprender a aprender es, por otra parte, la mejor vía para aprovechar las oportunidades que ofrece la educación a lo largo de la vida.*
- 2º. Aprender a hacer, para lo que no basta con adquirir una determinada cualificación profesional; se requiere también una capacitación para hacer frente a gran número de situaciones en las que uno se encuentra, bien sea individualmente, bien desde un trabajo en equipo.*
- 3º. Aprender a vivir juntos, desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia, realizando proyectos comunes y preparándose para tratar conflictos, respetando los valores de*

pluralismo, comprensión mutua y paz.

- 4º. *Aprender a ser, para que florezca mejor la propia personalidad y se esté en condiciones de obrar con suficiente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal, cultivando las distintas facetas de cada personalidad: memoria, razonamiento, sentido estético, capacidades físicas, aptitudes para comunicar...*

Podía pensarse que estos aspectos menos orientados a la adquisición de conocimientos se refieren sobre todo a los niveles iniciales del proceso educativo. La organización de la enseñanza universitaria más bien abonaría la idea de que, ya en estos niveles superiores, la densidad de los programas exige concentrar todos los esfuerzos en la asimilación de conocimientos. Pero eso sería un grave error, tanto más grave cuanto que sus consecuencias sólo serán del todo perceptibles en el futuro.

La misma docencia directa y el contacto con los antiguos alumnos nos convencen que la transmisión de conocimiento no puede limitarse a transmisión de contenido, sino también de capacidades y procesos. Y ello implica también la atención a los valores, que condicionan indefectiblemente la forma de situarse ante los conocimientos, el uso que se hará de ellos o la forma de situarse ante los problemas y buscar las soluciones. Es más, la generación de conocimientos en la universidad no es sólo cuestión de competencia técnica, presupone también la identificación con ciertos valores, ante los que el universitario no puede permanecer asépticamente neutro: entre ellos cabe mencionar la curiosidad intelectual, la creatividad, la autoayuda, el rigor, el espíritu crítico, la ausencia de sectarismo, la apertura, la capacidad de diálogo, la iniciativa, el espíritu de colaboración y el trabajo en equipo, etc.

¿Es viable una universidad que conciba así su función en la sociedad? No sería superfluo dejar constancia de algunas de las dificultades de este proyecto. Hemos dicho que la universidad es una organización, lo que supone la existencia de diversos agentes con intereses comunes. ¿Existen de hecho estos intereses comunes entre los que la componen, esencialmente profesores y alumnos? Hay muchas razones para dudarlo. Es cierto que, cuando los objetivos a conseguir son reducidos, una estructura jerárquica debería permitir su logro de forma eficiente. Pero las peculiaridades de la organización universitaria no se ajustan a esta simplicidad, básicamente por dos razones; en primer lugar, por la naturaleza profesional de la actividad a desarrollar, que

dota a sus miembros de una gran autonomía e independencia en el ejercicio concreto de su labor; pero también por la fuerte presión que ejerce el entorno, para el que la universidad es la única alternativa formativa que garantiza cierta preparación para la inserción en el mundo laboral (lo que, más que un mérito del sistema universitario, es un demérito de la alternativa lógica que sería la formación profesional).

Supuestas estas dificultades, ¿cómo avanzar en este proyecto de universidad a través de los tres campos fundamentales en que se desarrollan sus actividades, docencia, investigación y extensión? ¿qué retos plantea los problemas en estos ámbitos para el desarrollo de una formación del profesorado acorde con la misión universitaria?.

La misión docente

Sobre cómo enseñar podemos teorizar hasta el infinito. Y no es raro ver cómo se hace en los ambientes universitarios. También nosotros queremos manifestar nuestro punto de vista al respecto. Pero hay una cuestión previa, indispensable para dotar a nuestras ideas de un realismo fundamental: el hecho de la masificación estudiantil.

El acceso a la universidad y la masificación estudiantil

La masificación es el resultado de la extensión de la educación a toda la sociedad, proceso que se inicia en los años sesenta. Más recientemente, este fenómeno ha sido también un efecto inevitable de la falta de alternativas a la salida universitaria. Y el hecho tiene consecuencias importantes en dos áreas: calidad de la enseñanza y coste de la misma. Insuficiencia de recursos y disminución de la calidad constituyen la respuesta «natural» del sistema universitario ante el problema de la masificación. En el fondo estamos ante un problema político: el de cómo compaginar el derecho a recibir educación (y educación universitaria) con la racionalización de un servicio público como es éste. Este problema político no puede reducirse a una cuestión meramente presupuestaria. Es verdad que ya se acabaron los tiempos en los que podía confiarse en un ilimitado crecimiento del presupuesto dedicado a educación. Pero la racionalización ha de contemplar también los condicionamientos

actuales del mercado de trabajo a la hora de concretar el ejercicio del derecho mencionado.

Más aún, las decisiones generales de política educativa y presupuestaria sobre acceso a la universidad deben concretarse ulteriormente en cada centro en función de las disponibilidades de profesorado, aulas, bibliotecas, laboratorios y otros medios. Con todo, parece que a medio plazo habrá que seguir considerando el elevado número de alumnos como un imponderable, como algo con lo que hay que contar a la hora de elaborar cualquier plan o proyecto docente. Ni el tantas veces invocado descenso de la curva demográfica ni la proliferación de universidades van a reducir considerablemente la densidad de población universitaria. La causa indicada de la masificación: la generalización de la educación, no permite esperar tampoco un descenso de la misma. No es previsible, ni deseable, una vuelta atrás en los avances conseguidos en la educación para todos.

Pero no todo el mundo piensa que la masificación constituya en sí el verdadero problema. ¿Qué duda cabe, además, de que existen alternativas para atenuar las deficiencias de los sistemas masivos de enseñanza? ¿Y no resultaría utópico pensar que la docencia universitaria pudiera impartirse individualmente? En todo caso, estamos convencidos que con frecuencia se utiliza la masificación como «chivo expiatorio» de los males de la universidad, y hasta como excusa para la pasividad del profesorado.

En resumidas cuentas, estamos ante un problema de eficiencia real y eficiencia potencial: ¿se puede hacer mejor con los recursos disponibles? ¿qué cuantía razonable de recursos se precisa para mejorar el servicio de enseñanza universitaria? He ahí, pues, las dos incógnitas claves en este terreno: la disponibilidad de recursos y las necesidades de mejora razonables. La masificación ha rebajado los niveles formativos en todos los ámbitos académicos; así, los defectos formativos cuando se llega a la universidad, agravan los problemas de la masificación. Es un aspecto negativo de la propia masificación.

Los métodos docentes

Muchas veces la solución práctica a la masificación llega, a medida que el curso va avanzando, con el abandono de las aulas por parte del alumnado. Es una solución no deseable, cuando no paradójica; además en modo alguno

debería paliar la gravedad del hecho de fondo. Porque las causas de ese absentismo pueden ser complejas. La decepción del alumno en relación con sus expectativas puede ser una de ellas. Esta decepción puede ser casual; pero puede ser también el efecto de haber tenido que resignarse a estudiar una carrera que el alumno sólo escogió como último recurso para entrar en la universidad. Esta realiza entonces una verdadera selección natural del alumnado a través de un mecanismo de éxitos y fracasos.

Pero hay otras causas que contribuirían a explicar el hecho del absentismo. Hoy disponemos de instrumentos que entran en competencia con las clases, como son la fotocopiadora y los manuales (muchas veces de mejor calidad que las explicaciones del profesor). La asistencia regular a las aulas choca también con esa cadena implacable de exámenes parciales y finales, que rompe totalmente el ritmo de las clases. Si el profesor no sabe aprovechar las oportunidades derivadas de estos nuevos instrumentos, si no tiene otra forma de defenderse de la dinámica de los exámenes sino la de entrar en ella como el primero, los resultados son los que frecuentemente estamos viendo: unas clases que se desarrollan cansinamente, para las que no se sienten motivados ni el profesor ni el alumno, y unos exámenes cada vez más desconectados de las clases, donde el alumno se juega cada día un poco su continuidad en la universidad.

¿Qué hacer con las clases? Es más claro lo que no se debe hacer en ellas. No podemos reducir las clases al desarrollo lineal de un programa, limitándonos a ofrecer unos apuntes que sólo servirán de hecho para preparar un examen. ¿No es esto antipedagógico, inútil, aburrido, y hasta poco riguroso? Probablemente tuvo sentido en otro tiempo; pero desde el momento en que existen manuales difícilmente superables por los mejores apuntes, y desde el momento en que se inventó la fotocopiadora –por no mencionar otros medios más ágiles y modernos– las clases deben orientarse de otra manera.

A veces se pone todo el acento en la asistencia a clase, y se buscan fórmulas para forzar al alumno a no faltar. Pero dicha asistencia es antes un derecho que un deber para el alumno. La universidad pone a disposición de éste una serie de medios: clases teóricas, clases prácticas, tutorías, bibliotecas con manuales, conferencias, seminarios... En este marco, cuanto más rico mejor, la principal preocupación del profesor debería ser ofrecer en la clase lo que no pueden encontrar más cómodamente o mejor por otro camino.

No es fácil concretar más. Pero cabría al menos decir que una cosa es el material que debe suministrarse al alumno para su estudio y otra la función de las clases. El alumno pide un texto que le garantice un desarrollo del programa y una base para la preparación de los exámenes. Se les puede recomendar uno o varios manuales, incluso puede suministrárseles alguna bibliografía elemental y accesible para algunos temas de especial importancia, y puede también entregárseles un guión preparado por el profesor para el seguimiento de las clases. Pero la clase tiene que ser otra cosa. Evidentemente el alumno interesado tomará notas y las guardará, pero es preciso dejar muy claro que lo que se dice en clase no es la materia del examen, que la clase es mucho más que la mera preparación del examen.

En clase, el profesor debe recorrer la distancia que hay entre los textos y los problemas; debe «poner en movimiento» lo que en libros y apuntes aparece estático, escrito una sola vez y de una sola manera. Para esto, los procedimientos pueden ser muy variados. En ocasiones convendrá hacer una introducción teórica general para todo un bloque del programa, con objeto de los alumnos oigan por primera vez, y de forma global, los conceptos más importantes de ese bloque. Otras veces convendrá partir de un conjunto de problemas o casos prácticos que susciten la curiosidad del alumno, y al hilo de la solución de los mismos ir explicando los medios disponibles para afrontarlos.

En una universidad masificada habrá que atender también a la diversidad de niveles (intelectuales, de interés, etc.) que existe entre el alumnado. Es importante no privar a los de más nivel o interés de cuestiones de cierta complejidad, como lo es también que el de nivel medio (de capacidad o de interés) sienta que lo que se dice en clase va con él. Esto fuerza a la utilización de dobles lenguajes, a una constante tensión entre no agobiar demasiado pero tampoco vulgarizar en exceso los contenidos. En todo caso, el profesor debe preocuparse de hacerse entender y de que los alumnos que asisten con cierta asiduidad a clase vayan asimilando paulatinamente los conceptos más importantes y familiarizándose con ellos. Los instrumentos modernos en la enseñanza: medios informáticos, audiovisuales etc. constituyen una ayuda importante para el proceso de enseñanza. Hay que evitar, sin embargo, el riesgo de cuidar la forma y descuidar el contenido. El medio no puede sustituir al mensaje. En este aspecto, los extremos son siempre peligrosos.

Los sistemas de evaluación

Este tema está íntimamente relacionado con el anterior. De hecho, ya nos hemos referido de pasada a él. Por desgracia, la docencia universitaria gira demasiado alrededor del examen. El principio «lo que no se evalúa, se devalúa» tiene una vigencia indiscutida. Desde la mentalidad del alumno, pero también a veces desde la del profesor, el desarrollo del curso se orienta hacia la realización del examen. Este sistema condiciona y encorseta las explicaciones de clase, el modo de trabajo de los estudiantes, etc. Lo deseable sería que, por el contrario, el desarrollo del curso se orientase con referencia a los objetivos previamente trazados, y la evaluación se adecuase al desarrollo del curso.

El sistema de evaluación no es sólo un test para la comprobación del nivel del alumno, sino que debe ser contemplado como un instrumento docente más: según vaya a evaluarse, así prepararán los alumnos la asignatura. Un tipo de examen memorístico provocará que el alumno sólo se preocupe de estudiar al detalle el manual recomendado o los apuntes dictados en clase, los diez o doce días previos al examen. Un examen basado fundamentalmente –aunque no exclusivamente– en la resolución de problemas convencerá al alumno de que debe trabajar la asignatura más o menos continuamente durante todo el curso, pues lo que no vaya entendiendo y asimilando día a día, difícilmente lo asimilará al final. Si además se tiende a dejar el material de trabajo, o una parte de él, disponible en el momento del examen, entonces es claro que el alumno se preocupará no tanto de aprenderse los contenidos como de aprender a servirse de ellos.

Todo intento de racionalización y reforma de los sistemas de evaluación tropieza con dos obstáculos difíciles de obviar: por una parte, la desidia del profesor que, aburrido de tanta corrección de exámenes cada dos o tres meses, tiende a refugiarse en la fórmula más cómoda para él; por otra parte, la inercia del estudiante que ya se ha acostumbrado a un sistema que al menos le ofrece cierta seguridad, y muestra escaso interés por buscar alternativas. Por estas razones, las reformas del sistema evaluativo no podrán ser bruscas, sino graduales. La explicación de las correcciones y el reconocimiento de los errores, en su caso, son también un buen sistema y un buen momento para enseñar y aprender.

Desde los actuales sistemas –es decir, la evaluación basada en exámenes parciales liberatorios y examen final de un número masivo de alumnos

presentados— algo se puede avanzar en cuanto a procurar que el examen permita al alumno reflejar el grado de madurez que ha alcanzado en la materia.

El tema de la evaluación continua no puede obviarse, por grandes que sean las dificultades procedentes de la ya aludida masificación estudiantil, por mucha demagogia que se haya hecho en torno a ella, o por las trampas a que se presta (a veces queda convertida en la celebración de tres parciales en vez de uno; otras veces corre el riesgo de servir únicamente para que los más «vivos» se eximan del examen final a base de apariencias o de figurar en primera fila). Hay que reconocer que, en principio, constituye el sistema más racional, al que nunca se debe renunciar como «desideratum» al que ir encaminándose. Se trataría de un sistema en el que el alumno se vería obligado a un trabajo más continuo y más exigente, a cambio de un mayor número de oportunidades de ir acreditando su conocimiento de la asignatura, de tal modo que cabría eximirle finalmente de todo examen, o considerar el examen sólo como un dato más.

Sin embargo, cuando los estudiantes no están dispuestos a colaborar en el proceso de evaluación continua, pueden vaciar de contenido el sistema. Aquí se podría afirmar que o todos contribuyen al proceso educativo —profesores y alumnos— o la evaluación se convierte en un trámite «administrativo».

Los planes de estudio

Métodos docentes y sistemas de evaluación no pueden entenderse sino desde los planes de estudio a los que sirven. Recientemente se ha procedido a una reforma general de éstos para corregir las deficiencias de los anteriores, tantas veces y tan justamente criticados. Pero los nuevos, aun antes de estar implantados del todo, ya están dejando en evidencia sus limitaciones. Las primeras experiencias no son positivas. Ante el peligro de ensañarse ahora contra ellos, hemos hecho un esfuerzo por llegar a un balance, que es sin duda provisional, pero que quiere atender por igual a sus ventajas y a sus inconvenientes.

Nos gustaría al menos señalar tres ventajas:

- a) Una primera ventaja radica en el hecho de que cada universidad tenga un margen muy importante para la confección del plan (en concreto, la determinación de asignaturas obligatorias propias de cada centro y la propuesta de materias optativas). Ello permite, en teoría, una adecuación

- realista del plan a las posibilidades de cada centro y a las peculiaridades de la región en la que se encuentre.*
- b) También es positivo conceder al alumno un cierto margen para el diseño de su propia carrera en función de sus preferencias u orientaciones, gracias a las llamadas materias optativas. La determinación de la "ratio" obligatorias/optativas será variable en función de las posibilidades de cada centro, pero habría que apostar por un grado razonable de optatividad. Los riesgos de una irracional selección de las optativas por parte del alumno se compensan con las ventajas que pueden esperarse de este sistema: una mayor correspondencia entre el curriculum investigador del profesor y su labor docente, una disminución en la "ratio" profesor/alumno, una saludable flexibilización del plan de estudios, así como la posibilidad de realizar una parte de la carrera en otras universidades, incluso extranjeras, sin el grave inconveniente de las convalidaciones.*
- c) El plan permite, teóricamente, la existencia de materias «interdisciplinares». Quizás radica aquí uno de los principales filones de los nuevos planes, a pesar de las enormes dificultades que la inercia académica opone a su implantación. Pero este sistema de asignaturas interdisciplinares obliga a una fuerte adaptación por parte del profesorado, y ciertamente es impensable desde los hábitos actuales. Las interdisciplinares permitirán, además, el estudio de materias difícilmente encuadrables en las actuales áreas de conocimiento, y pueden ser base para una fecunda colaboración científica entre las mismas.*

Pero la implantación de los nuevos planes de estudio en no pocas universidades está evidenciando importantísimos problemas: sus posibles ventajas sobre el papel han chocado con la realidad de nuestra institución universitaria, con los medios disponibles, incluso con los hábitos e inercias de gran parte de la comunidad universitaria. Todo ello ha forzado a reconsiderar la idoneidad de los mismos, aparte de estar ralentizando su puesta en marcha. Algunos de estos defectos han sido ya reconocidos por el Consejo de Universidades, y están en marcha iniciativas para corregirlos. Sin pretensión de exhaustividad, nos atreveríamos a señalar cuatro defectos, que se cuentan entre los más importantes:

- a) El número de créditos asignado a cada carrera parece incompatible con el afán de reducir el período de licenciatura a cuatro años. Parece que,*

en las facultades más rezagadas en la elaboración de sus planes de estudio se está dando marcha atrás en esta tendencia, para volver a licenciaturas de cinco años.

- b) La difuminación de la noción de «asignatura» y de «curso», que presenta innegables ventajas de flexibilidad, está propiciando sin embargo horarios y organizaciones docentes francamente complejas y, en algunos casos, disparatadas. Por otro lado, la multiplicación de «unidades docentes» demasiado pequeñas multiplica la celebración de exámenes, con lo que ello comporta de alteración del ritmo normal de las clases.*
- c) Los nuevos planes no han venido acompañado de tres complementos imprescindibles: un plan financiero que permita la contratación de nuevo profesorado y mejore los recursos docentes de todo tipo; una oferta abierta de reciclaje y renovación pedagógica dirigidas al profesorado, ya que, si éste no participa de la «filosofía» de los nuevos planes, todo el esfuerzo será baldío y lamentaremos haber hecho tan complicado tránsito para tan poca cosa; por último, una reconsideración global de los métodos de evaluación, ya que la flexibilización pretendida sirve de poco, si al final seguimos manteniendo el mismo tipo de evaluación ya criticado.*
- d) La reducción de la mayoría de las licenciaturas a 4 años está generando problemas importantes. ¡No deja de resultar paradójico que se viniera argumentando sobre la mala formación de los universitarios y se decida como solución la reducción del número de cursos! La formación universitaria es un proceso de maduración que necesita un cierto tiempo y que no se puede reducir de golpe.*

Por otra parte, la aplicación de los nuevos planes está eliminando, en parte, sus ventajas. Por ejemplo, se propuso la posibilidad de completar el curriculum en otras universidades; ¿cómo se puede conseguir este objetivo cuando la simple matriculación de asignaturas en otros centros de la propia universidad se está dificultando por problemas burocráticos o simplemente de compatibilidad de horarios?

Armonizar teoría y práctica

Un debate constante, que afecta tanto al enfoque de los planes de estudio como a las formas de aplicarlos, se refiere a la desconexión tantas veces

denunciada entre la teoría y la práctica. Y no son pocas las falacias nacidas en torno a este hecho. Suele afirmarse, por ejemplo, que la universidad debe despojarse de su excesivo teoricismo y «descender» a la realidad cotidiana. Una afirmación tan genérica es difícil de compartir, salvo en lo que tiene de obvio: que hay que huir al máximo de las disquisiciones bizantinas que oscurezca la comprensión de la realidad. Porque existen muchos debates doctrinales que en sí mismos pueden tener sentido, pero que no tiene por qué conocer el alumno universitario.

Pero la visión de la teoría y de la práctica como extremos incompatibles es, por sí misma, distorsionadora. Nadie reprochará a la universidad que suministre una preparación «teórica» de calidad. Lo que se le reprocha es un «teoricismo» mal entendido y una ignorancia (¡teórica!) de aquello que hace falta conocer para la práctica profesional. El gran esfuerzo de la universidad no deberá consistir en «enseñar» lo que de hecho ya se está viviendo en los ámbitos profesionales (con frecuencia convertidos en experiencias rutinarias y deformadas, vulgarizadas, precisamente por la existencia de graves lagunas en la preparación «teórica» que la experiencia directa nunca será capaz de suplir), sino en ofrecer una formación («teórica», inevitablemente) que posteriormente resulte útil en el ejercicio profesional. No es cuestión, entonces, de renunciar a la reflexión, a la discusión, a la investigación; es cuestión de no dar la espalda cómodamente a lo que está fuera de los libros, encerrándonos en los temas que son más del agrado del profesor o que mejor domina. Hay que distinguir, sin embargo, las materias con mayor contenido teórico de las instrumentales; la «teorización» en estas últimas es lo que provoca el rechazo del alumno. En las primeras, la teoría, cuando el profesor la domina, no causa tanto rechazo.

Ni teoricismo ni practicismo, sino una formación no desintegrada: de lo que se trata es de introducir «dimensión práctica» en las explicaciones ordinarias de clase, junto a la dimensión «intelectual» y la dimensión «crítica».

Ahora bien, este enfoque práctico de la docencia no deber llevar al alumno a pensar que hay «una» respuesta escondida en el bolsillo del profesor para cada problema. Lo que hay es, simplemente, un problema, unos intereses en conflicto, y unos instrumentos más o menos idóneos para resolverlos. El profesor debe poner especial énfasis en las preguntas que giran alrededor de cada problema, y no pasar al momento de las respuestas hasta cerciorarse de

que los alumnos han comprendido qué es lo que hay detrás de cada situación. Y, al afrontar un problema, conviene distinguir aquello que es indiscutible (de forma que si se piensa de otra manera, se está sencillamente en un error) de lo que es opinable (donde ya interviene el margen de decisión personal entre alternativas igualmente defendibles). Hay que huir por igual del dogmatismo rígido y del relativismo exagerado: ni todo es matemático, ni todo es indiferente o subjetivo.

Transmitir conocimientos – transmitir valores

Si la formación universitaria no tiene como objeto la formación de especialistas, sino la de personas, lo que el profesor transmite no puede ser sólo un cúmulo de conocimientos fríos. El alumno no es un directorio informático para que los profesores los llenen con múltiples archivos. La relación profesor–alumno es, ante todo, una relación de persona a persona, y esto no se puede olvidar ni siquiera en una universidad masificada. Cuanto más humana es esa relación más rica es la comunicación, que rebasa con mucho la mera transmisión de conocimientos o de técnicas.

Pero muchas veces no es la falta de aprecio por esta relación sino la preocupación por el rigor científico lo que impide al profesor comunicar cualquier cosa que no sea «pura ciencia». Sin embargo, hay muchas razones para dudar de que esta neutralidad sea posible. Y nos atrevemos a añadir: ¡tampoco es deseable!

Para afrontar las diferentes situaciones de la vida, incluida la profesional, el ser humano precisa no sólo de instrumentos técnicos, sino también de valores: no le bastan los medios, si no sabe al servicio de qué fines ponerlos; no desea sólo comprender la realidad, muchas veces se enfrenta a la necesidad de transformarla. Y si la universidad ha de preparar para la vida, no puede ignorar en qué contexto desarrollará el alumno de hoy su futura actividad profesional. Evidentemente, la docencia no puede reducirse a un discurso moralizante, sobre todo si ello es una forma de pereza intelectual o conduce a un voluntarismo estéril. El rigor científico es insustituible. Pero tiene sus límites. Y el alumno debe aprender a reconocerlos y a actuar en consecuencia.

En una sociedad plural y en una universidad que considera como un valor casi sagrado la libertad de cátedra, hay que garantizar el respeto a la libertad

del alumno. Pero éste no se logra haciendo pasar por neutralidad científica lo que, en el fondo, oculta opciones no explicitadas por valores y una aceptación resignada y no cuestionada del estado de cosas que nos rodea. También conviene recordar que la crispación política de nuestra sociedad ha llegado también a la universidad, extendiendo el sectarismo y dificultando el análisis objetivo de los problemas. El respeto en una sociedad de seres libres y capaces de comunicarse consiste en aprovechar todas las virtualidades de esa comunicación, que es la vía ideal para que el ser humano llegue a serlo verdaderamente. Conectar el mundo de los valores –que todos, profesores y alumnos, llevamos dentro y que dan el sentido último a nuestra vida– con la realidad concreta que es objeto de nuestro estudio es integrar los diferentes aspectos de nuestra existencia, y eso es tarea también de una formación que quiera ser integral y humana.

Para terminar insertamos unas líneas del reciente informe a la UNESCO, que hemos citado más arriba. Resumen bien lo que se espera del docente en el siglo XXI:

«El trabajo del docente no consiste sólo en transmitir información ni siquiera conocimientos, sino en presentarlos en forma de problemática, situándolos en un contexto y poniendo los problemas en perspectiva, de manera que el alumno pueda establecer el nexo entre su solución y otros interrogantes de mayor alcance. La relación pedagógica trata de lograr el pleno desarrollo de la personalidad del alumno respetando su autonomía; desde este punto de vista la autoridad de que están investidos los docentes tiene siempre un carácter paradójico, puesto que no se funda en una afirmación del poder de éstos, sino en el libre reconocimiento de la legitimidad del saber (...). Además la necesidad de que el maestro contribuya a la formación del juicio y del sentido de la responsabilidad individual es cada vez más indiscutible en las sociedades modernas, si se quiere que más tarde los alumnos sean capaces de prever los cambios y adaptarse a ellos, sin dejar de seguir aprendiendo durante toda la vida. Son el trabajo y el diálogo con el docente lo que contribuye a desarrollar el sentido crítico del alumno» (pp. 166–167).

Otros aspectos de la misión universitaria: la investigación y la extensión

Para no alargarnos aún más, apuntamos solamente algunas ideas sobre estos dos aspectos, en su relación con la docencia, abriendo un debate que exigiría mucho más detenimiento.

Docencia–investigación: una relación difícil

El ideal del docente sería transmitir aquello que investiga y esto requiere de no pocos esfuerzos. Sin esta vinculación entre docencia e investigación, la actividad docente se convierte en una actividad puramente mecánica, inmóvil, desfasada e inerte. Un símil doméstico ayudaría a comprender lo que decimos: como el que limpia el polvo de una habitación sin abrir las ventanas. Cada profesor debería poder calcular su «ratio de endeudamiento»: qué porcentaje de lo que enseña es «prestado» y, recíprocamente, cuánto se debe a su investigación y su elaboración personal. Si el “ratio” de endeudamiento es muy elevado, y sobre todo si no tiene una clara tendencia decreciente ... mala cosa.

Esta oxigenación de la docencia obliga al profesorado a compaginar dos actividades aparentemente incompatibles y realmente complementarias. No resulta extraño que existan profesores que desprecian la docencia, o que por el contrario se escudan en el carácter absorbente de ésta para eludir la urgencia de desarrollar esa tarea inexcusable que denominamos investigación. En ambos argumentos pueden encontrarse razones defensivas: el no saber afrontar el reto de transmitir los conocimientos –aspecto pedagógico– o el concebir la actividad investigadora de forma sobredimensionada o hipervalorada –para desarrollarla adecuadamente se requiere tanto tiempo que mejor delegarla en aquellos que tengan esa suerte...

En el fondo de ambas argumentaciones existe un concepto distorsionado de la actividad investigadora. Dicho concepto parte de un sesgo empirista de la investigación: sólo existe investigación si se producen resultados tangibles. Este sesgo minusvalora la reflexión teórica, las valoraciones de los hechos, la confrontación de ideas... En definitiva, para muchos la investigación se mide por los resultados. El problema es que esa búsqueda de resultados esta sometida a una urgencia que es ajena al rigor científico. Esa urgencia obedece a razones precisamente no científicas, como son entre otras: la necesidad de

tener méritos para promocionar en la jerarquía universitaria, para obtener más ingresos personales –como es el caso de los actuales sistemas de incentivos públicos– o para obtener fondos públicos o privados. Hay que reconocer que en la práctica es difícil mantener un equilibrio entre investigación y docencia; lo normal es que los mejores se dediquen a investigar, dejando la docencia para los jóvenes o los menos dotados.

Por tanto, en contraposición a una valoración de la investigación por los resultados ha de prevalecer una valoración de otras cuestiones del proceso, como puede ser: la interdisciplinariedad, que reconoce las aportaciones de otros campos y delimita nuestras humildes aportaciones; la cooperación, que exige reconocer que de un equipo investigador probablemente resultarán hallazgos cualitativamente mejores que de una individualidad privilegiada; el rigor, que sitúa los avances en su justo término y reconoce lo que se ha avanzado y lo que aún queda por hacer; y la curiosidad intelectual que anima todo el proceso situándolo en su verdadero ámbito: el avance del saber.

Precisamente la investigación de los procesos de innovación infiere que la burocracia y el individualismo constituyen verdaderos obstáculos para que ésta se produzca. De hecho un síntoma preocupante o al menos, inquietante es que la creación de ciencia está cada vez más alejada de la universidad. Los laboratorios de grandes multinacionales, por ejemplo, compiten a veces en condiciones de superioridad, con laboratorios de centros universitarios. Si bien es positivo que el avance del saber se realice desde muchos frentes, lo que suscita ciertos interrogantes es que se esté prescindiendo de forma sistemática de la universidad en muchos campos.

Por tanto, muchos de los problemas que aquejan a la investigación en la universidad se centran en muchas ocasiones en una importante falta de colaboración potenciada por esa peculiar estructura organizativa a la que hicimos referencia, en donde cada cátedra y departamento fijan de forma unilateral sus objetivos de investigación. A ello se une un excesivo individualismo, motivado sin duda por la necesidad de acreditar numerosos méritos para ascender en el escalafón docente y por una cierta inmodestia del universitario que le impide transigir y consensuar en el proceso creativo. Es preciso la colaboración y formación de equipos que compartan y cooperen para generar conocimientos de una forma original y plural. No obstante, de hecho en la universidad existen actualmente equipos; el investigador aislado es excepcio-

nal. ¡Claro que hay jerarquías! El defecto del individualismo y del aislamiento puede existir en las ciencias sociales, pero no en las experimentales.

Además no debe olvidarse que el cómo es tan importante como el qué en la actividad investigadora. La delimitación de objetivos y materias de investigación acordes con las demandas de la sociedad exige un intercambio constante y permanente, una actitud de escucha y una sensibilidad para orientar los esfuerzos hacia aquellas necesidades importantes y perentorias.

Con esta actitud de escucha no resulta difícil interpretar cierto reclamo de la sociedad hacia una consideración ética de los problemas. Cabría pensar, y de hecho algunos así lo proclaman, que los dilemas éticos que se suscitan están fuera del ámbito universitario. Esta postura plantea una visión parcial de los problemas y por tanto no universitaria –universal– ya que no tiene en cuenta que en la realidad los aspectos técnicos no pueden separarse en muchas ocasiones de los aspectos éticos. Esta carencia se agrava por el hecho de que ningún agente social asume la responsabilidad de debatir desde un punto de vista ético determinados problemas sobre los que nadie parece tener una respuesta. Enseñar a aprender e investigar no debe realizarse al margen de cualquier consideración ética, si realmente se pretende ser universitario en el sentido pleno de la palabra.

La extensión universitaria: ¿se pueden aplicar nuestros saberes?

La vocación universitaria es eminentemente comunicativa. Todo el proceso de enseñanza y aprendizaje está inmerso en actos de comunicación. Por ello la universidad no sólo transmite indirectamente sus saberes a la sociedad a través de la formación de los alumnos en el desarrollo de su labor docente, sino que se dirige directamente a dicha sociedad mediante actividades que se engloban bajo el término de extensión universitaria, habitualmente dirigidas a las empresas privadas o a la administración: formación no reglada para personal, asesoramiento y consultoría de todo tipo, etc.

Dichas actividades suponen un esfuerzo para romper cierto aislamiento que a veces se produce en la universidad, haciendo partícipes a otros miembros, distintos de la propia comunidad universitaria, de saberes y logros significativos de la actividad investigadora.

Al mismo tiempo, las tareas de extensión obligan a los docentes universita-

rios a afrontar el reto de la realidad. Por eso, por su propia esencia, la extensión no sólo es una oportunidad para enseñar, también tendría que ser una ocasión para aprender. Aprender qué es lo que la sociedad necesita, lo que la sociedad valora, lo que la universidad no sabe transmitir, en definitiva lo que la universidad tendría que considerar entre sus prioridades docentes e investigadoras. Incluso podría considerarse la extensión universitaria como un indicador de la vitalidad en el contacto de la universidad con la sociedad.

El contraste entre lo ideal y lo real refleja algunas notas negativas a resaltar. Marginalidad y cierto menosprecio de las actividades de extensión en relación a otros ámbitos de la actividad universitaria, o reducción de las actividades de extensión a proyectos que generen ingresos extraordinarios para los docentes, resistencia a compartir determinados hallazgos y conocimientos puesto que su difusión aminora su valor de mercado, limitando la difusión de saberes desfasados e incluso inútiles. De ahí que, en muchas ocasiones, la labor de extensión de muchos centros universitarios se circunscriba a determinadas actividades complementarias en la formación del alumno, ya sea autorganizadas por los propios alumnos, o lideradas por un profesor voluntarioso.

La misión universitaria y la formación del profesorado

Estas consideraciones sobre la docencia y la investigación interpelan de forma muy directa al profesorado. «Aprender, horizonte sin límites»: tal es el reto de la educación, según reza el título de un clásico Informe al Club de Roma (1); la formación permanente es una tarea para todos, pero se debe aplicar de forma paradigmática al colectivo de los docentes. Terminaremos con una breve reflexión al respecto.

En efecto, la formación del profesorado es una condición necesaria –aunque no suficiente– para garantizar que la Universidad cumpla su misión. De alguna manera se trata de una variable que atraviesa transversalmente todo el quehacer universitario, la docencia, la propia investigación y la extensión o presencia e influencia social del saber.

Suele decirse que –paradójicamente– el alumno universitario es un estudiant-

(1) James W. BOTKIN y otros (1979), *Aprender, horizonte sin límites. Informe al Club de Roma*. Edita Santillana, Aula XXI, 202 pp.

te «amateur»; mientras que el profesor es un estudiante «profesional»: le pagan para eso, para estudiar. El estudio, la investigación, la constante actualización de su saberes y de su saber hacer, son sus tareas propias, de por vida. Ahora bien, la formación del profesor debería abarcar todas las dimensiones que corresponden a una institución universitaria, a saber:

• **Dimensión estrictamente científica:** desde el punto de vista restringido de sus competencias cada profesor debe comenzar su plan de formación por el programa de doctorado (cursos y tesis); se inicia entonces todo un periodo – por cierto, nunca concluido – de profundización en el conocimiento de su materia. Desgraciadamente, dados los sistemas vigentes de selección, es frecuente que la especialidad de la formación doctoral quede totalmente al margen de la ulterior dedicación docente. Es muy frecuente también que la preparación para la asignatura sea estrictamente «endogámica», sobre todo si se trata de antiguos alumnos.

• **Dimensión pedagógica:** en la educación universitaria la metodología docente no es un asunto periférico («el medio es el mensaje»). Existe un déficit clamoroso en lo que concierne a la formación estrictamente pedagógica y didáctica del profesorado universitario. Es bien conocido que, por ejemplo, a los profesores de enseñanzas secundarias se les exige al menos la acreditación de su suficiencia pedagógica, habitualmente el «Certificado de Aptitud Pedagógica» (CAP) que venían impartiendo hasta ahora normalmente los Institutos de Ciencias de la Educación.

En general, en los últimos lustros se ha notado una sensible mejora en la formación didáctica y en la innovación pedagógica en los niveles de la educación primaria y secundaria. No ha ocurrido nada parecido en la enseñanza universitaria. La mayor parte de los profesores universitarios se han enfrentado con su tarea docente por primera vez –y así durante muchos años– sin haber recibido la más mínima formación pedagógica. Puede afirmarse sin riesgo de error que en los aspectos estrictamente didácticos la mayoría de los docentes universitarios son autodidactas y, en muchos casos, utilizan sistemas y métodos docentes poco o nada actualizados.

Así, por ejemplo, un alumno de licenciatura recibe quizás entre 2.000 y 3.000 horas de clase a lo largo de su carrera; se examina varios centenares de veces; hace probablemente decenas de trabajos; además, en los nuevos

planes de estudios tendrá que realizar opciones importantes sobre su propio currículum académico; etc. etc. Pues bien, además de los contenidos, en todos esos campos se reflejan formas vitales de ser y estar los profesores ante los alumnos, y todos ellos constituyen campos esenciales donde la formación del profesor es indispensable.

Además de los contenidos científicos propiamente dichos de las materias, en todas las dimensiones de la docencia hay prioridades efectivas, formas de enseñar y orientar, metodologías docentes y de evaluación, grados de disponibilidad y capacidad de servicio etc., que son los que verdaderamente realizan la «transmisión» de los valores fundamentales.

- **Dimensión internacional:** *todo profesor universitario, al menos los que todavía «están en edad», deben dominar al menos un segundo idioma, salir alguna temporada (larga o corta) a universidades de prestigio de Europa o América, etc. No se puede ser profesor de un centro universitario sin saber idiomas y sin salir al extranjero: para los jóvenes profesores esta es una cuestión que «no es negociable» (con toda la flexibilidad que parezca oportuna: se trata de hacer un plan a varios años vista). Sin olvidar, naturalmente, la necesidad de conocer otros centros nacionales, realizar «estancias» en otras universidades del país y mantener contactos profesionales con otros docentes.*
- **Dimensión de contacto con la realidad:** *aunque esta dimensión de hecho debe afectar a todas las ramas del saber, si nos referimos especialmente al ámbito que nos es propio, la actividad universitaria en el mundo de la economía y la gestión de empresas tiene que estar en estrecha relación con la actividad empresarial en el sentido más amplio de la acepción y con la realidad económica local y global. La docencia y la investigación en economía deben ser conscientes de su propio «Lugar hermenéutico», desde el cual analizan la realidad: o se hace con visión global y teniendo la perspectiva de las mayorías o estarán inevitablemente escoradas acriticamente hacia los valores del sistema dominante.*
Si en toda la praxis universitaria ha de estar presente de forma eminente el espíritu crítico, éste no puede faltar en la forma como se prepara un profesor. Al fin y al cabo, se trata de responder a la pregunta de si la universidad forma parte de la solución de los problemas esenciales de nuestra sociedad y nuestro mundo, ...o si ella misma forma parte del problema.

El paradigma del funcionamiento de la empresa, basado en el beneficio y el mercado, que es el que básicamente transmitimos, debe ser enseñado por personas que conocen existencialmente la realidad del desempleo, de la marginación, de la pobreza y del tercer mundo. Se trataría –¡como ideal!– de adoptar como «lugar hermenéutico» la perspectiva de los más desfavorecidos. La formación ética y solidaria exige no solamente estudios teóricos de ética, sino vivencias concretas de solidaridad por parte de autoridades, profesores y estudiantes. Por eso, en la formación de los que tienen la responsabilidad de transmitir saberes y valores no debería faltar alguna experiencia en áreas de marginalidad en el Primer Mundo o del Tercer Mundo (por ejemplo, cooperación y voluntariado –universitario o no universitario– en América Latina etc.).

* * *

Al final, y por encima de todo, la misión docente–disciente de la universidad se configura primariamente en una relación de persona a persona, entre profesor y alumno. Educar, etimológicamente de educere, significa precisamente hacer aflorar las potencialidades del educando, como el artista que esculpe la obra de arte a partir de un bloque informe de mármol. Pero para eso hay que creer en el otro y en sus posibilidades. Y en esa relación docente–disciente debería suceder algo parecido a lo que se narra en el conocido mito griego de Pygmalion y Galatea. Pygmalión, rey de Chipre, esculpió en marfil una estatua maravillosa de mujer. Tan maravillosa, que se enamoró perdidamente de ella. Invocó a sus dioses, y sus dioses hicieron que la estatua cobrase vida, y se convirtiera en una hermosa mujer de carne y hueso. Pygmalión le dio el nombre de Galatea, se casó con ella y, según parece, fueron muy felices. Como todos los mitos, a éste se le puede dar más de un sentido. Pero cabe decir que las expectativas que concebimos acerca de las personas que apreciamos y con las que nos relacionamos, terminamos comunicándoselas y se pueden hacer realidad. Se trata, en cierta forma, de una predicción que se autorrealiza...





Revista de Fomento Social, 52 (1997), 157-196

La cooperación al desarrollo de los países nórdicos de la Unión Europea

Se puede hablar en España de una conciencia creciente de la necesidad de llevar a cabo una adecuada política de cooperación al desarrollo con los países pobres. En los últimos años, la reivindicación del 0'7%, a la que nos hemos referido varias veces en anteriores artículos editoriales, ha ganado en popularidad, legitimidad y vigor. En este contexto, toda reflexión fundada sobre la conveniencia de mejorar cuantitativa y cualitativamente dicha política de cooperación ha de ser bienvenida. Por eso resulta de mucho interés este trabajo. Como bien indica su autor, es clásico referirse a los países nórdicos europeos como ejemplo de buenas políticas de cooperación al desarrollo. A la luz de esa experiencia aparecen las luces y las sombras de la cooperación española.

Miguel Fco. TENA JIMÉNEZ (*)

(*) Ldo. en Derecho. Doctorando de la Cátedra Jean Monnet de Economía de la Unión Europea de la Universidad de Córdoba.

ESTUDIOS

1. Introducción

Los países nórdicos han contado tradicionalmente con una cooperación para el desarrollo considerada modélica tanto por su elevada cuantía en términos porcentuales AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)/PNB (Producto Nacional Bruto) como por su prominente calidad. Si bien estas razones, por sí solas, bastan para hacer atrayente cualquier estudio al respecto, recientemente se ha producido un relevante hecho que incrementa notablemente tal interés, a saber, la adhesión a la Unión Europea de dos de estos países, Suecia y Finlandia.

En efecto, la incorporación a la Unión Europea supone la posibilidad de que estos dos países citados intervengan en la toma de decisiones influyendo en la definitiva orientación de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Del mismo modo, implica una probable mayor interrelación entre las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo de los antiguos Estados miembros con los recién adheridos. Todo ello hace mucho más preciada una investigación como la presente en la que abordaremos un meticuloso y profundo estudio de las políticas de cooperación para el desarrollo de Suecia y Finlandia, dedicando sendos apartados independientes para cada país en los que se contemplarán, respectivamente, sus características generales, las recientes reformas administrativas, sus objetivos, sus prioridades regionales y sectoriales, su cooperación multilateral y no gubernamental y su adhesión a la Unión Europea.

2. Panorámica general

2.1. Suecia

Suecia ha sido el primer país miembro del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) en alcanzar el objetivo internacional de que la cuantía destinada a la cooperación para el desarrollo sea del 0,7 por ciento del PNB, hecho que ocurrió en 1975 y que se ha mantenido hasta nuestros días. Es más, el Parlamento sueco señaló en 1968 que la meta nacional sería dedicar como ayuda al desarrollo el 1 por ciento del PNB, lo que ha motivado que, una vez alcanzado el 0,7%, se siguiera aumentando el porcentaje hasta alcanzar su punto más álgido en 1992, cuando su AOD/PNB llegó al 1,03 por ciento, colocándose en el segundo lugar después de Noruega entre los países miembros del CAD.

Sin embargo, desde entonces no ha hecho sino bajar su aportación, si bien sensiblemente (0,98% en 1993 y 0,96% en 1994), debido a problemas presupuestarios, lo que ha llevado al Gobierno sueco a renunciar, por el momento, al citado objetivo, siendo su propósito que la cuantía destinada en el año fiscal 1995/96 (estimada por el gobierno sueco en el 0,87% del PNB) se mantuviera nominalmente sin alteraciones hasta el año fiscal 1998 (por lo que la relación AOD/PNB continuará descendiendo), y recuperar el nivel del 1% cuando las finanzas públicas lo permitan. A nivel internacional, se compromete a trabajar activamente para lograr que las contribuciones de los países industrializados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sean de al menos el 0,7% del PNB.

Vemos pues que una de las características de la política sueca de cooperación para el desarrollo es, pese a las últimas tendencias, su importante volumen en términos porcentuales, lo que le ha supuesto cierto prestigio internacional, fortalecido por la indudable calidad, que no perfección, de su ayuda. También conviene destacar que la mayor parte de ella (actualmente unos dos tercios de la cooperación bilateral) ni es ni ha sido ayuda ligada. Además, no ha establecido entre sus pretensiones la de promocionar los intereses económicos nacionales hasta mediados de los años setenta, fecha en que empezó a hacerse hincapié en «el interés mutuo en la cooperación».

En realidad, los importantes cambios sufridos entonces por la AOD sueca estaban provocados tanto por la recesión económica mundial como por la elección de un gobierno conservador que se mantuvo en el poder de 1976 a 1982. Esto se tradujo en la ligazón de los criterios comerciales con las políticas de ayuda, relevante cambio que el posterior gobierno, de signo contrario, no sólo mantuvo sino que reforzó. Así verbigracia, el sistema de créditos blandos para el fomento de las exportaciones suecas implantado en 1981 se ha desarrollado aceleradamente. Pese a ello, la AOD sueca no obedece a estos criterios con la misma intensidad con la que lo hacen buena parte de los países miembros del CAD.

Actualmente, la política sueca de cooperación al desarrollo está sufriendo importantes cambios, tratando de adaptar su programa de ayuda a las nuevas circunstancias. Merece la pena reseñar las reformas en la planificación y ejecución de sus actividades y la inclusión de nuevos procedimientos de evaluación. A su estudio está consagrado un apartado específico al que me remito para mayores detalles.

2.2. *Finlandia*

Finlandia inició su andadura en el camino de la cooperación para el desarrollo en los años cincuenta a través de su participación en los trabajos del Consejo Nórdico y en los programas de Naciones Unidas. La ayuda bilateral comenzó en 1962 con Tanzania, que aún hoy sigue siendo uno de los principales países beneficiarios de la cooperación finlandesa. La primera oficina administrativa especializada se creó, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, en 1965 y la adhesión al CAD tuvo lugar en 1975, produciéndose durante la década de los ochenta la consolidación de su política de cooperación.

En el período 1980–1991, la cooperación finlandesa para el desarrollo se caracterizó por ser la de crecimiento sostenido más fuerte de todos los países miembros del CAD desde su creación y, en el período 1991–1995, por ser la de más rápido ritmo de disminución nunca registrado por un Estado miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo.

En efecto, desde que en 1980 el gobierno finlandés hiciera pública su decisión de alcanzar el 0,7 % del PNB antes de finalizar esa década, la progresión de su ayuda ha sido de una tasa media anual de aproximadamente el 15 % en términos reales, llegando hasta el 0,8 % en 1991. Sin embargo, en ese año, y debido a la fuerte recesión económica que sufría el país, el gobierno optó por abandonar temporalmente tal objetivo (que se pretende recuperar para el año 2000) y reducir transitoriamente su presupuesto de ayuda al 0,4 % del PNB para el período 1993–95, afectando el recorte principalmente a las subvenciones bilaterales y a las aportaciones a organismos de Naciones Unidas. En realidad se ha ido mucho más allá de las previsiones gubernamentales, pues la AOD finlandesa en 1994 fue de tan sólo el 0,31 % del PNB.

Este panorama, lejos de desaparecer, parece que va a complicarse aún más por sus nuevas obligaciones de financiación consecuencia de su adhesión a la Unión Europea y por las demandas de ayuda de Europa Central y Oriental. De ahí que el nuevo gobierno decidiera revisar a lo largo del presente año sus actividades de cooperación al desarrollo para precisar las grandes prioridades futuras. Sería deseable una mayor continuidad en su política de cooperación frente a oscilaciones que, al margen de mostrar su efectiva voluntad de contribuir con el 0,7 % de su PNB, no hacen sino perjudicar los proyectos de desarrollo a medio y largo plazo que, una vez comenzados, han de

suspenderse o recortarse seriamente.

En general, la cooperación finlandesa para el desarrollo se caracteriza por dedicar una parte relativamente importante de recursos a la ayuda multilateral (muy por encima de la media del CAD), por un alto grado de liberalidad y por la fuerte concentración de ayuda bilateral en países muy pobres, particularmente en el África subsahariana.

Sin embargo, una importante parte de la ayuda bilateral finlandesa está ligada a compras en Finlandia para, según el gobierno, favorecer el apoyo de la opinión pública al programa de cooperación, reducir los efectos negativos en la balanza de pagos y aumentar los contactos con los países en desarrollo. Así, en 1987 se puso en funcionamiento un nuevo sistema de financiación mixta en el que las condiciones de los créditos a la exportación se suavizan gracias a bonificaciones de interés a cargo del presupuesto de la ayuda. Estas actividades son administradas en común por FINNIDA (Finnish International Development Agency) y SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación) y parecen seguir en gran medida criterios más comerciales que de solidaridad.

El problema de la coherencia entre las actividades de FINNIDA y otros elementos de su cooperación como FINNFUND (Finnish Fund for Industrial Development Cooperation) y el programa de créditos mixtos a cargo de la SFCE ha sido reconocido por Finlandia tras el último examen del CAD, de 20 de junio de 1995. Sólo el tiempo dirá en qué medida se ha corregido.

Por último, conviene decir que el gobierno enfatiza la mejora de la auditoría interna y sus mecanismos de evaluación, pues la obtención de resultados es crucial para conseguir un amplio apoyo de la opinión pública a la política finlandesa de cooperación para el desarrollo. En ese contexto se explica el refuerzo espectacular de los medios para evaluar la eficacia de su programa de ayuda, pese a la drástica reducción de su cuantía. El número y la calidad de las evaluaciones y estudios llevados a cabo en los últimos años ha llegado hasta a impresionar al propio CAD, que subraya la toma en consideración de Finlandia de numerosas enseñanzas extraídas de estas evaluaciones y de la experiencia adquirida en la administración de los programas.

3. La organización administrativa de la cooperación para el desarrollo

3.1. La reforma administrativa sueca

La AOD sueca se ha expandido rápidamente en los últimos 30 años no sólo en volumen cuantitativo y número de países receptores, sino también en el número de organismos administrativos. Éstos inicialmente trabajaban en diferentes países, pero la división de responsabilidades entre ellos llegó a ser menos clara: más de un organismo operaba en el mismo país y en el mismo sector o en uno estrechamente relacionado con él, y empleando diferentes instrumentos. Esta actuación desunida y poco clara ha llevado a que no siempre sea posible combinar mandatos con instrumentos y se ha puesto más de manifiesto con la adhesión de Suecia a la Unión Europea.

Para solucionar este problema, el Ministerio de Asuntos Exteriores encargó en octubre de 1994 a un grupo de trabajo la realización de propuestas adecuadas, que fueron presentadas el 17 de noviembre del mismo año y que se llevaron a efecto el 1 de julio de 1995, fecha de nacimiento de la nueva SIDA («Swedish International Development Authority»), conocida entre nosotros por sus siglas castellanas como ASDI, con sede central en Estocolmo.

No obstante, también hay que resaltar que algunas de las propuestas del grupo de trabajo son más el resultado de un análisis de futuros requerimientos que de deficiencias observadas empíricamente. La nueva estructura organizativa sueca pretende afrontar con éxito los retos de un mundo que ha cambiado profundamente en los últimos años y que puede seguir haciéndolo.

Por otra parte, la cooperación para el desarrollo ha sufrido recientemente en Suecia, y pese a su amplio apoyo social, feroces ataques, unos infundados y otros justificados. Creo que tanto unos como otros han podido influir, en mayor o menor medida, en la orientación de las reformas habidas. Además, los justificados han alentado un constructivo reajuste de los propósitos de la cooperación sueca para el desarrollo.

Pero, antes de entrar en el examen de la nueva organización administrativa sueca, conviene saber cómo era la anterior a esta reforma, ya que algunas de sus instituciones se mantienen y otras son refundidas en los organismos de nueva creación. Se componía de los siguientes:

a) Ministerio de Asuntos Exteriores – Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Establecido en 1970, tenía como principales responsabilidades la coordinación de las acciones a nivel del gobierno central, la dirección y control de las agencias de ayuda al desarrollo y la actuación como agencia propiamente dicha en el ámbito multilateral. Las últimas modificaciones habidas no han afectado su continuidad de funciones y denominación.

b) SIDA («Swedish International Development Authority»).

Inició sus actividades en 1965, teniendo como antecedente la Comisión para la Asistencia Internacional creada en 1962, por lo que era el organismo más antiguo. También era el más grande y el de mayor presupuesto. Tenía a su cargo, fundamentalmente, la cooperación con los llamados «países-programa», la administración de la ayuda de emergencia, asistencia a ONG (Organizaciones no gubernamentales), ayuda humanitaria, cooperación regional, apoyo a la balanza de pagos y un fondo especial para proyectos medioambientales.

c) SAREC («Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries»).

Establecida en 1975 para encargarse específicamente de la cooperación en materia de investigación, su política perseguía la concentración de recursos en un pequeño número de países con los que mantener cooperación a largo plazo. Sus principales ámbitos de actuación eran: salud pública, recursos naturales y medio ambiente, ciencias naturales y tecnología y ciencias políticas.

d) BITS («Swedish Agency for International Economic and Technical Cooperation»).

Se creó en 1979 para promover el desarrollo económico y social en los países del llamado Tercer Mundo y fortalecer las relaciones de Suecia con los mismos. No llevaba a cabo acuerdos a largo plazo con los Estados a los que asistía ni había ninguna asignación predeterminada por países o sectores. Actuaba a requerimiento de los países receptores y tomaba las decisiones sobre la base de los méritos de cada propuesta. Administraba la cooperación técnica, los créditos concesionales y los programas internacionales de formación.

e) SwedeCorp («Swedish International Enterprise Development Corporation»).

Surgió en 1991 con la fusión de Swedfund, Impod y la división industrial de ASDI, proporcionando servicios en tres principales áreas: inversiones («joint ventures»), promoción del medioambiente y promoción de las importaciones. Los proyectos se establecían sobre la base de una perspectiva empresarial.

f) Sandö U-Centrum («Swedish Board for Education in International Development»).

g) El Instituto Nórdico de Estudios Africanos.

Pues bien, con el propósito de lograr mayor efectividad, eficiencia, flexibilidad y claridad, cinco de estos organismos (ASDI, SAREC, BITS, SwedeCorp y Sandö) se han fusionado en **la nueva ASDI**, que también es responsable de la parte más importante de la cooperación con los países de Europa Central y Oriental. Numerosos instrumentos de cooperación y métodos de trabajo que caracterizaron a los antiguos organismos se mantienen en la nueva organización.

La nueva ASDI cuenta con un *Director General* y una *Junta Directiva* que establecen el marco de actividades, toman decisiones políticas y aseguran que efectivamente se sigan las decisiones de Gobierno y Parlamento. Su nombramiento corresponde exclusivamente al Gobierno. En su seno se observan las siguientes divisiones organizativas:

A) Departamentos regionales

Son los encargados de diseñar la cooperación bilateral sobre la base de las directrices gubernamentales, por lo que vienen a decidir la orientación general de la cooperación. Tienen a su cargo la valoración de los diferentes países que pueden ser objeto de la cooperación sueca, así como la planificación y coordinación de la cooperación ya decidida. Actúan en estrecha colaboración con las respectivas embajadas. Tales departamentos regionales son:

- Sur de Africa.
- Africa Oriental y Occidental.
- Asia.
- Latinoamérica.
- Europa Central y Oriental.

B) Departamentos sectoriales

Cada uno de ellos es responsable de las materias a que se refieren, a saber:

- Democracia y Desarrollo Social.
- Infraestructuras y Cooperación Económica.
- Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- Cooperación en materia de Investigación (incluido un Comité de Investigación encargado de velar por la calidad del apoyo a la misma).
- Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales y Ayuda de Emergencia.

(También cubre la asistencia a los refugiados).

C) Departamento de Administración y Sandö

Es responsable de la administración financiera y de personal así como de actividades educativas vía Sandö.

D) Funciones internas

Comprende los siguientes servicios:

a) Política y Asuntos Legales

Analiza la situación mundial y diseña políticas para que ASDI alcance sus objetivos de manera más eficiente y para que sean sustentables. Otras actividades que realiza son valoraciones macroeconómicas, cuestiones de género, pobreza...

b) Evaluación y Auditoría Interna

Su propósito es asegurar el mantenimiento de la calidad en las actividades de ASDI.

c) Información y Comunicación

Es responsable tanto de la información externa como interna para un perfecto conocimiento entre la sociedad sueca de los esfuerzos y resultados de la actividad de la ASDI.

Junto a estas medidas de tipo organizativo, se acometieron otras que afectan a la planificación y ejecución de actividades. En efecto, varias evaluaciones mostraron que un significativo número de proyectos no había alcanzado los resultados pretendidos, a menudo porque prerequisites esenciales para la cooperación fueron pasados por alto, particularmente en la fase de planificación,

pero también en ulteriores etapas. Esta observación ha conducido a **un nuevo sistema de planificación y control basado más claramente en los resultados alcanzados**. La nueva orientación implica mejorar las posibilidades de revisión del programa y puede traducirse en un aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos.

De otro lado, se ha subrayado la importancia de mejorar las bases analíticas de la política de Cooperación para el Desarrollo y de incrementar la experiencia retroalimentadora. A ello responde la creación dentro de ASDI de una oficina de **Evaluación y Auditoría Interna** con un fuerte e independiente status en términos organizativos. El énfasis se pone en la función de análisis, en las evaluaciones e informes para que las conclusiones extraídas puedan tomarse en cuenta en la formulación de futuras actuaciones.

Finalmente, se han introducido las «estrategias por país» como un nuevo instrumento de dirección, administración y coordinación de la ayuda sueca a los «países programa». Además, se han realizado evaluaciones por país de gran profundidad.

3.2. La reforma administrativa finlandesa

Pese a la drástica reducción del volumen de su ayuda en los últimos años, Finlandia ha continuado sus esfuerzos por mejorar la calidad de su cooperación. De ahí que su administración, dirigida por un ministro de cooperación para el desarrollo, fuera reorganizada a principios de 1991 de acuerdo con criterios geográficos y con el concurso del personal técnico para mejorar la continuidad del control a lo largo de todo el ciclo de la ayuda. Con ocasión del examen de Finlandia de 21 de febrero de 1992, el CAD se felicitó de los esfuerzos desplegados por este país para agilizar y reforzar su sistema de distribución de ayuda con la reorganización del Organismo Internacional Finlandés de Desarrollo, más conocido por sus siglas inglesas como FINNIDA.

En 1995 ha habido una nueva reestructuración, asumiendo tres funciones: 1) ayuda bilateral; 2) ayuda multilateral; y 3) política de desarrollo y coordinación. Se ha creado una unidad independiente encargada de la evaluación, la inspección y la información. También existe un Secretariado dividido en tres unidades: de asesoramiento jurídico, de servicios contables y de administración general. Asimismo, se ha decidido suprimir progresivamente las diversas carreras de

especialistas de la cooperación para el desarrollo en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y se pretende abandonar la antigua denominación de la Agencia Finlandesa de Desarrollo Internacional, FINNIDA, aunque puede que continúe siendo utilizada en el extranjero por gozar de una imagen favorable en numerosos países en desarrollo. El propósito es que las funciones de la cooperación finlandesa estén más estrechamente integradas en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a lo que creen que no contribuye la utilización de la voz FINNIDA como si se tratara de un organismo aparte e independiente.

4. Los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo

4.1. Suecia

La meta fundamental de la cooperación sueca para el desarrollo es **mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la población**. Más específicamente, *y con carácter general*, el Parlamento sueco ha señalado los siguientes cinco objetivos:

- 1) **Crecimiento económico**, contribuyendo al incremento de la producción de bienes y servicios.
- 2) **Igualdad económica y social**, reduciendo las diferencias entre ricos y pobres y capacitando a los países receptores para satisfacer las necesidades básicas de toda su población en cuestiones básicas como alimentación, servicios sanitarios y educación.
- 3) **Independencia política y económica** para que los países tomen sus propias decisiones sobre su economía y sobre aquellas otras cuestiones que crean las condiciones necesarias para una autodeterminación nacional.
- 4) **Desarrollo democrático**, lo que permite a la población tener mayor influencia sobre los aspectos de su propio desarrollo tanto a nivel local como regional y nacional.
- 5) **Calidad medioambiental** logrando un uso sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Estos cinco objetivos deben contemplarse como si fueran uno solo, ya que son interdependientes. Se complementan y refuerzan mutuamente en la consecución del propósito principal de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población.

Pero, junto a estos objetivos generales, el propio Parlamento sueco ha señalado otros *específicos* para dos regiones concretas, el África subsahariana y Europa Central y Oriental. Por lo que hace a la primera, fue en 1989 cuando el órgano depositario de la soberanía popular sueca aprobó las líneas directrices de la cooperación para el desarrollo durante los años noventa sobre la base de las conclusiones del examen de las actividades de su cooperación con dicha región en los años anteriores. Entonces se señalaron como objetivos *específicos para el África subsahariana* los siguientes:

- 1) Creación de un entorno que estimule el crecimiento económico.
- 2) Racionalización y mejora de la gestión de los recursos naturales.
- 3) Refuerzo y mejora de los programas y condiciones sociales.
- 4) Arreglo y puesta a punto de las infraestructuras existentes.
- 5) Refuerzo de las instituciones.

Posteriormente, el Parlamento adoptó otros cuatro objetivos especiales para la ayuda a *Europa Central y Oriental*, a saber:

- 1) Promover la seguridad común.
- 2) Favorecer el advenimiento de una cultura democrática.
- 3) Apoyo al desarrollo económico sensato y sustentable desde el punto de vista del medio ambiente.
- 4) Apoyo al desarrollo económico sustentable desde el punto de vista social.

En definitiva, lo que se pretende en estos países del antiguo telón de acero es reforzar la democracia y la economía de mercado al tiempo que garantizar la protección del medio ambiente, lo cual redundará en beneficio propio de Suecia.

Por último, hay que señalar que el gobierno, en colaboración con los partidos políticos representados en el Parlamento sueco, ha decidido revisar los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo con el fin de realzar el papel de la acción en favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

4. 2. *Finlandia*

El gobierno finlandés envió al Parlamento en agosto de 1993 su «*Estrategia de cooperación para el desarrollo*», preparada tras consultar diversos departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores, representantes finlandeses en el extranjero y organismos intervinientes en la cooperación para el desarrollo. En mayo de 1994, el Parlamento hizo pública una declaración final de conformidad

con sus principios y líneas generales de actuación, destacando como nuevos elementos objeto de particular atención los problemas medioambientales a nivel global y las operaciones de mantenimiento de la paz. Es este documento el que vamos a desbrozar a continuación.

Finlandia considera que las desigualdades entre los países desarrollados y los países en desarrollo en términos de salud y bienestar son humanamente inaceptables y constituyen una amenaza para la prosperidad y la seguridad de todas las naciones. En este contexto, la cooperación para el desarrollo se ofrece como una de las principales vías de interacción con los países en desarrollo.

Por tanto, para Finlandia la cooperación para el desarrollo es aquel aspecto de la política exterior por medio del cual puede transferir recursos materiales y humanos hacia los países en desarrollo persiguiendo como *objetivos generales*:

1) **Promover el desarrollo y el bienestar sustentables** en los países en desarrollo.

Finlandia concede prioridad a los países más pobres y a los sectores de población más desfavorecidos de los países en desarrollo. En este sentido, y dado que estos últimos suelen concentrarse en zonas rurales, la actuación en dichas zonas juega un papel central dentro de la estrategia finesa de lucha contra la pobreza, persiguiendo un desarrollo sustentable de los servicios básicos, la agricultura y la silvicultura.

Especial atención también se concede al apoyo del sector público de los países en desarrollo tratando de instaurar los principios del Estado de Derecho, de eficacia y del buen gobierno y de promover una auténtica independencia administrativa, económica y financiera de los países beneficiarios. Todo ello redundaría en una incrementada capacidad de formular, planificar y ejecutar propias y adecuadas políticas económicas.

Pero aunque Finlandia persigue el crecimiento económico y la reestructuración de los países en desarrollo, no pone el acento exclusivamente en las medidas ligadas a dicho crecimiento, sino que también en el reparto de bienestar, tratando de atenuar los perjuicios que, inevitablemente, acompañan a todo ajuste estructural.

Asimismo, hace hincapié en todos los factores ligados al medio ambiente, pero menos para luchar contra las amenazas existentes que para crear las condiciones indispensables de seguridad y bienestar basadas en la utilización múltiple de los recursos naturales. Particularmente, pretende poner de manifiesto su buen saber

hacer en los proyectos de repoblación forestal según los principios del desarrollo sustentable y emplearse a fondo para promover soluciones a los problemas mundiales de protección del medio ambiente.

Por tanto, Finlandia utiliza la cooperación para el desarrollo como un medio más en la lucha contra los problemas medioambientales a nivel global. Al mismo tiempo, apoya los esfuerzos de los países en desarrollo por frenar el crecimiento demográfico y controlar los movimientos masivos de población causados por la sobreexplotación de la capacidad de la naturaleza de regenerarse. De ahí su apoyo a programas de política demográfica, de formación y de educación. Igualmente, trata de hacer efectivo el principio de igualdad entre los sexos.

Por otra parte, Finlandia se propone promover sistemas de planificación y de toma de decisiones que estén basados en la participación de la población. Ello supone, a nivel local, ayudar a la formación de asociaciones u organizaciones de empresas, de empleados y de agricultores o cooperativas.

2) Contribuir a la instauración de la paz, la igualdad, las condiciones democráticas y los derechos humanos en estos países.

Aunque Finlandia acepta el principio del Derecho Internacional de no injerencia en los asuntos internos de cada país, se sirve de los medios a disposición de la cooperación para el desarrollo para consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos y de las minorías.

3) Favorecer la interacción entre Finlandia y los países en desarrollo.

Sin embargo, Finlandia exige, tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales con las que se implica en la cooperación para el desarrollo, que se comprometan con los tres siguientes objetivos:

- a) Reducir la pobreza ampliamente extendida en los países en desarrollo.
- b) Luchar contra las amenazas globales para el medio ambiente ayudando a los países en desarrollo a resolver sus problemas medioambientales.
- c) Promover la igualdad social, la democracia y los derechos humanos en los países en desarrollo.

Si, en el ámbito de su cooperación para el desarrollo, alguien se abstuviera de suscribir estos objetivos, Finlandia se serviría del diálogo constructivo para tratar de influir sobre la situación y, si ello no fuera posible, reconsideraría proseguir con tal relación de cooperación. Así ocurrió, por ejemplo, con Chile y

Perú. No obstante, Finlandia no ha aplicado estrictamente una política sobre condicionalidad.

Por otra parte, en la cooperación finlandesa se aplican, con carácter general, los siguientes *principios*:

- 1) Los países en desarrollo son responsables de su propio desarrollo.

Es el principio más importante y significa que la posición del país donante queda relegada a un papel de apoyo.

- 2) Voluntad de desarrollo.

Se refiere a una voluntad clara del país en su conjunto, población, organismos e instituciones, en pro del desarrollo como condición previa, en todos los casos, para la obtención de ayuda finlandesa.

- 3) Desarrollo sustentable.

Implica la responsabilidad del país receptor en la creación de estructuras o funciones durables en los terrenos económico, medioambiental, social y administrativo de manera que, a largo plazo, hagan superflua la cooperación para el desarrollo por sí misma.

- 4) Reestructuración (cambio estructural).

Expresa la idea de que los países en desarrollo precisan de reformas fundamentales, como por ejemplo en la política industrial o en el papel del Estado en la vida económica. El principio director es lograr el equilibrio económico, exterior e interior, y promover el crecimiento de las exportaciones.

- 5) La cooperación para el desarrollo y las otras relaciones con los países en desarrollo.

Finlandia es consciente de que la cooperación para el desarrollo es sólo una componente del conjunto de sus relaciones con los países en desarrollo. De ahí su compromiso de aumentar la coherencia de su política bilateral con cada país en concreto a medida que se intensifiquen los lazos de interdependencia. Así por ejemplo, en la política comercial y de la competencia, agricultura, trabajo, inmigración y refugiados y cultura, buscando su mejor conciliación con los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

Por último, según la estrategia finlandesa *para Europa Central y Oriental*, aprobada el 11 de marzo de 1993 por la comisión de asuntos exteriores del gobierno, son *objetivos específicos* de su ayuda a esta zona:

- 1) Crear las condiciones para la cooperación económica e industrial mediante

asistencia técnica y apoyo financiero.

- 2) Fomentar el desarrollo de los servicios básicos para la comunidad.
- 3) Reducir o prevenir la aparición de fenómenos nocivos o peligrosos para Finlandia, como la contaminación ambiental o la seguridad en las centrales nucleares situadas en sus inmediaciones.

5. Prioridades regionales

5.1. Suecia

Por seguir el criterio básico de la pobreza, **África** ha sido y continuará siendo, afirma el gobierno, el continente más importante para la cooperación sueca, que también actúa en **Asia y Latinoamérica**. En los últimos tiempos, también se ha dedicado especial atención a **Europa Central y Oriental**, particularmente a los países del entorno geográfico y cultural más cercano a Suecia. De ahí que la cooperación se haya llevado a cabo fundamentalmente con los nuevos Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Polonia y la zona noroccidental de Rusia, y teniendo como principales actividades las de apoyo a la democratización, a las instituciones propias de una economía de mercado, a los sectores sociales, al medio ambiente y a la seguridad nuclear.

El gobierno asevera que la cooperación sueca continuará siendo importante en África, Asia y Latinoamérica, pese a que los recientes acontecimientos europeos la eclipsaron parcialmente en favor de Europa Central y Oriental, donde los propios intereses suecos están más en juego (en 1994, la AOD a estos últimos países fue de 91 millones de dólares estadounidenses, lo que representa más del doble, en términos reales, que en 1993).

Dentro de cada uno de los tres continentes citados, se realiza una selección de países en los que la cooperación se focaliza, pues Suecia sigue, ininterrumpidamente desde 1964, el *principio de la concentración*, entendido en un doble sentido, regional y sectorial. Esto significa que la ayuda, para ser más efectiva, debe concentrarse en un número limitado de países y sectores prioritarios y basarse en programas de largo plazo. En el año fiscal 1994/95 había 19 «países programa»:

- En **África**: Angola, Botswana, Etiopía, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Kenia, Lesotho, Mozambique, Namibia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

- En **Asia**: Bangladesh, India, Laos, Sri Lanka y Vietnam.
- En **Latinoamérica**: Nicaragua.

El propósito del gobierno es, precisamente para fortalecer la focalización sobre la pobreza, concentrar aún más la cooperación en un menor número de países y darle una orientación a más largo plazo. Se afirma que aquellos Estados que han alcanzado un relativo desarrollo y que por sí mismos pueden obtener créditos ya no deben recibir ayuda a gran escala.

Sin embargo, no sólo no se ha reducido el número de «países programa», sino que, en el año fiscal 1995/96, se han añadido dos nuevos: la franja occidental de Gaza (que recibe exactamente la misma cantidad que Nicaragua) y Camboya (con una cuantía sensiblemente inferior a la de Laos).

Y también hay que tener presente, como desvirtuación de la concepción de «países-programa», que, por razones coyunturales, en 1993-94, el primer beneficiario, con diferencia, de la ayuda sueca fue la antigua Yugoslavia, con el 6,1 % de su AOD/PNB. De ello, y de la incorporación de la franja occidental de Gaza y Camboya, pudiera colegirse como una de las características de la cooperación sueca su especial sensibilidad a las nuevas situaciones surgidas, lo que determina una importante focalización de recursos en las zonas o países donde se plantean esperanzas de paz o problemas/conflictos noveles.

De otro lado, Suecia tiene una *cooperación para proyectos* bajo formas parecidas a las llevadas a cabo en los «países programa», pero sin los compromisos de largo plazo que éstos suponen y sin sumas fijas establecidas por el Parlamento. De este tipo de ayuda se benefician, en mayor o menor medida, la práctica totalidad de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Así, el número total de países en los que actúa la cooperación sueca se acerca a la centena. Suecia reconoce que hay relevantes funciones que desempeñar incluso en países de ingresos medios y de ahí que les esté prestando asistencia técnica para aliviar dificultades y asistencia financiera para favorecer inversiones importantes. También se proclama la intención de disminuir el número de proyectos de los aproximadamente 2.000 actuales a unos 500 en el plazo de los próximos tres años. La idea no es reducir la cooperación, sino concentrar los esfuerzos allí donde puedan lograrse los mejores resultados.

Finalmente, conviene advertir que, aunque Suecia siga el criterio básico de la pobreza, concede mucha importancia a los esfuerzos hechos por los propios países y a la orientación de éstos en temas como **la democracia, el respeto a los**

derechos humanos y el buen gobierno. Precisamente en Suecia, en la localidad de Saltsjöbaden, se celebró a finales de febrero de 1993 la Conferencia titulada «Cooperación al Desarrollo para los Derechos Humanos y la Democracia», considerada como etapa preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena el mismo año. También se valoran de manera relevante aspectos tales como **la igualdad entre hombres y mujeres, la inversión en recursos humanos** (fundamentalmente salud y educación) y **la protección del medio ambiente.**

Si Suecia siguiera de manera primordial el criterio de la pobreza, debería haber enfocado su atención casi exclusivamente en el África subsahariana donde afecta al 60% de la población. Sin embargo, la ayuda bilateral sueca a esta región descendió ligeramente a lo largo de la década de los ochenta, pasando del 40% en 1980 al 36% en 1989. En cambio, la ayuda bilateral destinada a Latinoamérica, principalmente dirigida a la democratización y al fortalecimiento de los procesos de pacificación, particularmente en Centroamérica, aumentó del 3% al 10% en el curso del mismo período referido.

Por otra parte, entre los principales beneficiarios de la ayuda sueca se encuentran países que no gozarían de tal consideración si se aplicaran estrictamente los criterios que teóricamente presiden la cooperación para el desarrollo de Suecia. Así por ejemplo, en 1993-94, la República de Suráfrica, en octavo lugar con el 1,9 % de la AOD/PNB y China, en la undécima posición con el 1,5 %. Esto no hace sino confirmar que son muchos otros los criterios sopesados por las autoridades suecas a la hora de orientar sus actuaciones, aunque no por ello debemos dejar de reconocer la indudable calidad y volumen de la cooperación sueca para el desarrollo.

5. 2. *Finlandia*

Para una mayor eficacia de su cooperación para el desarrollo, Finlandia, al igual que Suecia, sigue el *principio de concentración* regional y sectorial. En teoría, la elección determinante es la de los países, mientras que la de sectores sólo intervendría *a posteriori*, al fijar la estrategia de prioridades del país beneficiario de que se trate y la capacidad finlandesa de ofrecer recursos de calidad en ámbitos concretos.

Son tres los principales *criterios* seguidos por Finlandia para establecer sus prioridades regionales:

- 1) La concentración de esfuerzos en los países más pobres como imperativo ético, pues todo otro argumento sería de difícil conciliación con los principios en los que se basa la cooperación finlandesa para el desarrollo. Sin embargo, también hay un reconocimiento explícito de que se han hecho algunas excepciones a esta regla general.
- 2) La compatibilidad de la política de desarrollo de los países beneficiarios con los objetivos y los medios de la estrategia finlandesa.
- 3) La eficacia con la que Finlandia puede administrar la ayuda al país receptor.

Pero, si bien en la elección se tienen en cuenta estos criterios y junto a ellos una multitud de cuestiones de menor consideración, al final siempre es una decisión política. Además, Finlandia cuenta con un acervo de más de treinta años de cooperación para el desarrollo, por lo que, en muchos casos, las prioridades actuales son el resultado de opciones y compromisos del pasado.

Aunque es el Gobierno quien tiene la responsabilidad de la toma de decisiones, debe hacerlo en el marco de los mandatos acordados por el Parlamento, y tanto uno como otro pueden hacer recomendaciones a la hora de examinar el presupuesto y el informe anual sobre la cooperación para el desarrollo. Por tanto, corresponde al Parlamento un destacado papel, pudiendo incluso tomar posición respecto a la estrategia apropiada en cada país.

Sin embargo, es el Gobierno quien decide los llamados *países de cooperación prioritaria*, con los que Finlandia realiza una cooperación amplia y permanente a largo plazo, lo que puede significar un compromiso y cierto nivel de participación en las reformas económicas y los cambios estructurales de tales países. Recientemente se ha puesto en marcha un proceso de elaboración de estrategias por países para mejorar la toma de decisiones en la elaboración de los programas que les afecten. En 1993 eran 13 los países prioritarios, pero los problemas presupuestarios han hecho desaparecer de la lista actual a Bangladesh, Sri Lanka y Perú. Por tanto, hoy día son 10 los Estados que gozan de esta consideración y que expongo por continentes:

- En **África**: Egipto, Etiopía, Kenia, Mozambique, Namibia, Tanzania y Zambia.
- En **Asia**: Nepal y Vietnam.
- En **Latinoamérica**: Nicaragua.

No obstante, desde 1990, y como regla general, aproximadamente sólo la mitad de los recursos de la ayuda bilateral han sido destinados a los países de

cooperación prioritaria. Además, entre los principales Estados beneficiarios de la ayuda bilateral finlandesa se encuentran países que no tienen esa prioritaria consideración como, por ejemplo, en 1993-94, Malasia, en cuarto lugar con el 3,5 % de su AOD/PNB, China, en sexta posición con el 3,1 %, la antigua Yugoslavia, en noveno lugar con el 2,1 % (sobre todo por vía de la ayuda humanitaria y de emergencia).

También puede ser engañoso el dato de que sólo haya un país de cooperación prioritaria en Latinoamérica, pues esta región recibió en 1993 el 23 % de la ayuda bilateral finlandesa, si bien es cierto que ocupa el último lugar en relación con las otras dos grandes zonas que son objeto de su cooperación: África subsahariana (50,2 %) y Asia (36 %). En cualquier caso, la AOD finlandesa destinada a Latinoamérica no ha cesado de aumentar a lo largo de los últimos diez años, quizá por ser allí más fácil su penetración frente a las dificultades encontradas en los otros continentes.

Por otra parte, si hay dudas razonables sobre el rigor con el que se aplica el principio de la concentración, éstas se extienden también al criterio de la pobreza. Ilustrativo al respecto creo que puede ser el hecho de que en 1991, un año después de su independencia, Namibia se convirtiera en el principal beneficiario de la ayuda finlandesa y, simultáneamente, se suprimían los programas de ayuda con Somalia y Sudán. Quizá aquí se siguiera más bien un objetivo de penetración en un país recientemente independizado y con grandes riquezas minerales en su subsuelo que dar prioridad a los países más pobres.

Como consecuencia de todo lo anterior, queda claro que, junto a la ayuda «concentrada» en países de cooperación prioritaria, existe una importante asistencia que reviste la forma de *cooperación para proyectos*. Ésta, obviamente, puede ser acordada para países distintos de los que son objeto de esa prioritaria cooperación, y, en ella, el proyecto en curso es el primer criterio de selección, si bien la opción por un país u otro se hace, en teoría, siguiendo idénticos presupuestos que para la elección de aquéllos.

Por otra parte, hay que hacer obligada referencia a una zona que, por los todavía recientes acontecimientos habidos en su seno y por su proximidad geográfica, ha absorbido buena parte de la atención exterior de Finlandia hasta el punto de dedicar un *programa específico para Europa Central y Oriental*. En él se subraya, de un lado, el interés primordial de que en su vecindad geográfica se produzca un desarrollo político y económico estable y, de otro, el objetivo

especial de Finlandia por promoverse como corredor de tránsito, como base de apoyo operativo y logístico, y como proveedor de suministros para proyectos multilaterales que se realicen en sus cercanías.

Dados estos intereses directos implicados, Finlandia, pese a la acusada recesión económica que ha venido sufriendo en los últimos años, ha participado significativamente en la financiación de proyectos bilaterales y multilaterales llevados a cabo en la zona (en 1992 Finlandia fue el país que más ayudó a los nuevos estados bálticos), lo cual, por cierto, no ha hecho sino agravar la situación respecto de su tradicional cooperación para el desarrollo por el desvío de fondos que supone.

La ayuda bilateral se concentra en su más cercano entorno geográfico y cultural, donde por cierto sus empresas tienen las mejores condiciones para operar. Es decir, en los **países bálticos** (incluso hay un Tratado de cooperación y asistencia económica con Estonia, en vigor desde septiembre de 1993), en **Polonia** y en las **regiones vecinas de la Federación Rusa** (República de Carelia, regiones de Murmansk y Leningrado y la ciudad de San Petersburgo), con la que entró en vigor en agosto de 1992 un Tratado de cooperación en el que se alientan los contactos directos entre las autoridades regionales y locales de ambos lados de la frontera.

Finalmente, si la AOD finlandesa alcanza a 96 países en total es debido, sobre todo, a la actividad de la SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación), que acuerda financiación mixta a tasas de interés subvencionadas detrayendo fondos del presupuesto de ayuda. No obstante, sus actividades no parecen seguir los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo ni sus prioridades regionales y sectoriales (se concentran en industria, energía y telecomunicaciones y no están orientadas hacia la lucha contra la pobreza).

6. Prioridades sectoriales

6.1. Suecia

De acuerdo con el principio de la concentración anteriormente visto, Suecia trata de focalizar su ayuda en aquellas áreas que son estratégicas en el proceso de desarrollo al mismo tiempo que en materias que no podrían financiarse de ningún otro modo.

Generalmente, Suecia se abstiene de imponer condiciones formales a nivel

macroeconómico, limitando su actuación al nivel sectorial y al de los proyectos. No obstante, en algunos casos ha sido posible influir sobre la política económica de los países beneficiarios, principalmente en aquéllos que han gozado de la condición de receptores de ayuda bilateral sueca durante largo tiempo, y gracias al estrecho diálogo sobre las medidas a tomar.

Para evitar el estrangulamiento económico de los países en desarrollo, Suecia presta un fuerte **apoyo a los programas de reajuste económico**, en particular en el marco de operaciones de cofinanciación con la «Facilidad de ajuste estructural reforzada» del FMI (Fondo Monetario Internacional) y el «Programa especial de asistencia en favor de los países de débil economía sobreendeudados del África subsahariana», cuya responsabilidad atañe al Banco Mundial. Hay que advertir que Suecia juega un activo papel en los acuerdos de cooperación entre los países nórdicos y los nueve países miembros de la Conferencia de coordinación del desarrollo del África austral.

En el ejercicio 1988/89 se introdujo un nuevo tipo de asistencia para la realización de proyectos especiales en los países fuertemente endeudados. En definitiva es un **apoyo a la balanza de pagos** en el marco de una acción conjunta con otros donantes, incluyendo contribuciones a través de instituciones multilaterales como el BM (Banco Mundial) o el FMI. En consecuencia, este nuevo tipo de asistencia juega un importante papel en el apoyo a las políticas de reforma económica, normalmente en línea con los acuerdos del Banco Mundial y el FMI. Precisamente una parte creciente de esta ayuda de apoyo a la balanza de pagos está directamente ligada a la financiación de programas concertados de ajuste sectorial y macroeconómico de las dos instituciones citadas (FMI y BM), al tiempo que la porción restante ha visto reforzados sus lazos con los programas de ajuste estructural.

En realidad, con las medidas anteriores Suecia trata de asegurar que los países receptores de su ayuda recuperen la credibilidad internacional necesaria para poder atraer fondos privados por sí mismos.

Sin embargo, donde Suecia estima que debe ponerse el acento es en el **apoyo de la agricultura, las infraestructuras y la industria**, pues han sido los sectores clave de su propio desarrollo. De otro lado, las dos principales áreas donde Suecia cree poder ofrecer su especial saber hacer son la industria y la investigación.

Una importante crítica que se le hizo con ocasión del examen del CAD de 12 de junio de 1992 es la **debilidad de la ayuda sueca para el sector de población**,

cuyo volumen se encuentra por debajo de la media del propio CAD. A raíz de ello, el gobierno sueco señaló su propósito de mejorar los esfuerzos a este respecto, y, tras la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo, ha decidido revisar su política en tales ámbitos. Habrá una perspectiva más amplia tratando de reforzar el papel de las mujeres, garantizar el acceso de todos a los servicios sanitarios y favorecer una explotación sustentable de los recursos naturales, sin olvidar el apoyo a la educación como instrumento para alcanzar un estado de conciencia sobre las cuestiones demográficas en los países en vías de desarrollo. También se señalan como sectores esenciales para la cooperación sueca en este ámbito el suministro de agua y alimentos y los problemas medioambientales relacionados con la urbanización.

Otro de los ámbitos de actuación es la **promoción de la democracia y del respeto de los derechos humanos**, terreno en el que se ha actuado vía ayuda humanitaria, particularmente en Latinoamérica y África austral. El gobierno considera que en estas materias los movimientos populares y las organizaciones no gubernamentales suecos tienen un destacado papel que jugar. Incluso se sugiere en un informe oficial («Demokratier kräva dessa partier!»), el apoyo a partidos políticos de países en desarrollo y de Europa Central y Oriental a través de vínculos con los partidos políticos suecos, siendo responsable de tales actividades el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sin embargo, seguir tal sugerencia supondría que las funciones actualmente asignadas a la cooperación para el desarrollo deberían ser cambiadas para permitir el apoyo a proyectos con partidos políticos como receptores. Además, algunas embajadas han subrayado el riesgo de complicaciones políticas y advierten que los prerrequisitos para este tipo de cooperación son inciertos. Debido a todas estas razones la cuestión se ha postergado hasta que exista un más amplio estudio de la misma.

Igualmente, se procura una **mejor y mayor integración de las mujeres en las actividades de desarrollo**. Se afirma que el fortalecimiento de los derechos de la mujer es una meta por sí sola, y que los niños son alcanzados a través de las mujeres.

Por último, es característico de la AOD sueca que una relativamente amplia proporción de la misma se destine a la **ayuda de emergencia**. A título ilustrativo, diremos que, en el año fiscal 1994/95, supuso el 21,8% de los fondos de ASDI, que es, con mucho, el porcentaje sectorial más elevado. Los restantes ámbitos de actuación son: agricultura, silvicultura y pesca (12,6%), infraestructuras (9,8%),

sanidad (12%), educación (10,1%), asuntos sociales (13,3%), apoyo a las importaciones y alivianación de la deuda (8,7%), administración y dirección (5,8%) y otros (6%).

6.2. *Finlandia*

Como reflexión previa al respecto, Finlandia cree que la idea predominante en la concepción nórdica de la cooperación para el desarrollo, que ha estado en vigor hasta los años ochenta (según la cual los países en desarrollo deberían ser objeto de una política social global), se encuentra actualmente desacreditada y ha sido reemplazada por la convicción de una interdependencia de la humanidad en su conjunto. Esta nueva orientación obliga, pues, a examinar la relación entre la cooperación para el desarrollo y otros aspectos que afectan a los países en desarrollo, como la agricultura, el comercio, la competencia, el trabajo, la inmigración, etc.

Por otra parte, durante los años ochenta, la reestructuración de las economías de los países en desarrollo tuvo cierto impacto sobre las condiciones previas de una cooperación para el desarrollo eficaz. De ahí el apoyo de los países donantes al ajuste estructural como un objetivo de la cooperación para el desarrollo tan importante como los proyectos juiciosamente concebidos y bien ejecutados, incluso imponiendo ciertas condiciones y sin contemplar suficientemente los aspectos sociales negativos.

En cambio, en la actualidad, el carácter condicional se «impone» también en ciertas consideraciones sociales y no sólo en la economía. En efecto, pues todos los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se han comprometido a promover el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Incluso ciertos países donantes han empezado a discutir la posibilidad de recurrir a sanciones negativas, es decir, a suspender la ayuda si el país beneficiario no satisface sus exigencias en la materia.

Entrando ya en aspectos más concretos, cabe decir que Finlandia, en principio, concentra su ayuda en sectores en los que puede sacar partido de su saber hacer y de su competitividad internacional. La intención del gobierno es destinar partes aproximadamente iguales a los tres siguientes sectores: un tercio a la agricultura y la silvicultura, otro tercio al desarrollo social y un último tercio a la infraestructura económica y el desarrollo industrial.

En el documento sobre la estrategia finlandesa se hace especial hincapié en los siguientes temas: medio ambiente, igualdad entre sexos, población, capacitación y educación, servicios básicos en las zonas rurales, agricultura, desarrollo de técnicas para la ejecución de proyectos de forestación sustentable y la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En la práctica, los más importantes sectores de la cooperación finlandesa para el desarrollo son **la agricultura, la silvicultura, la ayuda alimentaria, el suministro de agua y otras materias referentes al desarrollo humano**. Particular importancia se concede a la silvicultura, con la pretensión de ejercer el liderazgo en el sector forestal en los países receptores de su ayuda, papel que ya ha asumido en Nepal.

En el ámbito del desarrollo humano, se confiere especial atención a la situación de las mujeres, no sólo desde un enfoque de género sino también por su relevancia en la planificación demográfica y familiar, en el progreso democrático y el respeto de los derechos humanos y en el desarrollo económico y social en general. Igualmente, se valora la contribución de los proyectos a la satisfacción de las necesidades fundamentales, al desarrollo de las zonas rurales y a la consolidación de las infraestructuras de los países beneficiarios.

Sin embargo, la ayuda finlandesa, en su conjunto, está por debajo de la media del CAD en lo que se refiere a servicios educativos, sanidad, suministro de agua y saneamientos y programas en favor de la población. En cambio, hay un peso relativamente elevado en sectores como la energía, la agricultura, la silvicultura y la industria manufacturera.

Aspectos más bien marginales dentro del conjunto de su cooperación son los culturales, abordados principalmente cuando preservan la identidad nacional o el patrimonio histórico, y los de investigación. Por contra, la ayuda a los refugiados llegados a Finlandia, principalmente de la antigua Yugoslavia, ha absorbido últimamente una parte creciente de la AOD (6,6 % en 1992).

Una nueva característica de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial es el rápido incremento de la *ayuda humanitaria*, cuya necesidad cree Finlandia que puede ser prevenida a través de la cooperación para el desarrollo reduciendo las desigualdades económicas y sociales y tratando de disminuir los riesgos de conflictos violentos. Como los organismos de Naciones Unidas son la principal vía por la que se canaliza la ayuda humanitaria, Finlandia considera urgente e importante reformar y racionalizar los mecanismos administrativos de la ayuda

humanitaria de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se compromete a realizar esfuerzos para mejorar la coordinación entre los países donantes.

7. La cooperación multilateral

7.1. Suecia

Aproximadamente un tercio de la AOD sueca es cooperación multilateral, que, administrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, se encauza a través de diversas organizaciones internacionales, pero, principalmente, a las agencias de Naciones Unidas, al Banco Mundial y a bancos regionales de desarrollo.

Por otra parte, Suecia, junto con los restantes países nórdicos, juega un importante papel en la formulación de las políticas de Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo. Actualmente está promoviendo activamente reformas en el sistema de la ONU (Organización de Naciones Unidas) en los sectores económico y social. En concreto, en el marco del proyecto nórdico de Naciones Unidas, iniciado en 1988 conjuntamente con Noruega, Finlandia y Dinamarca, se considera que deben introducirse nuevas formas de gobierno y financiación de la ayuda al desarrollo y una mejor y más eficiente coordinación de la ayuda de emergencia.

Finalmente, hay que citar una iniciativa sueca de establecer un instituto internacional para la democracia y las elecciones libres que ha recibido fuerte apoyo internacional.

7.2. Finlandia

Finlandia ha concedido siempre gran importancia a la cooperación multilateral (el 41 % de su AOD en 1991 y el 32 % en 1993), sobre todo a la efectuada a través de las agencias y organismos de Naciones Unidas, aunque también participa activamente en las instituciones financieras internacionales para el desarrollo y, ahora, en el seno de la Unión Europea.

Sin embargo, la reducción de su presupuesto de ayuda ha afectado en mayor proporción a los fondos destinados a la cooperación multilateral (el 24 % en 1994), quizá en previsión de que luego aumentaría con su entrada en la Unión Europea. Además, tras las últimas elecciones parlamentarias de marzo de 1995, el nuevo gobierno de coalición, basado en un informe del ministro Jaakko

Iloniemi, señaló que habían cambiado las razones por las que Finlandia había hecho gala hasta ahora de una alta consideración a los programas de Naciones Unidas. En realidad, me acerco más bien a pensar que los fuertes recortes de su presupuesto de ayuda y el nuevo compromiso de aportar fondos al presupuesto comunitario de cooperación para el desarrollo son las verdaderas razones que han motivado el cambio de orientación respecto a su contribución a los programas de Naciones Unidas.

En cualquier caso, Finlandia comparte los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas y los ideales de dicha organización en los terrenos político y económico. Junto con los restantes países nórdicos, ha jugado un activo papel en el incremento de la eficacia de los programas y fondos de desarrollo de Naciones Unidas. Incluso su representante ha sido el portavoz de todos los países nórdicos al negociar el conjunto de medidas. En la actualidad, se propone como objetivos restaurar el papel de la organización tal y como preveía la Carta, promover una mayor concentración de la administración de sus actividades operativas y mejorar la coordinación entre Naciones Unidas, las instituciones financieras de desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Por otra parte, en los últimos años y tras la caída del telón de acero, Finlandia procura influir para que las instituciones financieras internacionales dirijan mayor atención hacia sus regiones vecinas en la Federación Rusa y los países bálticos. De ahí que inicie proyectos con financiación propia pretendiendo lograr la participación ulterior de dichas instituciones financieras internacionales en las futuras inversiones. Por vía multilateral se actúa en dicha zona a través del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Escandinavo de Inversiones y la Unión Europea.

8. La cooperación no gubernamental

8.1. Suecia

Suecia cuenta con una larga tradición en este sentido. De hecho, fueron organizaciones no gubernamentales las que, en los años cincuenta, tomaron la iniciativa para que el Estado sueco emprendiera una política de cooperación para el desarrollo. Así, en 1952, crearon el Comité Central de Ayuda Técnica Sueca

a Regiones Subdesarrolladas, que sería un punto de referencia para la posterior creación, en 1962, de la Oficina Sueca de Ayuda Internacional (NIB), ya a cargo del Estado y que, en 1965, sería sustituida por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA o ASDI). Ésta tiene en su directiva, entre otros miembros, a representantes de las ONG más importantes.

Otra relevante característica es que una muy elevada proporción de la ayuda sueca es canalizada a través de las aproximadamente 300 organizaciones no gubernamentales existentes, sobre todo en la ayuda de emergencia y para fines sanitarios y educativos. Ello se justifica porque las ONG alcanzan en su actuación a los grupos más desfavorecidos y ayudan a construir sociedades plurales y democráticas, pues contribuyen a la movilización de los ciudadanos de los países en desarrollo en fuertes organizaciones y movimientos populares, lo que refuerza su posición frente a posibles abusos de poder tanto de élites concretas como del propio Estado.

Asimismo, son más efectivas en diseminar nuevas vías de pensamiento que las propias campañas gubernamentales y son a menudo el mejor canal para la integración de los jóvenes en la sociedad así como para reforzar la posición de las mujeres. Pero también se justifica porque, por intermediación de las ONG, sectores de la sociedad sueca intervienen en la cooperación para el desarrollo, proporcionando así un mayor apoyo social a estas actividades.

Sin embargo, esta elevada canalización de la ayuda oficial vía ONG implica también una alta dependencia de los fondos gubernamentales. Esto explica la recelosa posición que muchas de ellas han tenido respecto de la incorporación de Suecia a la Unión Europea, que les supone una disminución en la percepción de tales recursos. Además, ahora tienen que enfrentarse a nuevos retos como la adaptación a procedimientos distintos y la actuación en un ámbito comunitario poco conocido.

8.2. *Finlandia*

Finlandia contempla las organizaciones no gubernamentales finlandesas como un instrumento de su política de cooperación para el desarrollo, ya que pueden lograr objetivos inaccesibles de otro modo, como, por ejemplo, la realización de proyectos en los que sería difícil la ejecución o la influencia por vías oficiales y la extensión de los contactos a países donde no existe cooperación oficial.

En consecuencia, Finlandia realiza algunas de sus actividades de cooperación para el desarrollo por intermedio de organizaciones no gubernamentales finlandesas como complemento de la cooperación oficial, pero prestando particular atención a la elección del proyecto y el modo de ejecución, a que su objeto sea ayudar a un país en desarrollo y no el consolidar la ONG finlandesa y a la propia capacidad de ésta para alcanzar los objetivos fijados.

Tratándose de ONG internacionales o finlandesas que operen en países en desarrollo, la financiación es más selectiva y la información previa de la organización mucho más estricta, porque, en tales casos, los proyectos son más difíciles de seguir sobre el terreno.

En la actualidad, alrededor de 140 ONG finlandesas intervienen en cerca de 400 proyectos de cooperación para el desarrollo en unos 70 países, principalmente en África, hacia donde se dirigen más de dos tercios de los proyectos, y en asistencia sanitaria, servicios sociales varios, formación y educación. Es además propósito del gobierno reforzar y estimular la participación de las organizaciones no gubernamentales.

9. La integración en la Unión Europea

9.1. Suecia miembro de la Unión Europea

Las consecuencias de la pertenencia de Suecia a la Unión Europea fueron analizadas en detalle a lo largo de 1994 por el Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y serán publicadas por entero en un informe especial, a cuyo borrador no he podido tener acceso. Sin embargo, por ahora pueden señalarse algunas cuestiones fundamentales que son las que a continuación siguen.

La incorporación de Suecia a la Unión Europea es contemplada por el gobierno sueco como una gran oportunidad de participar y tener directa influencia en una cooperación que supera en más del doble al presupuesto sueco para la misma materia y que, además, tiene una dimensión mundial, cubriendo numerosas áreas de actuación.

Por otro lado, mediante la participación en el diálogo comunitario sobre los asuntos concernientes a la cooperación para el desarrollo, Suecia tendrá la ocasión de verse favorecida por recíprocos intercambios de experiencia con un

grupo de países que, conjuntamente, son responsables de más de la mitad del total de la cooperación mundial.

Pero, aunque Suecia puede beneficiarse de la experiencia de otros países, también tiene mucho que ofrecer. El gobierno sueco tiene el propósito de hacer un uso activo y constructivo de su pertenencia a la Unión Europea, por lo que pretende cooperar estrechamente con aquellos Estados miembros con los que comparta una idéntica visión sobre los temas que atañen a la ayuda al desarrollo. Al mismo tiempo, estima que la activa participación en la Unión Europea debe ir paralela con una cooperación global intensificada.

Por otra parte, los propósitos de la cooperación comunitaria, señalados tras el Tratado de Maastricht en el art. 130 U del Tratado de la Comunidad Europea, están en consonancia con los objetivos de la cooperación sueca y, además, se proclama el principio de su complementariedad respecto de las políticas nacionales como consecuencia del principio de subsidiariedad introducido por las presiones británicas.

Del mismo modo, tras el Tratado de Maastricht, el art. 130 X del Tratado de la Comunidad Europea contempla la necesidad de una efectiva coordinación de la Comunidad y los Estados miembros en sus respectivas políticas de cooperación al desarrollo. Suecia participa de esta visión y cree que la mejora de la coordinación a nivel político así como la implementación de los distintos programas de ayuda al desarrollo serán prerequisites para una más eficaz utilización de los recursos disponibles. Por todo ello, para Suecia el Tratado de Maastricht significa un paso adelante hacia una intensificada cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Y si hay coincidencia en los objetivos y en la necesidad de coordinación, ésta se extiende en gran medida a las prioridades, pues, aunque la cooperación comunitaria ha estado muy enfocada hacia proyectos, está incrementando su orientación hacia el apoyo de sectores o programas. De otro lado, también está aumentando la consideración de cuestiones como la democracia, el respeto de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la posición de las mujeres en el desarrollo. Igualmente, dedican una elevada proporción de sus recursos a la ayuda de emergencia y comparten una preocupación creciente por la efectividad de la cooperación.

Pero es más, incluso hay cierta coincidencia entre sus prioridades regionales. En efecto, en la lista de los 25 principales países receptores de ayuda comunitaria

se encuentran 11 que también gozan de esta cualidad respecto de la cooperación sueca. La mayor parte de la asistencia se dirige en ambos casos al África subsahariana.

Finalmente, citamos el elenco de materias respecto de las que el gobierno sueco ha puesto de manifiesto su voluntad de dar *particular prioridad en el marco de la cooperación comunitaria*. Éstas son:

- 1) Los asuntos relativos a **localidad y eficiencia** de la cooperación, incluyendo la transparencia, la mejora de los procedimientos para la implementación de programas y proyectos, la intensificación de la coordinación, el refuerzo de la planificación y programación, el desarrollo de estrategias por países, una mayor utilización de evaluaciones y análisis de experiencia y una más eficaz organización administrativa en Bruselas.
- 2) El desarrollo continuado de una **estrategia a largo plazo** en la lucha contra la pobreza.
- 3) El fortalecimiento de la integración de los **aspectos medioambientales y de género**.
- 4) El impulso de medios para contribuir a la **democratización**, al Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos.
- 5) El impulso de formas de **apoyo al desarrollo económico y político estables**, incluyendo ayudas a programas de ajuste estructural y al diálogo político y económico.
- 6) Una **más eficaz coordinación y dirección** de las contribuciones y de las medidas en torno a **la ayuda de emergencia y a la prevención de conflictos**.
- 7) Una creciente focalización sobre el **desarrollo de los recursos humanos**, incluyendo el apoyo a servicios sanitarios, educación, medidas de ayuda a minusválidos y contribuciones varias en el ámbito de la población.
- 8) El impulso de una **más estrecha ligazón entre la ayuda de emergencia, la ayuda alimentaria y la cooperación para el desarrollo a largo plazo**.

9.2. Finlandia miembro de la Unión Europea

Finlandia ha destinado importantes recursos a la preparación de su adhesión a la Unión Europea en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo: ha asistido en calidad de observador a diversas reuniones para informarse de los

diversos programas existentes, ha enviado numerosas misiones de consulta a Bruselas y encargó un estudio comparativo de la cooperación finlandesa y comunitaria.

Con base en dicho estudio, puede afirmarse que sus políticas de cooperación para el desarrollo no sólo no son incompatibles, sino que, sobre el papel, son similares, pese a ser fruto de historia y principios diferentes. Además, el Tratado de Maastricht reconoce las máximas de subsidiariedad y complementariedad en su título XVII sobre cooperación para el desarrollo.

Finlandia desea defender los valores nórdicos del desarrollo social y la igualdad, contribuir de manera positiva a mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación comunitaria para el desarrollo y aprender en materia de ayuda e intercambios con los países en desarrollo.

Finlandia cree que la adhesión tendrá menos impacto directo sobre su cooperación para el desarrollo que sobre su comercio y relaciones políticas con los países en desarrollo. La consecuencia más relevante la espera en la financiación de su cooperación, pues la necesaria aportación de fondos al presupuesto comunitario de cooperación para el desarrollo (estimada en el 14 % de la AOD finlandesa en 1995) supondrá, según el propio gobierno finés, la detracción de recursos de otras partes de su presupuesto de ayuda, porque, de ningún modo, se prevé el incremento de la AOD.

Por tanto, su ya difícil situación presupuestaria se agrava enormemente en 1996-97 con el inicio de sus contribuciones al octavo FED (Fondo Europeo de Desarrollo), pues sería necesario aumentar considerablemente la AOD para mantener la cooperación finlandesa para el desarrollo a un nivel equiparable al de la media de los restantes países miembros de la Unión Europea. Hasta ha habido propuestas de suprimir totalmente el programa de cooperación bilateral, pero tanto el gobierno actual como la mayoría de los dirigentes políticos finlandeses tienen la firme intención de mantenerlo. Hay una clara conciencia de la necesidad de proseguir con un significativo programa bilateral para gozar de mayor influencia en el seno de la Unión Europea y para dar más oportunidades a empresas y ONG finlandesas de tener experiencias que las hagan más competitivas a nivel europeo. No obstante, los temores no existen tanto por su saber hacer como por su reducido tamaño, por lo que es probable que FINNIDA tome un activo papel en la detallada información de los programas y acciones comunitarias.

Y, por lo que hace a los efectos sobre su cooperación multilateral, ya me referí con anterioridad a cómo sus nuevos compromisos en el seno de la Unión Europea suponen un correlativo descenso de los mantenidos hasta la fecha con Naciones Unidas.

Por otra parte, y como aspectos positivos, el gobierno cree que el efecto de la coordinación de la política exterior comunitaria sobre las relaciones globales de Finlandia con los países en desarrollo ganará considerablemente en importancia tras su adhesión. Además, podrá influir en las políticas comunitarias de desarrollo, aunque también quedará afectado de maneras varias el sistema finlandés de cooperación. Particularmente, le impone nuevas tareas de supervisión y coordinación de los programas finlandeses y le plantea los problemas presupuestarios ya vistos.

Igualmente, tras la adhesión la administración finlandesa ha tenido que reestructurarse, si bien sea levemente, para adaptarse a las nuevas exigencias. A nivel organizativo, se ha creado una unidad de coordinación de las cuestiones relativas a la Unión Europea, aunque los poderes operativos ligados a la política comunitaria se han delegado a los correspondientes servicios departamentales.

De otro lado, Finlandia debería revisar los principios generales sobre preparación y diseño de proyectos y adaptarse a los manuales de la Unión Europea sobre medio ambiente y sobre mujeres y desarrollo.

La adhesión no parece, sin embargo, que vaya a afectar a su cooperación con los llamados países prioritarios, pues éstos se encuentran, en mayor o menor medida, en el ámbito de actuación de la ayuda comunitaria, por lo que Finlandia tiene ciertas expectativas de ocupar una importante posición dentro de la Unión Europea en tales países, lo cual es bastante factible que ocurra en Nepal y Vietnam, donde la cooperación comunitaria ha sido más bien marginal.

En definitiva, Finlandia contempla su integración en la Unión Europea como una oportunidad de influir en la orientación de la cooperación comunitaria para el desarrollo hacia sus intereses y sus concepciones, pero también como un riesgo de quedar atrapado en una maraña de políticas y posicionamientos que no sólo no considera óptimos, sino que, en algunos casos, no comparte.

10. Lecciones para la cooperación española al desarrollo

Del estudio de la cooperación para el desarrollo de Suecia y Finlandia pueden extraerse unas claras conclusiones sobre los aspectos en los que cabe inspirarse

para la mejora de la cooperación española, dado el gran acervo y saber hacer de tales países en nuestra materia tanto por la cantidad y calidad de sus actuaciones como por su antigüedad y solera. Esto contrasta llamativamente con la juventud de la cooperación española para el desarrollo, precisamente por la reciente adquisición de nuestro nuevo status de país desarrollado (y no en vías de desarrollo como antaño) y por la creciente sensibilización de la sociedad española hacia los problemas del llamado Tercer Mundo.

No obstante, conviene advertir de modo general la dificultad de proceder a mejoras significativas en la cooperación española en momentos como los presentes en los que priman consideraciones económicas a la hora de vertebrar el presupuesto público con miras al cumplimiento de los criterios de convergencia europea. En efecto, para la mejora de la gestión de la ayuda española sería preciso, entre otras cosas, un incremento del personal de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), y consiguientemente de su presupuesto. Sólo así podrían atenderse debidamente tanto los problemas «arrastrados» del pasado reciente como los nuevos planteados, y muy particularmente la necesaria y adecuada coordinación de una cooperación descentralizada ya considerable y de la que fácilmente cabe augurar un incremento mayor en los años venideros. La fuerte concienciación de la sociedad española hacia estos temas ha motivado que cada vez más Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas dediquen parte de su presupuesto —en muchos casos llegando o superando con creces el afamado 0,7%— a financiar proyectos de cooperación para el desarrollo y, si no se toman adecuadas medidas de coordinación, se corre el riesgo de no optimizar los recursos empleados en favor de sus destinatarios del Tercer Mundo.

Por otra parte, y refiriéndome ya a las líneas de aprendizaje extraídas de la cooperación nórdica, quisiera también advertir su carácter simplemente de modesto apunte, dado que existen en elaboración tanto estudios exhaustivos de expertos como tesis doctorales justamente sobre las modificaciones que procede realizar en la cooperación española para el desarrollo. Hecha esta aclaración, paso a exponer las conclusiones que siguen en bloques temáticos independientes, parejos a aquellos a los que se han dedicado apartados específicos en el presente artículo.

Por lo que se refiere a la *organización administrativa de la cooperación*, cabe señalar dos claras enseñanzas. De un lado, se observa cómo, pese al alto grado de eficacia de la cooperación nórdica, se han acometido recientes reformas

administrativas con objeto de concentrar los diversos organismos implicados, refundiéndolos en uno solo con acrecentadas facultades de dirección y coordinación. De otra parte, se han creado oficinas de evaluación y auditoría interna o inspección con un «fuerte e independiente» status en términos organizativos. En mi opinión, sólo así se puede garantizar la absoluta veracidad de los informes y evaluaciones elaborados y su fiel ajuste a la realidad de las actuaciones efectuadas. De otro modo, nos exponemos a la probable contingencia de que los evaluadores procuren omitir datos con los que pueden dejar en evidencia a autoridades o/y organismos de los que dependen administrativamente.

Por otra parte, se impone un necesario cambio de mentalidad hacia las evaluaciones para que dejen de verse como un examen de lo efectuado para aprobar o suspender la gestión realizada y empiecen a contemplarse como lo que realmente son: un medio de obtener información para la mejora de las futuras actuaciones, es decir, el instrumento básico para que haya retroalimentación. Únicamente con retroalimentación se pueden observar los fallos presentes y reflexionar sobre las medidas o reformas oportunas. Bien es sabido por quienes tienen experiencia profesional en la cooperación española para el desarrollo que muchos informes se elaboran cuidadosamente por ser preceptivos y, una vez finalizados, se archivan diligentemente, pero no sólo sin extraer enseñanza alguna de ellos, sino a veces sin siquiera leerse.

En cuanto a los *objetivos de la cooperación*, genéricamente se comparten los de España con los de los países nórdicos, si bien los problemas se plantean en la práctica por la falta de coherencia entre lo proclamado y lo efectivamente realizado, entre los propósitos y las actuaciones. Es de todos conocida la relevancia cuantitativa que dentro de la AOD española tienen los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), presididos por criterios más de tipo comercial que de cooperación para el desarrollo propiamente dicha, lo cual por cierto ha sido justamente criticado por el CAD con ocasión del último examen realizado a nuestro país. Por descontado que la práctica totalidad de los países donantes, incluidos los nórdicos, cuentan con ayuda ligada, pero no en tan alto porcentaje como ocurre con la cooperación española (en 1996 el 42% de nuestra AOD total eran créditos FAD, lo cual, no obstante, supone una reducción desde su cifra más alta, alcanzada en 1983, fecha en la que coparon el 81,5% de la AOD total española).

Por otra parte, aunque también en nuestras actuaciones está aumentando la

ción regional y sectorial, en países de prioritaria consideración y en áreas estratégicas en el proceso de desarrollo y en materias que no podrían financiarse de ningún otro modo.

Sin embargo, en los ámbitos de *la cooperación multilateral*, de *la cooperación no gubernamental* y de *la adhesión a la Unión Europea*, no cabe extraer grandes lecciones para la cooperación española para el desarrollo. Es más, respecto de la última cuestión apuntada, nuestro país, por su mayor experiencia de pertenencia a la Unión Europea, cuenta con una posición de ventaja.

Finalmente, me gustaría terminar expresando mi opinión de que es precisa una continua adaptación y mejora de la cooperación española para el desarrollo no sólo en virtud de los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir todas las actuaciones públicas, sino también para consolidar la briosa sensibilidad actual de la sociedad española por el tema que nos ocupa. Sería una grave irresponsabilidad debilitar esta concienciación si en el devenir de los años se descubriera la ineficacia o los pobres resultados de las actuaciones emprendidas. En esa citada labor de continua adaptación y mejora de la cooperación española para el desarrollo, los países nórdicos pueden servir de modelo del que extraer sabias enseñanzas, pero ni debe ser el único objeto de inspiración ni hay que obviar el ingenio español, retiradamente demostrado a lo largo de los siglos y en muy diversas materias.

Bibliografía general

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement dans les années 1990. Rapport 1989*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1990*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1991*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1992*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1993*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le*

- Développement. Rapport 1994*».
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1995*».
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Repartition géographique des ressources financières*».
- DURÁN, Esperanza: «*Los programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países europeos: un estudio comparativo*», pp. 167–200 de «*La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*» (varios autores). Grupo Editor Latinoamericano. Programa Rial 1989.
- VARIOS (Freres, Christian y Barre, M-C): «*La cooperación bilateral de los Estados miembros y de los nuevos miembros de la Unión Europea con América Latina*», estudio preparado para la Comisión Europea (mimeo), 1995.

Bibliografía Específica

Sobre Finlandia:

- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Série des examens en matière de coopération pour le développement, Finlande, 1995, n° 11*», Les éditions de l'OCDE, Paris, 1995.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: «*Finland's Development Assistance 1995*», Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1996.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: «*Finland's and EU's development cooperation – a comparison*», report 1995:2, report of evaluation study (Jarle Harstad and Paul Silfverberg), Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1995.
- FINNIDA (Finish International Development Agency): «*Finland's Development Assistance 1993, Annual Report*», Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1994.
- FINNIDA, Direction Générale de la Coopération Internationale au Développement: «*La Finlande et la coopération pour le développement dans les années 1990, objectifs stratégiques et moyens*», Ministère des Affaires Etrangères, Helsinki, 1995.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: «Programa finlandés para Europa central y oriental», Helsinki, 1994.

Sobre Suecia:

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «Série des examens en matière de coopération pour le développement, Suède, 1992», Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

FRÖBERG, PER: «La ayuda de Suecia al Desarrollo Internacional», en «Naciones Unidas y otras claves para la paz», colección «actas» 17, pp. 77-87. Centro Pignatelli (Ed). Diputación General de Aragón, Departamento de Cultura y Educación.

INSTITUTO SUECO: «La ayuda al desarrollo internacional», Estocolmo, diciembre de 1992.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Management and Coordination in Swedish Development Assistance», Stockholm, 1993.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Development Cooperation in a changing world», Stockholm, 1995.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «International Development Cooperation (summary of the Budget Bill 1994/95)», Stockholm, 1994.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Current trends in Swedish Development Policy: Democracy and Human Rights», Stockholm, 1993.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Current trends in Swedish Development Policy: Population and Development», Stockholm, 1994.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency): «Sweden's Development Assistance in Figures and Graphs 1994/95», Sida's Department for Administration Division for Financial Control, Stockholm, 1996.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency): «Swedish Development Cooperation 95/96», Sida, Stockholm, 1996.

VARIOS: «Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Swe-

den». Edited by Olav Stokke. The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala in cooperation with The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo. Sweden, 1989. Estudio de la política sueca de cooperación en pp. 231–274 y numerosas referencias a lo largo de todo el libro.

VARIOS (Weine Karlsson, Ake Magnusson, Carlos Vidales): «*Suecia–Latinoamérica. Relaciones y Cooperación*», Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo (LAIS), Estocolmo, 1992.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

- AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)
- AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)
- ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional)
- BITS (Swedish Agency for International Economic and Technical Cooperation)
- BM (Banco Mundial)
- CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)
- FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo)
- FED (Fondo Europeo de Desarrollo)
- FINNFUND (Finnish Fund for Industrial Development Cooperation)
- FINNIDA (Finnish International Development Agency)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
- ONG (organización no gubernamental)
- ONU (Organización de Naciones Unidas)
- OONNGG (organizaciones no gubernamentales)
- PNB (Producto Nacional Bruto)
- SANDÓ U–CENTRUM (Swedish Board for Education in International Development)
- SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries)
- SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación)
- SIDA (Swedish International Development Authority)
- SWEDECORP (Swedish International Enterprise Development Corporation)



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 197-213

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

La Dialéctica Formación/Trabajo en el Derecho del Trabajo Español

La relación entre formación y trabajo que podríamos llamar normal supone que aquélla precede a éste: formarse es capacitarse para trabajar luego. Sin embargo, en tiempos recientes han aparecido formas de contrato laboral que distorsionan esta relación normal o fisiológica hasta convertirla en patológica: la formación se reduce entonces a un pretexto para ocultar la realidad social del paro. Ahora bien, cabe una tercera modalidad de relación, que es terapéutica: se da, por ejemplo, en el caso de discapacitados, para los que se prevén contratos en los que el trabajo es una ocasión de formarse y de encontrar la propia identidad y la realización personal.

Antonio MARZAL FUENTES (*)

(*) Profesor de ESADE. Universidad Ramón Llull. Barcelona.

Introducción

La dialéctica formación/trabajo puede ser pensada de dos maneras fundamentales. Primero, como una relación dialéctica normal, y en ese sentido fisiológica, que une secuencialmente a esos dos elementos (Parte I). Segundo, como una relación dialéctica anormal, y en ese sentido patológica, que se rige por leyes distintas, en todo caso más confusas o complejas, de las de la mera fisiología (Parte II). Habría todavía una tercera manera, también fundamental, de pensarla, tal como enseguida explicaré, y que, no siendo ni normal ni anormal en el sentido de la dialéctica fisiología/patología empleada, podría calificarse de relación dialéctica terapéutica (Parte III).

1. La relación dialéctica normal sería una relación lineal: primero uno se forma y luego se trabaja. Más aún, sería una relación teleológica: uno se forma primero, para poder trabajar más tarde. De hecho, la socialización normal de la persona por el trabajo en la sociedad industrial se realizó siempre a través de esta primera relación dialéctica, lineal y teleológica, la de la secuencia formación/trabajo. Y lo que el Derecho del Trabajo clásico hizo fue asumir, en consecuencia, esta realidad **jurídicamente**.

2. Pero, como ya he sugerido, no es ésta la única relación dialéctica pensable entre formación y trabajo. Más aún, posiblemente no es ésta la hoy dominante en los hechos. Junto a esta primera dialéctica racional, que, por ello, he calificado de normal y fisiológica, y que hacía del **primer** trabajo el **último estadio** de la formación tanto en los hechos como en el derecho, la relación que hoy parece regular más comunmente la articulación jurídica de la formación con el trabajo, es una relación dialéctica anormal, y en ese sentido patológica, que relaciona ambos elementos, en los hechos y en el derecho, no secuencialmente, sino sustitativamente.

Hoy el derecho del trabajo parece estar obsesivamente preocupado por la inserción social de los jóvenes, que, en las actuales condiciones económicas, no acaban de poder acceder normalmente al trabajo. En este contexto social hoy bien asumido por el derecho, la inserción social es el bien jurídico dominante protegido. Más que la formación o el trabajo. Y más también que la formación para el trabajo. En este otro modo de pensar la relación dialéctica formación/trabajo, que parece ser hoy el modo dominante, tanto en los hechos como en el derecho, la formación y el trabajo son vistos como elementos intercambiables al

servicio de la inserción social de la gente en edad de formarse o de trabajar (el nuevo bien jurídico protegido), en medios alternativos de la inserción social de los jóvenes, sin cuya consecución la sociedad como tal se revelaría difícilmente estable, y a la larga imposible, por falta de una cohesión social mínima.

3. Ahora bien, a veces, en casos muy excepcionales estadísticamente hablando, esa anormalidad inscrita en la segunda dialéctica (la de la formación y el trabajo no secuenciales, sino en paralelo) adquiere tal gravedad patológica, ya no sólo social sino directamente humana, que tampoco esa segunda relación dialéctica anormal sirve para explicarla, ni mucho menos para solucionarla en los hechos y el derecho.

Me refiero, en concreto, al trabajo de los disminuídos psíquicos (o, en el límite, también de los discapacitados físicos de una cierta gravedad), es decir, al trabajo de colectivos humanos enteros excluídos de la sociedad por el hecho de su minusvalidez, y del propio derecho del trabajo, por la dificultad de que se dé en esos colectivos, normalmente, la causa del contrato, dinero por trabajo.

Para este caso, revelador de una patología de la persona, la sociedad (hechos) o el derecho que asume esos hechos, también se ocupan de la formación y del trabajo de esa persona y de su relación dialéctica a través de ella, pero lo hacen de otra manera, distinta a la de los dos modos de la relación dialéctica formación/trabajo ya expuestos. La articulación de esos dos elementos ya no se hace secuencialmente (formar a esas personas para que trabajen), conforme a la primera manera de pensar la relación dialéctica formación/trabajo. Tampoco se hace sustitutiva o alternativamente (formación o trabajo para insertarse en la sociedad), conforme a la segunda manera de pensar la relación dialéctica formación/trabajo.

Aquí el problema ya no es la inserción en la sociedad de un marginado por falta de trabajo. Ahora el problema es la integración de una persona gravemente discapacitada en una sociedad dominada por los no-discapaces, con la pretensión de hacer de aquélla uno más de esta sociedad. Igualmente, aquí el problema ya no es formarse para poder trabajar. Ahora el problema aparentemente, sólo aparentemente, es el contrario, trabajar para poder formarse. En realidad, el problema es formarse por el trabajo, a través del trabajo, para ser persona como los otros en términos de antropología social, para adquirir la propia identidad de persona, que le proporcione un *status civitatis* en una sociedad dominada por el trabajo.

A esta concreta dialéctica formación/trabajo la he llamado, por ello mismo, una relación dialéctica terapéutica. Terapéutica en los hechos y en el derecho. En los hechos, porque se ha revelado que el trabajo y la formación que el minusválido adquiere en el trabajo, empezando por el descubrimiento de su propia identidad y de su dignidad humana, es lo que realmente lo integra en la sociedad. Y en el derecho, porque el actual derecho del trabajo tutela y protege, en esa relación del trabajo, la integración (que es más que la inserción social) del minusválido en la sociedad como persona. Sin este bien jurídico protegido, no serían comprensibles la mayoría de las reglas de derecho que afectan a los minusválidos.

Parte I. La Dialéctica Fisiológica Formación/Trabajo

Dije antes que esta relación dialéctica es la constituida por la secuencia lineal y teleológica de formación trabajo, o de formación, para poder trabajar. Entendida así esta relación, que he calificado de fisiológica, los elementos que la definen, formación y trabajo, son distintos para el derecho. Del segundo se ocupa el Derecho del Trabajo. Y del primero, de la formación, el Derecho Administrativo, que la organiza como sistema educativo en el Estado moderno.

1. Ahora bien, esa clara distinción secuencial no es una cesura radical. En los hechos, y, a veces, hasta en el Derecho agredido por la evolución de los hechos, el modelo normal de formación/trabajo, de formación para el trabajo, se hace algo más complejo.

Al principio eso significó—o debía significar—**el contrato de aprendizaje**, que tiene como causa precisamente la formación y no el trabajo, lo que subraya, o subrayaba, aún más la teleología de la formación para el trabajo. En términos reales, el contrato de aprendizaje es el último eslabón de la cadena formativa, que se hace ya en el sitio mismo del trabajo.

En el Derecho del Trabajo español esto parece tan claro, que el nacimiento del contrato de aprendizaje es anterior al del contrato común de trabajo. La ley de 17 de junio de 1911 reguló el contrato de aprendizaje, antes que se regulase el contrato de trabajo, que, en cuanto distinto del contrato civil de arrendamiento de servicios de los art. 1544, 1583 y 1584 del Código Civil, sólo en 1926 es tratado por primera vez en el libro I del Código de Trabajo.

Quizás no fuera esa temprana regulación más que el intento nostálgico de resucitar el sueño imposible del aprendizaje de los gremios, cuando ya la sociedad

no era gremial sino industrial. Pero el hecho es que la ley de 17 de junio de 1911, que crea y regula el contrato de aprendizaje, pervive a lo largo del tiempo. Primero, en la ley de Contrato de Trabajo de 1931 (República), luego, en su texto refundido de 1944 (franquismo). Y en el seno de Derechos del Trabajo tan distintos, como los de la dictadura de Primo, la República y el franquismo, el contrato de aprendizaje alarga su vida hasta prácticamente el postfranquismo, conservando su primer sabor de origen, su —si se comparte el juicio de Montoya Melgar (1) «**marcado paternalismo (control por el empresario de la actuación del aprendiz dentro y fuera del taller, corrección patronal de las infracciones laborales y personales del aprendiz, obligación del empresario de conceder al aprendiz tiempo para el cumplimiento de sus deberes religiosos...)**».

¿Era ese contrato de aprendizaje, de formación o de trabajo? Teóricamente habría que afirmar lo primero. La causa del contrato, la causa principal al menos, no es el trabajo sino la formación (2). La regulación de la ley de 1911, que perdura hasta el postfranquismo aceptaba la posibilidad de aprendizaje sin contraprestación salarial alguna (3), incluso con la sustitución del salario por una prestación económica que pagaría el aprendiz al maestro como contraprestación por el aprendizaje que recibía (4).

Pero en términos reales se podría decir lo contrario. En lugar de ser el último eslabón de la cadena formativa, el contrato de aprendizaje sería el primer eslabón de la cadena del trabajo. Ya en 1936, Gallart Folch podía decir lo siguiente

(1) Alfredo Montoya Melgar, *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, ed. 16a, 1995, pg.581. Un juicio sin duda razonable, pero también discutible en más de un punto, si se tiene una visión histórica sería, justamente a la luz, no especialmente brillante, de nuestro presente (que analizo en la parte II).

(2) «El fin principal del contrato de aprendizaje ha de ser la **adquisición** por el aprendiz de una perfecta capacidad en el oficio o industria de que se trate mediante la **enseñanza práctica** que le proporcione el maestro y la **técnica** que reciba en las **Escuelas profesionales públicas** o en las **Escuelas de Aprendizaje** establecidas por las empresas, **subordinando a dicho fin el de la utilización del trabajo del aprendiz**». Texto Refundido de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944, art. 123. Los subrayados son míos.

(3) «Cuando (...) en el correspondiente contrato no se estipule remuneración alguna, se entenderá retribuido únicamente el cambio de servicios». LCT, art. 124.

(4) «La remuneración del aprendiz al maestro no será debida, a no haberse pactado expresamente en el contrato». LCT, art. 124.

refiriéndose a la realidad de este tiempo con respecto al contrato de aprendizaje: «En el sistema gremial, el aprendiz era un discípulo, que si trabajaba era para adquirir la práctica profesional y para contrapesar el servicio docente que recibía de su maestro. Hoy la mayor parte de las veces, el llamado aprendiz no es sino un trabajador adolescente que ocupa el último peldaño de la jerarquía de los productores retribuidos, siendo su formación profesional o totalmente olvidada, o por lo menos relegada a segundo término» (5).

2. Y si la realidad del contrato de aprendizaje se desvanece tan pronto en los hechos, nada tiene de extraño que, con el último franquismo, el de la industrialización, la formación y el trabajo tendieran a separarse en los hechos y a separarse secuencialmente y así, de acuerdo con un modelo de formación profesional que se toma más de Francia que de Alemania, la formación profesional es pensada –y organizada– cada vez más como estadio previo al trabajo y al margen de la empresa (y de su contrato de aprendizaje). Un estadio previo formativo, que organiza el propio Estado directamente, en sus Escuelas de Formación Profesional, o indirectamente, a través de la iniciativa social tradicionalmente preocupada por la educación, las Ordenes Religiosas fundamentalmente. Coincidiendo con ello, las Escuelas de Aprendizaje de las empresas (algunas de ellas muy meritorias) desaparecen progresivamente. Y coherentemente con ello, tanto el paternalismo subyacente en la arcaica regulación del contrato de aprendizaje, como la experiencia vivida, y criticada por Gallart ya en 1936, que hacía del aprendiz sólo un joven trabajador barato, contribuyendo decisivamente –en tiempos de empleo fácil– a acabar con el contrato de aprendizaje como formación en el trabajo y por el trabajo.

El postfranquismo consagra formalmente ese proceso de disociación entre la formación y el trabajo, aunque sólo aparentemente. Porque si es verdad que, primero, la LRL (ley póstuma del franquismo), y luego, el ET de 1980 (que quiere ser la expresión del nuevo Derecho del Trabajo del nuevo régimen político) acaban con el viejo contrato de aprendizaje de 1911, el que había sobrevivido a cambios radicales de la sociedad política, no es menos verdad que acaban más con el **nombre** del contrato que con la **realidad** que se escondía detrás de aquélla, y que ahora comenzaba a revelarse con los rasgos nuevos y duros de un paro

(5) A. Gallart Folch, Derecho del Trabajo, Barcelona, 1936, pág. 108.

creciente y preocupante. Ante ello, el derecho comienza a propiciar –y a instrumentar en términos jurídicos– una línea política que hace de cualquier tipo de aprendizaje en el trabajo, y por el trabajo, medidas de fomento del empleo. Y en el límite, y ante la gravedad de los problemas sociales derivados del paro, medidas de inserción social. Por encima de las diferentes imbricaciones de la formación y el trabajo, es la inserción social lo que ahora comienza a preocupar y lo que ahora cuenta.

Parte II. La Dialéctica Patológica Formación/Trabajo

1. De hecho, en lugar del contrato de aprendizaje, el art. 11 del ET crea dos figuras diferentes de contratos (regidos por el derecho del contrato de trabajo común, y excluidos de la posibilidad legal de la relación jurídico–laboral de carácter especial del art.2.1 del ET): el «contrato de trabajo en prácticas» (nuevo en el panorama del Derecho del Trabajo español), y el «contrato de trabajo para la formación» o «de formación» (que sustituye con terminología más moderna al antiguo contrato de aprendizaje). Ambos contratos, incluidos en el mismo artículo de la ley, comparten una misma filosofía teórica formativa, aunque sólo son calificados con el nombre común de «contratos formativos» por una norma muy posterior (6).

En **términos teóricos**, parece predominar el elemento formativo. Predominio que se ve reforzado aún más –siempre en términos teóricos– en la última reforma del 94. El elemento formativo del primer contrato, del «contrato de trabajo en prácticas», es la práctica de los conocimientos previamente adquiridos para la obtención de un título, mientras que el elemento formativo del segundo, del «contrato para la formación», es la formación total (tanto práctica como teórica), llegando incluso a articularse, en casos marginales, con la formación impartida en el sistema general educativo previo al trabajo.

Pero en **términos prácticos** es posible dudar del carácter mixto (formación y trabajo) de ambos contratos. Y aún más del predominio de la formación sobre el

(6) El Real Decreto Ley 18/1993 de 3 de diciembre de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, reconvertido luego en la ley 10/1994 de 19 de mayo de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, que ha quedado derogada al haber sido incorporada en el texto refundido del actual ET).

trabajo, que aparentemente refuerza la reforma del 94. Si **formalmente** el contrato en prácticas estaba dirigido, ya desde 1980, a dar cobertura legal a la práctica de «becarios de empresa», **realmente** lo que se pretendía era frenar el crecimiento del paro entre los titulados superiores. Y, reafirmando esta perspectiva real, la jurisprudencia se encargó de ampliar al máximo los títulos habilitantes para esa clase de contrato, de modo que éste cumpliera más su función de dar trabajo a jóvenes en paro (universitarios o no), que la de completar su formación en los aspectos prácticos.

Desde esta perspectiva, es posible extender este análisis también al contrato de trabajo para la formación, viendo en él más un instrumento para facilitar el trabajo a los jóvenes, que para formarlos en el trabajo o por el trabajo.

De ello podría ser una expresión clara la ampliación, que se hace, en las sucesivas reformas, de la edad en la que es posible hacer este contrato. De los 16/18 años del ET del 80, se pasa a los 16/20 de la reforma del 84 (ley 32/1984 de 2 de agosto), para finalmente llegar a los 16/25 años, con la última reforma, la que se recoge en el texto refundido actualmente vigente del ET (Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de mayo).

Pero este proceso de primacía del trabajo sobre la formación se expresa aún más claramente en la propia Exposición de Motivos de la primera ley que reformó, en el 84, el ET, cuando dice lo siguiente: «La intensidad alcanzada por el **paro juvenil** aconseja perfeccionar las formas contractuales que permiten la **integración progresiva** de estos colectivos en el trabajo, a través de los contratos en prácticas y para la formación (...). Todas [estas formas contractuales] son formas ampliamente utilizadas en los países occidentales, en los que también se observa una situación de **paro juvenil** preocupante, como **medio** para que los jóvenes encuentren la posibilidad de una **etapa de adaptación al trabajo** a la salida del sistema educativo, y para que se creen **puestos de trabajo** que les permitan **familiarizarse con la vida laboral** y completar su formación a través del trabajo. Los contratos en prácticas y formación –continúa la Exposición de Motivos– **se facilitarán** al ampliar su duración máxima hasta tres años en ambos casos, al ampliar también a cuatro años el período posterior a la obtención del título durante el que se puede celebrar el contrato en prácticas, al elevar hasta los veinte años [recuérdese que hoy ya son veinticinco] el límite máximo de edad para celebrar contratos de formación y eliminar este límite para el trabajador minusválido, y, finalmente, al disminuir **la parte de la jornada destinada a**

enseñanza, en éste último tipo de contratos» (7).

Es verdad que desde una perspectiva constitucional se puede decir que, en el Derecho del Trabajo, el elemento formación se une con naturalidad al del trabajo, como si la formación fuera un elemento del trabajo mismo. A partir de la afirmación constitucional del derecho de todos los españoles, además de al trabajo, a «la promoción por el trabajo», el ET (art.4.2.b) reconoce, entre los derechos básicos de los trabajadores, el derecho a la «promoción y formación profesional en el trabajo», derecho que se ejerce, según la ley, en la propia «relación de trabajo», y derecho que es, por tanto, exigible frente al empresario.

2. Pero esa pretendida integración moderna de la formación en el trabajo, como enriquecimiento humano de éste, es más aparente que real. Lo real era el paro. Sólo muy pocos meses después del ET, la LBE (ley 51/1980 de 8 de octubre Básica del Empleo) previó, en su art. 14, el establecimiento, a través del INEM, de un plan de «Formación Profesional Ocupacional» en favor de jóvenes demandantes de primer empleo, así como de otros trabajadores necesitados de reconversión y recalificación profesional. Plan de formación «ocupacional» que se suma a otras ayudas de «formación profesional gratuita y preferente», a «acciones de asistencia técnica, reconversión y orientación profesional», o a «becas y ayudas para la formación y perfeccionamiento profesional en el extranjero», que, según el art. 10.2 de la ley, el Gobierno garantiza a las empresas que contraten «a trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo», así como a éstos mismos directamente.

El problema ahora es el paro, y la inserción social que aquél impide. De la mera yuxtaposición de las dos leyes, el ET y la LBE, se deduce que no es esa moderna dialéctica de la formación continua y el trabajo la que aquí predomina, sino que lo que ahora predomina es algo que responde a la patología social del paro creciente. De lo que se trata es de inventar y adoptar medidas de fomento del empleo de los jóvenes y de los demás colectivos (cada vez más numerosos) de trabajadores con especiales dificultades de inserción social.

Desde este momento, la inserción social se hace el registro común de todas las reformas, y tanto el trabajo como la formación se convierten en instrumentos de

(7) Ley 32/1984 de 2 de agosto sobre modificación de determinados artículos de la ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los Trabajadores. Exposición de Motivos, párrafos 4 y 5. Los subrayados son míos.

ella. Poder tener ocupados a los jóvenes es una prioridad social, frente a la cual la dialéctica formación/trabajo queda reducida a mera técnica instrumental indiferenciada.

De ello fue expresión un intento de reforma incluida en una Ley de Presupuestos, que autorizó al Gobierno a convertir en relación de carácter especial la relación laboral común de los jóvenes hasta una determinada edad, y siempre que se tratase de su primer trabajo. Su finalidad no podía ser más clara. Trasvasar del sistema educativo al sistema laboral a los jóvenes, a base de abaratar el empleo. La frontal oposición de los sindicatos hizo que el Gobierno no utilizara nunca la autorización del Parlamento.

Pero la última reforma del 94 se alimenta de los mismos principios. Esta reforma, pretendidamente constituida por medidas de flexibilización del mercado de trabajo (hoy ya incorporadas al actual texto refundido del ET), resucita por un lado, el nombre del contrato de aprendizaje, pero, por otro, no oculta, ni en los hechos ni en los principios, que de lo que se trata no es de formar, sino de «facilitar la inserción laboral de los jóvenes, cuya falta de formación específica o inexperiencia laboral constituye siempre el más serio obstáculo para su acceso al empleo» (8).

Para ello, los nuevos contratos formativos serán pagados con salarios inferiores a los del trabajo normal, su inclusión en la Seguridad Social será también menor, y la precariedad temporal se instalará igualmente en ellos. Calificados de «contratos- basura» por los sindicatos, estos contratos formativos, y especialmente el contrato de aprendizaje, revelan que el problema no es ni la formación ni el trabajo, sino la inserción social sobre todo de los jóvenes, al precio que sea, incluido el de los bajos salarios.

3. «Las becas y los contratos formativos: ¿dos caras de una misma realidad?», es una pregunta que se ha hecho por la doctrina española en los últimos tiempos con inteligencia (9).

(8) RDL 18/1993 sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, y Ley 10/1994 de 19 de mayo de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación. Exposiciones de Motivos.

(9) En las Segundas Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social de septiembre de 1995, dedicadas a la «Política de empleo y protección social». La pregunta del texto es el título de la comunicación presentada en esas mismas Jornadas por Josep Moreno i Gené (que aparecerá en su día en las Actas del Congreso).

En términos jurídico-formales las becas y los contratos formativos son dos cosas diferentes. Los segundos se rigen por el Derecho del Trabajo, y, aunque con reglas singulares, por el Derecho común del Trabajo. Y las primera por su propio derecho. ¿Un Derecho Administrativo de la Educación?. El RD 1992/1984 de 31 de octubre así lo daba a entender en su art. 19, que decía lo siguiente: «Quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto las prácticas profesionales realizadas por estudiantes **al amparo de la legislación educativa vigente** como parte integrante de sus estudios académicos». ¿Cuál era esa legislación educativa vigente, que yo he subrayado en el texto?. No gran cosa, en realidad. Seguramente por eso, el RD 2317/1993 de 29 de diciembre, que sustituyó al anterior derogándolo, suprimió la alusión a «la legislación educativa vigente» del art. 19, y convirtió a éste en su Disposición Adicional Primera con el siguiente texto: «Quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto las prácticas profesionales realizadas por estudiantes como parte integrante de sus estudios académicos o de **los cursos de formación profesional ocupacional**».

Sin duda ninguna este cambio, tanto en su exclusión de la «legislación educativa vigente», como en su adición de «los cursos de formación profesional ocupacional», responde a la inexistencia de un derecho general de las becas. Estas sólo vienen reguladas en el contexto de programas o convenios concretos (la formación profesional ocupacional, incluida en la Disposición Adicional citada, las Escuelas-taller, las prácticas en alternancia, los programas de cooperación Universidad-empresa...), y lo más decisivo que dice de ellas el derecho es su exclusión formal del carácter de relación jurídicolaboral. «En ningún caso se derivarán obligaciones propias de un contrato laboral» (art. 7 del RD 1497/1981 de 19 de junio). «No supondrán la existencia de relación laboral entre los alumnos y la empresa» (art. 4.2 del RD 631/1993 de 3 de mayo)... La configuración jurídica de la beca, al ser «figura no definida expresamente por la legislación» (10), es una tarea de la jurisprudencia, que ésta realiza mediante una interpretación teleológica de las becas. De acuerdo con ella, las becas suponen retribuciones dinerarias o en especie destinadas a posibilitar el estudio o la formación del becario. Normalmente no hay ninguna realización exigible de un tipo de actividad por parte del becario en favor del becante o de terceros. La beca normal y

(10) STSJ del País Vasco de 21 de junio de 1993.

fundamentalmente es un acto gratuito. Pero la jurisprudencia no excluye que la beca, **a veces**, suponga, junto a la retribución que recibe el becario y en conexión con ella, alguna actividad de éste que sea la «realización de una obra» (11), «la realización de un servicio» (12), «la realización de trabajos varios» (13), o «el cumplimiento de algunas tareas por parte del beneficiario, que no constituyen una contraprestación, sino la aportación de un mérito más para hacerse acreedor de aquélla y mejorar la carga de onerosidad que representa» (14). Y aquí es donde empieza la proximidad fronteriza a la figura del contrato formativo. Porque si «lo usual es que la aplicación de los conocimientos tenga lugar [en las becas] mediante la ejecución de trabajos», [de éstos] también resulta útil para el becante, lo que aproxima la figura en cuestión al contrato de trabajo» (15).

Ante ello, la doctrina ha hecho notables esfuerzos por afinar los matices que distinguirían una figura de otra, la beca de los contratos formativos. Pero sin negarle ni mérito ni utilidad a tales esfuerzos, una aproximación a la realidad, a la que se refieren tanto las becas como los contratos formativos, nos llevaría al tema y al problema de la inserción social, sobre todo de los jóvenes. Se habla de un divorcio creciente entre el sistema formativo y el sistema productivo, que alarga el tiempo de formación de los jóvenes, gracias a becas, ya que el sistema no produce trabajo para ellos. Pero el tema, no es la formación sino el no-trabajo; y el problema, el paro. Y la prolongación de los estudios y las becas no es más que el disfraz obligado del paro, que amenaza con la exclusión social de demasiada gente. La causa formativa de los contratos formativos y la función formativa de las becas podrán identificarse, o no, en términos formales, pero realmente no son más que instrumentos indiferenciados de inserción social en una sociedad dominada por nuevas amenazas. La jurisprudencia ha tenido la valentía de decirlo: «en la actualidad la **realidad del paro** y el obligado interés de las corporaciones públicas en su determinación **ha multiplicado el sistema de becas**, en tanto que en éstas se encuentra un **instrumento** que, al tiempo que **satisface las más elementales necesidades de los parados**, les **capacita** para

(11) STS de 13 de junio de 1988.

(12) STS de 13 de abril de 1989.

(13) STSJ de Madrid de 1 de febrero de 1990.

(14) STSJ del País Vasco de 21 de junio de 1993.

(15) STSJ de Madrid del 1 de febrero de 1990.

obtener **un trabajo remunerado**» (16). La dialéctica formación/trabajo se ha hecho patológica ¿Sólo patológica?. ¿No será, también terapéutica?.

Parte III. La Dialéctica Terapéutica Formación Trabajo

Una respuesta positiva a la última pregunta parece ser posible en el derecho español. Para el derecho español (17), la primitiva y más razonable relación dialéctica formación/trabajo que he calificado de fisiológica (formarse para trabajar), no tiene necesariamente que convertirse en sólo patológica; también puede ser terapéutica. En el caso de los discapacitados psíquicos, esto es particularmente claro y jurídicamente relevante. En este último contexto, la primitiva relación casi se invierte por completo. Ahora ya no se trata de formarse para trabajar, sino, al contrario, de trabajar para formarse, desde el trabajo, como hombre, para **ser hombre**, «para [la] completa realización personal y [la] total integración social» del discapacitado psíquico, en expresiva formulación de la ley (18). El conjunto de las medidas legislativas citadas en la última nota, tiene una clara y única finalidad: devolver a los discapacitados, a través del trabajo (y del trabajo más normal posible), su identidad reconocida de persona.

De ahí la triple posibilidad de trabajo (de más a menos) configurada por la ley en función del grado de (de menos a más) discapacidad: a) trabajo normal de mercado (19) (con las medidas de fomento adecuadas); b) trabajo protegido, pero productivo en relación con el mercado, remunerado en relación con el trabajador, y orientado a ser vía de acceso «al régimen normal de trabajo» (20); y c),

(16) STS de 13 de junio de 1988. Los subrayados son míos.

(17) Cf., entre otros, CE art. 49. Ley 13/1982 de 7 de abril, sobre integración social de los minusválidos. RD 1368/1985 de 17 de Julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo. Y, más parcialmente para nuestro tema, RD 1451/1983 de 11 de mayo, por el que se regula el empleo selectivo de medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos.

(18) Ley 13/1982, art. 1.

(19) «Será finalidad primordial de la política de empleo de trabajadores minusválidos su integración en el **sistema ordinario de trabajo**». Ley 13/1982 art. 37 (el subrayado es mío).

(20) «Los Centro Especiales de Empleo son aquéllos cuyo objetivo principal sea el de realizar un trabajo productivo, participando regularmente en las operaciones del mercado, y teniendo como finalidad el asegurar un empleo remunerado y la prestación de servicios de

finalmente, trabajo asistido en Centros Ocupacionales, cuya «finalidad [es la de] asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a los minusválidos, cuya acusada minusvalía temporal o permanente les impida su integración en una empresa o en un Centro Especial de Empleo» (21) como se puede deducir fácilmente de todo esto, es el trabajo la clave de la realización personal del minusválido, de su formación e identidad como persona, que lo hace igual a los demás, sino en el trabajo, sí por el trabajo.

En efecto, entre el conjunto de obligaciones y medidas que tanto la Constitución como la citada ley imponen o adoptan (22), lo más importante es la utilización del trabajo y «la integración laboral» en expresión de la ley (23), como instrumento de la «total integración social» y «de la completa realización» de la persona.

En este sentido, la integración es, para la ley, más que la pura inserción. Supone algo más que el fin de una exclusión (inserción). Implica también la rehabilitación del minusválido para integrarse en la sociedad por «razones de dignidad humana», donde el trabajo y la formación (tanto la necesaria para él, como la que se deriva de él) le hace capaz de sentirse hombre como los demás.

Por ello, el derecho español ha optado por igualar, en lo posible, el trabajo de los minusválidos al del resto de los trabajadores, haciendo de la relación de trabajo que le une a su empleador, una relación común de trabajo, o una relación de derecho común del contrato de trabajo (24), con la lógica adición de

ajuste personal y social que requieren sus trabajadores minusválidos; a la vez que sea un medio de integración del mayor número de minusválidos al régimen de trabajo normal». Ley 13/1982, art. 42.1.

(21) Ley 13/1982, art. 53.1.

(22) Obligaciones de los poderes públicos (CE art. 49), justamente «en razón de la dignidad que es propia» de la persona (ley 13/82 art. 1), inspiración de la legislación en la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental de la ONU (ley 13/82 art. 2), asociación a la Administración de «la iniciativa privada sin ánimo de lucro» (ley 13/82 art. 4.1), política de «mentalización de la sociedad [...] al objeto de que ésta colabore [...] al reconocimiento [...] de los derechos de los minusválidos, para su total integración» (ley 13/82 art. 5)...

(23) Ley 1382 art. 3.

(24) Para favorecer esta decisión legislativa, la ley, aparte de la técnica de bonificaciones en las cotizaciones sociales (RD 1451/1983, arts. 7 ss), establece la obligación de cubrir con minusválidos un 2% de la plantilla de las empresas que tengan más de 50 trabajadores (ley 13/82, art. 38.1; y RD 1451/1983 art. 4). Lo que también es verdad es la relativa ineficacia

prohibición de discriminación alguna contra el minusválido.

Sólo en caso de imposibilidad de igual trabajo, por inadaptabilidad del minusválido al trabajo normal, al ejercido «en las condiciones habituales» (25), la ley hace de su relación de trabajo una relación no de carácter común sino especial de las previstas en el art. 3 del ET (26). Pero la última finalidad de la norma, de acuerdo con la filosofía sugerida, es la de «recoger un esquema de derechos y deberes laborales lo más aproximado posible al de las relaciones laborales comunes», de forma que pueda conseguirse «la integración laboral de los trabajadores minusválidos» como medio de su integración en la sociedad de todos (27).

Justamente por ello, cuando ni siquiera es posible la adaptabilidad del minusválido a esta situación especial de los Centros Especiales de Empleo, la ley prevé para aquél un trabajo en unos centros diferentes, denominados Centros Ocupacionales (28). Situados en un contexto de servicios sociales a los minusválidos para «garantizarles el logro de adecuados niveles de desarrollo personal y de integración en la comunidad» (29), estos Centros Ocupacionales tiene como finalidad la de ofrecer una «terapia ocupacional», que facilite una eventual posible integración del minusválido en una empresa normal, o, alternativamente, en un Centro Especial de Empleo» (30). Como igualmente terapéutica parece ser la disposición legal que favorece, con «especial atención», «a las instituciones, asociaciones y fundaciones sin fin de lucro, promovidas por los propios minusválidos, sus familiares o sus representantes legales» (31), así como la que dispone

de esta norma por su general incumplimiento. Lo que ha planteado el debate de la sustitución de esta obligación por una contribución financiera de la empresa obligada para la creación de empleo en favor de los minusválidos.

(25) Ley 1382 art. 1.1; y RD 1368/1985, Exposición de Motivos, párr. 1º.

(26) El RD 13 El RD 1368/1981, que regula esa relación de trabajo «de carácter especial, supone una minusvalía igual o inferior al tercio de la capacidad normal, y, de acuerdo con la ley habilitante (Ley 13/1982), condiciona la relación especial al ejercicio de ese trabajo en Centros Especiales de Empleo.

(27) RD 1368/1985 Exposición de Motivos, párr. 3º.

(28) Ley 13/82 arts. 41 y 53.

(29) Ley 13/82 art. 49.

(30) Ley 13/82, art. 53.

(31) Ley 13/82 art. 4.1.

«el control por parte de los propios interesados» (los minusválidos, «o subsidiariamente sus representantes legales») del origen y aplicación de los recursos financieros (32).

Con ello, la relación normal formación/trabajo, que se había hecho patológica por las condiciones personales de los discapacitados psíquicos, se hace ahora relación terapéutica desde el trabajo (trabajar para formarse, trabajar para ser) al servicio de la persona humana.

Conclusiones

Aunque de forma algo heterodoxa se han sugerido en la introducción unas conclusiones sobre el tema, a continuación se explicitan aquellas referidas a planos reflexivos muy diversos.

Primera. La linealidad formación/trabajo hace tiempo que se ha acabado. Trabajo y formación se acompañan mutuamente, adelantándose o retrasándose juguetonamente, confundiendo sus naturalezas y funciones, hasta hacer del trabajo formación y de la formación trabajo. El actual derecho del trabajo ya tiene esto en cuenta. Sólo algo. Seguramente tendrían que abrirse más claramente a esto.

Segunda conclusión, y, a mi juicio, más importante. No sólo por razones tecnológicas (la actual complejidad del conocimiento), también por razones sociales (la actual y agobiante escasez del empleo), se ha roto —¿para siempre?— esa linealidad formación/empleo, al menos en los primeros años del trabajo (unos primeros años que cada vez más tienden a alargarse hasta edades que siempre habíamos pensado como de madurez o de instalación en la vida). El drama consiste, no en que la linealidad formación/trabajo se ha roto, sino que esta ruptura se ha hecho, realmente, indiferente. Algunas de las sentencias citadas en mi trabajo lo indican. ¿Que mal hace un empresario por aprovecharse de los resultados de una beca, si con ello tiene ocupado a un joven, que, encima, gracias a ese trabajo becado, tendrá más posibilidades de encontrar un trabajo apropiado a sus capacidades y definitivo para sus proyectos?

Hace veinte años era impensable una sentencia basada sobre un razonamiento como éste. Pero ello nos obliga a abrir los ojos, y a ver, a descubrir, que lo que hoy está protegiendo el derecho es, ante todo, la inserción social: tener ocupados a los

(32) Ley 13/82 art. 4.3.

jóvenes en algo (estudio o trabajo, qué más da) para que no se sientan ajenos a nuestra sociedad, con grave peligro para ellos, y, sobre todo, para ésta. El problema desborda al derecho. Pero el derecho puede hacer mucho para paliar ese problema. Un problema que podría ser como un túnel bien construido, pero cuyo final no se adivina nunca.

Finalmente, y es mi **tercera** conclusión, la formación y el trabajo hoy confundidos, indiferenciados, en nuestro derecho, quizás ya no tengan sólo una vocación de inserción (la cohesión social mínima requerible). Más positivamente, la tienen también de integración respecto a aquéllos que, excluidos, por su discapacidad, de nuestra sociedad del prestigio y del dinero, tienen que acogerse al trabajo para integrarse en ella, para ser miembros de ella con pleno derecho, a condición de hacer del trabajo algo más que prestigio y dinero.

No deja de ser curioso, y hasta paradójico, que cuando nuestra sociedad de consumo, la del prestigio y el dinero, vacía el trabajo de todo contenido positivo que no sea convertible a esos valores, hay gente, los discapacitados, que sólo pueden integrarse en la sociedad, y recuperar en ella la dignidad de su condición humana, si recuperan el primitivo sentido del trabajo, el que hace que el hombre sea hombre, no cuando es poderoso ni rico para sí mismo, sino útil para otros.

Yo pienso que el actual derecho del trabajo está potenciando esta línea. Para ayudar a los discapacitados, desde luego. ¿Para integrarlos en una sociedad humana? Uno podría decir que sí, poniendo cantidades ingentes de optimismo en ello, es decir en los datos dispersos, emergentes, cambiantes, contradictorios... del actual derecho del trabajo. Seguramente, uno debería mostrarse más reservado en una afirmación como ésta. Pero lo que sí es verdad, es que este derecho del trabajo, en este caso concreto, está empujando el problema que plantea el trabajo de los discapacitados a esa zona humana que es la frontera entre la moral y el derecho. Y que si el derecho llega hasta su frontera, al menos ha cumplido el papel de solicitar a la moral el que la traspase libremente, quizás incluso, insolentemente. Ya es algo. Para los que tenemos una concepción moral del derecho, es incluso algo que valía la pena.





Revista de Fomento Social, 52 (1997), 215-236

Calidad de vida y tercera edad: algunos indicadores

En este trabajo se presentan una serie de indicadores demográficos, económicos y sociales con los que se pretende describir las características de las personas de la tercera edad y su nivel de calidad de vida. Se han resumido algunas encuestas y estudios estadísticos específicos realizados para Europa por la ONU y la Comisión de las Comunidades Europeas y para España por el INE e INSERSO. Se explicitan los indicadores objetivos y subjetivos que se pueden derivar de la información estudiada, en la que se aprecia: el envejecimiento de la población, el grado de solidaridad intergeneracional y la salud, la economía, la participación y la necesidad de atención de las personas mayores.

— Ana M^a MONTIEL TORRES (*) —

(*) Profesora del Departamento de Estadística y Econometría. Universidad de Málaga.

1. Introducción

El concepto de calidad de vida que se populariza en los años setenta, se refiere al nivel alcanzado en la consecución de objetivos y fines materiales y sociales. El desarrollo del bienestar individual en una sociedad puede determinarse midiendo las *condiciones de vida objetivas* como son renta, riqueza, equipamiento de la vivienda, dotación de servicios educativos, de salud etc. y teniendo en cuenta los *aspectos subjetivos* en la percepción del nivel de calidad de vida por los individuos. Los elementos *del bienestar* subjetivo son los más difíciles de cuantificar puesto que se refieren a manifestaciones personales sobre determinados aspectos sociales y vienen condicionados por la experiencia vital de cada ser humano con referencia a su propia vida, grupo social de pertenencia, país de residencia, momento histórico etc.

Para la medición del bienestar, la hipótesis de la que se suele partir es que los individuos con mejores condiciones de vida serán los que estarán más satisfechos. Pero bastantes estudios muestran que hay poca correlación positiva entre condiciones de vida objetivas y reconocimiento subjetivo del bienestar. Para explicar esto, se aducen ciertas razones, tales como:

- Individuos distintos pueden tener niveles de satisfacción diferentes aunque estén en situaciones sociales similares.
- Los individuos perciben su mejora propia por comparación con un grupo relevante de mayor nivel de satisfacción, pero no valoran la mejora de condiciones en su grupo social como un todo.
- En ciertas personas y a determinadas edades, las expectativas se suelen ajustar a las circunstancias.
- La presión social suele reprimir el sentimiento de insatisfacción.
- Los que viven en condiciones favorables suelen ser los más inclinados al cambio y a la aceptación de nuevos valores por lo que son más propensos a expresar insatisfacción y crítica.
- La expresión de la insatisfacción se aprende culturalmente por lo que, en cierta medida, es independiente de la experiencia presente.

Así pues, dependiendo del individuo de que se trate, puede que buenas condiciones de vida sean asociadas con una evaluación negativa de la calidad de vida y malas condiciones con una valoración positiva. Se considera que la calidad de vida global de un país es más alta cuanto más ciudadanos se sitúan en el nivel

de *bienestar*, esto es, existen en la sociedad buenas condiciones de vida objetivas y los individuos las perciben y evalúan de forma positiva.

Para medir el bienestar y la calidad de vida, se emplean indicadores. Un indicador es una medida directa o indirecta de algún fenómeno. Si el indicador nos informa sobre tendencias sociales, con la finalidad de proceder a su medición y para la predicción de su evolución futura, estamos ante los denominados indicadores sociales, que según el Premio Nobel de Economía 1984, Sir Richard Stone, pueden ser definidos así: «Los indicadores sociales son construcciones basadas en observaciones y por lo general cuantitativas que nos dicen algo sobre un aspecto que nos interesa de la vida social o sobre los cambios que le están sucediendo. Tal información puede ser objetiva al proponerse mostrar cuál es la posición del aspecto estudiado o su cambio; o puede ser subjetiva al estudiar cómo esa posición o esos cambios son vistos por la comunidad en general o por los diferentes grupos que la forman».

En este trabajo, se pretende estudiar, mediante una serie de indicadores, la influencia que puede tener el envejecimiento de la población y las características de la población anciana en su calidad de vida y en la percepción del bienestar. Para ello hemos seleccionado los indicadores objetivos y subjetivos más usuales derivados de estudios realizados por la ONU, la Unión Europea (UE) e instituciones españolas.

2. Indicadores sobre el caso europeo

Para sistematizar la información demográfica proporcionada por las Naciones Unidas se ha realizado un resumen de los principales indicadores que se consideran explicativos de las características de una población, que se presenta a continuación:

- Población total y porcentajes de jóvenes y ancianos.
- Tasa de dependencia: % de población que no está en edad de trabajar (niños y ancianos), con respecto a la población que trabaja.
- Tasa de fecundidad: promedio de hijos por mujer.
- Mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos.
- Esperanza de vida al nacer.

CUADRO 1
Población de Europa (1950-2025)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2025
Total (en millones)	392	425	459	484	498	510	515	516	515
% 0-14	25,4	25,8	24,9	22,3	19,5	18,5	17,6	16,7	16,5
% 65+	8,7	9,7	11,4	13,1	13,4	14,9	16,0	18,6	20,1
Tasa de dependencia (%)									
Total	51,7	55,0	57,2	54,9	49,2	50,2	50,6	54,5	57,7
Jóvenes	38,5	40,0	39,2	34,6	29,2	27,8	26,5	25,8	26,0
Viejos	13,2	15,0	17,9	20,3	20,0	22,4	24,2	28,7	31,7
Tasa de fertilidad/mujer									
	2,59	2,63	2,19	1,81	1,72	1,74	1,81	1,84	1,85
Mortalidad infantil/1000 nacidos									
	62	37	24	15	11	8	7	6	6
Esperanza de vida al nacer (años)									
Hombres	63,6	67,2	68,3	70,1	72,0	72,9	74,5	75,7	76,3
Mujeres	68,0	72,4	74,5	76,8	78,5	79,3	80,5	81,7	82,2
Total	65,8	69,9	71,5	73,5	75,3	76,1	77,5	78,7	79,2

FUENTE: Naciones Unidas (1991).

El análisis de esta información nos proporciona una visión sintética respecto a la posición y posible evolución de los indicadores demográficos considerados.

A la vista de esta información, se observa, que la población de Europa está envejeciendo y que en las dos últimas décadas el proceso se ha acelerado a causa de: a) una fuerte caída de los índices de natalidad, hasta tal punto que se espera que para el 2.025 los ciudadanos jóvenes de la Unión Europea sean un dos por ciento menos que en la actualidad, y b) al incremento de la esperanza de vida, que hará que la población mayor de 65 años crezca hasta ser casi la cuarta parte de la población de la UE; esto llevará a que *la tasa de dependencia* incremente tanto que muy pocos trabajadores activos habrán de sostener a sectores cada vez

mayores de población inactiva. Dada esta evolución demográfica, han de cambiar los comportamientos actuales así como la estructura de los mercados laborales, de manera que se fomente, en todos los sentidos y de forma decidida, la solidaridad entre generaciones y la participación social de las denominadas, *personas de tercera edad*, o los cambios en la estructura de la población podrán dar lugar a conflictos sociales.

En la UE tras la Segunda Guerra Mundial, se incrementó la calidad de vida y el bienestar de la población en concordancia con la idea de servicios mínimos proporcionados por el *Estado del Bienestar*. Pero una población que envejece implica un incremento en el número de personas mayores a las que mantener y cuidar mediante el sistema de pensiones y servicios médicos y asistenciales, lo que significa un alto gasto público subvencionado con impuestos, pagados por todos, en este sentido han ido las discusiones a partir de los años ochenta (ver OCDE 1988 y Eurobarómetros). Es opinión generalizada entre los gestores de las políticas económicas y sociales, que ha de abrirse un debate sobre lo que piensa la población en relación con el pago de impuestos para financiar el gasto creciente en pensiones, sanidad y protección social, de ello dependerá el mantenimiento del «contrato social intergeneracional» en la UE.

Además, a finales de los ochenta y primer lustro de los noventa los incentivos al retiro y las reconversiones industriales han hecho que parte de la población se jubile a partir de los 50 años, lo que ha incrementado el número de retirados y por tanto las transferencias a los mismos, a la vez que se está desperdiciando una mano de obra con gran experiencia profesional, lo que a la larga probablemente originará desequilibrios, por lo que ya parece que empieza a hablarse de la necesidad de introducir ciertos cambios y *flexibilizar* la jubilación, permitiendo a la persona mayor que lo desee trabajar a tiempo parcial, tener un «contrato de relevo» por el que comparte su trabajo con un joven al que forma, asesorar a otros, retirarse a una edad mas avanzada etc. (Ver «*The Economist*», 26-8-1995).

De cualquier modo, sean cuales fueren los derroteros futuros, lo que sí es seguro es que al aumentar la esperanza de vida, la población mayor y jubilada crecerá, con lo que las pautas sociales habrán de adaptarse a los cambios que se avecinan.

Para conocer las actitudes de la población ante estos hechos, la Comisión Europea en 1993, para el *Año europeo de la tercera edad y la solidaridad entre las generaciones*, realizó dos encuestas sobre la opinión de la población en

general y las personas mayores ante el envejecimiento y la tercera edad. La primera fue un Eurobarómetro, encuesta de opinión realizada con una muestra de 12.000 individuos representativos de la población mayor de 15 años de los doce países de la UE y la segunda se aplicó a una muestra de 5.000 personas de más de 60 años, estratificadas de acuerdo con la información censal, de forma que un 25% tenía entre 60–64 años, un 25% 65–69, un 20% tenía de 70 a 74 años, un 16% 75–79 y el 14% 80 y más años. Por sexos el 41% eran hombres y el 59% mujeres.

En la encuesta de las personas de edad avanzada se trataba de conocer la experiencia subjetiva de ser mayor, en la década de los noventa, en cada uno de los países de la Europa de los doce.

Lo primero que se preguntó a las personas de edad era sobre el término que preferían usar para referirse a ellas como colectivo, los resultados se presentan en el CUADRO 2.

Aunque no hubo acuerdo total, el término que obtuvo el mayor porcentaje global fue el de *ciudadanos de tercera edad*, y el más votado en cuatro países (España, Grecia, Luxemburgo y Portugal) resultó ser *personas mayores*. El término *ancianos*, que es el que se usa con más frecuencia en los escritos y por los gestores de la política económica y social, sólo fue el preferido en Dinamarca. Parece pues que los profesionales responsables de «etiquetar» a este colectivo creciente de ciudadanos europeos no han estado al tanto de cómo quieren ser llamados los propios interesados.

En el Eurobarómetro que se aplicó a la población de más de 15 años se trató de captar el grado de protección que podían esperar los mayores en la financiación de las pensiones cuando incrementa la *relación de dependencia*; el CUADRO 3 muestra que la mayoría de la población está de acuerdo y muy de acuerdo con la afirmación: «Las personas con empleo tienen el deber de asegurar, con sus contribuciones en impuestos, un nivel de vida digno para los mayores», parece pues que el consenso sobre el «contrato social intergeneracional», en Europa, se mantendrá en el futuro.

A las personas mayores, se les preguntó si las pensiones que recibían eran suficientes para llevar el nivel de vida que ellos deseaban. A la vista de las respuestas los países se pueden clasificar en tres grupos, aquellos cuyos jubilados consideran que sus pensiones son adecuadas (Alemania, Dinamarca, Holanda, y Luxemburgo), los que tienen una opinión dividida en cuanto a la suficiencia de

CUADRO 2
La elección de un nombre (sólo personas mayores)

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	EU12
Ancianos	3,5	7,7	49,5	13,3	4,0	15,1	23,9	12,3	2,4	3,3	7,4	4,3	6,6
Personas mayores	35,0	18,1	3,9	55,1	24,8	34,2	10,8	9,0	30,9	62,8	52,4	4,3	27,4
Ciudadanos de tercera edad	44,7	31,5	18,5	14,5	21,5	14,7	13,0	41,9	21,1	15,7	21,7	45,2	30,9
Jubilados	13,1	32,6	24,5	7,8	26,5	17,6	5,5	14,4	9,1	18,2	13,3	14,7	15,0
Viejos/personas de edad avanzada	0,9	0,0	0,0	0,3	21,1	4,7	18,7	4,5	36,5	0,0	0,0	0,8	10,6
Mayores de 60	0,0	4,7	0,0	0,0	0,0	0,0	24,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Edad dorada/años dorados/vejestros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Pensionistas	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0	0,0	5,8	1,1
Otros	0,7	0,0	3,4	8,0	1,0	11,8	1,6	0,0	0,0	0,0	1,9	22,9	5,5
Ninguno/AN	2,1	5,4	0,2	0,8	0,4	1,9	1,9	3,5	0,0	0,0	3,3	2,8	1,6

La pregunta exacta era «De los siguientes términos para describir a las personas mayores de 60 años, ¿cuál es el que usted prefiere utilizar?» (Los entrevistados podían añadir otro a su elección.)

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, DGX.

CUADRO 3
Solidaridad intergeneracional

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	EU12
Muy de acuerdo	30,4	32,5	60,1	45,7	25,9	39,4	42,4	40,7	38,4	34,2	41,2	45,9	37,0
Algo de acuerdo	48,4	42,7	29,8	38,1	51,2	35,0	38,2	40,9	40,1	44,8	32,3	37,2	42,8
Algo en desacuerdo	11,4	13,8	6,3	4,4	13,0	8,3	9,8	5,8	6,9	10,6	10,0	6,2	9,0
Muy en desacuerdo	3,6	4,1	2,0	2,8	4,6	4,2	4,0	1,7	2,7	3,4	7,8	3,1	8,6
No sabe	6,2	6,9	1,8	9,1	5,3	13,1	5,6	10,9	11,1	7,0	8,7	7,5	7,6

Se responde a la afirmación «Las personas con empleo tienen el deber de asegurar con sus contribuciones en impuestos un nivel de vida digno para los mayores».

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, DGX.

sus pensiones (Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia y Reino Unido), y los que consideran que sus pensiones son insuficientes (Grecia y Portugal).

La cuestión de cómo financiar las pensiones, con cargo a los impuestos, presenta diferencias de opinión según se trate de países donde los entrevistados consideren sus pensiones suficientes o insuficientes; en los primeros, se acepta que tendrán que permanecer como están pues no se deben incrementar los impuestos y en los segundos se tiende a decir que son demasiado bajas y deberían aumentar, aunque haya que aumentar la presión fiscal. Los porcentajes de respuestas por países se presentan en el CUADRO 4.

El envejecimiento de la población y la longevidad son indicadores de progreso económico y social y señal de calidad de vida y disfrute de buena salud pública, pero también esto supone que cada vez habrá más individuos que van a necesitar atención y cuidado personal en la fase que ya se denomina «cuarta edad», este requerimiento de atención por los mayores tiene implicaciones tanto para las familias como para los gobiernos.

Mientras pueden valerse, en casi todos los países de Europa, los ancianos viven en pareja o solos. Cuando necesitan de atención especial, los propios ancianos mencionan como cuidadores, sobre todo, a los hijos adultos 40%, seguidos por los cónyuges 32%, otros parientes 14%, servicios sociales públicos 13%, asistencia privada remunerada 11%, amigos 6%, vecinos 6%, y organizaciones de voluntariado 3%.

Los miembros de la familia son, con diferencia, los proveedores de cuidados a los ancianos, aunque estos no lo perciben así, véase CUADRO 5, es curioso observar que los ancianos españoles, que son de los que conviven en mayor proporción con hijos y familiares, dan el máximo en la percepción subjetiva de que las familias están menos dispuestas a cuidar a sus mayores que antes.

La atención con convivencia en el hogar de los hijos es más frecuente en los países mediterráneos, Grecia 39%, Italia 34% y España 30% y menos en Holanda 2% y Dinamarca 4%. El cuidado por parte de los cónyuges difiere entre países: en Grecia significa el 47%, en Portugal el 44%, y en Alemania el 40% y solo el 19% de los cónyuges lo hacen en Dinamarca y el 8% en Holanda. La asistencia privada representa en Holanda el 33%, en Francia el 27% y en el Reino Unido el 21%, en Grecia, Irlanda, Portugal y España sólo entre un 3-5% de la asistencia es de origen privado. Dinamarca es el país donde el servicio público de atención domiciliaria es más extenso, seguido de Holanda y el Reino Unido.

CUADRO 4

Relación Pensiones-Impuestos

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	EU12
Las pensiones son demasiado bajas y deberían aumentar, aunque también haya que aumentar los impuestos	26,2	36,3	30,1	66,8	27,0	66,3	16,8	29,0	53,8	28,1	73,7	56,6	43,0
Las pensiones son demasiado bajas, pero no se pueden subir porque no se debe aumentar los impuestos	39,6	34,1	36,3	14,4	42,9	14,1	25,0	33,6	20,5	16,8	17,2	20,2	28,7
Las pensiones son demasiado altas y deberían reducirse	0,8	1,7	0,2	0,4	1,8	0,3	0,2	0,6	0,6	2,3	0,9	0,3	0,6
Las pensiones están bien como están	24,5	19,5	29,7	7,6	22,1	5,2	41,6	18,1	8,4	40,0	2,4	14,9	17,4
N/A	8,8	8,4	3,6	10,8	7,2	14,0	16,5	18,7	16,7	12,9	5,8	7,5	10,3

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, DGX.

CUADRO 5

Las familias están menos dispuestas, en la actualidad, a cuidar a sus mayores que antes
(sólo personas mayores)

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	Reino Unido	EU12
Muy de acuerdo	24,0	32,4	32,7	45,2	41,4	36,0	34,4	25,6	39,4	39,2	42,9	26,4	33,4
Algo de acuerdo	37,2	37,2	26,6	34,8	32,7	35,5	27,8	26,6	34,6	24,1	36,2	31,0	34,0
Algo en desacuerdo	24,8	17,7	19,4	10,5	13,7	15,1	19,1	19,0	17,1	17,4	12,6	18,9	18,2
Muy en desacuerdo	10,2	9,2	16,4	5,5	9,5	7,8	12,5	22,5	5,1	11,9	4,9	18,1	10,4
No sabe	3,7	3,6	4,8	4,1	2,6	5,4	6,2	6,3	3,8	7,5	3,5	5,3	4,1

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, DGX.

Cuando se les pregunta a los ancianos europeos si se sienten bien tratados por la sociedad, la mayoría considera que sí, aunque no se perciben como un grupo influyente ni al que se tome en consideración. Desde una perspectiva de participación política, casi un 22% de las personas mayores estaría dispuesta a pertenecer a un partido político formado especialmente para promover como objetivo los «intereses de la edad»; esta predisposición, unida al hecho de que el colectivo de ancianos es el que menos se abstiene en las elecciones tanto generales como municipales, puede hacer que las personas mayores vean incrementada su influencia social en el futuro.

3. Indicadores sobre el caso de España

Para estudiar con detalle los indicadores económicos–sociales y la calidad de vida de la tercera edad en España hemos seleccionado la información proporcionada por las encuestas del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), Centro de Investigaciones Sociológica e Instituto Nacional de Estadística.

Para las distintas personas, el envejecimiento y la jubilación constituyen motivo de alegría o contrariedad según el temperamento, la formación, el nivel educacional, el trabajo que se realice y una serie de factores de la vida laboral y social del individuo afectado. Estos factores los podríamos clasificar en: personales, materiales y sociales (lo que se conoce popularmente como: salud, dinero y amor). Pese a las diferencias según las personas y su percepción subjetiva del bienestar, parece que la vejez, en general, es una etapa de la vida en la que el individuo siente que se empobrece en aspectos referentes a los factores que se describen a continuación.

3.1. Factores personales: la salud

Una buena salud es indispensable para disfrutar de un cierto bienestar, esto hace que se sitúe a la salud como prioridad individual y social. La Organización Mundial de la Salud, en un intento de integrar varios conceptos y extender la definición más allá de los aspectos médicos considera que *la salud es un estado de bienestar fisiológico, mental y social completo, y no sólo la ausencia de enfermedad o minusvalía*, esta definición lleva a considerar como indicadores de salud no sólo los juicios y opiniones objetivas y de expertos, sino las opiniones

subjetivas de los afectados; estas opiniones varían en función de la edad, el sexo, el estado civil, los ingresos etc.

En el CUADRO 6 se muestra el estado de salud de las personas mayores en España, según las variables más significativas, siguiendo los datos del INSER-SO. En él observamos que la proporción de mujeres que manifiestan tener enfermedades, las que reciben asistencia o las que la necesitan, es mayor que la de los varones, parece pues que las mujeres presentan un perfil subjetivo de salud caracterizado por una percepción más acusada de sus dolencias.

Al avanzar la edad aumenta la proporción de personas que se declaran enfermas. El nivel de ingresos también presenta incidencia en los índices, de forma que los problemas de salud parecen ser más numerosos, o son más percibidos como tales, en los grupos de personas con ingresos bajos. Así pues, la percepción de la salud como indicador de calidad de vida parece que viene influido por el sexo, la edad y la situación económica.

Aunque no precisen de hospitalización, las enfermedades del ojo y el oído las sufren un alto porcentaje de población de edad avanzada, como se aprecia en el CUADRO 7.

Según las estadísticas de salud facilitadas por el INE en el Anuario de 1995 referentes a Morbilidad Hospitalaria, las enfermedades que más afectan a los ancianos españoles son las de los aparatos circulatorio, digestivo y respiratorio y los tumores.

Tomando como indicador subjetivo de percepción de la salud el porcentaje de ancianos que considera que la suya es buena o mala, el diagnóstico mayoritario indica que en torno a un 40% de los ancianos consideran que su salud no es buena ni mala, o que ya no es buena sin llegar a ser mala. Al aumentar la edad, la percepción de «buena salud» decrece del 44 al 31% y la sensación de tener «mala salud» crece del 19 al 29%.

3.2. Factores materiales: Renta, riqueza

Es innegable la importancia de los aspectos materiales en la jubilación y la vejez, el propio sustantivo *jubilación* se emplea como sinónimo de *pensión* con la que el anciano satisfará sus necesidades vitales. Históricamente las asociaciones de socorros mutuos, mutualidades y entidades de previsión social aseguraban a sus miembros frente a los riesgos de la vejez y el trabajador conjugaba su trabajo

CUADRO 6
Estado de salud de las personas mayores %

1. Datos globales

Personas que padecen enfermedades y carencias físicas (*)	54,1
Personas enfermas que reciben asistencia médica o rehabilitación	52,6
Personas enfermas no tratadas que piensan que necesitan tratamiento	23,7

2. Proporción según variables más significativas

Variables más significativas	Padecen enfermedades o carencias	Personas enfermas que reciben asistencia	Personas enfermas no tratadas que necesitan asistencia
<i>a) En función del sexo:</i>			
Hombres	47,4	50,5	14,3
Mujeres	59,1	53,8	29,7
<i>b) En función de la edad:</i>			
De 60 a 64 años	51,2	50,0	23,0
De 65 a 69 años	50,6	53,8	23,3
De 70 a 74 años	53,7	54,9	24,4
De 75 a 79 años	56,4	53,9	24,1
De 80 a 84 años	64,9	50,6	26,2
De 85 años y más	70,7	48,3	2,0
<i>c) En función del estado civil:</i>			
Casados	52,6	51,0	20,5
Otros	56,2	54,6	28,3
<i>d) En función del nivel de ingresos del hogar:</i>			
Ingresos bajos	65,5	51,6	26,7
Ingresos medios	54,2	50,4	24,2
Ingresos altos	48,1	55,2	16,0

(*) Personas que responden positivamente al preguntarles si padecen problemas físicos, como enfermedades crónicas o degenerativas, o falta de algún miembro u órgano.

FUENTE: Encuesta sobre Necesidades Sociales y Familiares de la Tercera Edad (1990)

CUADRO 7
Porcentajes de ciegos y sordos

<i>Edad</i>	Ceguera		Sordera	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
65-69	—	2,2	0,4	1,5
70-74	2,3	2,8	2,3	1,4
75-79	3,8	4,4	4,1	4,0
80 y más	5,6	9,6	7,2	11,2
Total	2,3	4,5	2,7	4,2

Porcentaje de personas con dificultades serias de visión y audición

<i>Edad</i>	De visión		De audición	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
65-69	22	35	0,4	1,5
70-74	29	40	18	18
75-79	32	38	28	24
80 y más	41	42	34	31
Total	29	39	22	20

Fuente: Estudio 2072 del CIS-INSERSO (1993)

con el ahorro, para tener cierta seguridad tras el retiro. La generalización del Estado del Bienestar, que en España ha sido algo tardía, la inflación y los cambios de mentalidad con respecto al ahorro han hecho que en las últimas décadas los sistemas de seguridad social diseñen estructuras de pensiones complementarias a las contributivas, ya sean gratuitas o a un coste inferior al real, para generalizar el que todos los ciudadanos perciban una pensión mínima. Pero dada la evolución demográfica y lo cambiante del entorno económico, se teme aquí como en el resto de la UE que no exista ningún sistema, basado en pensiones, que garantice un nivel de vida satisfactorio estable.

El anciano-jubilado español es consciente de que sus ingresos se van a reducir, incluso para los perceptores de pensiones contributivas, con lo que su economía sufrirá cierto empobrecimiento, lo que trata de paliar de diversas formas:

reduciendo gastos, buscando servicios a precios bajos, intentando conseguir ingresos por trabajo precario o autónomo, vendiendo su vivienda etc. Aunque algunos ancianos perciben rentas de sus ahorros, propiedad inmobiliaria o mobiliaria, fondos de pensiones, etc., en general, al llegar la jubilación, las pensiones máximas solo van a significar el 60 ó 70% del último salario. Según las encuestas realizadas por el INSERSO en 1988 y 1993, la economía de las personas de tercera edad se resiente y en este colectivo se encuentra un alto porcentaje de población con ingresos bajo el umbral de la pobreza, lo que se pone de manifiesto en varios estudios recientes y en el último informe FOESSA.

En los CUADROS 8 y 9 se resumen los datos sobre ingresos de las personas mayores proporcionados por el INSERSO, en los que habrá que tener en cuenta que, en las encuestas, la información económica se suele dar a la baja, por lo que es de suponer que las cantidades estén subestimadas, en general.

Globalmente, las mujeres perciben menos ingresos que los varones, y también se aprecia que hay una incidencia del estado civil sobre la distribución de ingresos ya que las personas casadas presentan rentas más altas que las de cualquier otro estado civil. En ambos casos habrá que tener en cuenta que las pensiones contributivas las perciben principalmente los varones; la ocupación laboral femenina, sobre todo en personas de esa edad, ha sido mucho menor; y que las pensiones de viudedad son menores en cuantía que las de jubilación, mientras que hay más viudas que viudos debido a la mayor esperanza de vida femenina.

En el ámbito rural los ingresos de los mayores son mas bajos que en el medio urbano.

Casi el 94% de las personas de 65 o más años obtienen ingresos procedentes de algún tipo de pensión, bien directamente o bien a través de su cónyuge. El 89,1% de las pensiones son de la Seguridad Social y el resto pertenecen a otros regímenes como MUFACE, MUNPA e ISFAS (4,2%) o son pensiones de tipo no contributivo (2,4%); también existen ayudas otorgadas por instituciones benéficas (0,95) y de planes de pensiones privados (1,8%). Esta distribución varía con la edad, al aumentar ésta disminuye el porcentaje de pensiones de la Seguridad Social aumentando las de otros regímenes. Las percepciones procedentes de planes de pensiones se concentran en las edades más bajas.

CUADRO 8
Estructura por niveles de ingresos de las personas mayores en España
Distribución según variables más significativas %

Variables más significativas	Hasta 20.000	De 20.000 a 29.999	De 30.000 a 39.999	De 40.000 a 49.999	De 50.000 a 69.999	De 70.000 a 99.999	100.000 y más
<i>a) Según el sexo:</i>							
Hombres	3,1	7,3	30,7	15,0	18,1	16,7	16,7
Mujeres	9,0	26,1	22,6	13,1	15,9	8,6	9,2
<i>b) Según el estado civil:</i>							
Casado	2,5	6,0	27,9	16,9	22,7	16,0	8,1
Otros	11,7	34,2	23,8	9,9	9,0	6,9	4,3
<i>c) Según el tipo de unidad de convivencia:</i>							
Viven solos	11,2	40,8	28,2	10,4	5,0	2,7	1,2
Viven con su cónyuge	2,3	6,3	31,2	17,9	22,2	14,0	5,9
Otros	7,9	17,8	20,5	12,0	17,7	14,6	9,3
<i>d) Según el tipo de hábitat:</i>							
Rural	8,1	17,8	33,1	13,4	17,0	7,4	3,2
Urbano	5,8	18,2	23,7	14,1	16,8	13,7	7,6
<i>e) Según se perciban o no pensiones:</i>							
Se perciben pensiones	5,6	19,2	27,8	13,7	16,4	10,7	6,5
No se perciben pensiones	12,7	10,2	13,5	15,4	19,9	21,9	6,4

FUENTE: Encuesta sobre Necesidades Sociales y Familiares de la Tercera Edad (1990)

CUADRO 9

Estructura de las pensiones recibidas por las personas mayores en España %

	De 60 a 64 años	De 65 a 69 años	De 70 a 74 años	De 75 a 79 años	De 80 a 84 años	De 85 años y más	Total mayores de 60 años
<i>Personas que reciben pensión</i>	62,8	89,2	95,4	99,1	94,0	93,0	85,6
<i>Distribución de las pensiones según tipos:</i>							
De la Seguridad Social	89,2	94,3	87,9	86,7	84,5	80,0	89,1
Clases pasivas y regímenes de funcionarios	4,6	2,7	3,8	4,7	5,4	10,0	4,2
Asistenciales	2,7	0,3	3,1	2,6	4,6	5,0	2,4
Benéficas	0,0	0,6	1,0	0,9	3,1	2,5	0,9
Privadas	1,9	1,8	1,8	2,2	0,8	0,0	1,8
NS/NC	1,5	0,3	2,4	2,9	1,5	2,5	1,6

FUENTE: Encuesta sobre Necesidades Sociales y Familiares de la Tercera Edad (1990).

3.3. Factores sociales

Si se tiene en cuenta la diferencia entre *nivel de vida*, referido a capacidad de gasto económico, y *calidad de vida*, referida a uso y posesión de bienes y a vivencias personales subjetivas en el disfrute de bienes simples, vitales y necesarios, la felicidad proporcionada por los pequeños placeres de la vida, la valoración del tiempo libre, el ocio, los afectos, las amistades, etc., puede suceder, que aunque los ingresos disminuyan al envejecer, la calidad de vida se incrementa, ya que disminuyen los gastos *asociados* a la vida laboral activa (desplazamientos, comidas...) y se dispone de más tiempo para otras actividades que antes, por la ocupación laboral no se podían llevar a cabo.

Un factor social que influye de forma importante en como van a organizar su vida los ancianos es el nivel educativo que posean, ya que la educación es una faceta de la acción social que no sólo perfecciona a los individuos al permitirles la adquisición de un cuerpo de conocimientos, sino que es fuente de oportuni-

des, contribuye a la movilidad social y despierta inquietudes intelectuales, culturales y ocupacionales que duran toda la vida y por tanto afectan al modo de encarar la jubilación y la vejez y a las formas de aprovechar el *nuevo tiempo libre*. Los ancianos más educados realizan actividades culturales y recreativas, pertenecen a asociaciones y participan en el voluntariado social en mayor medida, por lo que no se sienten solos y disfrutan mejor la madurez que proporciona la edad (ver Informe FOESSA). Si en las distintas etapas vitales el hombre aprende a *conocer* el mundo que le rodea, a *hacer* actividades, a *convivir* y compartir con sus semejantes, la tercera edad puede ser el tiempo perfecto para aprender a *ser* uno mismo.

Otro elemento importante en la consideración del bienestar y la calidad de vida es la *satisfacción* con la vivienda—hogar y ésta depende de condiciones objetivas tales como equipamiento, tamaño, tipo y área de residencia, forma de propiedad etc. y subjetivas en cuanto a las relaciones entre sus ocupantes. El equipamiento mínimo debe ser acorde con los servicios básicos aceptados por el entorno social, siendo los indicadores más usados: existencia o no de baño, W.C., calefacción, agua corriente etc. La facilidad de transporte, problemas de tráfico, exposición a contaminantes y ruidos, barreras arquitectónicas, área de residencia, así como el régimen de tenencia de la vivienda (propiedad o no), son factores que influyen en la percepción de la calidad de la misma y que sufren variaciones según se trate de áreas rurales o urbanas.

En el momento de la jubilación, la importancia del hogar parece afectar más al hombre que a la mujer, ya que para ella es su ámbito cotidiano, pero para los varones que trabajaban fuera del hogar es más difícil adaptarse a pasar más horas en él, encontrar *su* sitio.

Permanecer o no en su hogar es una de las decisiones más importantes del jubilado. Cambiar los hábitos no siempre es fácil, de ahí que todo apunte a recomendar la estabilidad al menos en una primera etapa, por los menos un par de años tras la jubilación, aunque a veces hay que estudiar aspectos tales como el mantenimiento de la vivienda, las distancias de las personas con las que se relacionen habitualmente, las barreras arquitectónicas, etc.. factores que condicionan seriamente la vida de los ancianos.

La calidad de vida de la gente mayor está muy condicionada por el entorno familiar (ver CUADRO 10). Mientras vive la pareja, cada uno de sus miembros suele atender al otro. Pero cuando uno fallece la responsabilidad suele pasar a los

hijos (con más frecuencia hijas), salvo que el individuo se quede solo, si su salud se lo permite. Según los datos del INSERSO, uno de cada cinco ancianos vive sólo y uno de cada seis en el domicilio de sus hijos. Son menos, un 12%, los que viven con sus hermanos u otros familiares.

CUADRO 10

Tipo de unidad de convivencia de la gente mayor en España en función de la edad (Datos en porcentajes por grupos quinquenales de edad)

	GRUPO DE EDAD					
	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 y más
<i>¿Con quién vive?</i>						
Solo	10,2	19,4	24,2	27,3	21,6	20,9
Con el cónyuge y/o hijos no emancipados	66,4	54,7	54,0	39,7	31,0	23,9
Con hijos emancipados	15,5	14,1	12,4	19,2	26,7	34,9
Con algún hermano o familiar	7,5	11,0	8,8	11,7	19,2	20,2
Otras situaciones	0,5	0,8	0,6	2,2	1,5	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tipo de unidad de convivencia de la gente mayor en España en función del sexo %

	SEXO		
	Hombres	Mujeres	Total
<i>¿Con quién vive?</i>			
Solo	10,3	26,2	19,4
Con el cónyuge y/o hijos no emancipados	68,8	40,4	52,6
Con hijos emancipados	13,3	19,0	16,5
Con algún hermano o familiar	7,3	13,1	10,6
Otras situaciones	0,3	1,4	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Encuesta sobre Necesidades Sociales y Familiares de la Tercera Edad (1990)

La trayectoria típica empieza alrededor de los 60 años (es más tardía en España que en el resto de Europa) cuando el último hijo se emancipa y se produce la situación de *nido vacío*. El 50% de las personas entre 60 y 64 años vive con su cónyuge y sin hijos en el hogar familiar, según la «Encuesta sociodemográfica» del INE. La proporción sigue siendo alta hasta los 70–74 años (45%), descendiendo progresivamente a partir de los 75 años.

La opción de vivir sólo, si el estado de salud es bueno y se poseen ingresos suficientes, parece permitir un mejor nivel de vida, por lo que los mayores con buena salud no se suelen plantear vivir con los hijos hasta que no se vean obligados por la merma de su capacidad de independencia. El número de ancianos en hogares unipersonales es un grupo numeroso, formado en mayor proporción por mujeres, sobre todo hasta los 79 años cuando pasan a vivir con sus hijos o familiares. La mayoría, 35%, responden que viven solos porque lo prefieren, ver CUADRO 11.

Cuando se pregunta a los ciudadanos de tercera edad españoles cómo se sienten tratados por la sociedad (CUADRO 12) la mayoría, al igual que los ancianos europeos, consideran que bien y esta percepción positiva ha incrementado con el paso del tiempo.

Según los datos del CIS–INSERSO las personas mayores se perciben mejor tratadas en 1993 que en 1982 y los porcentajes que se sienten tratados con indiferencia o mal disminuyen. Este indicador subjetivo, parece mostrar que la importancia social del colectivo de personas de edad ha incrementado en la última década hasta tal punto que los interesados son conscientes de la mejora.

Con respecto a la participación política, las personas mayores, en España, no suelen estar afiliados a partidos tradicionales ni promueven aún la creación de partidos que defiendan los «intereses de la edad» o «partidos grises», pero a la hora de votar son de los grupos que menos se abstienen, los datos de participación indican que, en las elecciones municipales de 1995, el 55% de las personas que, de hecho, votaron eran mayores de 55 años.

4. Conclusiones

El estudio de una serie de indicadores sociales objetivos y subjetivos referentes a las personas de tercera edad y la calidad de vida en España y Europa, muestra un envejecimiento general de la población, como consecuencia del descenso de

CUADRO 11
Motivos para vivir solos según género

	Total	Hombres	Mujeres
Lo prefiere	33,5	31,7	33,9
Puede valerse	15,4	9,3	16,7
Ningún familiar quiere hacerse cargo	5,9	7,2	5,7
Enviudó o los hijos se han independizado	20,7	24,4	19,9
No tiene hijos o alguien con quien vivir	12,9	13,0	12,9
Por vivir cerca de sus hijos o familiares	5,6	5,7	5,6
Otras	0,8	0,0	0,9
NC	5,2	8,6	4,4

Fuente: Estudio 2072 del CIS-INSERSO (1993)

CUADRO 12
Tratamiento que los ancianos afirman recibir de la sociedad

	1982	1989	1993
Les trata generalmente bien	55	57	62
Les trata generalmente con indiferencia	27	24	19
Les trata generalmente mal	13	10	8
NS/NC	7	9	19,9
TOTAL	100	100	100

Fuente: INSERSO. Catálogo del Banco de Datos, CIS (1993).

la natalidad, el incremento de la esperanza de vida y las mejoras sanitarias. Este envejecimiento, está planteando un debate sobre la solidaridad intergeneracional en el futuro. Los resultados de las encuestas apuntan a que la mayoría de la población considera necesaria la contribución social para que los ancianos puedan llevar una vida digna.

El colectivo de personas mayores presenta una problemática específica que influye en su percepción de la calidad de vida y que puede medirse mediante indicadores sanitarios, económicos y sociales. La carencia de salud parece ser mas percibida por las mujeres y muchos mayores presentan problemas de visión y audición. La economía de los ancianos se resiente y existe un alto porcentaje

con ingresos debajo del nivel de pobreza. El nivel educativo que poseen condiciona el tipo de vida y el disfrute del tiempo libre en las personas de tercera edad. Muchos ancianos viven solos mientras pueden valerse y al entrar en la «cuarta edad», y necesitar ayuda, pasan a vivir, por lo general, con miembros de su familia.

Los problemas de los mayores afectan tanto a las familias como a los gobiernos que habrán de tener en cuenta las necesidades de este grupo de ciudadanos, pues su importancia numérica, junto a la actitud política participativa de las personas de edad (si se mantiene la tendencia presente), lo convertirán en un colectivo social relevante en el futuro.

Bibliografía

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993). *The Directorate General for Information, Communication and Culture. Encuesta 37*. Bruselas. Ed. DGX..
- FUNDACION FOESSA (1994). *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid. Ed. Fundación FOESSA.
- INE (1991) *Indicadores sociales*. Madrid. Ed. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (1995). *Anuario Estadístico*. Madrid. Ed. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (1995). *Encuesta Sociodemográfica*. Tomos I y II. Madrid. Ed. Instituto Nacional de Estadística.
- JOHNSON, P y ZIMMERMANN, H. (1993) *Labour Markets in a Ageing Europe*. Cambridge. Ed. Cambridge University Press.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1990). *La tercera edad en España: necesidades y demandas. Un análisis de la encuesta sobre necesidades sociales y familiares de la tercera edad*. Madrid. Ed. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995). *Actividad, condiciones de vida y necesidades de ayuda de los mayores. Alcance y características de apoyo informal*. Madrid. Ed. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).
- MONTIEL TORRES, A.M. (1994) «Bienestar, estadísticas sociales e indicado-

- res de calidad de vida». *Temas de Economía y Empresa*. Málaga. Ed. SPICUM.
- MONTIEL TORRES, A.M. (1995). *Empobrecimiento y jubilación*. Ponencia invitada. XVI Congreso de la Sociedad Andaluza de Geriátrica y Gerontología. Baeza. (Jaén). Universidad Internacional de Andalucía.
- NACIONES UNIDAS (1991). *World Population Prospects 1990*. Nueva York. Ed. Naciones Unidas.
- OCDE (1988). *Ageing Population: The social policy implications*. París. Ed. OCDE.
- STONE, R. (1975). *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. Nueva York. Ed. ONU. Statistical Office.
- (1995). «The Changing Face of the Welfare State». *The Economist*. Vol. 336. N° 7929 (26/8 a 1/9).
- TSAKLOGLOU, P. (1996). «Elderly and non-elderly in the European Union: a comparison of living standards». *Review of Income and Wealth*. Serie 42. Número 3. 271–291.



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 237-247

La Ley del voluntariado y la «privatización» de la prestación social sustitutoria ⁽¹⁾

Análisis del reconocimiento de los servicios voluntarios en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro a efectos de la prestación social sustitutoria (PSS), tal como está previsto en la Ley del Voluntariado. Subraya que este reconocimiento puede llevar a una “privatización” de la PSS, con el posible riesgo de transformar las organizaciones de voluntarios en un cómodo camino para cumplir la prestación. Según el autor, el carácter de estas instituciones como instrumento transformador de la sociedad puede verse en peligro.

Andrés GARCIA INDA (*)

(*) Profesor ayudante de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Universidad de Zaragoza.

(1) Este texto tiene su origen en un breve material de reflexión elaborado para el Programa de Voluntariado de Cáritas-Zaragoza. Una segunda versión fue debatida en las «Primeras jornadas aragonesas de prevención del militarismo» organizadas por el Consejo de la Juventud de Zaragoza los días 21 a 23 de mayo de 1997.

ESTUDIOS

La «Privatización» de la Prestación Social Sustitutoria

Uno de los aspectos más discutidos en la elaboración de la Ley «estatal» del voluntariado (Ley 6/1996, de 15 de enero, en adelante LV) fue el relativo a las medidas de fomento que establece dicha norma. El objetivo de la Ley, según reza su artículo 1 era (y es) el de «promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas», contribuyendo así a un modelo pluralista de división social del bienestar en el que el sector voluntario juegue un papel específico, subsidiario, complementario y suplementario, en la provisión de servicios sociales, junto a sectores ya consolidados como el estado y el mercado. Se trataba, en definitiva, de dar un paso más en la redefinición del Estado de bienestar configurando al voluntariado como un «cauce institucional» de participación y acción social.

A estos efectos, el Título IV de la Ley establece las *medidas de fomento* del voluntariado. En primer lugar, la LV dispone el compromiso genérico de que la administración fomentará la asistencia técnica, la formación e información y el reconocimiento de las actividades de voluntariado (art. 13), en línea parecida a como lo hacen otras normativas autonómicas existentes sobre este tema. Pero además, la Ley introduce otras dos medidas con carácter general: primero, incentivos consistentes en bonificaciones o reducciones en el uso de medios de transporte público estatales, entrada a museos y otros beneficios que puedan establecerse reglamentariamente (art.14); segundo, (y es esto lo que aquí nos interesa comentar) la posibilidad de que el tiempo prestado como voluntario pueda convalidarse a efectos del Servicio Militar o de la Prestación Social Sustitutoria (art.15).

Como ya hemos dicho, éste fue uno de los aspectos más discutidos en la elaboración de la Ley (2), sobre todo por parte de las entidades de voluntariado agrupadas en torno a la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España que entendían que la confusión del voluntariado con la objeción de conciencia y los incentivos a los voluntarios venían a poner en cuestión las dos

(2) Seguramente porque, a efectos prácticos, es uno de los pocos aspectos que dan una entidad sustantiva o material a la LV que, despojada de los mismos, no queda claro cual vaya a ser su eficacia real, más allá de la importancia política y simbólica del texto.

notas características fundamentales de la actividad voluntaria: la libertad y la gratuidad. Sin embargo, el Proyecto de la LV no fue modificado en su tramitación en este punto, y únicamente atemperó la propuesta del Anteproyecto, que incluía otros incentivos como préstamos cualificados para realización de estudios y acceso a la vivienda, méritos en la obtención de becas y ayudas públicas, e incluso en el acceso a la función pública estatal.

No vamos a plantear aquí toda la problemática referente a esos incentivos (3), y únicamente vamos a referirnos al reconocimiento de los servicios voluntarios a efectos de la PSS que hace el artículo 15. Así, el párrafo segundo de dicho artículo establece que «el tiempo prestado como voluntario debidamente acreditado podrá ser convalidado total o parcialmente por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, por el tiempo de duración de la prestación social sustitutoria que corresponda proporcionalmente». Y establece cuatro condiciones para esa posible convalidación:

- 1º. Que las actividades de voluntariado reconocidas sean posteriores al reconocimiento como objeto de conciencia.
- 2º. Que la prestación de servicios voluntarios se realice por un tiempo continuado de al menos seis meses.
- 3º. Que la entidad en la que se desarrolle la actividad haya suscrito convenio con el Ministerio de Justicia para la realización de la PSS.
- 4º. Que dicha entidad acredite, mediante certificación en forma, la prestación de los servicios voluntarios (art. 16).

Además, la disposición Adicional Tercera de la Ley extiende el reconocimiento de los servicios voluntarios, a efectos de los incentivos, a los programas autonómicos o locales: «Lo previsto en los artículos 14 y 15 de esta Ley -dice dicha Disposición- podrá ser de aplicación a los voluntarios que participen en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales, en el seno de organizaciones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 8 de la presente Ley».

De entrada, actualmente podemos pensar que se trata de una medida o una fórmula de «transición», cuya eficacia práctica estaría destinada a agotarse en un

(3) Pueden encontrarse opiniones de diferentes entidades, así como una aproximación a ese y otros aspectos de la Ley del voluntariado en el número monográfico de la revista *Documentación Social* 104 (1996), pág. 237 ss.

plazo no muy lejano si se cumplen las expectativas de profesionalización del Servicio Militar y la consiguiente desaparición del régimen actual de la objeción de conciencia y la PSS. Sin embargo, las posibilidades y los riesgos de incentivar al voluntariado mediante la exención o reducción del cumplimiento de obligaciones legales es algo que va más allá de la sola convalidación a efectos de la PSS, además de tratarse de una cuestión que puede reaparecer, de una u otra manera, si por ejemplo se materializa la previsión constitucional de un hipotético servicio civil (art. 30.3 CE).

Así las cosas, podemos hacer sintéticamente una triple lectura de la medida de convalidación establecida en el art. 15.2 de la Ley del voluntariado:

- a) En primer lugar, y en consonancia con el resto de los incentivos de los art. 14 y 15, la LV apuesta por *un modelo de fomento del voluntariado consistente en incentivar a los voluntarios*, un modelo que encuentra su sentido o justificación en la tendencia hacia un altruismo individualista e indoloro, característico de las sociedades más desarrolladas. Un modelo que corre el riesgo de olvidar que la auténtica promoción del voluntariado pasa más bien por el desarrollo de las condiciones políticas, sociales, económicas, etc., que hagan posible, en términos de capital laboral, económico, temporal, etc., «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.3 CE). De acuerdo a ese modelo, la LV pone en el centro de la actividad un determinado interés explícito del voluntario: la exención o cumplimiento de la obligación legal.
 - b) En segundo lugar, la LV contribuye a la identificación o *confusión de formas de solidaridad voluntaria e incentivada (el voluntariado) y formas de solidaridad obligada (la PSS)*, siempre y cuando se considere realmente que dichas actividades son formas de solidaridad, cuestión que evidentemente no vamos a discutir aquí. Así, se identifica o confunde también las lógicas diferentes de funcionamiento de cada uno de esos modelos o formas de solidaridad, intercambiando sus criterios de organización e implicación en la actividad.
 - c) En tercer lugar, podemos decir que se «privatiza» la PSS, al configurar al voluntariado como el cauce institucional habitual para el cumplimiento de la misma. Y, por lo tanto, se traslada a ese cauce, es decir a las organizaciones de voluntariado, las ventajas y los problemas que supone la Prestación social.
- Algunos datos más pueden ayudar a entender esta lectura crítica del proceso

de «privatización» de la PSS originado en el art. 15 de la Ley. Entre ellos está el *Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios a efectos de la PSS*, aprobado mediante Real Decreto 1248/1997, de 24 de julio (BOE de 25 de julio). Además de establecer las condiciones procedimentales para la solicitud de dicha convalidación y su resolución por parte del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOC), dicho Real Decreto amplía las posibilidades de convalidación de los servicios voluntarios en algunos aspectos que merece la pena reseñar:

- a) La nueva normativa introduce modificaciones en la regulación de la objeción de conciencia y la PSS, de manera que la prestación de servicios de voluntariado aparece no sólo como causa de convalidación a efectos de reducción o exención en el cumplimiento de la PSS, sino también como uno de los casos que permiten la concesión de aplazamientos (4). Así, el «ingreso» en una entidad de voluntariado puede ser una forma de conseguir un aplazamiento en la incorporación a la PSS. El Real Decreto establece algunas condiciones para evitar, se supone, que la actividad voluntaria sea simplemente una rápida vía de escape a dicha incorporación:
 - Es necesario que en los dos meses anteriores a la solicitud se hayan realizado al menos 160 horas de prestación de servicios voluntarios.
 - El aplazamiento se hace por periodos de seis meses, renovables hasta que se cumplan los 27 años de edad o por un máximo de dos años. Para proceder a la renovación del aplazamiento se exigen un mínimo de 400 horas de prestación durante esos seis meses.
- b) Dicho *Reglamento sobre convalidación de servicios voluntarios* concreta además algunas de las condiciones de la Ley, a efectos del cómputo de los servicios prestados como voluntario para su convalidación. Así establece que:
 - El tiempo de prestación mensual como voluntario durante los seis meses continuados posteriores al reconocimiento como objetor no debe ser inferior a 30 horas (art.2.3. Regl.).
 - Cada 133 horas de prestación de servicios voluntarios acreditados en las condiciones establecidas, se convalidarán por un mes de PSS (art. 2.4 Regl.).

(4) Disposiciones Finales Segunda y Tercera del RD 1248/1997, que modifican el art. 23 del *Reglamento de la Objeción de Conciencia y de la PSS* (aprobado por RD 266/1995, de 24 de febrero), e introducen un nuevo art. 44bis en el mismo.

c) También se flexibilizan otras medidas establecidas en la Ley, aunque de forma pretendida y calculadamente ambigua (que en el fondo encubre una legislación vía reglamentaria, puesto que apunta claramente a una modificación de las condiciones del art. 15 de la Ley). Así, entre las condiciones para la convalidación, el art. 2.3 del Reglamento establece que «También serán convalidables los servicios voluntarios desarrollados en el seno de organizaciones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 8 de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, siempre que la prestación del voluntario haya consistido en participar en programas que desarrollen actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales. Los servicios voluntarios realizados en el seno de estas organizaciones que no hayan consistido en la participación en los referidos programas no serán convalidables». En realidad lo que, a nuestro juicio, pretende la normativa es incluir aquí a efectos de convalidación, a cualesquiera entidades de voluntariado que, reuniendo los requisitos legales del art. 8 de la LV, *no hayan suscrito convenio con el Ministerio de Justicia* para la realización de la PSS, tal como establecía el art. 15 de la misma Ley (5).

En suma, puede decirse que las medidas que el Real Decreto 1248/1977

(5) De otra forma, se trataría de una disposición superflua o redundante de lo ya establecido en la DA 3ª de la Ley, anteriormente mencionada. El primer borrador del Reglamento lo reconocía expresamente, al proponer como «convalidables los servicios voluntarios desarrollados en el seno de *organizaciones (...) que no tengan suscrito convenio con el Ministerio de Justicia*, siempre que...». La redacción definitiva del Reglamento ha omitido esa afirmación (que de mantenerse no sería jurídicamente válida, a nuestro juicio), pero parece tratar de establecer una interpretación de la normativa que apunte en esa dirección. Además, seguramente se quiere justificar técnicamente esta modificación aludiendo a la DA 3ª de la Ley; sin embargo, a nuestro entender, esa disposición no excluye el requisito del art. 15.2. esto es, la existencia de convenio de la entidad con el Ministerio de Justicia a efectos de la PSS, sino que lo que hace es ampliar el ámbito de aplicación de la Ley previsto en el art. 2 de la misma. De otro modo, nos encontraríamos con que para unas organizaciones se exige un requisito que no se exige para otras. En resumen, lo que se pretende objetivamente es eliminar por vía reglamentaria el requisito del convenio que establece el art. 15, para ampliar así las posibles organizaciones cuya actividad fuera susceptible de convalidación prácticamente a todas las entidades existentes ya que, de un modo u otro, todas tendrían una conexión directa o indirecta en el desarrollo de actividades de competencia de las Comunidades Autónomas o los Entes Locales.

establece parecen orientar a una mayor flexibilización de las condiciones de convalidación, y por lo tanto a una orientación de los objetores hacia su inserción en programas y entidades de voluntariado. Ello se deduce tanto de la posible ampliación de las organizaciones susceptibles de servir de marco a los servicios convalidables, como de la consideración del voluntariado como causa de aplazamiento a la incorporación a la PSS.

Un segundo dato o ejemplo en esa misma línea de privatización o desplazamiento de la PSS al voluntariado está en la promoción que desde la Administración encargada de la Objeción de conciencia y la Prestación social se viene haciendo de las medidas de convalidación del art. 15 de la LV como alternativa al cumplimiento de la PSS. En ese sentido, la Dirección General de Objeción de Conciencia del Ministerio de Justicia llevó a cabo recientemente una campaña sobre «*La Objeción de conciencia y el Voluntariado*», al objeto de fomentar la actividad del voluntariado como un medio válido para el cumplimiento de la PSS. Dicha campaña se plasmó en la distribución de folletos informativos donde se explica en qué consiste esa posibilidad de realizar la PSS a través del voluntariado, cuáles son las condiciones y requisitos para llevarla a cabo y cuáles las ventajas de esa opción. Con ello, se invita expresamente a quienes se encuentran en situación de realizar la PSS a canalizar su deber de prestación por «*el camino más cómodo y flexible*», (tal como se dice literalmente en el folleto), a saber: el de los Servicios prestados como voluntario.

Ciertamente, puede tratarse del camino más cómodo y flexible no sólo para el objetor/prestacionista, sino también para la propia Administración. Y el más económico, suponemos. Eso, que en principio no es de por sí criticable, evidencia la intención objetiva de todo ese conjunto de medidas, como se sospechaba claramente con la elaboración de la Ley no es sobre todo o fundamentalmente (por no decir que en modo alguno) la de fomentar el voluntariado, sino más bien la de solucionar el problema administrativo y burocrático de gestión de la PSS, sobre todo ante el crecimiento desmesurado del número de objetores que se ha producido en los últimos años. La cuestión que se nos plantea es hasta qué punto esa solución de un problema se está llevando a cabo simplemente descargándolo en otro lado e introduciendo así en el campo del voluntariado un elemento que puede alterar y transformar profundamente su propia lógica de funcionamiento.

En suma, todos los datos orientan a la configuración del voluntariado como el cauce institucional para la realización de la Prestación social Sustitutoria. El

voluntariado, de acuerdo con ese modelo, no sólo se define como un fenómeno social que merece la pena tener en cuenta o reconocer de cara al cumplimiento del deber de la PSS, sino que se convierte en la vía «natural», habitual e institucionalmente establecida, a través de un conjunto de medidas cuyo origen está en el mencionado artículo 15 de la LV, en el cumplimiento de la PSS. Dicho de otro modo: no se trata tan sólo de que se incorporen o reconozcan los servicios de voluntariado a los efectos de la PSS, sino que se desplaza la PSS al interior de los programas de voluntariado. A ese fenómeno es al que hemos llamado «privatización» de la PSS.

Del voluntariado al voluntarismo

La principal (y la única) ventaja que puede aportar ese proceso de fomento/privatización es, evidentemente, la posibilidad de que un buen número de objetores escoja la vía del voluntariado para realizar la PSS y, con ello, se produzca un incremento en el número de voluntarios. Sin embargo, la cantidad de voluntarios no es necesariamente directamente proporcional a la calidad de un programa de voluntariado y en ocasiones esa posible avalancha o «desembarco» de objetores reconocidos y en espera de realizar la PSS, en los programas de voluntariado puede generar otros problemas o riesgos añadidos (los derivados precisamente de la lógica de funcionamiento de la PSS). Así, es razonable sospechar que esa confusión de formas de solidaridad obligada (la PSS) con formas de solidaridad voluntaria e incentivada (el voluntariado) suponga cambios importantes en la organización y las relaciones que se establecen en las actividades desarrolladas por entidades de voluntariado. Dicho gráficamente, el voluntariado se puede acabar convirtiendo en voluntarismo. Y ello por razones diversas, que pueden tener que ver tanto con el uso como con el abuso del art. 15 de la LV.

- a) En primer lugar por esa avalancha de personas que quieran participar como voluntarios en una organización que reúna los requisitos que permitan luego obtener los beneficios de la ley, y la posibilidad de que ello colapse en alguna medida o altere la organización de la actividad y la misma actividad.
- b) En segundo lugar, por la posible participación en actividades de voluntariado de un número importante de personas cuyo *único interés* sea obtener dicha convalidación, como decía el folleto de la campaña ministerial, por «el

camino más cómodo y flexible». No es que pensemos que la certificación y convalidación de las actividades de voluntariado sea en sí misma una práctica perversa del voluntariado. Pensamos que lo es cuando ese es «el único interés» u objetivo del voluntario en su actividad. Sobre todo, porque la relación basada en la libertad, la gratuidad, la responsabilidad y el compromiso personal en que consiste la acción voluntaria, puede verse sustituida por una relación basada en la dialéctica derechos/obligaciones, que es la lógica de la ley. Con lo cual, dicho llanamente, la entidad de voluntariado puede acabar transformándose en una fábrica o en un cuartel.

- c) Y, tercero, la ausencia de unas motivaciones o intereses más amplios que el cumplimiento «cómodo y flexible» de dicho deber de prestación, también puede generar alteraciones en las actividades propias del voluntariado (y redundar, por tanto, en los servicios prestados a los destinatarios por las entidades), por cuanto dichos prestacionistas/voluntarios se ven «obligados» (la lógica de la PSS) a realizar una tarea que más bien deberían «elegir» (la lógica del voluntariado) aunque, formalmente la eligen, ya que haciendo de necesidad virtud, la ley transforma, por un acto de magia jurídica, la obligación de la prestación en elección libre del voluntariado.

No se trata, por tanto, de que el posible «interés» introducido por las medidas de fomento del art. 15 de la LV vaya a pervertir el ideal de pureza de un voluntariado totalmente gratuito y desinteresado. El problema es que ese proceso desvirtúe la lógica de funcionamiento de determinadas actividades y programas y ello altere los propios programas y los objetivos de desarrollo y promoción de derechos al que éstos están dirigidos, al extender los posibles problemas del modelo de solidaridad «obligatoria» de la PSS (desmotivación, falta de interés o implicación personal, falta de formación, necesidad de establecer mecanismos de control, vaciamiento de la actividad ante la necesidad de ocupar a un mayor número de prestacionistas o voluntarios, etc.) (6) en el marco de los servicios y

(6) A falta de algún estudio global que permita dar cuenta sociológica del funcionamiento de la PSS en España y su impacto en la prestación y desarrollo de servicios sociales, existen estudios de indudable interés que, aunque más particulares geográficamente, pueden servir para dar cuenta de dicho funcionamiento. A tal efecto, remitimos a dos investigaciones realizadas por Juan Carlos Galtier y por José Antonio Monguilot, respectivamente, en el contexto del Consejo de la Juventud de Zaragoza. Las conclusiones provisionales de dichos

la acción social desarrollados en espacios de solidaridad «voluntaria» (7).

En los últimos años, hemos asistido a todo un proceso de transformaciones de lo que se ha dado en llamar acción voluntaria. Un proceso encaminado a dotar de nuevas características, de acuerdo además a los nuevos tiempos, a ese voluntariado, que hiciera de él precisamente un instrumento transformador de la sociedad actual, un fermento de solidaridad y participación que superara los viejos resabios de asistencialismo, paternalismo o elitismo con que a veces, históricamente, se ha caracterizado al asociacionismo voluntario. La cuestión, que queda abierta necesariamente, es si determinadas «apuestas» por el voluntariado como la del art. 15 de la LV suponen un avance y una profundización en la configuración de una ciudadanía responsable y equilibrada o más bien implican una vuelta al voluntarismo que se trataba de superar.

Las entidades de voluntariado en general discrepan de la utilización que se está haciendo del voluntariado como fórmula de cumplimiento de la PSS, pero en cierto modo pueden verse «obligadas» a someterse a los parámetros de la Ley. Independientemente de la interpretación jurídica que pudiera hacerse, una

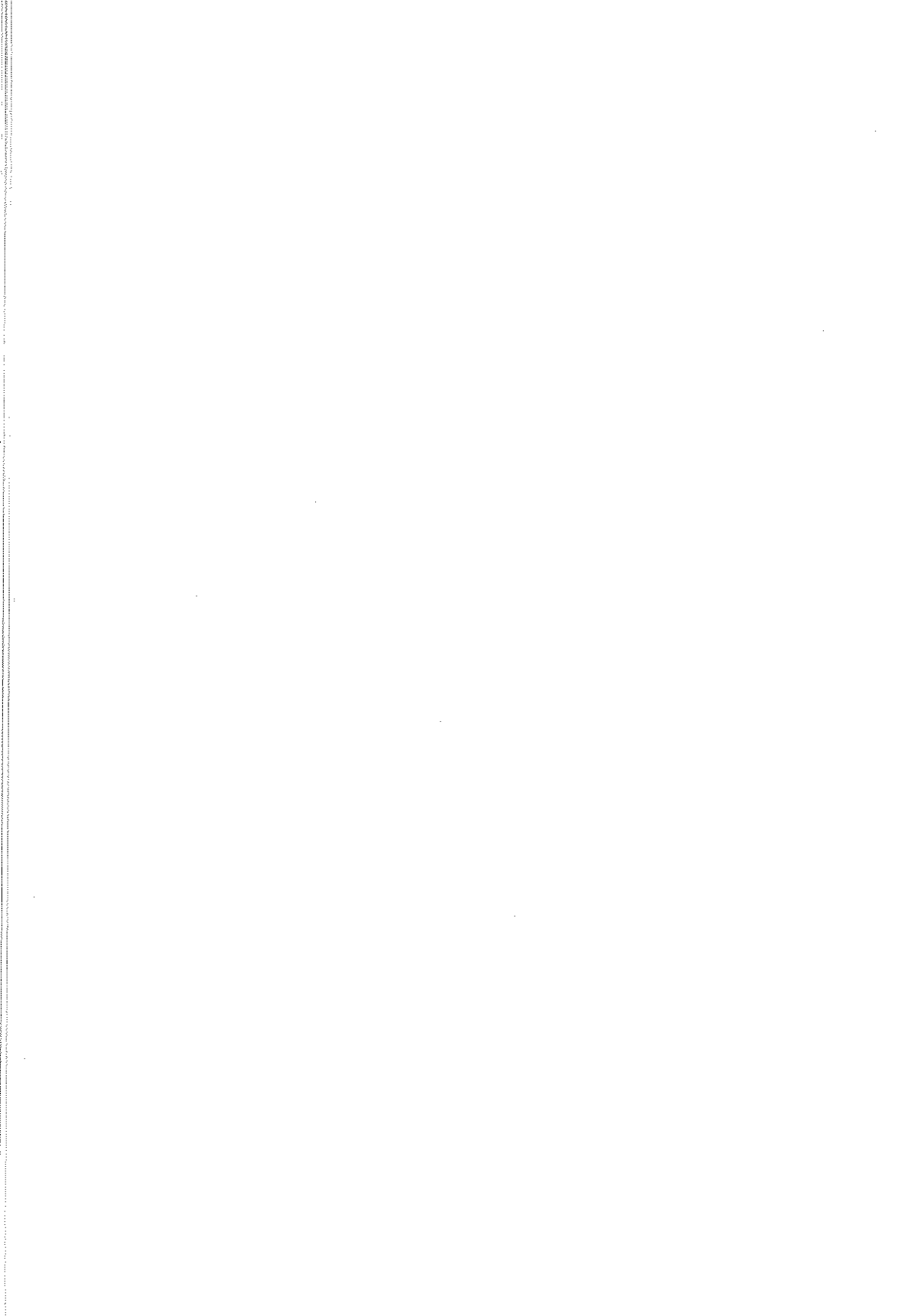
estudios se expusieron en las «Primeras Jornadas aragonesas de prevención del militarismo» anteriormente mencionadas (nota 1), en el caso del primero; y en el seminario «Jóvenes sociólogos del derecho II», celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati los días 7 y 8 de julio de 1997, en el caso del segundo.

(7) A todo ello, además, podría añadirse otra posible disfunción, esta vez desde la óptica de la propia organización de la PSS. En ese sentido, algunos han puesto de relieve las posibles desigualdades a que puede conducir el mecanismo del art. 15 de la LV entre quienes puede ser voluntarios y quienes no pueden serlo. Así, el *Informe sobre la situación de la prestación social sustitutoria en Aragón*, elaborado por el Justicia de Aragón, reconocía que mediante el instrumento previsto en el artículo 15.2 de la LV «se consigue (...) que muchos jóvenes que habitualmente se dedican a labores sociales, vean éstas reconocidas posteriormente por su convalidación con los periodos que deberían cumplir en la prestación social», y se logra «descongestionar la grave situación de carencia de puestos de actividad, con lo que el número de objetores pendientes de una plaza puede verse claramente reducido»; pero también alertaba sobre las posibles discriminaciones a que diera lugar: «el uso de esta fórmula, en la que es el ciudadano el que suplanta la posición organizadora de la Administración, llenando las carencias por ésta producidas, puede llevar a que se produzcan situaciones de desigualdad entre aquellos jóvenes que esperan la llamada para ocupar un puesto y aquellos que, llevados por la necesidad de cumplir cuanto antes con su deber legal, optan por el voluntariado fuera de la estructura de la prestación social sustitutoria».

entidad no puede negarse, por razones de carácter político-institucional, a colaborar con los voluntarios que participan en la organización para el reconocimiento de sus derechos de acuerdo con las condiciones establecidas en la Ley (acuerdo formal, certificado de las actividades realizadas, acreditación, etc.). Y ello, sobre todo, por razones político-institucionales que hacen que el trabajo al margen del modelo legal de voluntariado puede suponer determinadas desventajas en cuanto a la participación y colaboración en la política social, dado que ésta pasa necesariamente por un entendimiento (no necesariamente acrítico) con las diversas Administraciones (subvenciones, conciertos, etc.). El único recurso, de cara a estas organizaciones, para garantizar el normal funcionamiento de las actividades y los programas, y evitar los posibles perjuicios derivados del mecanismo del art. 15 de la Ley, es establecer cautelas tanto en la selección como en la formación de los voluntarios para garantizar la madurez de la actividad, y evitar que ésta se convierta, única y exclusivamente, en un camino «cómodo y flexible» para convalidar la obligación legal de la PSS.

Bibliografía

- CODURAS, P. (1995), *Voluntarios: discípulos y ciudadanos*, Barcelona, Cristianisme i Justicia.
- DELUCAS, J. (1994), «La polémica sobre los deberes de solidaridad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 19, pp. 9-88.
- Documentación Social* 104 (1996), monográfico sobre «Voluntariado».
- GARCÍA INDA, A. (1995), «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones del Estado social», *Revista de Fomento Social* 50/200, 493-514.
- GARCÍA ROCA, J. (1994), *Solidaridad y voluntariado*, Santander, Sal Terrae.
- MADRID, A. (1996), «Algunos interrogantes sobre el fenómeno del voluntariado», en Varios, *En el límite de los derechos*, Barcelona, EUB, pp. 243-275.
- WUTHNOW, R. (1996), *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo*, Madrid, Alianza.





Revista de Fomento Social, 52 (1997), 249-261

LIBRERIA NOTICIA

Los derivados financieros desde el punto de vista ético

Las operaciones financieras con derivados han conocido en estos últimos años un desarrollo espectacular. El apoyo que encuentran en círculos especializados es ferviente, pero también son muchos los que recelan de ellas, sobre todo a la vista de ciertos escándalos sonados recientes. Estas páginas pretenden proyectar alguna luz sobre las dos modalidades más comunes de operaciones financieras con derivados: las operaciones de futuros y de opciones. Analizando su mismo funcionamiento es posible llegar a ciertas conclusiones sobre su moralidad. Hay que reconocer sus indudables valores (cobertura de riesgos, posibilidad de invertir sin disponer de dinero), pero sin olvidar que son una ocasión continua para la especulación. ¿Es posible formarse un juicio ponderado sobre la especulación que, sin rechazarla de forma general, denuncie los abusos a que se puede llegar con ella y las condiciones a las que habría que someterla?

Javier GOROSQUIETA REYES, S.J. (*)

(*) Profesor de ICADE. Universidad Pontificia Comillas (Madrid).

NOTAS

Los derivados financieros bajo sospecha

Escribe Lorenzo de Cristóbal, vicepresidente de *Interest Rate Options* del *Bank of America*: «Durante los últimos años, al tiempo que aumentaba la importancia de la negociación y el empleo de los productos derivados, también lo hacía la polémica sobre su aportación real a los sistemas financieros. Por un lado, se ha destacado que los productos derivados permiten realizar una gestión más racional y precisa de los riesgos, y que el desarrollo de sus mercados aumenta la eficiencia del sistema financiero. Por otro, las elevadas pérdidas que en algunas ocasiones han ocasionado estos instrumentos, junto a su típica ausencia de movimiento de flujos, han propiciado que sean presentados como vehículos que persiguen exclusivamente la especulación y, por tanto, que sus correspondientes mercados sean concebidos como una actividad cercana a los juegos de azar, que atraen fondos que podrían invertirse en la actividad real» (1).

De esta última opinión participa, p.ej., el premio Nobel de Economía 1981, James Tobin, que acusa particularmente a la especulación financiera de haber perdido todo contacto con la economía real, a cuyo servicio se debería legitimar. Señala, de esta manera que hoy en día (1993) «enormes cantidades de inteligencia y trabajo se malgastan en la especulación financiera, con unos resultados sociales finales iguales a cero» (2).

«Tobin parte del convencimiento de que los flujos financieros necesarios para lograr una asignación eficiente de los recursos mundiales constituyen una fracción minúscula de las transacciones hechas en los mercados cambiarios internacionales (cuyo valor se atreve a cifrar en un billón de dólares diarios). Y propone gravar con un impuesto internacional todas las transacciones al contado de divisas, incluidas las correspondientes a los contratos de opciones y futuros. Esto favorecería, según él, las operaciones a largo plazo frente a las de especulación inmediata y permitiría una mayor autonomía a las políticas monetarias de los gobiernos; incluso daría lugar

(1) *Papeles de Economía Española* (1995), nº 65, p. 77.

(2) BASÁÑEZ, F. y CORTÉS, L. (1995), *Ética y regulación en las instituciones y mercados financieros*, en ARGANDOÑA, A. (Ed.), *La dimensión ética de las instituciones y mercados financieros*, Edita Fundación BBV Documenta, Madrid, p. 245.

a la recaudación de unos fondos, que deberían destinarse a fines internacionales y ponerse a disposición de instituciones internacionales» (3).

Por todo ello, al abordar la ética en relación a los derivados financieros, creo conviene distinguir entre sus funciones claramente útiles, como son la cobertura de riesgos (futuros y opciones) y la posibilidad de invertir en valores sin disponer de dinero al contado (opciones), por un lado, y la vertiente especulativa de estas operaciones financieras. Considerando, de todas formas, que no toda especulación es éticamente perversa, sino que también ella puede desempeñar funciones positivas, éticas, es decir para el bien del interés general de la sociedad.

Los riesgos financieros

Hay riesgos financieros que son plenamente reales. Por lo tanto es, en principio, perfectamente legítimo la actuación en los mercados para procurar quedar a cubierto de tales riesgos.

Podemos distinguir tres clases de riesgos: a) riesgo de tipos de interés; b) riesgo de cambio; c) riesgo bursátil.

Riesgo de tipos de interés. Las últimas décadas se han caracterizado por profundos cambios en la orientación de las políticas monetarias internacionales, que han incidido en el comportamiento de los mercados monetarios e incluso de los mercados de divisas; por otra parte, ello ha creado la necesidad de instrumentar políticas de tipos de interés. Todo ello, junto a la progresiva internacionalización de los mercados financieros, ha generado un fuerte aumento en la volatilidad de los tipos de interés y en consecuencia, un incremento del riesgo de gestión de la tesorería asociado al mismo (4).

Riesgo de cambio. Resulta de las variaciones intertemporales de las cotizaciones de las monedas en las cuales tiene tomada la empresa una determinada posición. La exposición al riesgo se produce durante el tiempo que media entre

(3) CAMACHO, I. «Dimensión ética de las actividades financieras» *Revista de Fomento Social*, nº 201, Enero-Marzo 1996, p. 52

(4) Cfr. ADELL, R. y ROMEO GARCÍA, R. (1996), *Opciones y futuros financieros*, Ediciones Pirámide, Madrid, p. 15. En general seguiremos, con el permiso de Ediciones Pirámide, este claro libro en los aspectos técnico-financieros de este artículo.

el momento en que se toma una posición, de comprador o de vendedor, en una divisa y el momento en que ésta se liquida. A primera vista el riesgo derivado de la volatilidad de los tipos de cambio afectaría solamente a aquellas empresas con operaciones comerciales (compra/venta) de moneda extranjera. Pero esto es tan sólo una apariencia. El proceso de internacionalización de la economía financiera hace que cualquier empresa con necesidades de financiación o con excedentes de tesorería pueda dirigirse a los mercados internacionales para tomar préstamos en divisas, o para invertir. La libre circulación de capitales derivada del Acta Unica Europea reafirma este argumento.

Riesgo bursátil. El riesgo bursátil tiene también una gran importancia en la medida en que la Bolsa de Valores puede facilitar la captación de recursos por parte de las empresas y los particulares e instituciones a la inversión de sus ahorros. Las variaciones de los precios de las acciones y, en su caso, de la rentabilidad de las empresas, se miden mediante índices bursátiles. Éstos son indicadores del valor de las sociedades cuyas acciones cotizan en Bolsa. Si bien existen diversos métodos de cálculo, todos los índices tienen como finalidad mostrar la evolución en el tiempo del precio o cotización de las acciones que componen la cesta. El riesgo está en la volatilidad o variabilidad de la Bolsa.

Las operaciones a plazo

Hablamos de las operaciones a plazo porque los contratos de futuros representan una de las formas más sofisticadas de contratación a plazo, y su nacimiento e implantación son consecuencia de un proceso de evolución natural de la contratación directa a plazo para superar las dificultades más importantes inherentes a las misma.

Un contrato a plazo es un acuerdo entre dos partes para comprar o vender un activo o mercancía en una fecha futura, a un precio pactado en el momento presente.

Ejemplo. Una empresa española que fabrica máquinas herramienta para la exportación recibe un pedido del extranjero por el que faturará cien mil dólares, a cobrar con la entrega de la maquinaria. El tiempo que transcurre entre la fecha del pedido y la de la entrega es de tres meses. Desde el punto de vista de la empresa, lo relevante no son los cien mil dólares acordados, sino su equivalente al cambio en pesetas. Por lo tanto, durante el período de tres meses que transcurre desde la

fecha del pedido hasta la de la entrega y cobro de la maquinaria, la empresa está expuesta al riesgo de que el tipo de cambio peseta/dólar evolucione desfavorablemente para el dólar, es decir, el riesgo de que cada dólar valga entonces menos pesetas.

Para eliminar esta incertidumbre, la empresa podría tratar de encontrar una contrapartida que estuviera dispuesta a cambiar los cien mil dólares dentro de tres meses a un tipo de cambio acordado en la fecha presente. Se traería de una transacción a plazo, en la que el activo contratado serían pesetas (activo subyacente) y el medio de pago dólares. La contrapartida de esta transacción muy bien podría ser una empresa importadora que pagara en dólares y que quiere cubrirse del riesgo de que el dólar se revalorice en esos tres meses.

He aquí un acuerdo a plazo verdaderamente útil para ambas partes, un acuerdo perfectamente legítimo. El precio que pagan ambas partes es renunciar a la especulación: la empresa vendedora de herramienta renuncia a especular al alza del dólar, la empresa importadora renuncia a especular a la baja del dólar.

De todas maneras las operaciones a plazo tradicionales presentan limitaciones por el esfuerzo y coste que suponen el proceso de búsqueda de contrapartida, si bien es frecuente que esta labor sea realizada por la entidades bancarias; también, por el propio proceso de negociación, así como la evaluación del potencial riesgo de insolvencia.

Los futuros financieros

Surgen de la raíz de las operaciones a plazo, como instrumento para superar las señaladas limitaciones de esta última. Un contrato de futuros es un acuerdo estandarizado entre dos partes para comprar y vender, respectivamente, una determinada cantidad de mercancías o activos financieros en una fecha futura, a un precio establecido de antemano. Las operaciones se realizan en los mercados organizados de futuros, tradicionalmente en torno a un «corro» ubicado en un «parquet», actualmente mediante sistemas de negociación altamente informatizados. Otra peculiaridad importante, de estos contratos es la existencia de una cámara de compensación que actúa como contrapartida.

Al existir un gran número de agentes que están comprando y vendiendo el mismo activo (el contrato estandarizado), y estar ubicados físicamente en el mismo lugar, es muy fácil y poco costoso encontrar la contrapartida deseada, con

lo que se superan dos de las tres limitaciones del contrato a plazo. Además, dada la gran competencia que existe entre los distintos demandantes y oferentes, se puede tener la casi total certeza de que los términos del contrato van a ser los mejores posibles en cada momento. En otras palabras, la estandarización consigue concentrar la negociación en un número relativamente reducido de tipos de contratos que, de este modo, adquieren un alto grado de liquidez.

El riesgo de insolvencia de las operaciones a plazo se resuelve en el mercado de futuros mediante la existencia y funcionamiento de la llamada Cámara de Compensación. Esta Cámara libera al contrato de futuros del riesgo de incumplimiento, asumiéndolo ella misma. ¿Cómo? Mediante los depósitos en garantía y la liquidación diaria de pérdidas y ganancias.

Los depósitos de garantía son unas cantidades de dinero o activos financieros que todos los participantes en un mercado de futuros han de depositar en el momento en que abren una posición. Este depósito se cancela al vencimiento del contrato o al cerrar la posición con una operación contraria a la inicialmente efectuada.

La liquidación diaria de pérdidas y ganancias consiste en un procedimiento por el que, al final de cada sesión de negociación, la Cámara procede a cargar o abonar las pérdidas y ganancias realizadas durante el día a los participantes en el mercado.

Para ilustrar el funcionamiento de estos mecanismos, supongamos que en el mercado de futuros sobre trigo, el depósito en garantía se fija en 200.000 pesetas por posición abierta (ya sea compradora o vendedora de trigo en el futuro) y que un operador establece una posición compradora en un contrato de futuros (se compromete a comprar trigo en el futuro) a un precio de 9.702.000 pesetas. En el momento de abrir su posición, el operador debe depositar en la Cámara las 200.000 pesetas. Supongamos que al finalizar la sesión del día el precio de cierre del contrato de futuros ha subido a 9.717.000 pesetas. En tal caso, la Cámara abonaría a la cuenta de depósito de dicho operador el beneficio obtenido en la sesión del día, es decir, 15.000 pesetas. (Es beneficio porque se ha comprometido a comprar a 9.702.000 pesetas y a lo largo de la sesión del día el precio ha subido 15.000 pesetas). Al mismo tiempo, la Cámara requerirá a la contrapartida vendedora que reponga en su cuenta de depósito las 15.000 pesetas que le habrán sido cargadas, por haberlas perdido dada la evolución del precio del trigo. De esta forma, al iniciar la siguiente sesión de negociación, todos los participantes en el

mercado que mantengan posiciones abiertas empezarán la misma con un depósito mínimo en garantía equivalente a 200.000 pesetas. En el momento en que un participante decidiese cerrar su posición, el depósito de garantía le sería devuelto íntegramente.

Por lo tanto, si las operaciones a plazo son perfectamente legítimas y verdaderamente útiles, también lo son, en principio, los mercados de futuros en cuanto que suponen un perfeccionamiento técnico–empresarial de aquellas operaciones.

Ahora bien; en el mercado de futuros podemos distinguir dos tipos de operadores: el que busca simplemente una cobertura de riesgo, por un lado, y el especulador por otro. El harinero que se compromete a comprar trigo físico dentro de tres meses a un precio determinado puede buscar en el mercado de futuros simplemente «quedar a cubierto» del riesgo de que baje el precio del trigo. No habría acertado en la operación de compra física, pero el mercado de futuros le ofrece remedio a esta eventualidad ¿Cómo? Podría vender en el mercado de futuros la misma cantidad de trigo al precio estipulado. Si el precio baja efectivamente, lo que «pierde» en el mercado de físicos, de sólidos, lo gana en el mercado de futuros.

¿Qué duda cabe de que esta operación de cobertura es de buen sentido y perfectamente razonable?

Mas para que las operaciones de cobertura sean posibles en los mercados de futuros debe existir también en él la figura del especulador. Es decir, la figura del operador a quien no le importa en absoluto, p.ej., la compra–venta de trigo físico, sino que únicamente pretende acertar en las previsiones de precios de los activos subyacentes, negociar únicamente con papel, o sea, con los contratos estandarizados de futuros, e ingresar las diferencias netas positivas logradas en sus previsiones.

Esta especulación tiene un aspecto claramente útil y con sentido: el lograr que quienes buscan la cobertura encuentren fácilmente contrapartida contratante. Esta especulación tendría un carácter estabilizador de los precios. Por otra parte, es posible que dos agentes acuerden un contrato de futuro que tendría para ambos una finalidad de cobertura–los riesgos serían opuestos–, sin que participe ningún especulador. Pero a partir de ahí, cuando crece como un globo hinchado la contratación entre meros especuladores, que toman los mercados de sólidos simplemente como una referencia inevitable, creemos tiene razón Tobin cuando

acusa a los mercados de derivados de haber perdido casi totalmente su contacto y su relación con la economía real. No se ve qué servicio real pueda prestar ese exceso de especulación a la economía real, a los intereses generales de un país. Su justificación ética estaría próxima a la justificación ética de los juegos de azar —polémica justificación— en la convivencia ciudadana.

Podemos distinguir, entre los grandes contratos de futuros, los futuros financieros sobre tipos de interés, sobre divisas y sobre índices bursátiles.

Los contratos de futuros sobre tipos de interés tienen como activos subyacentes valores de renta fija, obligaciones, Bonos o Letras del Tesoro, depósitos interbancarios y cédulas hipotecarias principalmente. Quieren ser una respuesta al notable aumento de la volatilidad de los tipos de interés.

Un contrato de futuros sobre una determinada divisa, por ejemplo, dólar/peseta, es un acuerdo de entregar o recibir la divisa (dólares, en este caso) en una fecha futura, al precio (tipo de cambio) contratado en la fecha presente. Quieren ser una respuesta adecuada a la volatilidad de los tipos de cambio. En los últimos años han alcanzado una importancia extraordinaria y constituyen una herramienta imprescindible para el control del riesgo de cambio asociado a las actividades de exportación e importación.

Un contrato de futuros sobre un índice bursátil es una obligación de entregar o recibir, al vencimiento del contrato, una cesta de acciones que componen el índice bursátil a un precio convenido en el momento de negociar el contrato. Es decir, los contratos de futuros sobre índices bursátiles negocian el nivel que, en una fecha futura, va a tener un determinado índice bursátil. Es un instrumento muy útil frente a la volatilidad de las bolsas de valores.

Lo que decíamos antes de los contratos de futuros en general lo podemos repetir ahora a propósito de estos tres grandes tipos de contratos: ofrecen el servicio de cobertura real de riesgos en esas tres áreas financieras importantes, pero sin duda que la especulación con ellos en los mercados globales se ha disparado excesivamente, sin vinculación ya positiva con la economía real y con dudosa justificación ética. ¿Qué servicio efectivo ofrece ese exceso de especulación a los intereses generales de un país o de la economía mundial? ¿Tal vez el de embalsar en la actividad especulativa una cantidad ingente de recursos financieros que muy bien podrían ser empleados en el desarrollo de la economía productiva?.

Particulares dudas suscitan los contratos de futuros sobre índices bursátiles. Cuando éstos se liquidan a diario por diferencias entre los aciertos y los

desaciertos en las previsiones, no aparece nada claro que se trate de una inversión real en bolsa, sino que frecuentemente será una actividad puramente especulativa, un juego de azar, sin más utilidad social que la precaria del propio ejercicio del juego, sin embargo, no hay que olvidar que incluso este contrato puede tener como finalidad la cobertura de un riesgo.

Las opciones financieras

Los mercados de opciones comparten las mismas características de la contratación en los mercados de futuros: el sistema de negociación y la estandarización de los contratos y la Cámara de Compensación como garante del buen fin de las operaciones.

Hay dos tipos de opciones, la *call* y la *put*. El comprador de una opción *call* compra un derecho a comprar un activo subyacente, a un determinado precio (o precio de ejercicio), en una fecha de vencimiento a cambio del pago de una prima.

Por consiguiente: el vendedor del contrato de opción *call* adquiere la obligación de vender el activo subyacente, al precio de ejercicio establecido, en la fecha de vencimiento pactada a cambio del cobro de una prima.

Como ejemplo, reflejamos a continuación algunas de las cotizaciones de las opciones *call* sobre la acción de la compañía Telefónica, negociadas en el Mercado Español de Futuros Financieros (MEFF), en un momento dado del día 12 de Septiembre:

Fecha de vencimiento	Precio de ejercicio	Prima
15 Septiembre	1.700	75
15 Septiembre	1.750	24
15 Diciembre	1.800	67
15 Diciembre	1.850	52

Comprobamos que, para el mismo vencimiento, cuanto más caro sea el precio de ejercicio, es decir, el precio a que se compromete a comprar la acción el comprador de *call*, más barata será, lógicamente, la prima por la opción, puesto que el riesgo para el vendedor es menor.

La opción *put*. El comprador de una opción *put* compra un derecho a vender un activo subyacente, a un determinado precio (o precio de ejercicio), en una

fecha de vencimiento a cambio del pago de una prima.

Por consiguiente: el vendedor de una opción *put* adquiere la obligación de comprar el activo subyacente, al precio de ejercicio establecido, en la fecha de vencimiento pactada a cambio del cobro de una prima.

Aquí, lógicamente, cuanto más caro sea el precio de ejercicio, es decir, el precio al que se adquiere el derecho a vender, más baja será la prima.

La existencia de un mercado organizado de opciones tiene una utilidad social clara: tomar posiciones –de compra o de venta de acciones– a cotizaciones asumibles, y ello, en el caso del *call*, aunque no se disponga de momento de dinero al contado. Todo ello mediante el pago de una prima que se considere razonable. Ello facilita la inversión en bolsa, es decir, la financiación de toda clase de empresas reales. En el caso del comprador de una opción *put*, aquel se asegura el derecho a unos ingresos futuros por venta de acciones a un precio de ejercicio determinado, lo cual puede ser muy útil para la buena gestión y administración de la empresa o del patrimonio personal.

Las posiciones tomadas se pueden deshacer realizando simplemente la operación inversa.

También aquí es necesario, normalmente, el especulador, es decir, el que ofrezca contrapartida a quien sólo pretende el logro de las utilidades señaladas. Pero también ahora parece claro que predominan en los mercados mundiales de opciones los operadores meramente especulativos, o sea aquellos que pretenden simplemente lucrarse mediante adivinanza de la evolución futura de primas y cotizaciones. Para facilitar técnicamente esta adivinación o previsión y para acorralar el riesgo, se manejan los conceptos *delta*, *gamma*, *vega*, *theta* y otros, una panoplia de técnicas de especulación sofisticadas.

Por lo tanto, también ahora justificaríamos la parte de especulación necesaria para ofrecer contrapartida, pero no la especulación «sobrante», que parece muy voluminosa, en los mercados mundiales. Esta última tendría el carácter de un mero juego casi de azar, con la única legitimación ética que puede tener el juego de azar en las sociedades modernas. Mucho más importante, social y ético sería el emplear los ingentes recursos financieros especulativos embalsados en los mercados de opciones, en la economía productiva real a nivel internacional.

Ética de la especulación

De acuerdo con lo dicho arriba, quisiéramos romper una lanza en favor de la especulación que se mantenga dentro de determinados límites.

A la especulación se le han atribuido tradicionalmente tres efectos éticamente beneficiosos, es decir, beneficiosos para la actividad económica general y para los intereses generales del país:

Primero, la nivelación de los precios en el espacio. El especulador, comprando la mercancía en el lugar A, donde el precio es bajo, para revenderla en el lugar B, donde el precio es alto, contribuye a aumentar la demanda y, por lo tanto, el precio, en A y a aumentar la oferta y, por lo tanto, a disminuir el precio en B. No obstante, hay que tener en cuenta, que cuando las dos opciones son simultáneas no existe especulación sino arbitraje. Cuando no se presenta esta coincidencia temporal si se puede hablar de especulación.

Segundo, la disminución de las fluctuaciones de los precios a lo largo del tiempo. En previsión de un aumento futuro del precio (por disminución de la oferta o por aumento de la demanda), el especulador adquiere *stocks* de mercancías o de valores para revenderlos cuando las condiciones de venta sean más favorables. De este modo el especulador aumenta la demanda *actual* y los precios, y aumenta la oferta y disminuye los precios *futuros*. O bien, en previsión de una futura baja del precio, el especulador puede vender *stocks* de bienes en su poder para volver a comprarlos en el futuro, contribuyendo de esta forma a aumentar la oferta y rebajar el precio *actual*, para aumentar la demanda y el precio *futuros*. Este tipo de especulación es el que hemos llamado estabilizadora.

Tercero. En el caso de la especulación de títulos, además de los dos efectos generales anteriores, existe otro que le es específico, y es que, a falta de aquélla, sería inexistente o muy imperfecta la indicación de cuáles han de ser los empleos más útiles (para la economía en general) del ahorro respecto de la inversión. En efecto, el especulador procura obtener todas las informaciones útiles sobre el funcionamiento de las empresas, y si prevé buenas perspectivas futuras y, por lo tanto, futuras alzas en el precio de las acciones, compra hoy para volver a vender mañana; si prevé malas perspectivas, vende hoy para volver a comprar mañana a precios menores, y de tal forma acredita las iniciativas que ofrecen garantía de ser productivas y desacredita las otras. En la medida en que las previsiones del especulador se manifiestan justas, tiene el mercado una orientación éticamente

válida, porque el ahorro se canalizará por los empleos más productivos y el beneficio del especulador coincidirá con la utilidad colectiva (5).

Una cuarta utilidad de la especulación en bolsa es la siguiente: la división del trabajo en bolsa entre los que buscan el beneficio, el dividendo, y el valor en capital de la acción —los inversores propiamente dichos—, y los que buscan el beneficio en los diferenciales de fluctuaciones del valor de la acción en el tiempo —los especuladores—, asegura que la inversión en acciones pueda ser realizada en cualquier momento. La especulación en la bolsa de valores aumenta la comerciabilidad de las acciones, y en consecuencia, la transformación de los períodos de tiempo de la inversión de capital en bolsa. La especulación profesional en bolsa disminuye el riesgo de no ser capaz de transformar los períodos de inversión y desinversión en acciones y, por tanto, rinde un importante servicio a la economía. Si, p. ej., un inversor invierte en principio a largo plazo, pero luego se arrepiente, es la actividad especulativa la que le permite convertir fácilmente la inversión en principio a largo plazo en otra a corto plazo (6).

La especulación puede surtir, sin embargo, efectos desfavorables en la actividad económica que a menudo compensan con largueza los efectos favorables hasta ahora descritos. El primer efecto desfavorable puede surgir, como veíamos arriba, del propio crecimiento desmesurado, increíble, de la actividad especulativa en los mercados financieros, sin vinculación efectiva alguna con la economía real. Otros efectos desfavorables éticamente, es decir, para el interés general, pueden resultar de los dos órdenes siguientes de circunstancias:

- 1) Es posible que la actividad especulativa sobrepase los límites entre los cuales serviría simplemente para atenuar las variaciones de los precios, y dé lugar a movimientos anormales de precios no asimilables a fenómenos económicos reales de la esfera de la producción y del consumo. En este caso, el especulador espera que el precio se aleje de la situación de equilibrio, de aquí su carácter desestabilizador. Por ejemplo, un vasto movimiento especulativo dirigido a la revalorización de los títulos cuyo buen fin esté

(5) Cfr. *Diccionario de Economía Política*, dirigido por NAPOLEONI, C., Edición española de la Editorial Alfredo Ortels, Valencia 1992, Tomo II, p. 122.

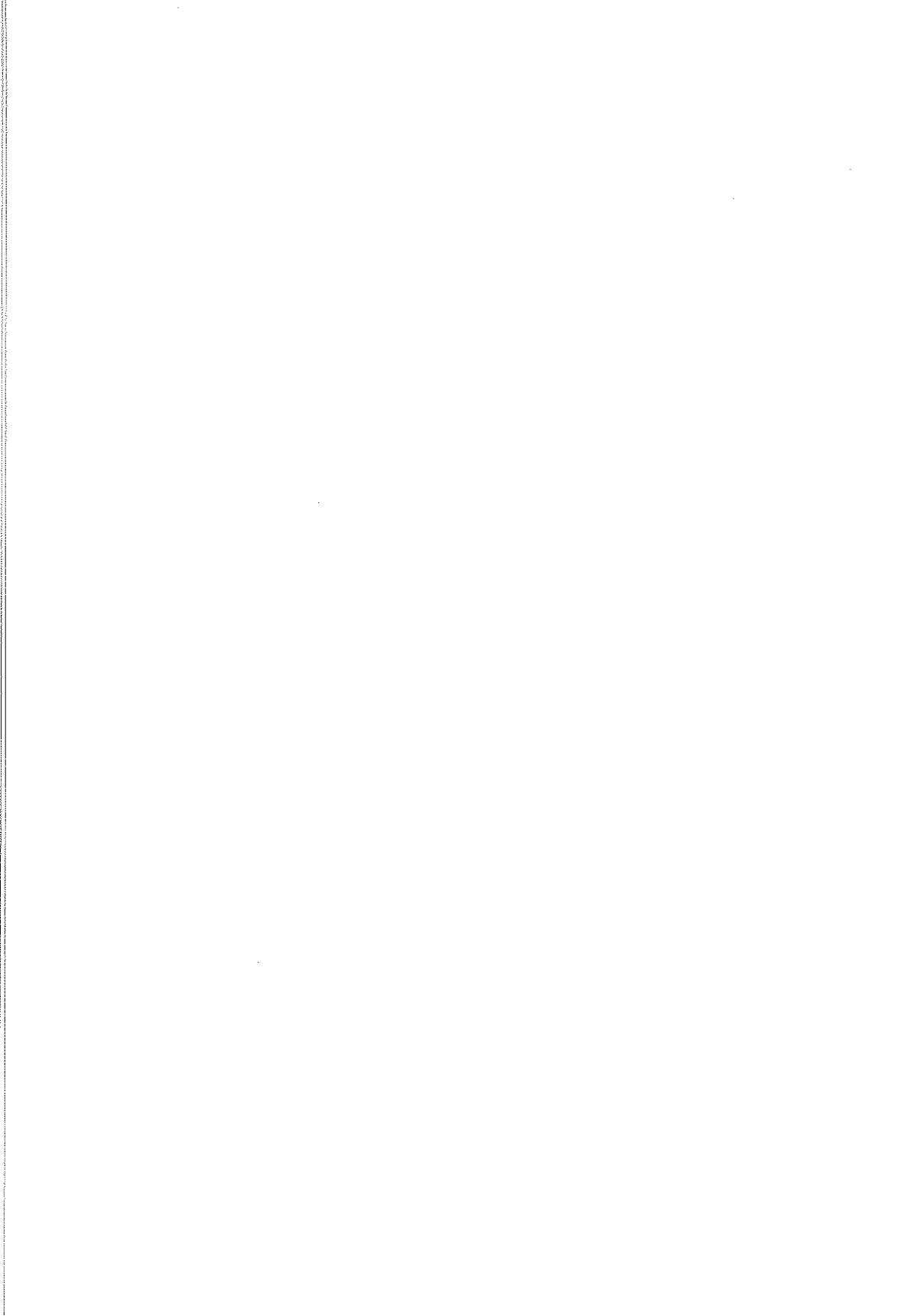
(6) Véase KOSLOWSKI, Peter: *Ética bancaria aplicada a la ética económica del mercado de créditos y capitales, especulación y tráfico de información privilegiada*. EN ARGANDOÑA, A. (Ed.), o.c., pp. 550 ss.

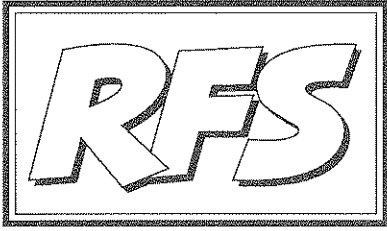
confirmado inicialmente por la evolución económica general, puede suscitar ondas de optimismo que lleven a adquirir mayor cantidad de títulos por círculos cada vez más numerosos de especuladores, improvisados en mayoría, sin que ello, en una primera fase, desmienta las previsiones hechas y, por lo tanto, provocando más tarde pérdidas a los especuladores, dado el continuo movimiento de la demanda. En tales circunstancias la más pequeña referencia a una flexión en los precios es posible que pueda derribar todo el edificio de valores ficticios creados en la primera fase, con grandes pérdidas para todos (valga, como ejemplo, la caída de Wall Street en 1929, o en 1987).

- 2) Por otra parte, es posible que la especulación no se ejerza sobre la base de variaciones en los precios existentes, esto es, independientemente de la existencia de la especulación, sino de variaciones provocadas artificialmente. Las diferencias artificiales en los precios se determinan por medio de acaparamientos, difusión de noticias falsas que den lugar a determinadas orientaciones temporales del mercado, etc. Estas acciones repercuten, generalmente, en un aumento de la incertidumbre y del riesgo presentes en la vida económica, y específicamente, en pérdidas para determinadas categorías de empresarios (7).

La especulación, por lo tanto, también en derivados financieros, no conviene socialmente, éticamente, que sea suprimida, prohibida, pero sí controlada, regulada. ¿Cómo? A nivel nacional español mediante un buen aparato legislativo y un eficiente funcionamiento de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). A escala internacional, mundial, mediante instituciones internacionales de autocontrol—¿serían posibles?—y mediante un germen de gobierno mundial para el ámbito financiero en el seno de las Naciones Unidas. Es imprescindible caminar ya, por este y otros motivos, a un cierto gobierno mundial.

(7) Cfr. NAPOLEONI, C. (Ed.), *o.c.*, p. 122.





Revista de Fomento Social, 52 (1997), 263-289

RECENSIONES

POLÍTICA. GENERALIDADES

DELORS, J.(1995), *De cuerpo entero. Conversaciones con D. WOLTON*, Ed. Acento, Madrid, 328 pág.

Es normal que el lector se sienta atraído, ante este libro, por la figura de Jacques Delors como Presidente de la Comisión Europea. Y entonces comenzará a leer por la cuarta de las cinco partes en que está dividido: «La ambición europea». El mismo Delors contesta, cuando su entrevistador le pregunta por lo que le hace sentirse más orgulloso de sus 40 años de actividad pública: «Es difícil de decir, pero creo que mi labor europea» (p. 302). La cuarta parte es un relato muy pormenorizado de todos los avatares de la Unión Europea en los 10 años de su mandato, como corresponde a quien conoce como nadie esa realidad.

Cuando, haciendo balance de este período de su vida, se le pregunta de que se siente más orgulloso, su respuesta es terminante: «De haber sacado la construcción europea del estancamiento en que se encontraba». De lo que se siente menos orgulloso es: «De haber sufrido la tragedia de la ex-Yugoslavia. Digo sufrido porque no disponía de la competencia institucional ni de poder para remediarla, y ha sumido a Europa en la impotencia» (p. 251). Esta doble respuesta sintetiza bien su experiencia en la Unión Europea. Llegó a Bruselas cuando estaba saliendo de una profunda crisis, tras la etapa en que Margaret Thatcher había cancelado la aportación económica del Reino Unido («I want my money back»). Y se propuso darle un impulso para hacerla avanzar. Tres objetivos se planteaba: la defensa común, la unión monetaria y la reforma institucional. Si en el segundo de ellos se cifra su mayor éxito, en los otros dos encontró serias dificultades.

des. Con todo, no fueron despreciables los pasos que se dieron. Delors tenía claro que eran tres los pilares de la construcción europea: «la competencia que estimula, la cooperación que refuerza, y la solidaridad que une» (p. 182).

Llevar adelante esta tarea era complicado. Delors aplicó siempre su táctica (que algunos llamaron el «método Delors») de proponer y no imponer, de forma que nadie tuviera la sensación de haber cedido, que todos lleguen a apropiarse las ideas. Él reconoce que eso retrasó el ritmo, pero que una postura más decidida hubiera sido contraproducente. Eso ocurrió muy concretamente con el tratado de Maastricht. No era el tratado que Delors hubiera querido, pero su realismo le llevó a no empeñarse en ser más europeísta de lo que las circunstancias permitían en ese momento.

Maastricht no fue su tratado porque ese no consagró el modelo político que él proponía. El suyo él mismo lo simbolizó como «un árbol de varias ramas»: implicaba un proceso lento pero realista hacia una federación, más allá del modelo intergubernamental, que fue el que se aprobó. Su resistencia se justifica desde su experiencia de la ineficacia del modelo intergubernamental, que exige la unanimidad para todos los asuntos: es lo que él vivió en muchas ocasiones, pero de forma dramática ante el conflicto de los Balcanes. Más aún, está convencido que la coexistencia del doble modelo —intergubernamental y comunitario— conduce irremisiblemente a que el intergubernamental termine imponiéndose al

comunitario.

Pero el modelo político hacia el que Europa quiere encaminarse está por definir. Delors lo concibe como «una unión de países soberanos que se ponen de acuerdo para realizar ciertos objetivos en beneficio de todos» (p. 207). Dichos objetivos han de formularse en materia de política exterior, de defensa y de desarrollo económico y social. Sólo entonces quedará contrarrestado, a través del Consejo de Ministros, el enorme poder del Banco Central Europeo. Delors reconoce su fracaso en la construcción de la Europa social, un tema en que él se había comprometido de antemano con las fuerzas sindicales, donde empezó su carrera pública, y que enfocó siempre desde sus convicciones socialdemócratas. Aquí no puede ocultar que fue el Reino Unido el principal obstáculo, a pesar del tacto con que lo trata siempre.

En este modelo político por definir, la soberanía de los Estados debe ser mantenida —en este sentido, Delors no se muestra partidario de una constitución europea, a pesar del acuerdo a que llegó el Parlamento Europeo, porque ello es difícil de compaginar con dicha soberanía—, pero hay que plantearla en un escenario cada vez más mundializado: «Si queremos que nuestras naciones —que han ostentado el liderazgo mundial durante muchos años— conserven su función, deben unirse políticamente sin nostalgia del orden antiguo... Mantener el orden antiguo supondría crear un gran espacio económico y limitar las decisiones políticas a la soberanía de

cada nación. ¿Qué es hoy la soberanía nacional ante los enormes retos a los que nos enfrentamos?» (p. 246). El principal peligro para Europa en estos momentos sería «la falta de ambición y la nostalgia del pasado» (p. 252). La caída del muro de Berlín, seguida de la reunificación de Alemania, y la guerra del Golfo son los dos acontecimientos que han acelerado inexorablemente el proceso de construcción europea. Se plantea, no sólo profundizar en el modelo político, sino también la ampliación hacia el Este; pero ésta última no debe convertir a Europa en un ente sin voluntad, sin capacidad de decisión y de acción. Delors es muy tajante en esto: si esta Europa política no puede apoyarse en todos los Estados miembros, hay que contemplar la posibilidad de que algunos lleguen más lejos.

Pero la vida de Jacques Delors no se agota en la etapa de Bruselas. Y sus conversaciones con Dominique Wolton ayudan a adentrarse en estos otros aspectos menos conocidos. Las tres primeras partes de la obra resumen las diversas etapas de su vida, que pueden quedar definidas por el término *compromiso*, precisamente el título de la primera parte. Pero este compromiso, como impulso esencial de su vida, debe entenderse en el doble sentido de la palabra: ante todo, como implicación permanente en la reforma de la sociedad, y como equilibrio entre la utopía y el realismo, lo que le obligó en ocasiones a renunciar a la pureza de su ideología de izquierda. Así pueden sintetizarse las sucesivas etapas de su actividad, desde aquellos

primeros años que pasó más vinculado a organizaciones católicas. A la etapa de compromiso sindical (con el sindicato de inspiración cristiana) siguió otra en la Comisaría General del Plan, organismo que consideró siempre como una excelente plataforma para hacer realidad su ideal de encuentro de las diversas fuerzas sociales para deliberar sobre el tipo de sociedad que queremos construir entre todos (pág. 83–87). No cabe duda que sus frecuentes alusiones a esta etapa demuestran que fueron años de gran fecundidad para él. Luego —y a pesar de su distinta orientación ideológica— accedió a ser consejero de Chaban-Delmas, primer ministro de Georges Pompidou (1969–1971). Pero su entrada en la vida política no llega hasta 1979, cuando es elegido parlamentario europeo, en las primeras elecciones por sufragio universal. Entre 1981 y 1984 fue Ministro de Economía y Hacienda del primer gobierno Mitterand, y de ahí pasó en 1985 a la Presidencia de la Comisión Europea.

Sintiéndose siempre un hombre de izquierda, buscó permanentemente fórmulas de una izquierda reformista. Por eso sus relaciones con la izquierda oficial no siempre fueron fluidas. Esta es una circunstancia que se refleja frecuentemente en sus conversaciones. Por eso se queja —aunque nunca con amargura— de haber sido incomprendido en muchas ocasiones. Ahora bien, tras sus quejas se observa casi siempre el orgullo de que el tiempo le ha dado la razón y hoy muchas de sus propuestas han sido gene-

ralmente aceptadas.

Su variada carrera política —que algunos han criticado en el sentido de que nunca llegó a implicarse de lleno en una cosa— se explica desde esta independencia personal; pero esta independencia se ha enriquecido sin duda por la variedad de terrenos en que se ha movido. En cinco aspectos se puede constatar cómo esta autonomía de pensamiento ha sido fecunda y es la clave para entender su personalidad. Pasaremos brevemente revista a sus puntos de vista en cada una de ellas: la globalización, la sociedad, el trabajo, la educación, la religión.

Delors no es un entusiasta del mercado, aunque no ignora sus valores. Pero en esto toma distancia muy abiertamente de las posturas neoliberales cuando afirma de modo descarnado el mercado y exaltan sin matices la globalización. Piensa más bien que en el nuevo marco de la globalización, que es inevitable, el liberalismo está perdiendo fuerza porque «un mundo mejor sólo es posible combinando, como se ha hecho en Europa, competencia, cooperación y solidaridad» (p. 154). Las nuevas condiciones mundiales obligan a plantear la reforma de las instituciones internacionales. Su propuesta más elaborada, que lanzó con motivo de los 50 años de la ONU, consiste en la creación de un Consejo de Seguridad Económico para recuperar una visión global de los grandes parámetros de la evolución del mundo. Estaría compuesto por las cinco grandes potencias (Estados Unidos, Rusia, Unión Europea, China y Japón) y un representante de

cada una de las cinco grandes áreas regionales (América Latina, África, Asia y Oriente Medio).

Sus ideas sobre la globalización ayudan a entender mejor sus esfuerzos en pro de la construcción europea, y también su crítica de las sociedades desarrolladas. Así va configurando su visión de la sociedad. Parte de una crítica dura de la sociedad actual por el egoísmo y el individualismo vigentes. Por ese camino sólo se llega a una sociedad de acreedores, cuando lo que estamos necesitando es una sociedad de hombres y mujeres responsables, capaces de participar en la formulación y realización de los intereses de todos. La falta de una democracia que vaya más allá de la mera participación en las urnas es uno de los grandes obstáculos del Estado de bienestar. Frente a la solidaridad horizontal, que es desintegradora, estamos necesitados de una solidaridad vertical y de una solidaridad activa. Y para todo ello es imprescindible recuperar el sentido de la *nación*, que fortalece los vínculos sociales: porque la nación es fruto de una historia común, no de un contrato; es a través de una historia común como hemos ido acumulando razones para vivir en común, tradiciones comunes, señales de identidad. «No debemos permitir que la invasión del mundo nos arrebate nuestra identidad» (p. 167). Una sociedad civil robusta y bien consolidada es para él la mejor respuesta, tanto a la crisis del Estado de bienestar como al reto de la globalización; y ella daría consistencia igualmente al proyecto europeo.

Es la socialdemocracia quien mejor ha sabido dar forma a este proyecto, que se caracteriza por cuatro aspectos esenciales: «la importancia del mercado como elemento de orientación y sanción de las actividades económicas; la función del Estado, de la que —por hipocresía— nadie habla, pero que está ahí para fijar las grandes orientaciones del desarrollo y corregir los efectos negativos del mercado; la negociación social como parámetro esencial para definir los objetivos y el modo de realizarlos; y un sistema de seguridad social, al que a veces llamamos ‘Estado de bienestar’, que garantice a todos los ciudadanos unos derechos mínimos cuando se encuentren en dificultades o cuando les llega el merecido momento de retirarse a descansar» (p. 199). Este modelo, al que sigue siendo «absolutamente fiel», ha orientado su actividad de político tanto en Francia como en la Unión Europea.

Muy relacionado con esto queda la cuestión del trabajo, tema en el que se ha interesado siempre, probablemente como herencia de sus comienzos sindicalistas. El Libro Blanco sobre *Crecimiento, competitividad y empleo* es su última gran aportación a la Unión Europea. Por otra parte, es una de las cuestiones en que está convencido que se adelantó a su tiempo. Por eso se siente tan orgulloso de su libro *La revolución del tiempo escogido*, que publicara en 1981. La tesis del mismo es que hay que integrar el tiempo en el esquema económico, porque el desarrollo económico debe incluir también la producción y disfrute de los bienes colec-

tivos. Esto abre un enorme campo de posibilidades en el llamado «tercer sector» (y que la edición castellana de este libro traduce siempre —muy equívocamente, a mi juicio— como «sector terciario»). No sólo hay que ir a fórmulas imaginativas para repartir el trabajo y para acabar con la rígida sucesión de «formación–trabajo–jubilación» (p. 92), sino que hay que revisar a fondo el concepto mismo de lo que entendemos por trabajo. He aquí el que él propone: «Una actitud que consiste en enfrentarse a la naturaleza y, en cierta medida, dominarla a fin de producir los bienes necesarios para nuestra subsistencia o para nuestra satisfacción. También consiste en conocerse mejor a fin de desarrollarse por la reflexión personal y el contacto con los demás. Desde este punto de vista, el trabajo es un elemento esencial de socialización y de aprendizaje. En definitiva el trabajo desarrolla la relación con los demás y, en cierto modo, funda las comunidades y las sociedades» (p. 272).

Su interés por la educación va paralelo. El reciente informe de la UNESCO, que él ha dirigido, sobre la educación para el siglo XXI, muestra cuál puede ser el nuevo campo de sus actividades. En esto reconoce que se ha dado un cambio en él. En otros tiempos criticó los sistemas educativos por verlos demasiado alejados de la realidad y de la economía. Hoy está convencido que hay que liberar al sistema educativo de la presión que la economía ejerce sobre ella y poner todo el acento en una educación en «los cono-

cimientos generales y una mejor comprensión de uno mismo y de los demás» (p. 285).

Queda, por último, el tema religioso. Es importante en su vida. Pero, en este caso también, no sin su originalidad propia. Su catolicismo, de herencia familiar aunque poco ilustrado, fue el que primero le impulsó a la actividad pública y al compromiso en la reforma de la sociedad. Se confiesa católico practicante (p. 20), pero al mismo tiempo le gusta que le llamen «católico laico» o «creyente anticlerical» (p. 257). Y no sólo por su carácter independiente, ya comentado, sino sobre todo porque no le gusta hacer ostentación alguna de su religión; sus convicciones las guarda para sí mismo y para su familia; se niega a manifestar públicamente creencias religiosas o a vincularlas con lo que piensa y hace en la vida política. Al mismo tiempo, reconoce la importancia de la religión y de la espiritualidad para la sociedad. Se educó cerca de la JOC; reconoce las influencias de Blondel, Maritain y Mounier, así como del equipo de la revista «Esprit». Pero políticamente siempre se ha sentido más cerca de la socialdemocracia que de la democracia cristiana. Critica a la Iglesia, pero sin asomo de acritud. Y piensa que la pérdida de influencia de la Iglesia tiene que ver con la crisis moral que la democracia padece, que no es sino la consecuencia de esa ausencia de espiritualidad. Por eso espera de las iglesias y de las religiones que recuperen su papel en la construcción de la sociedad, con un claro mensaje de valores espirituales,

entre los que destaca como más necesarios la esperanza y la caridad.

En resumen, en esta reseña he querido dejar los grandes rasgos de la personalidad y de la obra de Jacques Delors. La lectura de sus conversaciones con Dominique Wolton nos permite asomarnos al interior de un hombre independiente desde su adscripción a la izquierda, coherente en un difícil equilibrio entre utopía y realismo, luchador incansable desde una motivación religiosa de la que nunca le ha gustado hacer ostentación. El conocimiento de esta personalidad es una buena vía de acceso a la Europa de nuestro tiempo y una invitación para entrar en el debate sobre su futuro en el marco de una sociedad globalizada.

Ildelfonso Camacho Laraña, S.J.

ECONOMÍA

CUADRADO ROURA, J.R. y MANCHA NAVARRO, T. (directores) (1996), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Ed. Universidad de Alcalá y Civitas, Madrid, 468 págs.

Esta obra contiene diversas ponencias presentadas a las jornadas de Política Económica sobre **El futuro de la UEM y España**, organizadas en diciembre de 1995 por el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad

de Alcalá de Henares. Los catedráticos de dicha Universidad, Juan Ramón Cuadrado y Tomás Mancha, que fueron los organizadores de aquellas reuniones, son también los directores y coordinadores del libro que reseñamos. Las publicaciones que recogen las aportaciones a un congreso suelen tener el peligro de incluir textos poco homogéneos, que, en el mejor de los casos, responden de forma más o menos próxima a un tema común. La buena labor de los directores de esta obra ha tratado de evitar, dentro de lo razonable, este problema, intentando conseguir un conjunto homogéneo sobre el tema central de las jornadas. Por otra parte, los autores de cada uno de los capítulos han actualizado su contenido y adaptado su estilo a las necesidades de una edición de este carácter.

El título de este volumen: **España frente a la Unión Económica y Monetaria**, indica claramente su contenido. Los autores han intentado cubrir un hueco existente en la literatura económica sobre la Unión Europea. Efectivamente, la ausencia de un debate político sobre la unión monetaria ha impedido una valoración profunda de la posible incorporación de España a la misma. De forma equivalente, los economistas han estudiado el proceso de la moneda única y los distintos efectos que tendrá sobre la economía española; sin embargo, la valoración de las ventajas e inconvenientes de este proceso para la economía española ha estado poco presente en sus escritos durante los últimos años. Las mismas críticas se podrían realizar so-

bre los estudios en relación con la unión económica prevista en el Tratado de Maastricht.

La obra se divide en dos partes: la primera, de carácter más general, estudia la *Construcción de la Unión Económica y Monetaria*; la segunda, que tiene una orientación más aplicada, analiza los efectos de la Unión sobre *La economía real española*.

El capítulo primero está firmado por el propio Juan R. Cuadrado y tiene por título *Convergencia nominal y convergencia real*. El tema no puede ser más actual: la convergencia nominal prevista en el Tratado, es una condición necesaria para alcanzar la unión monetaria (UM) pero también para conseguir la convergencia real. En el caso de España las condiciones de convergencia son objetivos necesarios no sólo para poder formar parte de la UM sino también para establecer las condiciones de un desarrollo equilibrado. Por otra parte, la convergencia nominal es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar la capacidad de crecimiento, de aquí la importancia de una política de oferta y de una política de fomento de la inversión, para un país como España. La relación de este planteamiento con el debate mantenido en la cumbre de Amsterdam es evidente.

El capítulo segundo, obra de Elena Flores, administrador principal de la Dirección General II, de la Comisión europea, se titula *Preparación para la introducción de la moneda única*. Describe distintos aspectos relacionados con

la creación de la moneda única desde diversos puntos de vistas: a) político (nombre de la moneda única—euro—etc.); b) económico (instrumentos de coordinación, condiciones de convergencia...); y c) técnico (etapas de la transición a la moneda única...).

El capítulo tercero ha sido elaborado por Paul de Grauwe, catedrático de la Universidad de Leuven y conocido experto en los temas de integración monetaria. El nombre de este capítulo es la *Economía de la convergencia hacia la unión monetaria en Europa*. De Grauwe expone la teoría de las áreas monetarias óptimas, opinando que la Europa de los quince no responde a los requerimientos de un área óptima desde el punto de vista monetario. Estudia también las condiciones de la convergencia de la inflación y de la convergencia presupuestaria. Dadas las dificultades del proceso de introducción de la moneda única en Europa, a la vista de las teorías expuestas, el autor defiende un reforzamiento de las futuras instituciones monetarias de la unión para resolver estos problemas.

El capítulo cuarto, escrito por Felix Varela Parache, catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, lleva por título *Del Sistema Monetario Europeo a la moneda única*. Varela Parache subraya que las alternativas del proceso de unión monetaria europea son paralelas a las experimentadas por el Sistema Monetario Internacional. También insiste en que la integración monetaria no

asegura una mejora de las economías de los países participantes, manteniendo, por tanto, que en último término la decisión sobre la moneda única tiene un carácter político. En efecto, el autor, estima que las dificultades para cumplir los criterios de convergencia podrán ser resueltos mediante una decisión de este carácter.

Guillermo de la Dehesa, vicepresidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, expone en el capítulo quinto la *Paradojas de la UME*. De la Dehesa se detiene especialmente en los efectos que una unión monetaria, que no incluyese a todos los países miembros, puede ocasionar sobre la cohesión de las economías de la UE. Sin embargo, opina que la UM no puede tener éxito sin cesiones de soberanía que exigirían, por ejemplo, la existencia de un presupuesto federal fuerte.

El último capítulo de la primera parte ha sido elaborado por el catedrático de la Universidad de Valencia Josep M^a Jordán y está dedicado a la *Dimensión Exterior de la UE: análisis de la política mediterránea*. Sobre un tema algo alejado de los capítulos anteriores, Jordán expone aspectos de la posible área de libre comercio de la UE con los países terceros mediterráneos, concluyendo que la nueva política mediterránea de la UE puede tener un papel importante en el desarrollo de estos países.

La segunda parte se abre con un escrito, redactado por el que fue Ministro de Economía, Pedro Solbes, sobre *El proceso de la construcción de la Unión*

Económica y Monetaria: una visión española. Orientado al debate sobre las ventajas e inconvenientes de la UM para la economía española, afirma que España podrá cumplir los criterios de convergencia y que la incorporación a la moneda única puede representar un importante factor de progreso para la economía española. Si bien, mantiene que esta participación en el proceso de la unión monetaria debe realizarse en condiciones adecuadas para la economía española: por ejemplo insiste en que el tipo de cambio de entrada en la Unión debe ser apropiado a las condiciones de precios y de costes de los productos españoles.

Los capítulos siguientes tratan el tema desde un punto de vista sectorial. El primero de ellos elaborado por el catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, José M^a Sumpsi, se refiere a *El sector agrario español ante los nuevos retos de la Unión Económica y Monetaria*. A partir de las ventajas para el sector agrario de las variaciones del tipo de cambio y del sistema agrimonetario de la UE, Sumpsi mantiene que la UM puede provocar un deterioro del saldo comercial agrario y de las rentas del sector. Estos efectos negativos se podrán ver compensados, en parte, por la transformación de la PAC en una política rural integrada.

El tercer capítulo, de la 2^a parte titulado *La política industrial en la perspectiva del siglo XXI*, es obra de la economista Belén Barroeta y del catedrático de la Universidad del País Vasco Jaime del Castillo. Los autores subrayan

que las nuevas condiciones de la producción industrial exigen un aumento de la competitividad y una buena gestión tecnológica. La política industrial ha de actuar sobre los procesos de innovación en términos de una política de oferta. Pero también defienden una política de demanda basada en el estímulo de la inversión, que para que no conlleve presiones inflacionistas debe ir unida a reformas laborales y a una promoción de servicios para la industria.

Precisamente a *La convergencia tecnológica española en el contexto europeo y mundial* está dedicado el cuarto capítulo, del que es autor el catedrático de la Universidad San Pablo Rafael Pampillón. Tras una descripción del proceso de innovación tecnológica en Europa y en España, Pampillón apunta las líneas que debe seguir la política de innovación tecnológica española: planificación a largo plazo, presupuestos adecuados y relaciones estables de las empresas con los centros públicos de investigación.

El capítulo quinto redactado por el catedrático de la Universidad de Alcalá Clemente del Río, estudia los *Servicios a empresas y política de competitividad industrial en la Unión Europea*. El autor insiste en que el nuevo modelo empresarial de *producción flexible* vigente en la UE se basa en los servicios a las empresas y en las nuevas tecnologías. Por ello, plantea unas medidas para fomentar la oferta de servicios a las empresas, atendiendo a criterios de localización, formación de profesionales y disponibilidad de recursos financie-

ros, todo ello unido a una ordenación del mercado y a un control de la calidad. Nos parece también importante la opinión expuesta por del Ríu sobre la necesidad de una liberalización y una mayor transparencia del sector para reducir las presiones inflacionistas ocasionadas por los servicios.

Los directores de la obra son también los autores del capítulo sexto, titulado *La convergencia de las regiones españolas: una difícil tarea*. Mancha y Cuadrado describen la evolución de las disparidades regionales en Europa y en España, obteniendo un comportamiento común a ambos espacios: convergencia regional hasta la década de los ochenta, freno de la convergencia e incluso divergencia de las regiones en los años siguientes y estancamiento del proceso en los años noventa. Los autores exponen las grandes dificultades para conseguir una reducción de las diferencias regionales en un plazo corto, lo que les lleva a plantear la necesidad de una política regional reforzada tanto en su planteamiento, como en la dotación de recursos financieros.

Luis Toharia, catedrático de la Universidad de Alcalá, es el responsable del séptimo capítulo, dedicado al *Empleo y paro en España: ¿Hacia donde vamos?* Tras realizar un amplio análisis del comportamiento del empleo y del paro en España durante las dos últimas décadas, el autor, mediante una sencilla simulación, expone que el objetivo de reducir el paro a una tasa del 10% exigiría la creación de unos cuatrocientos mil em-

pleos netos al año, lo que resulta incompatible con un crecimiento de solamente el 3% anual. Esto le lleva a la conclusión de que el cumplimiento de las condiciones de convergencia tendrá unos altos costes en términos de empleo.

El capítulo octavo, titulado *La hacienda pública española ante la Unión Monetaria*, ha sido elaborado por el catedrático de la Universidad de Alcalá Manuel Lagares. Expone, en primer lugar, que la política de convergencia se basa principalmente en la reducción del déficit público, reducción que deberá alcanzarse, sobre todo, mediante reducciones del gasto. Lagares insiste en las dificultades de esta política, que, sin embargo no considera inalcanzable. Defiende por tanto, la realización de un esfuerzo en este sentido para no desperdiciar la oportunidad que la UM representará para la economía española.

El último capítulo, dedicado a *El sistema financiero español ante su futuro en el marco de la UEM*, es obra de los catedráticos de la Universidad Complutense Luis Rodríguez Saiz y José A. Parejo. Describen primero, los efectos de la UM sobre el sistema financiero desde distintos puntos de vista: coste de los cambios monetarios y de los sistemas de pago, condiciones del sistema financiero español ante la eliminación de las restricciones a la competencia en el espacio europeo, cambios en el diseño y ejecución de la política monetaria, etc. Todo ello, lleva a los autores a realizar unas previsiones sobre los cambios que deberá experimentar el sistema español

en la futura UM: variaciones en lo que se refiere a los aspectos técnicos y a la formación de los cuadros directivos; y también adaptación a un incremento de la competencia, a una clientela más exigente y a un mayor control de las autoridades.

En resumen, estamos ante una obra interesante, y con un tema muy actual; dos reparos, sin embargo, de segundo orden: 1º) el contraste entre la primera parte muy centrada en la UM y la segunda parte más orientada hacia los aspectos reales; 2º) la heterogeneidad de los capítulos de la 2ª parte, en los que, a pesar del esfuerzo de los directores de la obra por lograr un libro coherente, el resultado es más bien un conjunto de estudios a partir de distintas ópticas. Quizás un capítulo final, de síntesis, hubiera reducido este defecto, inevitable por otra parte.

Se han escrito muchas obras sobre el Sistema Monetario Europeo y sobre la UEM. Mucho menos frecuentes son los tratados desde el punto de vista español. En este sentido, además de las aportaciones realizadas por cada uno de los capítulos, creemos que el libro de Cuadrado y Mancha cubre un hueco evidente en la bibliografía española sobre la UEM.

Adolfo Rodero Franganillo

MEDIO AMBIENTE

BALLESTEROS, J. y PÉREZ ADAN, J. (1997), *Sociedad y medio ambiente*, Ed. Trotta, Madrid, 398 págs.

Se trata de una obra bien escrita, profunda en sus contenidos y de obligada lectura si se desea conocer, con cierto detalle y amplitud, la problemática que en la actualidad presenta la pervivencia del medio ambiente, del planeta en su conjunto y de todos los seres que lo pueblan y habitan.

El libro persigue tanto el estudio de los problemas globales del medio ambiente como de los aspectos regionales que, en relación al mismo, conviene considerar. Pretende, además, exponer de forma clara y profunda la interrelación entre sociedad y entorno, dado que es este el marco en el que se dilucidará la viabilidad y la forma del devenir más o menos mediato. La crisis ecológica es una cuestión que requiere un tratamiento interdisciplinar. De ahí, la presencia en el libro de la aportación de geógrafos, ingenieros, sociólogos, economistas, filósofos, etc.

En el primer módulo, dedicado a la conceptualización de los problemas medioambientales, se trata de enmarcar en sus parámetros precisos el problema que centra el contenido del libro. Se intenta resaltar la importancia de los problemas medioambientales en diversos ámbitos.

Comienza el análisis considerando las consecuencias que su estudio ha deparado para la sociología y la economía, reseñando un conjunto de obras que pueden representar el núcleo de lo que se entiende hoy por sociología del medio ambiente y sintetizando, a la vez, los grandes tipos de orientación (se distingue entre radicales y críticas) que dirigen la reflexión sobre la relación entre medio ambiente y sociedad contemporánea. Seguidamente, se repasan algunas de las principales valoraciones de la ciencia económica con respecto a los problemas medioambientales para así poder sopesar sus aportaciones y su fundamentación, tanto de la perspectiva de su conexión con la teoría económica clásica como desde la perspectiva de la racionalidad económica. Se analizan las aportaciones que se han efectuado desde el capitalismo neoliberal, el capitalismo verde, la economía ecológica y otros paradigmas económicos alternativos. Esta parte, proporciona también una visión analítica y descriptiva de los problemas medioambientales y de su alcance, resaltando especialmente el hecho de que se trata de una problemática común y global aún a pesar de presentarse bajo diversas formas y afectando a distintas poblaciones y sectores de actividad. El ser humano se ha convertido en un factor determinante del medio natural, con capacidad para intervenir y alterar los mecanismos que lo regulan a través de lo que comúnmente se denomina civilización tecnológica.

Muy relacionado con el argumento

anterior se añade una idea fundamental, en base a la cual se concibe el consumo como una variable más, dentro del conjunto de relaciones existentes entre el hombre y el medio ambiente. Además, se intenta poner de manifiesto la clara vinculación entre el deterioro ambiental y el modelo de consumo vigente en la mayoría de países económicamente desarrollados (sociedades opulentas del consumo de masas). En estos últimos se han producido, a lo largo del siglo XX, numerosas transformaciones y orientaciones que han fomentado la implantación, por parte de la mayoría de sus poblaciones, de un «consumismo desaforado», además de insolidario e irresponsable. Se constituye pues como una «norma social» de obligado y generalizado cumplimiento. Las consecuencias específicas del consumismo para el medio ambiente se derivan del proceso acelerativo y cambiante que impone un consumo creciente de este tipo. Este hecho como problemática ambiental tiene importancia social desde el preciso momento en que el individuo y la propia sociedad necesitan consumir para poder subsistir. En las sociedades industriales avanzadas el consumo pasa por un aumento de la complejidad en las relaciones que entabla la industria con el consumidor y la forma de satisfacer sus necesidades. Visto así, el problema ambiental encuentra sus raíces en la propia organización de la sociedad y la industria capitalista.

La artificialidad de los procesos productivos que interesan a la economía no proviene de la mayor o menor compleji-

dad técnica, sino de la disposición utilitarista con la que el hombre se relaciona con el medio natural. La producción de bienes y servicios es consecuencia del dominio que tiene el hombre sobre la naturaleza. Mediante la razón el hombre puede modificar la naturaleza, objetivarla, convertirla en un «medio», en un factor de producción, en algo pendiente de recibir una finalidad. Una de las consecuencias más negativas derivadas de cualquier actividad productiva es el hecho de que se prescinde de determinados aspectos o elementos de la naturaleza, los cuales se consideran inútiles o perjudiciales para el fin productivo (utilitarista) perseguido. Se concluye pues que la verdadera amenaza para la naturaleza es aquella acción productiva que sólo pretende obtener la máxima unilateralidad y desintegración de lo natural, con vistas al logro de la mayor cantidad de objeto útil, sin preocuparse de todo lo demás. Cuanto mayor es la producción, mayor es el problema ecológico, y mayor el riesgo del impacto negativo sobre la naturaleza. Una producción orientada a la obtención de dinero es por sí misma lo más opuesto a la resolución del problema ecológico. Así pues no se exige la satisfacción de las necesidades humanas, si no más bien que, de algún modo, éstas crezcan innecesaria e indefinidamente. Las empresas, bajo el influjo de la competencia, desean producir disminuyendo costes y aumentando los ingresos, lo cual lleva a elegir tecnologías que abaraten el producto. Fabricar sin filtros de humos, o sin depuradoras de tóxicos en los vertederos

de residuos representa una ventaja para los costes de la empresa.

Es evidente que este modo de vida impuesto por el empuje del capitalismo afecta primariamente a la ecología humana, condiciones de vida, urbanismo, etc., y secundariamente al ecosistema natural. Para resolver el problema ecológico se recomienda contemplar la multidimensionalidad de los efectos de la actividad productiva, es decir, una vuelta al control moral y político de dicha acción productiva.

Este primer módulo se cierra con una referencia que contrapone a los argumentos anteriores un camino para la esperanza. De forma progresiva, aunque un tanto tenue, comienza a diseñarse un nuevo escenario para las empresas, lo cual influye en todas las políticas desarrolladas por las mismas, consistiendo la nueva estrategia en entender el medio ambiente como una responsabilidad propia de las obligaciones empresariales. Se realiza un análisis general de los efectos que se producirán en las políticas específicas de la empresa. El modelo socioeconómico se está transformando en un modelo económico socio-ecológico, por lo que la empresa actual, para ser competitiva, debe conseguir entrelazar bien la calidad, la innovación y el medio ambiente. Se intenta explicar la importancia que para las empresas supone hoy en día incorporarse a la corriente que propugna el respeto del medio ambiente. Las ventajas que se pueden derivar de ello son notables: aumento de las ventas, mejor distribución, más oportunidades

de mercado, menor riesgo de reclamaciones judiciales, mejor capacidad técnica, mejor imagen, más competitividad internacional, mejores relaciones con la comunidad local, etc.; puesto que todo lo mencionado afecta directamente a su cuenta de resultados. Cada vez más, las empresas más competitivas no serán las que consigan sus inputs a menor coste, sino las que empleen tecnología y métodos más avanzados para usar esos inputs. Este nuevo paradigma de competencia global exige innovar rápidamente. El progreso ambiental demanda que las empresas innoven para aumentar la productividad de los recursos.

El segundo módulo se ha dedicado, en parte, a exponer las polémicas desencadenadas con respecto al comportamiento actual y futuro de la población mundial. Las mismas se establecen en relación a dos planteamientos extremos: el <optimismo beato>, defensor a ultranza de la idea de que el planeta o bien tiene una ilimitada capacidad de sustentación (no probada ni probable), o bien se trata de un ente vivo que sabe cuidarse a sí mismo; de otro lado están los defensores de la reducción demográfica masiva, para quienes lo que debe hacerse es limitar el número de personas (agentes contaminantes), dado que resulta imposible limitar la cantidad de contaminación por agente. Los autores apuntan la idea de la no existencia de óptimos demográficos absolutos, no sabiendo indicar cuánto es ser muchos o cuánto es ser pocos. En demografía sólo se puede hablar relativamente en el sentido de que se

persigue un equilibrio unívoco en dos dimensiones como son, por un lado, el equilibrio entre población y la relación recursos tecnología y, por otro, el equilibrio entre población y espacio en áreas geográficas concretas. En cualquier caso, el problema de la población mundial no deberá contemplarse seriamente de manera científica fuera de la consideración de totalidad que impone un mundo interconectado, una cultura interrelacionada y una economía global, operando frente a un mismo entorno natural.

Ligado al análisis previo, se continúa el desarrollo argumental con otra exposición correspondiente a las categorías dominantes de análisis del campo del desarrollo económico. Casi todas las teorías del desarrollo aparecidas adolecen de una falta muy destacable, no considerar el factor ecológico, el medio ambiente.

Todas las sociedades pre-industriales, incluidas las primitivas, han producido impactos importantes en el medio ambiente. Sin embargo, lo que ha aumentado con la sociedad industrial es la complejidad, la frecuencia y la magnitud de los impactos. La velocidad e intensidad de los impactos sitúa a éstos en una dimensión cualitativamente diferente, que nos remite a que el problema medioambiental es principalmente un problema social. La investigación sociológica, con independencia de los enfoques teóricos, ha aportado elementos sobre cómo las sociedades se relacionan con el medio ambiente biofísico, lo que ciertamente condiciona cualquier entendimiento sobre cómo debe de proponerse el desa-

rollo a los que consideramos actualmente subdesarrollados. Se pasa, a continuación, al análisis, con cierta profundidad, sobre el planteamiento encerrado en la expresión «desarrollo sostenible». No se concibe éste como un concepto teórico sino, más bien, como un concepto ideológico y político. En opinión de la autora del capítulo, el desarrollo sostenible incluiría tres conceptos: sostenibilidad social, sostenibilidad económica y sostenibilidad ecológica, que están íntimamente relacionados.

La exigencia de la sustitución del actual modo de producción y consumo, se analiza dentro de un apartado dedicado a la corporación ecológica. El ambientalismo corporativo está configurado por un conjunto muy amplio y muy diverso de experiencias empresariales, que responden también a muy diversas motivaciones internas y presiones institucionales. Sin embargo, el denominador común de estas nuevas estrategias es el cambio en la actitud y en las acciones llevadas a cabo dentro de las unidades de producción que sean más acordes con los imperativos de sostenibilidad ecológica y elevada calidad ambiental. En el ámbito económico es donde se realiza la mayor parte de las decisiones sobre el control y el uso de la energía disponible, la apropiación de los recursos naturales o la transformación de la calidad del medio ambiente. No habrá cambio social hacia patrones de sostenibilidad sin una transformación fundamental en la racionalidad que guía las acciones corporativas.

En una exposición posterior se anali-

zan las fuentes, el contexto y algunos casos concretos del movimiento internacional hacia la racionalización de las actividades económicas en relación con el uso y la distribución corporativa de los recursos naturales y del medio ambiente. A lo largo de los últimos años ha surgido un conjunto de principios e iniciativas cuyo propósito trata de ajustar los actuales patrones de consumo y producción al objetivo general de sostenibilidad y alta calidad ambiental. Todo ello configura un modelo de organización ideal que de modo tentativo se podría denominar «corporación ambiental económica», que no existe de forma pura, pero que sirve de guía en el proceso de modificación de las rutinas y las prácticas productivas presentes más nocivas e innecesarias. Ante la situación actual de expansión del mercado global, la demanda de muchos bienes ambientales tiende a ser infinita, por lo que los límites a la oferta vienen dados por la tecnología disponible, las instituciones y los modos de organización social, y, sobre todo, por las condiciones ecológicas en las que se lleva a cabo el proceso de producción. Y es en este sentido en el que las corporaciones económicas tienen un papel fundamental en la consecución de niveles sostenibles de producción y de consumo que garanticen una adecuada calidad del medio ambiente.

La respuesta de la industria ante los problemas actuales de medio ambiente no debe limitarse al simple cumplimiento de la normativa vigente. La industria y el comercio tienen un papel decisivo e

ineludible en la tarea común de asegurar un desarrollo sostenible acorde con una elevada calidad del medio ambiente. Deben constituirse como agentes activos en la introducción de nuevas tecnologías, procesos y estrategias ambientalmente sostenibles en todos los niveles. Se trataría pues de «producir más con menos», lo que significa reducir el consumo unitario de recursos por unidad producida, disminuir la generación de residuos y ofrecer unos artículos finales más duraderos y de mejor calidad.

En la conclusión del tercer módulo se resalta la conexión profunda que existe entre conciencia ecológica y mentalidad universalista o ecuménica. La extensión de los afectados por la crisis involucra, en efecto, a todos los seres humanos. El problema ecológico se muestra como un problema social, de carencia de justicia.

El universalismo de la concepción cientifista presenta al ser humano desligado y aislado del resto de seres y de la naturaleza. El ser humano es imaginado como más libre cuanto más independiente de los otros y de la naturaleza se encuentre. El economicismo asociado a esta concepción devalúa la naturaleza al reducirla a mera materia prima para la producción de mercancías, considerando al mismo tiempo que sus recursos existen en cantidades ilimitadas. En esta perspectiva, la atribución del título de propiedad privada al conjunto de los recursos naturales aparece como el único modo de explotar eficientemente la naturaleza, acabando así con la noción de bienes comunes. Todo ello conduce

en definitiva a la teoría del «bote salvavidas», en la que cuenta exclusivamente la preocupación por la supervivencia individual. Resulta necesario superar todas estas concepciones y orientarse hacia una conciencia planetaria. Para ser debidamente resuelta, la crisis ecológica requiere de la toma de conciencia de la solidaridad planetaria, de los valores comunes, ante el hecho de que la amenaza ecológica, pérdida de recursos e incremento de residuos, afecta a la supervivencia de la humanidad en su conjunto. Se insiste, además, en que no puede haber auténtico sentido de la identidad planetaria sin tener en cuenta la dimensión de la solidaridad que mira hacia las generaciones futuras.

Esta situación debe llevar, en primer lugar, a la necesidad de luchar contra las desigualdades sociales como condición indispensable para poder resolver dicha crisis. Los males ajenos son también los nuestros. De ahí que la conciencia ecológica exija una democracia inclusiva. Gana cada vez más importancia la tesis de la interdependencia o transnacionalidad, la cual reduce la importancia del estado y plantea la superación de las fronteras (algo difícil en el momento actual). A su vez, esta lucha contra la desigualdad va inseparablemente unida a la toma de conciencia del principio de la sobriedad: mejorar la calidad de vida es evidentemente más importante que aumentar el volumen de producción.

Curiosamente, los colectivos más vulnerables son los que encarnan mejor los valores ecológicos. Tradicionalmente es-

tos colectivos han rechazado la aplicación de criterios de «inmediatez» y eficacia a corto plazo, sustituyéndolos por otros, de largo plazo, que permiten y aseguran la duración. Estos grupos defienden una economía moral o ecológica que preserva los recursos naturales, a los que considera por encima del mercado. Es el denominado ecologismo de los pobres.

Especial importancia se le presta en toda esta tarea al papel que juega la información. El derecho a la información posibilita el derecho a la educación ambiental, indispensable para el cambio en el estilo de vida, del despilfarro consumista a la sobriedad, y el cuidado de la naturaleza, del instantaneísmo a la cultura de lo duradero, con el consiguiente rechazo del desarrollismo.

En la tercera parte, de un total de cuatro en las que se ha subdividido el contenido del libro, se realiza inicialmente un recorrido histórico y sistemático a lo largo de las diferentes filosofías ecológicas desarrolladas, poniéndose de manifiesto que en todas ellas se plantea como pregunta fundamental, a la que hay que dar una respuesta, la del lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza.

Tras un profundo análisis efectuado en este apartado, se expone un planteamiento, sumamente importante, en el que se destaca el sentido de globalidad, de interdependencia, de consideración conjunta de los problemas ecológicos y de los problemas sociales. Se trata de fundamentar normas y principios morales más allá del estricto ámbito de la relación interhumana. Parece necesario,

además, adoptar una nueva perspectiva que contemple al hombre y su medio como en una mutua interacción y entrecruzamiento. Los hechos y las acciones en la escala más reducida de la vida cotidiana de la persona se deben vincular, de algún modo, a una dimensión planetaria. La comunidad utópica, entonces, estará siempre presente en el horizonte de la ética, donde prevalece la justicia, la solidaridad y la cooperación, no habría de concebirse como una comunidad integrada solamente por humanos, sino por los humanos y su medio.

En relación a la crisis ecológica, no nos encontramos ante unas consecuencias indeseables que habría que subsanar de modo parcial y coyuntural, sino ante un salto cualitativo en el devenir de nuestra civilización. Y si ello es así, los problemas medioambientales que nos estamos planteando no son problemas que puedan abordarse con soluciones técnicas y sólo técnicas. Se requiere el esfuerzo compartido de otros discursos y de otras dimensiones del ser humano: la política, la economía, la educación, la ética. Pensar así equivale a entender la crisis ecológica como una crisis civilizatoria. La respuesta a los nuevos problemas que la humanidad tiene planteados no puede venir de los planteamientos (antropocentristas) éticos tradicionales. Se detecta una ausencia casi absoluta de esos nuevos problemas cuando se analizan la teorías éticas más relevantes. La teoría ética tradicional y las éticas modernas no se han planteado apenas como problema moral, la relación del hombre

con el medio ambiente. Contemplar el medio ambiente como susceptible de consideración moral supondría un importante cambio de concepción. Por eso al hablar de «nueva ética» se está hablando de la necesidad de una profunda revisión de nuestro universo moral, la humanidad se encuentra indudable e irremediamente ante una nueva frontera moral.

Posteriormente, profundiza en el contenido de la denominada ética ecológica. Ésta se ocupa de problemas humanos tradicionales como el de la libertad, la autonomía personal, la felicidad, la justicia, etc. Sin embargo, ahora, estos problemas se contemplan con una dimensión global, planetaria, ecológica. Sustentada esta ética sobre un antropocentrismo considerado «más débil», proporcionaría la base para una nueva solidaridad. Éste debe ser, en efecto, el valor-guía de referencia para el pensar y el actuar moral de nuestros días.

Antes de cerrar este módulo, se describen las diversas alternativas de enfoque existentes para llevar a cabo la gestión ambiental. La crisis ecológica ha introducido en el discurso político un nuevo elemento que es, al mismo tiempo, objeto y sujeto: el ambiente físico natural. Con ello se ha sacado al sistema social y político moderno del cierre clausotrófico y solipsista en el que el racionalismo imanentista moderno lo había introducido. Los problemas se contemplan desde el punto de vista de la capacidad de respuesta previsible de nuestra sociedad y, particularmente, desde la

disponibilidad de los instrumentos técnicos necesarios para afrontar de manera efectiva los retos del presente. Han sido desarrolladas, con mayor o menor grado de vigencia y aplicación, diversas políticas ambientales. Algunas tipologías, las consideradas entre las más frecuentes, probables y relevantes son: las tecnocráticas-productivistas, las administrativistas y las alternativas.

Para finalizar con esta parte del texto, cabe resaltar que en el capítulo sobre los principios filosóficos de la gestión ambiental se señalan las limitaciones temporales y espaciales del Estado y de la soberanía nacional para llevar a cabo una política ambiental.

En la última parte del libro, los autores de los dos capítulos que la conforman centran la atención sobre los problemas y condicionamientos medioambientales más cercanos a nosotros. El desarrollo argumental muestra los problemas cercanos política y socialmente hablando a la sociedad española. Los referidos problemas se contemplan desde el punto de vista de la capacidad de respuesta previsible por nuestra sociedad, y particularmente, desde la disponibilidad de los instrumentos técnicos necesarios para afrontar de manera efectiva los retos que se presentan. Además, toda la descripción anterior se complementa con un repaso de los instrumentos administrativos disponibles para enfrentar de la manera más adecuada posible la preservación de un entorno seriamente amenazado.

Luis Amador Hidalgo

RESEÑAS

PERIODISMO

ARRESE, A. (1995), *La identidad de «The Economist»*, Ed. Eunsa, Pamplona, 1.022 págs.

Fundado hace más de 150 años (en 1843), *The Economist* ha sido y sigue siendo un semanario internacionalmente prestigioso e influyente. De ahí el interés de esta exhaustiva investigación, realizada por Angel Arrese como tesis doctoral en el Departamento de Empresa Informativa y Estructura de la Información de la Universidad de Navarra. Para ello ha manejado pacientemente la colección completa de sus números hasta trazar las etapas fundamentales de su historia.

Como indica el título del voluminoso estudio resultante, su objetivo fue indagar la identidad del semanario, que se ha mantenido tan estable a lo largo de una vida tan dilatada y a pesar de los muchos cambios que se han producido en este tiempo tanto generales como en el campo de la información y sus medios. Este análisis de la identidad se ha realizado a tres niveles: identidad editorial, identidad empresarial, identidad corporativa.

La identidad editorial se refiere a las cualidades informativas tanto de contenido como de forma. Está marcada por su fórmula temática, centrada de modo

predominante en la economía, la política y las relaciones internacionales. Y está definida también por su orientación ideológica: su talante liberal ha sido constante (como herencia de su fundador, James Wilson), asociado en los comienzos a la polémica de aquella época entre librecambio y proteccionismo, pero con flexibilidad para adaptarse y evolucionar en los años 30 incorporando una notable dosis de pragmatismo.

La identidad empresarial se refiere a la estructura de propiedad y sus consecuencias organizativas. La fórmula inicial, empresa familiar, perduró hasta 1928. Pero entonces la empresa fue vendida a cuatro «trustees» que mantuvieron su tradición de independencia económica e ideológica, sólo definida por sus propios editores.

Finalmente, la identidad corporativa se refleja en su imagen externa. Siempre ha buscado la revista el mantener una inequívoca continuidad editorial, independiente respecto a grupos económicos, políticos o de otro tipo, ajenos a la redacción. Esta imagen está en el origen de una crítica frecuentemente dirigida contra el semanario: la de una cierta seguridad en sus posiciones, rayana en la arrogancia.

Todos estos rasgos, que el autor va identificando en su largo recorrido histórico, no carecen de interés para el lector que recurre a *The Economist* como una de sus fuentes habituales de infor-

mación. También serán atractivas para los estudiosos de los medios de comunicación que se interesan por la relación entre éstos y los grupos de poder. En todo caso, el recorrido histórico por la vida del semanario permite contemplar, desde esa atalaya, la historia de este último siglo y medio.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

PSICOLOGÍA

TRECHERA HERREROS, J.L. (1997), *El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio*, Ed. Publicaciones ETEA, Córdoba, 266 págs.

Cada época desarrolla una forma particular de patología. Así la cultura y personalidad narcisista caracterizan a nuestro tiempo, como la represión a la época de Freud. Por otro lado, el narcisismo no es ya privilegio de una minoría social o artística, sino que se ha producido una «democratización del narcisismo».

Desde este punto de partida social y cultural, la influencia de la variable narcisismo puede que sea más importante que antaño en el desarrollo de la personalidad.

A partir de esta constatación, el autor se plantea varias preguntas que constituyen la vertebración del libro:

– ¿Narcisismo es sólo un término

psicoanalítico o podemos describirlo basándonos en criterios objetivos?

– ¿Se puede medir el narcisismo? ¿Es posible construir un instrumento para determinar su presencia, a partir de determinados rasgos?

– ¿Es abordable, a través de un determinado proceso terapéutico, de modo que se pueda detectar y modificar?

El plan de trabajo se desarrolla a través de tres partes.

En la primera parte, se pretende una adecuada definición del término. Descartando múltiples posibles interpretaciones, el autor se decanta por el TNP («trastorno narcisista de la personalidad»). En esa definición parte de Freud, como inspirador e iniciador del narcisismo —ubicado en el núcleo de su teoría psicoanalista—, aunque también analiza algunos otros autores significativos.

Interesante es el capítulo donde se concretan los rasgos del TNP: imagen distorsionada de uno mismo, falta de empatía, hipersensibilidad a la evaluación de los demás, dificultades en la relación con los demás.

La segunda parte se centra en la construcción del instrumento de medida. Es tal vez lo más original y novedoso del libro, dado que pocos autores han estudiado el narcisismo desde un punto de vista experimental. Sí existen intentos de aplicar la metodología experimental a las teorías psicoanalíticas, pero hasta ahora no aparecen estudios experimentales sobre el narcisismo.

Con abundante aparato estadístico, esta segunda parte es interesante para

iniciados que pretendan profundizar en el sistema experimental de medida.

En la tercera parte, se evalúa la hipótesis experimental planteada: ¿el proceso de interacción en grupo produce cambio en la variable narcisismo? La dinámica de grupo parte de una convicción: vivimos, trabajamos y aprendemos en interacción con otros. Por ello, el supuesto del trabajo es que una serie de sujetos reunidos en grupo desarrollan un enorme potencial de ayuda mutua: servirán, entre otras cosas, para provocar un cambio general en el TNP o al menos en algunos de sus rasgos definitorios.

Alfonso López Caballero

ÉTICA

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996), *Ética institucional. Mercado «versus» función pública*, Ed. Dyckinson, Madrid, 297 págs.

El Prof. Rodríguez-Arana pertenece a la Escuela Gallega de Administración Pública, pero además, en el momento de publicar esta obra, desempeñaba el cargo de Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas. Esta perspectiva se refleja perfectamente en las preocupaciones dominantes en estas páginas.

En cuatro partes podemos dividir los 7 capítulos centrales de la obra (exclui-

das la Introducción y las Reflexiones finales). La primera parte se refiere a la ética en general y a su importancia en el momento actual. La segunda parte aborda temas económicos. En ella destaca el debate sobre el mercado y con el liberalismo. El autor busca un equilibrio que reconoce el valor del mercado para el logro de la eficacia y de la eficiencia, pero le niega el carácter de absoluto, subrayando que es la ética la que ha de encargarse de los fines a los que sirve el mercado como instrumento. Esta discusión le lleva a tratar la crisis del Estado de bienestar, donde sus preferencias se inclinan abiertamente por el modelo alemán de economía social de mercado: por eso distingue entre lo que él llama el Estado providencia (y que define como el que se ocupa inmediatamente de todas las necesidades y situaciones de los individuos) y el Estado social de bienestar (que respeta el principio de subsidiariedad). La causa fundamental de la crisis actual del Estado de bienestar es su falta de sensibilidad frente al hombre concreto, lo que termina fomentando la pasividad de todos los ciudadanos. Pero la solución no es el liberalismo, sino un modelo donde el Estado promueva el bien común, aunque sin convertirse él en el protagonista.

La tercera parte de la obra, bastante breve, se ocupa de la ética política, deteniéndose especialmente en definir el modelo democrático y cómo articular en él la búsqueda de la verdad con el respeto al pluralismo. El reconocimiento de que existen verdades morales ancladas en la

BIBLIOGRAFIA

misma naturaleza humana no implica que éstas puedan ser impuestas coactivamente a nadie.

Por último la cuarta parte es la más directamente relacionada con la actividad del autor: estudia la ética de la función pública y el problema concreto de la corrupción. Busca las peculiaridades de una ética pública, frente a la ética empresarial y a la ética profesional en general. Insiste en la necesidad de que dicha ética esté interiorizada y personalizada, sin reducirse a normas. Pero está convencido, por otra parte, de que es preciso enseñarla y traducirla en códigos. La corrupción es presentada como la principal negación de esta ética pública, ya que consiste en poner el poder público al servicio de intereses particulares: su conocimiento del tema le lleva a discutir detenidamente las perspectivas jurídicas y sociológicas de un fenómeno tan extendido hoy, para terminar con algunas propuestas.

Este mismo breve resumen del contenido permite entrever que son las partes segunda y cuarta las mejor elaboradas. La primera impresión de la lectura es que el autor posee una fuerte sensibilidad ética, y que ella es la que le ha llevado a investigar la dimensión ética de las actividades económicas, políticas y administrativas. Para ello ha buscado pacientemente apoyo bibliográfico, que queda reseñado en las páginas de sus reflexiones, hasta el punto que hay partes de algunos capítulos que casi son revisión bibliográfica. Este afán de documentarse, que tiene indudables venta-

jas, hace la lectura más difícil, sobre todo por la falta de sistematización y de síntesis y las excesivas repeticiones. Destaca más la materia prima recogida que la elaboración ulterior. Pero en un tema como la ética pública, donde la bibliografía existente no es muy abundante entre nosotros, lo que aquí se nos ofrece es digno de agradecer. Y también es de agradecer el que busque siempre posturas de equilibrio, atentas a la complejidad de muchos problemas y a las aportaciones de todas las corrientes de pensamiento.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

CIENCIA POLÍTICA

HAMPSHER-MONK, I. (1996), *Historia del pensamiento político moderno. Los principales pensadores políticos de Hobbes a Marx*, Ed. Ariel, Barcelona, 682 págs.

Como fruto de largos años de experiencia docente en la Universidad de Exeter en la que el autor ha ido exponiendo diversos pensadores a grupos reducidos de alumnos con los que ha instaurado seminarios sin duda fecundos, nos llega este material que es un colección de extensos capítulos en los que se estudian a algunas de las grandes figuras de la Historia del Pensamiento Político. La lista es necesariamente limitada:

Hobbes, Locke, Rousseau, «Publius», Burke, Bentham, Mill, Hegel y Marx. Esto es lo que ofrece el libro. Es inútil lamentar ausencias como Montesquieu o Tocqueville. Sencillamente el autor nos entrega el material que tiene preparado con la convicción de que se trata de un material de primera calidad y va a decirnos algo más que los manuales al uso. Efectivamente el autor se mueve en esa amplia franja que existe entre el manual y la monografía que es justamente donde nosotros hemos querido situar nuestra obra *Historia de las Ideas y de las Formas Políticas*. Por tanto, damos la bienvenida a libros como el que presentamos porque nos confirman que el estudio de este campo, absolutamente imprescindible en la formación del politólogo, ha de superar el nivel informativo del manual.

Entrando en el contenido de los capítulos encontramos que están contruidos sobre una información muy completa, que llega hasta las últimas publicaciones. Cada capítulo es una pequeña monografía actualizada sobre el pensador que corresponde. Con gran agilidad sabe el autor presentar a cada pensador dentro de su época y de su problemática, profundizando en las ideas claves que han sido su principal aportación a la historia del pensamiento. Para el lector que ya tenga una visión de conjunto de ésta, el libro que presentamos le va a enriquecer grandemente porque no solamente le aporta una gran cantidad de información sino porque le ayuda a ir pensando los temas a medida que avan-

za la exposición de los pensadores. Es un libro que ayuda a pensar y esta es quizá la mayor alabanza que podamos atribuirle.

Fernando Prieto Martínez

EDUCACIÓN

SEQUEIROS, L. (1997) *Educación para la Solidaridad. Proyecto didáctico para una nueva cultura de relaciones entre los pueblos*, Ed. Octaedro, Barcelona, 175 págs.

Desde que la Reforma Educativa no Universitaria (LOGSE) fue implantada en España el tema de la educación en valores y cómo abordar los «famosos ejes transversales» son una constante para los distintos actores de la acción educativa.

Uno de los mayores problemas, a los que se enfrentan los educadores, es cómo incorporar los ejes transversales en la programación de las unidades didácticas, sin que estas enseñanzas se configuren en temas paralelos o mentalizadores al margen del proceso educativo.

La transversalidad, en múltiples ocasiones, es relegada en la práctica a actividades puntuales del Centro o aquellas asignaturas que se «prestan». Y es que, aunque la legislación educativa, general y autonómica, deja un campo de acción amplio a los centros para que puedan

incorporar en sus programas los ejes transversales, y concretamente la educación en la solidaridad, la mayor o menor integración depende mucho del interés y la acción específica de los colectivos de docentes.

Hasta ahora, ha sido fundamental la acción realizada en esta línea por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), especialmente INTERMON, Manos Unidas y Entrepueblos. Ellas se han encargado puntual y sistemáticamente de ofertar a los centros educativos acciones encaminadas a la educación para la solidaridad. Este hecho no es casual, la cultura dominante de carácter insolidario en la que estamos inmersos no está preparada para ofrecer este tipo de tratamientos didácticos. Este libro nace precisamente para dar pautas para educar en la solidaridad dentro de una sociedad insolidaria.

«Educar para la Solidaridad» no va dirigido a aquellos que busquen hacer de la solidaridad un tratado filosófico o psicológico; aunque en sus páginas encontrará una fundamentación de la solidaridad como valor educativo. Tampoco está destinado a aquellos profesores ávidos de acciones, con las que «rellenar huecos» o que pretendan justificar con éstas el abordar los ejes transversales, aunque también presenta numerosas propuestas pedagógicas en este sentido. «Educar para la Solidaridad» va dirigido a todos aquellos docentes que quieran transformar la realidad y crear cauces de solidaridad a través de la educación.

El libro está dividido en dos partes:

Leandro Sequeiros en la primera desarrolla el marco cultural de la solidaridad, a lo que le dedica cuatro capítulos.

En el primero, aborda el concepto de la solidaridad. Son cuatro los elementos que ésta engloba: sujeto, objeto, problemas y acciones; puesto que para educar en la solidaridad habrá que acomodar a la edad y condición del educando, el planteamiento didáctico.

En el segundo analiza las actitudes solidarias en España: cuáles son los valores de los españoles de los 90, grado de participación ciudadana, ámbitos de solidaridad, comportamientos insolidarios de la vida cotidiana así como algunos retos educativos en los valores solidarios.

La cultura de la solidaridad y la educación para el desarrollo es abordada en el tercer capítulo. Desde la Revolución Industrial se han desarrollado fundamentalmente tres concepciones de la solidaridad: la solidaridad como lucha de clases; la solidaridad descendente o por consenso, basada en el establecimiento del Estado del Bienestar y, la solidaridad como concienciadora de los límites al actual modelo de desarrollo, la globalidad y la interdependencia a nivel mundial.

El autor está convencido, nosotros también, que los principios hasta ahora innegociables en los que se ha construido nuestro actual modelo de crecimiento económico deben cambiar. Es necesario romper con unos principios hasta ahora incuestionables: ya no es posible creer

que nuestro nivel de vida no sólo es innegociable sino que a medio-largo plazo pueda llegar a ser universalizable. Parte de la conciencia de los límites físicos que el propio planeta establece al crecimiento económico de la humanidad y la conciencia de globalidad. Bajo este planteamiento, es necesario la construcción de una nueva ética de la solidaridad de modo que *los fuertes se solidaricen con los débiles* (pág.63). A los rasgos, características y dimensiones de esta nueva cultura de la solidaridad dedica la mayor parte del capítulo.

Finalmente, termina esta primera parte con un capítulo en el que, desde la perspectiva de la educación para la solidaridad, realiza múltiples propuestas de participación en acciones de solidaridad, toma como base las veinticinco iniciativas que Rafael Díaz Salazar (1996) en su magnífico libro de *Redes de solidaridad para derribar el muro Norte-Sur* propone.

Tras cada capítulo, de esta primera parte, se presentan algunos materiales prácticos para ser utilizados en el aula por el profesorado y los educadores.

La segunda parte del libro contiene el marco didáctico de la solidaridad. Está destinada sobre todo a los profesores y profesoras, así como educadores, no muy incorporados en las nuevas tendencias didácticas que fundamentan la LOGSE.

El primero de los tres capítulos que constituyen esta parte, está dedicado al establecimiento de los conceptos didácticos básicos, y donde desde un planteamiento no exento de teoría invita a los

educadores al ejercicio de la transversalidad en la educación puesto que de lo que se trata, como dice el propia autor, *es de favorecer y potenciar en los alumnos el libre e interiorizado desarrollo de los valores humanos. Se trata de aprender a aprender y aprender a vivir* (pág.116).

El segundo capítulo muestra como incorporar la cultura de la solidaridad en el currículo escolar. Parte de la definición de tres modos diferentes de abarcar la educación para la solidaridad. Modos que actualmente son aplicados en los centros educativos: eje transversal, disciplina optativa y actividad puntual, para centrarse en el primero.

En un principio, llama la atención esta descripción preliminar, puesto que el autor se ha decantado a lo largo de las páginas del libro como claro defensor de la transversalidad para la educación en valores. Sin embargo, una segunda lectura de esta descripción, descubre su doble intencionalidad. Dejar claro que tratamientos puntuales o en asignaturas optativas no pueden ser considerados como tratamientos transversales de la educación en valores.

Cierra el libro, un capítulo sobre materiales para la educación en la cultura de la solidaridad así como una amplia bibliografía.

En una sociedad planetaria como la actual, falta de recursos de sensibilidad hacia los graves problemas globales de nuestro mundo, hace falta cada vez más una nueva sensibilidad en la solidaridad. Creemos, como dice Sequeiros, que *sensibilizar es educar en el sentido más*

hondo de la palabra, acompañar al que se educa para que encuentre sus propios sistemas de valores que orienten sus energías más humanas hacia metas más solidarias, ayudar a salir del propio egoísmo. Ayudar a los que se educan a que vuelen con sus propias alas y no con las alas postizas que a veces los educadores imponen. Este libro contribuye a ello.

M^a Luz Ortega Carpio

AGRICULTURA

PÉREZ, P.P. y ROMERO, J.J. (Dir), (1996), *Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza*, Ed. Publicaciones ETEA, Córdoba, 380 págs.

Las convulsiones a que se ha visto sometida la agricultura andaluza en los últimos años, en un entorno cada vez más global, hacen del fenómeno agrario y sus circunstancias un tema apto para el debate y la investigación.

Si tenemos en cuenta que la agricultura andaluza supone uno de los sectores productivos de mayor peso específico en nuestra comunidad, tanto por la creación de renta como por su contribución a la generación de empleo, cualquier publicación que aborde esta problemática desde un punto de vista global e incluso sectorial, merece especial atención.

Así, y como consecuencia de la impartición del seminario «La reforma de la PAC y su impacto sobre la agricultura andaluza», correspondiente al bienio 92-94 del programa de doctorado Planificación y Dirección de empresas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba, surge esta publicación, fruto del trabajo de los doctorandos, bien dirigidos y coordinados por los Profesores de este seminario y a la postre directores de esta publicación, D. Pedro Pablo Pérez Hernández y D. José Juan Romero Rodríguez..

Aquí reside la primera de las aportaciones de esta publicación; aglutinar el trabajo de jóvenes universitarios que inician sus pasos en el terreno de la investigación. Si de motivarles se trataba, el objetivo se ha visto cumplido con creces.

La segunda feliz aportación de esta obra, reside en el tema abordado. Es evidente que la Reforma de la PAC y sus consecuencias, es un acontecimiento que a los que desarrollamos nuestra actividad en esta parcela, nos preocupa y motiva de manera especial. Es por ello de agradecer, la aparición de esta publicación, que aún sin pretender llegar a niveles muy especializados, aporta una visión seria, rigurosa y sencilla en su lenguaje, del sector agrario en su conjunto, analizando su situación actual y perspectivas de futuro.

Por esta razón, pienso que este libro está destinado fundamentalmente, a aquellas personas sensibilizadas e interesadas, incluso profesionalmente, por

la situación, desarrollo y evolución de nuestro sector agrario en el contexto de la Política Agraria Común, y no exactamente a los grandes especialistas en la materia.

Es una obra bien estructurada, que aborda en sus comienzos la problemática y contenido de la PAC, desde sus orígenes hasta la reforma de 1992, sin perder de vista la política de Desarrollo Rural, tan importante para nuestra región.

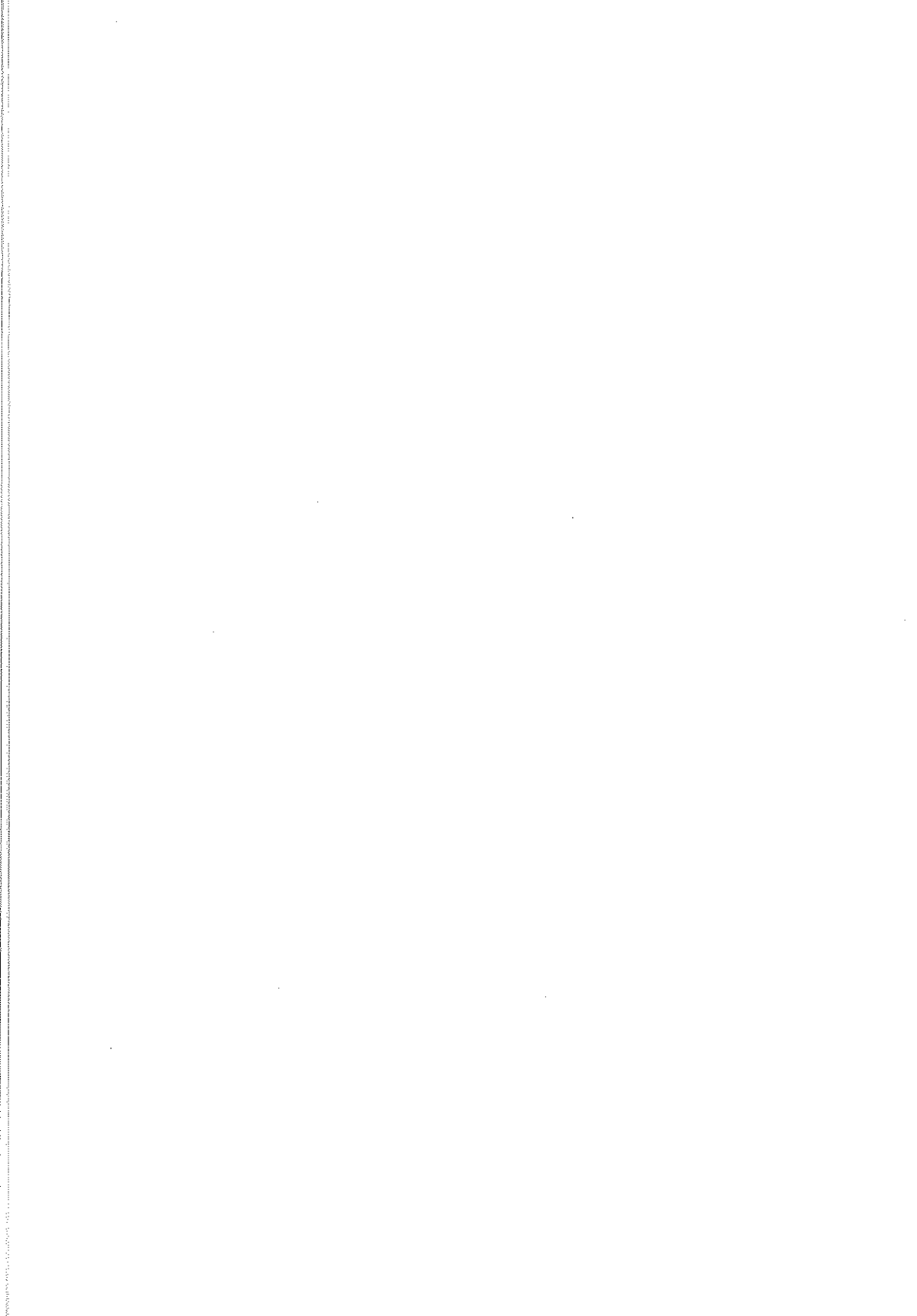
La segunda parte de esta obra, nos presenta un análisis sectorial de las principales actividades agrarias andaluzas y del impacto de la reforma de la PAC sobre cada uno de estos sectores. La originalidad de algunos de estos capítu-

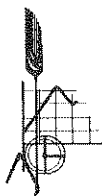
los, así como sus interesantes aportaciones metodológicas son de agradecer.

Finalmente concluye esta publicación con una reflexión profunda sobre la situación vivida por nuestra agricultura en los últimos años, pasando de los planteamientos productivistas propugnados por la PAC tradicional a una situación totalmente opuesta y que ha provocado en el agricultor sentimientos confusos y profundas preocupaciones sobre el futuro de su explotación agraria en un contexto de globalización de los mercados y crisis agraria respectivamente. Así comienza el título de esta obra.

José Manuel Martín Lozano







RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

EMPRESA

PVP IVA incluido

F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*) ..	1.175
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)	785
VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*) ..	
G. RUL-LAN BUADES, Administración de recursos humanos (3ª Ed.)	1.200
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica	785
L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno	1.765
A. C. MORALES, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?	1.415
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades	1.315
A. C. MORALES, Análisis de las organizaciones. Fundamentos, diseño y aplicaciones (2ª Ed.)	1.900
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivareñas	1.700

CIENCIAS SOCIALES

A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y mito. Psicología del comportamiento religioso (*)	980
G. RUL-LAN BUADES, Poder Sindical y Democracia	885
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejercicios (2ª Ed.)	835
G. RUL-LAN BUADES, Origen Político de los Sindicatos	1.520
G. RUL-LAN BUADES, Los sindicatos en los países de la Unión Europea	1.415
M. L. ORTEGA, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial)	2.600
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los Derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar	1.500
VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexiones de la Revista de Fomento Social	1.650
G. RUL-LAN BUADES, Los sindicatos en los países de la Unión Europea, Vol. II (Austria, Finlandia y Suecia)	1.100
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del estado de bienestar	1.600
J.L. TRECHERA HERREROS, El transtorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio	1.800

MATEMÁTICAS E INFORMÁTICA

C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)	490
J. M. CARIDAD OCERÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	885
J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	490
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz-Minkowski	885
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	2.070

AGRICULTURA

J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos	1.225
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario	1.765
P. P. PÉREZ y J. J. ROMERO (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza	2.400
A. TITOS y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)	1.600

ECONOMÍA

A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un Modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (*)	540
J. J. ROMERO y A. RODERO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2ª Ed.)	1.815

(*) Agotado

Pedidos a:

Publicaciones ETEA. Apdo. Correos 439. 14080-CÓRDOBA
Teléfono: (957) 29 61 33

Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001-MADRID
Teléfonos: Oficinas 435 71 35
Librería 431 33 99

BOLETÍN DE PEDIDO	Enviar a: ETEA <i>PUBLICACIONES ETEA</i> Escritor Castilla Aguayo, 4 Apdo. 439 - Telf. (957) 29 61 33 Fax 20 36 11 - 14080-CÓRDOBA (ESPAÑA)	
Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____ Calle _____ Cód. Postal _____ Población _____ Provincia _____		
SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:		
<u>Ejemplares</u>	<u>Autor y título</u>	<u>Pesetas</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
<i>Forma de pago:</i>		
<input type="checkbox"/> Talón bancario nombre de ETEA	<input type="checkbox"/> Reembolso	

47

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Enero-Diciembre 1996

I. Artículos

- A. Leopoldo José Cabrera Rodríguez** Desequilibrios educativos en la España autonómica.
- J. Marcos Castro**
Elías Melchor
Antonio Morillas Análisis dinámico de los efectos de la estructura de demanda sobre crecimiento y medio ambiente en Andalucía.
- Julio C. Ondategui Rubio** El complejo industrial de Tres Cantos. Madrid.
- Manuel Parras Rosa**
Francisco José Torres Ruiz Una perspectiva regional de la estructura del sector productor de aceite de oliva virgen y su repercusión en la comercialización de los aceites.

II. Notas y Recensiones

- Pablo Brañas Garza**
José M^o Caridad y Ocerín Demanda de características de la vivienda en Córdoba. Un modelo de precios hedónico.
- Emilio Galdeano Gómez**
Jaime de Pablo Valenciano El sector de las frutas y hortalizas andaluzas: realidades y posibilidades.
- Julio Iglesias de Ussei**
Antonio Trinidad Requena La mujer en el sistema educativo e investigador de Andalucía.
- Antonio Rafael Peña Sánchez**
Juan Rodríguez García La concentración de la tierra en Andalucía en la década de los 80: una aproximación cuantitativa.
- Daniel Hiemaux-Nicolás**
Ramón Tamansa Nueva península, vieja metrópoli: el Valle del Chalco, ciudad de México.
- Miguel Jerez Mir** La economía española.
- Joaquín Bosque Maurai**
Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle Corporaciones e intereses en la España actual, un estudio de actitudes de los representantes y dirigentes de las cámaras de comercio, industria y navegación de Andalucía.
- La diversa mirada. Sierra Morena y las nuevas poblaciones de Andalucía, vista por viajeros extranjeros del XVIII y XIX.
- Cambio industrial y desarrollo regional en España.

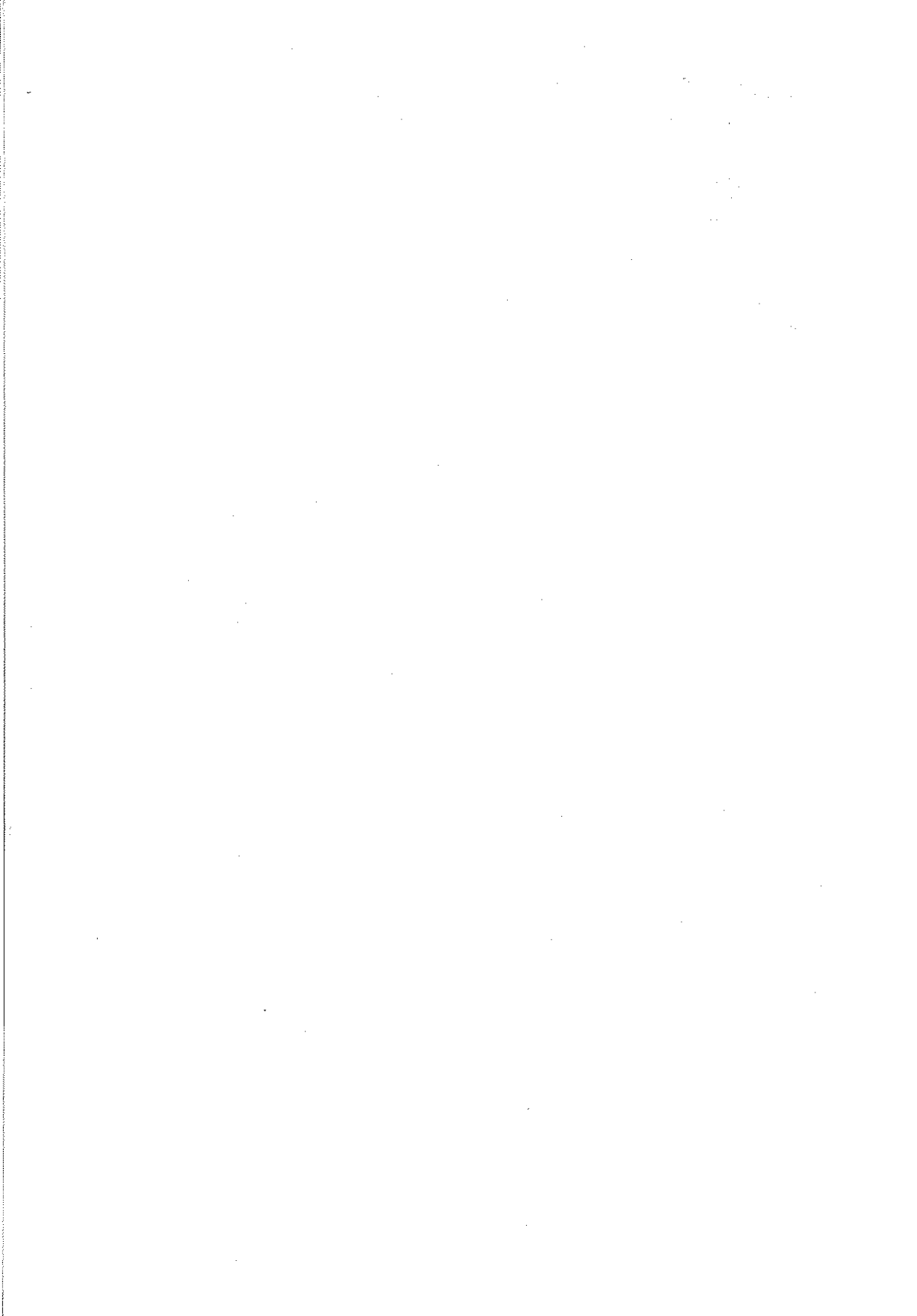
III. Documentación

Sistema de financiación de las comunidades autónomas para el quinquenio 1997-2001.

IV. Textos

- José Morilla Ortiz** La viticultura andaluza de mediados del s. XIX vista por un californiano. El viaje de Agoston Haraszthy por España en 1861.

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 95 / 213 12 97



INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACION DE ORIGINALES EN LA REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

ESTA REVISTA ADMITE ARTÍCULOS Y NOTAS ORIGINALES EN ESPAÑOL QUE NO HAYAN SIDO SIMULTÁNEAMENTE ENVIADOS A OTRA REVISTA

A) MANUSCRITOS

Los manuscritos deben enviarse mecanografiados a doble espacio por una sola cara.

La extensión de los mismos no excederá de 30 páginas para los artículos y 10 para las notas cortas, incluyendo en estos límites figuras, tablas y referencias bibliográficas. Excepcionalmente, y en casos muy justificados, podrán publicarse trabajos más extensos. Se enviarán tres copias a ETEA, Revista de Fomento Social, Apdo. 439, 14080 CORDOBA. Se agradecerá el envío del manuscrito en soporte informático (3 1/2 o 5 1/4) en procesadores de texto talés como WORD o WORD PERFECT.

B) ORGANIZACION DEL TEXTO

Se recomienda preferentemente la siguiente disposición:

ENCABEZAMIENTO: Constituido por:

—*Título:* Claro, corto y conciso. No más de cuarenta caracteres (letras más espacios).

—*Nombre del autor o autores.*

—*Dirección completa de la institución a la que pertenecen.*

—*Titulación Académica y cargo profesional que desempeñan en la actualidad.*

RESUMEN: Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No sobrepasa las 150 palabras.

PALABRAS CLAVE: Máximo de siete, sugeridas por el autor o autores, para su tratamiento informático. Podrán ser modificadas o complementadas por el Consejo de Redacción.

AGRADECIMIENTOS: Caso de incluir agradecimientos irán como primera nota, a pie de página.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS: Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 1985a; 1985b).

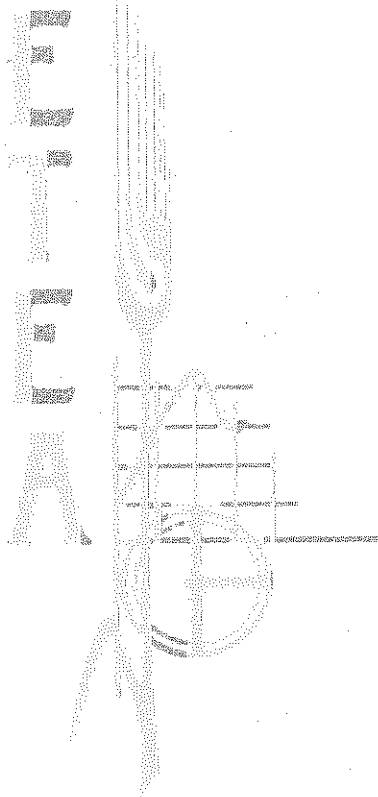
El criterio de presentación de referencias será el siguiente: Apellidos (en mayúsculas), inicial del nombre (en mayúscula), año de publicación (entre paréntesis), título del libro (en cursiva) o del artículo (entre comillas), título de la revista en la que se incluye el artículo (en cursiva), lugar de publicación y editorial (en caso de libro), número de la revista y páginas de ésta.

NOTAS A PIE DE PÁGINA: Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en mayúsculas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia

CUADROS Y FIGURAS: Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.

ABREVIATURAS: El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo.

Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.



Escritor Castilla Agúayo, 4
Apdo. 439
14080 Córdoba (España)
Telf. (957) 29 61 33
Fax (957) 20 36 11

ISSN: 0015-6043