

Revista de Fomento Social

ÍNDICE

RESÚMENES / ABSTRACTS / RÉSUMÉS 199

EDITORIAL 209

- *La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso* 209

ESTUDIOS 231

- Antonio BLANCO PRIETO: *Iniciativas comunitarias en materia de Responsabilidad Social Empresarial* 231
- Marta CAMPRODON ROSANAS, José SOLS LUCIA, Albert FLORENSA GIMÉNEZ: *Las agencias estadounidenses de evaluación de la Responsabilidad Social Empresarial* 259
- Andrea PERONI: *La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena* 287

NOTA 321

- Juana Rosa GONZÁLEZ GOPAR: *El modelo de cooperación de radioenseñanza ECCA. La experiencia en África* 321

DOCUMENTO 345

- Luis DE SEBASTIÁN: *¿Dónde se juega la justicia en nuestro entorno en los próximos diez años?* (Artículo publicado en *Revista de Fomento Social* 55 (2000). In memoriam de Luis María de Sebastián Carazo 1934–2009) 345

BIBLIOGRAFÍA 359

- *Resenciones* 359
WORLD BANK (2008) *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009* / BANCO MUNDIAL (2008) *Una nueva geografía económica. Panorama General. Informe sobre el desarrollo mundial 2009* [José J. ROMERO RODRÍGUEZ] 359
SEN, Amartya y KLUKSBERG, Bernardo (2007) *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado* [Ildefonso CAMACHO LARAÑA] 365
 - *Reseñas* 369
 - *Noticias* 386
-

La *Revista de Fomento Social* en la red:

www.revistadefomentosocial.es

Desde finales de 2007 en la *Revista de Fomento Social* hemos renovado el interés por dar a conocer nuestra producción científica al mayor número posible de personas.

Desde esa fecha el acceso a los sumarios, *abstracts* y editoriales es libre. Para la "descarga" de los **artículos en PDF** tan sólo se pide registrarse previamente por medio de un formulario muy sencillo, que nos permite conocer quiénes son nuestros lectores.

Los usuarios registrados en la web tienen acceso a todos los artículos de la revista (en junio de 2009 están disponibles los contenidos desde 1988). Exceptuamos de este libre acceso los últimos cuatro números publicados, que sólo pueden leer a texto completo los suscriptores de la versión impresa de la revista.

Además de la posibilidad de "navegar" por años y números publicados, la página web incorpora un **buscador** para facilitar la localización de la información.

A todos los lectores registrados se les envía un correo electrónico con el aviso de cada nuevo número en el momento de su publicación, del que inmediatamente pueden consultar gratis el sumario, los "abstracts" y el editorial (en castellano y en inglés).

RESÚMENES / ABSTRACTS / RÉSUMÉS

EDITORIAL**Consejo de Redacción****La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso**

El editorial adopta un enfoque microeconómico pues es necesario conocer cómo afecta especialmente la situación económica actual a un agente como la pequeña empresa. La *Revista de Fomento Social* quiere hacer una aportación centrada en el mundo empresarial y en los posibles mecanismos globales para solucionar las crisis de las pequeñas empresas, ciertamente uno de los agentes económicos más afectados por la misma. En un primer momento, se aborda el universo de la "nueva" pequeña empresa en España, intentando precisar su realidad, en su diversidad jurídica y organizativa. En un segundo momento, el editorial se detiene en el impacto de la crisis en las pequeñas empresas. Las administraciones públicas pueden hacer mucho ante la crisis de las empresas, aunque no son ellas los únicos agentes capaces de respuesta; también las pequeñas empresas tienen compromisos que adoptar. En un tercer apartado, se hacen algunas propuestas para afrontar el momento presente, caracterizado por el alto nivel de vulnerabilidad. Este editorial introduce algunas reflexiones más allá de los problemas inmediatos y urgentes. En la conclusión del editorial se subraya que la pequeña empresa está entre los agentes de más elevada vulnerabilidad; por eso ha de ser apoyada por todos los agentes sociales, para que siga cumpliendo su función social y económica: la generación de riqueza y el sustento de los emprendedores y de los trabajadores, así como de todas sus familias. Es necesario que las pequeñas empresas como agentes económicos más débiles encuentren apoyo para favorecer la iniciativa y para asumir riesgos de inversión. Estos apoyos deben diseñarse y ejecutarse desde un cierto "compromiso" de las propias pequeñas empresas. Esto permitirá reforzar su papel como agente "socialmente responsable" en una situación económica especialmente difícil, creando empleo estable, transformando la realidad a nivel local y, en definitiva, creando riqueza y consolidando de esta forma el grado de confianza que la sociedad deposita en ella. La crisis suscita una cuestión importante a medio y largo plazo, sobre todo en España: el agotamiento de un modelo de crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra y poco intensivos en las nuevas tecnologías. Esta crisis puede ser una auténtica oportunidad renovadora para las pequeñas empresas.

Editorial Board

The small company before the crisis: the need for support and commitment

This editorial is on the subject of the involvement of small businesses in the present crisis. It takes a microeconomic approach, because we believe it is necessary to know how the current economic situation affects such relatively back-seat participants as small businesses. Small business is certainly one of the sectors hardest hit by the economic crisis and, in this perspective, we intend to focus on the business world and on possible mechanisms for resolving the global crisis of small businesses.

Our reflections fall into three areas. First, we address the universe of the “new” small business in Spain, trying to clarify what we mean by small business in its legal and organizational diversity. In second place, we concentrate on the impact of the crisis on small businesses, through a more general analysis of the specific factors involved in small businesses. Certainly the government can do much about the crisis in companies, although it is not the only one capable of providing such a response. On the other hand small firms also have commitments that they should comply with. Third of all, we conclude with some proposals to address the present scenario, meant to reduce small businesses’ level of vulnerability. Our editorial also takes into account the attitudes necessary to confront these difficult situations, and then enters into further reflections that go beyond the most urgent problems.

The conclusion drawn by the editorial stresses that, at this economic moment, small business is among the most vulnerable of the sectors

Conseil de rédaction

La crise et la petite entreprise: entre le besoin de soutien et le compromis

Face à la crise et la petite entreprise, l’éditorial adopte une vision microéconomique; en effet nous considérons qu’il faut savoir de quelle façon la situation économique actuelle affecte la petite entreprise. La petite entreprise est en effet l’un des secteurs économiques les plus touchés par la crise, et en ce sens, notre intention est de centrer notre réflexion sur le monde patronal et les possibles mécanismes capable de donner une solution à la crise des petites entreprises.

Nous avons ordonné notre réflexion en trois parties: Nous aborderons en premier lieu l’univers de la «nouvelle» petite entreprise en Espagne, en essayant de préciser ce que nous comprenons par petite entreprise, dans sa diversité juridique et organisationnelle. En second lieu, nous nous détiendrons sur l’impact de la crise dans les petites entreprises, à travers une analyse plus générale et les facteurs spécifiques de la petite entreprise. Il est certain que les administrations publiques peuvent agir en ce qui concerne la crise des petites entreprises mais elles ne sont pas les seuls agents capables d’y donner une réponse. D’autre part, les petites entreprises ont également des compromis à adopter. En troisième lieu nous terminerons avec quelques propositions pour faire face au moment présent et orientées à réduire son niveau de vulnérabilité. Notre éditorial veut également avoir présentes certaines attitudes nécessaires pour affronter les situations difficiles et réfléchir au-delà des problèmes les plus urgents.

Dans la conclusion de l’éditorial nous soulignons que la petite entreprise compte actuelle-

affected and therefore needs to be supported by all social partners in order to be able to continue fulfilling its social and economic function: the generation of wealth and direct support to families of the entrepreneurs and, indirectly, to all of their workers. It is necessary for small businesses, as the weakest economic agents, to find support to promote initiatives and to take investment risks. These supports should be designed and executed from a sense of "commitment" on the part of the small businesses themselves. This will strengthen their role of being "socially responsible" in a particularly difficult economic situation, creating stable jobs, transforming reality at a local level and, ultimately, creating wealth and thus consolidating the degree of confidence that society places in them. The crisis poses a financial problem especially in the short term, but it also raises an important issue in the medium and long term, particularly in Spain: the impending disintegration of a growth model based on intensively manpowered industries and poor in new technology. Every crisis is an opportunity to take a leap forward. We hope that this crisis is also an opportunity for small businesses.

ment parmi les secteurs les plus vulnérables et que c'est pour cela qu'il faut la soutenir au moyen de tous les agents sociaux afin qu'elle puisse continuer à accomplir sa fonction social et économique: la génération de richesse et le soutien direct pour les familles des entrepreneurs et indirect pour celles de tous les travailleurs. Il faut que les petites entreprises, en tant que secteur économique plus faible, trouve un soutien pour favoriser les initiatives et pour assumer les risques d'investissement. Cela doit être conçu et exécuté à partir d'un compromis de la part des petites entreprises. Cela permettra de renforcer leur rôle comme secteur «responsable socialement», dans le cadre d'une situation économique spécialement difficile, en créant des emplois stables et en transformant la réalité à un niveau local et, en définitive, en créant des richesses et en consolidant de cette façon le niveau de confiance que la société dépose en elles.

La crise pose un problème surtout financier à court terme mais elle suscite également une question à long terme, particulièrement en Espagne: l'épuisement d'un modèle de croissance basés sur des secteurs intensifs en ce qui concerne la main-d'oeuvre mais peu intensifs en ce qui concerne la nouvelle technologie. Toute crise est un bon moyen pour avancer. Nous espérons qu'il en sera de même pour les petites entreprises.

ESTUDIOS / PAPERS / ÉTUDES

Antonio Blanco Prieto

Iniciativas comunitarias en materia de Responsabilidad Social Empresarial

En la conclusión 39 de la Cumbre de Lisboa del 2000, el Consejo Europeo hace un llamamiento especial al sentido de responsabilidad social de las empresas, entendiendo por tal la integración voluntaria en la estrategia empresarial de preocupaciones sociales, económicas y medioambientales que surgen de la interacción de las organizaciones con sus grupos de interés. Al año siguiente, la publicación del *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas* supuso el apoyo institucional definitivo de la Comisión de las Comunidades Europeas a “un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio”. En el presente artículo se describen y relacionan los principales documentos e iniciativas de la Unión Europea en materia de Responsabilidad Social Empresarial.

Community initiatives related to Corporate Social Responsibility

In the 39th conclusion at the Lisbon Summit in 2000, the European council makes a special appeal to companies' corporate sense of social responsibility, being such the voluntary integration in the business strategies of social, economic and environmental concerns, which arise from the interaction between organizations and their stakeholders. A year later, *The Green book. Promoting a European framework for corporate social responsibility* was published. It meant a definitive institutional support from the Commission of the European Communities to “a concept according to which companies decide freely to contribute to the aim of a better society and a cleaner environment”. In this article the main documents and initiatives of the European Union in terms of Corporate Social Responsibility are described and listed.

Initiatives communautaires en matière de Responsabilité Sociale Patronale

Lors de la conclusion 39 du sommet de Lisbonne 2000, le Conseil Européen lance particulièrement un appel au sens de responsabilité sociale des entreprises, ce qui signifie l'intégration volontaire de préoccupations sociales, économiques et environnementales dans la stratégie patronale et qui surgissent de l'interaction des organisations avec leur groupes d'intérêt. L'année suivante, la publication du *livre vert. Favoriser un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* a supposé le soutien institutionnel définitif de la Commission des Communautés Européennes à «un concept selon lequel les entreprises décident volontairement de contribuer à la réussite d'une société meilleure et d'un environnement plus propre». Les principaux documents et initiatives de l'Union Européenne en matière de Responsabilité Sociale Patronale sont décrits et rapportés dans cet article.

Marta Camprodon Rosanas, José Sols Lucia, Albert Florensa Giménez

Las agencias estadounidenses de evaluación de la Responsabilidad Social Empresarial

Estados Unidos fue el país precursor de la Inversión Socialmente Responsable (ISR) y de las agencias de evaluación de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Tanto la ISR como las agencias de evaluación de la RSC de aquel país presentan diferencias significativas con respecto a las europeas. En Estados Unidos, la ISR parte de la preselección de cartera, de las inversiones de comunidad y del activismo de los accionistas (*shareholder advocacy*). Allí hay cinco agencias de evaluación de la RSC: *Innovest Strategic Value Advisors*, que ofrece evaluaciones declarativa y solicitada; *KLD*, que ofrece sólo evaluación declarativa; las tres restantes, *Domini Social Investment*, *Calvert* y *Trillium*, son gestoras de fondos que analizan la RSC de las empresas para crear sus propias carteras de valores y ponerlas a disposición de sus clientes. No venden esta información. Los criterios de análisis de las agencias norteamericanas difieren de los usados en las agencias europeas. Aquí analizaremos los métodos de análisis de *KLD*, de *Calvert* y de *Innovest*.

The USA evaluation agencies of Corporate Social Responsibility

The USA was the precursor of Socially Responsible Investment (SRI) and of agencies for the evaluation of Corporate Social Responsibility (CSR). Both ISR and evaluation agencies offer significant differences with those in Europe. In the USA, the SRI starts from portfolio selection, community investments and shareholder advocacy. There are five agencies for CSR evaluation: *Innovest Strategic Value Advisors*, which offers declarative and requested evaluations; *KLD*, which offers only declarative evaluation; the rest, *Domini Social Investment*, *Calvert* y *Trillium*, are fund management companies that analyse the CSR of enterprises in order to generate their own stock portfolio and offer it to their clients. They do not sell this information. Analysis criteria of American agencies differ from those used by European agencies. We will look in detail at *KLD*, *Calvert* and *Innovest* analysis methods.

Les agences américaines d'évaluation de la Responsabilité Sociale Patronale

Les États-Unis furent le pays précurseur de l'Investissement Socialement Responsable (ISR) et les agences d'évaluation de la Responsabilité Sociale Patronale (RSP). Aussi bien l'ISR que les agences d'évaluation de la RSP de ce pays présentent des différences significatives par rapport aux agences Européennes. Aux États-Unis, l'ISR part de la sélection préalable de portefeuille, des investissements de communauté et de l'activisme des actionnaires. (*shareholder advocacy*). Il y a cinq agences d'évaluation de la RSP: *Innovest Strategic Value Advisors*, qui offre des évaluations déclarative et sollicitée; *KLD*, qui offre seulement des évaluations déclaratives; les trois autres, *Domini Social Investment*, *Calvert* et *Trillium* son des gérants de fonds qui analyse la RSP des entreprises pour créer leurs propres portefeuilles de valeurs et les mettre à disposition de leurs clients. Ils ne vendent

pas ces informations. Les critères d'analyse des agences américaines sont différents de celles des agences européennes. Nous étudierons donc les méthodes d'analyse de *KLD*, de *Calvert* et d'*Innovest*.

Andrea Peroni

La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena

Al pensar en participación ciudadana, las ideas tienden a centrarse en el ámbito puramente político: en un sistema democrático representativo de todas las tendencias políticas, en partidos políticos, organizaciones sociales fuertes que promuevan la participación en ciertas decisiones gubernamentales, etc. Sin embargo la participación sin una vinculación a un ámbito concreto es etérea. Por ello, en el presente artículo se observa cómo se desarrolla, detiene, reformula y genera "empoderamiento" en el ámbito de la salud.

La participación ciudadana en Chile, fue planteada por el ex presidente Lagos (2000) y destaca la importancia de la participación ciudadana para el buen funcionamiento del sistema democrático y asevera que se requiere un gobierno que apoye la participación y una sociedad civil activa. Es así como el Ministerio de Salud, y en especial el Servicio de Salud Metropolitano Sur (SSMS) se planteó, para este año, tres ejes sobre los cuales trabajar el tema de la participación ciudadana: el fortalecimiento de las redes entre los Centros de Salud y la comunidad a la cual atiende; la generación de Cuentas Públicas participativas; y el fortalecimiento de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias.

El presente estudio tiene como *objetivo* evaluar el tipo de participación existente en dos áreas institucionales distintas del SSMS: por un lado, la hospitalaria y, por otro, la correspondiente a la atención primaria, ubicada en los Centros de Salud Familiar de comunas de nivel socioeconómico bajo. La *metodología* de investigación fue cualitativa; se entrevistó a encargados del área de participación y a representantes comunitarios.

Los resultados señalan que la participación propuesta desde el Estado es aun insuficiente, entre otros motivos porque el Estado no crea un marco adecuado para su desarrollo y porque sus funcionarios "no han sido entrenados para conceder participación."

The Citizen Participation in the health area: a qualitative study about the reality of Chile

The subject of *Citizen Participation* is, definitely, a field of interest for public policies. It is understood that citizen participation (Diego Escobar) is a necessity of the citizens' gaining power to exert an active role, in opposition to a passive one where they receive policies and governmental measures. When considering citizens' participation, ideas tend to be centered solely on the political scope: on a democratic, representative system of all political tendencies; on political parties; on strong social organizations which can allege participation in certain governmental decisions, etc. Nevertheless, participation without being connected to a specific area is ethereal. For this reason, the present study aims at observing participation as it is developed, it stops, is reformulated and generates power in the area of health.

Citizens' participation as a problem was expressed by ex-president Lagos through his Presidential Instructive on Citizens' Participation, in the year 2000. In such Instructive, Lagos emphasizes the importance of citizens' participation for the good operation of the democratic system. It also asserts that, in this level, a government which opens up to participation and an active civil society are required. Thus, the Ministry of Health and, especially, the *Servicio de Salud Metropolitano Sur* (South Metropolitan Health Service, SSMS for its abbreviation in Spanish) considered, for this year, three focal points to work on the subject of citizens' participation: the strengthening of the networks between Health Centers and the community which they serve; the creation of participative Public Accounts; and the strengthening of the Bureaus of Information, Claims and Suggestions.

La participation civile dans le secteur de la santé: une étude qualitative de la réalité chilienne

En pensant à la participation civile, nous avons tendance à nous centrer sur le domaine purement politique: en un système démocratique représentatif de toutes les tendances politiques; aux partis politiques; aux organisations sociales fortes qui peuvent plaider pour une participation dans certaines décisions gouvernementales, etc. Cependant, la participation sans lien à un secteur concret est délicate. C'est donc pour cela que, dans le présent article, nous allons voir comment le secteur de la santé se développe, s'arrête, se reformule et génère du pouvoir dans le secteur de la santé.

La participation civile au Chili fut projetée par l'ex Président Lagos (2000) et elle met en relief l'importance de la participation civile pour le bon fonctionnement du système démocratique et elle affirme qu'il faut un gouvernement qui ouvre la participation et une société civile active. C'est ainsi que le Ministère de la Santé, et particulièrement le Service de Santé Métropolitain Sud (SSMS) projeta, pour cette année, trois axes sur lesquels il faudrait travailler sur le thème de la participation civile: le renforcement des réseaux entre les Centres de Santé et la communauté dont ils s'occupent; la création de Comptes Publics participatifs et le renforcement des bureaux d'information, réclamations et propositions.

Cette étude a comme objectif celui d'évaluer le type de participation existant en deux secteurs institutionnels différents du SSMS: d'un côté, celle qui correspond au secteur hospitalier, et de l'autre celle correspondant à l'attention primaire dans les Centres de Santé familiale dans les communes où le niveau socioécono-

The present study aims at assessing the type of existing participation in two different institutional areas at SSMS: on the one hand, hospital-related participation and, on the other hand, such participation connected with primary attention, located in the Family Health Centers of low socio-economic level communities. The investigation methodology was qualitative; person/s in charge of the area of participation and community representatives were interviewed. The results show that the proposed participation from the government is still insufficient, among other reasons, because the government does not assure all the instances for its development, and because their civil employees "have not been trained to grant participation."

mique est bas. La méthodologie de recherche a été qualitative; nous avons interviewé les responsables du secteur de participation et les représentants communautaires.

Les résultats nous montrent que la participation proposée par l'État est encore insuffisante, entre autres parce que l'État n'assure pas toutes les instances pour son développement et parce que les fonctionnaires «n'ont pas été entraînés à accorder des participations».

NOTA / NOTE / NOTE

Juana Rosa González Gopar

El modelo de cooperación de radio enseñanza ECCA. La experiencia en África

Desde sus inicios, hace cuatro décadas, ECCA quiso compartir con otras sociedades la experiencia acumulada; pero es ahora cuando, tras varias etapas de intensidad diversa, empieza a consolidarse el Área de Cooperación Internacional de la Institución. Por ello, quizá sea este el momento oportuno para reflexionar sobre su actividad cooperante y los parámetros por los que se rige.

En esta nota, los lectores encontrarán la historia y descripción de la tarea, la valoración de los logros obtenidos, las condiciones de posibilidad de los mismos y las dificultades que ha habido que afrontar en el camino. Hallarán también algunas conclusiones acerca del trabajo realizado.

En síntesis, Radio ECCA entiende su labor de cooperación en la educación para el desarrollo como el traspaso de su saber hacer a instituciones de otras sociedades capaces de adecuar el Sistema ECCA a la realidad concreta en la que desempeñan su función educadora.

Cooperation model of ECCA learning radio system. The experience in Africa

Since its origins, four decades ago, ECCA has aimed at sharing its experience with other societies, but it is now when, after several periods of diverse intensity, the Area of International Cooperation of the Institution is becoming consolidated. For this reason, it is probably the right moment to reflect upon its cooperation and the parameters followed.

In the next few lines, readers will find the history and description of the task, assessment of achievements, conditions and difficulties that have been overcome on the way, as well as some conclusions from the work.

In short, Radio ECCA understands its cooperation in education for development as transferring of knowledge to other institutions able to adapt ECCA system to the specific reality in which they are developing their educational function.

Le modèle de coopération de radio enseignement ECCA. L'expérience en Afrique

Depuis ses débuts il y a 4 décennies, ECCA a voulu partager avec d'autres sociétés l'expérience accumulée mais, c'est aujourd'hui, après plusieurs étapes diverse et intenses, que le Secteur de Coopération Internationale de l'Institution a commencé à se consolider. Le moment est donc peut-être venu de réfléchir sur son activité coopérante et les paramètres utilisés.

Les lecteurs trouveront ci-après son histoire et la description des tâches, l'évaluation des réussites obtenues et leurs conditions de possibilité, les difficultés rencontrées et qu'il a fallu résoudre. Ils y trouveront également certaines conclusions en ce qui concerne le travail réalisé.

En définitive, Radio ECCA voit son travail de coopération dans le secteur de l'éducation pour le développement comme une cession de son savoir faire aux institutions d'autres sociétés capables d'adapter le système ECCA à la réalité concrète où ils développent leur fonction éducative.

EDITORIAL

La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso

Consejo de Redacción¹

Palabras clave: *pequeña empresa, pyme, vulnerabilidad, cooperación empresarial.*

Key words: *small business, SME, vulnerability, enterprise cooperation.*

Mots-clés: *Petite entreprise, Pyme, vulnérabilité, coopération patronale.*

I. Mirar a la crisis desde la pequeña empresa

Decir algo nuevo sobre la crisis no es fácil. Los medios de comunicación intentan responder desde sus diversos ámbitos al elevado nivel de incertidumbre que afrontamos en este turbulento periodo económico. No obstante, dada la misión y el compromiso que nuestra Revista tiene con los temas de índole económica, dada nuestra trayectoria editorial que nos ha llevado a abordar situaciones “coyunturales” de gran alcance (como la crisis financiera² o la crisis alimentaria³) y, dado nuestro ámbito de trabajo en un centro universitario dedicado a la formación empresarial,

¹ Fecha de cierre del editorial: 27 de mayo de 2009.

² CONSEJO DE REDACCIÓN (2007) “Claves para comprender la crisis financiera internacional”: *Revista de Fomento Social* 62 (2007) 515–535.

³ CONSEJO DE REDACCIÓN (2008) “El hambre, ¿tsunami silencioso”: *Revista de Fomento Social* 63 (2008) 383–409.

no nos parece razonable eludir una reflexión sobre esta etapa adversa del ciclo económico que nos envuelve y amenaza.

Pero las “miradas” a un fenómeno admiten muchos ángulos y perspectivas diversas. Nosotros hemos adoptado aquí un *enfoque microeconómico* y por ello estudiamos cómo la actual situación económica afecta a un agente tan importante como es la *pequeña empresa*. Varios factores nos impulsan a asumir este reto. En primer lugar, hemos valorado nuestras posibilidades de aportar algo diferente y de hacerlo desde nuestra competencia académica más específica, centrada sobre todo en el mundo empresarial. En segundo lugar, pensamos que podemos complementar la avalancha informativa sobre la crisis, que se ha centrado fundamentalmente en el análisis macroeconómico, en la comprensión del problema global, de su alcance espacial y temporal y de los mecanismos globales para solucionarla.

Hemos preferido mirar a la crisis desde uno de los agentes económicos más afectados, como es la pequeña empresa, pero procediendo en nuestras reflexiones con cierta autonomía respecto a sus agentes sociales más representativos y a los intereses de los que lógicamente ellos son portavoces⁴. Por otra parte, los “balances provisionales” de alcance global que se van produciendo, dejan entrever una tendencia a asumir con naturalidad que la dinámica “darwinista”, que favorece la supervivencia de los más adaptados en todo escenario crítico, constituye un componente “positivo” del proceso. Esta perspectiva, originalmente planteada por J. A. Schumpeter con una inequívoca inspiración liberal de fondo, considera la selección natural de las empresas menos eficientes como una consecuencia inexorable –e incluso “saludable”– para el sistema. A nosotros esta “presunción” nos sorprende. ¿Podríamos afirmar que los 300.000 autónomos que se encuentran en la cuerda floja y sin derecho a subsidio por desempleo o que esos ERE (expedientes de regulación de empleo) silenciosos, causantes de la desaparición diaria de unas 1.000 microempresas y trabajadores por cuenta propia, son, sin más, los efectos de su incapacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias?, ¿o admitir sencillamente que están pagando las consecuencias de sus propios errores?

Aparte de las dos razones aducidas más arriba para escoger este enfoque en el presente editorial, existe una tercera: el papel relevante que las pequeñas empresas pueden jugar a la hora de proponer alternativas para afrontar la crisis. Pensar en las pequeñas empresas es pensar, sin duda, en uno de los principales colectivos

⁴ Desde el concepto de pequeña empresa que manejamos, el abanico de entidades es muy amplio..

afectados por la crisis; pero este colectivo, por su dimensión cuantitativa y por su impacto en la actividad económica general, puede ser considerado también como un protagonista de peso cuando se piensa en soluciones y en agentes para ponerlas en práctica⁵.

No obstante, conviene añadir que aunque nuestro objetivo en estas páginas es la pequeña empresa y su situación en medio de la crisis, muchas de las ideas que se van a desarrollar pueden ser válidas para empresas de mayores dimensiones, puesto que el factor dimensión empresarial (número de trabajadores y volumen de facturación) es una variable difícil de acotar a determinados sectores y actividades.⁶

A la hora de ordenar nuestras ideas, las hemos agrupado en torno a tres bloques. En un primer momento precisaremos lo que entendemos por pequeña empresa; nos detendremos luego en concretar cómo le afecta la crisis; terminaremos con algunas propuestas orientadas a reducir su nivel de vulnerabilidad. En todo este recorrido no olvidaremos algunas reflexiones que pretenden ir más allá de los problemas urgentes de la actualidad.

2. El universo de la “nueva” pequeña empresa en España

Durante muchos años la figura del empresario estuvo lastrada por innumerables tópicos que configuraban un perfil elitista, oportunista, machista e individualista. Hoy se va imponiendo una imagen muy distinta del empresario: ser empresario implica asumir un rol económico imprescindible en la sociedad con un impacto tan incuestionable como la generación de riqueza y de empleo; por esta razón el empresario goza de un justificado aprecio por parte de cualquier gobierno o

⁵ Según el presidente de la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA), los trabajadores por cuenta propia podrían crear al menos 700.000 empleos estables si recibieran ayudas por parte del gobierno español, ya que uno de cada cuatro autónomos necesita contratar a alguien.

⁶ Como en otras ocasiones, para la reflexión previa al editorial convocamos una sesión del Seminario permanente de Fomento Social, que se celebró en ETEA el 13 de marzo de 2009, con la asistencia como ponente invitado de don Manuel Pérez Requena, gerente de la Agencia de Innovación (IDEA) de la Junta de Andalucía en Córdoba, así como la moderación y coordinación del mismo por el profesor de ETEA Luis Fernández Portillo, a quienes agradecemos su valiosa aportación. Por otra parte, el profesor Fernández Portillo, colaborador ocasional en la Revista, ha seguido participando en los sucesivos borradores del editorial. Ni que decir tiene que la responsabilidad sobre el mismo es exclusiva del consejo de redacción, especialmente de aquellos errores u opiniones menos fundadas que pudieran haberse deslizado en él.

de cualquier proyecto político; además la actividad empresarial comporta unos riesgos que merecen ser reconocidos y recompensados. Es cierto también que estos valores que se descubren en la figura del empresario, son criterios para poder ser críticos con aquellas prácticas empresariales que se alejan de la imagen trazada. Podemos afirmar, entonces, que sociedad y empresa se han aproximado e interactúan a diferentes niveles: bien porque somos empleados de una empresa, bien porque somos consumidores de sus productos y clientes de sus servicios, bien porque tenemos familiares o amigos que nos facilitan el conocimiento próximo a esas realidades. A través de estas relaciones todos hemos tenido la oportunidad de percibir preocupaciones como la dificultad para mantener los puestos de trabajo o el esfuerzo que implica desarrollar jornadas de trabajo estresantes o inacabables.

Pues bien, esta cercanía o familiaridad con el mundo de la empresa se da de modo preferente en relación con la pequeña empresa, que es el objeto de nuestro interés ahora. Por eso conviene precisar más el concepto. En principio adoptamos como criterio general para definir lo que se considera pequeña empresa el que adopta la Unión Europea: menos de 50 trabajadores, una cifra de facturación inferior a 10 millones de euros, un balance total que tampoco supere esta cifra y, por último, un nivel de participación de grandes empresas en el capital que no sea superior a un 25%.⁷

Dentro de estos parámetros caben formas jurídicas diferentes: pequeñas sociedades limitadas, autónomos o pequeñas cooperativas. La forma jurídica de *persona física* es la predominante en la constitución de una pequeña o mediana empresa;

⁷ El concepto de pequeña y mediana empresa (pyme) es más amplio que el de pequeña empresa. En este editorial nos referiremos a las pequeñas empresas, aunque también aludiremos en algún párrafo a las pymes en general. Según la Recomendación de la Comisión Europea de la Unión Europea (cfr. «Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas». *Diario Oficial* L 124 de 20 de mayo de 2003), basándose en la Carta de la Pequeña Empresa del Consejo Europeo de Santa María da Feira (junio de 2000, entrada en vigor: 1 de enero de 2005), las distintas unidades económicas con personalidad jurídica o física se clasifican según los requisitos indicados en la siguiente tabla:

| Tipo de empresa | Empleados | Facturación (millones de €) | Total de Balance (millones de €) |
|-----------------|-----------|-----------------------------|----------------------------------|
| Microempresa | < 10 | ≤ 2 | ≤ 2 |
| Pequeña empresa | < 50 | ≤ 10 | ≤ 10 |
| Media empresa | < 250 | ≤ 50 | ≤ 43 |

en segundo lugar aparece la *sociedad limitada* y en tercero la *sociedad anónima*. Esta última además está perdiendo protagonismo en favor de la *sociedad limitada* y de la *comunidad de bienes*; es previsible que esta tendencia se acentúe por la mayor idoneidad de la sociedad limitada para la constitución de una empresa de pequeña dimensión.

Junto a esta diversidad de formas jurídicas caben también diferentes estructuras sociales. Hay que destacar aquellas pequeñas empresas que tienen una configuración familiar. Se da muchas veces en estos casos, además, la conjunción de propiedad y gestión en las manos de una misma persona, rasgo que es muy típico de las pequeñas empresas. Esta circunstancia es decisiva para comprender cómo el propietario-gerente adopta las decisiones empresariales, cómo asume el riesgo, cómo se sitúa frente a la propensión a innovar, cuál es su capacidad para asumir determinados niveles de financiación externa.

En resumen, el ser pequeño es un denominador común a una realidad empresarial muy heterogénea en cuanto a funcionamiento, a personalidad jurídica e incluso a actividad. Y sin embargo esta diversidad no es óbice para que todas “sufran” la crisis en forma bastante parecida.

Precisado el concepto de pequeña empresa, es conveniente ahora subrayar lo que ella representa en nuestra sociedad y en nuestra economía. El primer dato es ya concluyente: según las últimas cifras del Directorio Central de Empresas (DIRCE), más del 99% del tejido empresarial español se sustenta sobre las pequeñas empresas. Si afinamos más y nos ceñimos a las “microempresas”, los datos son todavía más reveladores: el 85% de ese tejido productivo está formado por empresas con tres o menos personas en su plantilla; 2.882.000 empresas de un total de 3.390.000 encajan en este perfil.

No menos relevante es su incidencia sobre el empleo: según datos de la OCDE, el 89% del total del empleo generado en España se crea en empresas con menos de 20 trabajadores⁸. Y todavía un dato más: según estudios solventes, el empleo

⁸ El país de la UE en el que las pymes absorben la mayor proporción del empleo total es la República Checa, con un 94,2%. A continuación, figuran Italia (93,2%), Hungría (92,65), Suecia (91,9%) y Reino Unido (91,2%). En Portugal, el 89,4% del empleo se mantiene entre las pymes, prácticamente el mismo porcentaje que en Francia (89,2%) y muy cerca del de España (89%). Entre los países de la Unión Europea donde las pymes tienen un menor peso relativo del empleo, se encuentran Grecia (51,1%), Irlanda (59,8%) y la República Eslovaca (64,5%). Fuera de la Unión Europea destaca Australia, donde las pymes mantienen el 94,2% del total del empleo, seguida de Nueva Zelanda (90,8%); Estados Unidos, con el 80,5%, y Japón, con el 73,6%, presentan porcentajes inferiores.

de la pequeña empresa está dotado de mayor estabilidad que el de la gran empresa⁹.

3. El impacto de la crisis en las pequeñas empresas

Una vez identificado el objeto de nuestro editorial, la pequeña empresa, nos adentramos en el estudio de los efectos que la crisis está dejando sentir sobre ella. Muchos de estos son comunes a todos los agentes económicos (empresas y otros). Los analizamos en primer lugar; luego nos detendremos en los que son más específicos de la pequeña empresa.

3.1. Lo que sufren los agentes económicos en general

Si la crisis actual comenzó en el sector financiero, es comprensible que fuera aquí donde se experimentaron sus primeros efectos. No entraremos en los detalles, que desbordan la pretensión de estas páginas. Basta constatar que la contaminación de los mercados financieros por la difusión incontrolada desde el sector financiero estadounidense de los llamados "activos tóxicos" estalló en una pérdida generalizada de confianza en las propias entidades financieras, que colapsó el mercado interbancario primero y posteriormente el sector bancario en general.

Este colapso fue percibido pronto no sólo por todos los empresarios –grandes o pequeños– sino también por los consumidores en forma de dificultad extrema para acceder al crédito. Este brusco cambio de actitud del sector bancario fue tanto más devastador cuanto que suponía un giro radical en la tendencia a facilitar el crédito que había caracterizado la economía de esta década de 2000, también la española.

Pasan los meses y las entidades crediticias siguen reacias a la concesión de créditos, a pesar de las invitaciones y de los apoyos que están recibiendo del gobierno. Se ha tachado de insolidaria esta actitud del sector bancario, que sólo puede invocar

⁹ Un informe de Maroto Acín publicado en 2006 y referido a los años 2000 y 2004, señalaba que las empresas más pequeñas dentro de las pymes societarias (microempresas, pequeñas y medianas empresas, sin contar los autónomos) contaban con tres personas fijas de cada cuatro empleados, equivalente al 75% de los puestos de trabajo. En el caso de las pequeñas empresas esta proporción se reduce a dos fijos por cada tres empleados (66 por ciento); en el de las medianas, aproximadamente la mitad son fijos y la otra mitad temporales.

como atenuante ese círculo vicioso inherente a toda actividad financiera: dar más crédito es aumentar también los riesgos, incrementar la morosidad y poner en peligro la solvencia. Los indicadores no son halagüeños: por poner sólo un ejemplo, las tasas de morosidad han pasado del 1% (enero 2008) a más del 4% (marzo de 2009), que es un nivel que no se alcanzaba desde hace más de una década; y las estimaciones para 2010 son aún más pesimistas.

Esta paralización del sector financiero tuvo causas de tipo real, como fue el hundimiento del sector de la construcción, pero también ha tenido efectos devastadores sobre el sector productivo, al haberse cerrado drásticamente el “grifo” del crédito y haberse generalizado la desconfianza y la incertidumbre. La falta de crédito ha puesto en dificultades a las empresas, acostumbradas a disponer de dinero prestado con facilidad, y también a los consumidores, igualmente habituados a vivir del crédito. Y esta contracción generalizada del mercado ha repercutido automáticamente en el aumento espectacular del desempleo. Todos los países de nuestro entorno han visto reducida la actividad productiva (con tasas negativas de crecimiento del PIB), pero en ninguno como en España el desempleo ha crecido a un ritmo tan superior al de caída de la actividad. Esto ha dejado en evidencia la debilidad y la vulnerabilidad del modelo español de desarrollo económico, el comúnmente denominado modelo del *ladrillo*. En efecto, un mercado tan sobredimensionado como el de la construcción, motor durante años de nuestra economía gracias a los mecanismos especulativos que éste ha generado, terminó sufriendo un frenazo espectacular que está arrastrado a toda la industria que dependía de él.

Las causas de la crisis no sólo fueron financieras, como ya hemos indicado, pero a la vista de cómo la crisis ha saltado del sector financiero al sector productivo, conviene todavía volver sobre el primer aspecto porque, no sólo el origen de la crisis fue financiero, sino que la crisis de aquel está dificultando a las empresas la salida de ella. Es cierto que las entidades de crédito en conjunto han recortado su beneficio en un 27%, mucho más las cajas (41%) que los bancos (15%). Pero esto no es suficiente para acallar tantas voces que se preguntan cómo no se les exige a estas entidades que asuman su parte de responsabilidad en la crisis y que adquieran compromisos más serios en la resolución de los problemas. ¿Tendría sentido que a final de año estas entidades hagan gala de unos relativamente sustanciosos beneficios –como ya es habitual– sin dejar constancia de haber realizado los “ajustes” necesarios en estos momentos tan complicados para que los problemas no se repitan? ¿No es éste un ejercicio de esa responsabilidad social de la que tantas veces hacen profesión, y una expresión de su solidaridad con la sociedad?

3.2. Lo que sufren las pequeñas empresas (por el hecho de serlo)

En el mundo empresarial y en tiempos de crisis no vale aquello de “lo pequeño es hermoso”¹⁰: no “es hermoso” ser pequeño cuando la crisis arrecia. Ser pequeño implica ser muy vulnerable ante la conjunción de circunstancias como éstas: los recursos financieros disponibles son escasos; es difícil acceder al mercado de capitales; son grandes las dificultades para crecer y expandirse¹¹; se da una fuerte concentración de riesgos, frecuentemente en una sola actividad; es reducido el poder de negociación, tanto en la actividad productiva como en la comercial; es limitada la capacidad directiva para afrontar la incertidumbre. Además, sobre todo en una economía globalizada, ser pequeño es trabajar en un escenario de fuerte interdependencia, donde todo se subcontrata y los diversos agentes de un sector se encuentran tan “entrelazados” que cuando tiramos de una cereza... muchas van detrás. Sectores formados por empresas de grandes dimensiones –por ejemplo, el del automóvil– mantiene a muchas pequeñas empresas que trabajan para él, gracias a esa concepción *toyotista* de la actividad productiva hoy tan difundida que se basa en los sistemas *just in time*, en la producción ajustada, en la subcontratación, etc. Es un proceso a través del cual el trabajador de fábrica está convirtiéndose en un empresario dependiente.

Estas consideraciones generales pueden ilustrarse con algunos datos recientes. La Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) ha creado recientemente un Observatorio del Trabajo Autónomo. En un Informe de dicho observatorio, realizado en enero de 2009, se ha consultado a 1.173 profesionales. De acuerdo con las opiniones recogidas, el 89,2% de los trabajadores autónomos se ve afectado directamente por la crisis y un 82,6% manifiesta que su negocio ha disminuido sensiblemente. La reducción de mercados es uno de los aspectos más inmediatos en que estas empresas perciben su vulnerabilidad.

Los efectos sobre el empleo son evidentes. De las más de 134.000 afiliaciones al régimen de autónomos perdidas en el año 2008 (el 4% del total), 80.000 provienen de la construcción. No obstante, tampoco hay que menospreciar las 22.500 del comercio minorista que, a juicio de los representantes de las pequeñas empresas,

¹⁰ *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered* es el título de una obra del economista Edward F. Schumacher (1911–1977), publicada en 1973, muy leída en los años en que comenzaba a difundirse la sensibilidad ecologista. Hay una traducción castellana de 1978.

¹¹ La franquicia es un sistema que puede ayudar a superar parte de los problemas que tienen las pymes a la hora de expandirse en el mercado, aunque obviamente, no es un modelo de negocio generalizable para toda actividad.

lo tienen muy difícil; de ahí la necesidad de trabajar en un plan específico también para este sector.

En cuanto a las disponibilidades de crédito, 8 de cada 10 autónomos reconocen tener problemas en este sentido. Es cierto que el gobierno difunde que varios miles de pequeñas empresas han solicitado líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO) desde noviembre 2008, pero luego las cifras son irrisorias, tanto en cuanto al nivel de ejecución¹² como por su impacto sobre la totalidad de pequeñas empresas que necesitan ayuda. La banca privada, por su parte, mantiene una actitud bastante conservadora, incluso ante empresas de solvencia, y ofrece intereses no muy atractivos y con unas condiciones muy exigentes.

Contracción de mercados y dificultades financieras confluyen en datos preocupantes sobre empresas que desaparecen. Así el número de procedimientos concursales (antiguas suspensiones de pagos y quiebras) ha pasado de una media de 900 empresas en los últimos años a más de 2.500 al cierre de 2008, de las que un 80% son pequeñas o medianas empresas.

Con todo, el reconocimiento de que la crisis tiene efectos generalizados para todo tipo de empresas, no debe hacernos ignorar que quizás sea este un momento propicio para dejar al descubierto problemas estructurales y endémicos de las pequeñas empresas, y que no han sido afrontados en coyunturas más favorables. En los últimos años, son abundantes los estudios que han venido reiterando una serie de factores que deberían ser abordados para reducir la vulnerabilidad de este tipo de empresas. Entre ellos, el bajo nivel formativo, los bajos niveles de cooperación empresarial o la escasa penetración en mercados exteriores. Concretamente, una pequeña empresa que no afronta el desarrollo de sus recursos humanos para mejorar o para afrontar nuevos retos, que actúa sola sin conexión política o económica con otras pequeñas empresas, que no desarrolla estrategias con una mayor orientación al mercado, que no se plantea la innovación como una opción imprescindible para su supervivencia o que vive simplemente gracias al amparo de la bonanza económica reinante, siempre estará en una situación de vulnerabilidad en un sistema de mercado, aunque ésta sólo se pondrá en evidencia cuando la bonanza desaparezca. Y lo grave es que, si hubiera tenido en cuenta la estrategia acertada, habría tenido la oportunidad de evitar o atenuar esa debilidad cuando las condiciones generales de la economía le eran más favorables.

¹² En el momento de redactar este editorial (mayo 2009) la situación de la línea financiera para circulante del ICO es de un 15% de ejecución aproximadamente sobre el total disponible. Según la Unión de Pequeños Trabajadores Autónomos (UPTA) son algo más de 17.000 las operaciones realizadas, de las que un 23% corresponden a autónomos.

4. Actitudes y propuestas para afrontar este momento

La economía española se enfrenta a una situación de suma gravedad de la que será difícil salir airoosamente si los actores implicados –cada uno en su papel– no son rigurosos y realistas en el análisis, pero también ambiciosos en sus metas y valientes en su ejecución. Por eso, del análisis debemos pasar ahora a las respuestas y preguntarnos qué medidas adoptar y desde qué instancias para hacer frente a los problemas buscando vías de solución. Previamente quisiéramos apuntar ciertas actitudes susceptibles de ser adoptadas por los diferentes agentes –no sólo las pequeñas empresas– que pueden llevar a acelerar o ralentizar los procesos necesarios para afrontar esta difícil etapa económica.

4.1. Un elenco de actitudes ante situaciones difíciles

Cuando el contexto en que nos movemos cambia bruscamente y cuestiona las coordenadas de lo que constituía el escenario al que estábamos ya acostumbrados, es frecuente que brote el pesimismo ante lo que resulta de pronto una situación que no controlamos. Este pesimismo se encarna en actitudes como el *determinismo* (“la crisis es global y sólo puede resolverse a ese nivel”), el *victimismo* (“nosotros no podemos, puesto que no somos los culpables, luego otros tienen que ayudarnos a salir de esta situación”) o el *darwinismo* ya mencionado (“sólo los mejores sobreviven”). Todas ellas expresan una sensación de impotencia que tiene un efecto paralizante. Lo grave es que algo de verdad hay en todas ellas. De ahí su mayor peligro: que se conviertan en un refugio fácil para no asumir la responsabilidad que a cada agente corresponde. Se generaliza así la pasividad ante la crisis, precisamente cuando más falta hace la colaboración de todos. Si no somos capaces de reaccionar ante esta *espiral del desencanto y la impotencia*, perdemos un enorme potencial y muchas energías de los propios afectados, cuando son más necesarias que nunca.

Pero también encontramos actitudes más optimistas, con una fuerte carga simbólica, que se fijan más bien en las posibilidades que encierra una posición difícil para obtener ventajas, siempre que se sepa reaccionar a tiempo. En esto la cultura oriental contrasta con el pesimismo más característico del mundo occidental. De aquella tenemos que aprender nosotros, occidentales, una mayor calma y ponderación frente a situaciones difíciles, que nos permita identificar, no sólo los aspectos negativos, sino también los positivos y las oportunidades. Esta postura más ponderada no implica negar la realidad para sumirse en un cierto *voluntarismo* ingenuo, como si en la vida todo fuera cuestión de “querer”. Tenemos muestras

en nuestra historia de momentos en que una crisis bien encarada se ha convertido en una gran oportunidad. Limitándonos al siglo XX español, recordemos la crisis de finales de los años 1950 o la de comienzos de la transición democrática. ¿No fueron ambas el comienzo de sendas etapas de crecimiento económico acelerado y progreso social espectacular, aunque dejaran como efecto negativo unas elevadas tasas de desempleo? La crisis de finales de los años 1950 dio paso a los “los felices sesenta”; la más reciente que estalló después de 1992 ha dado lugar a un periodo de bonanza económica que ha durado hasta el primer semestre del 2008, aunque ya en los años anteriores hubo pequeñas crisis y algunos problemas de menor importancia.

Esta reacción no habría tampoco que encomendarla exclusivamente al gobierno o a la administración pública, como tantas veces se hace. Las pequeñas empresas –o los empresarios– deberían ser, desde su experiencia en situaciones de riesgo y aprovechamiento de oportunidades, los principales promotores de este enfoque positivo de la crisis, y no sólo con las palabras o los discursos, sino desde posturas verdaderamente activas. Sólo desde esta disponibilidad y compromiso alcanzarán autoridad moral para exigir tanto sus derechos como la responsabilidad y actuación de otros agentes. Partiendo de este enfoque, vamos a sugerir a continuación algunas medidas de apoyo a las pequeñas empresas que cabría esperar de otras instancias, para indicar luego lo que correspondería a ellas mismas.

4.2. Lo que la Administración Pública y otros agentes podrían hacer para apoyar a la pequeña empresa en tiempos de crisis

Las principales demandas de la pequeña empresa se dirigen al gobierno y a las entidades bancarias. Analicemos por separado unas y otras.

Respecto al ejecutivo, insisten –y es voz común a todo el mundo empresarial– en la reducción de cargas fiscales y laborales (reducción de las cuotas a la Seguridad Social y ayudas a la contratación). Pero esto no puede hacerse sin compensar los efectos que se producirían sobre los recursos públicos. Por eso se habla de la necesidad de una nueva reforma fiscal, que debería afrontarse en el próximo lustro. Para poder seguir garantizando un nivel suficiente de ingresos públicos, habría que aumentar leve y selectivamente el IRPF, habría que subir moderadamente el IVA y habría que reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social (que actúan a modo de impuesto sobre el empleo).

En este terreno no se puede eludir una palabra sobre otra de las reivindicaciones del mundo empresarial: la flexibilización del mercado laboral. La comparación con otros países de nuestro entorno, que tienen normas más flexibles sin que ello redunde en un menor bienestar del mundo laboral, nos obliga a entrar en ese debate también en España, aunque siendo siempre conscientes de que hay derechos sociales a los que no debemos renunciar y que el alto nivel de desempleo que padecemos en España, también en comparación con los países antes mencionados, hacen especialmente delicado el tema de la flexibilización.

Ahora bien, todas estas medidas que se esperan de los poderes públicos no pueden orientarse sólo a la protección de las empresas existentes. Es imprescindible que tengan además como objetivo el fomento de la creación de nuevas empresas y el desarrollo de una cultura emprendedora. Si esta línea de acción política es siempre necesaria, en época de crisis se convierte en urgente. Y más en un país como el nuestro, donde la aversión al riesgo se traduce ya en el bajo número de empresarios existentes¹³. Por aportar sólo un ejemplo, nos referimos al siguiente país: en Finlandia el 4% de la población son emprendedores individuales; en España este porcentaje se reduce al 0,5%. Frente al riesgo inherente a toda iniciativa empresarial el español prefiere el estatus más confortable de funcionario público:¹⁴ por eso hay en nuestro país un número de empresarios equiparable al de empleados en el sector público. ¿Qué nivel de riqueza y qué potencial de generación de empleo tiene un país con esta estructura ocupacional? Esta proporción entre iniciativa privada y sector público ¿no tendrá que ver en algún modo con la escasa capacidad de nuestra economía para crear empleo? Porque es difícil resolver el problema del desempleo sin fomentar el emprendimiento. ¿Acaso no son las empresas el principal agente para la creación de empleo sin que ello suponga un gasto para el Estado, ya que serán los mismos ciudadanos los que financiarán libremente, a través de la demanda, los bienes o los servicios producidos por ellas?

¹³ Según datos que suministra la Subdirección general de la pyme, en 2007, en España había 7,1 pymes por cada 100 habitantes; 14,6 por cada 100 activos y 15,9 por cada 100 ocupados. Por cada km² hay 6,1 empresas, y por cada 100.000 euros del PIB el 0,4% corresponde a las pymes (datos en precios corrientes de mercado para 2004).

¹⁴ El tanto por ciento de asalariados del sector público sobre el total de los trabajadores en España en el cuarto trimestre de 2008 oscilaba entre el 11,3% en Cataluña (la proporción menor) y 25,4 en Extremadura (la proporción mayor, si exceptuamos a Ceuta y Melilla, por encima ambas del 40%). Fuente: INE y Ministerio de Administraciones Públicas, cfr. *La Vanguardia*, 17 de marzo de 2009, p. 23. Los datos europeos son muy dispares y oscilan entre el 9,6% de Japón, el 15,4% de España, muy cercano al 16 % de Estados Unidos, y el máximo del 24,6% de Francia en el ámbito UE, si exceptuamos los países escandinavos que se mueven entre el 27,6% de Finlandia y el 32,9% de Noruega.

Si se asumen estas premisas, consideramos una medida acertada de parte del gobierno la capitalización del seguro de desempleo, que permite a los desempleados obtener de una vez el montante total del subsidio que le correspondería a lo largo de un periodo de tiempo para que puedan utilizarlos en la puesta en marcha de una actividad productiva. Hay que valorar que se convierte lo que era una medida *pasiva* para paliar los efectos del desempleo, el subsidio, en una posibilidad *activa* de emprender un negocio. Según la Dirección General de la Economía Social, durante el año 2008 un total de 39.302 desempleados capitalizaron la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, con el fin de iniciar su actividad como autónomos o incorporarse como socios de trabajo en cooperativas o sociedades laborales¹⁵.

Más discutible parece el Fondo Estatal de Inversión Local, puesto recientemente en marcha por el gobierno y dotado con 8.000 millones de euros, sobre todo a la vista de la utilización que están haciendo de él los ayuntamientos. Es verdad que se está generando empleo, pero puramente coyuntural en la mayoría de los casos y con escasas perspectivas de consolidarse como empleo estable. ¿No es una medida demasiado a corto plazo, que obedece más bien a motivaciones electoralistas? Por otra parte, estas obras sustituyen en algunos casos inversiones ya previstas, con lo que el saldo de incremento del empleo es menor de lo calculado, claro que como los ayuntamientos no tienen dinero, quizá sin la ayuda del Fondo no las hubieran realizado.

No puede ignorarse tampoco el papel que está adquiriendo las administraciones públicas, tanto la central como la autonómica, como contrapeso a la escasez de recursos financieros disponibles. A este respecto, resulta especialmente importante que, antes de dar dinero, las mencionadas administraciones se preocupen de cumplir sus compromisos anteriores y no demoren más el pago de las deudas contraídas con el sector privado. En esta dirección va la reciente creación de una línea del ICO por importe de 5.000 millones de euros para facilitar el pago de las corporaciones locales a sus proveedores (entre ellos, muchas pequeñas empresas, que siempre tienen más dificultad que las mayores para hacer frente a la morosidad

¹⁵ En el periodo 2002–2008 un total de 150.519 personas desempleadas capitalizaron el subsidio por desempleo. La información de la Dirección general añade que, en el caso de los autónomos, hasta el 40% de la prestación ha podido ser destinada a la inversión inicial de la actividad; este porcentaje se incrementó hasta el 60% después de la última reforma del mes de noviembre del 2008. El resto se ha dedicado a subvencionar las cuotas sociales durante el desarrollo de dicha actividad. En el caso de los socios trabajadores o socios de trabajo de las cooperativas y sociedades laborales, hasta el 100% de la capitalización ha sido destinada a efectos de aportación inicial a la sociedad en la que se han incorporado.

de sus clientes). Pero una vez más –y es algo continuamente denunciado en nuestro país– es necesario agilizar los trámites y reducir la burocracia, especialmente en estos momentos¹⁶. Urge acortar los plazos excesivos entre el momento en que se anuncian las medidas y el momento en que se ejecutan, sobre todo en el caso de una entidad como el ICO, que no tiene oficinas y que precisa la colaboración de otros agentes.

Pero el apoyo financiero no basta. Una política formativa bien orientada puede ser de mucha utilidad en estos momentos. Si la administración está interesada, no sólo en fomentar el espíritu emprendedor, sino también en garantizar el éxito de las iniciativas empresariales que se pongan en marcha en su territorio, es conveniente que dé una gran importancia a la formación de emprendedores, en áreas muy diferentes, entre las que debe ocupar un lugar destacado la mercadotecnia. De este modo podría reducirse notablemente el alto índice de fracaso en empresas de nueva creación que se está produciendo en la actualidad.

Pero no es sólo de la administración de la que hay que esperar ayudas. No menos deseable sería el apoyo por parte de las entidades bancarias. Con un sistema bancario tan reticente en estos momentos a abrir el grifo de los créditos, resulta deplorable ver cómo pequeñas empresas de indiscutible solvencia se encuentran en verdaderos callejones sin salida por la imposibilidad de contar con la ayuda de dinero prestado, tan necesario en este tipo de empresas. Y no menos deplorable resulta encontrar a emprendedores con proyectos viables, pero que se ven obligados a asumir riesgos personales desproporcionados por la forma en que las entidades bancarias recurren a ciertos mecanismos para soslayar la legislación de sociedades limitadas y convertir por esta vía la responsabilidad limitada en responsabilidad personal. ¿No podría estudiarse que las sociedades de garantía recíproca, o directamente el Estado, fuesen garantes del primer fracaso de todo nuevo pequeño empresario hasta ciertos límites en la cuantía, así como en el tiempo desde el inicio de la actividad? Sin duda es un tema complejo, pero ¿no habría que esforzarse en pulirlo jurídica y administrativamente para aprovechar y potenciar una capacidad de emprendimiento que, sin estas ayudas, sería estéril?

Conviene reconocer también que el apoyo financiero a las empresas no puede ser indiscriminado. En este sentido las pymes requieren, por sus peculiaridades

¹⁶ Pensemos simplemente en cómo se tramitaban los DNI antes y ahora y nos daremos cuenta de la capacidad que se tiene para reducir la burocracia cuando se tiene voluntad de hacerlo...

propias, una atención especializada. Algunos estudios¹⁷ demuestran que son las empresas de mayor tamaño las que en un mayor porcentaje disfrutaban de las ayudas financieras a la innovación. Pero esto no se debe tanto a los criterios fijados por la administración cuanto al proceso de auto-selección que llevan a cabo las mismas empresas más pequeñas: en efecto, este tipo de empresas, cuando van a realizar inversiones, se plantean en menor medida como alternativa financiera acudir a la administración para solicitar una ayuda financiera por razones tan diferentes como la ausencia de información, la dificultad para asumir los procesos burocráticos, incluso ciertos condicionamientos culturales que tienen que ver con la coincidencia en una misma persona de la doble condición de propietario y gerente.

En resumen, tanto la administración como las entidades financieras necesitan comprometerse más en una adecuada articulación de intereses para buscar una salida a la crisis. Pero para ello no bastan medidas con efectos a corto plazo, como parecen ser las que el gobierno está poniendo en marcha. La crisis es la oportunidad para afrontar de una vez una reforma en profundidad de nuestro modelo productivo y económico. En la anterior etapa de bonanza económica nuestro modelo respondía satisfactoriamente con ritmos de crecimiento que nos acercaban a las medias de la Unión Europea e incluso nos llevaban a superarlas. Pero la crisis ha dejado en evidencia hasta qué punto era vulnerable: por eso ahora se vuelve a hablar de temas que parecían temporalmente olvidados, como son la baja productividad, la escasa vitalidad innovadora, la precariedad del empleo, nuestro gran déficit de la balanza de pagos, la estructura productiva basada en gran parte en la construcción, etc. Todo eso demuestra que estábamos edificando nuestra casa sobre arena, aunque los políticos en el poder, de cualquier signo que fueran, se enorgullecieran de las cifras macroeconómicas que podían exhibir. Ahora, cuando ha llegado la hora de la verdad, es evidente que ya no bastan paquetes de medidas políticas aisladas. Hacen falta unos objetivos estratégicos bien formulados, que se traduzcan en planes a medio plazo y que involucren a todos los agentes implicados. Esta última circunstancia invita a pensar en negociación y en consenso. Y en eso nuestro país posee ciertas fortalezas, que hay que reconocer como contrapunto de las debilidades que acabamos de señalar: entre ellas, una cohesión social elevada y unos interlocutores sociales con una gran experiencia de acuerdos.

¹⁷ A. MADRID GUJARRO – D. GARCÍA PÉREZ DE LEMA (2008) "Las ayudas financieras a la innovación a la pyme: sesgo de motivación y de selección administrativa": *Revista Internacional de la Pequeña y Mediana Empresa* 1 (2008) n° 1, pp. 17–35.

En esta línea queremos mencionar una iniciativa de interés, aunque la juzguemos insuficiente. En el primer trimestre del 2009, el Gobierno español ha creado, pensando en las pequeñas empresas, una mesa de trabajo para abordar la situación de los autónomos ante la crisis económica. Creemos que es un buen gesto, pero añadimos que resultará insuficiente si el gobierno carece de la habilidad necesaria para lograr la colaboración y la máxima integración de todos los actores, evitando caer en los peligros del bilateralismo. Por eso proponemos que se fijen dos prioridades esenciales. En primer lugar, a corto plazo, hay que repartir equitativamente los costes de la crisis entre los agentes afectados e implicados, evitando un conflicto distributivo –los primeros en llegar, en negociar, se llevarían mejor tajada–, cosa que, a la larga, contribuiría más a agudizar los problemas que a solucionarlos. En segundo lugar, hay que alcanzar acuerdos a largo plazo que fomenten la vitalidad, la innovación y el cambio de nuestro modelo productivo, para adaptarlo al nuevo entorno económico y tecnológico. Una estrategia así será impensable si no se consigue la colaboración de todos los actores a través de nuevos “contratos sociales”.

Es cierto que ya no es posible cambiar el proceder de los que estuvieron en el origen de la crisis y fueron sus responsables. Lo que sí está en nuestra mano, si somos verdaderamente proactivos, es repartir equitativamente los costes de la misma. Actualmente no tenemos muchas certezas: no sabemos cuál va a ser la salida de la crisis, aunque sospechamos que la peor parte en ella la llevarán los más débiles. ¿No es esto suficiente para evitar, por ejemplo, las recetas neo-liberales, que suelen beneficiar a los que tienen mejores condiciones para desenvolverse por sí mismos frente a las inclemencias del momento? Tampoco sería bueno descargar toda la responsabilidad sobre los poderes públicos basando la solución en que aumenten las subvenciones y las ayudas de todo tipo, porque eso desmoviliza a la sociedad y fácilmente deriva en clientelismo. Ya tenemos buena experiencia de eso mismo. Nosotros nos decantaríamos más bien por una especie de unos nuevos *Pactos de la Moncloa* que comprometan a todos y que lleven a negociar un reparto más equitativo de los esfuerzos necesarios. Una diferencia nos separa de lo que fueron, hace ya tres décadas, los Pactos de la Moncloa: el modelo de Estado. Porque el actual Estado de las autonomías nos obligaría hoy a sentar a la mesa de la negociación a unos actores que entonces no podían acudir y que hoy tienen un papel relevante: las comunidades autónomas y sus gobiernos respectivos.¹⁸

¹⁸ En el cuarto trimestre de 2008, en las Comunidades autónomas de España trabajaban el 50,7% de los funcionarios del total del Estado (el 21,7% en la administración general del Estado y el 23,8% en las administraciones locales).

4.3. Algunos compromisos “pendientes” que las pequeñas empresas deben afrontar

En nuestra economía el papel de la pequeña empresa en la generación y mantenimiento del empleo ha sido siempre decisivo. En la situación actual de crisis éste habría de ser también el campo donde más se esperaría de la pequeña empresa, el indicador más convincente de su compromiso. Habría que saber aprovechar las oportunidades que todas crisis ofrece, las nuevas vías de actuación que se abren. En este contexto merecería una alusión la Ley de Dependencia, siempre que fuera dotada de recursos suficientes y adecuados, porque sería un campo muy aprovechable para la creación de empleo por parte de empresas pequeñas. El desarrollo de dicha ley reforzaría el modelo de Estado de bienestar vigente en España: en este sentido implicaría un aumento del gasto público, pero se abriría un campo de enorme interés para la colaboración de la Administración pública con el sector privado, siempre que concibamos al Estado de bienestar, no desde una omnipresencia de las administraciones públicas, sino desde la potenciación de la sociedad apoyada por recursos públicos.

La crisis es también una excelente ocasión para que la pequeña empresa revise los criterios de inversión. Ciertamente, un primer capítulo para invertir es la formación, aprovechando precisamente la reducción de actividad; y quizás habría que comenzar evaluando la “inversión” realizada –quién la impartió la formación, cuánto se invirtió en ella y en qué actividades. Dicho de otra forma: ¿cómo y dónde están las empresas que invirtieron en formación? Lo lógico es que estuviesen situadas mejor que las que no recibieron recursos en este campo. Otro aspecto importante debería ser el ahorro de costes, defendido por muchos expertos; éste no debe entenderse simplemente como reducción de plantillas, sino como un mejor aprovechamiento de los trabajadores.

Por otra parte la pequeña empresa, precisamente por ser pequeña, está más necesitada de la cooperación empresarial. Competir en una economía abierta, penetrar en el mercado y abrirse a nuevos mercados, exige muchas veces tener unas dimensiones mínimas. Obviamente la pequeña empresa suele encontrar dificultades para superar esa “barrera de entrada”. La única solución es la cooperación, la alianza con otras. Y esto se hace más urgente en contextos de crisis. Ahora bien, esta cooperación no puede forzarse ni inducirse artificialmente. Lo que sí conviene es examinar las experiencias en marcha, tales como los “centros comerciales abiertos”, los “consorcios sectoriales”, las “corporaciones multisectoriales”, etc. Son todavía experiencias insuficientes, pero capaces ya de mostrar caminos innovadores, susceptibles de ser potenciados y mejorados. La exportación, al abrirse la

empresa a mercados exteriores, no está en contradicción con la pequeña dimensión de aquella, pues precisamente muchas empresas pequeñas han demostrado que son capaces de competir en el exterior.

El compromiso de la pequeña empresa en época de crisis ofrece también una oportunidad para volver sobre la dimensión ética. Esta aproximación a la realidad económica desde una perspectiva ética es necesaria ante todo para hacer una crítica de nuestro modelo económico y de sus presupuestos axiológicos, porque sus limitaciones y deficiencias han quedado sobradamente en evidencia: hoy podemos criticar con fundamento un modelo tan orientado al lucro, al cortoplacismo; en una palabra, al egoísmo que se esconde tras esa cierta anarquía de la desregulación. Estos presupuestos son los que inspiran también, aunque no sólo a ellas, a las pequeñas empresas. Esto ayuda a explicar desde otro punto de vista la falta de un espíritu emprendedor, tantas veces denunciada, y sus efectos: el desinterés por capitalizar los beneficios obtenidos en la actividad productiva con objeto de consolidar la empresa y garantizar su supervivencia a largo plazo, optando más bien por destinarlos a mejorar el nivel de vida propio o de la familia. Todo esto ha sido alentado por la llamada “cultura del pelotazo” o del “dinero fácil”, unido en muchos casos a un deseo de ostentación y derroche consumista. Las consecuencias no son sino unas empresas cada vez más debilitadas y más expuestas a los vaivenes económicos.

En circunstancias tan difíciles como las presentes será difícil avanzar hacia un modelo económico que redunde en una mayor justicia social sólo desde parámetros económicos o a base de medidas políticas, si todo ello convive con esa cultura del dinero fácil o con un desmedido afán de lucro, que se busca sin reparar casi en los medios ni asumir las consecuencias. La búsqueda del beneficio empresarial es esencial a la actividad económica. Pero no puede ser el único objetivo, buscado a cualquier precio: porque dicho beneficio tendría que ser el resultado de poner en marcha ideas innovadoras: en una palabra, lo que se expresa detrás de términos tan vaciados de su contenido más genuino como son “empresa” y “emprendedor”. Ello implica vencer dos enemigos poderosos: el corto plazo y la rigidez excesiva de muchas políticas y planteamientos estratégicos. Y precisamente las pymes, por sus propias características –tamaño, estructura de propiedad y flexibilidad– están en mejores condiciones de partida para la innovación social.

La pequeña empresa se refugia muchas veces en sus dimensiones para desentenderse de su responsabilidad social, porque juzga demasiado insignificante su capacidad de influencia. Es un hecho contrastado el escaso interés de las pymes en general por la responsabilidad social de la empresa (en adelante, RSE). Quizás hay razones

objetivas para esta postura: su conciencia de estar en inferioridad respecto a las grandes empresas, ante las que muchas veces se sienten amenazadas; la idea de que la RSE está pensada desde y para la gran empresa; la acusación de que las declaraciones de estas empresas sobre RSE coexisten con no pocos abusos, de los que las más pequeñas son las víctimas; una concepción muy imprecisa y hasta desenfocada de lo que es la RSE.

El contexto de la crisis es muy adecuado para revisar todas estas ideas (que no pocas veces derivan en meros prejuicios). La RSE no es más que tomar en consideración responsablemente los efectos que la actividad de la empresa tiene sobre los diferentes colectivos con los que ésta se relaciona (los llamados "stakeholders"). ¿Es ilusorio pensar que las cosas no habrían llegado adonde han llegado si los grandes ejecutivos del mundo financiero hubieran analizado responsablemente los efectos de las iniciativas que estaban emprendiendo? Porque, si en economía se valora la función dinamizadora de la creatividad, la crisis actual muestra cuán peligrosa es ésta cuando no va acompañada de un mínimo sentido de la responsabilidad.

Cuando hablamos de pequeña empresa, las cosas se sitúan en otro nivel. Pero en el ámbito más reducido en que ésta se mueve, sus actividades tienen importantes efectos sobre los empleados, los clientes, los consumidores, otras empresas con las que se asocia, el entorno social o el medio ambiente. Toda empresa contribuye al bienestar social, no sólo porque ofrece unos bienes o unos servicios al ciudadano, sino también por las circunstancias de todo tipo en que esto se hace.

Algo que diferencia también a la pequeña empresa de la que no lo es, sería el papel del empresario. Sus poderes son más reducidos, sin duda. Pero su función inspiradora e impulsora es decisiva porque actúa de forma más directa sobre todos los que le rodean. Su capacidad de transmitir esa sensibilidad ética y esa preocupación por la responsabilidad social son un factor dinamizador que encierra grandes posibilidades, como la experiencia se encarga de demostrar continuamente.

5. Por si no ha quedado claro..., ¿hay que apoyar a la pequeña empresa?, ¿a cambio de qué?

De la misma forma que consideramos, por convicción, que la sociedad ha de "repensarse" desde los más vulnerables, ya sea a nivel global (los que pasan hambre) o nacional (los excluidos, la tercera edad,...), creemos que en este momento económico la pequeña empresa se cuenta entre los agentes de más elevada

vulnerabilidad. Por eso ha de ser apoyada, desde el consenso de todos los agentes sociales, para que siga cumpliendo su función social y económica: la generación de riqueza y el sustento directo para las familias de los emprendedores e indirecto para las de todos sus trabajadores.

Este apoyo que proponemos no puede ser tildado de *paternalismo* del Estado –acusación que por cierto no oímos cuando se pide que el Estado acuda en ayuda de una entidad financiera grande o pequeña. Estamos hablando de algo que es esencial al modelo económico que defendemos: la necesidad de que, en momentos difíciles, las pequeñas empresas como agentes económicos más débiles encuentren apoyo para favorecer la iniciativa, asumir riesgos e invertir.

Hemos ido sugiriendo, explícita o implícitamente, una serie de medidas que se podrían adoptar: incremento del pago único en la capitalización de la prestación por desempleo para jóvenes menores de 30 años o mujeres menores de 35, bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social para los primeros contratos indefinidos que realicen trabajadores autónomos, subvención de intereses en proyectos de desarrollo empresarial, etc. Hemos añadido también que todo esto ha de diseñarse y ejecutarse desde un cierto “compromiso” de las propias entidades que se beneficiarían potencialmente de ellas: estamos pensando, no sólo en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales, sino en una contribución mucho más amplia de la pequeña empresa, ampliamente testificada a lo largo de su historia. Por tanto, ¿no debería percibir o tener mayor derecho de ayuda aquella pequeña empresa que a lo largo del tiempo ha sido responsable y ha contribuido al desarrollo de la sociedad pagando puntualmente sus impuestos o cumpliendo escrupulosamente sus obligaciones con la Seguridad Social? Dado el elevado nivel de control de los organismos fiscales hoy, no sería complicado buscar una serie de indicadores mínimos para justificar este trato diferenciado.

Cumplir la ley es el compromiso “mínimo” que se puede esperar de la pequeña empresa. Más allá de eso se abren múltiples oportunidades para afianzarse y diferenciarse: reforzar su papel como agente “responsable socialmente” en una situación económica especialmente difícil, creando empleo estable, transformando la realidad a nivel local y, en definitiva, creando riqueza y consolidando de esta forma el grado de confianza que la sociedad deposita en ella. Frente al compromiso “mínimo” de cumplir con las exigencias de la justicia, nos movemos ahora hacia una ética de “máximos” que se esfuerza por contribuir creativamente a la construcción de una sociedad más humana. En esta tarea de ayudar se abre también para la Administración una excelente oportunidad para ser pedagógicos y contribuir a que la propia pequeña empresa se vaya “autoayudando”. Es una

forma muy encomiable de evitar todo peligro de paternalismo del Estado y actitudes victimistas o pasivas por parte de la empresa. Estamos pensando, por ejemplo, en iniciativas para reforzar la cooperación empresarial primando el comportamiento de pequeña empresas que están asociadas o que han colaborado en iniciativas conjuntas; pero también en aquellas que han apostado por proyectos innovadores o que se han preocupado por la formación y el desarrollo de sus trabajadores.

No podemos concluir sin reiterar nuestra preocupación por los problemas más de fondo, porque la crisis nos plantea un problema sobre todo financiero a corto plazo, pero también suscita una cuestión importante a medio y largo plazo, sobre todo en España. Esta cuestión que la misma crisis ha dejado en evidencia es la del agotamiento de un modelo de crecimiento basado en sectores intensivos en mano de obra y poco intensivos en tecnología. Toda crisis es una oportunidad para dar un salto adelante, siempre que se aproveche para aunar voluntades y estimular la acción coordinada de todos los agentes sociales. No es ahora el momento de entrar en los detalles de lo que sería un plan a más largo plazo de reconversión de la estructura económica y productiva de nuestro país. Sólo queríamos dejar constancia de que la ocasión es propicia para sensibilizar a la sociedad ante una propuesta de esa envergadura y de comprometer a la pequeña empresa en esa misma tarea. Hemos perdido momentos de bonanza económica para hacerlo: veamos si la crisis se convierte en el punto de partida tan deseado.

La versión inglesa del editorial está disponible en la página de la revista **www.revistadefomentosocial.es**. Se puede acceder tanto al texto castellano como a la versión en inglés desde la aparición del número.

ESTUDIOS

Iniciativas comunitarias en materia de Responsabilidad Social Empresarial

Antonio Blanco Prieto

Palabras clave: *Responsabilidad Social Empresarial (RSE), Responsabilidad Social Corporativa (RSC), Unión Europea (UE).*

Key words: *Corporate Social Responsibility, European Union.*

Mots clés: *Responsabilité Sociale Patronale (RSP), Responsabilité Sociale Corporative (RSC), Union Européenne (UE).*

I. Introducción

El 20 de enero de 2009 el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas celebró su primera reunión. Con este acto concluía un proceso iniciado en el Pleno del Senado español del 30 de mayo de 2007 con la propuesta de creación de un Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas¹, un órgano dependiente del Ministerio de Trabajo e Inmigración con carácter asesor y consultivo en materia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)². Para dotar de contenido y estructura

¹ El Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas ha sido regulado por el Real Decreto 221/2008 de 15 de febrero.

² El Comité de Expertos en Responsabilidad Social Empresarial convocado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (2007), en su Informe de Trabajo expresa su opción por el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) frente al concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) para evitar confusiones con los términos anglosajones "corporation" y "corporate" relativos a grandes entidades con cotización bursátil. Sin embargo, aunque se detecta un cambio progresivo del concepto de RSC por el de RSE, en el presente artículo se utilizan indistintamente ambos conceptos

al futuro Consejo Estatal, el Ministerio consideró necesario crear un Foro de Expertos sobre el tema. En coherencia con los planteamientos precedentes de la Comisión y el Parlamento Europeo, el Informe elaborado por Foro del Expertos defiende que la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) puede constituir un desarrollo natural y novedoso como parte del modelo social europeo. Con ello se manifiesta la naturaleza social de la RSE al tratarse de un proceso iniciado y desarrollado en la propia sociedad, que tiene como protagonistas a agentes sociales y, finalmente, tiene un objetivo social porque se dirige a mejorar la función social de la empresa o, dicho de otro modo, “su responsabilidad ante la sociedad”.

La creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas supone una respuesta al llamamiento de la Cumbre de Lisboa a favor de una sensibilidad social de las empresas. Este planteamiento, recogido en 2001 en el *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, supuso el apoyo definitivo de la Comisión de las Comunidades Europeas a “un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio”. Con la crisis de los mercados internacionales, esta contribución se hace aún más relevante y, como se ha propuesto en la primera reunión del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, se considera necesario analizar en profundidad el papel de la RSE en el contexto de la actual crisis económica, al mismo tiempo que se promociona el consumo y la inversión socialmente responsable.

Estos planteamientos nos retraen al postulado característico de la economía neoclásica, recogido en el Informe Brundtland de 1987, que trata de demostrar que no hay contradicción entre sostenibilidad y desarrollo económico, sino una relación positiva y proporcional que habrá de llevarnos hacia un desarrollo sostenible, hacia una sociedad capaz de satisfacer sus necesidades sin poner en peligro las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Pardo, 1997). Esta relación triangular equilibrada es consonante con los tres pilares de la Estrategia de Lisboa (a saber, el pilar económico orientado a desarrollar una economía competitiva y basada en el conocimiento; el pilar social, cuya meta es la modernización del modelo social europeo; y el pilar medioambiental, propuesto en el Consejo de Gotemburgo, que aboga por un crecimiento económico respetuoso con los recursos naturales).

por no ser evidente su diferenciación en las fuentes de información empleadas y, de acuerdo con Rodríguez (2007: 102), podríamos atribuir igual significado a los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), Responsabilidad Social de la Empresa (RSE), Responsabilidad Social Corporativa (RSC), Responsabilidad Corporativa o Responsabilidad Empresarial.

Para valorar el origen conceptual y doctrinal de la RSE y su relación explícita con los pilares de la Estrategia de Lisboa, en el presente artículo se describen y relacionan los principales documentos e iniciativas de la Unión Europea en materia de sostenibilidad y Responsabilidad Social de las Empresas, desde el planteamiento expuesto en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 hasta la Resolución del Parlamento Europeo publicada siete años más tarde, el 13 de marzo de 2007, sobre la responsabilidad social de las empresas.

2. Respaldo Comunitario al Desarrollo Sostenible. Los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Gotemburgo

En marzo de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea manifestaron, con la denominada Estrategia de Lisboa, su compromiso para lograr una economía dinámica y competitiva basada en el conocimiento. En concreto, los días 23 y 24 de marzo, el Consejo Europeo celebró una sesión especial en la ciudad lusa con la finalidad de establecer un nuevo objetivo estratégico de la Unión para la primera década del siglo XXI: *Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. La consecución de dicho objetivo requiere: 1/ la implantación de políticas y líneas de acción dirigidas tanto al desarrollo de la sociedad de la información y de I + D como a la aceleración del proceso de reforma estructural que permita modernizar el modelo social europeo; y 2/ la aplicación de medidas macroeconómicas capaces de mantener un marco económico sólido y un crecimiento realista del 3 % aproximadamente para los próximos años.

Van Lancker (2001), diputada del Parlamento Europeo por el SPA belga, recuerda que la ambición de la Cumbre de Lisboa es alcanzar la calidad social en Europa gracias al triángulo equilátero definido por la economía, el empleo y la política social. Para reforzar el papel y función de la política social en este equilibrio, la propia Cumbre solicitó la elaboración de la Agenda Social, que sería desarrollada por el Consejo de Niza celebrado en diciembre de 2000. Definida para un período inicial de 2000 a 2005, la Agenda Social concreta la política social europea a medio plazo y la involucra, por primera vez, en el más alto nivel de agenda comunitaria, algo necesario para responder a los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento, especialmente los derivados de los fenómenos migratorios, la implantación progresiva de las nuevas tecnologías de la información, las limitaciones de la política de empleo y protección social, y

los nuevos riesgos de exclusión social y de pobreza en los países miembros de la Unión Europea³.

La Cumbre de Lisboa y la Agenda Social de la Cumbre de Niza, ambas en el año 2000, han permitido estructurar la Estrategia de Lisboa en tres pilares o áreas de actuación que habrían de desarrollarse en los Consejos Europeos posteriores: en primer lugar, un pilar económico orientado a desarrollar una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; en segundo lugar, un pilar social, cuya meta es la modernización del modelo social europeo, señalando como medios necesarios para lograrla la inversión en recursos humanos, la lucha contra la exclusión social y la política activa de empleo; y, en tercer lugar, un pilar medioambiental desde el que se plantea la necesidad de un crecimiento económico respetuoso con los recursos naturales. Este último pilar ha sido propuesto en el Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, defendiendo la necesidad de disociar el crecimiento económico del empleo utilitarista de los recursos naturales y alineándose de este modo la Unión Europea con el concepto de "desarrollo sostenible".

Para implantar la Estrategia de Lisboa se consideró necesario adaptar la política económica y aquellos procesos de coordinación de políticas relacionados con el empleo y el desarrollo económico. En este sentido, la *Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo (COM (2002) 487*, no publicada en el Diario Oficial) expone en sus antecedentes cómo, a través del Proceso de Lisboa, el Consejo Europeo habrá de definir un método abierto de coordinación de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) para el periodo 2005–2008 y de otros procesos relacionados con el empleo y el crecimiento económico, como el Proceso de Luxemburgo para el empleo, el Proceso de Cardiff sobre la reforma económica y el Proceso de Colonia, que define el diálogo macroeconómico con los agentes sociales dentro del Pacto Europeo para el Empleo⁴.

³ La Agenda Social del Consejo de Niza establece los siguientes ejes centrales: la calidad en el empleo y mayor atención a la reglamentación social; la calidad en las relaciones laborales, con especial atención a las derivadas de procesos de reestructuración empresarial; la calidad de la política social para atajar el crecimiento de la pobreza y exclusión social; y, de forma transversal, tanto la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como el *mainstreaming* de la política social, recordando que su implantación debe estar integrada en todos los ámbitos de la política comunitaria de forma coherente y consistente.

⁴ El Consejo Europeo de Lisboa solicitó la aplicación del método abierto de coordinación para que los Estados miembros pudiesen desarrollar sus propias políticas respetando la convergencia con los objetivos principales de la Unión Europea. Este método, junto con las herramientas de coordinación de políticas y procesos relacionados con empleo y crecimiento económico, no mostraron estar subordinados

Como hemos indicado, con el fin de convertir a Europa en la economía más dinámica y competitiva en la escena global, a las iniciativas sociales y económicas definidas en la Estrategia de Lisboa en el año 2000, el Consejo Europeo de Gotemburgo añadiría, en 2001, las iniciativas medioambientales. Concretamente, en el Título II de sus Conclusiones se define una "Estrategia para el desarrollo sostenible". El Consejo de Gotemburgo identifica cuatro objetivos medioambientales de carácter prioritario: la lucha contra el cambio climático; la garantía de un transporte sostenible; la respuesta a las amenazas a la salud pública; y una gestión más responsable de los recursos naturales. Para definir estos objetivos, el Consejo Europeo de Gotemburgo se apoya en la Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 sobre "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible", en el Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente, y en las Estrategias Sectoriales de Integración ambiental.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo se conceptualiza el desarrollo sostenible como el afrontamiento de las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones. De forma específica, en la Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo que define la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible se inicia el Título I citando el concepto aportado en 1987 en la Comisión mundial para el desarrollo del medio ambiente (Comisión Brundtland): "El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades". Este fin exige utilizar como medio las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva, pues, en caso contrario, los costes para la sociedad se incrementarían, o incluso podrían hacerse irreversibles aquellas tendencias que amenazan la futura calidad de vida en los Estados de la Unión Europea, aunque sin olvidar que el desarrollo sostenible es un objetivo de alcance mundial.

Si bien Pardo (1997) considera que el significado de "desarrollo sostenible" llega a tener importantes disparidades, incluso que se trata de un concepto más ideológico y político que teórico, desde el año 2002 se revisa anualmente en los Consejos Europeos de Primavera el grado de aplicación de la Estrategia de Desarrollo

a mecanismos de coordinación eficaces, por lo que el Consejo de Barcelona manifestó la necesidad de racionalizar los diferentes procesos de coordinación para lograr unos mejores resultados. A nivel operativo, se logró simplificar el proceso inicial y las directrices para el crecimiento y el empleo se vinculan a las directrices de políticas macro y macroeconómicas, lo que sirve de criterio tanto para la Estrategia de Lisboa como para las políticas nacionales.

Sostenible, velando por su cumplimiento y definiendo unos principios directores plasmados en la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, de 13 de diciembre de 2005. En la Plataforma de Acción, recogida en esta Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, se añaden a los cuatro objetivos medioambientales del Consejo de Gotemburgo dos nuevos objetivos: 1/ inclusión social, demografía y flujos migratorios; y 2/ pobreza mundial y retos en materia de desarrollo. De forma transversal a los seis objetivos o ámbitos principales de trabajo, la gestión de la producción y el consumo sostenible se presentan prioritarios y directamente relacionados con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). No en vano esta Comunicación recuerda que el reto de reforzar recíprocamente el crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente, no se ciñe exclusivamente a la actuación pública. Aunque se reconozca que las autoridades públicas constituyen una parte importante de la solución al problema, la Comisión considera necesario facultar y alentar a todas las partes, en especial a los ciudadanos y a las empresas, para que sean partícipes del cambio, aportando ideas, aprovechando oportunidades y respondiendo al reto de un desarrollo sostenible.

Este planteamiento no debe interpretarse como una nueva carga para el sector empresarial, sino como fuente de nuevas oportunidades. En concreto, la Plataforma de Acción para el cumplimiento de la Estrategia para un desarrollo sostenible nos recuerda que “cada vez más dirigentes empresariales reconocen los beneficios de ocuparse de los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible”⁵, pues las empresas más exitosas son conscientes de la necesidad de planificar las inversiones a largo plazo en nuevas tecnologías y con métodos demandados por los consumidores, aunque también necesitan un marco reglamentario que facilite o incentive una actuación estable en esta dirección. Por ello, entre las iniciativas propuestas por la Comisión se urge a los dirigentes empresariales a iniciar una reflexión junto con los responsables políticos para proponer respuestas ambiciosas que superen los mínimos establecidos por las legislaciones vigentes, fomentando la responsabilidad social de las empresas y complementando el diálogo con la sociedad civil. De forma más específica, entre los diez principios rectores de las políticas para un desarrollo sostenible, un principio hace referencia explícita a la participación de las empresas y de los interlocutores sociales, aumentando la responsabilidad social de las empresas y fomentando las asociaciones entre el sector público y el privado para conseguir una producción y consumo sostenibles.

⁵ La *Plataforma de Acción* queda recogida en la *Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible*, p. 16.

3. Libro Verde

En coherencia con la estrategia de desarrollo sostenible para Europa acordada en el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001, la Comisión de la Unión Europea presentó un mes más tarde un documento para fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, conocido como el Libro Verde. Este documento nace con el propósito de transformar la economía europea en la más competitiva del entorno global, capaz de generar, no sólo riqueza económica, sino también bienestar social y sostenibilidad medioambiental, siguiendo el llamamiento del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000. La Unión Europea muestra de esta forma su interés por la RSE, aportando información para el fomento y desarrollo de prácticas innovadoras y proponiendo un modelo de trabajo basado en asociaciones profundas en las que todos los agentes desempeñen un papel activo. Siguiendo la llamada efectuada en 1993 por el Presidente de la Unión Europea, Jacques Delors, el Libro Verde respalda las iniciativas empresariales de fomento de la responsabilidad social y promueve un cambio de impresiones a favor de nuevas actuaciones, por lo cual se define el objeto de iniciar un debate sobre la forma más adecuada para que la Unión Europea fomente la RSE tanto a nivel europeo como internacional, aprovechando al máximo las prácticas existentes, potenciado el desarrollo de nuevas experiencias, e incrementando la transparencia, fiabilidad de la evaluación y la validación de la RSE.

El Libro Verde incluye en su introducción la definición de "Responsabilidad Social de las Empresas" (RSE), entendiéndolo por tal, *esencialmente, un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio*. La definición aporta dos aspectos clave: el carácter voluntario de la RSE y su finalidad de desarrollo sostenible. El carácter no obligatorio no exime del cumplimiento de la legislación existente en materia social, laboral o medioambiental, pues la RSE no es sustitutiva de ninguna reglamentación o legislación, ni tampoco implica el simple cumplimiento de las obligaciones jurídicas, sino que supone ir más allá de las mismas. Con ello las empresas son partícipes del objetivo del Consejo Europeo de Lisboa de desarrollar una economía basada en el conocimiento, competitiva, dinámica y, a su vez, socialmente cohesionada, así como son partícipes también de la Agenda Social Europea aprobada en el Consejo de Niza al vincularse también la RSE con las políticas laborales y sociales de la nueva economía. A nivel internacional, el Libro Verde reconoce la importancia del hecho que el enfoque europeo de RSE refleje y esté integrado en el contexto internacional en el que se inscribe el *Global Compact* de Naciones Unidas, la Declaración tripartita de la OIT sobre empresas multinacionales y política social, y las Líneas Directrices de la OCDE. Conscientes de la existencia e importancia de

estas iniciativas, la contribución de un enfoque europeo de RSE estará centrada en establecer un marco global europeo para elaborar principios, instrumentos operativos y promoción de la calidad y la coherencia de las prácticas existentes así como de ideas innovadoras.

Respecto a las prácticas susceptibles de ser ejecutadas y evaluadas, éstas hacen referencia a diferentes áreas de gestión, pues responden a las expectativas de los diferentes públicos de la organización. Concretamente el Libro Verde señala las diferentes áreas, objetivos y prácticas propias de la RSE, todo ello clasificado según afecte a la dimensión interna o externa de la organización. Además de estos aspectos, el Libro Verde recuerda la necesidad de adoptar un modelo de gestión integrada de la RSE, por lo cual las empresas deben, en un primer momento, adoptar una declaración de principios o manifiesto en el cual se reflejen los valores de la organización y el compromiso de sus máximos niveles directivos. Por ello se considera necesario incrementar los esfuerzos en formación de directivos y trabajadores para que comprendan el alcance y procedimientos de implantación de la responsabilidad social en sus empresas. Así mismo, una vez desarrollada la gestión, el documento de la Comisión apoya la elaboración de informes sociales y medioambientales que reflejen las prácticas y faciliten la transparencia informativa gracias a la comprobación de los datos publicados por parte de terceros independientes. Para una elaboración de informes aplicables en cualquier medio cultural y país se hace referencia a las normas internacionales como los convenios identificados en la Declaración de 1998 de la OIT, aunque también se cita Guía de la *Global Reporting Initiative* (modelo a seguir en el ámbito del medio ambiente) y a otra iniciativa como la norma *Social Accountability 8000* (SA 8000), cuyo sistema de control está basado en auditorías de calidad como las empleadas con la norma ISO 9000.

4. El seguimiento comunitario del Libro Verde

El 3 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea habría de realizar una *Resolución relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas (2002/C 86/03)*, reconociendo explícitamente que la RSE puede contribuir al logro de los objetivos establecidos por los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Gotemburgo y, a su vez, puede ser capaz de fomentar la integración social y el desarrollo sostenible. En este sentido el Consejo reconoce la importancia de la RSE como medio para lograr este fin, pues se trata de un instrumento que podría contribuir a fomentar un alto nivel de cohesión social, protección medioambiental

y respeto de los derechos fundamentales, al mismo tiempo que se mejora la competitividad de todos los tipos de empresa y en cualquier sector de actividad. Por ello, completando las normativas y legislación en materia de derechos sociales o medioambientales, la RSE en general y los códigos de conducta empresarial en particular pueden promover una actitud responsable de las empresas que aporta valor añadido a las acciones existentes a nivel local y nacional. Concretamente, el Consejo considera útil fomentar el intercambio de buenas prácticas e ideas innovadoras en materia de RSE, una mayor investigación y divulgación de la relación existente entre prácticas socialmente responsables y resultados económicos de las empresas, así como las iniciativas dirigidas a la formación de directivos y trabajadores sobre el tema para que puedan integrar criterios de RSE en la planificación estratégica y operaciones cotidianas.

Por los motivos previamente descritos, el Consejo, en su Resolución de 3 de diciembre de 2001, conviene acoger favorablemente el seguimiento y cumplimiento del Libro Verde para "fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas" y solicita a la Comisión la integración en una próxima Comunicación de los debates llevados a cabo por los Estados miembros en el periodo de consulta. Esta Comunicación, relativa a la responsabilidad social de las empresas y a la contribución empresarial al desarrollo sostenible, habría de realizarse el 2 de julio de 2002 (no publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea) y dejaría constancia de las respuestas recibidas por la Comisión a la consulta abierta sobre el Libro Verde. En total se recibieron más de 250 respuestas⁶, de procedencia heterogénea, al proponerse dictámenes tanto de instituciones europeas (Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones), como de Estados miembros, como de organizaciones patronales, empresas, agentes sociales, asociaciones y entidades de la sociedad civil, representantes del mundo académico y personas interesadas. Como norma general, aunque se aprecia la satisfacción con el Libro Verde y la conformidad con un debate abierto sobre el concepto de RSE, se recogen también divergencias atendiendo a los diversos tipos de organizaciones que emitieron respuestas, tal como se puede observar en la tabla 1:

⁶ Todas las respuestas al Libro Verde así como la identificación de las organizaciones que las proponen puede encontrarse en [http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/csr_responses.htm]. Acceso el día 2 de julio de 2008.

TABLA I. Resumen de la consulta sobre el Libro Verde relativo a la RSE según participantes⁷

| Entidad | Propuesta |
|-----------------------------|--|
| Parlamento Europeo | <p>Integración del concepto de RSE en todos los ámbitos de competencia de la Unión Europea, especialmente en la financiación de medidas sociales y regionales.</p> <p>Establecimiento de una plataforma multilateral sobre RSE.</p> <p>Propuesta de inclusión en las memorias de las empresas de un triple balance con indicadores de resultados económicos, sociales y medioambientales, incluida la dimensión de derechos humanos.</p> |
| Comité de las Regiones | <p>Propuesta de proporcionar a nivel europeo un marco de acción que permita aumentar la sensibilización, los principios responsables y la ayuda a las empresas y autoridades públicas para integrar en sus actividades la responsabilidad social.</p> |
| Comité Económico y Social | <p>Propuesta de que las nuevas iniciativas europeas en el ámbito de la RSE sean coherentes con los acuerdos suscritos en el ámbito de las organizaciones internacionales. Del mismo modo, habrán de respetar tanto la acción voluntaria como los principios de sostenibilidad medioambiental, económica y social.</p> |
| Consejo de la Unión Europea | <p>Indicación de que el enfoque europeo de RSE pueda servir para desarrollar su concepto y para completar las medidas existentes a nivel local y nacional.</p> <p>Confianza en la contribución de la RSE en la mejora de la competitividad empresarial y en el fomento de un elevado nivel de cohesión social, de protección del medio ambiente y de respeto de los derechos humanos.</p> <p>(Resolución de 3 de diciembre de 2001)</p> |

⁷ Fuente: *Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible* (COM (2002) 347 final, no publicada en el Diario Oficial)..

| | |
|--|--|
| Organizaciones de consumidores | Recordatorio de la importancia de ofrecer información sobre las condiciones éticas, sociales y ecológicas de producción y comercialización de bienes y servicios. Esta información habrá de ser fiable y exhaustiva para orientar a los consumidores en sus decisiones de compra. |
| Inversores | Propuesta de mejora de la divulgación de la información y la transparencia de las prácticas empresariales, así como de la metodología utilizada por las agencias de calificación y por la gestión de fondos de inversión socialmente responsable (ISR) y de fondos de pensiones. |
| Sindicatos y organizaciones de la sociedad civil | <p>Desarrollo de un marco reglamentario con normas mínimas para garantizar unas reglas equitativas en materia de RSE, considerando que las iniciativas voluntarias no son suficientes para salvaguardar los derechos de los trabajadores y los ciudadanos.</p> <p>Definición, aplicación y evaluación de las prácticas de RSE mediante la participación de todas las partes interesadas y no de forma unilateral por las propias empresas.</p> <p>Introducción de mecanismos eficaces que obliguen a las empresas a responsabilizarse de las consecuencias sociales y medioambientales de sus actividades.</p> |
| Organizaciones empresariales | <p>Defensa de la naturaleza voluntaria de la responsabilidad social, su integración en el contexto del desarrollo sostenible y la necesidad de definir su contenido a escala global.</p> <p>Se considera contraproducente cualquier solución con pretensión de universalidad o cualquier propuesta reguladora a nivel europeo, al anular el carácter innovador de las empresas y generar posibles conflictos de prioridades para aquellas empresas que operan en diferentes áreas geográficas.</p> |

En la citada Comunicación relativa a la responsabilidad social de las empresas, de julio de 2002, se propone una estrategia de promoción de la RSE respaldada en seis principios de acción comunitaria: el reconocimiento de la naturaleza voluntaria de la RSE (tal como había sido también propuesto por las organizaciones empresariales en el proceso de consulta sobre el Libro Verde); el desarrollo de prácticas de responsabilidad social creíbles y transparentes; la focalización en aquellas actividades en las que la intervención de la Comunidad pueda aportar

valor añadido; la inclusión equilibrada de las dimensiones económica, social y ecológica en el enfoque global de RSE, sin olvidar los intereses de los colectivos de consumidores; apoyo y atención a las necesidades y características específicas de las PYMES; y coherencia con los acuerdos internacionales existentes en materia de RSE (concretamente las normas fundamentales del trabajo de la OIT y las directrices de la OCDE para empresas multinacionales).

Para el cumplimiento de estos principios, la Comisión propone centrar su estrategia en una mayor difusión internacional—especialmente en los países en desarrollo—del impacto positivo de la RSE tanto en la sociedad como en las empresas, así como promover una mejora en las capacidades de gestión sobre la materia, facilitar la transparencia informativa y fomentar el intercambio de buenas prácticas entre las empresas, prestando una especial atención a la implantación en las PYME. Del mismo modo, se propone integrar la responsabilidad social en las políticas comunitarias y fomentar la creación en la Unión Europea del Foro Multilateral con la participación de todas las partes implicadas para garantizar la aceptación y credibilidad de la RSE.

5. Foro Multilateral Europeo

En el año 2002, se puso en marcha el Foro Multilateral Europeo sobre RSE, formado por una plenaria con representantes de las partes interesadas, que se reúnen dos veces al año. El Foro concedió gran importancia al diálogo entre las partes y se incentivaron sus participaciones con reuniones más frecuentes en mesas redondas temáticas. Bajo la presidencia de la Comisión, el Foro propuesto en la Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas reunió a una representación equilibrada de los empresarios, a la representación de los trabajadores a través de los sindicatos, a los consumidores, la sociedad civil, las asociaciones profesionales y las redes empresariales, siendo invitadas las otras instituciones de la Unión Europea en calidad de observadoras y desempeñando la Comisión un rol dinamizador. Tal como recuerda Sagardoy (2007), entre los principales objetivos del Foro destacaba el que perseguía mejorar el conocimiento sobre la relación existente entre el desarrollo sostenible y la RSE, empleando para ello el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como valorar la idoneidad de definir principios comunes para las prácticas de responsabilidad corporativa partiendo para ello de las iniciativas existentes en la Unión Europea y la legislación vigente.

En la *Resolución del Consejo de 6 de febrero de 2003 relativa a la responsabilidad social de las empresas (2003/C 39/02)*, el Consejo insta a la Comisión y a las

organizaciones representadas en el Foro Multilateral a que continúen “haciendo hincapié en la forma en que la RSE puede contribuir a los objetivos de la Unión Europea, establecidos en particular por los Consejos Europeos de Lisboa, Niza y Gotemburgo”. Para ello, también se recuerda la necesidad de velar por el respeto e inclusión de los puntos de vista de todos los agentes interesados a escala europea, nacional, regional y local, así como la transparencia y eficiencia en los trabajos realizados en el Foro. En el año 2004, el Foro presentó su informe final y, aunque se reconoció la necesidad de fijar un conjunto de principios o guías para la implantación de la RSE en la Unión Europea, se manifestaron divergencias sobre la forma y alcance de dichas normas, centrándose especialmente el debate sobre la posible necesidad de contar con una normativa comunitaria en materia de RSE y sobre la obligatoriedad de las empresas de informar a sus públicos sobre sus iniciativas de responsabilidad social. Aquellos puntos en los que destacó el consenso son los relacionados con la necesidad de profundizar el conocimiento teórico y la investigación sobre la responsabilidad social de las empresas, así como con la necesidad de continuar realizando campañas de sensibilización y desarrollando competencias de gestión y trabajo para integrar criterios sociales y medioambientales en las líneas estratégicas de las empresas, valorando para ello el acuerdo de los diferentes públicos o *stakeholders* de las mismas.

Como consecuencia del Foro de RSE y de los debates planteados en él, se ha logrado una mejoría en la sensibilización, comprensión y aceptación de la responsabilidad social de las empresas, concluyendo que si los agentes implicados aplicasen las recomendaciones alcanzadas íntegramente, se lograría un avance significativo de la RSE en Europa y en el mundo. Del mismo modo, el Foro alumbraría el nacimiento de una interpretación común europea sobre el significado de la RSE: *integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores*⁸. Al igual que en el Libro Verde, el Foro de RSE subraya el carácter voluntario de la responsabilidad social en la contribución de las empresas a una sociedad mejor y un medioambiente más limpio, aunque se añade que esta contribución está relacionada con sus operaciones comerciales y con las relaciones que las empresas establecen con sus interlocutores o públicos objetivo, lo cual supera el mero mecenazgo o filantropía empresarial para situarse en el marco estratégico de gestión.

⁸ Esta definición queda recogida en la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo*, 22 de marzo de 2006. *Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas*, p. 5.

6. Un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas

Reconociendo que la globalización supone oportunidades, pero también complejidad organizativa para las empresas, y que por ello un planteamiento equilibrado de la RSE debe incluir tanto sus aspectos económicos, sociales y medioambientales como los intereses de los consumidores, la *Resolución del Consejo de la Unión Europea* de 6 de febrero de 2003 relativa a la responsabilidad social de las empresas (2003/C 93/02) recuerda las intenciones de la Comisión de fomentar un marco europeo para la misma, instando para ello a los Estados miembros a trabajar de forma paralela al desarrollo de una estrategia comunitaria, procurando que sus empresas sean conscientes de sus beneficios y de los resultados de una cooperación entre gobiernos, empresas y otros sectores de la sociedad. Por ello se recomienda la incorporación de la RSE en sus políticas nacionales al mismo tiempo que fomentan la transparencia de las prácticas e instrumentos de RSE.

Siguiendo este planteamiento, el Parlamento Europeo, vistas las Resoluciones, Comunicaciones y documentaciones precedentes en materia de RSE y de desarrollo sostenible, dicta una Resolución sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas, recordando la contribución empresarial al desarrollo sostenible. Se considera, entre otras cuestiones, que el concepto de RSE es relevante para todo tipo de empresa, con independencia de sus dimensiones, pues a las empresas incumbe una función social y la responsabilidad con todas las partes implicadas en la actividad empresarial, reconociendo que el concepto engloba diversas facetas y diferentes elementos de prácticas responsables desde el punto de vista social y ambiental. Dicha Resolución respalda el deseo de la Comisión de garantizar el desarrollo de los principios y políticas de RSE a escala comunitaria tras la finalización de los dos años iniciales de trabajos del Foro multilateral, solicitando el consenso entre sus miembros para emprender acciones futuras de carácter conjunto. Todo ello con la finalidad de desempeñar una contribución clave al desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, de reforzar el potencial innovador y la competitividad de Europa, tal como reconoció la Comisión en la Comunicación al Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2005.

Se define el objetivo de constituir una Europa social en la economía mundial, lo que constituye el lema de la segunda fase de la Agenda Social vigente hasta 2010. Para ello se recuerda la necesidad de obrar a favor del desarrollo sostenible de Europa gracias al crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de los precios en una economía social de mercado, capaz de conjugar la competitividad con el pleno empleo, el progreso social y un nivel elevado de protección y mejora

de la calidad del medio ambiente. Desde un punto de vista más operativo para la fase 2006–2010, la Agenda Social define dos ejes prioritarios: lograr el pleno empleo y establecer una nueva dinámica para las relaciones laborales. Para ello, entre otras acciones públicas, la Comisión reitera su compromiso de fomento de la responsabilidad social de las empresas en cooperación con los Estados miembros y sus protagonistas, presentando iniciativas para mejorar más aún el desarrollo y transparencia de la RSE. Por ello, la Comisión anunció en la Agenda Social la presentación de iniciativas de cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas con la finalidad de mejorar progresivamente el desarrollo y la transparencia de la RSE. Este objetivo recuerda la importancia de que los dirigentes empresariales y demás partes interesadas en Europa inicien, junto con los responsables políticos, una reflexión sobre las políticas más adecuadas para un desarrollo sostenible, proponiendo también respuestas empresariales que superen la legislación y normas mínimas vigentes, tal como urge la Comisión en la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible de diciembre de 2005.

7. Un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas

La *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo*, de 22 de marzo de 2006, lleva por título “Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas”. En ella, se vuelve a recordar el carácter voluntario por parte de las empresas de la RSE, valorando el papel activo que las organizaciones empresariales pueden tener en la conciliación de las ambiciones económicas, sociales y ambientales de la Unión Europea. Tras el reconocimiento de que la economía de mercado prevalece en la escena global posterior a la guerra fría y de la importancia de ofrecer nuevas oportunidades para las empresas, también se manifiesta la necesidad de fijar límites y movilizarse a favor del bienestar social de las democracias modernas. Para ello, las empresas no sólo podrían decidir superar los requisitos jurídicos y normativas mínimas recogidas en las negociaciones colectivas y abordar necesidades de la sociedad de diversa índole, sino también mostrar su protagonismo y colaborar con el desarrollo de la RSE gracias a la aportación de contribuciones y experiencias positivas.

Aunque las prácticas de RSE no podrían alcanzar resultados por sí mismas ni ser sustitutivas de la función pública, la relación positiva entre acciones de RSE y

política queda plasmada en la citada Comunicación a la Comisión (COM (2006) 136 final) al hacer referencia diferentes objetivos políticos, tal como se muestra en la tabla 2:

TABLA 2

| Prácticas de RSE | Objetivos políticos de la UE |
|--|---|
| Contratación de más trabajadores de grupos desfavorecidos. | Mercados laborales más integrados y mayores niveles de inclusión social. |
| Desarrollo de competencias, aprendizaje permanente y empleabilidad de los trabajadores. | Mantenimiento de la competitividad en la economía global del conocimiento. Afrontar el envejecimiento de la población activa. |
| Seguridad alimentaria, comercialización, etiquetado responsable de productos alimenticios y sustancias químicas no tóxicas | Mejora en la salud pública. |
| Interacción más intensa con las partes interesadas. Creación de entornos laborales más estimulantes para la innovación. | Rendimiento de la innovación, especialmente aquella que aborda problemas sociales. |
| Inversiones en ecoinnovación y adopción voluntaria de sistemas de gestión medioambiental y de etiquetado. | Empleo más racional de los recursos naturales. Mejores niveles de contaminación. |
| Gestión de la comunicación e imagen más favorable de las empresas y el empresariado en la sociedad. | Generación de actitudes más favorables hacia el espíritu empresarial. |
| Cumplimiento de normas laborales y ambientales básicas. Respeto a los derechos humanos, especialmente en países en vías de desarrollo. | Respeto a los derechos humanos, protección medioambiental y cumplimiento laboral. |
| Desarrollo e implantación de políticas a medio y largo plazo necesarias para un desarrollo sostenible. | Reducción de la pobreza y avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. |

Fuente: Adaptación de la *Comunicación de la Comisión (COM (2006) 136 final)*.

A pesar del protagonismo indudable del sector empresarial en el desarrollo y puesta en práctica de la RSE, la Comisión reconoce la importancia de apoyar la extensión de las acciones de RSE, y se compromete a caminar en esta dirección. Para ello, plantea la asociación con las empresas y con los interesados pertinentes para aumentar la sensibilización e intercambio de las mejores prácticas a medida que la RSE siga desarrollándose, haciendo hincapié en las PYME, en aquellos Estados miembros donde la responsabilidad empresarial no haya alcanzado una amplia difusión, así como en los países adherentes y candidatos. La Comisión también expresa su apoyo a iniciativas multilaterales para estimular una mayor sensibilización y reforzar la credibilidad del concepto de RSE, así como la cooperación con los Estados miembros y los países adherentes, en especial mediante el grupo de representantes nacionales de alto nivel sobre RSE. El texto de la Comisión también destaca como medida trasladar una función socialmente responsable a los consumidores en sus decisiones de compra, para lo cual deberán disponer de información transparente sobre las características de los productos, el rendimiento social y ambiental de las empresas y la cadena de suministros hasta su origen. Todos estos aspectos deberán complementarse con la investigación interdisciplinaria sobre RSE, especialmente sobre el análisis de relaciones a nivel "macro" y "meso" entre RSE, competitividad y desarrollo sostenible, así como con la educación de próximas generaciones de empresarios y trabajadores sensibilizados y cualificados para la implantación de prácticas responsables en sus organizaciones. Con todo ello, se estará contribuyendo a la consecución de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas y de otras declaraciones o directrices de dimensión internacional, lo cual permite a la Comisión asumir el liderazgo en la promoción global del desarrollo sostenible.

Ante estos planteamientos, la Comisión expresa su apoyo a la creación de una Alianza Europea para la RSE, abierta a las empresas europeas con independencia de su tamaño y sector, y constituida como instrumento o proceso político que permita incrementar la práctica de la responsabilidad social en el empresariado europeo. Dicha Alianza Europea será creada según la descripción anexa a la Comunicación para "Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas" (COM (2006) 136 final). Supondrá una cobertura política para las iniciativas de RSE de grandes empresas, PYME y sus interlocutores, y por tanto estará abierta a todo tipo de organizaciones que la apoyen de forma voluntaria. Dicho apoyo no tendrá que estar firmado en ningún acuerdo o convenio de cooperación con la Comisión ni con cualquier otra autoridad pública. Más bien supone un compromiso de las empresas con el desarrollo de los valores y principios europeos y con la ambición de hacer de Europa un polo de excelencia en materia de RSE. Se trata una asociación entre empresas que, recogiendo las lecciones del Foro

multilateral, confien en la capacidad de la RSE para aunar desarrollo sostenible con competitividad en los mercados.

La Alianza clasifica su actividad en tres áreas de actuación: la sensibilización sobre RSE; la integración de la RSE y el desarrollo de coaliciones de cooperación; y la garantía de un entorno favorable para la RSE. Para aumentar la sensibilización y mejorar su conocimiento se estudiarán formas novedosas de intercambio y difusión de buenas prácticas e instrumentos para la gestión de la RSE, y para ello se ofrece esta información tanto a profesionales del ámbito empresarial como a responsables políticos, consumidores, inversores y al público en general. Una buena educación en la materia supondrá una importante contribución a la futura sostenibilidad de Europa. Desde el área de trabajo de integración de la RSE y de cooperación se crean "coaliciones abiertas de cooperación" para abordar, en reuniones de estudio y de generación de proyectos operativos, temas como la innovación en tecnologías sostenibles, el crecimiento de las pyme, la integración de consideraciones sociales y ambientales en las operaciones empresariales, la consolidación del compromiso entre las partes implicadas o la operativa social y ambientalmente responsable más allá de las fronteras comunitarias. En la tercera línea de trabajo de la Alianza, la Comisión Europea y los Estados miembros han mostrado su compromiso para garantizar un entorno favorable para la RSE, fomentando esfuerzos voluntarios e innovadores de las empresas, promoviendo buenas prácticas e integrando el fomento de la RSE en las políticas oportunas.

Además del apoyo específico de la Comisión, a través de la Alianza, las empresas y las redes empresariales han presentado un documento breve de trabajo u hoja de ruta ("European Roadmap for Business on CSR") que ofrece su visión, compromiso, objetivos y estrategias para su logro, al mismo tiempo que se hace un llamamiento a las empresas para que respalden esta hoja de ruta, así como a las partes interesadas para que apoyen activamente los esfuerzos de aquellas empresas que tratan de ser más competitivas y sostenibles. Este apoyo también es solicitado a la Unión Europea y a los Gobiernos, a quienes también se insta a cambiar la Estrategia de Lisboa de compromisos a resultados, poniendo en práctica políticas que hagan una Europa atractiva para la inversión y más flexible para crear más y mejores empleos, una Europa cuyo crecimiento esté basado en capacidades de alto nivel e innovación, así como políticas líderes en desarrollo sostenible y coherentes en materia de comercio y desarrollo.

En marzo de 2007, la Resolución del Parlamento Europeo "sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación", considera que las empresas no deben sustituir a los poderes públicos en el control del respeto a las normas

sociales y medioambientales, pero al mismo tiempo manifiesta su convicción de que una mayor responsabilidad social y medioambiental de las empresas representa un elemento esencial del Modelo Social Europeo y de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, respondiendo a su vez a los nuevos retos sociales vinculados a la globalización económica. En este sentido, se recuerda la contribución de Europa a la RSE global, pues el impacto potencial de las políticas empresariales socialmente responsables continúa siendo mayor en relación con las cadenas mundiales de proveedores, lo que ayuda a combatir la pobreza en países en desarrollo, así como a fomentar condiciones dignas de trabajo, apoyar los principios de comercio justo y buena gobernanza y favorecer el cumplimiento de normas internacionales, especialmente las normas de trabajo dictadas por la OIT en aquellos países donde la normativa nacional es laxa o inexistente. Con esta Resolución, de 13 de marzo de 2007, se cuestiona la idea de “ir más allá en el cumplimiento” de las obligaciones jurídicas en el ámbito global, pues una organización puede probar su responsabilidad social en la Unión Europea pero violar la legislación local de otros países en los que desarrolle su actividad. Por ello, el compromiso de la Unión Europea con la RSE deberá incorporar también la ayuda a gobiernos de terceros países para cumplir la legislación social y medioambiental conforme a los convenios internacionales.

Otro elemento que incorpora al debate la Resolución de 13 de marzo de 2007 es la dispersión del concepto de voluntariedad, pues, aunque la diversidad de prácticas en materia de RSE puede suponer una inspiración y motivación para las empresas, en realidad la diversidad de iniciativas voluntarias también podría considerarse *un obstáculo para que un mayor número de empresas adopten políticas de RSE, así como un desincentivo de cara a las empresas para que lleven a cabo acciones de RSE más creíbles o más ambiciosas*. Por ello se vuelve a defender la difusión de las buenas prácticas en materia de RSE, y se considera oportuno que la Comisión exponga el listado de criterios que las empresas deberían respetar si desean afirmar que son responsables.

8. Conclusiones

Desde el *Libro Verde* hasta la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 13 de marzo de 2007, sobre la responsabilidad social de las empresas, en toda doctrina y documentación comunitaria referente al tema se aprecia el mantenimiento de una misma línea conceptual (véase Anexo I). En todo momento se hace constancia del carácter voluntario de la RSE, lo que supone la aplicación de iniciativas prácticas

por parte de las empresas más allá de la legislación y normativas vigentes en las diferentes áreas a las que hace referencia su responsabilidad social y ambiental. Estas prácticas no son entendidas como acciones autónomas e independientes, sino que deben formar parte de una gestión planificada e integrada en la gestión estratégica de la empresa. De este modo, la RSE se inserta en el núcleo de gestión de las organizaciones para diseñar una estrategia triangular y equilibrada entre los polos económico, social y ambiental. En este sentido, se valora positivamente la integración de dicha gestión con el cumplimiento de normativas y directrices de carácter internacional, como las emanadas de la OIT, las Líneas Directrices de la OCDE o el Pacto Mundial de Naciones Unidas, lo cual no debe llevarnos a plantear que la RSE está orientada exclusivamente hacia las empresas multinacionales, sino a todo tipo de empresa, independientemente de su dimensión y sector de actividad. Por ello la Unión Europea recuerda en diferentes textos la importancia de extender la conceptualización de RSE hacia las PYME, valorando especialmente que su presencia en el tejido económico europeo es superior al 90% de las empresas. Además, las PYME pueden gestionar de forma autónoma su responsabilidad social o estar vinculadas en cadenas de suministro a grandes empresas que establecen criterios de RSE a todos los miembros de la cadena productiva. Esta cuestión también afecta a su extensión geográfica, pues la responsabilidad social de las empresas no se circunscribe, por lo general, a sus actividades dentro de un solo país, ni existen soluciones a diversas decisiones empresariales que tengan como marco a un solo Estado, sino que la globalización facilita los intercambios comerciales y la integración en las cadenas de proveedores a empresas de diferentes países, algunos en vías de desarrollo, que podrían verse beneficiados por la extensión de prácticas de RSE desde empresas europeas o empresas radicadas en Europa.

La Unión Europea se reconoce pionera en su trabajo sobre la RSE, pues se trata de la única instancia de carácter supranacional que lo ha abordado hasta el momento, aunque manifiesta que se trata de un trabajo complejo y progresivo, dada la disparidad de acciones de RSE que coexisten en la actualidad. Por ello se recuerda la necesidad de cohesión y puesta en común de buenas prácticas e iniciativas novedosas, así como la importancia del intercambio de ideas y alianza entre las partes empresariales, sociales y políticas. En este sentido, la administración pública debe adoptar una función coordinadora e impulsora de estas iniciativas, desarrollando a su vez la RSE en sus administraciones públicas e incentivando su desarrollo en las empresas locales. El trabajo desarrollado en el contexto comunitario es fundamental como marco para la formulación de políticas nacionales de RSE pues, al mismo tiempo, mediante el avance en políticas de RSE nacionales y a través de la cooperación entre Estados miembros, también se puede contribuir a una mejor definición de una política europea común basada en los fundamentos

del desarrollo sostenible. Estos postulados centrados desde sus inicios en el desarrollo de una estrategia comunitaria de RSE capaz de fortalecer el modelo social europeo, han abierto el debate sobre la importancia de extender las prácticas de RSE más allá de los límites geográficos de la Europea comunitaria, pues progresivamente se ha ido valorando el papel activo de las empresas en todas las fases y lugares de su cadena productiva y de distribución. La ampliación del campo de visión y actuación es coherente con el desarrollo de los mercados globales y, desde la actual crisis económica internacional, podríamos considerar que se trata además de una ampliación imprescindible. No en vano de los cuatro grupos de trabajo constituidos en la primera reunión del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, uno estará centrado en el análisis del papel de la RSE en el contexto de la crisis económica.

Tal como se indica en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación*, de 13 de marzo de 2007, una mayor responsabilidad social y medioambiental de las empresas puede responder a los nuevos retos sociales vinculados a la globalización económica. Pero como se recoge en esta Resolución, es necesario diferenciar qué se entiende por una adecuada estrategia de RSE y cuáles son los criterios para definir una buena práctica en la materia. Este trabajo es necesario en un momento como el actual en el que la RSE se considera en muchas ocasiones una "etiqueta" bajo la que pueden englobarse acciones diversas y dispersas no siempre relacionadas con una estrategia de empresa socialmente responsable. Para ello será adecuado revisar el propio concepto de voluntariedad de las empresas en materia de responsabilidad social y valorar la importancia de ofrecer criterios objetivos para evaluar las buenas prácticas y, si cabe, incentivarlas desde las administraciones públicas. Esto también debería hacer referencia a todas las organizaciones, pues si bien en repetidas ocasiones la doctrina comunitaria recuerda que se trata de un concepto válido y necesario para cualquier empresa con independencia de su tamaño, no resulta tan explícita la validez para entidades no empresariales. En este sentido defendemos la importancia de aplicar modelos de gestión socialmente responsable en cualquier organización, con independencia tanto de su tamaño como de su sector de actividad, entidad jurídica (pública o privada) y finalidad (lucrativa o no lucrativa).

En último lugar se considera oportuno plantear una reflexión sobre la escasa visibilidad del ámbito académico en el debate comunitario y estatal sobre la RSE. Diferentes áreas de conocimiento (en especial la Sociología y la Economía) podrían realizar importantes aportaciones en tres niveles de aproximación a la responsabilidad social corporativa: teórico, aplicado e institucional. En este sentido, conviene recordar

que el Pacto Mundial de Naciones Unidas (*Global Compact*), entre los principios para una formación directiva responsable, incluye el desarrollo de investigación conceptual y empírica que ayude a comprender la función, dinámica e impacto de las organizaciones en la creación de sostenibilidad social, medioambiental y valor económico. Como ejemplo en nuestro país podemos comprobar cómo la presencia académica tanto en el Foro de Expertos en RSE (que recoge entre sus recomendaciones la promoción del tema en las enseñanzas universitarias) como en el Consejo Estatal de RSE podría calificarse de anecdótica, pues entre los 56 vocales y otros tantos suplentes en representación de organizaciones empresariales, sindicales, políticas, ONG y entidades de reconocido interés en el ámbito de la RSE, solamente dos vocales y dos suplentes participan en calidad de “expertos académicos”, lo que supone un circunstancial 3,57 % del total de vocales.

ANEXO I

| Año | Iniciativa comunitaria | Elemento que introduce a debate |
|------|---|--|
| 2000 | Estrategia de Lisboa | Convertir Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Crecimiento económico sostenible y con mayor cohesión social. |
| 2000 | Consejo de Niza | Reforzar la política social frente a los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento. |
| 2001 | Consejo de Gotemburgo | Crecimiento económico respetuoso con los recursos naturales. Desarrollo sostenible. |
| 2001 | Libro Verde sobre la RSE | Fomento de un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Apoyo al carácter voluntario de la RSE. Reconocimiento de la importancia de integración en el contexto internacional de las políticas y prácticas europeas en la materia. |
| 2001 | Resolución relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la RSE | Reconocimiento de la capacidad de la RSE para fomentar un alto nivel de cohesión social, protección medioambiental y respeto de los derechos fundamentales. Valoración de la investigación, difusión de buenas prácticas y formación de personal directivo sobre la materia. |

| | | |
|------|---|--|
| 2002 | Foro multilateral europeo sobre RSE | <p>Necesidad de incluir los puntos de vista de todos los agentes interesados a escala europea, nacional, regional y local. Valoración de la RSE como práctica estratégica de las empresas relacionada con sus operaciones comerciales y con las relaciones con sus públicos objetivo.</p> <p>Superación de la visión filantrópica para incluir la RSE en el marco estratégico de las organizaciones.</p> |
| 2003 | Resolución del Consejo de UE relativa a la responsabilidad social de las empresas | Importancia de la trabajar de forma paralela al desarrollo de una estrategia comunitaria en todos los Estados miembros. |
| 2005 | Plataforma de Acción recogida en la Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible | Inclusión de la responsabilidad social de las empresas y de los interlocutores sociales dentro de los principios rectores de las políticas para un desarrollo sostenible. |
| 2006 | Comunicación "Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas" | Necesidad de fijar límites al protagonismo de la economía de mercado en la escena global. Importancia de la movilización a favor del bienestar social en las democracias modernas, valorando el papel activo de las empresas. |
| 2006 | Alianza Europea para la RSE | Importancia del compromiso de las empresas con el desarrollo de los valores y principios europeos. Confianza en la capacidad de la RSE para aunar sostenibilidad y competitividad en los mercados. |
| 2007 | Resolución "sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación". | Impacto de la RSE en las cadenas mundiales de proveedores. Necesidad de actuar con responsabilidad social en todos los niveles y contextos de la cadena de producción y consumo (no sólo en el ámbito local comunitario). Necesidad de establecer criterios sobre buenas prácticas en materia de RSE. |

Bibliografía

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.

ARAQUE, R. (2002), "Una aportación al debate sobre el Libro Verde de la responsabilidad social de la empresa", *Revista de Fomento Social*, n.º 228, pp. 595–628.

— (2004), "Factores condicionantes de la responsabilidad social de la empresa: los límites de lo posible", *Revista de Fomento Social*, n.º 235, pp. 553–592.

CAMACHO, I. (2004), "La responsabilidad social de la empresa: un proceso abierto", *Revista de Fomento Social*, n.º 233, pp. 75–98.

MEADOWS, D., RANDERS, J. y MEADOWS, D. (2006), *Los límites del crecimiento 30 años después*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

PARDO, M. (1997), "El Desarrollo", en J. Ballesteros y J. Pérez Adán, *Sociedad y medio ambiente*, Madrid, Trotta, pp. 187–205.

Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, BOE núm. 52, viernes 29 de febrero de 2008.

Recomendación 2005/601/CE DEL CONSEJO, de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005–2008), Diario Oficial L 205 de 6.8.2005.

Resolución del Consejo de 6 de febrero de 2003 relativa a la responsabilidad social de las empresas (2003/C 39/02), Diario Oficial de la Unión Europea C 39/4, 18.2.2003.

Resolución del Consejo de la Unión Europea relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la responsabilidad social de las empresas (2002/C 86/03), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C86, 10.4.2002.

RODRÍGUEZ, M. A. (2007), "La Responsabilidad Social de la Empresa", en A. Olcese (Dir.), *La Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Propuesta para una nueva economía de la empresa responsable y sostenible*, Madrid, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, pp. 89–119

SAGARDOY, I. (2007), "La dimensión de la RSE en la Unión Europea", en A. Olcese (Coord.), *La Responsabilidad Social de la Empresa (RSE). Propuesta para una nueva economía de la empresa responsable y sostenible*, Madrid, Real Academia de las Ciencias Económicas y Financieras, pp. 135–150.

SAVITZ, A. W. y WEBER, K. (2006), *The Triple Bottom Line*, San Francisco, Jossey-Bass.

VAN LANCKER, A. (2001), *La Agenda Social Europea: La ambición social de Europa*, *Foro de Seguridad Social*, nº 5. <<http://www.foross.org/revista05/a04.php>> [Consulta: 3 julio 2008].

Documentos de acceso electrónico

ANNAN, K. *Discurso de lanzamiento de Global Compact*. <http://www.pactomundial.org/recursos/doc/Global_Compact/Políticas_y_documento_Global_Compact/49455_1391392007164051.pdf> [Consulta: 10 octubre 2007].

Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. COM (2005) 24 final. <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> [Consulta: 10 julio 2008].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, 22 de marzo de 2006. "Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas". <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> [Consulta: 4 julio 2008].

Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo (COM (2002) 487). <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> [Consulta: 22 junio 2008].

Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible (COM (2002) 347 final, no publicada en el D.O.) <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> [Consulta: 2 julio 2008].

Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible. Plataforma de acción. <<http://www.hablamosdeeuropa.es>> [Consulta: 1 julio 2008].

Consejo Europeo de Gotemburgo. Conclusiones de la Presidencia. <<http://www.hablamosdeeuropa.es>> [Consulta: 30 junio 2008].

Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia. <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm> [Consulta: 19 junio 2008].

Desarrollo sostenible en Europea para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible. Comunicación de la Comisión Europea. <<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>> [Consulta: 30 junio 2008].

Estrategia a favor del desarrollo sostenible. <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28117.htm>> [Consulta: 10 julio 2008].

Estrategia de Lisboa. <http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_es.htm> [Consulta: 17 junio 2008].

Global Compact, Responsabilidad cívica corporativa: definición de las nuevas responsabilidades. <<http://www.pactomundial.org>> [Consulta: 24 octubre 2007].

Global Reporting Initiative, Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad. Versión G-3 (2000-2006). <<http://www.globalreporting.org>> [Consulta: 25 mayo 2008].

La Agenda Social 2005-2010. Una Europa social en la economía global. Empleo y oportunidades para todos. <http://ec.europa.eu/employment_social/publications> [Consulta: 8 julio 2008].

Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales. <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/16975360.pdf>> [Consulta: 8 julio 2008].

Informe del Foro de Expertos en Responsabilidad Social de las Empresas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <<http://www.mtas.es/Empleo/economia-soc/Default.htm>> [Consulta: 12 julio 2008].

Orientaciones generales de política económica (2005-2008). <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l25078.htm>> [Consulta: 21 junio 2008].

Pacto de estabilidad y coordinación de las políticas económicas. <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s01040.htm>> [Consulta: 22 junio 2008].

Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible (COM(2002) 347). < <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm> > [Consulta: 9 julio 2008].

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2007, sobre la responsabilidad social de las empresas: una nueva asociación. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0062+0+DOC+XML+V0//ES>> [Consulta: 11 julio 2008].

Responsabilidad Social de las Empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/n26034.htm>> [Consulta: 1 julio 2008].

Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28027.htm>> [Consulta: 30 junio 2008].

Social Accountability 8000. < <http://www.sa-intl.org/> > [Consulta: 9 julio 2008].

ESTUDIOS

Las agencias estadounidenses de evaluación de la Responsabilidad Social Empresarial¹

Marta Camprodon Rosanas, José Sols Lucia y Albert Florensa Giménez²

Palabras clave: *Inversión Socialmente Responsable (ISR), Social Investment Forum (SIF), Inversión ética, Responsabilidad Social Corporativa (RSC), Agencias de evaluación de la RSC, Responsabilidad Social de la Empresa (RSE), ética empresarial, stakeholders.*

Key words: *Socially Responsible Investment (SRI), Social Investment Forum (SIF), Ethical Investment, Corporate Social Responsibility (CSR), Agencies for the evaluation of CSR, responsible business, business ethics, stakeholders.*

Mots clés : *Investissement Socialement Responsable (ISR), investissement éthique, Responsabilité Sociale Corporative (RSC), Agences d'évaluation de la RSC, Responsabilité Sociale de l'entreprise (RSE), éthique patronale, stakeholders.*

¹ La investigación para la realización de este estudio ha sido subvencionada por la Cátedra Ethos Ramon Llull (Universidad Ramon Llull, Barcelona); este ha exigido la realización de numerosas entrevistas a responsables de las agencias estadounidenses aquí estudiadas. Esta tarea fue llevada a cabo por Marta Camprodon durante el mes de octubre del 2007. Esta fuente propia no será citada cada vez que se utilice.

² Los tres autores son investigadores, profesores en la Facultad de Economía IQS (Instituto Químico de Sarrià, Universidad Ramon Llull, Barcelona), miembros de la Cátedra de Ética y Pensamiento Cristiano del IQS, así como del Laboratorio de Análisis y Crítica Social (LACS) del mismo centro.

I. Introducción

En nuestro artículo “Las agencias de evaluación de la Responsabilidad Social Corporativa: estudio de un caso”, publicado en esta misma revista, analizamos las agencias europeas de evaluación de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC)³. Aquí continuaremos aquella investigación analizando las agencias de los Estados Unidos. Para realizar esta investigación, en octubre del 2007, se realizaron distintas entrevistas a tres agencias de evaluación de la RSC de EEUU. Las agencias fueron Innovest, Calvert y KLD.

Conviene que recordemos, en primer lugar, algunas ideas-clave que expusimos en aquel artículo. Es sabido que la inquietud por conocer a dónde iba el dinero depositado en los bancos y por buscar que su inversión fuera coherente con los ideales propios de los inversores nació en el siglo XVIII, en Estados Unidos, con los cuáqueros, aunque fue en el siglo pasado cuando se extendió esta inquietud en la sociedad norteamericana, y posteriormente también en Europa.

Durante las últimas décadas, muchas empresas han querido ser socialmente responsables y aparecer públicamente como tales. Quieren mostrarse ante la sociedad como empresas competentes financieramente y preocupadas por la globalización y la falta de normativas globales, el respeto del medio ambiente, de los derechos humanos, de las condiciones laborales de sus trabajadores, del trato dado a sus clientes y a sus proveedores; en resumen, muchas empresas del siglo XXI están preocupadas por la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), o también denominada Responsabilidad Social de la Empresa (RSE).

Debido a estos dos grandes factores que acabamos de explicar (inquietud ética de algunos inversores y preocupación de algunas empresas por la RSC) nacen las agencias de evaluación de la RSC. Estas agencias analizan el grado de RSC de las empresas y normalmente las comparan con el sector al que pertenecen para ver si son o no innovadoras en relación con la RSC en su sector. Hacen tres tipos de análisis distintos ofreciendo así tres servicios diferentes: la evaluación declarativa, la evaluación solicitada y los índices de responsabilidad social. No todas las agencias ofrecen los tres servicios.

La *evaluación declarativa* consiste en el análisis del grado de responsabilidad social de la empresa basándose en informaciones públicas. Normalmente se analizan

³ Cfr. M. CAMPRODON – J. SOLS – A. FLORENSA (2006), 393–422. Sobre esta misma temática: M. CAMPRODON – J. SOLS. – A. FLORENSA (2007); F. DÉJEAN (2005), 21–23; y D. DUPRÉ, I. GIRERD–POTIN (2002), 91–94.

empresas que cotizan en bolsa. Para realizar este estudio, la agencia de evaluación no necesita el consentimiento de la empresa analizada, ya que ella no es la destinataria del informe a realizar, y, tal y como hemos dicho, éste se elabora a partir de informaciones públicas. La agencia evalúa la relación de la empresa con los distintos "stakeholders" y hace un análisis comparativo con empresas del mismo sector. A partir de la información pública disponible, cada agencia elabora su propia base de datos. Los informes realizados por la agencia son vendidos a inversores institucionales o a gestores de fondos, y posteriormente son utilizados para crear carteras de valores. El cuadro 1, "Fuentes de información para analizar la RSC", recoge las fuentes de información que utilizan cinco agencias de distintos países para realizar esta evaluación declarativa de la RSC: Vigeo de Francia, Eiris del Reino Unido, SAM de Suiza, y KLD e Innovest de Estados Unidos. A pesar de ser agencias de distintos países, puede verse claramente en este cuadro cómo existe una base común en las fuentes de información. Estas cinco agencias de evaluación utilizan documentos públicos para realizar el análisis declarativo de la empresa y toda la información que recogen la utilizan para crear sus propias bases de datos.

CUADRO 1. Fuentes de información para analizar la RSC

| | Vigeo | Eiris | Innovest | SAM | KLD |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Documentos públicos | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Creación de bases de datos | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Cuestionario a empresas | X | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Entrevista a empresas | ✓ | Ocasional | ✓ | Ocasional | Ocasional |
| Consulta de páginas web | Ocasional | X | Ocasional | Ocasional | X |
| Cuestionario a stakeholders | Ocasional | X | X | Ocasional | ✓ |
| Entrevista a stakeholders | X | Ocasional | Ocasional | Ocasional | Ocasional |

Fuente: E. ALBEROLA y S. GIAMPORCARO-SAUNIÈRE (2006)

Por su parte, la *evaluación solicitada* consiste en el análisis del grado de responsabilidad social de una empresa por requerimiento explícito de ésta. En esta evaluación se puede analizar tanto un solo departamento como toda la empresa. En ambos casos, se compara el departamento o la empresa con otras empresas del sector para estudiar en qué puntos la empresa es pionera en RSC, para a continuación potenciarlos, y en qué aspectos la empresa debería mejorar. La agencia evaluadora nunca podrá vender estos informes a terceros (sean quienes sean: inversores institucionales, gestores de fondos, empresas, periodistas, investigadores, políticos...), ya que el informe pertenece exclusivamente a la empresa analizada, y sólo ella tiene derecho a publicarlo.

Finalmente, otro producto que también pueden ofrecer las agencias de evaluación de la RSC son los *índices de responsabilidad social*. Estos índices están formados por las empresas mejor puntuadas en la evaluación declarativa. Normalmente, están constituidos por empresas que cotizan en bolsa. Habitualmente, una agencia de evaluación de la RSC analiza todas las empresas que pertenecen a un índice bursátil. Las empresas que obtengan mejor puntuación aparecerán en un índice de responsabilidad social elaborado por la agencia evaluadora. No obstante, debemos recordar que cada agencia de evaluación utiliza una metodología propia. Así pues, una empresa podría aparecer en el índice de responsabilidad social de una agencia, por haber sido bien evaluada por ella, y, en cambio, obtener mala puntuación en el estudio elaborado por otra agencia. Hay agencias que no tienen ningún índice de responsabilidad social, y hay agencias que tienen más de uno. Por ejemplo, Eiris ha creado los índices FTSE4Good, basándose en los índices bursátiles FTSE; Vigeo ha creado el índice Aspi Euro Zona a partir del Dow Jones Eurostoxx 600; y SAM Group ha creado los índices Dow Jones Sustainability a partir de diversos índices bursátiles Dow Jones.

A continuación, en el apartado 2, definiremos qué entendemos por Inversión Socialmente Responsable (ISR) y presentaremos una clasificación. Después compararemos la ISR de EEUU con la europea. En el apartado 3 explicaremos las agencias de evaluación de la RSC estadounidenses. Las clasificaremos y analizaremos tres de ellas en más profundidad. Finalmente, en el apartado 4, haremos una comparación sintética entre las agencias de evaluación estadounidenses con las europeas.

2. La Inversión Socialmente Responsable en Estados Unidos y en Europa

2.1. Definición de ISR

Estados Unidos fue el precursor de la Inversión Socialmente Responsable y continúa siendo el país que más la promueve. Antes de centrarnos en las ISR norteamericana⁴ y europea⁵, nos gustaría analizar el concepto de ISR, ya que éste varía de un continente a otro, e incluso de un país a otro. Al conocer lo que cada país entiende por ISR y ver las diferencias semánticas, se comprenden mejor las discrepancias existentes en los análisis de la RSC de las empresas que llevan a cabo las agencias de evaluación. En el cuadro 2, "Descripción y definición de la ISR por los distintos SIFs europeos y norteamericanos", se recogen las definiciones que nos ofrecen los "Social Investment Forums" (SIF) de distintos países. El SIF es un foro que promueve la ISR. Existe a nivel continental, como es el caso del EUROSIF, pero también a nivel nacional, como serían los SIF de Estados Unidos, del Reino Unido o de Francia. En España no hay ningún SIF. Analizando las definiciones expuestas, se perciben matices distintos que cada país da a la ISR. Así pues, la definición americana presenta un enfoque más centrado en los valores, mientras que las definiciones europeas se orientan más a aspectos concretos, ya sean sociales, financieros o medioambientales. En Europa, el énfasis puesto en los tres aspectos mencionados está influido por el concepto de desarrollo sostenible, que tiene mayor fuerza en Europa que en los Estados Unidos. La definición americana no tiene en cuenta los aspectos financieros de la ISR. Cada vez se utiliza menos el término "inversión ética" porque suena a excesivamente religioso y moral para algunos oídos. Según Louche y Lydenberg (2006), en Estados Unidos la ISR se basa en los siguientes tres pilares: 1/ preselección de cartera o filtros de selección, 2/ inversiones en la comunidad y 3/ activismo de los accionistas. En cambio, en Europa los tres principales criterios son definidos como: 1/ preselección de cartera o filtros de selección, 2/ compromiso (diálogo con las empresas), y 3/ activismo accionarial y ejercicio del derecho de voto. En Europa, la inversión comunitaria no se considera ISR; en Estados Unidos, el activismo accionarial engloba el ejercicio del derecho de voto.

⁴ Cfr. L. ALBAREDA – M.R. BALAGUER – D. ARENAS (2007), 41–51; SOCIAL INVESTMENT FORUM (2006); C. LOUCHE – S. LYDENBERG (2006)

⁵ Cfr. L. ALBAREDA – M.R. BALAGUER – D. ARENAS (2007), 31–40; C. LOUCHE – S. LYDENBERG (2006); M.R. BALAGUER (2006), 78–84; AVANZI SRI RESEARCH (2005), AVANZI SRI RESEARCH (2006), AVANZI SRI RESEARCH – VIGEO ITALIA (2007).

CUADRO 2. Descripción y definición de la ISR por distintos SIF de Europa y de Estados Unidos

| Social Investment Forum (SIF) | Concepto utilizado | Definición |
|--------------------------------------|--|---|
| Estados Unidos | Inversión socialmente responsable | <i>Integrar los valores personales y las preocupaciones sociales en la inversión.</i> |
| EUROSIF (SIF de Europa) | Inversión socialmente responsable | <i>Asociar los objetivos financieros de los inversores a las preocupaciones de éstos acerca de cuestiones sociales, medioambientales y éticas. La ISR tiene en cuenta tanto las necesidades financieras del inversor como el impacto de la inversión en la sociedad.</i> |
| Reino Unido | Inversión socialmente responsable | <i>Asociar los objetivos financieros de los inversores a las preocupaciones de éstos acerca de cuestiones sociales, medioambientales y éticas.</i> |
| Bélgica | Inversión sostenible y socialmente responsable | <i>Invertir de manera sostenible y socialmente responsable significa: llevar a cabo una política que, tanto en su formulación teórica como en su realización práctica, tenga en cuenta, con el mismo grado de conciencia, los efectos económicos, sociales, ecológicos y culturales del proceso de inversión, tanto a corto como a largo plazo; y significa también: dialogar con los grupos sociales de interés en cuestión acerca de este tema.</i> |
| Francia | Inversión socialmente responsable | <i>Reconocer que toda actividad económica produce efectos, acerca de los cuales el inversor tiene una parte de responsabilidad; decidir asumir esta responsabilidad, identificando la inversión realizada y los riesgos adquiridos, y solidarizándose con la empresa beneficiaria; alargar su horizonte de inversión al tiempo necesario para el desarrollo de todos los efectos sociales, societales⁶ y medioambientales de la actividad inducida por la inversión realizada.</i> |
| Alemania | Inversión sostenible | <i>Tomar en consideración, no sólo los aspectos financieros, sino también los aspectos sociales, éticos y ecológicos.</i> |

| | | |
|---------|-----------------------------------|---|
| Italia | Inversión socialmente responsable | <i>Tomar en consideración las cuestiones sociales y éticas en el proceso de selección de inversiones y en la gestión de éstas.</i> |
| Holanda | Inversión sostenible y ética | <i>Evaluar las inversiones posibles, no sólo en virtud de criterios financieros, sino también en virtud de criterios medioambientales y sociales. Este tipo de criterios puede tener un carácter positivo (prueba de la visión de futuro de la empresa) o un carácter negativo (lo que revela aspectos inaceptables).</i> |
| Suecia | Inversión sostenible | <i>Una inversión que, además de criterios financieros, incluya factores sociales, ecológicos y éticos en el proceso de toma de decisión.</i> |

Fuente: LOUCHE-LYDENBERG (2006)

2.2. El mercado de la ISR y sus estrategias

Sánchez et al (2004) muestran cómo se divide el mercado de la ISR: “El mercado de la ISR se puede dividir en inversión minorista (el denominado *mercado retail*) e institucional. El primero está compuesto básicamente por los ahorros e inversiones particulares, mientras que el segundo está integrado por todo lo demás, especialmente los depósitos de planes de pensiones, aseguradoras y bancos. Así como en una primera fase fue el mercado minorista el que mostró mayor interés y ayudó a crear el mercado de la ISR, parece que en estos momentos la inversión institucional se erige como un elemento capaz de consolidar e incrementar la penetración de la ISR en los mercados financieros”.⁷ Es necesario especificar que el mercado institucional es más voluminoso que el minorista.

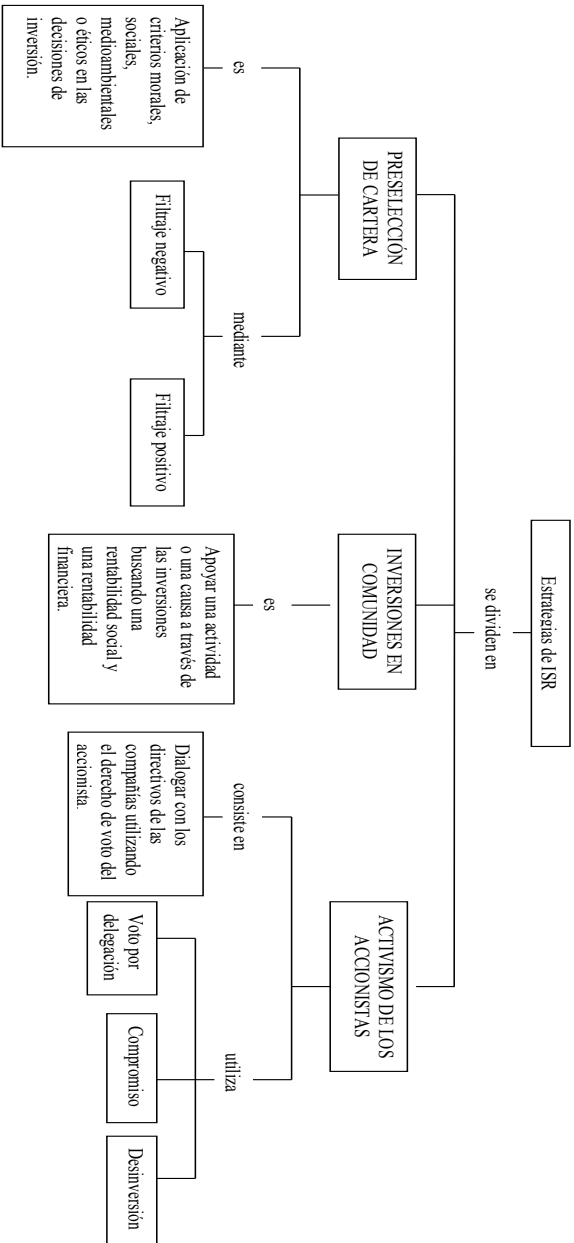
La ISR comprende tres estrategias distintas,⁸ que vemos resumidas en el esquema 1, “Estrategias de ISR”. Veamos ahora con detalles en qué consisten estas estrategias.

⁶ En España, siguiendo la recomendación de diferentes lingüistas, se traduce el adjetivo inglés “*societal*” y el francés “*sociétal*” por “social”, sin distinguirlo de los adjetivos inglés y francés “social”. Aquí, al ir los dos adjetivos juntos, excepcionalmente reproducimos el neologismo “societal”, que nosotros no utilizamos.

⁷ P. SÁNCHEZ – M.A. RODRÍGUEZ – J.E. RICART – S. CAPDEVILLE – E. GAI (2004), 14.

⁸ Cfr. KAWAMURA (2002), 16–17 y BALAGUER (2006), 79–84.

ESQUEMA I. Estrategias de ISR



Elaboración propia.

a) *Preselección de la cartera o filtros de selección* ("Screening"). La preselección de la cartera es una estrategia pasiva que consiste en aplicar criterios medioambientales, morales, éticos o sociales en las decisiones de inversión. Este filtraje de la ISR puede ser negativo o positivo.

En el filtro negativo, el inversor evita poner su dinero en empresas cuyas prácticas o cuyos productos vayan en contra de sus valores morales. En el cuadro 3 puede observarse los criterios de selección negativos más utilizados en Europa y en Estados Unidos. Ambos coinciden en excluir de sus inversiones cualquier empresa relacionada con el tabaco, el juego o el armamento. En el cuadro 4 puede verse un ejemplo de "checklist" de criterios negativos que KLD, agencia americana de evaluación de la RSC, pasa a sus clientes para conocer sus preferencias de inversión. Con este tipo de "checklist" la agencia de evaluación puede conocer el nivel de rechazo de un criterio. Por ejemplo, en la Sección 1 del cuadro 4, encontramos el criterio "alcohol". El inversor puede matizar en qué casos no está dispuesto en invertir en una empresa que fabrica alcohol: si la empresa obtiene más del 5% de los ingresos en la fabricación del alcohol, o si obtiene más del 10%, o si obtiene más del 15%.

Por su parte, en el filtro positivo, el inversor busca potenciar las empresas que hagan contribuciones positivas a la sociedad.

CUADRO 3. Los criterios de selección mediante filtro negativo más utilizados en Europa y en Estados Unidos

| Europa | Estados Unidos |
|--|---|
| Tabaco | Tabaco |
| Juego | Juego |
| Armamento | Armamento |
| Energía nuclear | Alcohol |
| Violaciones de los derechos humanos, trabajo infantil y regímenes totalitarios | Control de nacimientos/abortos |
| Pornografía | No respeto al medioambiente |
| Maltrato a los animales y comercio de pieles | No respeto a la igualdad de oportunidades en el trabajo |

Fuente: LOUCHE-LYDENBERG (2006)

CUADRO 4. Ejemplo de “checklist” de criterios de selección mediante filtro negativo de la agencia KLD

| |
|---|
| <p>Sección 1: Restricciones en negocios polémicos o controvertidos</p> <p>Armas de fuego. <i>Esta restricción incluye empresas que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> fabrican armas de fuego.<input type="checkbox"/> obtienen el 15% o más de los ingresos de la venta de armas de fuego.<input type="checkbox"/> son propietarias de una empresa de armas de fuego.<input type="checkbox"/> son propiedad de una empresa de armas de fuego. <p>Alcohol. <i>Esta restricción incluye empresas que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> fabrican bebidas alcohólicas:<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> que obtienen con ello más del 5% de los ingresos.<input type="checkbox"/> que obtienen con ello más del 10% de los ingresos.<input type="checkbox"/> que obtienen con ello más del 15% de los ingresos.<input type="checkbox"/> obtienen el 15% o más de los ingresos en la fabricación de productos necesarios para la producción de bebidas alcohólicas.<input type="checkbox"/> obtienen el 15% o más de los ingresos de la venta de alcohol.<input type="checkbox"/> son propietarias de una empresa de alcohol.<input type="checkbox"/> son propiedad de una empresa de alcohol |
| <p>Sección 2: Restricciones en cuestiones sociales</p> <p>Diversidad. <i>Esta restricción incluye empresas que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> han pagado importantes multas o sanciones civiles por haber estado implicadas en controversias o polémicas relacionadas con pleitos o juicios de la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Empleo (<i>Equal Employment Opportunities Commission</i>). <p>Derechos humanos. <i>Esta restricción incluye empresas que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> tienen operaciones o invierten en Birmania, o utilizan este país como fuente de abastecimiento.<input type="checkbox"/> no respetan la soberanía, tierra, cultura, derechos humanos o propiedad intelectual de los pueblos indígenas, tanto de Estados Unidos como de otros países.<input type="checkbox"/> tienen operaciones fuera de los Estados Unidos que han sido objeto, recientemente, de grandes polémicas en materia de derechos humanos, aunque aún no están registradas en clasificaciones KLD.<input type="checkbox"/> desarrollan operaciones, fuera de los Estados Unidos, que recientemente han comportado importantes polémicas relativas a relaciones profesionales o a mano de obra; o bien desarrollan operaciones, dentro de los Estados Unidos, relacionadas con talleres clandestinos o con trabajo infantil. |

Sección 3: Restricciones de los clientes

Islámico: restricciones con el cerdo. *Esta restricción incluye empresas que:*

- crían cerdos para su matanza o que producen carne de cerdo.
- matan cerdos o elaboran comida de cerdo.
- sirven carne de cerdo preparada como una parte importante de la actividad empresarial (obtienen más del 15% de los ingresos de la venta de carne de cerdo).

Investigación con células madre embrionarias o con tejido fetal. *Esta restricción incluye empresas que:*

- dirigen investigaciones con células madre embrionarias o con tejido fetal.
- proporcionan tecnologías para la investigación con células madre embrionarias o con tejido fetal.
- usan células fetales para el desarrollo de vacunas.

Fuente: KLD RESEARCH & ANALYTICS⁹

b) *Inversiones en la comunidad* ("community investing"). Esta estrategia consiste en apoyar una actividad o una causa a través de inversiones que buscan una rentabilidad social y una rentabilidad financiera. Ejemplos de estas inversiones podrían ser la financiación a cultivos biológicos, el desarrollo local, el desarrollo de la cultura, la atención a ancianos y a niños, o la atención a discapacitados. En Europa, este tipo de inversiones se relaciona e identifica, a veces, como "banca ética", por lo que, en general, las inversiones en comunidad no se consideran en la ISR. Alsina define un "banco ético" como aquel que "intenta conseguir simultáneamente dos objetivos: 1/ financiar actividades económicas que tengan un impacto social positivo, y 2/ obtener beneficios. Un banco ético sitúa estos dos objetivos al mismo nivel y se define justamente por el hecho de considerarlos, no sólo compatibles, sino necesariamente complementarios. Para ser un banco ético, obtener beneficios es indispensable, pero no suficiente; también es necesario que los beneficios se generen respetando una serie de criterios éticos básicos y financiando actividades con un impacto social positivo".¹⁰

Las inversiones en comunidad se parecen a la preselección de cartera con filtro positivo, ya que ambas potencian acciones o comportamientos positivos según

⁹ Documento interno de KLD proporcionado por la propia empresa en la entrevista del 15 de octubre de 2007.

¹⁰ O. ALSINA (2002), 27.

criterios morales, éticos, sociales o medioambientales. La diferencia radica en que los filtros de selección con criterios positivos sirven para tomar decisiones de inversión sobre instrumentos financieros convencionales, como son las acciones y los fondos de inversión, mientras que las inversiones en comunidad normalmente apoyan proyectos.

c) *Activismo de los accionistas* ("shareholder advocacy"). Consiste en dialogar directamente con los directivos de las compañías utilizando el derecho básico del accionista, que es participar como copropietario en la toma de decisiones de la empresa a través del derecho a voto. El problema reside en que la mayoría de empresas tienen muchos accionistas, con lo que los pequeños accionistas raramente ejercen sus derechos. Con el activismo de los accionistas se pretende que tanto los propietarios de acciones como las organizaciones pro RSC unan sus derechos y hagan propuestas de comportamiento de la empresa acorde con sus ideales. Lo importante no es tanto que las propuestas reciban un apoyo de votos suficientes, sino que atraigan la atención de la dirección y del resto de accionistas. El activismo de los accionistas se concreta en tres vías:

c.1) Voto por delegación ("Proxy voting"): Hacer propuestas de comportamiento de la empresa según los principios de RSC para que sean votadas en las asambleas de accionistas.

c.2) Compromiso ("Engagement"): Dialogar con los directivos de la empresa para impulsar políticas de RSC.

c.3) Desinversión ("Divestment"): Informar públicamente acerca de la venta de acciones que hacen algunos inversores por razones de desacuerdo con las políticas de empresa.

El Social Investment Forum crea una lista con los fondos de inversión éticos de Estados Unidos y los marca según preselección de cartera (si invierte en alcohol, tabaco, juego, defensa y armamento, pruebas con animales, medioambiente, derechos humano, relaciones laborales e igualdad de oportunidades en el empleo), según si hacen inversiones en la comunidad o no, y según si hacen activismo de los accionistas (*voto por delegación*) o no. En el Cuadro 5 puede verse una clasificación de los primeros 20 fondos de inversión éticos de la lista del Social Investment Forum.

CUADRO 5. Preselección de cartera y activismo de los accionistas
(por orden alfabético)

| Nombre del Fondo de Inversión | Alcohol | Tabaco | Juego | Defensa y armamento | Pruebas con animales | Medio ambiente | Derechos humanos | Relaciones laborales | Igualdad en el empleo | Inversiones en la comunidad | Voto por delegación |
|---|---------|--------|-------|---------------------|----------------------|----------------|------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|
| Access Capital Strategies Community Investment Fund | X | X | X | X | X | NS | NS | NS | NS | P | X |
| Appleseed Fund | R | R | R | R | NS | P | P | P | NS | P | P |
| Bridgeway Aggressive Investors 2 Fund | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Balanced Fund | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Blue Chip 35 Index Fund | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Large Cap Growth | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Large Cap Value | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Small Cap Growth | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Small Cap Value | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Bridgeway Ultra Small Company Market Fund | NS | X | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | NS | X |
| Calvert Aggressive Allocation Fund | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Capital Accumulation A | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Capital Accumulation B | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Capital Accumulation C | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Conservative Allocation Fund | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Global Alternative Energy Fund A | NS | NS | NS | NS | NS | P | P | P | P | NS | P |
| Calvert International Opportunities Fund | R | R | NS | NS | NS | P | P | P | P | NS | P |
| Calvert Large Cap Growth A | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Large Cap Growth B | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |
| Calvert Large Cap Growth C | X | X | X | R | R | P | P | P | P | P | P |

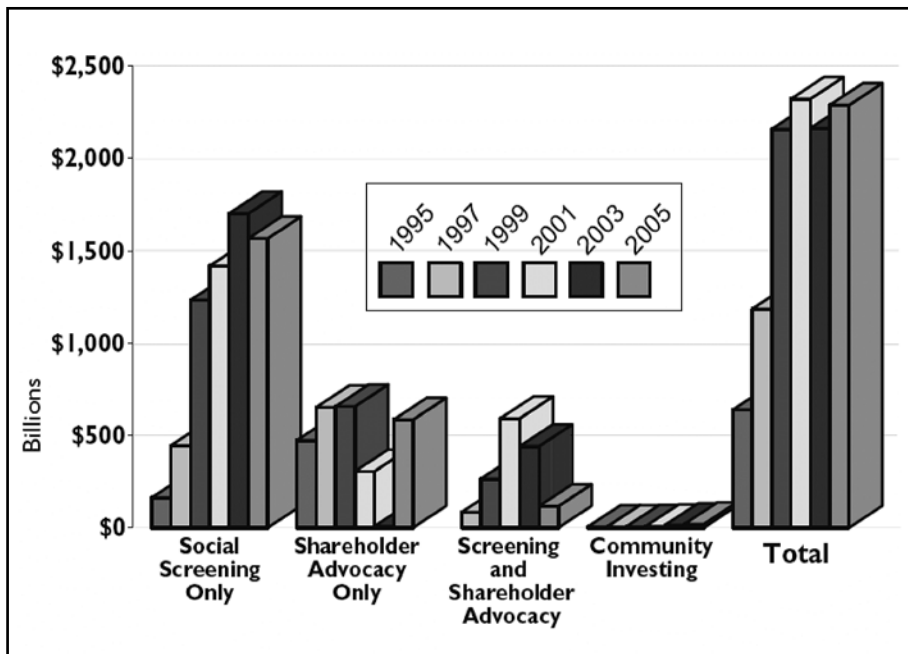
Leyenda: X: no inversión; P: inversión positiva; R: inversión restrictiva; NS: no filtro de selección.

Fuente: Social Investment Forum <<http://www.socialinvest.org/resources/mfpc/screening.cfm>>

2.3. Comparación de la ISR de Estados Unidos con Europa

En la Figura 1 puede verse la ISR total de Estados Unidos, en el mercado minorista, entre los años 1995 y 2005, desglosada también según las tres estrategias anteriormente explicadas. En esta figura percibimos que la estrategia dominante es la preselección de cartera o filtros de selección ("screening"). También puede observarse que desde 1995 hasta 2005 se ha dado un incremento significativo en las inversiones socialmente responsables.

FIGURA 1. La Inversión Socialmente Responsable en Estados Unidos (1995–2005)



Unidad: miles de millones de \$ (= billones americanos)

Fuente: SOCIAL INVESTMENT FORUM (2006)

Sólo podemos comparar la ISR europea con la ISR norteamericana en su totalidad, ya que no hemos logrado dar con los datos desglosados en las distintas estrategias

de la ISR europea. La diferencia entre la ISR en Estados Unidos y en Europa es abismal, tal y como se ve en el cuadro 6 “ISR en Europa y en Estados Unidos”. Nos hemos permitido dos licencias: 1/ hacer la comparación entre dólares y euros, en lugar de hacerlo con una misma moneda, y 2/ no tener en cuenta la diferencia de paridad del poder adquisitivo en los EEUU y en Europa; y nos hemos otorgado esta doble licencia porque la diferencia entre la inversión norteamericana y la europea resulta, en cualquier caso, abismal. Eso sí, debemos decir, a modo de matiz, que la ISR europea sólo incluye los fondos de inversión UCITS.¹¹

CUADRO 6. ISR en la Europa de los 15 y en Estados Unidos

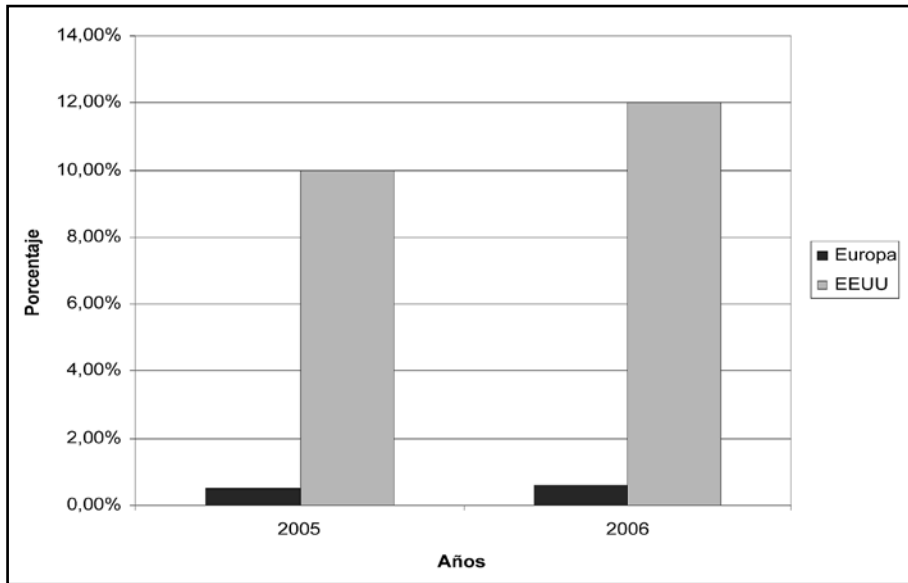
| Año | EEUU (en millones de \$) | Europa (en millones de €) |
|------|--------------------------|---------------------------|
| 2003 | 2.164.000 | 12.150 |
| 2005 | 2.290.000 | 24.127 |
| 2007 | 2.702.220 | 48.735 |

Fuente: Avanzi SRI Research – Vigeo (2007), Social Investment Forum (2006) y First Affirmative Financial Network.

A pesar de la gran diferencia entre la ISR en Estados Unidos y la europea, lo que más nos interesa ahora es el porcentaje que cada una representa en la inversión total. En la Figura 2 se refleja el porcentaje que representa la ISR en la inversión total en la Europa de los 15 y en Estados Unidos. Salta a la vista que la ISR estadounidense es muy superior a la europea, al ser ésta de menos de un 1% y aquella de un 12%. Además, la ISR de Estados Unidos se incrementó un 2 % del 2005 al 2006, mientras que la europea se mantuvo estable, en torno al 0,6%, durante ese mismo período.

¹¹ UCITS son las siglas inglesas de “Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities”. Se refiere a la directiva de la Unión Europea que establece las condiciones bajo las cuales un fondo domiciliado en un país miembro de la Unión puede ser distribuido en los demás países miembros. El objetivo es simplificar las reglamentaciones en materia de inversiones y aumentar la protección del inversor. Si, por ejemplo, un fondo de inversión español está registrado en España, pero no puede ser comercializado en Europa, no estaría englobado en los fondos UCITS, por lo que no ha sido contabilizado en la Figura 2.

FIGURA 2. Porcentaje de capital invertido en fondos socialmente responsables respecto al total de UCITS en la Europa de los 15 y en Estados Unidos



Fuente para los datos de Europa: AVANZI SRI RESEARCH (2006);

Fuente para los datos de Estados Unidos: SIF (2006) y NOVETHIC (2007).

3. Las agencias de evaluación norteamericanas y su clasificación

Como señalábamos en la introducción a este estudio, las agencias de evaluación de la RSC pueden ofrecer tres servicios: la evaluación declarativa, la evaluación solicitada y los índices de la responsabilidad social. No obstante, no todas las agencias ofrecen los tres productos.

CUADRO 7. Clasificación de la evaluación que ofrecen las agencias de evaluación de la RSC

| Agencias | Sólo evaluación solicitada | Sólo evaluación declarativa | Evaluación solicitada y declarativa | Tiene índice de responsabilidad social |
|-----------------|----------------------------|--|--|---|
| Europeas | – BMJ Ratings | – Centre Info – E-Capital Partners – Eiris – Ethibel – Inrate AG – Scoris – Siri Company | – AIS – Avanzi – CFIE – Covalence – Deminor Rating – Dutch Sustainability Research BV – Ethical Screening – GES Investment Services – IMUG – Oekom Research – SAM Group – SERM – Trucost – Vigeo – EthiFinance | – Avanzi – GES Investment Services – SAM Group – Oekom Research – Vigeo – E-Capital Partners – Eiris ¹² – Ethibel – Siri Company |
| Estadounidenses | | – KLD research – Calvert ¹³ – Domini Social Investments ¹⁴ – Trillium ¹⁵ | – Innovest ¹⁶ | – Calvert – Domini Social Investments – KLD research |

Fuente: propia a partir de datos de ORSE – ADEME (2006).

¹² Eiris es una agencia de evaluación de la RSC europea con sede en Boston.

¹³ Los informes de la evaluación solicitada que hace Calvert son de uso interno de esta agencia y no están a la venta.

¹⁴ Los informes de la evaluación solicitada que hace Domini Social Investment son de uso interno de esta agencia y no están a la venta.

¹⁵ Los informes de la evaluación solicitada que hace Trillium son de uso interno de esta agencia y no están a la venta.

¹⁶ Innovest es una agencia de evaluación de la RSC americana con sede en París y Londres.

En el Cuadro 7 "Clasificación de la evaluación que ofrecen las agencias de evaluación de la RSC" pueden verse las agencias de evaluación de la RSC estadounidenses y europeas clasificadas según los productos que ofrecen. Al observar este cuadro, remarcamos que sólo existe una agencia que se dedique exclusivamente a la evaluación solicitada: BMJ Ratings. En general, las agencias han optado o bien por realizar únicamente la evaluación declarativa, o bien por hacer los dos tipos de evaluación, pero sólo BMJ Ratings ofrece exclusivamente la solicitada. Esto es debido a que las agencias empezaron realizando la evaluación declarativa, después de lo cual, a medida que fueron creciendo, se dieron cuenta de que existía un nuevo mercado potencial en la evaluación solicitada. Algunas se lanzaron a él, pero sin dejar la evaluación con la que se habían estrenado, la declarativa; en definitiva, decidieron compatibilizar la evaluación pública de las empresas, haciendo informes para los inversores institucionales, con la evaluación privada, encaminada a conseguir que las empresas mejorasen sus niveles de responsabilidad social.

No obstante, no todas las agencias han seguido este camino. Por ejemplo, Eiris, que nació en Londres en 1983, decidió desde sus inicios ofrecer solamente la evaluación declarativa con la finalidad de continuar manteniendo su independencia respecto a las empresas, al no ser éstas sus clientes; con ello mantenían su compromiso con el inversor socialmente responsable, que era su auténtico cliente.

El problema que presentan las agencias que ofrecen los dos tipos de evaluación reside en que pueden llegar a perder su independencia, ya que harían auditoría (evaluación declarativa) y al mismo tiempo consultoría (evaluación solicitada). Tendrían que analizar a determinadas empresas para ofrecer la información a los inversores institucionales o a los gestores de fondos, y podría darse el caso de que estas empresas solicitaran ser analizadas para mejorar su RSC. Para solucionar este problema, hay agencias que, aun ofreciendo ambas evaluaciones, nunca las llevan a cabo en la misma empresa, ni simultánea ni consecutivamente: unas empresas son analizadas mediante evaluación declarativa, y otras mediante evaluación solicitada. Con ello, estas agencias no pierden su independencia. Con la evaluación declarativa estudian empresas que cotizan en bolsa, y con la evaluación solicitada ayudan a empresas que no cotizan en bolsa a mejorar en su responsabilidad social corporativa, normalmente pequeñas o medianas empresas.

Una de las diferencias a destacar entre las agencias norteamericanas y las europeas es la estructura del mercado. Las agencias de evaluación empezaron mucho antes en Estados Unidos que en Europa, y a lo largo de esa historia se fueron especializando en campos concretos de la ISR. De esta forma, cada agencia de evaluación de la RSC norteamericana se ha especializado en un perfil de cliente. Entonces, el

mercado de las agencias de la RSC en Estados Unidos no es tan competitivo como el europeo, ya que en EEUU cada agencia tiene un sector de mercado. Pasemos ahora a analizar algunas agencias americanas.

En Estados Unidos hay cinco agencias de evaluación de la RSC¹⁷: Calvert, Innovest, KLD, Domini Social Investment y Trillium. Podemos clasificar estas cinco agencias por sus productos:

- 1/ Innovest Strategic Value Advisors ofrece las evaluaciones declarativa y solicitada;
- 2/ la agencia KLD ofrece solamente la evaluación declarativa;
- 3/ y las agencias Domini Social Investments, Calvert y Trillium ofrecen fondos de inversión con criterios de RSC.

A continuación vamos a explicar las características de los tres grupos de agencias americanas.

3.1. Innovest Strategic Value Advisors

La agencia de evaluación de la RSC Innovest Strategic Value Advisor¹⁸ fue fundada por el Dr. Matthew Ciernan en 1995. Actualmente tiene sede en Nueva York, Toronto, Londres, París, San Francisco, Sydney y Tokyo. La agencia se define como una corporación de investigación en la rama de inversión, especializada en el análisis de indicadores de riesgo y valor accionariales, en el que incluyen el estudio del rendimiento de compañías en aspectos medioambientales, sociales y de gobernabilidad estratégica. Innovest hace evaluación solicitada y evaluación declarativa.

Todas las sedes de Innovest comparten la misma base de datos y utilizan la misma metodología para analizar empresas. Cada sede está organizada en distintos equipos de trabajo: cada equipo se especializa en un sector, y analiza todas las empresas que pertenecen a dicho sector y que al mismo tiempo cotizan en bolsa. Por ejemplo, la sede de Nueva York tiene un equipo de trabajo especializado en banca. Este equipo está formado por cuatro personas, que analizan todos los ban-

¹⁷ No analizamos aquí a Eiris, agencia con sede en la ciudad norteamericana de Boston, por ser una agencia propiamente europea.

¹⁸ INNOVEST (2008).

cos. Las fichas que van a crear de cada banco van a ser incorporadas a su base de datos y por tanto podrán ser consultadas desde cualquier sede de Innovest. Así pues, cada sede se limita a evaluar las empresas de un sector determinado.

El estudio de cada compañía en particular es generalmente precedido de un análisis exhaustivo del sector industrial al que pertenece. Una vez evaluadas y puntuadas todas las empresas de un sector, Innovest procede a la atribución de la nota, que se escalona sobre 7 niveles de AAA a CCC.¹⁹

El análisis de Innovest se basa en los siguientes cuatro pilares:

- a) *Capital de los "stakeholders"*. Aquí se estudia la relación que tiene la empresa con la comunidad local, con los poderes públicos, con las ONGs, con los consumidores, con los socios aliados y con los mercados emergentes.
- b) *Gobernabilidad estratégica*. Se analiza la política y la estrategia del desarrollo sostenible, la agilidad y la adaptación de la empresa, los indicadores de rendimiento, los aspectos de gobernabilidad tradicional y las prácticas internacionales.
- c) *Capital humano*. Se estudia la gestión individual de los recursos humanos, las relaciones laborales, la salud y la seguridad, las estrategias de contratación, la motivación de los empleados, la capacidad de innovación y desarrollo y la difusión del conocimiento.
- d) *Medioambiente*. Se analizan los sistemas de administración de riesgos medioambientales, la supervisión a cargo del consejo de administración y ejecutivo, la transparencia, la salud y seguridad y el desarrollo de nuevos productos.

3.2. Calvert

La agencia de evaluación Calvert,²⁰ con sede en Bethesda, cerca de Washington DC, se fundó en 1976. Calvert ofrece fondos mutuales: concretamente ofrece 41

¹⁹ Standar & Poor's define las letras de las calificaciones de las empresas como: "AAA: capacidad extremadamente fuerte de honrar los compromisos financieros. Es la calificación más alta. (...) CCC: Actualmente vulnerable y dependiente de condiciones favorables de negocios, financieras y económicas para poder cumplir con sus compromisos financieros". Cfr. STANDARD AND POOR'S (2008).

²⁰ CALVERT (2008).

fondos, de los cuales 22 son de ISR. La metodología que utiliza Calvert para analizar la RSC se llama Double Diligence®, y su proceso de evaluación es el siguiente:

- a) El encargado de crear una cartera de valores hace una lista de empresas con buen funcionamiento financiero, en las que estaría interesado en invertir.
- b) Esta lista pasa al departamento de analistas de investigación de la inversión. Este departamento analiza la empresa según los siguientes siete criterios:
 1. *Gobernabilidad y ética.* Calvert supervisa numerosos aspectos del gobierno corporativo, incluyendo políticas de empresa, independencia y diversidad de los dirigentes, remuneración ejecutiva, respuesta adecuada a las preocupaciones de los accionistas. Calvert se pone como objetivo no invertir en empresas que tengan estructuras de gobierno pobres o que dispongan de un expediente de actividades ilegales o cuestionables, como podrían ser el fraude, el soborno o la corrupción en general.
 2. *Medioambiente.* Calvert evalúa la atención que la empresa presta al medioambiente, el grado de previsión de incidentes en este terreno, así como su capacidad de reacción ante ellos, y su conformidad con las regulaciones ambientales. Favorece a empresas que intenten atenuar su huella ambiental. Generalmente evita invertir en empresas implicadas en energía nuclear, a no ser que estas empresas hayan demostrado ser líderes en el desarrollo de la energía alternativa.
 3. *Lugar de trabajo.* Este criterio comprende la salud y la seguridad del empleado, la diversidad de trabajadores y el tipo de relaciones laborales.
 4. *Seguridad del producto y su impacto.* Calvert hace preselección negativa a empresas relacionadas con el tabaco, el juego, las armas, las bebidas alcohólicas o la experimentación abusiva con animales.
 5. *Derechos humanos.* Se mide el grado de cumplimiento de los derechos humanos.
 6. *Derechos de los indígenas.* Las empresas que operen directamente en tierra de indígenas, y las empresas cuyas operaciones afecten indirectamente a estas tierras, deberán apoyar el desarrollo económico del territorio.
 7. *Comunidad.* Calvert evalúa positivamente a las empresas que han construido relaciones sólidas con la comunidad local.

En cada criterio y en cada sector, hay un mínimo que la empresa evaluada por Calvert debe cumplir si quiere que Calvert invierta en ella.

- c) Una vez finalizada la evaluación de la empresa en cuestión, la agencia entrega el correspondiente informe al encargado de crear una cartera de valores. En caso de que la empresa haya pasado satisfactoriamente la evaluación, el encargado de crear una cartera de valores decidirá si incluye o no a la empresa analizada en esta cartera. En cambio, en caso de que la empresa no haya aprobado la evaluación, esta empresa no podrá constar en ninguna cartera de valores de ISR de Calvert.

3.3. KLD Research & Analytics, Inc.

KLD Research & Analytics, Inc.,²¹ con sede en Boston, fue fundada en 1988 por Peter D. Kinder y Amy L. Domini. Esta agencia se presenta a sí misma como la principal autoridad en la investigación social y en la elaboración de índices para inversores institucionales. KLD pertenece a Siri Company, un importante grupo de agencias de evaluación de la RSC²².

La misión de KLD es la siguiente²³:

- Proporcionar investigación a nivel mundial acerca de la RSC, y presentar un índice de productos que integre aspectos ambientales, sociales y de gobierno de la empresa en el proceso de inversión.
- Ofrecer productos y servicios que definan estándares de responsabilidad social de las empresas de forma que permitan a inversores, directores y fiduciarios influir en la conducta corporativa a través de sus decisiones de inversión y a través de la titularidad de las acciones.
- Lograr, a través de esta influencia, una mayor responsabilidad empresarial y, en definitiva, contribuir a crear una sociedad más justa y sostenible.

²¹ KLD (2008).

²² Los accionistas de Siri Company son las siguientes agencias de evaluación de la RSC: seis europeas (Centro Info, Scoris, Siri, Dutch Sustainability Research BV, GES Investment Services y Analistas Internacionales en Sostenibilidad), una canadiense (Jantzi Research Inc), una australiana (SIRIS), una israelí (Kayema Investment Research and Analysis) y una norteamericana (KLD).

²³ KLD (2008).

El inversor institucional o gestor de fondos europeo es distinto del estadounidense. En KLD esta diferencia se hace patente con sus dos métodos diferenciados de análisis de empresas: 1/ la metodología de Siri Company 2/ la metodología *Socrates*. KLD sólo analiza a empresas de Estados Unidos, y cuando analiza según la metodología de Siri Company, los informes sobre las empresas evaluadas son incluidos en la base de datos de Siri Company, y pueden ser consultados por cualquier accionista de Siri Company. Tengamos en cuenta que el 67% de los accionistas de Siri Company son europeos; la metodología utilizada en los análisis de empresas lleva el sello europeo de manera nítida.

KLD ha creado su propia metodología, bautizada con el nombre de *Socrates*. En la base de datos de *Socrates* el cliente de KLD puede consultar todas las empresas que pertenezcan a los índices bursátiles Russell 3000® y S&P 500®.

Para analizar las empresas, KLD utiliza dos tipos de criterios, a saber:

1. *Criterio RSC*. Consiste en evaluar el impacto de la empresa en los distintos "stakeholders". Este análisis se apoya en los tres pilares siguientes: el pilar medioambiental, el pilar social y el pilar del gobierno de la empresa. Cada pilar será desglosado en distintos apartados, que a su vez serán atravesados por dos tipos de criterios: "strength" (fuerza) y "concern" (preocupación). En el Cuadro 8 "Criterios RSC de KLD" podemos ver los tres pilares mencionados, desglosados en algunos de los apartados que KLD utiliza en su análisis.

CUADRO 8. Criterio RSC de KLD

| Pilar medioambiental | Pilar social | Pilar de gobierno de la empresa |
|---|--|---|
| Cambio climático Productos y servicios Operaciones y administración | Comunidad Diversidad Relación con los trabajadores Derechos humanos Producto | Informes públicos realizados Estructura de la empresa Transparencia |

Fuente: documento interno de KLD proporcionado por la propia empresa en la entrevista del 15 de octubre de 2007.

2. *Criterio "Controversial Business Involvement"* ("implicación en negocios polémicos"). Este criterio mide el nivel de implicación de la empresa en industrias involucradas en negocios polémicos, como podrían ser la industria del juego o del tabaco. KLD no invertirá en empresas relacionadas de un modo u otro con los siguientes negocios: aborto, pornografía, alcohol, juego, tabaco, anticonceptivos, armas, ejército, energía nuclear con fines bélicos.

4. A modo de conclusión: comparación sintética de las agencias estadounidenses con las agencias europeas

Estados Unidos fue el país precursor de la ISR, y en la actualidad continúa siendo el país que más la promueve. Resulta impactante comparar la inversión tradicional realizada en Europa con la de Estados Unidos, ya que la americana supera en mucho a la europea. Este dato pone de relieve las notables diferencias culturales con respecto a la inversión que hay en Europa y en Estados Unidos: hay mucha más cultura de inversión en Estados Unidos que en Europa, por lo que no debe sorprender que la ISR sea muy superior en Estados Unidos que en Europa. Es necesario especificar que en Estados Unidos la ISR es superior a Europa tanto en valor absoluto como en porcentaje en relación a la inversión tradicional.

Además, el concepto de ISR es un poco distinto en Europa y en Estados Unidos. Tal y como hemos visto en el apartado 2, en Estados Unidos la ISR parte de la preselección de la cartera (sobre todo en filtro de selección negativo), las inversiones en comunidad y el activismo de los accionistas, mientras que en Europa parte de la preselección de la cartera (sobre todo en filtro de selección positivo), del compromiso (diálogo con las empresas), del activismo accionarial y del ejercicio del derecho de voto. En Europa, la inversión comunitaria no se considera ISR; en Estados Unidos, el activismo accionarial engloba el ejercicio del derecho de voto.

Actualmente, en Europa hay 23 agencias de evaluación de la RSC, mientras que en Estados Unidos sólo hay 5. Naturalmente, es complicado comparar Europa con Estados Unidos, ya que los Estados Unidos son un solo país, con un idioma común, con una notable unidad cultural interna, mientras que la Unión Europea está formada por muchos países, con idiomas muy distintos y con una notable diversidad cultural. No obstante, es útil conocer la realidad cuantitativa de las agencias de evaluación de la RSC en uno y otro sitio. Parece que la balanza esté claramente a favor de Europa si la comparamos en conjunto con Estados Unidos (23 contra 5). No obstante, si vamos país por país, resulta que en Europa podemos encontrar

sólo una agencia de evaluación por país (hay países que no tienen ninguna y otros que tienen dos), mientras que en Estados Unidos, como hemos dicho, encontramos cinco. En esta comparativa, país por país, son los Estados Unidos los que salen claramente aventajados.

Hay tres agencias de evaluación americanas, Trillium, Calvert y Social Domini Investments, que funcionan de manera especial. Las incluimos en las agencias de evaluación porque analizan empresas de manera declarativa para ver su grado de responsabilidad social, pero de hecho ellas no hacen estos análisis para venderlos luego, sino sólo para uso interno de la agencia. Estas tres agencias son gestores de fondos, y hacen estos análisis para crear sus propias carteras de valores y ponerlas a disposición de sus clientes. En Europa no existe ni una sola agencia de estas características. Los clientes de estas agencias, al ser inversores, pasan a ser accionistas de las empresas y hacen activismo de los accionistas ("shareholder advocacy"), que consiste, como ya hemos dicho anteriormente, en el hecho que el inversor, al ser accionista de la empresa analizada, intente influir en el comportamiento de la empresa en cuanto a su responsabilidad social se refiere. Normalmente, estos inversores piden a la agencia de evaluación que sea ella quien contacte directamente con las empresas a invertir para influir en su comportamiento.

Las metodologías utilizadas para analizar la RSC de las empresas son similares en todas las agencias de evaluación, ya que todas quieren estudiar la repercusión que tiene en los stakeholders el comportamiento de una empresa. No obstante, podemos percibir diferentes tendencias en el modelo norteamericano con respecto al europeo. En Europa, el valor que se da al respeto al medioambiente es mucho más elevado que en Estados Unidos. Por el contrario, en Estados Unidos tiene un peso mayor el trato de igualdad dado a las minorías sociales en los lugares de trabajo. Por lo tanto, resulta importante recalcar que hay elementos comunes en las metodologías utilizadas para analizar la RSC en todas las agencias, aunque también es cierto que las distintas matrices culturales de cada país configuran distintos modelos de evaluación.

La primera agencia de evaluación de la RSC nació en 1976, en EEUU. Este país continúa siendo uno de los países que más impulsa la RSC. En cambio, en Europa, la primera agencia nació en 1983, en Londres, y en España no encontramos la primera agencia de RSC hasta el 2005. Por lo tanto se hace muy complicado considerar las agencias europeas como un todo, ya que hay tendencias distintas según los países. Lo que resulta claro es que EEUU es pionero y ha creado distintos tipos de agencias (Trillium, Calvert y Social Domini), que en Europa aún no existen.

Bibliografía y páginas web

ALBEROLA, L. – BALAGUER, M.R. – ARENAS D. (Coord.) (2007), *Observatorio de la Inversión Socialmente Responsable en España 2006*, Barcelona, IPES–ESADE.

ALBEROLA, E. – GIAMPORCARO–SAUNIÈRE, S. (2006), “Les agences d’analyse et de notation extra-financière: quels services pour quels investisseurs?”, *Revue d’Économie Financière*, n. 85, París, 171–189.

ALSINA, O. (Coord) (2002), *La banca ética, mucho más que dinero*, Barcelona, Icaria.

AVANZI SRI RESEARCH – VIGEO ITALIA (2007), “Green, social and ethical funds in Europe. 2007 Review”, document on line, <<http://www.vigeo.com>>, consulta: 16 noviembre 2008.

AVANZI SRI RESEARCH (2005), “Green, social and ethical funds in Europe. 2005 Review”, document on line, <<http://www.avanzi-sri.org>>, consulta: 30 octubre 2008.

AVANZI SRI RESEARCH (2006), “Green, social and ethical funds in Europe. 2006 Review”, document on line, <<http://www.avanzi-sri.org>>, consulta: 13 noviembre 2008.

AVANZI SRI RESEARCH, VIGEO (2007), “Green, social and ethical funds in Europe. 2007 Review”, document on line, <http://www.eurosif.org/content/download/909/5094/version/1/file/Green+social+and+ethical+funds+in+Europe_2007+Review.pdf>, consulta: 27 abril 2009

BALAGUER, M.R. (2006), “La inversión socialmente responsable en España: tres ensayos”, Tesis Doctoral, Castellón, Universitat Jaume I.

BASCONES, P. (2006), “Los índices bursátiles de sostenibilidad y la inversión socialmente responsable”, *Ecosostenible*, n. 21, Barcelona, 9–19.

CALVERT (2008): <www.calvert.com>, período de consulta: junio 2007 – noviembre 2008.

CAMPRODON, M. – SOLS, J. – FLORENSA, A. (2006), “Las agencias de evaluación de la Responsabilidad Social Corporativa: estudio de un caso”, *Revista de Fomento Social*, n. 244, vol. 61, Córdoba, 393–422.

CAMPRODON, M. – SOLS, J. – FLORENSA, A. (2007), "La necesidad de las agencias de evaluación de la RSC", *Economía Social*, n. 41, Madrid, 10–13.

DÉJEAN, F. (2005), *L'investissement socialement responsable. Étude du cas français*, París, Vuibert.

DUPRÉ, D. – GIRERD–POTIN, I. (2002), "L'essor d'une consommation éthique", en: DUPRÉ, D., *Éthique et Capitalisme*, París, Economica, 85–119.

EIRIS (2007): <www.eiris.org>, período de consulta: junio 2007.

EUROSIF (2006), "European SRI Study", documento on line, <<http://www.eurosif.org>>, consulta: 14 noviembre 2007.

First Affirmative Financial Network, documento on line <<http://www.firstaffirmative.com/news/sriArticle.jsp>>, consulta: 27 abril 2009.

HENDERSON, H. – LICKERMAN, J. – FLYNN, P. (2000), *Calvert-Henderson. Quality of life indicators*, Bethesda, Calvert Group.

INNOVEST (2008), <www.innovestgroup.com>, período de consulta: junio 2007 – noviembre 2008.

KAWAMURA, M. (2002), "How Socially Responsible Investment (SRI) Could Redefine Corporate Excellence in the 21st Century", *NLI Research Institute*, n. 160, Tokio, 12–23.

KLD (2008), <www.kld.com>, período de consulta: junio 2007 – noviembre 2008.

LOUCHE, C. – LYDENBERG S. (2006), "Investissement socialement responsable: différences entre Europe et États-Unis", *Revue d'Économie Financière*, n. 85, París, 81–105.

NOVETHIC (2007), <<http://www.novethic.fr>>, consulta: 2 diciembre 2007.

ORSE – ADEME (2006), "Guide des organismes d'analyse sociétale et environnementale", documento on line, <www.orse.org>, consulta: 18 junio 2008.

SÁNCHEZ, P. – RODRÍGUEZ, M.A. – RICART, J.E. – CAPDEVILLE, S. – GAI, E. (2004), "La Inversión Socialmente Responsable: evolución, tendencias e implicaciones para

la dirección de empresas”, *Documento de Investigación*, n. 464, IESE Business School.

SOCIAL INVESTMENT FORUM (2006), “2005 Report on Socially Responsible Investing Trends in the United States, 10 years review”, documento *on line*, <<http://www.socialinvest.org>>, consulta: 24 noviembre 2008.

STANDARD AND POOR’S (2008): <<http://www2.standardandpoors.com>>, período de consulta: agosto 2008.

ESTUDIOS

La participación ciudadana en el sector de la salud: un estudio cualitativo de la realidad chilena¹

Andrea Peroni²

Palabras clave: *Participación, derechos, ciudadanía, salud, Chile.*

Key words: *Participation, rights, citizenship, health, Chile.*

Mots-clés: *Participation, droits, citoyenneté, santé, le Chili.*

I. Introducción

El tema de la participación ciudadana, sin lugar a dudas, es un campo de interés para la sociología y las políticas públicas. Se entiende por participación ciudadana la necesidad de empoderamiento por parte de la ciudadanía para ejercer un rol activo; contrario a un rol pasivo, receptor de políticas y medidas gubernamentales (Escobar, 2001).

La participación vinculada a un ámbito concreto es un campo de trabajo e investigación real, por ello es de interés para el presente estudio observar cómo se desarrolla, detiene, reformula y genera empoderamiento en el ámbito de la salud. Dicho ámbito se refiere a una de las necesidades básicas de la población, donde

¹ Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS, Guadalajara, México, Agosto 2008. Mesa: Sociología de la Salud. Institución patrocinante: Universidad de Chile.

² Académica del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Consultora en temas de Planificación y Evaluación, Ministerio de Hacienda, Chile; Instituto Latinoamericanos de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas.

las decisiones que se tomen a nivel político institucional afectan directamente sus vidas. La condición de salud o enfermedad no es una opción racional, por consiguiente no es una alternativa el acceder o no a un servicio de salud, al presentarse una determinada patología. La participación ciudadana en el ámbito de la salud, justamente acrecienta la salud individual y comunitaria. Además supera las alternativas actualmente naturalizadas de respuesta a las necesidades insatisfechas, como son la acción individual y el mercado.

En Chile, la participación ciudadana fue planteada por el ex Presidente Lagos en su Instructivo Presidencial del año 2000. En él, Lagos destaca la importancia de la misma para el buen funcionamiento del sistema democrático y, asimismo, asevera que en éste plano se requiere un gobierno que abra la participación hacia una sociedad civil activa. Es así, como el Ministerio de Salud (MINSAL, 2006a) y en especial el Servicio de Salud Metropolitano Sur (SSMS, 2006) se planteó, tres objetivos sobre los cuales trabajar el tema de la participación ciudadana: el fortalecimiento de las redes entre los centros de salud y la comunidad a la cual atiende; la generación de Cuentas Públicas participativas; y el fortalecimiento de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

En el contexto de los objetivos planteados por el SSMS, el presente trabajo pretende responder la siguiente pregunta ¿cuáles son las características y potencialidades de la participación ciudadana en el ámbito de la salud pública?

Para el desarrollo del estudio se utilizó la metodología cualitativa, mediante el análisis documental (institucional – normativas) y se aplicaron las técnicas de entrevistas en profundidad individuales y grupales, dirigidas a encargados del programa de participación en consultorios y hospitales y representantes de las organizaciones comunitarias. Se empleó la técnica de la observación participante en el relato de las Cuentas Públicas en los organismos de salud, así como en las sesiones de los Consejos de Salud³.

³ El trabajo de campo se realizó en el contexto de la elaboración de diagnósticos sociales, en el curso de Programación Social, de la Carrera de Sociología de la Universidad de Chile., efectuado por los alumno/as bajo la coordinación de la docente: Andrea Peroni. El presente artículo corresponde a una relectura de la información generada, recogándose un segmento del trabajo allí realizado. En la presente ocasión aprovecho para agradecer a los participantes en la investigación su dedicación y profesionalismo, tanto a los estudiantes como a los entrevistados. Asimismo agradezco los comentarios realizados por las colegas Laura Guardia y Andrea Canales.

La muestra⁴ estuvo compuesta por los encargados de participación y la comunidad representada en los Consejos de Salud del Centro de Salud Familiar Amador Neghme y La Feria, de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y del Hospital Pino, en la comuna de San Bernardo, y el Complejo Asistencial Barros Luco en la comuna de San Miguel. Se realizaron 16 entrevistas. La selección de los entrevistados se conformó mediante cuotas representativas de los roles que desempeñaban en relación a las dinámicas participativas.

El sector geográfico corresponde a la zona sur de la Región Metropolitana, específicamente del Gran Santiago, siendo comunas de sectores caracterizados por un nivel socioeconómico bajo. Fue urbanizado mediante ocupaciones populares de terreno fiscales, durante la década de los sesenta y por traslados forzosos efectuados durante el Gobierno Militar.

En el análisis se profundiza en la percepción⁵ de los entrevistados sobre las categorías a través de las cuales se puede observar la participación: los derechos y deberes, la representatividad, los recursos, y la toma de decisiones. En las conclusiones se vinculan las categorías con los niveles de la participación, pudiéndose observar el despliegue de la gradiente tanto en la normativa institucional, en la implementación pública, como en la ciudadanía. En dicha triada (la normativa institucional y sus protagonistas –funcionarios públicos y ciudadanía–), las intencionalidades son desparejas y será la sociedad civil la que “empuja” hacia niveles más cercanos al empoderamiento.

2. Marco Analítico: ¿de qué participación estamos hablando?

Un estudio de estas características debe revisar tres aspectos sobre la participación ciudadana: la revisión conceptual –la cual no es unívoca– desarrollada por el campo común de la sociología y la ciencia política; el estado de la cuestión en el tema participación y políticas públicas en Chile; y finalmente la temática en el ámbito de la salud pública⁶. Estos tres ejes son los que permitirán encontrar una

⁴ En el anexo se detalla la distribución de los entrevistados según función e institución.

⁵ Se ilustra dicha percepción mediante la inclusión de las citas textuales extraídas de las entrevistas, colocándose entre párrafos o en cuadros analíticos, bajo tipografía cursiva.

⁶ En el área de la salud el tema de la participación ha sido estudiado por C. CELEDÓN y R. ORELLANA (2003), analizando el tipo de participación y el tratamiento de la misma durante el proceso de diseño

adecuada respuesta a la pregunta planteada en este apartado: ¿de que participación estamos hablando?

2.1. Acerca del concepto de participación ciudadana

Según Touraine, la ciudadanía apunta a la idea que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan una conciencia de pertenencia a la sociedad política (MSGP, 2001). La ciudadanía se vincula a la idea de derechos y deberes de las personas con el Estado y con la comunidad política⁷, por ende con el espacio público y la gestión del mismo.

La participación va de la mano con la ciudadanía, ya que ésta es el mecanismo para ejercerla. La participación se desarrolla en el espacio público, espacio común donde se actúa, representa y exige mayor democracia.

Ahora bien la participación no es homogénea *per se*, ni entre sus participantes, objetivos y metas. Existen distintos tipos de participación, ello requiere efectuar un análisis más detallado, a fin de comprender la dinámica del fenómeno en estudio. A continuación se presenta una adaptación de la tipología sobre la gradiente que puede encontrarse en la participación de menor a mayor ingerencia en el espacio público. La tipología toma como referencia las propuestas de C. Serrano y D. Raczynski, (1998), y de A. Canales y R. Márquez (2006), generándose la siguiente escala:

I. Participación instrumental

Reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y aquella que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. Es un tipo de participación pasiva.

de la reforma del sector salud; D. ESCOBAR R. (2001), analizando la evolución de la participación en los programas de promoción de la salud; MARSHALL ET AL (1900) sobre la participación a nivel de consultorios. Sin embargo, ninguno de los estudios analiza el tema de la participación en salud, en el contexto de la nueva Ley 19937, Autoridad Sanitaria (2004).

⁷ La evolución de los derechos de la ciudadanía es, en gran medida la evolución de la relación del Estado y la sociedad. Para T. MARSHALL (1949) supone tres tipos de derechos a lo largo de la historia: una ciudadanía civil (siglo XVIII), libertad de la palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia. De allí surgen los derechos civiles, contruidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia. Una ciudadanía política (siglo XIX) que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder y el derecho a elegir y ser elegido. Una ciudadanía social (siglo XX) asociada a la expansión del Estado de Bienestar.

II. Participación informativa

Se refiere al tipo más básico entre los diferentes niveles de la participación, y se desarrolla mediante el deseo de los ciudadanos por conocer sus deberes y derechos. También puede ser el tipo de participación donde el Estado da a conocer los derechos y deberes a la ciudadanía. Este proceso tiene implícito un límite, cual es la real disponibilidad de la información pública y que esta sea de calidad, es decir, clara, pertinente, oportuna y precisa.

III. Participación consultiva

Se refiere a dos modalidades de participación, en ambas se caracteriza por la consulta que efectúa la autoridad, sobre una problemática determinada, a la ciudadanía. Puede ser vinculante con la decisión a tomarse, o no vinculante, siendo una consulta tipo informativa. Se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, con una interacción activa autoridad-población, que respeta la identidad local y abren espacios de conversación y consulta.

IV. Participación gestonaria

Combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que redundan principalmente en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas locales o sectoriales. Genera capacidades en la comunidad. Supone que existe liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales. La limitación se encuentra en el hecho que puede ser incorporada la ciudadanía a la gestión, pero no lo estuvo en el diseño o en la toma de decisiones.

V. Participación como control

Se refiere a la participación como control ciudadano que alude a la posibilidad de emprender acciones de fiscalización de la gestión pública. La ciudadanía puede participar en instancias de evaluación o auditoría de los asuntos públicos, favoreciendo la apropiación de los recursos públicos estatales.

VI. Participación como empoderamiento

Combina la participación en la toma de decisiones, en la gestión y en el control, pero además concerta voluntades y forma alianzas. Va más allá de acciones

particulares ya que se encamina al fortalecimiento del empoderamiento por parte de la ciudadanía. Es un tipo de participación en la cual la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus propios espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad y de comunidad propio. A la vez logra proponer temas al Estado, e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

Cada tipo de participación habla de desniveles entre lo permitido desde el Estado y lo posible desde la ciudadanía. La tensión esta presente entre el tamaño de la apertura pública y la madurez participativa ciudadana, quedando muchas veces estrecha o sobrepasada la relación. Mediatizada por la institucionalidad que da paso a la implementación.

2.2. Acerca de la participación y las políticas públicas en Chile

En Chile, la relación entre participación y las políticas públicas ha sido suficientemente estudiado (Serrano 1998, Raczynski 1998, Garcés 1999, Valdés 1999, Espinoza V.2004, De la Maza 2004, etc.). No obstante, a efectos de una mejor comprensión del tema, se mencionaran los hitos de dicha relación a partir de la década de los noventa.

Cuando la Concertación asume la democracia se establece un nuevo tipo de relación entre la sociedad civil organizada y el Estado, el nuevo cauce será a través de la incorporación de la participación a la agenda de gobierno. Se delimita su campo de acción, de tal forma que la participación queda restringida a la acción electoral, al apoyo a la agenda gubernamental y a la coejecución de nuevos programas sociales.

La década de los noventa se inicia con la democratización de las Juntas de Vecinos. Como resultado se obtiene un amplio contingente de dirigentes locales, provenientes de Juntas de Vecino y Uniones Comunales, las que con el transcurso del tiempo comienzan a decaer. En 1996 se dicta una nueva ley que las regula, a juicio de la Maza (2004), dicha ley también las debilita ya que no aborda el tema del financiamiento o de los espacios de participación institucional de dichas organizaciones. No obstante, el gobierno le encarga a la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno que actúe como la instancia de vinculación con las organizaciones territoriales, a fin de institucionalizar y desarrollar el vínculo Estado-sociedad civil.

En relación a la oferta pública gubernamental se observa que los elementos de participación presentes en los programas eran del tipo consultivo/ instrumental. Muy pocos programas consideraban la participación como un objetivo vinculado a la ciudadanía, con valor "per se"⁸.

Un nuevo hito importante se encuentra en el gobierno del Presidente Lagos, cuando en el 2000 envió a los ministerios un "Instructivo Presidencial"⁹ en el cual señalaba las orientaciones e indicaciones para el desarrollo de la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida nacional. En dicho Instructivo se señala que la participación ciudadana es la dimensión fundamental de todo sistema democrático, ya que contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. Además la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas. Los principios orientadores para el desarrollo de esta temática se basan en el Buen Trato, Igualdad de Oportunidades, Respeto a la Autonomía y Diversidad de las Organizaciones, Transparencia de la Gestión y Orientación al Ciudadano.

El Instructivo fue incorporándose en las instituciones gubernamentales fundamentalmente a través del nombramiento del encargado del tema a nivel ministerial, y luego con el desarrollo de distintos tipos de medidas¹⁰. Este Instructivo fue acatado por toda la institucionalidad pública. No obstante, según ESPINOZA (2004) la respuesta de las agencias gubernamentales al Instructivo *comienza con la creación de condiciones*

⁸ Según el análisis realizado por SERRANO (2001), a través de la revisión de 151 programas públicos en operación en la segunda mitad de los años noventa, alrededor de un 50% de estos programas poseían algún componente participativo. En CANALES A. (2006) Apuntes de Clase. *Políticas Públicas*, UAH, 2006.

⁹ GOBIERNO DE CHILE. Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. Oficio N° 030 del 07-12-2000.

¹⁰ Por ejemplo, el Programa de Participación Ciudadana surge como oferta programática a partir del "Instructivo presidencial sobre participación ciudadana" y del "Plan para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil" ambos instrumentos dados a conocer durante el gobierno del ex presidente Lagos, en los cuales se planteaba la necesidad de que el sector público generara espacios, entregara información y estableciera mecanismos para acoger las "preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía". El Plan contemplaba medidas en cinco áreas temáticas: (i) desarrollo de un marco jurídico; (ii) financiamiento para las Organizaciones de la Sociedad Civil (iii) fortalecimiento institucional de las organizaciones; (iv) promoción del trabajo voluntario; y (v) cooperación entre Estado y sociedad civil, en directa relación con la ejecución del Instructivo presidencial de participación ciudadana.

para la participación, sigue con facilidades de contacto con los usuarios, circulación de información y establecimiento de acuerdos de trabajo (Espinoza, 2004). Como se puede apreciar lejos se encuentra de una institucionalización del control ciudadano, a pesar de la política de participación ciudadana del actual gobierno, expresada en la Agenda Pro-Participación Ciudadana (APPC), presentada por la presidenta Michelle Bachelet, el día 29 de septiembre de 2006.

La necesidad de profundizar la democracia resulta fundamental para los gobiernos de la Concertación, que el Estado reconozca tanto los derechos como los deberes de los ciudadanos, como también el ejercicio y uso de quienes son los titulares de estos derechos. Para ello resulta indispensable promover desde el Estado los mecanismos que posibiliten la coexistencia con una sociedad civil organizada e interesada en las cuestiones públicas. En dicho contexto se encuentra, en la actualidad en el Congreso el Proyecto de Ley de Participación enviado por el ex Presidente Lagos, a fin de su mandato y mantenida su importancia por la Presidenta Michelle Bachelet.

La propuesta final presentada al Congreso acota los mecanismos de participación a los niveles de consulta e información, sin incluir el plano local. El enfoque del proyecto pone el énfasis en mecanismos de transparencia e información, como un componente de la modernización de la gestión, sin un concepto claro de fortalecimiento de la sociedad civil. (ESPINOZA, 2004)

2.3. Acerca de la participación y el sector salud

En la actualidad el objetivo del Ministerio del Salud (MINSAL) es *Contribuir a elevar el nivel de salud de la población desarrollando armónicamente un sistema de salud centrado en las personas, fortaleciendo el control de los factores que puedan afectar la salud y reforzando la gestión de la red nacional de atención, para que acoja oportunamente las necesidades de las personas, con la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía promoviendo la participación para el ejercicio de sus derechos y deberes*¹¹.

Dicho objetivo presenta de manera explícita la intención de promover un tipo de participación del más alto nivel cercana al empoderamiento de la ciudadanía.

Pero veamos cuál es el contexto en el que se inserta el objetivo ministerial, para comprender con mayor precisión el alcance del mismo.

¹¹ www.minsal.cl

A partir de mayo del año 2000, el Presidente Lagos inicia el proceso de Reforma de la Salud¹². Bajo la misma orientación del Instructivo Presidencial antes citado, se concibió un importante acento en la participación ciudadana como estilo de diseño de la política pública de salud y de su implementación mediante mecanismos de control social (CELEDÓN, 2003)

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interministerial para la Reforma de la Salud plantea los siguientes lineamientos estratégicos: *La salud de las personas es un producto de la vida en sociedad y cada sociedad tiene problemas de salud que le son inherentes y cuya solución requiere de enfoques integrales. Un enfoque integral de la salud exige una participación activa, informada y responsable de cada persona y de la comunidad organizada. Los ciudadanos deben opinar entre los cauces que le permitan expresar sus aspiraciones e inquietudes y participar en la orientación de los servicios de salud que los atienden, sean estos públicos o privados. La salud integral y participativa es un compromiso del Estado* (Celedón y Orellana, 2003). Dicha orientación se puede visualizar en las múltiples instancias de participación propuestas a nivel legislativo (Régimen de Garantías en Salud; Consejo Consultivo del Régimen de Garantías en Salud; Régimen de calificación de los establecimientos hospitalarios; Consejo Asesor de la Secretaría Regional Ministerial y Consejo de la Red Asistencial).

La Reforma se institucionaliza a través de la Ley 19937 Autoridad Sanitaria. Publicada por el Diario Oficial el 24 de febrero del 2004. En relación al tema del estudio es importante resaltar los siguientes aspectos, que nos permitirán evaluar el tipo de participación ciudadana que se propone versus el tipo de participación que se desarrolla en el Servicio de Salud Metropolitano Sur (SSMS).

La normativa en materia de Atención de Usuarios y Participación Social menciona lo siguiente:

¹² La Reforma de Salud en marcha busca reorganizar el sistema de seguridad social en salud de forma tal que los recursos sean asignados en función de las necesidades sanitarias de la población. Los elementos centrales de la reforma son: a) la determinación de Objetivos Nacionales de Salud para el Sistema público y privado, b) un cambio en el modelo de atención desde un énfasis en lo curativo hacia el fomento de la salud y la prevención de la enfermedad; c) la incorporación de criterios de equidad mediante el establecimiento de garantías exigibles para toda la población, de acceso, calidad, oportunidad de atención y de protección financiera frente a las urgencias y problemas de salud que tienen un mayor impacto en la calidad de vida de las personas y sus familias, y d) un cambio en el modelo de regulación y gestión del sistema. Las garantías exigibles se irán extendiendo en la medida que el país disponga de mayores recursos y el sistema de salud se vaya ajustando a la nueva forma de funcionamiento. (CELEDÓN Y ORELLANA, 2000)

a) *Establecer mecanismos de orientación e información al usuario, así como diseñar e implementar sistemas de recepción de opiniones, sugerencias, reclamos y felicitaciones de los usuarios y de la comunidad en general y un sistema de respuesta o resolución según corresponda, de acuerdo a las normas técnicas que imparta el Ministerio de Salud;*

b) *Proponer y mantener instancias permanentes de participación social que permitan recibir la opinión de los usuarios y la comunidad sobre la calidad de las prestaciones que se otorgan y propuestas para su mejoramiento;*

c) *Evaluar continuamente el grado de satisfacción de los usuarios con la calidad de la atención prestada por los establecimientos de la Red Asistencial, de acuerdo a las normas técnicas que imparta el Ministerio de Salud. (Ley 19937 Autoridad Sanitaria, párrafo I de la Subdirección de Gestión Asistencial. Artículo 21.-)*

Dichas funciones estarán a cargo de la Subdirección de Gestión Asistencial, la que dependerá del Director de cada Servicio de Salud, por consiguiente se ubica al más alto nivel de la administración regional de salud.

No obstante, como se puede apreciar la participación que se exige instaurar es de tipo informativo fundamentalmente, alternado con consultivo sin vinculación, aunque el carácter consultivo esta dado por el derecho al reclamo de los pacientes. Y finalmente "monitorear" la satisfacción de los usuarios, pero como una medida impulsada por el MINSAL, para informarse sobre eficacia en la gestión, vinculado a la modernización del Estado, más que al desarrollo de la ciudadanía.

La Subsecretaría de Redes Asistenciales, a través de la División de Gestión de Red Asistencial, designó a un Equipo Transversal para entregar las orientaciones sobre los Compromisos de Gestión, específicamente el compromiso N°7, denominado "Participación Social", siendo el objetivo central de dicho compromiso *desarrollar estrategias de Participación Social en la Red de Salud* (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2006)

Ahora bien, en la operacionalización de dicho objetivo se puede observar cuál es el modelo de participación que promueve el MINSAL, en la cotidianeidad de su accionar. Los objetivos específicos, son los siguientes:

1. Elaborar una cuenta pública en forma participativa.
2. Gestionar las solicitudes ciudadanas que los ciudadanos hacen en las OIRS.
3. Establecer y ejecutar planes de acción conjunto entre los establecimientos de la red asistencial y la red comunitaria.

En relación al objetivo n° 1, se pretende monitorizar la participación de la comunidad en la elaboración de la cuenta pública y la planificación de su presentación. Se busca aportar a la transparencia y control social de la gestión pública a través de un trabajo conjunto entre los directivos de cada establecimiento y las redes comunitarias y sociales de su territorio. Los responsables de dar cuenta de este proceso son los directores de los Servicios de Salud y de los establecimientos que conforman la red asistencial en todos sus niveles. Sería conveniente que en este proceso se incorporen también los establecimientos de Atención Primaria Municipal.

En relación al objetivo n° 2, se pretende que los establecimientos junto con el Consejo de Desarrollo (u otras denominaciones) realicen análisis de las solicitudes ciudadanas y elaboren planes de intervención a corto, mediano y/o largo plazo. Las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias¹³ (OIRS) reciben las solicitudes ciudadanas, las que son gestionadas al interior de los establecimientos. De manera participativa, se analizan los reclamos tipificados con antelación, se compara con el año anterior y se generan planes de intervención a corto, mediano y/o largo plazo, sobre las debilidades detectadas. Al final del año en curso, se elaborará una evaluación de lo realizado con respecto a los planes de intervención en forma conjunta con el Consejo de Desarrollo.

Asimismo según la Ley de Base de Procedimientos Administrativos que establece los plazos para la solución de los reclamos que realiza la ciudadanía en los establecimientos públicos, este año se avanzará en la solución de los reclamos dentro de los plazos establecidos legalmente (no podrá excederse los 180 días).

En relación al objetivo n° 3, se busca incentivar el trabajo conjunto entre los equipos de salud y las organizaciones comunitarias que trabajan vinculadas a los establecimientos. Para tales efectos se propicia la utilización de diferentes metodologías como mesas territoriales, diagnósticos y presupuestos participativos, consultas ciudadanas, etc. Es necesario pensar el compromiso incorporando las competencias y ámbitos de acción de las organizaciones que mantienen un vínculo permanente con el establecimiento y Servicio de Salud. En este sentido, el Servicio de Salud deberá establecer sus propios planes de acción en conjunto con organizaciones comunitarias que sean representativas (por ejemplo, Consejos de Desarrollo del Servicio, Federaciones de Uniones Comunales, entre otros). Se espera que la re-

¹³ La OIRS es un espacio de escucha mediante el cual se acogen las solicitudes ciudadanas, que vincula las demandas ciudadanas con las reparticiones de salud pública, dando respuesta a sus inquietudes. También permite abrir un espacio de participación eficiente entre los ciudadanos y el Ministerio de Salud (www.minsal.cl).

dación del compromiso sea conjunta y exprese la opinión de los firmantes. Esta meta tiene relación con la certificación y reconocimiento de las competencias de las organizaciones comunitarias o redes comunitarias en cuidados en salud. Las áreas a desarrollar pueden ser apoyo a la gestión, ejercicio de derechos ciudadanos, recuperación, promoción, rehabilitación y prevención, entre otras.

Si se efectuara un análisis sobre los objetivos específicos en relación a los tipos de participación se obtendría la matriz recogida en la tabla n° 1.

TABLA N° 1. Tipos de participación presentes en la formulación de los Compromisos de Gestión

| Objetivos Tipos de participación | Elaborar una cuenta pública en forma participativa. | Gestionar las solicitudes ciudadanas que los ciudadanos hacen en las OIRS. | Establecer y ejecutar planes de acción conjunto entre los establecimientos de la red asistencial y la red comunitaria. |
|---|--|---|---|
| Participación instrumental | | | |
| Participación informativa | ✓ | ✓ | ✓ |
| Participación consultiva | ✓ | ✓ | ✓ |
| Participación gestionaría | ✓ | | ✓ |
| Participación como "accountability" | ✓ | | ✓ |
| Participación como empoderamiento | | | ✓ |

Fuente: elaboración propia

Cabe recalcar que la matriz presenta la intencionalidad pública, sobre el tema de la participación, y de acuerdo a ello se puede observar que el objetivo n° 2 es el que propone un menor avance en participación, dejando acotado a la OIRS la responsabilidad de acoger, tabular y analizar los reclamos y felicitaciones,

así como su solución. El objetivo n° 1 avanza hasta el nivel de control social mediante la participación y seguimiento de la Cuenta Pública. Y finalmente el objetivo n° 3 otorga una visión orientada hacia el pleno ejercicio ciudadano en el área de salud.

La participación instrumental no se incorpora porque no se analiza la entrega de bienes y servicios sino el tipo de objetivos a lograr, como compromiso de gestión pública.

Ahora bien, como el presente estudio pretende conocer la realidad sobre el tipo de participación vivida en uno de los 29 Servicios de Salud, es conveniente incorporar algunas características del nivel regional que nos convoca, el Servicio de Salud Metropolitano Sur.

El SSMS¹⁴ señala en su misión lo siguiente: *Ser una red de salud integrada cuyo objetivo principal es lograr el mejor impacto sanitario en nuestra población asignada, mediante una gestión de excelencia, con un trabajo coordinado y centrado en las necesidades de nuestros usuarios, fomentando la participación social, el desarrollo de las personas que trabajan en la organización, la equidad y el uso eficiente de los recursos de la red.*¹⁵

El estado de cumplimiento de la misión se puede apreciar en lo siguiente: todos los hospitales y siete consultorios están acreditados con la carta de los derechos del paciente, y todos los consultorios y hospitales cuentan con oficinas de información y recepción de reclamos o felicitaciones (OIRS). Si bien estos son antecedentes formales, indican que se han puesto en marcha las orientaciones tanto del MINSAL, como del SSMS. No obstante, cabe preguntarse si dichas medidas son suficientes *per se* y cual es el nivel de cumplimiento de los objetivos específicos del Compromiso de Gestión N° 7.

Desde otra perspectiva, el vínculo del sector salud con la comunidad presenta los siguientes hitos. Desde 1992 se desarrolló el Programa de Promoción de la Salud,

¹⁴ El SSMS corresponde a uno de los seis servicios de salud metropolitanos. Su superficie total es de 1.176 kms²; cobertura 158.335 habitantes y 11 comunas de la zona sur (San Joaquín; San Miguel; Pedro Aguirre Cerda; Lo Espejo; La Cisterna; El Bosque; San Bernardo; Calera de Tango; Buin; Paine y La Granja); coordina 29 consultorios de Atención Primaria; 12 SAPUs; 4 COSAM; 14 postas rurales; 6 establecimientos hospitalarios (Complejo Asistencial Barros Luco; Dr. Lucio Córdova; Exequiel González Cortés; El Pino; El Peral; San Luís de Buin). Participan: 4.487 funcionarios en los hospitales y 2.250 funcionarios en la atención primaria.

¹⁵ www.ssms.cl

se promovieron los Concejos Locales de Salud y de Desarrollo de los Hospitales. Estos programas han instalado una instancia de apoyo a la gestión y a la salud preventiva. Actúan por medio del trabajo voluntario, aportes financieros y materiales y organización de la comunidad. Paulatinamente se orientó el trabajo en común hacia la "promoción de la salud", lo que a juicio de Gonzalo de la Maza (2004) reduce la participación a organizar y movilizar personas para actividades preventivas (campañas contra la obesidad, tabaquismo, caminatas saludables, etc).

Actualmente existen una amplia red de organizaciones y grupos que colaboran en la acción de salud con enfoques de promoción, pero el traspaso de ese estilo a la nueva propuesta, según la Reforma en Salud, genera desafíos no contemplados en los instructivos ministeriales, existen modalidades incorporadas tanto en el personal de salud como en la comunidad organizada que tensiona la viabilidad de ejercer un tipo de participación que responda a niveles avanzados.

Por una parte la participación requiere que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas de la ciudadanía y pareciera ser que a *nivel formal*, dicha apertura esta establecida. No obstante, esto no es suficiente y amerita conocer "in situ" como es la dinámica institucional frente al tema de la participación ciudadana.

Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda su diversidad. Y este aspecto de la relación también amerita ser estudiado, para poder evaluar si efectivamente se cuenta con una ciudadanía "colaborativa" o "empoderada".

3. La participación ciudadana en el Servicio de Salud Metropolitano Sur

El análisis de la participación ciudadana en el área de salud se efectuó en base a entrevistas ¹⁶realizadas en los Centros de Salud Familiar Amador Neghme y La Feria, ubicados en la comuna de Pedro Aguirre Cerda, así como en el Hospital El Pino y en el Complejo Asistencial Barros Luco. Dichas entrevistas se realizaron a los encargados institucionales de participación y a los representantes de la

¹⁶ En el cuadro N°1 del Anexo se detallan los códigos que identifican a los entrevistados. Dichos códigos serán las referencias que permitan contextualizar los contenidos citados en el análisis que se realiza en el presente apartado.

comunidad en los consejos de salud respectivos. Por consiguiente, el análisis que se presenta da cuenta de las distintas perspectivas involucradas, la pública y la sociedad civil, sobre las temáticas constitutivas del concepto de participación a fin de poder caracterizar los tipos de participación antes presentados.

Las categorías que se incluyen en el análisis tienen relación con la posibilidad de observar los distintos niveles, instrumentos e instancias sobre cómo se desarrolla la participación en salud. Dichas categorías permiten apreciar las características del proceso de empoderamiento o no, por parte de la ciudadanía, así como los espacios que abre la institucionalidad para tal efecto, siendo las siguientes: derechos ciudadanos; deberes ciudadanos; representatividad; recursos y toma de decisión. A continuación se presenta el análisis de los mismos visualizados en un eje cartesiano: actores (institucionales / sociedad) y nivel de atención institucional (hospital-complejo asistencial / consultorios-centros de salud familiar).

3.1. Sobre el ejercicio de derechos ciudadanos en salud

A partir del plan AUGE¹⁷, se garantiza el acceso a la salud, ello se traduce en la atención a 56 patologías, según el protocolo médico aprobado para cada uno. Esta nueva situación ha provocado que se asuma el cumplimiento del Plan como un derecho de los pacientes y desde esta perspectiva se pone en marcha una serie de acciones a fin de lograr tal objetivo. Así en el nivel terciario se proponen *entregar a ellos –los usuarios– lo que es capacitación... una orientación sobre los derechos ciudadanos en el AUGE, sobre los derechos de los pacientes, un poco en la onda de decir miren, estos son sus derechos, conózcánlos para que puedan hacerlos exigibles. Y complementar dicha actividad con dirigir acciones hacia los funcionarios públicos sobre el mismo tema; este es el cuarto año que deberíamos tener gente capacitándose en esto, los derechos del paciente, los reclamos y todo ello. (HEP-F)*. Dichas acciones abarcan tanto a los usuarios como a los funcionarios, a fin que ambos puedan estar informados sobre las nuevas temáticas sobre las que deben interactuar.

¹⁷ Es el Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud, un derecho establecido por ley tanto para los beneficiarios de FONASA (Fondo Nacional de Salud) como de ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional). Desde el 1 de Julio del 2005, día de la entrada en vigencia de la Ley AUGE, se garantiza el acceso a la atención de salud oportuna, de calidad y con protección financiera. El AUGE contempla, 40 enfermedades, que son las de mayor impacto en la salud y presupuesto familiar de la población. Las condiciones de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera se encuentran en la resolución N° 574 del Ministerio de Salud, año 2004. En la actualidad se denomina AUGE o GES, Garantías Explícitas de Salud, y se ha aumentado la cobertura a 62 patologías (enero, 2008).

Pero el tema de los derechos va de la mano con la posibilidad de ejercerlos, entonces es importante *darles a conocer sus derechos, usted tiene derechos a reclamar y a información, o en la mañana cuando ingreso a un paciente, tome, aquí hay una oficina de reclamos señora, si a usted la atendemos mal tiene derecho a reclamar, tiene derecho a recibir una respuesta por escrito y a tener una solución de su problema en 180 días (HEP-F)*. Ello significa también *analizar los reclamos con los usuarios, para que sepan para dónde van, que ellos conozcan que tengo un problema grave en urgencia, no es que queramos atender mal...para que ellos nos ayuden (HEP-F)*. Para quienes están encargados de las OIRS *todos los reclamos son apropiados, porque en alguna parte falló el sistema...o falló la información médica, o falló la información administrativa o falló la oficina de informaciones, o falló el médico, falló la enfermera... (HEP-F)*. De esta manera formalmente esta dada la instancia donde poder ejercer los derechos, al menos los derechos ejercidos a través del reclamo, las sugerencias y también las felicitaciones.

Un tema pendiente en relación al área de los derechos es el consentimiento informado, refiérese al derecho a ser informado y luego a decidir sobre cómo enfrentar una patología determinada. Este problema se vincula con la sobrecarga en la atención pública ya que *la gente no se da el tiempo para explicarle a la gente lo que tiene, y esa es la pelea entre los directivos del hospital y los clínicos si se puede decir pelea...darse el tiempo para enseñar y educar a la gente y explicarle cuáles son sus derechos (HEP-F)*. Ello permite que el paciente pueda tomar una decisión con conocimiento, sobre los tratamientos que deben realizar, y dentro de esa decisión se encuentra la libertad de elegir, por ejemplo sobre hacer una quimioterapia o no hacerla. El derecho al ejercicio del consentimiento informado, genera inquietud en los clínicos cuestionando la capacidad del paciente de discernir adecuadamente sobre las acciones a tomar. Sin embargo, en la medida que "los clínicos" informen adecuadamente, la capacidad de discernimiento debería ser amplio y no limitado.

Desde la ciudadanía el tema se relata a través del reconocimiento de la salud como un *derecho constitucional*, y por ello *la atención de la salud no es lo máximo que se podría esperar, ya que no es una meta a alcanzar, sino un mínimo a cumplir*. Conscientes de sus derechos, ejercen acciones para mejorar las condiciones, por ejemplo, a nivel primario: *una reexaminación debe durar mas o menos 20 minutos por paciente, cosa que el paciente salga y que el doctor lo haya revisado, con estetoscopio..., eso fue algo que también se reclamó y se pudo lograr que los doctores atendieran mas o menos 20 minutos por paciente (HEP-C)*. Y en relación al Plan AUGE ejercen su derecho a la información generando acciones concretas: *a la gente del Adulto Mayor los citamos a tal día, le pedimos a la doctora y a*

Alejandra que nos haga una exposición y que les expliquen a la gente cuáles son las nuevas medidas para que la gente sepa sus deberes y derechos. (CAN-C).

Finalmente como se puede apreciar en el esquema n° 1 todos los actores consideran la salud como un derecho, sobre la que se puede reclamar, informar y rectificar cursos de acción, sin hacer la distinción si se refiere al acceso o a la salud misma como estado de no enfermedad.

ESQUEMA N° 1. Percepción de los actores sobre el ejercicio de los derechos en salud

| | | | |
|-----------------------------|---|---|----------------------------|
| Actores: Sociedad Civil | Nivel de atención: Terciario | | Actores: Sector público |
| | <i>la salud es un derecho constitucional</i> | <i>darle a conocer sus derechos, usted tiene derechos a reclamar y a información</i> | |
| | <i>le pedimos a la doctora que haga una exposición y que les expliquen a la gente cuales son las nuevas medidas- Plan Auge- para que la gente sepa sus deberes y derechos</i> | <i>cada vez los pacientes conocen más sus derechos, y exigen más, pero no tengo como cubrir toda la demanda</i> | |
| Nivel de atención: Primaria | | | |

Dicho reconocimiento común sobre la salud como derecho permite avanzar, sin mayores cuestionamiento, en la generación de acciones de tipo informativo / formativo, ejerciéndose así el primer nivel de la participación en el ámbito de la salud.

3.2. Sobre el ejercicio de deberes ciudadanos en salud

Sobre el tema de los deberes ejercidos en salud, existe una mayor disparidad de opiniones, por no existir una clara y común definición de los mismos, siendo la ciudadanía quién ha avanzado en la significación de tal concepto.

Desde el nivel terciario, el tema de los deberes de los pacientes no está asumido por los mismos, a juicio de los funcionarios, por ejemplo *los ciudadanos se comprometen a estar pero no están, el año pasado en el compromiso que firmamos, el hospital se comprometía con ellos a darles clases de satisfacción usuaria, a la carta de derechos del paciente, a visitarlos en sus organizaciones, darles los espacios ... y nosotros hicimos todo eso, ellos a lo que se habían comprometido era a venir a las reuniones, que vinieron y a poner gente de ellos en las oficinas de informaciones, y no cumplieron con eso...* Si bien este incumplimiento puede explicarse por ser una actividad colectiva, donde se diluye en compromiso personal; sin embargo no se explica la misma actitud cuando es una conducta individual en beneficio propio *cuando tú les das la hora para tres meses más, la gente la pierde (HEP-F)*. Bajo esta perspectiva el cumplimiento de los compromisos refleja el incumplimiento de los deberes de los pacientes, dificultándose la participación ciudadana.

Desde la ciudadanía que acude a nivel terciario se ha conceptualizado claramente el concepto y el accionar al respecto: *tenemos deberes, con nosotros mismos, de responsabilidad, del autocuidado, de la promoción de la salud, y a eso estamos abocadas en este momento como dirigentes en el sector, trabajando en los consultorios con la Corporación de Salud, en la promoción de la salud y la prevención, y bueno, tratando de sensibilizar a la comunidad en este tema.* Aunque tal claridad no es evidente en el nivel primario allí reclaman que *todos nos hablan que tenemos deberes pero no nos dicen que tenemos derechos (HEP-C)*. No obstante, no siempre logran el accionar que conlleva el cumplimiento de los deberes, ni de los derechos.

ESQUEMA N° 2. Percepción de los actores sobre el ejercicio de los deberes en salud

| | | | |
|----------------|--|--|----------------|
| | Nivel de atención: Terciario | | |
| Actores: | <i>tenemos deberes, con nosotros mismos</i> | <i>los ciudadanos se comprometen a estar pero no están</i> | Actores: |
| Sociedad Civil | <i>todos nos hablan que tenemos deberes pero no nos dicen que tenemos derechos</i> | <i>solo tenemos obligaciones nosotros</i> | Sector publico |
| | Nivel de atención: Primaria | | |

Como se puede apreciar en esquema nº 2 no todos los actores consideran de igual manera el tema de los deberes ciudadanos en salud, solo existe una clara visión de los mismos en el nivel terciario y definido por la propia sociedad.

La significación atribuida a los deberes desde la sociedad civil tiene relación con su propio cuidado, y el compromiso esta centrado en "sí mismo". La comprensión de los deberes desde los funcionarios esta en la acción de asistir a los compromisos asumidos. Por consiguiente, se observan significaciones distintas, que desembocan en acciones diferentes, por un lado las acciones son hacia el autocuidado, y por otro son hacia la institucionalidad, generándose dinámicas de participación limitadas.

3.3. Sobre la representatividad ciudadana en salud

El tema de la representatividad ciudadana es central en el análisis de la participación, las posibilidades institucionales y las respuestas desde la sociedad civil son disímiles. A nivel gubernamental se solicita la creación del Consejo de Desarrollo Local (CDL) para el nivel primario, y para los hospitales se solicita prioritariamente la creación del Consejo Consultivo de Usuarios (CCU) y en segundo lugar el CDL.

El Consejo Consultivo del CABL se compone por representantes de la comunidad organizada que son cinco, representantes de los funcionarios que son dos, y ambos grupos fueron elegidos en votación universal, ese fue el procedimiento que se hizo. Y aparte de esos están los miembros del equipo directivo... . Son cinco titulares y cinco suplentes, o sea los cinco titulares son los que vienen a las reuniones y cinco suplentes que suplen si el titular no está. De los trabajadores es igual, son dos titulares y dos suplentes. Del equipo directivo solo existen los titulares (HBL-F).

Como su nombre lo indica el CCU es de carácter consultivo. La periodicidad de las reuniones se establece en cada institución. Este año ya nos hemos reunido dos veces, por que nos reunimos en una primera reunión para ver el tema del compromiso, el análisis de las solicitudes ciudadanas del año pasado y las estrategias de abordaje. Y nos reunimos en una segunda oportunidad para darles a conocer el plan estratégico del complejo, para que ellos dieran sus sugerencias y sus indicaciones" (HBL-F).

En el Hospital El Pino, primero surgió el CDL y desde esa instancia de participación ciudadana pretendemos este año poder hacer el Consejo Consultivo de Usuario, que nosotros no lo tenemos formado. La conformación del CDL fue iniciativa de la

encargada del tema, así hice un grupo de...una masa critica de gente que empezó a asistir y que cada uno de ellos se organiza... con la poca gente que llega es con la que tienes que trabajar. Se juntan una vez al mes y de manera participativa deciden los cursos de acción futuros, por ejemplo ahora les voy a pasar el tema de cómo formamos el Consejo Consultivo, que den tres propuestas por grupo, ... ellos me escriben como creen ellos que debe ser y después sancionamos, y así lo hacemos, cosa que sea la misma comunidad la que me diga, (HEP-F).

El CDL de El Pino esta compuesto fundamentalmente por dirigentes vecinales, que están bien organizados, son señoras que tienen años, todos estos alrededores fueron tomas, entonces ellas saben trabajar, saben que consultorios les pertenece. El CDL del CABL presenta una conformación similar donde los que participan son los viejitos, los clubes de ancianos, los clubes de adulto mayor; la mayoría son adulto mayor, centros de madres, pero son todos viejitos (HEP-F).

A nivel primario la relación con la población es más cercana, un ejemplo de ello es el CDL del CEFAM La Feria. El CODESALFE es una instancia representativa de la población La Victoria. Hay un trabajo con la comunidad importante, pero mucho antes de que el tema se tratara desde el Ministerio. Yo diría que toda la vida hemos trabajado con la comunidad. No obstante, cuando se crea el Consejo de Salud, no fue agradable para todos los funcionarios porque siempre hay alguna reticencia: que no se metan en lo técnico, nosotros somos los que sabemos de lo técnico. Además se esta trabajando en la mesa informativa, se ven los reclamos, la cuenta pública la conversamos con la directiva del CODESALFE (CLF-F).

Sobre la representatividad del CODESALFE ésta es efectiva en relación a las organizaciones asistentes, en el mismo hay organizaciones de minusválidos, de deportes, etc. Pero grupos organizados, yo no estoy hablando de 'toda' la población. Es representativo de todos los grupos que existen aquí, organizados (CLF-F). En general en los CDL falta la presencia de los hombres y los jóvenes, ya que en su mayoría se componen de mujeres adultas con experiencia en trabajo con la comunidad.

Para los ciudadanos participantes en el Consejo Consultivo, se tiene una buena impresión de éste como instancia en la cual, como usuarios pueden dar a conocer sus inquietudes, propuestas y reclamos frente al funcionamiento y atención del Hospital. Por ejemplo, como representantes de la comunidad queremos aportar nuestras vivencias para que haya una comunicación del hospital hacia la comunidad, aterrizada, ir evaluando lo que esta haciendo e ir aportando nuestras vivencias, para que sea una cuestión que resulte realmente y a la vez sensibilizando a la

población para que a la vez nos comprometamos con el cuento de la salud, que es un asunto que nos motiva bastante porque está muy carente la población de una salud digna (HEP-C).

Pero es en el CDL donde se ve claramente el objetivo fundamental de la ciudadanía siendo *mejorar la calidad de vida de nuestras familias, y eso incluye salud, educación, mujeres como tema, deporte y cultura, medio ambiente y seguridad ciudadana, y hace cinco años que nos interesa enormemente (HEP-C).*

A nivel primario los CDL lo conforman las organizaciones tanto territoriales como funcionales, las territoriales son las Juntas de Vecinos, las funcionales son Centros de Madres, Adultos Mayores, *hay en el Consejo inscritas 18 organizaciones, nosotros también logramos el año pasado que Bomberos participara, y hay una representante de Bomberos que va a las reuniones, entonces la idea que cuando nosotros nos metimos al Consejo de Salud, la idea de nosotros era sacar el Consejo hacia la comunidad para que la gente conociera y supiera que existe un Consejo de Salud (CAN-C).*

La historia fundacional de los CDL les ha permitido ser pioneros en la reglamentación que han diseñado: *por haber sido el primero consejo conformado en este territorio... nosotros inventamos unos estatutos, o sea adecuamos los estatutos de los organismos funcionales y les hicimos unas modificaciones para que todos los consejos se rigieran por ese. Por ejemplo, en una parte dice son parte de este consejo todos los líderes de opinión con respaldo. O sea no necesariamente tienes que estar en una organización constituida sino que puedes ser un delegado de cuadra que tenga el respaldo de todos sus vecinos (CLF-C).* De esta manera son legisladores y legitimados por sus propias organizaciones.

Tienen experiencia *de liderazgo, de solidaridad, de organización y desde ese punto de vista quizás tengamos una cosa que no se equipara con otros consejos. Seguramente la trayectoria que han ido construyendo juntos les permite tener una estructura en el CODESALFE que tiene una mirada que sabe detectar problemas de salud, que sabe como resolverlos en conjunto. Y el desafío que se han planteado es cómo validamos eso, como darle una mayor participación todavía a nuestras organizaciones, eso es lo que nos falta. Porque ellas tienen potencialmente muchas capacidades, uno las ve que son personas y líderes muy valiosas, con una gran convicción, con un gran sentido social respecto de ayudarse unas a otras. (CLF-C).*

Como se puede apreciar en esquema n° 3 todos los actores tienen incorporado la necesidad de funcionar en conjunto con la comunidad representada a través de

organismos como el CCU o el CDL. Sin embargo, el CDL por su vinculación directa con la comunidad es una instancia de participación superior que los CCU.

ESQUEMA N° 3. Percepción de los actores sobre la representatividad ciudadana en salud

| | | | |
|-----------------------------|---|---|----------------------------|
| Actores: Sociedad Civil | Nivel de atención: Terciario | | Actores: Sector público |
| | <i>los representantes de la comunidad queremos aportar nuestras vivencias para que haya una comunicación del hospital hacia la comunidad, aterrizada, ir evaluando lo que esta haciendo e ir aportando nuestras vivencias</i> | <i>conversamos acerca de qué queremos nosotros que sea el hospital, y para donde ellos quieren que vaya el hospital también, cuales son las demandas ciudadanas en ese ámbito (CDL)</i> | |
| | <i>existe una estructura en el CDL que tiene una mirada que sabe detectar problemas de salud, que sabe como resolverlos en conjunto</i> | <i>Hay un trabajo con la comunidad importante, pero mucho antes de que el tema se tratara desde el Ministerio</i> | |
| Nivel de atención: Primaria | | | |

De esta manera la representatividad es la primera condición que se establece de manera institucional para canalizar la participación, dicha institucionalidad no constituye un fin en si mismo, típico de las democracias formales, sino que es comprendido como el canal para incidir en la toma de decisiones, o al menos en la construcción de una participación de tipo consultiva.

3.4. Sobre los recursos públicos y ciudadanos en salud

El tema sobre la disponibilidad de recursos en el área de salud interfiere directamente con los objetivos a lograr en participación. Refieren a la falta de recursos tanto humanos como de infraestructura¹⁸, no así materiales (insumos). Por ejemplo,

¹⁸ *Tenemos deficiencias físicas que hacen que la atención sea, por ejemplo el Servicio de Urgencia, no*

en uno de los hospitales se expresa que *necesitamos más médicos, necesitamos más espacio físico, o sea nosotros estamos dispuestos a atender, pero con más recursos humanos* (HEP-F). De hecho la falta de recursos humanos es uno de los toques para procesar los reclamos en las OIRS. La escasez de personal médico repercute en la posibilidad de dar cumplimiento acabado a los requisitos de una participación efectiva, si se retoma el tema de los derechos es casi inviable ejercer el consentimiento informado; los médicos expresan *que quieres que haga si tengo 20 pacientes en una hora, no me voy a poner a darle explicaciones* (HEP-F). Agravándose dicha situación por la incorporación de más tareas (Plan AUGÉ) manteniendo la misma dotación.

No obstante, la limitación señalada, se han organizado institucionalmente y han realizado un convenio con una empresa telefónica¹⁹, a través del cual aportan regularmente recursos, los que son destinados al área de participación, específicamente a capacitación.

En el nivel primario de atención, la escasez de recursos es también una realidad, partiendo por *la falta de espacio y su deficiente infraestructura, desde los baños hasta el mismo edificio* (CAN-F). Esto se ve agravado por *las exigencias que implica el AUGÉ para la atención primaria, así como con el aumento de la demanda (tanto en magnitud, como en términos de una mayor exigencia de parte de la población)* (CLF-F) El financiamiento que aporta el Plan AUGÉ, corresponde a los medicamentos, *pero no se ha aumentado la dotación de enfermeras, médicos, etc.* (CLF-F). Tal es el déficit, que los propios funcionarios realizan actividades tratando de resolver la situación: *incluso nosotros mismos cooperamos con plata de nuestros bolsillos para tener muebles de trabajo y adecuar la sala para atender decentemente, el material con el que trabajamos también lo costeamos nosotros.* (CAN-F)

El financiamiento para actividades relativas a la participación viene dada fundamentalmente por recursos municipales, siendo éstos entregados cada dos meses por la administración comunal de Pedro Aguirre Cerda, donde se reciben \$20.000 destinados a su área *-participación-*, *dinero que evidentemente no alcanza para nada* (CAN-F)

tiene una sala de espera adecuada para la cantidad de pacientes que atiende, lejos le quedo chico al tipo que evaluó el tema cuando lo hicieron, es una sala de espera miserable" (HEP-F).

¹⁹ *Nosotros tenemos un contrato con una empresa privada, la telefónica, que tiene teléfonos públicos, y nosotros de ahí sacamos, porque nosotros hicimos un contrato que ellos no tienen que dar una plata del teléfono público, del chaqueo, y por ahí ganamos un poco de plata* (HEP-F).

La mirada de la sociedad civil participante en los consejos es notoriamente más comprensiva frente a la escasez de recursos, y hasta propositiva. *Yo me di cuenta que una cosa es la idea que tiene la comunidad afuera y otra cosa es como te funcionan los hospitales, o sea, de repente te das cuenta que los hospitales no pueden hacer más, y la gente cree que no es así, la gente demanda, que tienes que atenderla y que tienes que atenderla, pero realmente con lo que cuentan los hospitales es mínimo, y yo creo que también es responsabilidad de cada uno de nosotros aportar tu granito de arena en la parte social.* (HEP-C)

En el consultorio La Feria utilizan los recursos recibidos por el municipio para incentivar un poco más el trabajo que están haciendo las distintas organizaciones (CLF-C), y la gente hace maravillas con los 30 mil pesos que se les dan. Cumplen con las exigencias, incluyen los factores protectores, cumplen con todas las condicionantes del programa. (CLF-C). Ello no significa que no sean concientes de la situación en la que se encuentra el consultorio, éste terminó su vida útil en términos de infraestructura. Entonces hoy día vienen lineamientos desde el ministerio, como por ejemplo la sectorización de la salud o el plan AUGE, la reforma de la salud y todas las cosas se hacen a medias porque no tenemos la infraestructura física ni humana que corresponde (CLF-C).

ESQUEMA N° 4. Percepción de los actores sobre la disponibilidad de recursos en salud

| | | | |
|--------------------------------|--|--|--------------------------------|
| Actores: Sociedad Civil | Nivel de atención: Terciario | | Actores: Sector publico |
| | <i>realmente con lo que cuentan los hospitales es mínimo, y yo creo que también es responsabilidad de cada uno de nosotros aportar tu granito de arena en la parte social</i> | <i>tenemos una planta de personal menor a la que deberíamos tener por la cantidad de personas que tenemos, eso está más que claro</i> | |
| | <i>hoy día vienen lineamientos desde el ministerio, como por ejemplo la sectorización de la salud o el plan AUGE, la reforma de la salud y todas las cosas se hacen a medias porque no tenemos la infraestructura física ni humana que corresponde</i> | <i>la principal carencia es de recursos humanos e infraestructura. Lo cual se ve agravado con las exigencias que implica el AUGE para la atención primaria</i> | |
| Nivel de atención: Primaria | | | |

Finalmente como se puede apreciar en el esquema n° 4 todos los actores están de acuerdo en el impedimento que significa la escasez de recursos para el cumplimiento de los derechos ciudadanos en salud. Sin embargo, la sociedad civil presenta una actitud menos crítica al respecto, posiblemente porque viven en contextos carenciados y han generado recursos resilientes para convivir con la escasez.

La paradoja que se presenta tiene relación con una participación instalada en contextos de escasez institucional, donde el Estado debería generar las condiciones materiales y humanas para el ejercicio de la misma, y no logra proveerlo, pero a su vez estresa a sus funcionarios con metas de mayor apertura a la comunidad. Siendo finalmente la comunidad la que “comprende y disculpa” el contexto de escasez institucional.

3.5. Sobre la toma de decisiones en salud

La quinta dimensión del análisis se vincula con la modalidad desarrollada para la toma de decisiones, lo cual es determinante del tipo de participación pasiva o activa que se ejerce en salud.

En los hospitales, dada la existencia de la instrucción para la conformación de Consejos Consultivos, la toma de decisión en conjunto es dificultosa; por una parte porque no es condición para el funcionamiento del Consejo, pero por otra por el nivel de organización de la sociedad civil. A pesar que se intenciona dicha participación la, *condición es que ellos tienen que ser capaces de saber qué es lo que quieren, pero ... son súper desordenados, yo digo que lata porque en el fondo se nota, se nota que son desordenados, entonces cuando tu tomas decisiones a nivel jerárquico o a nivel de estructura, tu puedes eludirlos porque no los ves con el poder que deberían tener (HEP-F).*

Las expectativas de participar en la toma de decisiones constituye una referencia para los funcionarios, a nivel primario ya que *en algún minuto se pensaba que... por ejemplo, como en otros países en algunos consultorios dentro del comité técnico había un representante de la comunidad. Yo creo que a ese nivel, no, no estamos preparado (CLF-F).* Si bien la toma de decisiones en conjunto aun no es viable, se rescata que hay un trabajo previo e *importante con la comunidad, pero mucho antes de que el tema se tratara desde el Ministerio... toda la vida hemos trabajado con la comunidad.* Siendo ésta la mejor condición para generar un proceso más participativo, ya que el acercamiento a la comunidad es desde la comunidad misma. *El consultorio La Feria fue construido por los propios pobla-*

dores, en el año 52, cuando nace la población La Victoria con la toma. Por esta razón, las personas sienten orgullo por el consultorio así como también un sentido de pertenencia (CLF-F).

Para la sociedad civil que participa en el nivel terciario de salud, el tema de la toma de decisiones esta detenido, y ello se debe a la concepción de superioridad que tienen los doctores, *porque de hecho hay como una contradicción entre el usuario y el profesional de la salud, porque claro, como el médico es el que sabe no ve la necesidad de escuchar al paciente, ese es en el proceso que estamos.. Por ahora está el proceso y la participación es sólo formal.* (HEP-C). Además de la perspectiva medica, como limitante de la toma de decisiones en conjunto existe un problema de acostumbramiento en la relación entre los doctores, directivos y los usuarios, y nosotros como sus representantes. Igual se nos entregan copias de la cuenta pública, pero no hay incidencia en el proceso porque es muy vertical la decisión, no se escucha a la base como nosotros lo hacemos en los centros de salud locales (HBL-C).

Distinta es la percepción desde la sociedad civil, del proceso participativo en el nivel de atención primaria. En ese sentido, *en los centros de salud familiar- los antiguos consultorios- nosotros tenemos una participación real porque hay más horizontalidad en las decisiones y una comunicación más pareja entre la directora de nuestro centro y nosotros en las reuniones periódicas; muy distinto a como es la cosa acá hoy por hoy* (HEP-C).

Probablemente dicho proceso participativo se vincule con el hecho que *el consultorio fue formado de abajo pa´ arriba y no de arriba pa´ abajo, o sea desde los mismos pobladores, entonces el sentimiento de pertenencia que hay es muy fuerte*²⁰ (CLF-C).

Finalmente como se puede apreciar en el esquema n° 5 la toma de decisiones en conjunto tiene matices dependiendo desde donde se ubique en el nivel de atención de salud, siendo mucho mas viable en el nivel local – primario, que en el terciario.

²⁰ Pero ahí mismo en el terreno donde estaba la escuela, estaban las carpas de la cruz roja. De allí comienza a gestarse, desde los mismos pobladores, el tema del consultorio. Se deja el espacio y se construye. Venía una sola enfermera con un médico en principio. Luego empezó a tomar cuerpo y a trasladarle al gobierno y toda la cosa para que funcionara. Nosotros siempre hablamos de mi consultorio, mi vecino, mi pasaje (CLF-C).

ESQUEMA N° 5 . Percepción de los actores sobre la toma de decisiones ciudadanas en salud

| | | | |
|----------------|---|---|----------------|
| | Nivel de atención: Terciario | | |
| Actores: | <i>no hay incidencia en el proceso porque es muy vertical la decisión, no se escucha a la base como nosotros lo hacemos en los centros de salud locales</i> | <i>cuando tu tomas decisiones a nivel jerárquico o a nivel de estructura, tu puedes eludirlos porque no los ves con el poder que deberían tener</i> | Actores: |
| Sociedad Civil | <i>Esto venia de arriba, y a nosotros nos molesto porque somos nosotros los que estamos trabajando, o sea que nos pregunten si estamos de acuerdo de que la forma en que van a trabajar</i> | <i>Yo creo que a ese nivel, no, no estamos preparado</i> | Sector público |
| | Nivel de atención: Primaria | | |

El proceso de ingerencia en la toma de decisiones efectivamente responde a la cercanía y confianza entre los funcionarios y la comunidad, relación construida a lo largo del tiempo, relación con ingerencia desde los inicios de los consultorios. Dicha relación pierde posibilidades en el nivel terciario de salud, por la lejanía, el anonimato y aun más por la incapacidad de articular demandas en conjunto, desde la sociedad civil.

4. Conclusión

Si la participación es la necesidad de empoderamiento por parte de la ciudadanía para ejercer un rol activo sobre las políticas y medidas gubernamentales que se diseñan, ejecutan y evalúan, y se refieren a sus intereses cotidianos, sin duda que la salud es un área donde el empoderamiento debe ser un camino claramente marcado, tanto desde el Estado como desde la ciudadanía. Ahora bien, esta senda se camina paulatinamente, y para llegar a dicha meta es importante conocer en qué punto está hoy el trayecto recorrido. Si se recogen los antecedentes del análisis antes desarrollado, donde se observaron las miradas de los actores y los

niveles institucionales sobre las categorías referidas a la participación y se trata de adjudicar a dichas percepciones un tipo de participación según la gradiente antes presentada, se pueden observar los resultados de la tabla n° 2.

TABLA N° 2. Estado de la participación en el área de la salud

| Actores \ Categorías | Derechos ciudadanos | Deberes ciudadanos | Representatividad ciudadana | Recursos | Toma de decisión conjunta |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------------|----------------|---------------------------|
| Funcionarios nivel terciario | información II | instrumental II | consultiva III | instrumental I | consultivo III |
| Funcionarios nivel primario | instrumental I | instrumental I | gestionaria IV | instrumental I | consultivo III |
| Representantes nivel terciario | empoderamiento VI | gestionaria IV | accountability V | gestionaria IV | consultivo III |
| Representantes nivel primario | informativa II | consultiva III | empoderamiento VI | gestionaria IV | consultivo III |

Fuente: Elaboración propia.

El proceso participativo es dinámico, varía desde la perspectiva que se lo mire, y no es unívoco. No obstante, se pueden apreciar que:

- A nivel de la ciudadanía existe una mayor percepción sobre el desarrollo de la participación, tanto sobre el deber ser de la misma como sobre la situación actual.
- A nivel de los funcionarios existe una percepción sobre un menor desarrollo ciudadano, dado que refieren a niveles inferiores de la gradiente, y posiblemente se atribuya al temor al cambio organizacional.

Si este análisis se vincula con la tabla n° 1 donde se desarrolla la gradiente según las indicaciones ministeriales sobre los tres objetivos contenidos en los Compromisos de Gestión sobre Participación. Allí se observa que están presentes todos los niveles de la gradiente, pero con menor desarrollo los tres últimos (gestionaria, *accountability*, "empoderamiento").

Entonces la triada del análisis se compone por la normativa institucional; la implementación institucional (representada por los funcionarios) y el ejercicio ciudadano. El balance de esta trirrelación desemboca en lo siguiente:

- La normativa institucional delimita los espacios de participación (los tres objetivos) pero dentro de dicha delimitación permite que se despliegue la gradiente en todos sus niveles.
- La implementación institucional tiene dos niveles de profundidad. En la atención hospitalaria solo llegan al nivel consultivo. Y en la atención primaria, llegan hasta la cogestión. Evidentemente en el primer caso el desarrollo del tema participativo es menor y se ha incorporado como un requisito ministerial (desde arriba). La práctica participativa en los consultorios es de largo tiempo, y la cercanía con la comunidad sin duda, genera un espacio de presión mayor por ingerir en los temas de salud.
- La ciudadanía es la misma en ambos niveles institucionales. Pero por un lado no logran expresar sus demandas en la constitución de un colectivo mayor para participar en el nivel terciario. Posiblemente debido a la concurrencia de múltiples organizaciones de diferentes comunas. Por otro lado, cuando logran organizarse expresan sus inquietudes y tratan de ir un paso más allá, hacia el empoderamiento en el sector salud. Claramente esto se observa en el nivel primario, no siendo casual que los consultorios estudiados hayan sido creados por iniciativa de la comunidad misma. Nacieron como una necesidad desde abajo.

Por consiguiente, estos tres niveles del análisis, permiten afirmar que el tema de la participación no se puede abordar ni desde un enfoque institucional, ni pluralista, ni societario, solamente, porque la salud es un bien común que requiere la transdisciplinariedad para comprenderlo, orientarlo y acompañarlo en todos sus matices.

Finalmente si se debieran realizar recomendaciones para la implementación de las políticas participativas en salud, se debería tener presente lo siguiente:

- En relación a la normativa institucional: considerar que las orientaciones de las mismas puedan abarcar toda la variedad y particularidad de los niveles de atención, tanto central, regional como local.
- En relación a la implementación: considerar la sobre perspectiva biomédica de los funcionarios de salud, y generar instancias de capacitación que aporten

elementos para comprender el proceso participativo ciudadano, tanto sea que deban generarlo, fortalecerlos o desarrollarlo. Y acompañar con recursos específicos que permitan asumir las nuevas responsabilidades que la normativa indica cumplir.

- En relación a la ciudadanía: considerar la trayectoria participativa de la comunidad, a fin de acompañar el proceso requerido para desarrollarla, teniendo presente que no es una obligación del estado el desarrollo de la ciudadanía, sino de la propia sociedad civil.

5. Anexo

Distribución de la muestra e identificación para el análisis

| Tipo de Institución | Número de Entrevistados Funcionarios | Código de identificación | Número de Entrevistados representantes de la comunidad, en los Consejos | Código de identificación |
|---|--------------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| Hospital El Pino | 2 | HEP – F | 1 ²¹ | HEP – C |
| Complejo Asistencial Barros Luco (hospital) | 2 | HBL – F | 3 | HBL – C |
| CESFAM Amador Neghme | 2 | CAN – F | 2 | CAN – C |
| CESFAM La Feria | 1 | CLF – F | 3 | CLF– C |
| Total entrevistados | 7 | | 9 | |

Fuente: elaboración propia.

²¹ Se realizó una entrevista grupal (cinco participantes) con los representantes de la comunidad en el Consejo.

6. Bibliografía

CANALES, A. y MÁRQUEZ, R. (2006), "Una propuesta para el fortalecimiento del rol de la participación social en al superación de la pobreza". En: *Umbrales Sociales 2006*. Santiago, FUNASUPO.

CANTO, R. (2000), "Políticas Públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana". *Revista Gestión y Política Pública*, Vol IX, Numero 2.

CELEDÓN, C. y NOÉ, M. (2000), "Reformas del sector de la salud y participación social"; Organización Panamericana de la Salud, *Revista Panamericana de Salud Pública* 2. En: www.paho.org/spanish/dbi/es/ARTI—Celedon.pdf.

DE LA MAZA, G. (2004), "Política Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales (1990–2004)". Programa Ciudadanía y Gestión Local. *Revista Política* N° 43, Primavera.

DONOSO, N. (2004), "Estrechando vínculos con la ciudadanía". Ministerio de Salud del Gobierno de Chile, División Gestión de Red Asistencial, Unidad de Participación Social. Santiago. En: www.lachsr.org/observatorio/Brasilia/pdf/NoraDonoso_texto.pdf

ESCOBAR RIFFO, D. (2001), "La participación de la ciudadanía en los programas de promoción de la salud". Documento preparado en el marco del seminario de grado "Modernización y desigualdad social" dictado por el profesor Raúl Urzúa. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Mimeo. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/ddt/dcto8.pdf>.

EZPINOZA, V. (2004), "De la Participación Social a la Participación en un Nuevo Contrato de Ciudadanía". *Revista Política* N° 43, Primavera, pp. 149–183.

GARCÉS, M. y VALDES, A. (1999), "Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile". En: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/>

LARRAÍN, S. (2001), "Participación ciudadana y salud", En: <http://www.paho.org/English/HDP/HDW/citizenparticipation.pdf>.

MARCH, J. OLSEN; VERGARA (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Ed. FCE.

MARSHALL, M. T., SÁENZ, M. y SALINAS J. (1990), *Participación en Salud: Lecciones y Desafíos*. Corporación de Salud y Políticas Sociales. Santiago, CORSAPS, 1990.

MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (2005), *Ciudadanía y Clase Social*. Buenos Aires, Ed. Losada.

ORELLANA, R. y CELEDÓN, C. (2003), "Gobernanza y Participación Ciudadana. Equidad y Salud: Foro Liderazgo" En: <http://www.equidadensalud.org/foroliderazgo/archivos/CeledonOrellana.pdf>

PETERS, G. (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo" 2. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 2.

RACZYNSKI, D. y SERRANO, C. (1998), "Lineamientos para Construir una Matriz de Indicadores de Participación Social en Programas Nacionales Participativos". Informe Final de Consultoría: Asesorías para el Desarrollo, Santiago. En: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/>

SSMS, (2006), "La Cuenta Pública de Servicios de Salud y Hospitales". Documento Interno – Mimeo, Santiago de Chile.

RECCA, M. INES, ET AL (2007), "Participación ciudadana en salud: ¿proceso de cambios en desarrollo?. Observatorio de Equidad de Género en Salud. Informe 2006". Santiago de Chile, OPS.

Documentos del gobierno chileno y de otros organismos públicos:

GOBIERNO DE CHILE, (2005a), "Agenda Pro Participación Ciudadana. Bachelet Michelle". Santiago, 29 de septiembre. En: http://www.fes.cl/documentos/PP/agenda_p_ciudadana.pdf

— (2005), "Ley N° 19.966, AUGE Régimen de Garantías en Salud", En: <http://www.bcn.cl>

— (2004), "Ley 19.937 Autoridad Sanitaria. Publicada por el Diario Oficial el 24 de febrero del 2004" En: <http://www.bcn.cl>

– (2000), “Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. Oficio N° 030 del 07-12-2000”. En: [http:// www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos.htm](http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos.htm)

MINSAL, (2006a), “Compromiso de Gestión N° 7: Participación Social. Subsecretaría de Redes Asistenciales”. Documento Interno – Mimeo. Santiago de Chile.

– (2006b), “La Cuenta Pública de Servicios de Salud y Hospitales”. Documento Interno – Mimeo, 2006. Santiago de Chile.

– (2006c), “Modelo de Atención con Enfoque Familiar en Atención Primaria de Salud, División de Gestión de la Red Asistencial”. Documento Interno – Mimeo. Santiago de Chile.

– (2006d), “Modelo de Salud Familiar para la APS y anexos. Memorandum C211/N° 10, 2006”. Documento Interno – Mimeo. Santiago de Chile.

– (2006e), “Objetivos Específicos sobre los Compromisos de Gestión N°7”. División de Gestión de la Red Asistencial, Documento Interno – Mimeo, 2006. Santiago de Chile.

– (2006f), “Subsecretaría de Redes Asistenciales. Compromisos de Gestión 2006. Orientaciones metodológicas”. Documento Interno – Mimeo. Santiago de Chile.

– (1986), “Reglamento Orgánico De Los Servicios de Salud (Deroga Decreto Supremo N° 42 de 1986 Del Ministerio de Salud”. Documento Interno – Mimeo. Santiago de Chile.

MSGP, (2001), Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MSGP). Gobierno de Chile “Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Santiago de Chile. pp 12-15.

– (2003), “Ley 19880. . Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile”. En: http://www.conicyt.cl/oirs/acerca/Ley_19880.doc

OPS/OMS, (2005), “Unidad de entornos locales, Área de desarrollo sostenible y salud ambiental: Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de la salud.” Organización Panamericana de la Salud en conjunto con la Organización Mundial de la Salud. En: http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/Desarrollo_Local_Cumbre_ELS_corregido.pdf.

Sitios URL: Fecha de acceso: febrero a julio, 2007.

www.conicyt.cl

www.bcn.cl

www.guíaweb.gob.cl

www.innovacionciudadana.cl

www.lachsr.org

www.minsal.cl

www.modernizacion.cl

www.paho.org

www.ssms.cl

NOTA

El modelo de cooperación de radioenseñanza ECCA. La experiencia en África

Juana Rosa González Gopar*

I. El mapa de cooperación ECCA en África Occidental: su génesis y situación actual

En los últimos años, Radio ECCA se ha embarcado en diferentes proyectos de cooperación en África Occidental. La primera experiencia en esta zona – dejando aparte los cursos de alfabetización desarrollados en el Sahara Occidental entre 1967 y 1972 – tuvo lugar en Cabo Verde. Estamos hablando del año 1986. A raíz de una visita previa del Ministro de Educación de la República Caboverdiana, se entró en contacto con doña Dina Salustio, directora de la radio educativa de su país. Dentro de un programa de la UNESCO, ECCA envió a una persona con la misión de formar al personal local en las habilidades necesarias para el trabajo con nuestro sistema.¹

*Juana Rosa González Gopar es la coordinadora de Producción y Calidad de Radio ECCA.

¹ Más información en: JIMÉNEZ, M., *Informe de implantación del curso "Psicología del niño" (junio-julio 1986)*, documento interno de Radio ECCA: "La estancia en Praia, capital del Estado, en la isla de Santiago, del técnico de Radio ECCA, fue entre el 28 de junio y el 30 de julio, un mes. Con múltiples dificultades por la escasez de medios técnicos y humanos (se disponía tan solo de dos máquinas de escribir y una policopiadora), se elaboró el material impreso para el curso "Psicología da criança" (*Psicología del niño*), destinado a unos 1.500 profesores caboverdianos que sólo tenían una formación mínima de seis años. Para dicho trabajo se contó con los seis profesionales de Radio Educativa, a los que se formó en las técnicas de elaboración de material impreso para la enseñanza radiofónica, y en el diseño de un plan organizativo y pedagógico para poner en marcha el curso: promoción, distribución, matriculación y control económico y pedagógico. Todo ello en un mes. El curso constaba de 15 temas que se radiarían durante ocho semanas, a razón de dos clases por semana de media hora de duración".

Ya más recientemente, en alianza con Médicos del Mundo, a finales de los noventa (1998), ECCA intervino en Angola en un proyecto de salud denominado “Saúde e participação comunitária”, cuyo objetivo fundamental fue propiciar la participación comunitaria en la mejora de las condiciones de vida de las personas destinatarias.²

En el otoño de 2001, por iniciativa del entonces denominado ICFEM (Instituto Canario de Formación y Empleo), ECCA desarrolló también un breve pero intenso proyecto de colaboración en Tinduf. El proyecto se denominó “Programa de aprendizaje de Español para saharauis” y permitió certificar a doscientas ochenta personas.

Posteriormente, en 1999, la República de Cabo Verde fue escenario de una nueva intervención: la formación en la manipulación de alimentos de personas vinculadas a la hostelería. Luego vinieron nuevos proyectos que evolucionaron en la dirección de la transferencia de tecnología, dejando activo, en esta república insular, un Instituto radiofónico dependiente de la sociedad caboverdiana e integrado en la red de instituciones que usan el Sistema ECCA. La transferencia, llevada a cabo en mayo de 2007, ha posibilitado un esquema de cooperación triangular entre Canarias, Cabo Verde y Guinea-Bissau.

La historia de la cooperación ECCA en Mauritania se inició en 1999, aunque el primer curso no se impartió hasta el año siguiente. Entonces, también en alianza con la ONG Médicos del Mundo, ECCA realizó la adaptación de su curso “Salud y participación comunitaria” al marco local de Noaudhibou³. La experiencia

² Más información en: J. SUÁREZ, *Informe de implantación del curso “Salud y participación comunitaria” en Angola* (1998), documento interno de Radio ECCA: “Saúde e participação comunitária fue un curso elaborado con la metodología ECCA y fue posible gracias a la colaboración de la ONG Médicos del Mundo, la Dirección Nacional de Salud Pública del Ministerio de Salud de la República de Angola, la Delegación Provincial de Salud de Bengo y la Delegación Municipal de Salud de Dande. Se enmarca dentro de un proyecto de Médicos del Mundo denominado *Plan Estratégico para el Desarrollo del Sistema Local de Salud de Dande*. El curso, destinado a la población adulta analfabeta de la parte norte de la provincia de Bengo, nace en respuesta a la deficiente situación socio-sanitaria constatada en dicha población con la pretensión de propiciar la participación comunitaria en la mejora de las condiciones de vida. A tal fin, incluye un programa de contenidos que aborda temas como la participación comunitaria, salud y enfermedad, la alimentación, el agua, la higiene, las enfermedades de transmisión sexual y el desarrollo del niño, entre otros. Para la implementación del mismo, se utilizó una metodología basada en el Sistema ECCA de enseñanza a distancia, en este caso semipresencial, con tres soportes básicos: la clase radiofónica (10 clases), el material impreso (10 esquemas) y la tutoría presencial (11 encuentros)”.

³ Así es como se relata en: X. RIERA, *Memoria de Salud y participación comunitaria en Noaudhibou* (2000), documento interno de Radio ECCA: *La formación en producción y grabación se impartió a tres*

levantó igualmente el interés de las autoridades locales y, con la colaboración de la Dirección General de Cooperación con África del Gobierno de Canarias y la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional), en alianza con el Ayuntamiento de Noaudhibou, se puso en marcha un proyecto de alfabetización mucho más ambicioso que, desde sus inicios, tuvo la pretensión de extenderse al conjunto del país. Además, de forma explícita, la pretensión del programa era la de transferir la tecnología educativa de Radio ECCA a la sociedad mauritana. El proyecto logró extenderse a la capital del país, Nouakchott, y a otras localidades. Sin embargo, el doble objetivo pretendido, el de la ayuda concreta a la formación de personas con mayores necesidades culturales y el de la transferencia y dotación tecnológica, no se ha alcanzado totalmente; pues, hasta el momento, no se ha realizado la transferencia del sistema.

Del mismo modo, junto a este proyecto central, otras actuaciones parciales en campos como la animación a la lectura (en alianza con el Ayuntamiento de Cáceres), o de la participación comunitaria y la salud (en colaboración con el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y el IASS del Cabildo de Tenerife), se han desarrollado aprovechando la logística de ECCA en el terreno.

En el año 2003, Proexca, el Gobierno de Canarias, la Vicerrectoría de Cooperación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, y la Cámara de Comercio de Agadir concretaron una alianza con Radio ECCA para la puesta en marcha, en esta próspera ciudad del Reino de Marruecos, del programa CURESMA (Curso de Español en Marruecos). La primera edición del mismo supuso un éxito de matrícula y seguimiento. Para ECCA, se trata de una actuación que, junto a la enseñanza del castellano, pretende establecer lazos de cooperación y diálogo intercultural que miren al futuro inmediato.

Después, han venido cinco ediciones más de este proyecto, que han servido para dar a conocer la Institución en el país y ampliar su campo de actuación. Así, en 2006, se desarrolla un curso de Salud y participación comunitaria; y, al año siguiente, se desarrolla la experiencia piloto de IWALIWNE 1, primer nivel de Alfabetización en árabe. Actualmente se está impartiendo la primera edición del mismo.

profesionales del Ayuntamiento de Noaudhibou desplazados a Gran Canaria. Las clases se grabaron en hasania, dialecto del árabe culto, y en francés; ya que el 30% de la población es negro-africana y habla diversos idiomas como el wolof, pular, soninke, bambara, etc., pero entre ellos se entienden en un mínimo de francés.

La primera edición del curso se llevó a cabo del 29 de abril al 4 de julio, y la segunda del 16 de septiembre al 21 de noviembre de 2000".

2. Una historia que viene de lejos

Las siglas ECCA son, en su origen, el resultado de las iniciales de la expresión Emisora Cultural de Canarias, África y América. De hecho, a los dos años de haberse fundado la Emisora en la isla de Gran Canaria, ECCA actuaba en el territorio del Sahara Occidental, entonces colonia española. Esta actuación se extendió hasta que se inició la retirada de las tropas españolas y su sustitución inmediata por el ejército marroquí⁴.

La fundación de ECCA, vinculada a la Compañía de Jesús, incorporó una cierta sensibilidad "misionera" que, desde los orígenes va a hacer que esta Casa viva como connatural a ella misma una fuerte vocación hacia la actuación en países extranjeros. A inicios de los setenta, sucesivos encuentros de los PP. Francisco Villén Lucena y Luis Espina Cepeda con sus, por entonces, compañeros jesuitas Rogelio Pedraz, Tattembach y el insigne fundador de Fe y Alegría, el P. José María Velaz S.J., dieron lugar a una poderosa sinergia de la que nació una intensa actividad de cooperación en ECCA. La primera alianza se hizo efectiva con Radio Santamaría, en la República Dominicana⁵. Al poco tiempo, nacerá el ICER (Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica). Luego, en Caracas, sede fundacional del movimiento

⁴ COLECTIVO RADIO Y EDUCACIÓN, "El modelo ECCA de Cooperación" en *Cooperación para la educación de personas adultas*, Revista Radio y Educación n° 57, junio de 2006:

En 1967 la Dirección General del Gobierno del Sahara solicitó a Radio ECCA cursos de alfabetización en su territorio. Cuatro maestros, destinados en dicha Dirección General, se prepararon en Radio ECCA en Las Palmas para tal fin. Partieron hacia el Sahara donde iniciaron su tarea de profesores orientadores en seis niveles de formación.

Las clases radiofónicas grabadas en Canarias se emiten a través de Radio Sahara. Los materiales para el seguimiento de las clases (material impreso y las cintas con las clases grabadas) eran enviados semanal o mensualmente, a través de los aviones que regularmente cubrían la ruta entre Canarias y el Sahara.

Mientras, los cuatro profesores orientadores desarrollan su labor: Villa Cisneros, L'ayoun, Smara son poblaciones beneficiadas donde se encontraba gran número del alumnado que seguía los cursos de formación. Pero su trabajo no se limita a las urbes, los cuatro maestros se adentran en el desierto y siguen las rutas milenarias de las gentes nómadas trasladándose con ellas y con su ganado. Las jaimas se convierten en aulas improvisadas y las alfombras en la base donde se trabajan los esquemas de Radio ECCA.

Esta intensa y admirable labor se desarrolla durante 5 años hasta que la situación política se deteriora y los españoles deben abandonar el país. En su conjunto, se matricularon más de 2.000 personas.

⁵ R. WHITE, *Un modelo alternativo de educación básica: Radio Santa María*, Suiza, UNESCO, 1978.

educativo Fe y Alegría, nacerá el primer IRFA (Instituto Radiofónico de Fe y Alegría) de una serie que se extenderá también por Ecuador, Bolivia, Paraguay y Perú.⁶

El dinamismo de la cooperación ECCA establecerá nuevas alianzas por América Latina, las mayoría de las veces vinculadas a las presencias de la Compañía de Jesús, que hacen que, en la actualidad, catorce países de esta área geográfica cuenten con la actividad de alguna institución que usa el Sistema ECCA.

Durante la década de los setenta e inicios de los ochenta, el modelo de cooperación de Radio ECCA quedó, pues, refrendado. En síntesis, se articula en torno a los siguientes parámetros⁷:

- a) Tiene como objetivo fundamental la transferencia de la tecnología educativa ECCA a la sociedad con la que colabora.
- b) Cuenta, en el lugar de la actuación, con una contraparte institucional fuerte capaz de compartir los mismos fines educativos de ECCA, y con el respaldo financiero de alguna entidad de cooperación capaz del mismo.
- c) Actúa en alianza con otras entidades de cooperación cuando se delimitan bien los roles y favorece a la misión que se pretende.
- d) ECCA se retira de la actuación directa en cuanto la contraparte es capaz de utilizar con pericia suficiente las actividades educativas necesarias.
- e) ECCA ofrece la integración de las nuevas instituciones en la Red del Sistema ECCA, empeñada, fundamentalmente, en el intercambio de experiencias y la incorporación de las posibles mejoras de nuestra tecnología educativa.

La experiencia latinoamericana ha continuado en ECCA. Lo ha hecho fundamentalmente a través de la Red del Sistema ECCA y de algunas colaboraciones puntuales

⁶ Actualmente, Radio ECCA, Fundación Canaria tiene suscritos los siguientes convenios: de carácter general, con Fe y Alegría de Bolivia, Paraguay y Venezuela, con IRFEYAL de Ecuador, y con la Facultad de Ciencias de la Información de Piura (Perú); y para las Escuelas de padres, con el CISE de Argentina, IPSICOL de Colombia, SERCOF de Cuba, IRFEYAL de Ecuador, ECCA de México, ECCA de Panamá, Movimiento Nueva Familia de Paraguay, CECDEFAM de Perú y UCUDAL de Uruguay. Además, hay relación, sin convenio, con el ICER de Costa Rica, el IGER y la Escuela de padres de Guatemala, el IHER de Honduras y con Radio Santa María de la República Dominicana.

⁷ COLECTIVO RADIO Y EDUCACIÓN, "El modelo ECCA de Cooperación" en *Cooperación para la educación de personas adultas*, Revista Radio y Educación n° 57, junio de 2006.

con las instituciones que ya están funcionando. El ejemplo del IRFEYAL de Ecuador es, quizás, el más evidente en los últimos tiempos.

Algunos actos puntuales han servido para dar visibilidad física a esta colaboración.

- En Santa Brígida, en 1978, tuvo lugar un seminario sobre el Sistema ECCA con participación de algunos profesores y profesoras de las instituciones latinoamericanas.
- En 1990, en la República Dominicana tuvo lugar el Congreso de Alfabetización y Educación de Adultos por Radio, coorganizado por Radio ECCA y cuyas ponencias y la relación de asistentes están publicadas.⁸
- En 1992, en Las Palmas de Gran Canaria, tuvo lugar el Congreso de Escuelas de Padres ECCA, que contó con la asistencia de muchas de las instituciones latinoamericanas.
- En agosto de 1998, en el Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica (IGER), se celebra un encuentro para analizar las características de la clase radiofónica y la trascendencia de la misma en el Sistema ECCA. Además del equipo de Guatemala, participan Venezuela, Costa Rica y Canarias; en este encuentro se fragua el Congreso del año 2000 en Canarias.
- El Encuentro Internacional ECCA 2000, que tuvo lugar en Las Palmas de Gran Canaria, en mayo del año 2000, supuso el mayor intercambio de experiencias entre todas las instituciones vinculadas a nuestra tecnología educativa. Como resultado fundamental del mismo, tenemos el documento programático Declaración ECCA 2000, que marca los compromisos de los diferentes miembros de la Red y establece los caminos de desarrollo de la misma.
- ECCA participó en las Jornadas Educación y Desarrollo, organizadas por la Federación Fe y Alegría en la Casa de América, en Madrid, en octubre de 2004, lo que propició un nuevo intercambio con los institutos radiofónicos de Paraguay, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia.

⁸ E. RODRÍGUEZ FUENZALIDA (Coordinador) (1992), *Alfabetización y Postalfabetización por radio*. Madrid, Biblioteca de Educación de Adultos, 5. Editorial Popular y O.E.I. (Quinto Centenario).

Sin embargo, la carencia de medios económicos ha impedido que, siguiendo las pautas marcadas por la Declaración ECCA 2000, hayamos podido profundizar y consolidar la Red del Sistema ECCA, a pesar de los esfuerzos realizados, en distintos momentos, por el Catholic Media Council y por Fe y Alegría, y de la voluntad expresa de Entreculturas.⁹

La suma de las experiencias latinoamericanas y africanas nos permite reflexionar sobre nuestra propia actividad cooperante. En estas páginas, pretendemos tres cosas:

- a) Mostrar los contextos que afectan a nuestra cooperación.
- b) Señalar los elementos más significativos de nuestra experiencia.
- c) Proponer algunas conclusiones que ayuden para el camino que tenemos por delante.

3. Tres orillas: el contexto geográfico de Radio ECCA

Situadas en el Atlántico Norte, las Islas Canarias tienen una historia marcada por su posición geográfica. La conquista de las Islas para la Corona de Castilla finaliza en 1494. Es decir: dos años después de que las naves de Cristóbal Colón, tras recalar en el Archipiélago, emprendieran la travesía del océano. Desde entonces, América Latina ha sido, y nunca ha dejado de ser, una presencia fuerte para los hombres y mujeres de Canarias. Las relaciones comerciales con los territorios latinoamericanos hicieron de los puertos de las Islas lugar de paso obligado hacia o desde Europa. Muchas personas nacidas en nuestro archipiélago o descendientes de las mismas han pasado a formar parte de la historia americana: Anchieta, Martí, Arce Rojas, Taño, Betancourt y otros. Igualmente, el nacimiento de algunas de las ciudades americanas está vinculado a migraciones canarias. Más recientemente, Cuba primero y, tras la revolución vivida en aquella isla del Caribe, también Venezuela, se convirtieron en destino de muchos hombres y mujeres de Canarias que buscaron en aquellos países una vida mejor. Actualmente, en un sorprendente giro de la historia, son muchas las personas nacidas en diferentes países latinoamericanos las que han venido a vivir a Canarias a la búsqueda de

⁹ De hecho, con este objetivo de consolidar la Red, en marzo de 2009 se prevé la firma de un convenio entre Radio ECCA, Fundación Canaria y Entreculturas.

una mejor situación social y económica. De ese modo, sin duda, dentro del contexto español, todo esto ha provocado una notoria hermandad cultural y afectiva entre Canarias y América Latina. Nuestra memoria, nuestro modo de hablar y nuestro folclore son inexplicables sin esta historia de poderosos intercambios.

La segunda orilla a la que Canarias mira es Europa. Nuestra pertenencia a la comunidad política española marca profundamente la realidad social, cultural y económica de las Islas. Desde la época en que la familia Augsburgo llevaba la corona española, los intercambios comerciales y culturales con Flandes, el norte de Italia, y otros territorios bajo la dominación de los emperadores fueron muy intensos y propiciaron el establecimiento en nuestras islas de muchas familias provenientes de lugares diversos del viejo continente. Sin duda, la situación peculiar de Canarias, en medio de las vías comerciales hacia América, África y Asia, propiciaron una relación peculiar con las diferentes metrópolis europeas. De todos modos, incluso teniendo en cuenta esta especificidad, la historia de Canarias con Europa tiene, para lo bueno y para lo malo, mucho que ver con la historia de la ambigua relación del conjunto de España con la propia Europa. Sin duda, la avalancha del turismo a partir de los años sesenta y la incorporación a la Comunidad Europea a mitad de los años ochenta son dos datos que marcan nuestra historia reciente.

Sin embargo, Canarias está geográficamente enclavada a unos pocos kilómetros de la costa occidental de África. Con seguridad, los primeros pueblos que se establecieron en las islas provenían de aquella tierra. Si bien la tradición de los navegantes portugueses hacia África y Asia fue mucho mayor que la de los españoles, no dejó, en ningún momento, de darse un cierto intercambio comercial con África. Es cierto que la historia de la segunda mitad del siglo XX pareciera dar razón al lugar común que afirmaba que Canarias vivía junto a África mientras miraba hacia América. No obstante, hoy en día, la situación geográfica ha acabado por imponerse. Los intercambios comerciales con países como Cabo Verde, Marruecos, Senegal, Gambia o Mauritania aumentan año tras año. Las personas provenientes de estos u otros territorios del entorno llegan también a nuestras ciudades. El interés común por los fondos pesqueros o las posibles explotaciones petrolíferas generan más y más relaciones. De hecho, el Gobierno de España ha decidido establecer en las Islas la denominada Casa de África, paralela a la Casa de América, sita en Madrid, y a la Casa de Asia, sita en Barcelona.

En síntesis, por su historia y su geografía, las gentes de Canarias viven hoy con la mirada puesta en tres orillas: América, Europa y África.

4. Las posibilidades de cooperación de la sociedad canaria

El último cuarto del siglo XX y los inicios de este tercer milenio han supuesto un tiempo de prosperidad y estabilidad indiscutibles para la sociedad canaria. Como en el resto de España, la democracia ha propiciado un periodo de participación y vitalidad crecientes. La aprobación del actual Estatuto de Autonomía supuso una cada vez más amplia capacidad para asumir la responsabilidad sobre el propio desarrollo como sociedad. Las instituciones canarias, tanto las de ámbito regional (Gobierno y Parlamento) como las de ámbito insular (los diferentes cabildos), han promovido una conciencia de identidad y de responsabilidad sobre lo que aquí vivimos y sobre lo que sucede en nuestro entorno cercano.

Por otro lado, la entrada junto al resto de España en la Unión Europea ha tenido también mucho que ver con la mejora económica y la incorporación de la sociedad canaria, no sin desequilibrios y peligros, a eso que llamamos el Primer Mundo.

En este contexto, algunos elementos propician la actual dinámica de cooperación con los pueblos del entorno.

En primer lugar, la toma de conciencia sobre la realidad del continente africano es cada vez mayor. Muchos elementos lo muestran y lo facilitan. La situación en el Sahara occidental despertó, desde su fallida descolonización, la simpatía de grupos muy dinámicos de la sociedad canaria. La llegada de las pateras, con rostros africanos ateridos de frío, y la, cada vez más evidente, presencia de pobladores provenientes del vecino continente nos recuerdan a diario que África está ahí. A esto debemos sumar el interés creciente de las empresas canarias por las posibilidades de negocio en las relaciones que establecemos en la costa africana del Atlántico Norte.

En segundo lugar, toda esta toma de conciencia se hace en una época en la que muchos sentimientos de solidaridad encuentran nuevas mediaciones sociales hasta alcanzar una cierta apariencia de moda de cooperación. Está en el ambiente y es ambiguo, pero lo cierto es que las ONG han conseguido incluir en la agenda política, social y cultural los temas que se refieren a la Cooperación Internacional. Desde la, hasta cierto punto fallida, campaña del 0,7 % hasta la incorporación por parte de las empresas de eso que se denomina la responsabilidad social corporativa, hay muchos miembros sociales que propician y ven con buenos ojos la actividad de la cooperación internacional. De hecho, al igual que en otras sociedades de Occidente, en Canarias han ido surgiendo múltiples iniciativas y han empezado a vertebrarse no pocas estructuras que nos refieren a la cooperación.

La labor del voluntariado se suma a la de cierto número de profesionales que da cauce a esta corriente y propicia que muchas personas encuentren salida para su impulso solidario.

En tercer lugar, la toma de conciencia y la moda cooperativa han conseguido repercutir en la existencia de iniciativas públicas de cooperación. Esto sucede a todos los niveles de la administración. La Unión Europea ha creado diferentes fondos que abordan cuestiones como desarrollo, agua, deuda, energía o, el más que interesante, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para África. Del mismo modo, el Reino de España desarrolla su política de cooperación a través de una Secretaría general y de la denominada Agencia Española de Cooperación Internacional. El afianzamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma Canaria ha llevado al nombramiento de un Comisionado de Acción Exterior del que dependen la Viceconsejería de Emigración y la Dirección General de Relaciones con África. De hecho, se están dando pasos hacia la consolidación de una Agencia Canaria de Cooperación Internacional, mientras algunas organizaciones están impulsando un proyecto de ley sobre cooperación en el Parlamento Canario. Pero, además, las corporaciones insulares y locales suelen propiciar la aplicación de diferentes cantidades económicas a proyectos de cooperación exterior. En síntesis, en todos los niveles de la Administración pública la cooperación es un capítulo con asignación presupuestaria.

5. El lugar de la cooperación exterior en Radio ECCA

En medio de esta sociedad que posibilita la sensibilidad cooperante, la Fundación ECCA tiene sus peculiaridades. Hay dos que conviene resaltar: a) la cooperación como una consecuencia de la actividad de Radio ECCA, y b) un entramado institucional propicio.

En el artículo 6 de los Estatutos de la Fundación ECCA, podemos leer:

Frente a otras muchas posibilidades de acción, por tanto la primera opción de la Fundación, su objetivo más general, es la dedicación primordial a la formación y a la cultura, tanto en la sociedad donde la Fundación está radicada como también en otros países a través de Proyectos Internacionales de Cooperación para el Desarrollo.

Sin embargo, Radio ECCA no nació para ser una entidad de cooperación exterior en el sentido en el que tal cosa es entendida en la actualidad. Como vimos más arriba, desde sus inicios, ECCA extendió su actividad a otras sociedades. Siempre

lo hizo en colaboración con otras organizaciones y con el objetivo, ya señalado, de transferir nuestra tecnología educativa a instituciones capaces de hacer la misma misión de forma autónoma. Sin embargo, mientras ECCA concentraba algunos esfuerzos en esta tarea, no abandonaba su actuación en medio de la sociedad que la vio nacer. Radio ECCA nació para enseñar a las personas adultas. El éxito obtenido en el medio geográfico y social que la vio nacer, llamó la atención de quienes, a través –fundamentalmente– de la red de la Compañía de Jesús, la conocieron. De ese modo, ECCA fue invitada a exportar sus modos, sus habilidades. Lo hizo hace tres décadas con muchas entidades latinoamericanas y lo hace hoy también en África Occidental. Esta actividad cooperadora no sustituye la actuación de ECCA en España.

Junto a esta historia, el actual entramado institucional que sostiene a ECCA explica también mucho de nuestra forma de hacer cooperación. El Patronato de Radio ECCA está constituido por representantes de todos los grupos que la hicieron nacer, manteniendo la presencia predominante de la Compañía de Jesús como entidad que tuvo la primera iniciativa y proporcionó el primer impulso. El Presidente del Gobierno canario es ahora Presidente de honor del Patronato de la Fundación ECCA y el Provincial jesuita Presidente ejecutivo del mismo. Las Consejerías de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno Canario, por un lado, y de Asuntos Sociales y Empleo, por otro, tienen a sus máximos representantes sentados también a la mesa de este mismo órgano. Igualmente, la Presidencia del Gobierno de Canarias sitúa en el Patronato al Viceconsejero de la Presidencia, es decir, a quien tiene la responsabilidad sobre las políticas generales del Gobierno y sobre la cooperación exterior.

De ese modo, en la historia reciente, la “mística” inicial de los miembros fundadores –respetada por quienes hoy están en los diferentes ámbitos la Casa– y la nueva situación institucional canaria han acabado por sumarse para impulsar en ECCA una nueva actividad cooperante con el entorno africano.

Así, comienza a perfilarse, con trazos cada vez más seguros, un área dedicada exclusivamente a impulsar las actividades de cooperación educativa con otros pueblos y culturas, como se recoge en el objetivo estratégico C del Plan estratégico institucional 2005–2010¹⁰, área que se ha visto obligada a crecer y a entrar en

¹⁰ RADIO ECCA, FUNDACIÓN CANARIA (2006), *Plan estratégico institucional 2005–2010*, Las Palmas de Gran Canaria.

una dinámica nueva¹¹: formar a las personas para una actividad que, con el paso de los años, ha evolucionado en volumen y complejidad. Esta complejidad queda definida por el paso dado desde la pura asesoría de instituciones existentes hacia un modelo en el que la Fundación actúa directamente, aunque de modo provisional, en la atención a las personas adultas de esas sociedades. Así, al margen de lo que las instituciones latinoamericanas que usan el sistema ECCA están realizando, la propia Fundación desempeña un conjunto de actuaciones que, en la última memoria¹², queda plasmada en el alumnado de Cabo Verde, Mauritania, Marruecos y Guinea Bissau: dieciocho mil doscientas treinta y ocho (18.238) personas que se suman a las catorce mil ochocientos veintinueve (14.829) de la Península y a las sesenta y siete mil ochocientos treinta y seis (67.836) de Canarias.

6. Cabo Verde: el contexto y la actuación de ECCA

La República de Cabo Verde accedió a la independencia tras la *Revolución de los Claveles* en Portugal. En un artículo publicado en el número 55 de nuestra revista *Radio y Educación*¹³ encontramos muchos de los datos que explican la situación educativa en Cabo Verde. En síntesis, tras la independencia, la preocupación por la educación ha sido una realidad permanente. De ese modo, las estadísticas de esta república insular son manifiestamente mejores que las de otros países del entorno. Por tanto, la formación básica está bastante cubierta en la escuela caboverdiana. Las necesidades educativas de las personas adultas, allí donde ECCA tiene toda su experiencia, aparecen vinculadas al relativo auge económico de los últimos tiempos. Es decir, se trata más bien de unas necesidades educativas referidas a la formación profesional.

En el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004*, publicado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)¹⁴, Cabo Verde figura en el puesto ciento

¹¹ El Área de Cooperación Internacional nace como tal en el año 2004, con la finalidad de afianzar la red de cooperación educativa y solidaria a través del Sistema ECCA en África (prioridad 1), América y Europa Oriental.

¹² FUNDACIÓN CANARIA, Memoria 2007–2008 de Radio ECCA.

¹³ CARVALHO, M. (2005), "Transformación social con la educación: la experiencia de Cabo Verde" en *Educación y transformación social*, Revista *Radio y Educación* n° 55, junio.

¹⁴ PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, en <http://www.undp.org/annualreports/2004/spanish/>

cinco. Aunque es un puesto muy por detrás de la mitad del conjunto de los países del listado; sin embargo, tenemos que observar que es de los mejor situados en el conjunto del África Subsahariana. Sudáfrica es la siguiente entrada en esta lista, en el puesto ciento once. Algunos países vecinos de Cabo Verde tienen puestos muy inferiores: Senegal ocupa el ciento cincuenta y seis; Guinea Bissau, el ciento sesenta y seis, y así sigue una lista con países en peor situación. Sabemos que el índice de desarrollo humano toma en cuenta tres parámetros fundamentales: la esperanza de vida al nacer, la tasa bruta de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria y, finalmente, el producto interior bruto por persona en dólares. Todo esto refuerza nuestro análisis inicial: la cooperación en Cabo Verde, sin dejar de lado objetivos comunitarios y de educación más básica, puede tener un pie fuerte en la capacitación para el desempeño de trabajos demandados por una sociedad con perspectivas de desarrollo económico.

En este contexto concreto, las actuaciones de ECCA han contado con el patrocinio del Gobierno de Canarias y de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Este es su recorrido histórico:

- En 1986, el proyecto Psicología del niño, patrocinado por la UNESCO y desarrollado por el Gobierno de Cabo Verde.
- En 1999, el proyecto La manipulación de alimentos, patrocinado por AECID y Gobierno de Canarias y desarrollado por el Ministerio de Salud caboverdiano.
- Entre el 2001 y el 2005, el macroproyecto Formación de personas adultas a distancia (Sistema ECCA) para el desarrollo económico de Cabo Verde, con el patrocinio de la AECID y la Dirección General de Relaciones con África, y con la actuación de la Dirección General de Alfabetización y de Formación de Adultos de Cabo Verde.
- A partir de 2005, se aborda otro macroproyecto, Diseño y Desarrollo de un Sistema Nacional de Formación de Personas Adultas a Distancia, de Carácter Público, en la República de Cabo Verde, que sigue desarrollándose en la actualidad. Uno de los objetivos de este nuevo proyecto ya está finalizado: la creación de un diseño curricular propio para la formación de personas adultas a distancia en este país. En estos momentos, nos encontramos produciendo los primeros cursos que se enmarcan dentro de este nuevo diseño curricular. Este proyecto también está financiado por la AECID y por la Dirección General del Gobierno de Canarias.

Como tesis central de estas notas, venimos diciendo que la cooperación en ECCA pretende siempre un doble objetivo: ayudar a la formación de las personas en las sociedades en las que actuamos y, en segundo lugar, pero no con menor importancia, transferir nuestra tecnología educativa a alguna institución capaz de actuar luego con autonomía en esa misma sociedad.

Así, tras más de cinco años de intervención, en mayo de 2007 tiene lugar la transferencia del uso del Sistema ECCA¹⁵ a la Dirección General de Alfabetización y Educación de Adultos (DGAEA) del Ministerio de Educación de la República de Cabo Verde. Del mismo modo, la Radio Educativa empieza a funcionar plenamente¹⁶. La formación de sus cuadros nos conduce hacia una autonomía muy amplia en el que la labor del personal de ECCA queda más centrada en la asesoría y la asistencia puntual. En concreto, nuestra presencia actual se dedica prioritariamente a la colaboración con las autoridades caboverdianas en la elaboración de un Diseño Curricular Básico para Personas Adultas y a sentar las bases para la creación de un Subsistema Nacional de Educación de Personas Adultas a Distancia. Esta colaboración ya ha dado sus primeros frutos con la publicación, en abril de 2008, del *Desenho Curricular de Educação e Formação Geral de Adultos*.

¹⁵ Además del Convenio de transferencia del Sistema ECCA a la DGAEA en mayo de 2007, Radio ECCA ha firmado los siguientes convenios con países africanos: Convenio para la cesión de bienes con el Ayuntamiento de Nouadhibou (diciembre de 2008); Convenio de colaboración para desarrollar la experiencia piloto de Alfabetización en árabe para personas adultas con la AREF (Academia Regional de Educación y Formación de Souss Massa Drâa), en mayo de 2008; Convenio de prestación de servicios para el Proyecto de Alfabetización en árabe con el Ministerio de Educación Nacional de Mauritania (septiembre de 2006 y septiembre de 2007); anteriormente, desde el año 2000, se habían firmado diversos convenios y protocolos de acuerdo con el Secretario de Estado para el Analfabetismo y el Ayuntamiento de Nouadhibou, respectivamente. Asimismo, en el año 1999 se firmó un convenio, conjuntamente con Médicos del Mundo, con el Ayuntamiento de Nouadhibou, en Mauritania.; en 1998, con el ICFEM, para impartir un curso de Español en el Sahara; y en 1996, también con Médicos del Mundo, para actuar en Angola.

¹⁶ Según se informa en el Estudio técnico de viabilidad del proyecto, elaborado por J. Alonso en marzo de 2003, cuando ECCA llegó a Cabo Verde, ya existía un proyecto de Radio educativa que no había llegado a desarrollarse en su integridad. En aquel momento, sólo se disponía de un centro de producción de audio, financiado por el proyecto UNESCO IRIPALOP (Interactive Radio Instruction in Portuguese Speaking African Countries), donde se grababan programas educativos que se emitían a través de la Radio Nacional. Gracias a las acciones desarrolladas en el marco del Proyecto Formación de personas adultas a distancia (Sistema ECCA) para el desarrollo económico de Cabo Verde, se ha dotado de los medios y recursos necesarios para emitir con calidad en alta y baja frecuencia.

7. La cooperación triangular entre Cabo Verde, Guinea Bissau y España–Canarias

Siguiendo las directrices del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008, Radio ECCA ha reforzado de manera sustancial su cooperación para el desarrollo a través del modelo de *cooperación triangular*, es decir, la cooperación entre dos países del Sur, apoyados por uno del Norte. Una vez realizada la transferencia, Cabo Verde decide ayudar a sus hermanos y hermanas más necesitados de cultura y desarrollo, pues la mejor manera de demostrar que dominan el Sistema es enseñándolo a otros, compartiendo con otros su experiencia y su saber hacer. Así nació la idea de trabajar en un proyecto de Salud y Participación Comunitaria para Guinea–Bissau. Cabo Verde, la DGAEA, consciente del paso que estaba dando y con el acuerdo de Radio ECCA, se transforma de agente receptor en agente emisor de cooperación.

Este modelo supone una forma de cooperar más abierta, más amplia, más desinteresada, más respetuosa. Con el concepto anterior de cooperación, sólo los países ricos podían cooperar, ayudar, a los países pobres. Con el nuevo concepto de cooperación triangular, los países pobres en vías de desarrollo también pueden cooperar y ayudar a los países menos desarrollados y, quizás, con bastante más eficacia que los países del Norte, porque conocen mejor a esos países, saben de su cultura y sus tradiciones, saben de sus valores, saben de sus dificultades, saben lo difícil que es ponerse en marcha, conocen sus ritmos y sus formas... Los países del Norte tenemos dinero, tecnología, conocimientos técnicos, y prisas, muchas prisas, tal vez demasiada prisa cuando cooperamos con los países poco desarrollados. Es por eso por lo que la cooperación triangular puede significar una forma de cooperación más liberadora y más efectiva que la tradicional que se realiza de Norte a Sur.

Por eso, Radio ECCA se ha ido situando en un segundo plano, construyendo los puentes que otros han de cruzar, alumbrando discretamente el camino para que otros puedan avanzar, evitando perpetuar su presencia más allá de lo estrictamente razonable, dejando crecer en libertad.

8. Kelimat: alfabetización en Mauritania

Mauritania vive hoy un momento especial. Los gobernantes actuales afirman haber tomado el poder únicamente con la pretensión de organizar elecciones auténticamente democráticas. Sin embargo, la situación de la República Islámica

de Mauritania es compleja. Los indicadores de desarrollo humano no dejan un panorama muy alentador. La esperanza media de vida apenas supera los 52 años; las enseñanzas combinadas, desde la primaria a los estudios universitarios, arrojan una media del 45%; finalmente, la renta alcanza los mil setecientos sesenta y seis dólares (1.766 \$) por persona. De ese modo, Mauritania ocupa el puesto ciento cincuenta y dos en el listado total de los países que aparecen en el Informe de Desarrollo Humano.

Si nos centramos en algunos indicadores educativos, observamos que sólo el 51% de las personas adultas –mayores de quince años– están alfabetizadas. La cifra, comparada con el resto de los países del mundo, es mala; aunque no tan mala si observamos su mejora en los últimos: en 1990, la alfabetización sólo alcanzaba al 34% de las personas adultas. Si comparamos el dato con los países fronterizos de Mauritania, observamos que sólo Argelia (69%) tiene una mejor situación en la llegada de la alfabetización a las personas adultas. Marruecos (50%) presenta unos datos muy similares en porcentaje a los mauritanos. Sin embargo, Senegal (39%) y Mali (19%) se encuentran en una situación francamente peor.

En este contexto, la intervención de Radio ECCA ha sido la siguiente:

- En 2000, el curso Salud y participación comunitaria se impartió en Nouadhibou¹⁷ en dos ediciones sucesivas, una en colaboración con Médicos del Mundo y otra con el único apoyo del Ayuntamiento de Nouadhibou.
- A partir de 2001, Curso de alfabetización y post-alfabetización en árabe para personas adultas en el municipio de Nouadhibou y, posteriormente, para el resto de Mauritania: 2001 – 2005 (4 años). La financiación del proyecto corrió a cargo de la AECID y del Gobierno de Canarias.
- En 2004, Animación a la lectura, patrocinado por el Ayuntamiento de Cáceres.
- En 2005, Salud y participación comunitaria, en Dar Naïm – Noaukchott. Este

¹⁷ Los objetivos del proyecto eran: a) En la tarea de la producción de los materiales: elaborar un material didáctico dirigido a mujeres con un alto índice de analfabetismo, propiciar que el “corpus” del módulo estuviera presidido por la tríada salud, consumo y medio-ambiente, y conseguir que el programa tuviera como elemento integrador la participación comunitaria. b) Realizar un breve diagnóstico de la situación sanitaria en Nouadhibou en base a las realidades locales para favorecer la participación comunitaria como instrumento de lucha contra las enfermedades, aplicando las estrategias indispensables para asegurarla.

programa contó con la financiación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

- Una nueva financiación del Ayuntamiento del Las Palmas de Gran Canaria permitió que en 2006 se realizara otra edición del curso Salud y Participación Comunitaria, también en Riyadh – Nouakchott.
- A partir del año 2005 y hasta 2008 se han desarrollado tres fases del proyecto PAENLCA (Proyecto de Apoyo al Esfuerzo Nacional de Lucha contra el Analfabetismo), con financiación de la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias, de la AECID y del Ministerio de Educación Nacional de Mauritania.
- En 2008 también se ha llevado a cabo otra edición del curso Salud y participación comunitaria en Riyadh – Nouakchott, patrocinada por el Ayuntamiento de Cáceres y el IASS del Cabildo de Tenerife.
- Actualmente se están desarrollando dos nuevas ediciones de esta última acción formativa en el barrio de Cinqüème en Nouakchott, una patrocinada por la Junta de Extremadura y otra por el Ayuntamiento de Cáceres.

En la actualidad, el programa de alfabetización se desarrolla en las siguientes localidades: Noaudhibou, Rosso, Aleg y Rosso, y en los barrios capitalinos de Dar Naïm y Riyadh. La actuación en la República Islámica de Mauritania ha sido, para ECCA y su personal, un acontecimiento especial. Se trata de una intervención que exige la adaptación a una realidad cultural muy diferente a la originaria de nuestra institución. Las diferencias religiosas y culturales obligan a un esfuerzo grande para favorecer el intercambio y la apertura. La presencia de personas de ECCA, desplazadas a las diferentes ciudades mauritanas, ha sido complementada con la presencia de profesionales mauritanos desplazados a la sede central de Radio

ECCA en Las Palmas de Gran Canaria.¹⁸

La situación de la sociedad civil y política mauritana hacen especialmente difícil, en la actualidad, conseguir la transferencia de nuestro sistema educativo a una contraparte fuerte capaz de funcionar con autonomía. El Gobierno mauritano vincula la actuación de *Radio ECCA* a las campañas de alfabetización, un objetivo bueno en sí mismo. De hecho, ya son varios miles de personas, mujeres fundamentalmente, las que han alcanzado un punto de alfabetización más que aceptable. Mil anécdotas jalonan esta presencia y actuación en *Mauritania*. Sin embargo, desde la perspectiva de *Radio ECCA*, la alfabetización es un objetivo importante pero no el único. Para que una campaña de alfabetización genere un cambio real en el nivel educativo, otros programas deben apoyar esta formación encaminando a las personas adultas a obtener, al menos, la misma cualificación educativa que promueve la educación obligatoria. Para eso, la pretensión de *ECCA*, también en *Mauritania*, seguirá siendo la de transferir nuestro saber hacer a una institución de la sociedad mauritana capaz de funcionar en red pero autónomamente.

9. Proyectos en Agadir

A unos pocos kilómetros de las Islas Canarias, sobre la costa atlántica marroquí, la ciudad de Agadir se extiende espléndida. Desde el avión, los alrededores de la ciudad se asemejan a la costa del sudeste de la Península Ibérica: enormes extensiones cubiertas por los invernaderos denotan un fuerte desarrollo agrícola; sobre las playas, algunas instalaciones hoteleras apuntan un nuevo modo de vida. Marruecos ocupa el puesto ciento veinticuatro (124) en el Índice de Desarrollo Humano. La esperanza media de vida casi alcanza los setenta años (69,7); sin embargo, el nivel combinado de los tres niveles educativos, no alcanza más que

¹⁸ Entre los condicionantes de nuestro trabajo en Mauritania, destacamos los siguientes: a) se trata de un país joven, que evoluciona a gran velocidad desde una sociedad primordialmente rural a la actual concentración en la capital y algunas otras poblaciones; b) el interés de las personas por acercarse al estudio sorprende a las propias autoridades; c) el bajo reconocimiento económico de los docentes dificulta la tarea; d) los valores que ayudan a la educación, como la disciplina, la mirada hacia el futuro, el ahorro, no son siempre compartidos por el conjunto de la población meta; e) los modos de vida tribales siguen vigentes por debajo de la organización política oficial; f) el modo de presencia de lo religioso contrasta fuertemente con el medio europeo en el que vivimos y pensamos los miembros de los diferentes equipos de ECCA: los materiales, por más que cuidados en este aspecto, pueden resultar excesivamente laicistas para la mentalidad musulmana dominante en Mauritania; g) el carácter multiétnico de la sociedad no es fácil de recoger en nuestros programas que, por otro lado, están apoyados por una Administración pública que tiene su prioridad educativa en la enseñanza del árabe.

al 58% de su población; la renta media por persona apenas supera los cuatro mil dólares (4.000\$). En Marruecos, sólo la mitad de la población adulta sabe leer y escribir. No obstante, el noventa por ciento de los niños y niñas tienen ya acceso a la escuela.

En Marruecos se vive, probablemente con más intensidad que en otros países, la dialéctica entre la tradición y la modernización –al estilo occidental– en que está sumida buena parte del mundo árabe. Agadir se nos presenta como una ciudad cosmopolita, con fuerte influencia cultural francófona. Muchas empresas con capital internacional han visto en la comarca una posibilidad de desarrollo centrado, fundamentalmente, en la agricultura y el turismo. Los ciudadanos y ciudadanas luchan con ahínco por la mejora de sus condiciones económicas y anhelan las posibilidades de desarrollo que llegan a través de la señal de televisión y en las nuevas empresas donde muchos de ellos encuentran trabajo. El pluriempleo ayuda a mejorar su nivel de vida.

En este contexto, Radio ECCA ha formado parte de una alianza que le ha permitido dar sus primeros pasos en el país a través del proyecto CURESMA (Curso de Español en Marruecos). Frente a otros proyectos de cooperación, aquí tenemos algunas características diferenciales:

- La población meta a la que nos dirigimos es, fundamentalmente, la naciente clase media de la ciudad de Agadir. No se trata, por tanto, de personas con bajo nivel educativo. Se trata, mayoritariamente, de estudiantes o profesionales que trabajan en empresas turísticas, comerciales o agrícolas con proyección en el exterior.
- El medio que usamos no es aquí la radio sino internet, pues nuestro sistema pedagógico y educativo se ha mostrado igual de eficaz a través de la red.
- Los contenidos de este proyecto de cooperación no se parecen a otros realizados hasta el momento. Hablamos de enseñanza del castellano. Es cierto que, a través de la enseñanza de la lengua, incidimos en el fortalecimiento de los lazos culturales y de las posibilidades de intercambio entre la comarca de Agadir y la sociedad española en general y canaria en específico.

Además, estas otras observaciones dan razón de cómo la misión de ECCA se realiza en el proyecto CURESMA:

- a) La alfabetización digital y la posibilidad de acceder a Internet y a la for-

mación en línea suponen un paso más en la lucha contra las desigualdades Norte – Sur, pues la aparición de Internet ha acentuado la brecha entre ambos hemisferios.

- b) En estos momentos, la población de Agadir está experimentando un fenómeno parecido al vivido en España en los años 70: una especie de “Edad dorada de la Educación”, y las demandas son diversas. Estas personas que, efectivamente, no tienen un bajo nivel educativo “tienen fe”: creen firmemente que la formación continua y complementaria puede ayudarlas a crecer, no ya económicamente, sino como profesionales y personas. Hay auténtica sed de formación, pero – como comentan las personas del sector de la hostelería con las que fácilmente tenemos relación – la cultura es, para su situación económica, muy cara. Para sus padres y madres, simplemente un lujo que no pueden pagar a sus vástagos. Sin embargo, encontramos casos de empresas que invierten bastante capital en la formación de su plantilla, de tal manera que coinciden, en una misma clase, el jefe y sus subalternos/as (hasta el más humilde). Y ese es otro de los logros del proyecto.
- c) Finalmente, como en el conjunto de los proyectos de cooperación ECCA, en este caso, la significación del mismo viene dada por la continuidad y el dinamismo que genere en la sociedad de Agadir. En ese sentido, debemos apuntar que el proyecto CURESMA, desarrollado entre los años 2003 y 2006, ha encontrado continuidad en las dos ediciones de ¡Comunicate! Curso de Español impartidas en 2006 y 2007), por demanda expresa del alumnado.

Pero Radio ECCA ya ha ampliado su campo de actuación en Agadir:

- En el año académico 2006–2007 se llevó a cabo el curso de Salud y participación ciudadana, financiado por el Gobierno de Canarias.
- En 2008 se desarrolló una experiencia piloto, para 60 mujeres, de un curso de alfabetización en árabe, Iwaliwne, financiado por la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias y la AREF SMD (Academia Regional de Educación y Formación de Souss Massa Drâa).
- Actualmente, se está impartiendo la primera edición de este mismo curso de alfabetización, que cuenta con el apoyo de la AREF, en virtud del convenio de colaboración que este organismo firmó con Radio ECCA en mayo de 2008 y el patrocinio de la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias

- En febrero de 2009 comenzó una nueva edición de ¡Comunícate! Curso de Español, financiada por la Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias, que cuenta, una vez más, con la ULPGC (Universidad de las Palmas de Gran Canaria) y la CCISA (Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Agadir) como socios.

10. Nuestra experiencia: de lo que pretendemos a lo que conseguimos

La pretensión de la Fundación ECCA en su cooperación está siempre orientada por el doble objetivo que venimos señalando: a) el fortalecimiento institucional que permita el traspaso de nuestra tecnología educativa a una entidad local, y b) la formación de las personas de modo que incidamos en la mejora de su situación de vida. Pero, ¿qué es lo que de hecho conseguimos?

En primer lugar, es evidente que se da cierto fortalecimiento de las instituciones locales. Se trata, sin embargo, de un fenómeno desigual. La experiencia en Cabo Verde nos lo demuestra ante resultados tan evidentes como el nuevo Instituto Caboverdiano de Educación Radiofónica. Del mismo modo, en Mauritania, gracias a múltiples corrientes, se creó en su día el Ministerio para la Alfabetización actualmente asumido por el Ministerio de Educación Nacional. En torno al proyecto CURESMA, en Agadir, se ha desarrollado una amplia alianza institucional que ha propuesto la creación de un Centro de la Lengua Española. Aparte de este nivel alto de institucionalización, los cursos de ECCA, fundamentalmente los dirigidos al tema de salud y participación ciudadana, han generado, en algunas ocasiones, cierto desarrollo del asociacionismo.

En segundo lugar, casi como efecto inmediato de lo señalado en el punto anterior, la educación ha pasado a tener una visualización e importancia social mayor. Esto, como decimos, tiene que ver con el fortalecimiento de las instituciones, pero también con la aceptación popular de los programas y por los efectos que ha generado en la población meta. Podemos destacar tres rasgos: el aumento de confianza en las propias posibilidades, la manifestación explícita de las mejoras personales adquiridas a través de los procesos formativos y la preocupación por la formación de los más jóvenes de la familia.

En tercer lugar, se da un fuerte intercambio cultural. Las personas de ECCA han entrado en contacto directo con poblaciones de notable diferencia cultural. El

respeto y el mutuo aprecio se han dado incluso a pesar de situaciones de conflicto o de negociación complicada. Se trata de un mutuo intercambio que, por otro lado, cualifica casi todo proceso de aprendizaje: el/la enseñante aprende, el/la aprendiz enseña. La formación de nuestra población meta ha implicado, a su vez, la formación de nuestros equipos personales. Nos hemos visto obligados por una nueva realidad a buscar nuevas precisiones en nuestro modo de actuar, a adquirir nuevos hábitos, a generar nuevos procedimientos de funcionamiento. La cooperación, en ese sentido, nos ha mejorado como institución.

Porque es evidente que nos hemos encontrado con situaciones inesperadas de las que hemos tenido que aprender: algunas consideraciones referentes a consecuencias ecológicas de nuestro proyecto¹⁹, la adaptación rápida a volúmenes de audiencia no previstos, el mantenimiento de los equipos técnicos en condiciones muy adversas, la generación de grupos de trabajo con barreras idiomáticas, la complejidad de las relaciones entre las personas de la sede central y las que están trabajando en el terreno, etc.

Para poder afrontar todas estas novedades con suficiente éxito, nuestra experiencia nos indica algunos puntos de interés:

- El Sistema ECCA de enseñanza a distancia y/o semipresencial es bueno. Está suficientemente contrastado en nuestro territorio de implantación inicial y también en otros ámbitos culturales. La confianza que tenemos depositada en él no es gratuita y se confirma a diario.
- El rigor y la profesionalidad en el trabajo es clave de la obtención de los objetivos señalados. La cooperación, tal y como se realiza en ECCA, no saldría adelante con equipos de voluntariado sin preparación adecuada. La sistematización de nuestros procedimientos es de extrema importancia. La formación de nuestras personas, tanto de las que están en el terreno, como de aquellas que se encargan de las labores de la sede central, debe orientarse a la construcción de un equipo humano que valora su propio trabajo, con una fuerte motivación altruista, contagioso en su entusiasmo para el conjunto de la institución y flexible en su aprendizaje.
- La alianza en torno al proyecto concreto que pretendemos realizar y en torno a la Fundación ECCA en general es una ayuda fundamental. Esa alianza se

¹⁹ Como la acumulación de pilas eléctricas allí donde el uso de la radio no estaba alimentado de red alguna.

genera desde el momento mismo de la toma de contacto y ha de perdurar una vez acabe la intervención específica en la que hemos estado implicados. Esa alianza afecta a las personas destinatarias, a quienes trabajan en ECCA y a las instituciones que nos dan cobertura económica o jurídica. La solidez de esa alianza permite superar conflictos o dificultades inesperadas.

Aunque en este apartado nuestra valoración no ha querido centrarse en los resultados numéricos de las actuaciones desarrolladas en África, no hay que olvidar que las cifras de alumnos y alumnas conseguidas constituyen un buen indicador del impacto de tales acciones. A continuación reproducimos la tabla de alumnado por países, extraída de la Memoria correspondiente al curso 2007–2008 ²⁰:

COOPERACIÓN 07–08. Alumnado por países

| Cabo Verde | Mauritania* | Marruecos | Guinea Bissau |
|---|--------------------------------------|---|--------------------------------------|
| 1. Convivencia en la escuela | | | |
| 2. Word | 1. Kelimat 1 | | |
| 3. Medio ambiente | 2. Kelimat 2 | | |
| 4. Alcoholismo | 3. Cultura popular 1 | | |
| 5. Inglés turístico | 4. Cultura popular 2 | | |
| 6. Francés para la venta y atención al público | 5. Cooperativismo | 1. Experiencia piloto de Alfabetización | 1. Salud y participación comunitaria |
| 7. ¡Comunícate! Curso de Español. Nivel 1 | 6. Salud y participación comunitaria | | |
| 8. ¡Comunícate! Curso de Español. Nivel 2 | | | |
| 9. Escuela de familia | | | |
| 5.485 | 12.161 | 67 | 525 |
| Total alumnado: 18.238 (11.821 de Formación Básica y 6.417 de Aula Abierta). | | | |

*Se desarrollaron dos ediciones de las distintas acciones formativas, excepto de *Cooperativismo*.

II. Hacia dónde vamos

²⁰ FUNDACIÓN CANARIA, Memoria 2007–2008 de Radio ECCA..

El horizonte está marcado por una doble tarea: el refuerzo de la Red del Sistema ECCA y la intervención en sociedades con fuertes necesidades educativas para las personas adultas.

El Plan Estratégico Institucional²¹ de Radio ECCA, aprobado en reunión ordinaria de su Patronato, a 13 de febrero de 2006, contempla ambas líneas de trabajo.

En la primera dirección, Radio ECCA pondrá en marcha las siguientes actividades:

- a) La actualización y ejecución del proyecto Portal Web para el Sistema ECCA.
- b) La celebración de encuentros periódicos entre todas las instituciones usuarias del Sistema ECCA.
- c) Un plan para intercambios profesionales entre todas las instituciones usuarias del Sistema ECCA.

En la segunda dirección, la referida a la intervención en sociedades con mayores necesidades educativas, ECCA actúa como una institución que colabora con otras. En este momento, el listado de presencias de ECCA se pacta con el Gobierno de Canarias, la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo y las autoridades educativas locales.

Todo esto nos obliga a la actualización del plan de trabajo del Departamento de Cooperación Internacional de la Fundación ECCA. Del mismo modo, nos vemos obligados a dotar a este departamento de recursos humanos, informáticos y mobiliario convenientes.

La actuación C.2.3 de nuestro PEI dice así: *Actualización de las normativas sobre la situación del trabajador o trabajadora de ECCA desplazado en tareas de cooperación internacional*. Al fin y al cabo, ECCA es una institución de personas y para las personas.

Los rostros de las mujeres que se reúnen bajo una jaima para escuchar la emisión radiofónica, revestidas con sus melfas, dan sentido a lo que hacemos desde esta Casa. Esos rostros están acompañados: profesores y profesoras locales, personal

²¹ RADIO ECCA, FUNDACIÓN CANARIA (2006), *Plan estratégico institucional 2005-2010*, Las Palmas G.C.

DOCUMENTO

¿Dónde se juega la justicia en nuestro entorno en los próximos diez años?

Luis de Sebastián¹

El 26 de mayo de 2009 ha fallecido en Vilanova i la Geltrú (Barcelona) Luis de Sebastián y Carazo. Muchos eran los lazos que unieron a Luis de Sebastián con la Revista de Fomento Social. En ella sus ideas encontraron acogida, tres veces se publicaron textos suyos: en 1997, 2000 y 2002. Si el primero se refería al euro (Revista de Fomento Social 52 (1997) 517-534) y el último al modelo económico del gobierno Aznar (Revista de Fomento Social 57 (2002) 101-113), el que volvemos a publicar ahora tiene un carácter más actual, pues aunque el título, “¿Dónde se juega la justicia en nuestro entorno en los próximos diez años?”, se refiere a los problemas de la justicia en los diez años que están terminando, leído ahora nos damos cuenta de que esos problemas no sólo no han sido superados, sino que algunos continuamente siendo muy actuales.

Con ocasión de la muerte de Luis de Sebastián se publicaron varias notas que hemos visto, en la prensa diaria: Josep F. MÀRIA S.I., “Intelectual por la justicia” en El País; Carlos LOSADA, “Un profesor de lujo” en La Vanguardia, ambas el 27 de mayo de 2009; Alfred VERNIS, “Un humanista en la economía” en Cinco días el 29 de mayo de 2009. A ellas remitimos a nuestros lectores. Luis de Sebastián había estudiado en los siguientes centros universitarios: Berchmanskolleg de Munich, Graduate Institute of International Studies de la Universidad de Ginebra, London School of Economics, así como en las universidades de Barcelona, Londres y Gregoriana de Roma; durante años perteneció a la Compañía de Jesús. Fue profesor en la Universidad Centroamericana de El Salvador y en ESADE de Barcelona. En el momento de fallecer era catedrático emérito de la Universidad Ramon Llull de Barcelona. De sus obras destacamos: Mundo rico, mundo pobre. Pobreza y solidaridad en el mundo de hoy (Santander 1992) La solidaridad. “Guardián de mi hermano” (Barcelona 1996), Neoliberalismo global: apuntes críticos de economía internacional (Madrid 1997), Los diez mandamientos: una versión secular (Barcelona 1998),

¹ Catedrático de ESADE – Universidad Ramon Llull, Barcelona.

La crisis de América latina y la deuda externa (Madrid 1988), El rey desnudo. Cuatro verdades sobre el mercado (Madrid 1999), De la esclavitud a los derechos humanos. La formación del pensamiento solidario (Barcelona 2000), Capitalismo y democracia en el siglo XXI. Nuevas tendencias y nuevos destinos (2000), Un mundo por hacer: claves para comprender la globalización (Madrid 2002), Los diez mandamientos del siglo XXI (Barcelona 2002), Razones para la esperanza en un futuro imperfecto (Barcelona 2003), Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América (Barcelona 2004) África, pecado de Europa (Madrid 2006), Un planeta de gordos y hambrientos. La industria alimentaria al desnudo (Barcelona 2009).

* * *

Mis amigos jesuitas me han hecho esta pregunta, esperando sin duda que les pueda iluminar con mi opinión sobre estas cosas. Mis opiniones les doy con todo cariño y entusiasmo. Son opiniones sobre lo que hay que hacer en el futuro. Hay que empezar, cuanto antes, claro, pero lo que propongo son cosas que requerirán la constancia y perseverancia que sin duda tiene en abundancia el colectivo de jesuitas a que me dirijo. Son sólo opiniones y sugerencias, algunas difíciles de documentar y de razonar convincentemente, pero razonables y según mi intuición, cada vez más importantes para el futuro. Al desarrollar estas ideas en nuestro encuentro trataré de razonarlas mejor.

La seguridad social

No dejar a los mayores desprotegidos, antes bien crear estructuras para atenderles. En los próximos años se va a dar una fuerte batalla para la reforma del sistema de pensiones, porque el interés en ello de las empresas financieras es muy grande. Administrar los ahorros de toda la población les supone un negocio muy atractivo. Es verdad que la evolución de la población, que lleva a casi invertir la pirámide de edades, plantea un problema real al sistema actual de pensiones. Pero hay que buscar soluciones desde la voluntad de mantenerlo substancialmente, aunque todo el mundo tenga que hacer algún sacrificio (retrasar la edad de jubilación, aportar algo más los beneficiarios mismos, aumentar impuestos, reducir algunos niveles de prestaciones, etc.)

Las alternativas que se proponen, fondos privados de pensiones (la solución chilena que José Pinera ha venido a predicar en España) lleva a profundas diferencias sociales, que además no están probadas. La propuesta que hizo al Círculo de Empresarios consistiría en que todas las personas menores de 45 años hicieran una contribución obligatoria a un fondo privado de jubilación, administrado por

la empresa financiera que cada cual escogiera. Esas personas dejarían automáticamente de aportar a la caja común de la Seguridad Social (pública), de donde, en el actual sistema, se sacan los pagos de pensiones. Lo cual implica que durante muchos años el estado tendría que hacer aportes substanciales a esa caja común o fondo público para poder seguir pagando pensiones. Habría que aumentar los impuestos y correr un déficit fiscal considerable. El fondo mantendría, o aumentaría su valor (que es lo que siempre se supone) según los rendimientos de los activos en que se invierta el fondo. En un período de vida largo es probable que las acciones hayan aumentado bastante de valor, y los bonos del estado hayan mantenido un rendimiento razonable, aunque menor que las anteriores. Pero eso no garantiza que en un momento dado, el valor del fondo sea suficiente para asegurar al jubilado una vida decente. Además, ¿qué pasa con los que tienen empleos intermitentes y pasan largos periodos desempleados? Obviamente se debe asegurar un mínimo a quienes han tenido mala suerte. El sistema solo se ha introducido en países donde se pagan pocas pensiones y no está probado.

La solución del problema de las pensiones tiene siempre una dimensión de futuro y un problema generacional. Hay que pensar en dar soluciones a los problemas de la gente mayor que no perjudique las oportunidades de los que ahora son niños y un día lejano serán jubilados, los viejos del futuro, como sería con un exceso de deuda pública que siempre acaba en impuestos futuros.

La emigración

La emigración de los seres humanos es un movimiento zoológico y económico imparable, que existe en todo el reino animal, y que en el humano ha habido siempre y seguirá habiendo, mientras con ella los individuos y los pueblos tengan – o crean tener – la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida. Es un fenómeno de fuerza cósmica imparable una vez que se pone en marcha en una dirección determinada. Aumenta en relación directa al número de personas provenientes de países pobres establecidas en el país de destino (Lo que se conoce como *efecto llamada*).

Es además un fenómeno necesario en la España del siglo XXI para mantener en pie la estructura productiva de España en un período de 10 años a 20 años, dado la dinámica de la población española. (Después las innovaciones tecnológicas pueden cambiar los términos de la ecuación)

Por lo tanto la emigración puede resultar beneficiosa tanto para los emigrantes que encuentren trabajo y se integren en la sociedad española, como para quienes se

benefician de su trabajo (empleadores y seguridad social). En este sentido hay que tratar de considerar a la migración y presentarla como algo positivo y constructivo, no como una amenaza o un problema, aunque, lógicamente, la forma concreta como se realiza puede generar problemas de rechazo mutuo, que se manifiestan en agresividad y discriminación por una parte y en anomia, agresividad o marginación voluntaria por la otra.

Es un hecho que la represión de la migración ilegal crea “precios de escasez” (para el paso del Estrecho, por ejemplo, o para cruzar el Río Grande) y por lo tanto incentivos para quienes organizan los flujos migratorios (los *tour operators* o *coyotes*) La organización de estos flujos ha contribuido enormemente a posibilitar la aventura, que una persona no se atrevería a emprender por sus propios medios. La endiablada lógica económica de la represión lleva a la corrupción entre las autoridades que controlan el sistema.

España tiene todavía mucha capacidad de recibir emigrantes. Menos del 1 % de los censados han nacido fuera de España. Y de este 1 %, la mitad son ciudadanos de la UE, jubilados o retirados, establecidos en las costas del Sur o de las Baleares y las Canarias. En Alemania casi el 6 % de los censados han nacido fuera del país y en Estados Unidos casi el 12 % de los censados han nacido fuera. El hecho de que los emigrantes se concentren en algunos puntos, como Almería, el Maresme, o las grandes ciudades, Madrid y Barcelona, puede dar la impresión de que hay muchos, pero no es así.

Pero la población tiene que ser educada para recibir a los emigrantes en términos de igualdad y convivir con ellos como ciudadanos del mismo estado. El racismo todos lo llevamos dentro, como un mecanismo más de auto-protección contra lo desconocido y lo diferente. Ese instinto primario tiene que ser controlado y dominado por medio de la educación, una educación que quite el miedo a lo desconocido y exalte la riqueza que hay en la variedad y la diferencia entre razas y pueblos. Naturalmente, a los emigrantes hay que educarlos también para que sepan convivir y comportarse en una cultura que le es extraña, a lo cual contribuiría mucho que les tratemos como ciudadanos de primera

Por otra parte, no cabe duda de que los flujos migratorios tienen que ser ordenados de alguna manera sensata y humana, para que los emigrantes no caigan en la marginación y sean perseguidos. El aprendizaje de la sociedad no es instantáneo. El proceso de aceptación por parte de la sociedad receptora y el de integración en ella requiere tiempo. Nos queda mucho por aprender en esta cuestión.

El empleo

No se puede olvidar que el trabajo es un derecho constitucional, porque es la base de los ingresos necesarios para vivir, del progreso personal y de la integración social. La obligación de quienes juraron la Constitución al asumir el cargo de gobierno sigue estando en vigor también en este artículo. El pleno empleo (como se suele definir normalmente) debe seguir siendo un objetivo prioritario de la política económica y social del gobierno, sea cual sea el modelo económico que adopte. Porque no puede adoptar un modelo que lleve inherentemente el rechazo al pleno empleo.

Sin embargo, cualquier tipo de trabajo no cumple este derecho y esta función social. Una simple estadística, un 3 ó 4 % de la fuerza de trabajo, puede no representar el cumplimiento del mandato constitucional. No basta la cantidad, hay que insistir en la calidad de los empleos que existen y los que se crean. Los empleos necesitan unos ciertos parámetros de aceptabilidad, en cuanto a la duración, a la remuneración, la posibilidad de aprender y de progresar, las condiciones materiales que constituyen el entorno del trabajo, etc. Se debe tratar de conseguir un pleno empleo de calidad

La falta de empleo afecta especialmente a los jóvenes y las mujeres, y esto no cambiará si no se toman medidas de fomento del empleo y de formación para el trabajo focalizadas a estos grupos. Se ha hecho en muchos países y se puede hacer en el nuestro. Se ha visto, por ejemplo, en Holanda y en otras partes que el trabajo a tiempo parcial (cuatro o cinco horas al día) beneficia mucho a las mujeres porque hace posible que combinen la atención a su hogar, hijos, etc. con el trabajo remunerado fuera del hogar.

Como no se puede ignorar los cambios que la tecnología, y la nueva economía que de ella ha surgido, han llevado a cabo en las condiciones y el concepto mismo de trabajo estable, hay que repensar el concepto de *estabilidad en el trabajo*. Lo que se necesita en el fondo no es tanto que no haya cambios de empleo, cuanto que en medio de tantos cambios se dé la posibilidad estable o permanente de encontrar trabajo, y la capacidad de adaptarse a él. Lo cual obliga a la sociedad que quiera disponer de posibilidades estables de empleo a trabajar en la capacitación permanente de los trabajadores para utilizar con provecho las nuevas tecnologías e incluso encontrar nichos para el autoempleo en la nueva economía. En dos palabras, capacitar para seguir aprendiendo

Probablemente también haya que reorganizar los sistemas del subsidio de desempleo, para eliminar abusos, hacerlo más flexible y adaptarlo a las necesidades de la nueva situación del empleo. En todo caso hay que seguir preocupándose y gastando recursos para renovarse y disponer de un buen servicio de ayuda a los desempleados. Y finalmente quizá habría que estudiar en serio la posibilidad de implantar la renta ciudadana que ya existe en algunas partes.

El acceso al crédito

El acceso al crédito es importante para insertarse en la economía productiva y en la sociedad de consumo. El crédito bien usado es un instrumento de progreso económico, porque permite anticipar ingresos futuros para aprovechar oportunidades presentes, y de madurez personal, porque induce al cálculo racional y a un comportamiento prudente en cuestiones económicas. Pero muchas personas, especialmente los jóvenes, no pueden adquirir viviendas por medio de hipotecas, porque la vivienda es cara, su empleo es precario y en definitiva no son sujetos de crédito. Otros en cambio son sujetos de crédito, aunque hayan protagonizado malversaciones y estafas. En esto la sociedad es muy injusta.

Por su parte, las pequeñas empresas necesitan crédito para modernizarse y competir, en una nueva economía de innovaciones tecnológicas que requiere inversiones en equipos relativamente costosos. El crédito hace posible las inversiones rentables que aseguren la supervivencia de las empresas pequeñas y aun medianas. Pero, de nuevo, muchas pequeñas empresas no acceden a los créditos industriales que, sin embargo, se prodigan a las grandes, aun a las peor administradas. Por no mencionar a los trabajadores autónomos, albañiles, taxistas, pintores, escritores, etc. que no tienen niveles de facturación como para abrir las puertas de los bancos.

En resumidas cuentas, se necesita un sistema de crédito social, que puede ser paralelo o puede estar integrado como agencia especializada en el sistema de crédito normal. En nuestros días se habla mucho de las microfinanzas y de los créditos a las personas de bajos ingresos. Hay nuevas experiencias, como el Grameen Bank, o Banco de los Pobres, en Bangladesh, copiado con mayor o menor éxito en otros países en vías de desarrollo. Esos bancos han recogido y puesto al día algunas ideas antiguas ya probadas y experimentadas entre nosotros, como las cooperativas de crédito, que ahora convendría renovar y mejorar. Se podría, por ejemplo, hacer regresar a sus orígenes a las cajas de ahorro, que ya juegan a grandes bancos y que están a punto de desaparecer enterradas en una hipocresía institucional increíble

La economía dual (aumento de la desigualdad)

El mundo se mueve, in virtud del proceso de mundialización, hacia un sistema de organización económica dual, con unos cuantos ciudadanos (y ciudades, regiones y países) muy ricos y poderosos, los ganadores de la mundialización, y otros muchos con una economía precaria, incierta, de bajo nivel y sin esperanza.

No es cierto que el mero crecimiento, sin redistribución de la riqueza, pueda cubrir esta brecha. Lo que se llama a veces "efecto rebalse" (trickle down en inglés), o las migajas de Zabalón, si preferís. Este efecto, si funciona en absoluto, funciona a largo plazo, a 20 o 30 años, y no por si mismo, sino que siempre ha necesitado el empuje y la dirección de la mano visible de un estado propenso a la redistribución de la riqueza. Esa es la historia de la prosperidad de los países del sudeste asiático, los tigres asiáticos que se suelen poner como ejemplo de desarrollo de países pobres.

De no hacerse nada para atajar el avance de la desigualdad, el mundo corre hacia un *apartheid universal*, en el cual los ricos y los pobres estarán física y geográficamente separados. Pero con una hostilidad mutua y guerra sorda entre ellos, probablemente implícita y no declarada, en forma de criminalidad, organizada o no, inseguridad ciudadana, asalto de sus fronteras (emigración), difusión de enfermedades, tráfico de drogas, por un lado, y nuevas cárceles y represión por otra.

Podemos deducir de los datos del presente, debidamente extrapolados, algunos fenómenos preocupantes del futuro inmediato que pueden derrumbar nuestra confianza en el mundo que hemos creado los países ricos. Los habitantes del mundo pobre tratando, cada vez con más osadía y desesperación, de pasarse al mundo rico, puede ser un ejemplo. Se darán nuevas formas de protesta, individual u organizada, de los excluidos de los beneficios de la mundialización, como nuevas *revoluciones* locales, basadas en la tecnología (exportación de virus, secuestros, bombas, atentados terroristas, ¿qué sé yo?)

La solidaridad internacional (¿qué hacemos con los pueblos pobres?)

Puestos a pedir apasionadamente cambios para eliminar la pobreza en el mundo, debiéramos pedir, además de la condonación total de la deuda externa actual para

los 50 o 60 países más pobres del mundo –que no estén en plena guerra civil–, hace falta establecer un mecanismo financiero para proveer a los países pobres de capital a largo plazo, dado que ellos tienen un ahorro interno muy pequeño e insuficiente para financiar el desarrollo, para que no vuelvan a incurrir en el actual nivel de endeudamiento al cabo de cinco años. Hay que combinar la condonación con la posibilidad de seguir recibiendo capital. No es fácil conceptual ni institucionalmente.

Apertura completa y sin condiciones de los mercados de los países ricos a todos los productos que sean capaces de vendernos, aunque hagan competencia a productos semejantes que producimos en nuestros países, como textiles, calzado, juguetes, muebles, etc. (muchos de los que protestaban en Seattle y Praga no estarán de acuerdo) Esto no es un argumento para un comercio indiscriminadamente libre, una liberalización comercial simétrica, sino para una apertura a simétrica, una acción afirmativa, para abrir los mercados de los países ricos a las mercancías de los países pobres, azúcar, por ejemplo.

La transformación de los préstamos blandos, o concesionales, en régimen bilateral, lo que constituye la mayor parte de la llamada *ayuda al desarrollo*, en donaciones puras y simples. Es decir, en transferencias que no generen deuda externa. Esas donaciones debieran ser de libre disposición y no *atadas* al uso de los recursos en compras y contratos en el país donante.

Medidas para hacer ilegal la venta de armas a países con conflictos bélicos, declarados o latentes, y regular seriamente (sin la hipocresía actual) el comercio ordinario de armas.

Ayuda médica en gran escala, cambiando para esos países los términos del comercio de medicinas, proporcionando asistencia con equipos, transporte y personal sanitario de todos los niveles.

Presiones internacionales para reducir, y eliminar si fuera posible, el mal gobierno de muchos de los países pobres, lo que exigiría a los países ricos, y sobre todo a sus empresas establecidas en aquellos, no contribuir a la corrupción de los funcionarios y gobernantes de esos países.

Asegurar que las empresas multinacionales practican en ellos una política de *buena vecindad*, y no se portan éticamente peor de lo que se portan en sus países de origen, donde las regulaciones y las leyes se hacen cumplir. Con la debida atención a todos los stakeholders (involucrados) en las operaciones de las empresas.

La justicia (Sistema judicial y penal)

Me refiero aquí a los aspectos económicos de la justicia solamente. El ejercicio de los derechos ciudadanos que todos tenemos cuesta dinero, de manera que cuanto más dinero tiene un ciudadano mejor uso puede hacer, en su favor, de los derechos que protegen a todos los ciudadanos en un estado de derecho. Y no es porque los derechos se compran o se vendan, ni porque suponga jueces y administradores corruptos, sino simplemente porque el uso de las instituciones, no se hace en el vacío, sino que requiere la movilización de recursos y de personas, lo cual cuesta dinero.

Esto se ve clarísimamente en el ejercicio de la justicia, donde, por ejemplo, el apelar sucesivamente contra una sentencia condenatoria cuesta mucho dinero contratando abogados, pagando fianzas, consiguiendo el trato óptimo que el sistema penal permite a los reos etc. todas ellas son acciones que requieren el uso de recursos. Si esto es así, se sigue que los ricos tienen mayor capacidad de aprovecharse de la justicia que los pobres, lo que da pie a que se diga que la justicia es una justicia de ricos. Y en algún sentido es verdad, aun en el país donde funcione mejor. Hace falta una justicia *ciega al dinero*, que no sea de ricos ni de pobres, que sea de todos los ciudadanos y que todos tengan acceso a los muchos y sucesivos recursos que prevé el derecho.

Para acercarnos a ello, haría falta que, así como hay abogados de oficio, se estableciera un fondo social, o *de oficio*, para pagar abogados, depositar fianzas y subsidiar los costos en general de usar el sistema judicial.

Obviamente, lo que decimos de la justicia se puede aplicar a todo el mundo de producción y distribución de los bienes públicos, como el conseguir subvenciones, el trazado de las obras públicas, la construcción de aeropuertos y de puertos deportivos.

Los colectivos marginados

Con la creciente prosperidad también parece crecer el deshecho de la sociedad, los marginados. El sistema utiliza y consume seres humanos para crecer, pero a algunos los arroja a la calle, cuando no son útiles ni provechosos al sistema. Este es el origen principal de la marginación. Muchos de los que hoy son marginados no lo serían en un sistema económico distinto, con una organización social más justa y solidaria. Los emigrantes, por ejemplo, si hubieran nacido en un mundo

más equitativo en la inversión y el comercio y su país se hubiera desarrollado más, no estarían en nuestras calles buscando algo para malvivir. Y los campesinos desplazados de sus campos, los enfermos despedidos de los asilos, los drogadictos no tratados, etc.

Por eso es razonable y justo considerarlos como víctimas de una mala organización que hemos dado a nuestra sociedad. No es siempre culpa suya. Normalmente su condición y situación es culpa del sistema, y remediarlo es responsabilidad de este. Los desempleados de larga duración son un claro ejemplo. Muchos de ellos, los más mayores e *inempleables* han acabado siendo marginados. No son marginados por no saber o querer trabajar, sino porque a una cierta edad nadie les emplea.

Hay que detectar las nuevas formas de marginación que se puede dar en nuestro medio. Quizá tengamos que ocuparnos de los marginados de la tecnología, por ejemplo, de quienes no tienen acceso a los ordenadores y a recibir la formación básica para utilizarlos, de los analfabetos del Internet. Quizá...

Por todo lo dicho creemos que las administraciones públicas son las primeras y principales responsables de resolver las complejas situaciones en que se ven los marginados, bien sea directamente bien sea indirectamente financiando a otros que lo hacen. Sin embargo, no se puede dejar toda la atención de los marginados a organizaciones de la sociedad civil, porque estas no tienen acceso a algunos resortes que mueven los elementos relevantes de la estructura (subsidios de desempleo, seguro social, pensiones, hospitales, educación, etc.) De hecho la atención que presta la sociedad civil es la más importante hoy día en España en la atención de estos colectivos. Es de justicia que se las favorezca como instrumentos que son de toda la sociedad para aliviar o resolver el problema

La estructura socioeconómica, el modelo de sociedad

La clave para cambiar la sociedad presente desde las raíces hacia arriba es cambiar o el énfasis que ponemos en la cantidad de posesiones a la calidad de vida. Por *cantidad de posesiones* entiendo el tener muchas cosas, las más posibles de la casi infinita variedad de productos, actividades y oportunidades que nos ofrecen los mercados, aunque no podamos disfrutar de todas ellas. Por *calidad de vida* entiendo tener un patrón de gasto y de consumo dictado por la disponibilidad de recursos económicos y limitado por la capacidad real de disfrutar de las cosas

esenciales de la vida. Es decir, vivir disfrutando, con paz y serenidad de espíritu, las cosas que podamos conseguir para sentirnos satisfechos sin perder la tranquilidad. Es casi el ideal epicúreo de la *aurea mediocritas*.

El peso de este cambio está en la educación y en ejemplo. Hay que comenzar – y continuar – en el seno de las familias, porque allá es donde se siembran los valores, los criterios para obrar rectamente, pero también los prejuicios. En las familias se aprende tanto el desprendimiento y la solidaridad como el amor al dinero y el deseo de emular a los demás en el consumo. La escuela debe ser la continuación de la casa, cuando en la casa se aprende la rectitud económica. Allí no se debe oír nada que suene como alabanzas del individualismo, la emulación y el triunfo de los más fuertes. Y lo mismo se diga de la iglesia.

Puesto a educar para cambiar el modelo, tenemos también que educar para sacudir la pasividad económica que caracteriza a nuestros conciudadanos, que se portan como si estuviéramos condenados rígidamente a vivir como nos lo imponen los intereses económicos de las grandes empresas. No se puede aceptar ningún determinismo materialista, en el sentido de que el devenir económico está todo determinado por la superioridad incontestable del modelo capitalista de economía de mercado. Hay que educar a las nuevas generaciones en la idea de que la historia está abierta, de que nada está predeterminado, que los hombres si tenemos voluntad y nos unimos en una acción colectiva podemos hacer cambiar cuantas veces sea necesario el rumbo de la historia y la trayectoria de la economía. Y para empezar hay que denunciar vigorosamente como el fraude intelectual que es el pensamiento único dominante en las cuestiones vitales sobre la organización y el funcionamiento de la economía y la sociedad.

Cultura de la moderación. Hay que educar en la moderación en el estilo de vida. Es difícil, pero no imposible, si se persevera y se forma opinión. Eso implica una rebelión masiva contra los patrones actuales de producción y de consumo de bienes y servicios, exaltando otros valores y usos posibles de las fuerzas y recursos materiales (formación, cultura, contemplación, disfrute, ocio, creación artística). La lógica económica pide, para no destruir empleo masivamente, el gradual desvío del consumo y la inversión hacia los bienes públicos o los nuevos bienes y servicios privados que fomentan y garantizan la calidad de la vida.

Siempre en la línea de la educación ciudadana para enfrentar los retos del futuro es necesario tomar conciencia del poder de los consumidores para controlar los mercados y las condiciones en que se producen las mercancías que adquirimos aquí o en el extranjero. Las grandes empresas multinacionales tendrán toda la capacidad

que se quiera para promover sus ventas, seducir al consumidor, innovar y ofrecer nuevas maravillas, pero al final de cuentas tienen que vender, y si no venden se arruinan, necesitan de gente como tu y como yo que les compre sus zapatos, sus ordenadores, sus programas, sus telefonillos, sus tarjetas de crédito etc. y que los usen etc. En definitiva el consumidor es el rey, aunque esta afirmación valga del colectivo de consumidores, no de cada consumidor individual y aislado, que suele ser arrollado por las mareas de la moda y la emulación. Tenemos que tratar de influir el sistema desde la esfera en la cual los ciudadanos realmente tenemos un resto de poder: en el consumo. Desde el consumo podríamos crear una protesta ciudadana contra la imposición de modas, marcas, ídolos, formas de vivir que no son racionales ni solidarias. La dificultad para ello está, naturalmente, en organizar una acción colectiva de consumidores suficientemente numerosa y decidida como para afectar los ingresos de las empresas. Los costos y beneficios de organizar estas acciones colectivas no se compensan. Las acciones son costosas para un beneficio ni muy grande ni muy evidente para cada persona individual. Sin embargo, las nuevas tecnologías nos ofrecen nuevos medios de movilización y organización. Ya hemos visto varias acciones colectivas, las protestas contra la OMC en Seattle y contra el FMI y el BM en Washington y Praga, como ahora contra la Comisión en Niza, que han sido organizadas sobre la base de las posibilidades que ofrece el Internet.

El poder de los consumidores se están ejercitando en la extendida práctica de la *banca ética* (no invertir en empresas que conculcan, directa o indirectamente, los derechos humanos) y en el *comercio justo*, que trata de soslayar la explotación de los pequeños productores de productos primarios como el café, por ejemplo. Otra muestra de poder que ha tendido efecto en varias ocasiones ha sido el boicotear productos concretos en situaciones particulares. La gente tiene más poder de lo que cree.

Conclusión

El futuro ha comenzado. Eso siempre se puede decir, porque el futuro siempre está sembrado en el presente. La siembra de desigualdad está siendo muy abundante en estos tiempos. De la misma manera, el individualismo y la avaricia se están lanzando a boleo. Eso sólo puede generar tempestades. Por otro lado la gente, o por lo menos, una buena mayoría siente desazón y descontento con el dominio de lo burdamente material y busca en valores espirituales, religiosos o no, un refugio, que no una alternativa, al modelo económico opresor. Poca gente, sin embargo,

piensa en alternativas a la economía de mercado pura y dura. Incluso los más radicales contestatarios sólo saben criticar y demoler. No tenemos constructores, líderes políticos que esbocen o propongan un nuevo diseño de sociedad. Porque para que surjan estos líderes no hay interés, ni hay incentivos, ni recursos disponibles. Cuanto menos se piense en ello, mejor para el *statu quo*, que bastante problemas tiene para mantener la cara de humanista. Nos espera una larga travesía. ¿Quién ayudará al pueblo escogido a atravesar el desierto?

BIBLIOGRAFÍA

SECCIONES: **Agricultura y alimentación / Ciencias de las religiones y Teología / Derecho / Desarrollo y cooperación / Desarrollo rural y sociología rural / Economía / Economía social / Educación y Psicología / Empresa / Ética / Filosofía / Historia / Historia social y económica / Pensamiento social cristiano / Política / Sociología / Varios**

AUTORES: Raúl OJEDA PAVÓN es profesor de Economía Española y Mundial en ETEA, Manuel SÁNCHEZ es licenciado en Filología, antiguo alumno y becario del Master Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD cursado en ETEA, así como los miembros de la redacción.

Las siglas ARF, JJRR y ROP de las noticias son las correspondientes a los autores habituales de las reseñas.

RECENSIONES

Desarrollo y cooperación

WORLD BANK (2008) *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, Washington, World Bank, 149 pp. (1ª parte) y 261 pp. (2ª parte)¹

BANCO MUNDIAL (2008) *Una nueva geografía económica. Panorama General. Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, Washington, Banco Mundial, 13+33 pp.

Antigua Guatemala, 12 de marzo de 2009. Se celebra el Encuentro Latinoamericano "Territorios Rurales en Movimiento", una iniciativa del RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) de Chile, que dirige un ambicioso programa denominado "Dinámicas Territoriales Rurales". Pretenden *definir estrategias comunes para la acción pública que creen mejores*

¹ Nos basamos en el texto en inglés. Al momento de escribir esta reseña no disponemos del texto completo en castellano sino sólo del resumen ("Panorama"). El año 2007, en esta misma revista, recensionábamos, con satisfacción, el Informe del Banco Mundial 2008, dedicado a la agricultura, y titulado de forma significativa: "Agricultura para el desarrollo". No hay coherencia entre los informes sucesivos. Cfr. *Revista de Fomento Social* 62 (2007) 641-648.

condiciones y mayores capacidades para dinámicas de desarrollo caracterizadas por ciclos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, a escala de los territorios rurales latinoamericanos. Asisten un centenar de personas muy cualificadas de toda América Latina, actores públicos o privados interesados en el desarrollo sustentable de dichos territorios rurales latinoamericanos. Una de las actividades del evento consistió en la presentación del *Informe del Desarrollo Mundial 2009*. Según testigos presenciales, la señora Marisela Montoliu, funcionaria del Banco Mundial, responsable de la presentación, se vio sometida a un bombardeo de intervenciones unánimemente críticas, incluso irritadas; no hubo una sola voz discordante: el Informe no gustaba a ninguno de los presentes.

¿Por qué esta reacción? Como adelantándose a estas críticas de los ámbitos “ruralistas”, el informe que vamos a comentar contiene un recuadro significativamente titulado: “¿Son antirurales los mensajes de este informe? No”²; se trata de un reflejo significativo de autodefensa.

Se comprende. *El Informe sobre el desarrollo mundial 2009* del Banco Mundial, dedicado al tema “Una nueva geografía económica”, y aparecido a finales de 2008, plantea de forma provocadora y polémica la tesis de que a) el crecimiento económico siempre ha sido y seguirá siendo desequilibrado; y b) concentrar los esfuerzos en corregir esas asimetrías no es el camino mejor:

*El principal mensaje del Informe es que el crecimiento económico será desequilibrado. Tratar de dispersar la actividad económica en el territorio significa desalentarla*³.

De ahí a que se considere que este informe es un ataque frontal a las políticas de compensación interterritorial o a los cada vez más numerosos programas de desarrollo local o de desarrollo rural con enfoque territorial, hay sólo un paso;

El esquema conceptual de la obra es muy sugerente, de una simetría que casi desconcierta, quizá un poco forzada. Sus nueve capítulos se resumen de forma expresiva en el gráfico que reproducimos a continuación en forma de tabla (entre paréntesis la numeración de los capítulos)⁴:

| | | | |
|--|---|--|---|
| Hechos (parte 1 ^a) | Densidad (1) | Distancia (2) | División (3) |
| Análisis (parte 2 ^a) | Aglomeración (4) | Migración (5) | Especialización (6) |
| Políticas (parte 3 ^a) | Urbanización (7) | Desarrollo territorial (8) | Integración regional (9) |
| Leídos verticalmente, los capítulos... | Interesan a todos los países de ingresos bajos y medianos: grandes y pequeños | Presentan más interés para los países grandes de ingreso mediano | Son particularmente interesantes para las economías de ingreso bajo y de menor tamaño |

² Cfr. p. 200. También hay recuadros para defenderse de la acusación de anti-descentralización (p. 231) y de anti-integración global (p. 261).

³ Cfr. p. xi.

⁴ Cfr. p. xii.

A la primera fila (“hechos”) los autores la denominan “dimensiones del desarrollo”⁵. Los tres capítulos de la segunda fila son los factores o fuerzas de mercado que impulsan esas transformaciones. Los tres últimos capítulos se dedican a las repercusiones normativas (sobre las políticas) de las anteriores dimensiones y fuerzas. La última fila de nuestro cuadro es un pequeño indicador de uno de los énfasis metodológicos del informe: aplicar a cada tipo de país el itinerario que más se adapta a su situación: así, la segunda parte vale más para Asia, la tercera para África subsahariana.

Este es, por tanto, el índice del Informe⁶:

Parte uno: El desarrollo en tres dimensiones (p. 47)

Cap. 1 – Densidad (p. 48)

Cap. 2 – Distancia (p. 73)

Cap. 3 – División (p. 96)

Parte dos: Configuración de la geografía económica (p. 125)

Cap. 4 – Economías de escala y aglomeración (p. 126)

Cap. 5 – Movilidad de los factores y migración (p. 146)

Cap. 6 – Costos del transporte y especialización (p. 170)

Parte tres: Replanteamiento de los debates sobre políticas (p. 197)

Cap. 7 – Concentración sin congestión. Políticas para promover una urbanización incluyente. (pp. 198 ss.).

Cap. 8 – Unidad, no uniformidad. PlanTEAMIENTOS eficaces para el desarrollo territorial (pp. 230 ss.).

Cap. 9 – Ganadores sin fronteras. Integración de los países pobres en los mercados mundiales (pp. 260 ss.).

Fuera de la numeración por capítulos, se intercalan 4 breves monografías por grandes áreas del planeta, que llevan el título común: “Geografía en movimiento”; referidas a América del Norte (pp. 44ss), Europa Occidental (pp. 122ss), Asia Oriental (pp. 193ss) y África al Sur del Sahara (pp. 283 ss.). El sentido del subtítulo utilizado viene dado por un breve capítulo introductorio, titulado significativamente: “Geografía en movimiento: Reseña del Informe: densidad, distancia y división”. Hay un capítulo previo muy útil titulado “Navegar por este informe” (pp. 33ss). Además se incluye un resumen (“Overview” o “Panorama General” en la edición castellana; pp. 1 ss.).

En la primera parte se describen sucesivamente—con una impresionante acumulación de datos factuales— los cambios en las

⁵ Utilizando una expresión que desconcierta un poco, por ejemplo, a los viejos lectores de Michael Todaro, que llamaba “dimensiones del desarrollo” al sustento vital, la autoestima y la libertad; o de su sucesor, el gigante Amartya Sen, con sus nuevas y ya consagradas dimensiones del desarrollo humano. Curiosamente, los autores de este informe no citan —en su amplísima bibliografía— una sola vez a este premio Nobel, ni a los informes anuales sobre desarrollo humano del PNUD (sólo se citan algunos informes de país); si hay una referencia a una obra de Todaro sobre las migraciones. Pero resulta significativo que sí se mencione con profusión a Adam Smith y sus conocidas tesis de *La riqueza de las naciones* acerca de las condiciones para el desarrollo de la economía.

⁶ La numeración de las páginas se refieren a la edición en inglés.

dimensiones de densidad (concentración de la producción y la riqueza; definida como la masa económica por unidad de superficie; p. 49), distancia (a esos lugares de concentración; la distancia mide las disparidades de riqueza o masa económica entre diversas áreas de un país; p. 74) y división (fronteras “mal utilizadas” como barreras económicas y comerciales entre los países; p. 97). Se resume lo ocurrido en el último siglo, aproximadamente.

En la segunda parte se analizan los factores que impulsan estas transformaciones: las fuerzas de mercado serían: la aglomeración (tratada de forma relativamente convencional; enumerándose hasta doce tipos de economías de escala; p. 128), los movimientos de factores (trabajo y capital; con especial atención a las migraciones, consideradas inevitables y deseables) y la especialización y el comercio. Se extraen las consecuencias de las investigaciones sobre política realizadas, aproximadamente, durante la última generación.

La tercera parte, de la que son expresión cabal los subtítulos de los capítulos arriba transcritos, examina las repercusiones normativas de la experiencia y análisis de las dos primeras partes del Informe. Se presenta un marco común para replantear tres debates relacionados con las políticas sobre la urbanización, sobre las zonas rezagadas de los países y sobre la integración regional y la globalización. El concepto de integración es la clave de esta última parte.

Lo esencial de las tesis de este informe queda explicado desde el principio:

En este Informe sobre el desarrollo mundial se sostiene que algunos países están obteniendo buenos resultados porque han promovido transformaciones en las tres dimensiones de la geografía económica:

- *Mayores densidades, como se observa en el crecimiento de las ciudades.*
- *Distancias menores, a medida que los trabajadores y las empresas migran para aproximarse a la densidad.*
- *Menos divisiones, a medida que los países reducen sus fronteras económicas y se introducen en los mercados mundiales para aprovechar las ventajas⁷.*

Criticando lo que llaman la focalización geográfica de los planes de desarrollo. Y hacen referencia a continuación a un concepto propio de “integración”:

En el Informe se aclara qué es lo que significa la integración económica. Significa una cosa: conectar mejor las zonas rurales con las urbanas, y los barrios pobres con las otras partes de las ciudades. Significa también conectar las provincias rezagadas y avanzadas dentro de una nación. Finalmente, también significa conectar a los países aislados y a los que están bien integrados. Estos conceptos de la integración económica son fundamentales para los tres debates en el contexto del desarrollo: urbanización, desarrollo territorial e integración internacional⁸.

Quizá el Informe fuerza el concepto de integración hasta hacerlo polisémico; e identifica integración con desarrollo, o al menos establecen una relación biunívoca entre ambos. Sólo parcialmente coincide este concepto con el que se maneja en la teoría de la integración, en el contexto de

⁷ P. x.

⁸ Ibidem.

acuerdos de libre comercio y/o de unión aduanera entre países, con más o menos profundización en las políticas comunes, tal como se maneja cuando hablamos del proceso de la "integración europea" o "centroamericana"⁹.

No es nuestra intención polemizar con el Banco Mundial ni con los grandes expertos en economía espacial o geografía económica que han redactado su informe; sería una lucha de "David contra Goliath". Sobre todo porque detrás de este informe hay una impresionante acumulación de información: una muy nutrida nómina de autores y colaboradores, una amplísima bibliografía (unas 1.000 referencias), una base estadística apabullante, así como unas elaboraciones subsiguientes manejadas por los autores que avalan sus afirmaciones. Ello les permite ofrecer una información muy rica a diferentes escalas (local, nacional, regional –plurinacional–, continental) con cifras de evolución y multitud de elementos

rigurosos de comparación¹⁰. Por otro lado, el informe ilustra muy bien la convicción de que determinadas unidades de información que, separadamente, parecen irrelevantes, cuando se juntan ponen de relieve fenómenos muy significativos¹¹. Impresiona la cantidad de análisis sobre las variables citadas en todas las regiones del mundo; el énfasis en los fenómenos sucedidos en países como China, India, Brasil o la atención de la problemática de los países africanos.

Sin embargo, con nuestros colegas y amigos del citado encuentro de Antigua, pensamos que las controvertidas tesis del Informe son exageradas, y que utilizan en parte un argumento falaz: *puesto que así son las cosas* (el crecimiento –y el desarrollo– siempre han sido desequilibrados) *así tienen que ser* (las políticas focalizadas en las zonas menos desarrolladas no son convenientes)¹². *Correlación no es causalidad* dicen los autores¹³, al discutir si el auge económico europeo se debió a la integración. ¡Quizás

⁹ El informe cita precisamente la obra ya clásica de SCHIFF, Maurice y WINTERS, L. Alan (2003) *Regional integration and Development*, Oxford University Press and World Bank. 321 pp. (edición castellana: SCHIFF, Maurice y WINTERS, L. Alan (2004) *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega colombiana). En un recuadro ubicado en la p. 119, en un contexto en que se sintetiza la historia de la integración europea, calificada de exitosa, se dice: *Así, la integración formal, de iure, siguió a la integración de facto, proporcionando un esquema y una estructura para profundizar las ya estrechas relaciones*. En el capítulo 9 se mide con indicadores bastante sofisticados la integración en cuanto acceso a mercados.

¹⁰ Se podrá encontrar, por ejemplo, la medida de la "densidad" de lenguas habladas por millón de kilómetros cuadrados, tanto mayor cuanto más nos acercamos del ecuador (p. 104); o de las restricciones fronterizas por países (p. 99); o un indicador del "premio" que supone para el consumo el medio urbano sobre el rural (p. 141); o un mapa muy expresivo de la densidad del transporte marítimo intercontinental (p. 172); o las grandes divergencias entre las predicciones de crecimiento de las grandes ciudades y la realidad (p. 199) etc.

¹¹ Cfr. p. 170.

¹² En palabras de Indermit S. Gill, economista del Banco Mundial de origen indio y director del equipo que elaboró el informe. *Nadie ha dicho que el desarrollo económico no sea doloroso; la cuestión es si ese dolor merece la pena*. (Entrevista en *El País*, 14 de enero de 2009).

¹³ Cfr. p. 122.

esa elemental regla de la lógica no se aplica lo suficiente en el cuerpo del Informe! Hay muchos procesos causales circulares en las dimensiones, fuerzas y políticas discutidas en el Informe. Y un interés, quizá excesivo, por parte de los autores, en descalificar las políticas de tipo compensatorio o de cohesión interterritorial, que no sean la simple provisión de servicios básicos en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos. Por referirnos al caso europeo, en el capítulo 8 se descalifica de forma bastante contundente (y quizás excesivamente rápida) la eficacia global de la política de cohesión de la UE¹⁴.

Una lectura más detenida del informe (en particular de sus 2 últimos capítulos) permitiría quizás matizar un poco los juicios negativos sobre el mismo y constatar que, a fin de cuentas, las tesis son menos radicales de lo que parecía. Los autores insisten mucho en que para que el desarrollo sea incluyente, las políticas “neutras” de provisión de servicios sociales básicos deben llegar a todos los territorios independientemente de su nivel de riqueza, identificada ésta como producción económica. A esa política, de carácter incluyente, le conceden toda legitimidad; no así a los esfuerzos voluntaristas por incentivar la inversión productiva en las zonas lejanas y/o atrasadas. La cuestión

que se plantea es si esas políticas calificadas como neutras, no son también capaces de mejorar la competitividad territorial al fortalecer el capital humano e institucional de esas áreas y si producir servicios básicos para todos no es también “producir riqueza”. Precisamente llegan a afirmar –casi contradiciéndose– que:

Tales políticas ‘a-espaciales’ promueven el desarrollo rural, tanto en la agricultura como en la economía no agrícola– de forma que todos los lugares queden mejor equipados para participar en la industria y los servicios¹⁵ (p. 200)

En el equipo de autores se encuentran grandes especialistas en geografía económica; ahora bien, es indiscutible que una de las grandes aportaciones de la esa disciplina a la propia economía del desarrollo consiste en la consideración sistemática de la variable espacial; los economistas –perdón por la generalización– tienen tradicionalmente tendencia a ignorar que la actividad económica se realiza en un espacio determinado. Más aún, una de las primeras reflexiones –atinadas– del Informe, aludiendo al premio Nobel Simon Kuznets, es acerca de la necesidad de enriquecer el enfoque sectorial del desarrollo con el enfoque espacial¹⁶.

¹⁴ Cfr. pp. 234–238. Se califica de “cándida” la valoración acerca de la convergencia en la UE realizada por el IV Informe sobre la cohesión de la Comisión Europea. Poniendo como ejemplo el caso de Irlanda (que recibió mayormente los fondos europeos como una sola unidad regional), se aconseja a los nuevos países miembros del Este de Europa utilizar los fondos para la convergencia internacional y no para un crecimiento económicamente equilibrado al interior de sus fronteras (p. 237). Aduciendo la experiencia de EEUU, se defiende que el impuesto sobre la renta puede ser un instrumento más eficaz para reducir las desigualdades espaciales (p. 239).

¹⁵ Cfr. p. 200.

¹⁶ *El qué y el cómo de la producción económica, no puede decidirse sin decidir el dónde.* Cfr. World Bank (2008), p. 33.

El informe expresamente descarta el análisis de los posibles efectos sociales y ambientales de la aglomeración (cfr. p. 34). Es una opción metodológica respetable, pero cuestionable dado que existen de hecho esas externalidades negativas de la concentración (ellos dicen que concentración no debe ser congestión...).

Tras el extenso apartado de las referencias bibliográficas, al que hicimos mención, el informe concluye con las clásicas tablas estadísticas sobre el desarrollo mundial y un excelente índice de materias. Destaca, como siempre la esmerada presentación así como la profusión de cuadros, gráficos, mapas y recuadros, siempre sugerentes. [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

Ética

SEN, Amartya y KLIKSBERG, Bernardo (2007) *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*, Barcelona, Deusto, 322 pp.

En la introducción de esta obra, que nadie firma, se indica que en ella se trata de algunos de los problemas más cruciales del mundo globalizado, aplicando las perspectivas de una nueva disciplina que ha despertado gran atención, la ética del desarrollo. Y se añade que el objetivo de esta disciplina es recuperar la relación perdida entre ética y economía y superar la escisión entre ambas prevalente en el pensamiento convencional que ha tenido profundos impactos regresivos en el diseño de políticas (pág. 8). La influencia de Amartya Sen, una personalidad que no necesita presentación, es notable en este enfoque, y él es el autor de los seis primeros capítulos de la obra. Los otros seis son obra de Bernardo Kliksberg, argentino, que es asesor del Programa Regional de PNUD para América Latina y padre de una disciplina que se conoce como "gerencia social". No se nos explica quién ha reunido en este volumen, y por qué, el conjunto de textos que se incluyen en él

(porque no parece que se trate de un libro editado en otra lengua y luego traducido a la nuestra). En todo caso, tal como llega a nosotros merece toda la atención por la forma cómo lleva a cabo el objetivo que se propone.

Los seis temas tratados por Amartya Sen parecen carecer de unidad. Tampoco el título que se da a esa primera parte concreta mucho ("Temas claves del siglo XXI"). Pero el lector encontrará en ellos un doble denominador común: ante todo, el concepto de desarrollo basado en la ampliación de los grados de libertad; además, su experiencia asiática y el conocimiento de aquella realidad que ha sido objeto de tantos trabajos de investigación suyos.

Este conocimiento del mundo oriental le permite salir al paso de ciertas simplificaciones en torno al concepto y valoración de la globalización (capítulo 1), que Sen se resiste a equiparar con *occidentalización global*, como hacen muchos, tanto entre sus defensores como entre sus detractores. Para Sen la globalización es un proceso que viene de lejos, y en dicho proceso los flujos no siempre han circulado en la

misma dirección: durante mucho tiempo fue Occidente quien recibió mucho del mundo oriental. Sen no es partidario de oponerse a la globalización, pero sí de abordar el principal desafío de la misma, que está vinculado a la desigualdad que genera. Porque no se trata de ver si los pobres se enriquecen con la desigualdad, ya que evidentemente se enriquecen: lo que importa es ver si se enriquecen adecuadamente, si es equitativa la distribución de los beneficios de la globalización. Tampoco quiere poner en cuestión la economía de mercado en sí misma. Lo urgente es abordar los arreglos precisos para que el sistema de mercado sea inclusivo en su funcionamiento: y eso depende de las políticas públicas en educación, sanidad, reforma agraria, microcréditos, protección legal.

Otra cuestión que somete a revisión es la de la democracia y su pertinencia en los países en desarrollo (capítulo 3). Sale al paso de quienes afirman que la democracia es menos eficiente que un régimen autoritario para promover el crecimiento económico y el desarrollo y que además es una institución específicamente occidental y en sintonía con los valores de Occidente. De nuevo aquí se refleja su conocimiento de la historia de Oriente, que le sirve para mostrar que, si la democracia es en esencia *razonamiento en lo público* (debate público, participación interactiva y encuentro razonado), eso ya existió en muchos pueblos orientales, incluso antes que en Grecia. Y tampoco se trata de posponer la democracia a una etapa más avanzada de desarrollo puesto que los derechos democráticos son ya constitutivos del desarrollo.

También incursiona Sen en la temática ecológica (capítulo 4), ahora para cuestionar el concepto de desarrollo sostenible

—aun reconociendo que ha supuesto un paso importante— desde la antropología que subyace a su concepto de desarrollo: porque el ser humano, además de tener necesidades, tiene valores y valora su capacidad de razonar, de evaluar, de actuar y de participar. Es insuficiente considerar al ser humano sólo como paciente, con necesidades que requieren ser atendidas: el ser humano es también agente, con libertad para decidir qué valoramos y cómo nos afanamos por conseguirlo. Esto le lleva a hablar de ciudadanía ambiental, para que el desarrollo sostenible sea responsabilidad encomendada, no sólo a las instituciones nacionales e internacionales, sino a los ciudadanos todos. Porque los retos son de tal envergadura que es impensable contar sólo con los recursos institucionales si la sociedad civil no se implica en la tarea.

Su concepto de desarrollo le sirve también para destacar el papel de la salud y la necesidad de políticas que garanticen la equidad en ese campo, porque la salud es como una condición previa a las otras manifestaciones de un desarrollo digno de la persona (capítulo 5). Esta cuestión está directamente relacionada con la del último capítulo (el 6), en la que defiende la mortalidad como el mejor indicador del éxito económico: si no la inmortalidad, la longevidad es un valor en sí misma, como lo es la vida, ya que de ella dependen otras muchas capacidades.

La segunda parte de la obra (“Los desafíos éticos abiertos en un continente paradójal”), que es más extensa, corre a cargo de Bernardo Kliksberg. Podríamos sintetizar diciendo que en ella se nos ofrece una aplicación a América Latina de las ideas anteriormente expuestas por Sen. En este sentido hay una indudable unidad de fondo en el libro.

Dicha aplicación se hace en cuatro temas, bien significativos de la situación en aquel continente: salud, juventud, violencia y cultura. Como telón de fondo, la crítica a una concepción economicista del desarrollo y la denuncia de las grandes desigualdades que lastran a América Latina, mayores que en cualquier otra región del mundo.

Dichas desigualdades son analizadas y cuantificadas al describir el contexto latinoamericano en que se sitúa la problemática de la salud (capítulo 7). Todos los estudios coinciden en que la desigualdad es enorme en América Latina, en cuanto a ingresos, a acceso a la educación, a la salud y a los servicios públicos, al crédito y a la tierra. Además las desigualdades van en aumento, y esto es un freno al desarrollo. Si en otros tiempos muchos economistas pensaban que una cierta desigualdad favorecía el crecimiento económico, hoy el consenso va en sentido contrario: la desigualdad se considera un obstáculo para el crecimiento sostenido. En la salud pública, suele argumentarse que se han hecho grandes progresos en la región, este hecho oculta un vez más que esos progresos no benefician a todos: hay que huir de lo que Roses ha llamado la *tiranía de los promedios*. Estas desigualdades en salud afectan a las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna, a la vacunación y prevención de diarreas, a la desnutrición infantil; además están interrelacionadas en circuitos perversos, que se retroalimentan con las desigualdades económicas de la región. Son tan importantes como urgentes algunas iniciativas a emprender en el campo de las políticas públicas.

El cuadro que se despliega para presentar a la juventud latinoamericana constituye uno de los pasajes más dramáticos de la obra:

desempleo, empleos de baja productividad, necesidad de atender a la propia familia dificultando así su propia promoción, conflictos familiares muchas veces vinculados a la pauperización de la familia, repercusiones de todos estos factores sobre la educación y sus resultados. La consecuencia de todo ello es lo que Kliksberg llama la *trampa de hierro intergeneracional*: los jóvenes, al ver reducidas sus oportunidades de formación, no logran sino reproducir la situación precaria de sus familias de origen.

No menos dramática es la descripción de la inseguridad ciudadana y la violencia (capítulo 9). Los datos son alarmantes, y enorme la implicación de una juventud que busca ahí salidas para poder sobrevivir en una sociedad que les resulta inhóspita. Kliksberg, que denuncia los mitos que se propagan sobre la juventud y echa de menos ideales para los jóvenes, es duro contra las soluciones policiales que muchos gobiernos aplican contra la violencia. Aboga más bien por estrategias positivas de generar oportunidades para esta juventud que se está desarrollando en un ambiente tan diferente del anterior a 1980.

Una mención especial merece el capítulo 10, dedicado a la cultura. El marco es nuevamente una crítica del economicismo, que sólo apuesta por los factores macroeconómicos y desprecia la cultura en la medida en que resulta poco "rentable". Partiendo de la definición de cultura adoptada por la UNESCO (*la manera de vivir juntos, que moldea nuestros pensamientos, nuestras imágenes y nuestros valores*), Kliksberg se extiende en dos cuestiones de interés: el capital social y la ética dominante en nuestras sociedades. Tras una sugerente presentación de lo que es el capital social y de su importancia para fortalecer el

tejido de la sociedad, con importantes consecuencias positivas incluso par el desarrollo económico, el autor insiste en la necesidad de recuperar la ética como una de las dimensiones de ese capital social, en reacción a la tendencia moderna de desvincular ética y economía.

En resumen, estamos ante una obra que hará pensar, de la mano de dos grandes exponentes de una crítica ponderada y rigurosa

de los “avances” de un mundo tan teñido de economicismo. El libro ayudará a revisar muchos tópicos del pensamiento dominante y contribuirá a crear una opinión pública más madura; abrirá además horizontes a quienes son responsables de las políticas públicas (son muchas las sugerencias que se ofrecen), así como a los ciudadanos que no quieran permanecer resignados ante el proceso de globalización en que nos vemos inmersos. [Ildefonso CAMACHO LARAÑA]

Derecho

NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, Pilar y VELASCO PORTERO, Teresa, directoras y MIRANDA BOTO José María, coordinador (2009) *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para titulaciones no jurídicas*, Tecnos, 308 pp.

Uno de los grandes maestros de la disciplina escribió, tiempo atrás, que *el Derecho del Trabajo tiende a la expansión y a la reinterpretación desde sus supuestos de todo el mundo de lo jurídico*. La afirmación es indiscutible, incluso en el terreno de la ordenación docente: el Derecho del Trabajo está cada vez presente en un mayor número de estudios universitarios. Y no puede ser de otra manera, porque salvo casos de excepcional fortuna o desgracia, de servicio al Estado o de autocomposición personal, la inmensa mayoría de los estudiantes está destinada a trabajar de forma voluntaria, retribuida, por cuenta ajena y bajo la dependencia de un empresario. El Derecho del Trabajo ya no es objeto de estudio únicamente en las aulas de las Facultades de Derecho y en las Escuelas Universitarias de Relaciones Laborales. Por el contrario, las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales, las Escuelas Universitarias de Enfermería, las Licenciaturas en Ingeniería Química o los Programas Oficiales de Postgrado

en Planificación y Dirección del Turismo, entre muchos otros escenarios académicos, abordan hoy en día nuestra disciplina.

Ante estos estudiantes, sin embargo, surge un problema considerable. Los grandes Manuales de la materia están pensados para quien ya conoce el ordenamiento jurídico, de forma incluso avanzada por la disposición en los planes de estudios de la asignatura *Derecho del Trabajo*. El neófito que se aproxima a ellos, aislado en su experiencia de aprendizaje jurídico, siente el estupor que el peregrino medieval sufría ante el Pórtico de la Gloria. De ahí surge el planteamiento de este *Derecho del Trabajo para Titulaciones no Jurídicas*. De forma honesta, los autores, provenientes de los ámbitos de la práctica y de la docencia, encuadrados en diversas Universidades, han intentado ofrecer al estudiante ajeno al mundo del Derecho una guía en el complejo mundo de la legislación laboral. Se ha optado por la forma más sencilla posible, alejándose exteriormente de los arcanos de la jurisprudencia y la doctrina, pero teniéndolas siempre en cuenta al elaborar las distintas lecciones. La forma parecerá por fuerza simple, pero el trabajo que le da existencia ha sido serio, riguroso y documentado. [Camilo SALVANY DE PALOU]

Desarrollo rural y sociología rural

VAN NGAI, Ngyen y THANH LOAN, Le, editores (2008) *Bases for Territory-Based Rural Development in Southeast Region, Vietnam*, Ho Chi Minh City, VNU-HCM Publisher, 332 pp.

El libro que reseñamos ha sido patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, por Ayuda, Intercambio y Desarrollo (AIDA), por la Nong Lam University de Ho Chi Minh City y por ETEA, institución universitaria de la Compañía de Jesús. Su contenido forma parte de un proyecto de desarrollo rural de Vietnam elaborado por las instituciones citadas y que se inició hace más de siete años.

Los profesores Ngyen Van Ngai y Le Thanh Loan de la Nong Lam University han sido los coordinadores de la obra que ha contado con el soporte técnico de ETEA y AIDA y la coordinación de The People's Aid Coordinating Committee (PACCOM). Las siete universidades vietnamitas han sido coautores, si bien en la Introducción se citan expresamente Nong Lam University, Saigon Technology University, College of Finance and Accounting and Nacional University, HCMC.

Los autores y redactores de los distintos capítulos han sido un numeroso conjunto de profesores e investigadores de Vietnam. En todo caso, debemos destacar el importante papel que el profesor de ETEA Francisco Amador ha tenido en este proyecto de desarrollo rural, con la decisiva colaboración posterior de Lorenzo Estepa; el liderazgo del primero ha sido decisivo en la realización de estas Bases.

Como resultado de esta investigación se han publicado, en primer lugar un libro de carácter general PHONG, D. T., AMADOR, Francisco y ROMERO, José Juan (2006) *Bases for Territory-based Rural Development in Vietnam*, y en segundo lugar cuatro libros que contienen su aplicación a varias regiones vietnamitas: Delta del Río Rojo, Área Norte Montañosa, Región central y la incluida en esta reseña; todos ellos han sido reseñados en la *Revista de Fomento Social*¹⁷.

Los capítulos 1 "Introduction: Vietnam facing the challenge of development" (Introducción: Vietnam ante el desafío del desarrollo) y el 2 "What kind of development? General and inspiring principles for rural development" (¿Qué tipo de desarrollo? Principios de desarrollo que deben estimular el desarrollo rural) tienen el mismo contenido de los libros anteriores, por lo que remitimos a las reseñas correspondientes.

El capítulo 3 "An approach to a general diagnosis of problems in the Southeast of Vietnam" (Una aproximación a un diagnóstico general de los problemas de sudeste de Vietnam) es el más largo del libro y el más específico ya que expone un detallado análisis de los problemas de esta región, siguiendo un esquema idéntico al de los textos de las otras regiones.

La parte A se refiere a los problemas de corte transversal de la región. El primer apartado se titula "Rurality and institutionality" (Ruralidad e institucionalidad); la comparación con otras regiones muestra que el sudeste tiene una menor proporción de población rural, una mayor diferencia de rentas y

¹⁷ Cfr. RFS 51 (2006) 667-669, RFS 52 (2007) 654-657 y RFS 53 (2008) 345-347 y 559-562.

unos gastos en educación más elevados; proponen la creación de una agencia pública responsable de la supervisión.

El apartado 2 "Relationships between macroeconomics and rural development" (Relaciones de la macroeconomía con el desarrollo rural) estudia el impacto sobre las áreas rurales de la política fiscal (pequeñas inversiones y política impositiva favorable), de la política monetaria (a través de los cambios de precios) y de la política de tipo de cambio; subraya por último que el desarrollo rural tiene importantes efectos sobre el conjunto macroeconómico.

El apartado 3 "Managing natural heritage: the management of ecosystem" (Gestión del patrimonio natural: la gestión del ecosistema) muestra que el desarrollo económico y la población han tenido un crecimiento impresionante; se detiene en los problemas de deforestación y en el uso de la tierra, de los recursos hídricos y de los pesticidas, apuntando la necesidad de preservar el patrimonio natural.

En el apartado 4 "Gender issues" (Problemas de género) se afirma que la igualdad entre géneros es todavía escasa en la región; los niveles educativos y profesionales de las mujeres en las áreas rurales son muy inferiores a los de los hombres.

El apartado 5 "Ethnic minorities" (Minorías étnicas) explica que en Vietnam existen 54 grupos étnicos distintos; observando que los grupos minoritarios presentan una proporción de la pobreza superior a la de otros grupos; concluyen que son necesarias políticas específicas dirigidas a ayudar a los grupos minoritarios.

La parte B está dedicada a los problemas sectoriales de la región.

El apartado 6 "Rural economic activities" (Actividades económicas rurales) trata las características económicas del sudeste, mezclando el análisis económico de la región con las actividades de las áreas rurales, lo que quizás causa una cierta confusión; en esta descripción muestra que la proporción de terrenos agrícolas es más elevada que en el resto del país mientras que la proporción de la población rural es bastante más baja; también aluden al elevado desarrollo de la artesanía que precisa, sin embargo, una mayor eficiencia.

El apartado 7 "Territorial heterogeneity: infrastructure and territory" (Heterogeneidad territorial: infraestructura y territorio) propone una delimitación de subregiones; se detiene en las desigualdades de densidad poblacional entre las distintas áreas; defendiendo por último la importancia de elevar las inversiones en la agricultura y, en general, en las infraestructuras.

El apartado 8 "Human capital: the role of education and training" (El capital humano: el papel de la educación y la capacitación) apunta que existe una tendencia decreciente del número de niños escolarizados, aparece también una falta de equidad en el acceso a la educación, mientras que se ha logrado la equidad desde el punto de vista del género; parece que la inasistencia de algunos niños a la escuela está relacionado con el trabajo infantil; se observan también problemas de cualificación de los enseñantes; se proponen distintos aspectos de la política del gobierno en relación con la enseñanza: asegurar el acceso de los grupos de riesgo a la educación, etc.

El apartado 9 "Health as a key issue in rural development" (La salud como una cuestión clave del desarrollo rural) afirma que las

mujeres y los niños son grupos vulnerables en cuanto a la salud; sin embargo, en esta región el servicio de salud relacionado con la natalidad es bastante bueno en general, mientras que respecto a la infancia hay problemas graves de malnutrición.

La parte C se titula "Related issues, affected by government policies" (Políticas gubernamentales que afectan a los problemas citados).

El apartado 10 "Poverty reduction" (Reducción de la pobreza) parte de la realidad de que esta región es el centro más desarrollado de Vietnam desde los puntos de vista económicos e industrial, además es el principal receptor de inversiones exteriores; por otra parte en esta área aparecen las mayores desigualdades de renta; como causas de la pobreza se apunta las limitaciones de los pobres para crear empresas; si bien se ha avanzado sustancialmente en la consecución de los Objetivos del Milenio, se subraya que son necesarias más infraestructuras rurales; se indica por último que las estrategias de desarrollo rural deben diversificarse en relación con las diferentes provincias.

El apartado 11 "Food security and rural development" (Seguridad alimentaria y desarrollo rural) apunta las condiciones precisas para alcanzar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, tales como sistemas de riesgo y nuevas semillas de alta calidad; también consideran que debería establecerse un plan de importaciones de alimentos procedentes de otras regiones.

El apartado 12 "Land and land related issues" (La tierra y los problemas relacionados con ésta) se detiene en el hecho de que la proporción de tierra dedicada a la

agricultura es baja; igualmente la media de tierra por familia es también reducida.; aunque subraya también los aspectos positivos de la región en cuanto a la utilización de la tierra, sugiere la conveniencia de modificar la ley correspondiente.

El apartado 13 "Vulnerability: reducing natural risks" (Vulnerabilidad: reducción de los riesgos naturales) recuerda que la producción agrícola de Vietnam está muy condicionada por las condiciones naturales, especialmente por las inundaciones que se cobran una alta cifra de vidas humanas; además de insistir en los problemas relacionados con el riego, defienden que la gestión de los riesgos naturales debería ser incluida en los planes nacionales.

La última parte del capítulo se titula "Syntheses of the diagnosis on rural development in the Southeast of Vietnam" (Síntesis del diagnóstico sobre el desarrollo rural del sudeste de Vietnam) parte del conocido análisis DAFO; señala que la región tiene capacidad para producir bienes agrícolas destinados a la exportación; igualmente plantean la necesidad de crear más puestos de trabajo para las mujeres, elaborar planes de uso de la tierra y mejorar el nivel de vida de los grupos étnicos minoritarios.

El capítulo 4 "Definition of strategies for rural development in the Southeast of Vietnam" (Definición de las estrategias para el desarrollo rural del sudeste de Vietnam) es una de las partes más importantes de la obra, en el que se proponen las políticas adecuadas a la vista del análisis DAFO ya citado. Concluyen que la implementación de las políticas incluidas en la planificación del desarrollo rural deberían tener en cuenta las prioridades previstas en este capítulo; dan un gran relieve a la participación de

las autoridades locales y de las familias en dichas políticas.

El capítulo 5 "A rural development program for Vietnam" (Un programa de desarrollo rural de Vietnam) tiene un carácter más general ya que se refiere al conjunto del país y coincide con el contenido de dicho capítulo en los libros anteriores, por lo que remitimos a las reseñas citadas.

El texto se completa con una extensa bibliografía sobre las cuestiones de desarrollo así como de estudios de la región.

Desde un punto de vista formal, destacaríamos la inclusión de numerosos recuadros que facilitan la lectura y sintetizan el con-

tenido; los cuadros con datos completan de forma muy adecuada la exposición más "literaria" del texto. Unas pequeñas críticas por nuestra parte: falta una relación de autores tal como se hizo en algunas de las obras anteriores; además hay una hoja al final bajo el título de autores que nos parece que se refiere a los directivos de la editorial y no a los autores de la investigación; hemos observado algunas erratas de poca importancia.

Insistimos de nuevo en que este libro es una buena aportación al desarrollo rural vietnamita; deseamos que esto no quede en el papel sino que de lugar a políticas eficaces de desarrollo del país; creemos que será así. [Adolfo RODERO FRANGANILLO]

Sociología

BELLO M., Álvaro y AYLWIN O., José, compiladores (2008) *Globalización, derechos humanos y pueblos indígenas*, Temuco (Chile), Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas/IWGIA, 469 pp.

El 28 y 29 de noviembre de 2006 se celebró en Santiago de Chile el seminario internacional sobre "globalización, derechos humanos y pueblos indígenas" reuniendo a varios expertos internacionales y a representantes indígenas de diversos países para debatir desde la multidimensionalidad el impacto de la globalización económica, social, cultural y ambiental sobre estos pueblos. El resultado de dicho seminario es un libro con más de treinta estudios que analizan el impacto de la globalización desde los derechos humanos, cultura e identidades

indígenas. En las distintas ponencias queda patente las dos globalizaciones que se están produciendo: de un lado la fomentada por gobiernos y multinacionales orientada al intercambio comercial y financiero y de otro la promovida por organizaciones de la sociedad civil y los propios pueblos indígenas orientada hacia la evolución del derecho internacional y los derechos humanos. Ambos tipos de globalización se anteponen dentro de una economía global que busca apropiarse del derecho al agua, a la tierra, a la cultura indígena y sus redes locales y regionales en procesos de empobrecimiento.

El libro se divide en tres partes. La primera titulada "Contexto internacional y experiencias comparadas", ahonda en la dualidad

de la globalización mostrando en el texto de James Anaya el contexto de los derechos colectivos y el concepto de autodeterminación de los pueblos indígenas. En el sentido más positivo la globalización ha supuesto un marco para el reconocimiento de los indígenas y su identidad que a decir de Álvaro Bello ha repercutido en el ámbito legal con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas, así como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aspectos en los que ahonda el abogado Sergio Fuenzalida analizando ciertos casos donde se recogen sentencias a favor de los pueblos indígenas.

En esta primera parte destaca el texto de Felipe Gómez Isa, profesor del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe (Universidad de Deusto, de Bilbao), mostrando como la globalización negativa ha reducido el papel del Estado, privatizado derechos humanos y extendido el poder de las empresas transnacionales. Todo ello tiene una nociva influencia sobre la cultura de los pequeños grupos étnicos a lo que únicamente se puede contraponer una globalización de los derechos humanos.

Tras este marco teórico donde se ve la multidimensionalidad de la globalización, se cuestiona la universalidad de los derechos humanos y su impacto en pueblos indígenas de Brasil, Perú o Nueva Zelanda, la segunda parte, titulada "Chile: globalización, derechos humanos y pueblos indígenas" se centra en las problemáticas indígenas del país donde se celebró este encuentro. Diversas fundaciones, organizaciones, periodistas y centros dedicados al apoyo e investigación de los pueblos indígenas ejemplifican el impacto de la globalización, de un Estado excluyente o de las empresas sobre estos pueblos. Así como el análisis

de José Aylwin sobre los beneficios de la Responsabilidad Social Empresarial o la huella legal chilena sobre estos temas en los gobiernos de Lagos y Bachelet y la influencia de Rodolfo Stavenhagen, anterior relator especial de la ONU para los pueblos indígenas.

Los pueblos mapuches, atacameños o aimaras van presentando su situación y reivindicaciones desde puntos de vista variados, como el económico, el ambiental, el legal o la participación política. Muy revelador es el estudio la socióloga Soledad Molinet, cuyas entrevistas a dirigentes mapuches sobre los derechos humanos revelan el creciente desencanto de este pueblo respecto al gobierno chileno y a los organismos internacionales, demostrando una ausencia de "cohesión social" y la necesidad de un auténtico diálogo que implemente este repertorio de derechos.

Finalmente la tercera parte se centra en la temática: "Derechos del agua de pueblos indígenas y comunidades campesinas en los pueblos indígenas". Es decir ahonda en la titularidad de la tierra y el agua de los pueblos indígenas, basada en sus derechos colectivos y sus tradiciones ancestrales, cuya controversia desde el punto de vista legal es analizada por Alonso Barros. La violación de estas titularidades de propiedad ancestral por parte del gobierno y sobretodo de algunas empresas es evidente en las conferencias presentadas por presidentes y dirigentes de comunidades indígenas chilenas. Todos ellos subrayan el impacto negativo de estas situaciones toda vez que sus medios de vida están vinculados al agua, la ganadería y la agricultura familiar. Los recursos hídricos no son sólo una necesidad sino un derecho cuya expropiación puede llevar a crisis alimentarias por el

impacto que tienen sobre la ganadería y la agricultura, según Raimundo Pérez. La problemática chilena es ejemplificada por Nancy Yáñez en la región andina, donde propone modelos participativos de gestión del agua.

Este es un libro multidimensional desde la perspectiva indígena surgido de un seminario donde se apostó por el diálogo. Su mayor interés reside en mostrar la doble cara de la realidad: una globalización excluyente e integradora, el universalismo

cuestionado de los derechos humanos, el papel de las empresas como violadoras de derechos o agentes sociales positivos desde la Responsabilidad Social Empresarial. Todo ello para poner sobre la mesa de la actualidad a unos grupos étnicos cuya invisibilidad no debe restarles importancia en el mundo global. Necesariamente deben ser considerados desde una redistribución del poder en base al concepto multicultural de derechos humanos y de un desarrollo participativo, respetuoso e incluyente. [Manuel SÁNCHEZ]

Desarrollo y cooperación

AROCENA, JOSÉ (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo, Taurus – Universidad Católica de Uruguay, 250 pp.

Tenemos que confesar que hemos llegado a esta obra con retraso. Nos da la impresión de que ha sido más difundida en los medios latinoamericanos interesados por el desarrollo local que en el ámbito español y europeo. Su interés para un sector de nuestros lectores que seguramente no la conoce nos anima a reseñarla; para los más familiarizados, digamos que sus planteamientos son cercanos a los de autores españoles como Francisco Alburquerque y Antonio Vázquez Barquero. El autor ha sido investigador del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) de Montevideo y es actualmente vicerrector de la Universidad Católica de Uruguay.

Partiendo de la constatación de la crisis del modelo de desarrollo dominante en

los “30 gloriosos años” (después de la segunda guerra mundial), el libro propone una conceptualización de lo local como forma de afrontar los cambios en curso de cara a lograr un desarrollo inclusivo y equilibrado. Para ello, aborda los modelos de desarrollo y sus crisis, las lógicas institucionales, los procesos de generación de actores, la relación entre Estado y sociedad civil, los cambios ocurridos en la línea de una mayor descentralización institucional y política, etc.

Estos son los nueve capítulos que componen la obra, muy expresivos de su contenido:

1. ¿Cómo definir desarrollo local?
2. El actor y el sistema
3. Lo local frente a la crisis de modelo
4. Una lectura crítica de los paradigmas del desarrollo desde la perspectiva local

5. Centralización y descentralización institucional
6. Las lógicas de la acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación
7. El análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local
8. La formación permanente de adultos, instrumento de desarrollo local
9. Una investigación de procesos de desarrollo local [en Uruguay]

El trabajo se inscribe en la corriente crítica a una forma de comprender el mundo basada en la valoración extrema del crecimiento económico y en un modelo cultural racionalizador y homogeneizante, incapaz de valorar la diferencia. Arocena propone una reflexión sobre las experiencias que vuelven a poner de relieve lo específico, articuladas en sus respectivos contextos locales, aunque sin renunciar a situarlos en el marco global. No se trata, pues, de un canto nostálgico al localismo utópico, ni del regreso a la autarquía (p. 66); pero no se aceptan las recetas sobre el desarrollo pretendidamente universales y válidas para cualquier rincón del planeta.

Estas son algunas de las cualidades que apreciamos especialmente en esta publicación: la claridad; la solidez del marco teórico (muy influido por el pensamiento francés); el enfoque social que intenta en todo momento superar el economicismo; la relativización del papel del Estado central en la provisión de bienes sociales, aunque sin propugnar su desaparición en la línea dura neoliberal (cfr. capítulo 5); la inspiración humanista, con una clara apuesta por la llamada "economía solidaria" (pp.

160 ss.); la aportación de un resumen de los sugerentes 8 estudios de terreno realizados en Uruguay; la propuesta de una rica rejilla de análisis de las dinámicas de desarrollo local con sus consiguiente tipología (aplicada al caso de Uruguay). En particular, entre los muchos aciertos conceptuales que nos han enriquecido, nos parecen muy relevantes y acertadas las tres variables que constituyen su matriz de análisis: modo de desarrollo, sistema de actores y proceso de constitución de la identidad de los territorios (capítulo 6; aplicación en capítulo 9). Por último, en cuanto al talante general, la modestia de los planteamientos y de las propias propuestas metodológicas (cfr. p. 231).

Puestos a sugerir algunas lagunas, creemos que el sesgo antieconomicista puede resultar excesivo. Por otro lado, la sistematización de las teorías del desarrollo parecería demasiado influida por el análisis social: evolucionismo, historicismo y estructuralismo aportan una clasificación a nuestro juicio insuficiente de la pléthora de teorías del desarrollo aparecidas desde el final de la segunda guerra mundial; pero reconocemos que en ese bosque espeso de teorías caben muchos senderos exploratorios; coincidimos en todo caso con el autor en que *la época de las macroteorías explicativas de los procesos de desarrollo está definitivamente terminada* (p. 39)...

Echamos mucho de menos referencia a los análisis de Amartya Sen y su escuela, incluidos los planteamientos de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Nos parece que las teorías alternativas del desarrollo –en las que el autor se siente sin duda cómodo– no reciben el tratamiento adecuado en la sistematización. En la dialéctica centralización – descentralización, quizás

no se han explorado suficientemente las virtualidades de la aplicación del principio de subsidiariedad. Y podría ser de interés relacionar las nuevas sendas de la economía solidaria (y de las llamadas economías de proximidad) con los planteamientos actuales de la responsabilidad social corporativa y de la innovación social.

Por último, echamos de menos una mayor referencia a lo rural, y a la actividad agro-ganadera y forestal como elemento esencial de los territorios rurales en interacción con los núcleos urbanos relativamente pequeños (sea cual sea la dificultad para definir el concepto de rural); en ese orden de cosas, falta, a nuestro parecer, una reflexión sobre la relación (seguramente polémica) entre el enfoque del desarrollo local asumido por el autor, y los procesos de "desarrollo rural con enfoque territorial" tan en boga en la actualidad, tanto en Europa como en América Latina; faltaría, por ejemplo, una mayor explicitación de las experiencias novedosas en la institucionalidad local, como los Grupos de Desarrollo Local (o Rural). En esa línea, a nuestro juicio, y evitando caer en el eurocentrismo, hubieran sido deseables algunas referencias a los excelentes trabajos de los potentes equipos del IICA, del RIMISP

GUIJARRO, Alberto, LUMBRERAS, Julio, HABERT, Jonathan y GUEREÑA, Arantxa (2009) *Impacto de los proyectos MDL sobre el desarrollo humano. Análisis de experiencias en Marruecos, Guatemala y México*, Madrid, Intermón Oxfam, 45 pp.

Esta publicación sobre los llamados "mecanismos de desarrollo limpio"(MDL) es

de Santiago de Chile o de la Universidad Javeriana de Bogotá, por citar sólo algunos referentes muy conocidos.

Una cuestión de detalle (p.16): creemos que la paternidad de la expresión *tercer mundo* (*tiers-monde*) se debe atribuir a Alfred Sauvy (1952) y no a Georges Balandier, aunque éste la retoma en la publicación citada por el autor. Desde el punto de vista formal, la redacción es mejorable; encontramos excesivos galicismos en la redacción; el autor abusa de algunas llamadas "muletillas" como "en este sentido", "es importante señalar que" etc. Nos parece también, que las llamadas "conclusiones" de cada capítulo, deberían mejor denominarse "resúmenes", dejando para el final del libro el capítulo realmente conclusivo.

En cualquier caso, repetimos que nos parece una obra de referencia indispensable para las personas interesadas en este relativamente novedoso y apasionante campo del desarrollo local. Y consideramos muy deseable, como parece que ya se está haciendo, la aplicación a otros casos de la metodología de análisis de experiencias. [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

la segunda de una serie. Los MDL son un instrumento de flexibilidad, establecido en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto, que permite a los países desarrollados / contaminantes cumplir con parte de sus compromisos de reducción de emisiones mediante proyectos en otros países en desarrollo que no tienen compromisos de reducción).

Los tres primeros autores son miembros del Grupo de Cooperación en Organización, Calidad y Medio Ambiente (GOCMA) de la Universidad Politécnica de Madrid; la cuarta es investigadora de Intermón Oxfam.

En el número anterior de nuestra revista (cfr. RFS 63 (2008) 181–183) publicamos una reseña de la primera: GUJARRO, Alberto, LUMBRERAS, Julio y HABERT, Jonathan (2008) *El Mecanismo de Desarrollo Limpio y su contribución al Desarrollo Humano. Análisis de la situación y metodología de evaluación del impacto sobre el desarrollo*, Madrid, Intermón Oxfam (Informe de investigación, octubre 2008), 93 pp.

Este segundo informe profundiza el análisis realizado en el primer estudio mediante la revisión de experiencias de proyectos MDL. El estudio de casos se ha centrado en tres países con presencia de Intermón Oxfam: uno en el que se han promovido un elevado número de MDL (México: pp. 9–15), uno de los pocos países africanos en los que se ha invertido en MDL (Marruecos: pp. 16–18) y otro de América Latina con una menor penetración de proyectos (Guatemala: pp. 19–23). Los proyectos pertenecen, fundamentalmente, al sector de las energías renovables, promovidos por entidades tanto públicas como privadas. Se analiza su contribución al desarrollo sostenible en sus distintas dimensiones ambiental, social y económica.

El trabajo sobre el terreno confirma la conclusión de que el MDL requiere de una profunda reforma si se espera que alcance el doble objetivo con el que fue concebido: reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero y contribuir al desarrollo sostenible de los países receptores de

proyectos. Del análisis de casos se extraen algunas conclusiones generales y recomendaciones que se presentan en la sección final del informe. Algunos aspectos clave identificados son:

- La importancia de que exista un verdadero proceso de información y consulta, que sea transparente y que involucre a todos los afectados por el proyecto, así como la negociación justa en caso de compensación, priorizando el beneficio a las comunidades locales.
- La necesidad de fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales designadas para que puedan ejercer adecuadamente su función en un contexto internacional altamente competitivo.
- La transferencia de tecnología debe facilitar el acceso y la apropiación de sistemas energéticos menos contaminantes, y contribuir a encaminar los países en desarrollo hacia un modelo de crecimiento bajo en carbono.

El informe termina, tras las conclusiones, con un interesante apartado de propuestas (pp. 32–35); precisamente se han revisado las recomendaciones del primer informe, validándolas o mejorándolas, y se han añadido otras nuevas, todo ello partiendo de las experiencias identificadas en los países analizados en este estudio. En síntesis, un excelente trabajo.

Al igual que el anterior, este volumen segundo puede consultarse en la página web de Intermón Oxfam: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10645/090327_INFORME_II_MDL.pdf [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (COSTA RICA) (2008), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. Ed. Programa Estado de la Nación, San José de Costa Rica, 656 pp.

El Informe Estado de la Región (2008), presentado el 17 de septiembre de 2007 en Ciudad de Guatemala, da seguimiento a las principales tendencias del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Además, analiza en profundidad temas como: empleo, salud, seguridad alimentaria y nutricional, migración, democracia, corrupción y energía, entre otros.

Se trata de la tercera edición (las anteriores datan de 1999 y 2003) de esta importante aportación al conocimiento y la reflexión de los desafíos a los que se enfrenta Centroamérica. Bajo el alto asesoramiento de un Consejo Consultivo formado por 24 personalidades de la región, en el informe colaboraron 65 investigadores dirigidos por Miguel Gutiérrez Saxe; además fueron consultados un número elevado de actores del panorama centroamericano.

Miguel Gutiérrez Saxe es el Fundador y Coordinador del Programa Estado de la Nación y Coordinador del proyecto "Estado de la Región" que elabora los informes del mismo nombre. Es, por eso, director del proyecto "Estado de la Región".

En sus trece capítulos el informe recorre los principales aspectos de la realidad de la región; se llega a la conclusión de que, hoy por hoy, los datos disponibles obligan a reconocer que la situación constituye una *plataforma insuficiente para lograr el desarrollo humano* de todos los centroamericanos. Los capítulos –agrupados

en 10 "desafíos regionales" y 2 grandes "dilemas"– cubren todos los elementos relevantes y pertinentes acerca de la situación de la región centroamericana. La mera enumeración de los mismos permite adivinar la riqueza de su contenido:

- Sinopsis (capítulo 1). (Lectura sintética sobre situación actual y prospectiva).
- Seguimiento del desarrollo humano sostenible (capítulo 2)
- El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)
- El desafío regional de contar con personas saludables (capítulo 4)
- El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes (capítulo 5)
- El desafío regional de no expulsar a los habitantes (capítulo 6)
- El desafío regional de la estabilidad democrática (capítulo 7)
- El desafío regional de la lucha contra la corrupción (capítulo 8)
- El desafío regional de fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)
- El desafío regional de proteger el patrimonio natural (capítulo 10)
- El desafío regional de contar con energía para producir (capítulo 11)
- El dilema estratégico de la seguridad ciudadana y el Estado democrático de derecho (capítulo 12)
- El dilema estratégico de la inserción ventajosa en la economía internacional (capítulo 13)

La obra termina con un útil compendio estadístico.

Este tercer informe tiene el objetivo ambicioso de convertirse en insumo indispensable para la discusión de desafíos regionales, herramienta para toma de decisiones, sustento para la petición y rendición de cuentas y para la efectiva participación ciudadana y ocasión para activar y mejorar la integración regional.

Es imposible sintetizar en pocas líneas un informe tan completo. Nos permitimos seleccionar algunas reflexiones extraídas del Informe acerca de la situación de la región centroamericana, escuchadas directamente al propio director del Informe, en una sesión de presentación celebrada en Costa Rica en octubre de 2008:

- Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional.
- Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo, han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial.
- Este panorama plantea desafíos estratégicos que exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales. Este Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementan las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.
- Todo ello sucede en un nuevo y más complejo contexto internacional, caracterizado por: una *corrosiva geopolítica de seguridad*; altos precios internacionales

de los hidrocarburos y alimentos; desaceleración de economía estadounidense; cambio climático y presión sobre los recursos naturales.

- La constatación del Informe acerca de la situación no puede ser optimista: No se revierten déficit históricos: siguen existiendo graves problemas de inseguridad alimentaria; la mayoría de la población regional se encuentra con una inserción laboral precaria y de baja productividad; la mayoría de la población regional carece de acceso a salud y seguridad social; existen importantes rezagos sociales que generan exclusión ciudadana; nos encontramos con sistemas políticos centralizados con débiles y dependientes capacidades municipales; por último, la democracias centroamericana constituyen débiles estados de derechos y vulnerabilidad de sistemas electorales
- Sin embargo, el informe concluye llamando a un cierto *cauteloso optimismo*. Hace dos décadas las sociedades centroamericanas hicieron una triple transición: de la guerra a la paz; de regímenes autoritarios a sistemas políticos democratizados; de economías de guerra a economías abiertas. Hoy se abre una nueva oportunidad, con más conciencia de sus necesidades y potencialidades; es posible impulsar una época de significativo progreso en desarrollo humano sostenible.

Para concluir, en pocas palabras, se trata de un documento de trabajo imprescindible para quien desea seguir el ritmo de las polifacéticas sociedades centroamericanas.

Los lectores interesados encontrarán el texto completo del informe en: www.estadonacion.or.cr [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

Economía

SOTELO NAVALPOTRO, J., UNAMUNO HIERRO, J. de, CÁCERES RUIZ, J. I. y FREIRE RUBIO, M. T. (2003) *Teorías y modelo macroeconómicos*, Madrid, ESIC, 356 pp.

Hasta los años ochenta, la publicación de libros de Teoría Económica, y en concreto de Macroeconomía, era muy frecuente; y asimismo, su difusión en la Facultades de Economía fue muy amplia; entonces estábamos convencidos que la economía en sentido académico estaba en esos libros; desde entonces, sin embargo, el número de textos sobre estos temas ha descendido notablemente, en concreto en nuestro país casi han desaparecido; son los originales del campo de la economía aplicada, los que aparecen principalmente en las editoriales españolas. Por ello, es una agradable sorpresa encontrarse con este escrito que en parte nos devuelve a ese pasado al que hemos aludido. Sus autores son profesores de la Universidad San Pablo CEU y de ESIC.

No se piense, sin embargo, que estamos bien ante un trabajo anticuado o bien de carácter histórico. Aunque los autores remiten a los autores clásicos, cuando es necesario, ofrecen una visión muy actualizada que recoge tanto las teorías más recientes como las críticas u opiniones que se mantienen en la actualidad sobre las más antiguas. Recordemos, además, que los libros de macroeconomía de mitad del siglo pasado se detenían en Keynes; posteriormente se fueron dando a conocer otros enfoques, especialmente el monetarismo de Friedman y poco más. Por ello, nos parece importante subrayar que en este libro se recoge de

forma sistemática toda la macroeconomía tal como se conoce a principios del siglo XXI.

Un aspecto que debemos señalar es la objetividad de los autores; exponen, critican las distintas teorías pero no toman partido; no se puede decir de ellos que son keynesianos o monetaristas, etc. como sucede con la mayor parte de los autores de la ciencia económica. Se trata por lo tanto de unos científicos que no están condicionados por posturas ideológicas, al menos en cuanto al contenido del libro, que al fin y al cabo es lo que nos interesa.

Por todo lo anterior, nos parece un buen instrumento para un curso de macroeconomía dirigido a estudiantes de economía o de empresariales.

La estructura del texto responde al siguiente esquema: una primera parte dedicada a la metodología y técnicas macroeconómicas (comprende tres capítulos "Sobre el carácter empírico de las ciencias sociales", "Una evolución de la Ciencia Económica" y "Medida de la actividad económica"); una segunda parte sobre teorías y modelos (comprende siete capítulos "El modelo Neoclásico", "Consideraciones de Keynes", "El modelo de la Síntesis Neoclásica-Keynesiana", "El modelo de Oferta y Demanda agregadas dinámicas", "Los modelos Nekeynesianos", "La nueva Macroeconomía Clásica" y "La nueva Macroeconomía Keynesiana"); la tercera parte está dedicada a la dinámica económica (comprende dos capítulos "La dinámica económica" y "El ciclo económico"); se completa el libro con un epílogo que lleva el título de "Lo que no debió olvidar la Economía".

No disponemos de espacio para comentar en detalle el contenido de cada uno de los capítulos; por esto, nos limitaremos a recoger algunos aspectos que nos han atraído especialmente, para dar una idea, aunque sea incompleta, de los temas tratados.

En el capítulo 1 se afirma que *Laudan... considera que no es posible lograr un conocimiento científico según certezas absolutas, sino que hay que progresar modestamente en la busca de ese conocimiento* (pág. 32).

Del capítulo 2 señalamos *En la actualidad, el ámbito académico de la economía continúa dominado por elementos epistemológicos de la teoría convencional basada en el modelo de la mecánica clásica* (pág. 56).

En el capítulo 4 se subraya que el análisis neoclásico mantiene que el mercado, sin intervenciones públicas, llevaría al equilibrio de todos los mercados. No podemos por menos de criticar este optimismo, a la vista de la crisis actual.

En relación con la aplicación de las teorías de Keynes (capítulo 5), recuerdan que han llevado a un excesivo intervencionismo público lo que ha determinado una pérdida de eficacia. Además, es significativo que el capítulo se titule "Consideraciones de Keynes"; con estas pocas palabras queda claro que lo consideran como un autor neoclásico que hizo evolucionar la teoría sin salirse de dicha escuela.

En el capítulo 6 se recoge el conocido modelo IS-LM, que ha sido objeto de críticas, pero como afirma su creador J. Hicks *hemos inventado un pequeño aparato y sirve para proporcionar un pequeño avance en sí mismo* (citado en la pág. 129).

Del capítulo 7 nos parece muy expresivo el siguiente párrafo: *los cambios en la oferta de dinero anticipados por el público, si no existen rigideces en los mercados, no tienen efectos sobre las variables reales de la economía* (pág. 185); en épocas normales podríamos estar de acuerdo con esta frase, pero no podemos olvidar que en momentos de crisis como los actuales, no parece aplicable a la realidad.

Los capítulos 9 y 10 muestran la gran diferencia entre las teorías más conocidas sobre los efectos de la política pública; así según la macroeconomía clásica *una política de demanda expansiva (contractiva) no afectaría al nivel de producción de equilibrio a largo plazo, pero si incrementaría (reduciría) los precios* (pág. 222), mientras que la macroeconomía keynesiana mantiene que *las políticas expansivas de oferta conducen a menores de precios y mayores niveles de renta y empleo* (pág. 247). Aunque con ciertos matices, las conclusiones son bastante antiguas, aunque se presenten como las "nuevas" teorías.

El capítulo 11 trata extensamente las fluctuaciones económicas; los libros clásicos sobre este contenido hablaban del "desarrollo económico", lo que quizás pueda resultar más claro para el lector, y por otra parte justificaría la existencia de un nuevo capítulo dedicado a los ciclos (el 12).

El epílogo trata temas poco frecuentes en los tratados (el desarrollo sostenible, la política medioambiental etc.); creemos que estas páginas enriquecen el contenido, aunque quizás son aspectos que todavía no se han incorporado plenamente a las teorías, por lo que parece como un añadido, poco maduro todavía.

El libro incluye un prólogo de José Raga, cuya lectura recomendamos, y una amplia bibliografía, en la que sólo echamos en falta algunos títulos relevantes de Luis. A. Rojo. En este sentido, el libro confirma la escasa aportación de los autores españoles a la teoría macroeconómica; podríamos afirmar que la literatura española solamente ha avanzado en la aplicación de las teorías, aunque de esto no se incluye nada en el escrito porque está un poco alejado de su argumento.

El libro tiene algunos pequeños defectos formales (abuso de siglas, excesivo uso de mayúsculas...), lo que es disculpable en un libro de esta extensión.

En resumen, un buen libro de macroeconomía, con un contenido poco frecuente en los autores españoles. [Adolfo RODERO FRANGANILLO]

Pensamiento social cristiano

GONZÁLEZ-CARVAJAL SANTAMARÍA, Luis (2009) *El clamor de los excluidos. Reflexiones cristianas ineludibles sobre los ricos y los pobres*, Santander, Sal Terrae, 284 pp.

Al comienzo de la Introducción expresa el autor las dudas que le embargaron para la publicación de este libro: por una parte, eran numerosos los escritos que ya había publicado sobre el tema; por otra, era abundante el material que había ido recogiendo a lo largo de los años. Se decidió al fin por publicar, y en las páginas que ahora se ofrecen se ve, por la datación de la abundante bibliografía que se cita, cómo es un tema en el que ha venido trabajando durante varias décadas. Eso le permite, como es siempre característica de Luis González-Carvajal, salpicar sus escritos con incontables anécdotas y citas que concretan e ilustran las ideas que expone.

Por lo demás, estamos ante un libro de contenido teológico. Sólo los dos primeros

capítulos son una excepción, que se justifica para contextualizar la reflexión teológica que sigue. El primer capítulo estudia los conceptos de pobreza y de exclusión en sus distintas acepciones según los han ido perfilando las ciencias sociales, para terminar con una breve presentación del Estado de bienestar, sus aportaciones y las dificultades a que hoy se enfrenta. El capítulo 2º aborda en pocas páginas una cuestión tan debatida como el concepto de igualdad: ¿iguales ante Dios según las distintas tradiciones religiosas?, ¿iguales ante la ley, como siempre pretendió el liberalismo?, ¿iguales en oportunidades o iguales en resultados? La referencia final al *velo de la ignorancia* de Rawls es una propuesta sugerente, de evidente carácter procedimental, que no llega a desarrollarse en su aplicación.

La parte teológica de la obra se mueve siempre sobre dos coordenadas: las fuentes bíblicas y la praxis de la Iglesia,

ésta última tratada siempre con una gran honestidad (sin ocultar las sombras, pero sabiendo subrayar también sus realizaciones).

El capítulo 3° (“El destino universal de los bienes”) sirve para poner de relieve cómo Dios está en contra de la pobreza. Para ello se analizan las leyes del Antiguo Testamento, las desigualdades que, a pesar de ellas, se van generando, y la dura crítica de los profetas; por último la figura de Jesús como esperanza de los pobres y la posterior doctrina de la Iglesia sobre la distribución de los bienes.

El capítulo 4° complementa al anterior estudiando la posición del antiguo y del nuevo testamento sobre riqueza y pobreza: si en aquélla se ve la bendición de Dios, tampoco se ignoran los peligros de que se convierta en ídolo; y también la pobreza es de hecho considerada desde la doble perspectiva de oprobio o bienaventuranza. En resumen, los bienes no son buenos ni malos, sino sólo medios que el ser humano puede utilizar de formas muy diferentes. Esto le lleva a aterrizar sobre dos cuestiones más concretas: cuál puede ser el estilo de vida de un cristiano, cuál es el valor de la actividad empresarial cuando es rectamente entendida.

En un mundo de desigualdades, ¿de qué parte está Dios?, ¿con quién debe estar la Iglesia? (capítulo 5°) La opción de Jesús por los pobres no deja duda sobre con quién debería estar la Iglesia. Sin embargo, ésta llegó a olvidar esas preferencias de Jesús hasta incluso intentar buscar una legitimación teológica a las desigualdades: testimonios de la época moderna jalonan un aspecto sombrío de la historia de la Iglesia, que sólo ya en el siglo XX comenzó

a corregir estos enfoques con un movimiento de sincero retorno al Evangelio.

La relación entre justicia y caridad (capítulo 6°) ha sido una cuestión siempre debatida por las continuas y peligrosas confusiones que se han generado. No debe entenderse que la práctica de la caridad debe comenzar allí donde se agotan las exigencias de la justicia. En la tradición cristiana es preciso partir del amor, pero no de cualquier concepto del amor: entonces resulta que la caridad se convierte en pionera de la justicia, en cuya práctica además pone ternura, evitando siempre la pretensión de suplantarla. Esta caridad, en la medida en que muchas veces tiene que recurrir a otras mediaciones, se convierte en caridad política.

El capítulo 7° explora dos campos de actuación en que los cristianos han traducido tradicionalmente su acción caritativa: la comunicación de bienes, que obliga a estudiar el sentido más válido de la limosna y a identificar también sus deformaciones; y el voluntariado social, que tanta importancia y significatividad está adquiriendo hoy.

En el ámbito de la caridad la acción de la Iglesia ha sido y es muy notoria: esto explica el título y el contenido del capítulo 8° (“La Iglesia samaritana, ayer y hoy”). En el se recorre una rica historia para detenerse en algunos de sus principales representantes: especial atención se presta a la vida y obra de San Vicente de Paúl (págs. 205–218). Pero no se olvida que la Iglesia tiene que replantear —y así lo ha hecho— su acción caritativa en la medida en que el Estado moderno ha ido asumiendo la atención de ciertas necesidades de la que antes se ocupaba exclusivamente la organización eclesial: es ésta una cuestión que no hay que

ver como invasión injustificada, sino con la audacia de dirigirse a otros frentes.

El capítulo 9° describe tres frentes de lucha contra la pobreza: la asistencia (que exige excluir la falsa mendicidad), la promoción de las personas; la transformación de las estructuras. Es sobre todo este tercer frente el que lleva a hablar de compromiso político.

Por último, el capítulo 10° sitúa la acción de la Iglesia contra la pobreza en el marco de la misión de ésta: de su acción evangelizadora, de su acción litúrgica, de su servicio caritativo. Lo que el autor busca es, dentro de una pastoral de conjunto que integre esas tres dimensiones, subrayar la

relación del servicio de los pobres con la evangelización y la liturgia para mostrar la necesidad de que dicho servicio esté de algún modo presente en toda la acción de las comunidades cristianas.

Es mucho el material recogido en este libro. González–Carvajal ha sabido armar una estructura que le permite colocar piezas muy distintas en un conjunto que le da su verdadero sentido. Dentro de ese conjunto algunas son objeto de un tratamiento bastante sistemático que hace de ellas pequeñas monografías: riqueza y pobreza, limosna, igualdad, voluntariado, opción por los pobres, San Vicente Paúl e igualdad podrían ser algunas de ellas. [Ildefonso CAMACHO LARAÑA]

NOTICIAS

GOTTI TEDESCHI, Ettore y CAMMILLERI, Rino (2008) *Economía global y moral católica*, Madrid, Cristiandad, 150 pp.

El diálogo entre el periodista Rino Cammilleri y el intelectual Ettore Gotti Tedeschi conforma la obra *Economía global y moral católica. Conversaciones entre un intelectual y un banquero*. El libro, interesante y profundo en sus reflexiones en todo su conjunto, apareció publicado por vez primera en Italia en el año 2004, con el título *Denaro e paradiso. L'economia globale e il mondo cattolico*.

La edición española se conforma de un prefacio a cargo del cardenal Giovanni Battista Re, dos prólogos –uno propio de la obra española y el elaborado por los respectivos autores–, una sucinta introducción y cinco capítulos, que recogen las pertinentes reflexiones acerca de: la economía, el capitalismo, la globalización y la relación entre ética y economía.

En la conversación con Cammilleri, Ettore Gotti no sólo presenta al capitalismo como único sistema económico válido en la era de la globalización sino que, además, lo propone como imprescindible, conjugándose con la moral católica, para proteger el planeta. Realizando una concisa revisión histórica de los orígenes cristianos del capitalismo, Gotti cree imprescindible retornar a estas raíces, para poder alejar de aquél razones distintas a las primitivas. En el fondo, el empresario italiano pretende que los católicos se deshagan de esos prejuicios que hacen que muchos no emprendan proyectos económicos, evitando que estos empleen la riqueza generada en la construcción de una sociedad mejor. [ROP]

INTER-AMERICAN DIALOGUE (2009) *A Second Chance. U.S. Policy in the Americas*, Washington, Inter-American Dialogue.

Inter-American Dialogue es un foro independiente formado por personalidades de la vida política y económica de EEUU y los países de América Latina. La nómina de su consejo directivo (presidido por Peter Hakim y coordinado por Carla A. Hills, (EEUU) y Ricardo Lagos (Chile); incluyendo, entre otras, a personalidades tan relevantes como: Enrique Iglesias, Peter D. Bell, Fernando Henrique Cardoso, Francis Fukuyama, Jorge Quiroga, Eduardo Stein, Ernesto Zedillo etc. Se trata de una especie de "Comité de sabios" que se reúne cada dos años emitiendo un dictamen breve sobre la situación política en América.

En este su último informe lanzan diez retos al gobierno de los EEUU, aprovechando la coyuntura particularmente favorable por las expectativas positivas despertadas tras la elección de Obama. Estos son, en resumen, los diez titulares:

1. Resolver los problemas causados por la grave crisis financiera internacional, originada precisamente en EEUU. *Por culpa de la crisis, el progreso económico y social de los países latinoamericanos está en peligro.*
2. Cambiar la política con relación a Cuba, en el sentido de una mayor apertura. *Una Cuba democrática debería ser el objetivo de la política los EEUU, no la pre-condición.*

3. Prestar especial atención a México cooperando como socio a pesar de sus problemas. *México no está en riesgo de convertirse en un Estado fallido.*
4. Afrontar mejor el crimen, la violencia y las drogas. *En los últimos 20 años de la guerra contra las drogas los EEUU no han aprendido demasiado.*
5. Reformar la política de inmigración. *El muro se ha convertido en un símbolo muy fuerte de falta de respeto.*
6. Concluir la agenda pendiente de las negociaciones comerciales. *Washington debería hacer más para mitigar los desajustes que puede ocasionar el libre comercio.*
7. Incrementar la cooperación con Brasil. *La creciente influencia política y económica de Brasil –a escala regional y global– constituye un factor sobre el que pivotan los asuntos americanos.*
8. Afrontar los retos de Venezuela y sus aliados. *Obama no debería enfrentarse a Chávez, pero tampoco abrazarlo.*
9. Avanzar en la construcción de la democracia, terreno en el que Washington ha perdido credibilidad. *La participación política de los grupos hasta ahora excluidos debe agregar vitalidad a la democracia en América Latina.*
10. Afrontar el problema de Haití: un Estado fallido. *Ninguna administración norteamericana que se recuerde ha hecho lo suficiente para ayudar a Haití.*

Cada uno de estos llamamientos a cambiar la política de los EEUU en relación con Amé-

rica Latina está argumentado e ilustrado con informaciones de interés.

El texto completo del informe se puede encontrar en: <https://www.thedialogue.org> [JJRR]

MARTÍNEZ LÓPEZ, Diego, coordinador (2009) *Ensayos sobre ciclos económicos. Una perspectiva actual*, Sevilla, Servicio de estudios CAJASOL, 120 pp.

Se trata del primer título de una nueva colección del Servicio de estudios de Cajasol que ha sido coordinado por el profesor de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla Diego Martínez López.

Comprende tres capítulos sobre los ciclos económicos desde puntos de vista diversos. Ciertamente en estos momentos de crisis económica hemos vuelto a comprobar que los ciclos económicos siguen existiendo y no parece que vayan a desaparecer, por lo que un escrito con este contenido puede ser muy útil para los estudiosos y sobre todo para los responsables de la política económica.

El primero de ellos se titula “La teoría del Ciclo Económico: Una perspectiva personal” y ha sido redactado por Michele BOLDRIN, de la Washington University en Saint Louis. Realiza una revisión de las teorías de los ciclos y de algunos casos reales, especialmente el de la Gran Depresión que se produjo a partir de 1929. Se detiene especialmente en las teorías de Keynes, al que considera el padre de la macroeconomía, si bien, su teoría del ciclo económico basado en “shocks” de demanda y en la que la hipótesis de una relación entre crecimiento del producto y la inflación tiene un papel

central, no es aceptada por Boldrin. Analiza también la teoría de las expectativas racionales, la llamada contrarrevolución y el enfoque de los Ciclos Económicos Reales. Sin embargo, lo más interesante de este artículo es la postura de la autora que volviendo a las ideas de Joseph Schumpeter mantiene que *los ciclos son la forma en la que se desarrolla el crecimiento, no pudiendo ser de ninguna otra manera. Es decir, si queremos crecimiento éste vendrá a través de los ciclos. Eliminándolos acabamos también con el crecimiento* (pág. 43). Este punto de vista, que denomina teoría de los ciclos de crecimiento endógeno, puede resultar algo pesimista, pero no olvidemos que según Schumpeter *con la crisis, empresas y emprendedores buscan nuevo métodos más rentables* (pág. 49). La propia autora señala que su posición es minoritaria, pero cualquiera que sea la postura que adoptemos, no cabe duda de que este escrito nos plantea una cuestión muy actual: ¿los ciclos económicos son inevitables o se producen por un mal funcionamiento de la economía de mercado que debería ser corregida por el Estado? Cuestión como vemos muy actual y sobre la que existen opiniones contrapuestas.

El capítulo 2 trata de los “Recientes avances en el análisis de los ciclos económicos europeos”, siendo sus autores Máximo Camacho de la Universidad de Murcia y Gabriel Pérez Quirós del Banco de España. En este trabajo se analiza la posible homogeneidad de los ciclos europeos (una observación: no queda claro en todo momento cuales son los países que se tienen en cuenta; una lectura cuidadosa del texto nos lo aclara, pero sería conveniente una exposición más explícita en este aspecto) para ello se utilizan diversas técnicas estadísticas; las propuestas de Camacho, Pérez Quirós, Saiz, Croux, Forni,

Reichlin, Harding y Pagan son utilizadas por lo autores para medir la sincronización de los ciclos de los países miembros de la Unión y de éstos con países ajenos a la Unión; la conclusión es que parece existir una cierta sincronización entre los países miembros, mientras que no se observa sincronización de los países “terceros”; asimismo afirman que no hay evidencia empírica que permita mantener la existencia de un ciclo europeo de referencia. Los autores ponen en cuestión que la sincronización sea una medida suficiente para explicar el ciclo, así afirman que *las distancias en sincronización sólo son capaces de explicar un 2% de la varianza de las distancias en otras características del ciclo... las distancias en duración, amplitud y forma del ciclo sólo están parcialmente relacionadas con las distancias en sincronización* (pág. 79). Con relación a España, exponen que sus ciclos están más próximos a los países de la eurozona que a los países de reciente incorporación. También, es interesante la conclusión obtenida de que la creación de la moneda única no ha aumentado la sincronía entre los países que forman la eurozona.

El último capítulo, el más breve, lleva por título “Ciclos económicos regionales en España. El caso de Andalucía”, siendo sus autores María Dolores GADEA RIVAS, Ana GÓMEZ LOSCOS y Antonio MONTAÑÉS BERNAL, todos de la Universidad de Zaragoza. Como uno de sus puntos de partida plantea que las diferencias de los ciclos de las distintas regiones puede determinar que las medidas de política económica tengan efectos opuestos en ellas, haciendo muy difícil la toma de decisiones. Respecto al caso andaluz, realizan un análisis doble: a partir del IPIAN (medida de la producción industrial elaborada por el Instituto de

Estadística de Andalucía) y del IPI (índice de la producción industrial del Instituto Nacional de Estadística), aplicando los modelos Markov Switching autorregresivos univariantes; los resultados son diversos, mientras que el primero de ellos se observa una gran sincronía con el ciclo español, en el segundo la sincronía es mucho menor. Se trata de un problema metodológico que además hace temer a los autores que *existe un alto riesgo de que las medidas tomadas para la evolución del ciclo español tengan efectos contradictorios en la evolución del ciclo de la economía andaluza* (pág. 109). Debemos subrayar, asimismo, que la comparación de la economía andaluza no se refiere solamente a la economía española como un todo, sino también a las diversas regiones o comunidades autónomas; las conclusiones son las mismas que se han indicado anteriormente.

En conjunto, se trata de un original que se centra sobre todo en las teorías y en la metodología relacionadas con el ciclo,

tratando en menor medida de los aspectos descriptivos e históricos; creemos que este enfoque le da mayor profundidad al texto. Se trata, por otra parte, de tres ensayos distintos, cuyos autores, sin embargo, no han tenido en cuenta los análisis de los demás capítulos, lo que da una cierta heterogeneidad al conjunto, si bien esto permite una mayor riqueza de puntos de vista.

Formalmente es un trabajo bien editado, en el que se van destacando una serie de frases que resumen muy claramente los contenidos. Tiene algunas erratas, pocas, y un cierto abuso de las mayúsculas como es frecuente en los autores que utilizan frecuentemente la lengua inglesa.

En resumen, un buen inicio de esta nueva colección a la que deseamos continuidad en el futuro, aunque nos atrevemos a sugerir que hay ya una cierta inflación de colecciones de economía que pueden provocar un poco de desconcierto en el lector de estos temas. [ARF]

Normas de publicación

La *Revista de Fomento Social* admite artículos y notas originales en español que no hayan sido enviados a otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán por correo electrónico a la dirección: info@revistadefomentosocial.es

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:

Título: Claro, corto y conciso. No más de 40 caracteres incluyendo 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

2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.

3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.

4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.

5. **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, 2006a; 2006b).

El criterio de presentación de referencias será el siguiente: Apellidos (en versalitas), 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.

6. **NOTAS A PIE DE PÁGINA.** Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en versalitas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.

7. **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.

8. **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.

9. **EVALUACIÓN.** La *Revista de Fomento Social* acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores, el consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.

La **Revista de Fomento Social** se encuentra indexada, al menos, en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales:

- **CBUC**, Consorcio de **Bibliotecas Universitarias de Cataluña**.
- **CIDEC**, Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la **Universidad de Valencia**
- **COMPLUDOC**, de la **Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET**, de la **Universidad de La Rioja**
- **ECONDOC y ECONIS**, **Universidad de Kiel, Alemania**
- **IBSS**, **London School of Economics and Politics**
- **IN-RECS**, Grupo de Investigación Evaluación de la Ciencia y de la Comunicación Científica, **Universidad de Granada**.
- **ISOC**, **Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **LATINDEX**, **Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**
- **RAS**, **Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **SUMMAREV**, de la **Universidad de Sevilla**

Serie Gestión empresarial

Directora: Pilar Tirado

1. **EL RETO DEL EQUILIBRIO.** *Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo,* por J. ANTONIO ARIZA 15 €
2. **MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA,** por MAGDALENA CORDOBÉS, HORACIO MOLINA Y JUAN M^a MUÑOZ 20 €
5. **GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA.** *Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM),* por PILAR TIRADO VALENCIA 13 €
6. **MANUAL DE AUDITORÍA FINANCIERA,** por JOSÉ ANTONIO ARCENEGUI RODRIGO, ISABEL GÓMEZ RODRÍGUEZ Y HORACIO MOLINA SÁNCHEZ 21 €
7. **TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALANTE.** *Técnicas de dinámica de grupos,* por JOSÉ LUIS TRECHERA HERREROS 13 €
8. **CASOS DE CONTABILIDAD FINANCIERA.** *Referencia a la normativa internacional,* por MAGDALENA CORDOBÉS Y J. M. MUÑOZ (Coord.) 23 €
10. **EL MARKETING EN LAS ONGD.** *La gestión del cambio social,* por M. JOSÉ MONTERO 15 €
11. **PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS,** por L. GODOY (Coord.), L. MOLINA Y H. MOLINA 20 €
16. **RIESGO, RENTABILIDAD Y EFICIENCIA DE CARTERAS DE VALORES,** por FUENSANTA GALÁN 15,05 €
18. **EXTRACCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BASES DE DATOS.** *Una aplicación para la calidad en centros universitarios,* por JESÚS DUARTE MERELO 14 €
19. **INTRODUCCIÓN A LAS MATEMÁTICAS PARA LA ECONOMÍA,** por FRANCISCO J. MARTÍNEZ ESTUDILLO 33 €
21. **PRÁCTICAS DE ECONOMÍA DE LA EMPRESA,** por ARACELI DE LOS RÍOS Y CARMEN BUSTOS (Coord.) 17 €

Serie Economía y Sociedad

Director: Ildefonso Camacho

3. **LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA.** *Un análisis crítico,* por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) (*) 15 €
4. **LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA.** *Negociación, fundamento y alcance,* por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR 17 €
9. **EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA,** por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ Y LUIS AMADOR 23 €
12. **DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA.** *Del consenso en los principios a una propuesta para la acción,* por J. J. ROMERO Y G. FERRERO (eds.) (*) 14 €
13. **FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA.** *Cuestión de principios,* por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS 16 €
14. **COMO GOTA DE AGUA.** *La Psicología aplicada a las organizaciones,* por JOSÉ L. TRECHERA HERREROS 17 €
15. **EL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS EN ANDALUCÍA.** *Un análisis del modelo y propuesta de futuro,* por EDUARDO J. VILLASECA MOLINA 15,20 €
17. **ANÁLISIS JURÍDICO TRIBUTARIO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA,** por MARTA MONTERO SIMÓ 20 €
20. **ECONOMÍA Y TERRITORIO.** *La Comunidad Autónoma Andaluza,* por MANUEL DELGADO, M^a CARMEN LÓPEZ Y JOSÉ J. ROMERO (Coord.) 18,15 €

(*) AGOTADO

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**

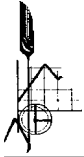
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID. ☎ 915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: **Emaús Libros, S.L.**

Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA. ☎ 952 613 739. Fax: 952 304 827

Publicaciones ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA. ☎ 957 222 100. Fax: 952 222 182



RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

| | P.V.P. I.V.A. incluido |
|---|---------------------------|
| Agricultura | |
| J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*) | 7,36 |
| P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario | 10,61 |
| P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ Y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza (*) | 10,42 |
| A. TITOS MORENO Y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88) | 9,62 |
| JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas | 11,12 |
| V. GONZÁLEZ CANO, Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas | 12,00 |
| P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ, La demanda del aceite de oliva en España y la política agraria de la Unión Europea ... | 11,42 |
| Contabilidad | |
| F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*) | 7,06 |
| VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*) | 4,71 |
| M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades | 7,90 |
| F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras | 10,22 |
| M. CORDOBÉS MADUENO; J. M.ª MUNOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, Contabilidad de costes: casos y soluciones | 11,42 |
| Derechos humanos | |
| V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar | 9,02 |
| V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar | 9,62 |
| V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Neoliberalismo, libertad y liberación | 9,62 |
| Economía General | |
| VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social | 9,92 |
| A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2ª Ed.) | 6,01 |
| J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2ª Ed.) | 10,92 |
| J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la Unión Europea. Más allá del euro | 12,02 |
| J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M.ª LUZ ORTEGA CARPIO, La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD) | 3,91 |
| C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, Ejercicios de macroeconomía (Coeditado con Algaida Editores) (*) | 13,22 |
| M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M.ª LUZ ORTEGA CARPIO, Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas (*) | 12,02 |
| Economía regional. Economía andaluza | |
| L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno | 16,61 |
| J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales | 12,44 |
| J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*) | 7,36 |
| S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba (Coeditado con la Universidad de Córdoba) | 6,01 |
| JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas | 11,12 |
| Economía social | |
| A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica | 4,72 |
| A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma? | 8,50 |
| F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras | 10,22 |
| M. L. ORTEGA CARPIO, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial) | 15,63 |
| Empresa | |
| VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*) | |
| G. RUIZ-LÁN BUADES, Administración de recursos humanos (3ª Ed.) | 7,21 |
| A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) (*) | 11,42 |
| A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas. y Ejerc. (2ª Ed.) (*) | 5,02 |
| L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola | 10,22 |
| A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Ética y negocios. Casos para el análisis ético (Coeditado con Algaida Editores) | 12,62 |
| A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios | 15,63 |
| Matemáticas e Informática | |
| C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*) | 2,94 |
| J. M. CARIDAD OCERÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*) | 5,32 |
| J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*) | 2,94 |
| F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz- Minkoswvski | 5,32 |
| J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales | 12,44 |
| L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola | 10,22 |
| A. PASCUAL GANÁN, Curso teórico-práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaida Editores) | 13,22 |
| A. PASCUAL GANÁN, Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos | 10,22 |

Sicología y Sociología

| | |
|---|-------|
| A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso (*)..... | 5,89 |
| A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)..... | 5,02 |
| J. L. TRECHERA HERREROS, El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio | 10,82 |

Sindicatos

| | |
|--|------|
| G. RUL-LÁN BUADES, Poder Sindical y Democracia | 5,32 |
| G. RUL-LÁN BUADES, Origen Político de los Sindicatos | 9,14 |
| G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea | 8,50 |
| G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia) | 6,61 |

(*) Agotado

PEDIDOS A:

Publicaciones ETEA. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA. ☎ 957 22 21 00

Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001-MADRID.

☎ Oficinas 91 436 37 02. ☎ Librería 91 436 37 00

**BOLETÍN DE
PEDIDO**

Enviar a: ETEA. *PUBLICACIONES ETEA*
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA (ESPAÑA)
☎ 957 22 21 00 – Fax 957 22 21 82

Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____

Calle _____ Cód. Postal _____

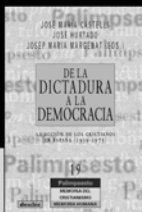
Población _____ Provincia _____

SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:

| <u>Ejemplares</u> | <u>Autor y título</u> | <u>Euros</u> |
|-------------------|-----------------------|--------------|
|-------------------|-----------------------|--------------|

Forma de pago: Cheque bancario a nombre de ETEA Reembolso

De la dictadura a la democracia,
La acción de los cristianos en
España, 1939-1975



José M. Castells, José Hurtado y
Josep M. Margenat (eds.)

Bilbao 2005, Desclée de Brouwer
(colección Palimpsesto · 19)
526 pp. 12 euros

Un libro para el diálogo cívico entre todas las fuerzas sociales, políticas y culturales de progreso con los movimientos, asociaciones y comunidades cristianas.

Un libro de la memoria integral, activa, crítica y reconciliadora de la transición democrática de los católicos entre la segunda república de 1931 y la monarquía parlamentaria de 1978.

Un libro sobre la historia de la lucha de los cristianos por la democracia, que sirva para seguir abriendo espacios de diálogo y de escucha de la Palabra.

Un libro para el reconocimiento de la existencia de tantas mujeres y hombres, "capaces de expresar las exigencias concretas de la fe cristiana" en nuestra historia reciente.

En el libro colaboran, entre otros, Francisco ACOSTA, antiguo dirigente de CCOO de Sevilla, Carlos AMIGO, cardenal-arzobispo de Sevilla, Rosario BOFILL, El Ciervo, Barcelona, Giuliana DI FEBBO, Università Roma Tre, Roma, Rafael DÍAZ-SALAZAR, Universidad Complutense, Madrid, Francisco FERNÁNDEZ BUEY, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA, Universidad de Barcelona, Alberto INIESTA, obispo auxiliar emérito de Madrid, José María JAVIERRE, antiguo director de El Correo de Andalucía, escritor, Sevilla, Alberto MELLONI, ISR, Bolonia, Italia, Feliciano MONTERO, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, Hilari RAGUER, Abadía de Montserrat, Cataluña, Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Madrid, Francisca SAUQUILLO, antigua dirigente de FECUM y de ORT, Madrid, Paul VALADIER, Centre Sèvres, París, Juan Bautista VILAR, Universidad de Murcia.

El libro contiene 28 estudios. Un índice onomástico y una bibliografía completan el volumen. El libro tiene su origen en el Congreso de Sevilla de marzo de 1999.

Pedidos a Publicaciones ETEA (pago sólo contra reembolso): 12 euros + gastos de envío): jalmend@etea.com y (+34) 957 222 203

José Juan Romero (Ed.)

Sociedad, política y economía en el cambio de siglo

*Reflexiones de
"Fomento Social"*

Presencia
Social

SAL TERRAE

JOSÉ JUAN ROMERO (Ed.). Sociedad, política y economía en el cambio de siglo. Reflexiones de "Fo- mento Social"

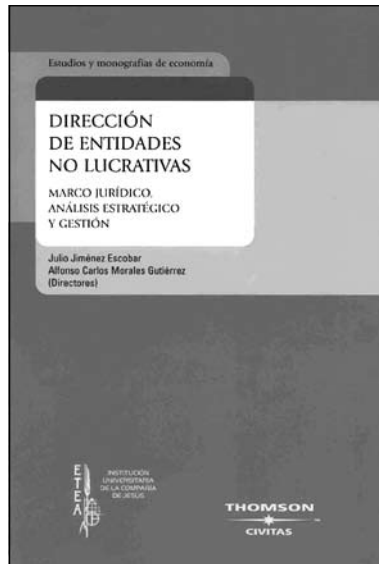
Este libro contiene una selección de editoriales publicados en los últimos diez años (1994-2004) por la *Revista de Fomento Social*, órgano oficioso de los jesuitas españoles en relación con el pensamiento social cristiano. Se trata de 22 "Reflexiones" de carácter interdisciplinar sobre las cambiantes realidades sociales, económicas y políticas de este giro de siglo, en distintos temas relacionados con la globalización y el desarrollo, la economía mundial, la construcción europea, la política gubernamental española, "ética y sociedad"...

600 págs. / P.V.P. (IVA incl.): 26,00 €

Precio especial para nuestros suscriptores:
16,00€ + gastos de envío.

Pedidos a:

José Almendros
Revista de Fomento Social
ETEA
Escritor Castilla Aguayo, 4
14004 Córdoba (España)
Tel. +34-957-222100
[<jalmend@etea.com>](mailto:jalmend@etea.com)



El principal objetivo de esta monografía ha sido determinar y analizar cómo a partir de los rasgos esenciales de las entidades no lucrativas (ENL), se derivan una serie de manifestaciones que requieren un tratamiento específico y que afectan necesariamente a su gestión. La obra se centra en tres ámbitos: el *jurídico* (regulación para fundaciones y asociaciones, tratamiento tributario singular, multitud de beneficios fiscales, etc.), el *estratégico* (en el que destacan sus relaciones peculiares con el entorno, con las administraciones públicas, con las entidades concurrentes, con los financiadores, ...) y el de *gestión* (motivaciones diferentes en los sujetos implicados, relevancia de los intangibles, importancia de la participación, singularidad de ciertos colaboradores –voluntarios–, y ausencia de bilateralidad en muchas relaciones), aspectos que sin duda tienen una gran importancia a la hora de rediseñar las técnicas de gestión susceptibles de aplicación. La variedad de temas y la profundidad con que se abordan, su enfoque y orientación, y su nivel de actualización –tanto normativa como académica–, lo hacen una obra de gran interés para personas que se ocupen del gobierno y gestión de las ENL, para los investigadores y estudiosos en este campo.



Eurojess 2009

Granada, 25–29 August 2009



Muslim populations
in European societies

Invitation

As President of Eurojess I am happy to present to you the programme of our next congress.



There is no doubt that the theme is highly relevant for many European countries and touches the very heart of our „call to serve faith, promote justice, and dialogue with culture and other religion in the light of the prophetic call to establish right relationship with God, with one another and with creation“ (GC 35).

I think we have succeeded in preparing a programme which is both significant and attractive. And surely, Granada, with its rich heritage of Muslim culture in the European context, will exert its own attraction.

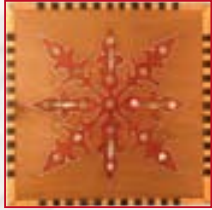
The congress is open to all Jesuits in Europe and their collaborators. I expect that our congress this year will prove of interest to a wider audience than normal. Please therefore forward this information to any friends and colleagues you think might be interested.

I hope many of you will decide to come to Granada this year: So, see you in August at our Congress,

Every good wish

P. Andreas Gösele SJ

Introduction to the Congress



Recently, the Society of Jesus in Europe has taken several initiatives to face the challenges and issues which have arisen from the growth of Muslim populations in Europe. As most of these demand social research and reflection, Eurojess wishes to organise a specific congress on this subject.

Granada is a most significant and appropriate place for such a congress. Historically, it corresponds to the last Muslim kingdom in Western Europe (15th Century). Nowadays, Andalusia (the Region where Granada is located) has a significant Muslim minority which is important in the Spanish context.

The congress will offer a space for reflection, debate, and encounter, as well as cultural visits - to Granada itself and to Cordoba. The thread of the congress can be summarised as follows:

On the first day, a demographic overview and personal narratives will offer an initial perspective on the experiences of Muslims and non-Muslims in belonging to the same societies.

On the second day, a deeper review will lead us to analyse political ideas and practices, as well as specific challenges at both national and local levels.

On the third day we shall explore the possibilities of action for Jesuit institutions, and of projects that could be understood as seeds of hope.

An optional fourth day will offer to participants a visit to Cordoba, the former capital of the Umayyad Caliphate. During this journey, besides historical sites such as the Cathedral (once a mosque) and Medina Azahara (a former country palace), there will be opportunities to visit Muslim institutions.

25 August - Arrival

Arrival at the Colegio Mayor

19:00 Inauguration - Welcome by the Provincials

26 August - Engaging the reality***Morning session - Lived reality***

09:00 Introduction

09:15 *Personal narratives*

Abdullah Trevathan and Muslim guests from Germany and Spain

11:15 Question time

11:45 Groups: *Our own experiences of Muslim presence in Europe*

Afternoon session - Reality in Perspective

15:30 *Demographic view on Muslim populations in Europe*

16:15 Discussion

17:30 *Overview on Muslim populations in Andalucia*

José Luis Sánchez Nogales

18:15 Discussion

19:30 Eucharist

21:30 Meeting of Social Centres

27 August - Political Order and Social narratives***Morning session - Political ideas and practices***

09:00 Introduction

09:15 *Muslim ideals of the Social Order, the Case of Secular Turkey*

Jean-Marc Balhan

10:10 *How do Muslims deal with European secular democracies?*

Driss el Yasami, tbc

11:30 *How have Catholics historically dealt with these challenges?*

Input and Discussion - Edouard Herr

ram

Afternoon session - *Developing local and national policies*

15:30 *Workshops on local experiences*

Spain (Valencia): Pep Buades

Macedonia/Kosovo: Stjepan Kusan

Germany (Ludwigshafen/Mannheim): Tobias Specker

Belgium (Brussels): Centre Avec

18:00 *The perspective of labour*, Debate on integration policies

Pierre Martinot-Lagarde

19:30 Eucharist

20:15 Departure: *Evening visit to the Alhambra*

.....

28 August - *Seeds of Hope and Action*

Morning session - Promising initiatives

09:00 *Initiatives*

Social Centres, Groupe des Deux Rives, a Muslim speaker

10:30 Recapitulation

10:45 *Open debate*

Afternoon session - Closure of the Congress / Eurojess business

15:30 *Final words from the Social Apostolate Delegate and CEP*

16:00 Eurojess: evaluation, next congress

18:00 Eurojess: elections, finances

20:15 Buffet in the garden and evening in the city

.....

29 August - *Optional tourist visit to Cordoba*

Cathedral (former mosque)

Tower of "La Calahorra"

Arabic House

Former country palace of "Medina Azahara"

Useful information

Dates

Tue, **25 August 2009** (dinner) to Sat, **29 August 2009** (breakfast).
For those participating in the optional excursion: to 30 August (am)

Organisers

EUROJESS (European Jesuits in Social Sciences) with the support of *Grupo de Fomento Social* and *Les Deux Rives*

Participants

Jesuits and their colleagues with a serious interest in the topic

Place

(instructions how to get there will be published on the Eurojess website shortly, see below)

Colegio Mayor Loyola
Campus Universitario de Cartuja
Callejón de Lebrija, 3
E - 18011 Granada - España
Tel: +34 958 16 05 16 Fax: +34 958 16 08 66



Fees (payment information to be found on our website)

Participation fee, including accommodation: 230 €

Excursion to Cordoba (incl. the extra night, transport and fees): 80 €

Eurojess membership fee 2009-2011: 15 €

Registration

Online at: <http://eurojess.ocipe.info/registration-2009/>
or via the separate registration form

All further information

at our website: <http://eurojess.ocipe.info>

Contact

Andreas Gösele (Eurojess President): goesele@hfph.mwn.de

Frank Turner (Treasurer): turner@ocipe.info

Elaine Rudolphi (Registrations): eurojessog@ocipe.info

JORNADAS SOCIALES CATÓLICAS PARA EUROPA (Gdansk, Polonia, 8 – 11 de octubre 2009) de la Comisión de los episcopados de la Comunidad Europea (COMECE)

La solidaridad: desafío para Europa

Como católicos procedentes de toda la Unión Europea, estamos preparando, a petición de los obispos miembros de la COMECE, las primeras Jornadas Sociales Católicas para Europa.

Casi todos los habitantes del continente europeo se encuentran unidos hoy por la Unión Europea, tanto si su país ya es miembro de ella como si está llamado a serlo. Inspirado en la fe cristiana y en especial por la doctrina social de la Iglesia católica, nuestro encuentro versará principalmente sobre la dimensión social del ser humano y acerca de nuestra vida común en Europa. De ahí que hayamos titulado nuestro encuentro «Jornadas Sociales Católicas Europeas» y optado por inscribirlo en el contexto de la Unión Europea.

Estas primeras «Jornadas Sociales Católicas Europeas» se celebrarán del 8 al 11 de octubre en Gdansk (Polonia). La fecha y el lugar fijados tienen una significación simbólica especial, pues no sólo evocan el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939 y el fin del régimen comunista en la Europa Central y del Este en 1989, sino también la primera visita del papa Juan Pablo II a su país natal en 1979, visita que desembocó en el nacimiento en Gdansk de Solidaridad (Solidarnosc), un movimiento social que aunó a millones de polacos.¹

¹ Hace 70 años, los primeros cañonazos de la Alemania nacionalsocialista resonaban en la Westerplatte, cerca de Gdansk. Comenzaba la Segunda Guerra Mundial, que costó 60 millones de vidas y durante la cual 6 millones de judíos europeos fueron exterminados por los nazis. Hace 30 años, Juan Pablo II regresaba por vez primera como Papa a su país natal. Con palabras alentadoras y desprovistas de toda ambigüedad, impulsaba un movimiento social que un año más tarde se convertiría en Solidarnosc. Hace 20 años, en 1989, se desmoronaba el dominio comunista en la Europa Central y del Este, con lo que se ponía fin a una política que recurría a la opresión, a la persecución y al asesinato de innumerables inocentes.

Desde 2004, doce países más se han adherido a la Unión Europea.² La división en dos de Europa, surgida de los acuerdos de Yalta, ha sido superada, dejando paso a un espacio europeo libre y unido. Pero aún queda camino por recorrer: los países balcánicos occidentales siguen en lista de espera. Hay que reconocer, sin embargo, que la paz actualmente reinante entre las naciones europeas constituye un período único en la historia del continente.

Cada generación debe reconquistar la libertad y la paz, y la nuestra no supone una excepción. Hoy en día, ochenta años después de la quiebra bursátil de Wall Street de 1929, el mundo vuelve a encontrarse inmerso en plena crisis económica y financiera, con consecuencias sociales y políticas muy preocupantes, acompañadas de tentaciones nacionalistas y proteccionistas.

Para salir de la crisis y asegurar una paz duradera, es precisa una combinación de valores personales y de políticas englobados en el término «solidaridad». La solidaridad, basada en la dignidad humana y en la libertad, constituye el corazón de la doctrina social de la Iglesia. Por eso queremos debatir sobre el desafío de la solidaridad en Europa en nuestro encuentro de Gdansk.

La solidaridad es indivisible. No tolera exclusión ni excepción alguna. Conciene a todos los seres humanos, tanto a los aún no nacidos como a los que se encuentran ya al final de su vida. Ataño por igual a nuestros contemporáneos y a las generaciones futuras. Afecta a residentes y migrantes. Interesa a todos los países, grandes y pequeños. Exige que en nuestras sociedades los más débiles hallen protección y que la familia, unidad fundamental basada en la unión de un hombre y de una mujer, se vea apoyada y tutelada. Si consideramos la interdependencia creciente de los seres humanos y sus destinos y el hecho de que nuestras formas de vida ponen en peligro hoy más que nunca para las generaciones futuras los pilares naturales de la existencia, no podemos relegar nuestro planteamiento solidario a los límites de Europa ni a la época actual.

Por este motivo, al reunirnos en Gdansk, no sólo queremos buscar vías de solidaridad de Europa ante esta crisis de extensión mundial, sino alentar también la participación de la Unión Europea en una civilización del amor que no margine a nadie en ningún lugar del mundo y que sepa aunar a las generaciones futuras.

² Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Rumanía y Bulgaria los siguieron a principios de 2007.

