

Julio · Septiembre 2005

REVISTA

de
Fomento Social

***El Espacio Europeo de
Educación Superior***



Crítica filosófica del economicismo

La Ley de violencia de género

*La reforma de la administración
andaluza*

Comercio justo en España

**REVISTA
de FOMENTO SOCIAL**

RFS

*Publicación trimestral
de Ciencias Sociales*

La *Revista de Fomento Social* se preocupa por abordar los temas relacionados con las ciencias sociales, en concreto de la economía, de la empresa, de la sociología, de la política y del derecho, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en ETEA. Por eso es vehículo habitual de expresión de los miembros de esta institución.

Además, al ser ETEA una institución universitaria de la Compañía de Jesús, la *Revista de Fomento Social* pretende iluminar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

Consejo de Redacción

Idefonso Camacho Laraña S. J.
Julio Jiménez Escobar
José M^a Margenat Peralta S. J.
Alfonso Carlos Morales Gutiérrez
Adolfo Rodero Franganillo
José Juan Romero Rodríguez S. J.
Pilar Tirado Valencia
José Luis Trechera Herreros
Rafael Yuste Moyano S. J.

Director

José Juan Romero Rodríguez S. J.

Coordinación y Maquetación

José Almendros Márquez
E-mail: jalmend@etea.com

Colaboradores

Antonio Porras Nadales
Manuel Paniagua Zurera
Patricia Sneesby
Luis Amador Hidalgo
Esther Menor Campos
Gabriel Pérez Alcalá

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



**EDICIÓN, REDACCIÓN
Y ADMINISTRACIÓN
INSA-ETEA**

Escritor Castilla Aguayo, 4
14004-CÓRDOBA
Telf.: 957 22 21 00
Fax: 957 22 21 82
www.etea.com
jalmend@etea.com

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN
PARA 2005**

ESPAÑA

34 € (IVA incluido)

CORREO AÉREO

Europa 75 €
Resto del Mundo 85 €

NÚMERO SUELTO

8,9 € (IVA incluido)

ISSN:

0015-6043

DEPÓSITO LEGAL:

N-1.437-1958

IMPRIME:

Gráficas Cañete, S.L.
Polígono Industrial Quiébracostillas
Avda. de Alemania, 7
Telf./Fax: 957 67 09 66
14850 Baena (Córdoba)
E-mail: graficascañete@telefonica.net

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 239 – VOLUMEN 60

JULIO–SEPTIEMBRE 2005

RESÚMENES / ABSTRACTS	383
------------------------------------	-----

EDITORIAL

– <i>Una reflexión sobre la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior</i>	387
--	-----

ESTUDIOS

– Andréu MARQUÈS: <i>Para una crítica filosófica del economicismo moderno</i>	407
– Teresa VELASCO PORTERO: <i>La ley de violencia de género: su constitucionalidad y sus medidas laborales</i>	435
– Antonio PORRAS NADALES: <i>La reforma de la administración andaluza y los desafíos de la segunda modernización</i>	463

NOTA

– M ^a José MONTERO SIMÓ y Rafael ARAQUE PADILLA: <i>Un sello para los productos de comercio justo en España: entre la oportunidad y la amenaza</i>	491
---	-----

BIBLIOGRAFÍA

– <i>Reseñas</i>	519
– NIETO, ALEJANDRO (2005), <i>El desgobierno judicial</i> . (MANUEL PANIAGUA)	519
– <i>Reseñas</i>	523

La Revista de Fomento Social se encuentra indexada al menos en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales

- **IBSS**, de la **London School of Economics and Politics**
- **ECONDOC** y **ECONIS** (**Universidad de Kiel**) en **Alemania**
- **RAS**, **Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **LATINDEX**, **Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**
- **ISOC**, **Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **CBUC**, **Consortio de Bibliotecas Universitarias de Cataluña.**
- **COMPLUDOC**, de la **Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET**, de la **Universidad de La Rioja**
- **CIDEC**, **Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia**
- **Summarev**, de la **Universidad de Sevilla**



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 383–386

RESÚMENES–ABSTRACTS Nº 239

EDITORIAL

Consejo de Redacción

Una reflexión sobre la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior

Se describe y analiza el proceso llamado “de Bolonia” orientado a la armonización y modernización de las universidades europeas. Además de una breve reseña histórica del proceso, se recoge un resumen de sus propuestas. La aportación más relevante del artículo editorial es la valoración de esta reforma; se subraya que el modelo corresponde a una universidad centrada en el alumno. Se exponen, desde el punto de vista del Consejo de Redacción, los valores implícitos en el proceso y las luces y sombras del objetivo de competitividad y adaptación al mundo actual que se pretende alcanzar.

Editorial Board

The European Space for Higher Education: a reflection

We present both a description and an analysis of what is known as The Bologna Process, which aims at harmonising and modernising European universities. As well as a short history of the process, a summary of its proposals is offered. The most important contribution to this editorial article is the evaluation of this reform; the fact that the model corresponds to a university centred on the student is emphasised. We present, from the point of view of the editorial board, the values implicit in the process and the pros and cons of the aims to be reached regarding competitiveness and adaptation to the world today.

Andreu MARQUÈS

Para una crítica filosófica del economicismo moderno

La absolutización del método de la ciencia económica lleva a considerar la teoría económica liberal como un pensamiento axiológicamente neutro, sin presupuestos antropológicos o axiológicos de ningún tipo. El autor presenta una crítica filosófica del economicismo liberal en sus tres momentos: teoría económica clásica, primera teoría neoclásica y actual economía neoclásica. Para dicha crítica parte de la reflexión sobre la racionalidad ética (escuela de Frankfurt) y las tesis del economicismo. Los dos puntos decisivos consisten en hacer ver que las leyes económicas no son inmodificables (determinismo económico) y que la razón ética y la racionalidad económica son realidades completamente diferentes e irreductibles. Allí donde se confunde la libertad con la libertad de intercambios mercantiles hay alguna de las formas de economicismo.

Towards a philosophical criticism of economicism

Absolutism in methodology of economic sciences leads to the consideration of liberal economic theory as an axiologically neutral thought, lacking in anthropological or axiological assumptions of any kind. The author presents a philosophical criticism of liberal economics in its three stages: classical theory of economics, first neoclassical theory and today's neoclassical economy. This criticism stems from reflection on ethical rationality (Frankfurt school) and the economicism thesis. The two decisive elements are to make it clear that the laws of economics are not unchangeable (economic determinism) and that ethical reason and economic rationality are two completely different and irreconcilable realities. It is at the point where freedom is confused with free trade exchange that certain manifestations of economicism appear.

Teresa VELASCO PORTERO

La Ley de violencia de género: su constitucionalidad y sus medidas laborales

La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género ha visto la luz envuelta en la polémica. Bienvenida por unos como la panacea para solucionar tan inquietante problema y denostada por otros como profundamente discriminatoria para los hombres, merece la pena detenerse en su articulado para comprobar qué tipo de medidas contiene y a qué responde el hecho de que proteja a las mujeres y no a los hombres. En este sentido, se reflexiona sobre el concepto de violencia de género y sobre el contexto de la ley, y se exponen algunas de sus medidas más novedosas, que son las de carácter laboral, ya que por primera vez se tienen en cuenta los problemas específicos que la violencia le causa a la mujer a la hora de desarrollar su prestación laboral.

The law on Domestic Violence: its constitutionality and its measures for the working world

The 1/2004 Organic Law for Comprehensive Protection against Domestic (Gender) Violence has been surrounded by controversy. Welcomed by some as the panacea to solve such a disquieting problem, and reviled by others as deeply discriminating towards men, it is worthwhile stopping to look at its articles to see what sort of measures it contains, and how it is that it protects women and not men. In this sense, a reflection is made on the concept of gender violence and on the context of this law. The most novel measures are described, which deal with labour considerations, as for the very first time it covers specific problems that violence causes women who are doing their job.

Antonio PORRAS NADALES

La reforma de la administración andaluza y los desafíos de la segunda modernización

A partir del concepto de *gobernanza* subraya la necesidad de conseguir la eficacia de la gestión pública como un estado más avanzado que la mera estabilidad gubernamental. Concreta este punto de vista en el caso de Andalucía proponiendo una modernización de la Administración autonómica inmersa ahora en una dinámica de inercia y rutina. La llamada *Segunda modernización* es un punto de partida en este sentido. La principal innovación que sugiere es la generalización del modelo de Agencia ya iniciado por el Servicio Andaluz de Salud (SAS); agencias que tendrían capacidad para diseñar políticas públicas propias y cuyo funcionamiento aseguraría la transparencia y el control; considera que esta transformación es ineludible en el contexto competitivo de la Unión Europea.

Reform in the running of the civil service in Andalusia and the challenges entailed in a second process of modernisation

Using the concept of governance, this article underlines the need to reach levels of efficiency in public administration at a more advanced state than mere governmental stability. This viewpoint centres on the case of Andalusia and proposes modernising the administration in this autonomous region, sunk in routine apathy and inertia. The so-called Second Modernisation would mean a starting point in this sense. The main innovation suggested is the Agency model, already put into practice by the SAS (Andalusian Health Service); agencies would be empowered to design their own public policies and their running would ensure transparency and control; this transformation is considered vital in the context of competence in the European Union.

NOTA / NOTE

María José MONTERO SIMÓ y Rafael Ángel ARAQUE PADILLA

Un sello para los productos de comercio justo en España: entre la oportunidad y la amenaza

Ante la reciente creación en España de una Asociación para impulsar y promover un sello de garantía de productos comercializados bajo condiciones de mayor justicia social, en este artículo se exponen de manera crítica, a la luz del concepto y objetivos últimos del comercio justo, los procesos seguidos y las diversas posturas encontradas que se han manifestado. A partir de una valoración de los pros y contras de la utilización de un sello, los autores defienden su pertinencia y la conveniencia de abogar por un concepto de comercio justo que busque puntos de convergencia con el comercio convencional.

A stamp for Fair-Trade Products in Spain: opportunity and threat

In view of the recent creation in Spain of an Association to promote and encourage the use of a guarantee stamp for products commercialised under conditions of greater social fairness, this article presents a critical description of the process undergone and the different stances adopted, in the light of the concept and final aims of fair trade. Based on an assessment of the pros and cons of using a stamp, the authors defend its appropriateness and the advisability of backing a concept of fair trade that seeks points in common with conventional trade.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 387–405

Una reflexión sobre la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior

Consejo de Redacción

(PALABRAS CLAVE: UNIVERSIDAD, ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ANÁLISIS VALORATIVO.

KEY WORDS: UNIVERSITY, EUROPEAN SPACE FOR HIGHER EDUCATION, EVALUATION ANALYSIS)

1. Introducción

En el fragor de los debates surgidos en torno al tormentoso proceso de ratificación del texto de la Constitución Europea –muy cuestionada tras el rechazo sufrido en los referenda francés y holandés– podría extenderse entre los ciudadanos europeos la sensación de que “la construcción europea está en peligro”. Aparte de los avatares, más o menos problemáticos, del proceso económico y político de construcción de la Unión Europea, hay otra serie de avances, que

EDITORIAL

desbordan el marco jurídico estrictamente comunitario, y que suponen avances sustanciales en la línea de una mayor internacionalización y europeización de la cultura. Uno de ellos, de especial actualidad, es el avance hacia la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), también conocido como el proceso “de Bolonia”, porque en esa ciudad italiana tuvo lugar el acuerdo básico por el que se puso en marcha.

Ciertamente, como veremos, el proceso llamado “de Bolonia”, consistente en una armonización y modernización de las universidades europeas, no es un “producto” específico de la Unión Europea, pues las competencias sobre estas materias educativas no han sido transferidas a los órganos legislativos de la Unión. Se trata de una dinámica que resulta de convenios internacionales que desbordan los límites de la UE, pues, desde su inicio, participan en él países no pertenecientes todavía a la Unión. Ello no quita que estemos ante un movimiento que sólo se entiende en el marco de la creciente “europeización” y “globalización” de la cultura. Los europeos más jóvenes, en particular, han nacido y vivido en un entorno marcado por la creciente “integración supraestatal europea” no sólo de la economía, sino también de aspectos relevantes de la vida cotidiana. Para ellos es lo más natural poder “disfrutar” de logros que van desde la libertad de circulación e instalación de los europeos por los países de la UE, hasta la masiva participación en los programas de intercambios de estudiantes, pasando por la ya connatural circulación del euro como moneda única, sin olvidar la concertación y coordinación en políticas decisivas como la medioambiental o de investigación, etc.

Pues bien, la política universitaria es una de esas políticas en proceso de creciente coordinación. En muy pocos años, ha conocido avances espectaculares y, pese a su desconocimiento por la mayoría de la población, que no se siente directamente afectada por ella, puede suponer –y está ya suponiendo de hecho– una auténtica revolución en la manera de entender la enseñanza universitaria. Su impacto está siendo particularmente intenso en España, dado que será preciso introducir, en un tiempo relativamente corto, modificaciones sustanciales en nuestro sistema universitario de enseñanza–aprendizaje, que pueden significar un auténtico “shock” para muchos de los protagonistas de dicho sistema.

Dado que la RFS se publica en una institución universitaria y que, por ende, este asunto de la Convergencia Europea en Educación Superior ha sido objeto de repetidas reflexiones y análisis por parte de nuestro claustro de profesores,

hemos decidido abordarlo en esta reflexión editorial, en un intento de provocar la reflexión y el diálogo¹. Entre otras cosas, intentamos poner de relieve las implicaciones más profundas de los cambios en curso que tienen el peligro de ser considerados como meras adaptaciones técnicas y pedagógicas de cara a una mayor homogeneización del sistema europeo de educación superior.

Hemos estructurado nuestra reflexión en los siguientes apartados: comenzamos con una breve reseña histórica del proceso, subrayando los aportes específicos fundamentales de cada uno de los pasos dados a partir de la declaración de la Sorbona. A continuación resumimos brevemente los componentes de la propuesta, pensando en aquellos lectores menos familiarizados con este tema; seguramente las personas pertenecientes a la comunidad universitaria pueden omitir la lectura de esta parte, y darla por conocida. Viene a continuación lo que consideramos que es nuestra aportación reflexiva; una valoración sistemática y un conjunto de inquietudes acerca de las implicaciones más relevantes de este proceso de cambio de modelo universitario.

2. Breve reseña histórica del proceso

La Convergencia Europea en Educación Superior (que también podríamos llamar el Espacio Europeo en Educación Superior nace por el convencimiento de que la universidad tiene un papel fundamental en la Sociedad del Conocimiento por lo que debe proporcionar un apoyo a la misma.

Su objetivo, por tanto, es conseguir la Calidad en educación superior a través de una modernización de los sistemas de enseñanza–aprendizaje. Ello llevará a una mayor Competencia respecto a los sistemas educativos de los países desarrollados, lo que a su vez, podría llevar a la atracción de estudian-

¹ En otra ocasión abordamos un tema relacionado con éste. Véase: CONSEJO DE REDACCIÓN (1997), “Enseñar y aprender en la universidad”, *Revista de Fomento Social*, nº 206, abril–junio, pp. 133–155. Muchas de nuestras reflexiones de entonces resultan ser de actualidad en el marco del nuevo contexto al que dedicamos el presente editorial. Hemos contado para este texto con las reflexiones y el material del Encuentro Interuniversitario sobre este tema, organizado por UNIJES (Asociación de los Centros Universitarios de la Compañía de Jesús en España), celebrado en Madrid los días 22 y 23 de septiembre de 2005. Asimismo, han sido de gran utilidad las sesiones de formación sobre este tema tenidas en ETEA: el 8 de enero de 2005 bajo la dirección del profesor Miguel Valcárcel, de la Universidad de Córdoba, celebramos un Seminario sobre EEES y el 19 y 20 de mayo de 2005 bajo la dirección de la profesora María José Bezanill Albusua, de la Universidad de Deusto, unas Jornadas sobre la Convergencia Europea, con especial atención al Proyecto *Tuning* co–pilotado por dicha universidad.

tes de otros países, sobre todo de Asia e Iberoamérica. Al mismo tiempo, la universidad debería ser un soporte del Mercado Laboral Único, para lo cual es imprescindible la Comparabilidad de los sistemas de educación superior. Esta Comparabilidad permitiría la movilidad de estudiantes, profesores y personal de administración y servicios.

El proceso de esta convergencia ha tenido distintos hitos:

- *Programa ERASMUS que desde 1987 ha permitido el intercambio de alumnos.*
- *Declaración de la Sorbona (1988). Creación del EEES; marco de enseñanza–aprendizaje común; movilidad de personas; potenciación de las posibilidades de empleo.*
- *Declaración de Bolonia (1999)². Suplemento al título; sistema basado en grado y postgrado; sistema de créditos europeo (European Credits Transfer System: ECTS); movilidad; cooperación europea; dimensión europea en la educación superior³.*
- *Comunicado de Praga (2001). Refuerzo de los 6 objetivos de Bolonia; formación a lo largo de toda la vida (Lifelong learning); mecanismos de acreditación y certificación; calidad educativa e investigadora.*
- *Conferencia de Berlín (2003). Sistemas de calidad para 2005; sistemas de dos ciclos para 2005; marco europeo de titulaciones, reconocimiento de título y períodos de estudios; promoción de la movilidad; generalización del ECTS; protagonismo de la investigación, movilidad doctoral y postdoctoral, cooperación al nivel de doctorado.*

² Los países firmantes de esta declaración fueron: Austria, Bélgica, República Checa, Bulgaria, Estonia, Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Hungría, Grecia, Irlanda, Islandia, Letonia, Italia, Luxemburgo, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Malta, Polonia, Noruega, Rumanía, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia, España, Reino Unido, Suiza.

³ Son seis los objetivos recogidos en la Declaración de Bolonia: A) La adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, mediante la implantación, entre otras cuestiones, de un Suplemento al Diploma. B) La adopción de un sistema basado, fundamentalmente, en dos ciclos principales. C) El establecimiento de un sistema de créditos, como el sistema ECTS. D) La promoción de la cooperación Europea para asegurar un nivel de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables. E) La promoción de una necesaria dimensión Europea en la educación superior con particular énfasis en el desarrollo curricular. F) La promoción de la movilidad y remoción de obstáculos para el ejercicio libre de la misma por los estudiantes, profesores y personal administrativo de las universidades y otras instituciones de enseñanza superior europea.

- *Conferencia de Bergen (2005). Adopción de una estructura cíclica de titulaciones; reconocimiento de títulos y períodos de estudio; sistemas de evaluación de la calidad.*

Por lo que respecta a la situación española, aunque la incorporación al proceso no se inicia hasta 2001, las etapas se han ido alcanzando en los plazos previstos. La aplicación, sin embargo, es más lenta que la elaboración de documentos, por lo que la puesta en marcha de las normas mantiene un cierto retraso.

Los textos básicos españoles a los que hay que hacer referencia en torno a esta cuestión son los siguientes:

- *Ley orgánica de universidades (2001). Incorpora: suplemento europeo al título; adopción del sistema ECTS; ciclos y títulos oficiales; fomento de la movilidad.*
- *Acuerdo de la Asamblea General de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) (2002). Extiende a España la declaración de Bolonia y su repercusión sobre la estructura de las titulaciones.*
- *Documento Marco del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2003). Integra el sistema universitario español en el EEES.*
- *Real Decreto sobre el suplemento europeo al título (2003).*
- *Real Decreto sobre el sistema ECTS y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias oficiales (2003).*
- *Real Decreto sobre estudios de grado (2005).*
- *Real Decreto sobre estudios de postgrado (master, doctorado) (2005).⁴*

Asimismo, también existe un proyecto europeo, denominado Proyecto Tuning, que tiene especial importancia en España. Inició sus trabajos en 2001, coordinado por las Universidades de Deusto y Groningen. Su objetivo es el avance en la creación del EEES. Participan más de 100 expertos de siete áreas de conocimiento, procedentes de distintas instituciones de 16 países de la Unión Europea. La primera fase terminó en 2002 (competencias genéricas de la educación superior y de las distintas titulaciones, competencias específicas, concepto y enfoque del ECTS, nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje,

⁴ En estos momentos se está elaborando una nueva norma en la que lógicamente se tratan estos temas.

evaluación y calidad). La segunda fase finalizó en 2004 (profundización en los nuevos métodos de enseñanza–aprendizaje y evaluación y calidad, aplicación de la metodología a dos nuevas áreas, ampliación del proyecto a nuevos países, actuación como plataforma de intercambio de conocimiento y experiencias).

3. Un resumen de las propuestas

Son varios los componentes fundamentales de las reformas en curso, ya aprobadas y en fase de aplicación.

3.1. Los ciclos universitarios

La enseñanza universitaria se organizará en dos ciclos. El primer ciclo, que dura como mínimo 3 años, da derecho a un diploma que será utilizable como cualificación en el mercado laboral europeo. El segundo ciclo, permite obtener un título de master, tras uno o dos años de enseñanza, cuyo contenido corresponde a una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, dirigida a una especialización académica, profesional o de inicio a la investigación. Existirá también un tercer ciclo que está constituido por los estudios de doctorado, con una duración de dos años, que junto a la elaboración y defensa de la tesis doctoral dará lugar al título de doctor.

3.2. El crédito europeo y los cambios en el sistema de enseñanza–aprendizaje

El aspecto del EEES que se ha subrayado con más frecuencia es el establecimiento de un sistema de créditos: el crédito europeo. No hay que olvidar, sin embargo, que este concepto incorpora un nuevo enfoque de la enseñanza universitaria, no es sólo una nueva unidad de medida de la docencia.

El crédito europeo (el varias veces citado ECTS) “es la unidad de medida del haber académico, que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios... conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional” (Real Decreto 1125/ 2003).

El sistema de enseñanza–aprendizaje que va unido al ECTS no es absolutamente novedoso ya que existen experiencias anteriores en algunos países. Quizás, lo más significativo es la generalización de este sistema a todo el EEES y sobre todo la medida de la actividad académica desde el punto de vista del

trabajo del alumno y no del contenido académico, es decir la actividad del docente.

El crédito que se ha venido utilizando en España corresponde a 10 horas presenciales. El crédito europeo corresponde a 25–30 horas de trabajo del estudiante; un curso escolar corresponde a 60 créditos que se desarrollan durante 36–40 semanas; se deduce que el trabajo de un curso escolar oscila entre 1.500 y 1.800 horas de trabajo del estudiante. Estas horas de trabajo se clasifican en horas presenciales (clases teóricas y prácticas, seminarios, resolución de problemas, estudio de casos, proyectos, tutorías, evaluaciones continuas y examen final) y horas de trabajo personal (preparación de apuntes, búsqueda de materiales, lecturas, preparación de exámenes, redacción de trabajos, realización de informes, estudios empíricos, etc.). La distribución entre horas presenciales y horas de trabajo personal podrá lógicamente ir evolucionando a lo largo del desarrollo de una carrera: así, los alumnos del primer curso tendrán, quizás, un 60–70 % de clases presenciales y un 40–30% de horas de trabajo personal; en los últimos cursos esta distribución cambiaría sustancialmente: 20–30 % de clases presenciales, frente a 80–70 % de trabajo personal.

El sistema ECTS garantiza un nivel de formación comparable y la equivalencia de valor formativo y asegura la transparencia de los sistemas universitarios. Asimismo, permite la movilidad de estudiantes, del personal docente y del administrativo, el reconocimiento mutuo, el mercado laboral único y la atracción de estudiantes no europeos.

El modelo para el desarrollo de la enseñanza–aprendizaje, que está implícito en el sistema ECTS, comprende entre otros los siguientes aspectos: aprendizaje de competencias (lo que el titulado es capaz de hacer y lo que es capaz de seguir aprendiendo); aprendizaje autónomo; trabajo en equipo; consideración de los valores; evaluación de las actitudes (responsabilidad del estudiante ante su propio aprendizaje).

3.3. El suplemento europeo al título (suplemento al diploma)

Es un documento anejo al título que contiene un sistema común de acumulación y transferencia de créditos y calificaciones que permitirá una lectura fácil en todos los Estados para facilitar la libre circulación de profesionales en la Unión Europea.

El documento ha sido desarrollado por la UE, el Consejo de Europa y la UNESCO. Su objetivo es lograr la transparencia y reconocimiento académico

y profesional en aras de la Comparabilidad. Contendrá datos del estudiante, centro, estudios realizados... Con el fin de alcanzar la Comparabilidad todas las asignaturas cursadas deberán referirse a créditos ECTS y notas del sistema europeo (ECTS grades). Hay un proyecto de modelo informático, elaborado por las universidades de Deusto, Valencia y Minho, que permite reproducir y traducir en un segundo idioma comunitario el expediente académico.

Los ECTS grades permiten una conversión rápida e inmediata de las calificaciones nacionales para permitir su lectura en todos los países de Europa.

En resumen, en las reformas contenidas en el EEES aparecen algunos elementos ya conocidos: ciertos aspectos de la universidad americana, otros del mundo universitario británico e incluso se citan a veces los modelos universitarios medievales. No obstante, los cambios, sobre todo en la Europa continental, son muy profundos, puesto que llevarán probablemente a un nuevo sistema, casi desconocido hasta ahora. A esto unimos la rapidez con la que se quiere poner en marcha el nuevo modelo, por lo menos en España. Subrayamos asimismo la ausencia de normas europeas propiamente comunitarias⁵, ausencia que se cubrirá con la aprobación en cada país de una legislación propia que no tiene por qué coincidir en todos los miembros de la UE. En resumen, todas estas circunstancias llevan a un elevado nivel de incertidumbre que hace difícil la valoración del proceso y el análisis de los efectos de su puesta en marcha. No obstante, hecha esta breve exposición del proceso en marcha y de sus aspectos más relevantes, ofrecemos a continuación una valoración del mismo⁶.

4. Una valoración sistemática del proceso

Después de esta presentación de lo que quiere ser la reforma de la universidad propuesta en el proyecto del EEES, es conveniente hacer algunas reflexiones valorativas que nos ayuden a situar Bolonia y a identificar las oportunidades y amenazas que todo el proceso representa para la universidad europea.

⁵ Nos referimos al hecho –al que aludíamos en la introducción– de que estamos ante un proceso que resulta de convenios internacionales; no es un “producto” específico de la UE, pues las competencias sobre estas materias no han sido transferidas a los órganos legislativos de la Unión.

⁶ Aunque aludimos continuamente a un espacio europeo, nuestros comentarios se concretarán principalmente al caso español.

4.1. Una universidad centrada en el alumno

Aunque pueda parecer que toda universidad responde a este perfil, la realidad no siempre es así. El profesor ha sido normalmente el centro de la enseñanza superior; el protagonismo de la investigación, que evidentemente es indispensable en toda universidad, e incluso de las actividades de extensión, ello explica que a veces la “clase”, en general, y el alumno en particular, hayan tenido un papel secundario. En la universidad privada ha sido frecuente que el gestor haya tenido quizás mayor importancia, ya que la ausencia de recursos públicos ha puesto en un primer plano la necesidad de cubrir los gastos, para lograr el equilibrio de sus cuentas.

Hoy se dice que la institución universitaria ha ido evolucionando desde una universidad centrada en el docente hacia una universidad centrada en el administrador. Esto significa que el estudiante siempre ha ocupado un segundo plano. “Centrada en el docente” implica estar pensada y estructurada desde las estructuras del saber y de las exigencias de quienes se sienten profesionales del mismo; menos atenta, por tanto, a las necesidades del estudiante quien, por lo general, busca en el saber sólo un instrumento para su desarrollo profesional. “Centrada en el administrador” significa convertida en empresa, con todas las ventajas e inconvenientes que ello conlleva. Ventajas, en términos de racionalidad y búsqueda de la eficiencia de unos recursos humanos y materiales. Inconvenientes, siempre que la racionalidad económica se erija en un fin que impone su férrea ley sobre lo que es propio de toda universidad, la docencia y la investigación.

Estamos, por tanto, ante un cambio radical, que se indica reiteradamente en las declaraciones del EEES. Como ya se ha indicado, la creación del crédito europeo va en esta dirección: su aplicación se basa en el trabajo del alumno y no exclusivamente en el del profesor. De la misma forma, la graduación de las enseñanzas en el proceso de aprendizaje va en el mismo sentido.

Como es lógico, este cambio no es solamente una nueva forma de evaluación, sino que exige una adecuación de la enseñanza a este objetivo: reducción de clases magistrales, incremento de otras actividades (trabajo personal, trabajo en grupo...), importancia de las tutorías. Todo ello precisa de una adaptación de los docentes, y de los alumnos, a un nuevo sistema, si se pretende alcanzar los objetivos de Bolonia.

En otros términos: ¿qué papel se le exige al profesor?; da la sensación que tiene que ser un “GEO”, un comando especial: se le pide que sea un buen do-

cente, que asesore, que sepa psicopedagogía... Quizás se está planteando un esquema utópico y, en algunos momentos, irreales.

De todo lo anterior habría que subrayar la necesidad de una formación previa del profesorado en técnicas pedagógicas, tan escasa con frecuencia en las carreras universitarias, y también en la aplicación de los principios establecidos en las distintas declaraciones arriba citadas. Además, será preciso tenerlos en cuenta en las directrices de los planes de estudios y en su aplicación, de forma que la enseñanza se adapte al ritmo de aprendizaje del alumno. No hay que olvidar tampoco que este sistema puede dar lugar a resistencias por parte de los alumnos que observarán que les exige un mayor esfuerzo.

Por otra parte, este sistema “exige” que al diseñar los contenidos no se programe por asignaturas, sino por bloques de asignaturas o ámbitos de conocimiento. Ello conlleva una colegialidad del profesorado a la hora de programar–desarrollar–evaluar, ya que la programación por asignaturas llevaría a una atomización de competencias o a un duplicado de éstas. Es decir, las asignaturas no sólo se deberán agrupar en áreas de forma nominal, sino que deberá realizarse una programación y evaluación conjunta de cada área, lo cual puede llevar a una especie de “guerra” entre profesores...

Por el contrario, nos tememos que los resultados puedan ser parecidos a lo que ocurre en Secundaria (consecuencias de determinados proyectos de leyes de educación): desmotivación del profesor y “balcanización”, cada uno se dedicará a lo suyo y lo hará lo mejor que pueda. Aquí la teoría irá por un lado y la práctica real por otro. Paradójicamente, el “proceso” requiere que el alumno haya alcanzado una buena formación en secundaria, lo cual no está nada claro en estos momentos; pero esto es un problema ajeno a la universidad, en el que no vamos a entrar.

Por último, es obvio que este sistema requiere medios adecuados: recursos informáticos, publicaciones y materiales (no sólo los típicos apuntes), clases y espacios adecuados al trabajo en equipo, profesores y tutores, como ya hemos indicado; y, lógicamente, recursos financieros suficientes.

4.2. Homogeneidad de los estudios en el contexto europeo

La transparencia de los estudios en cada país, la comparabilidad de los expedientes y la homogeneidad de los contenidos tienen ciertas finalidades: la movilidad de profesores, alumnos y, en último término, de los ciudadanos en el espacio europeo; la elevación del nivel de la universidad europea para que

sea reconocida a nivel mundial; y, finalmente, el avance hacia una cooperación universitaria internacional.

En esta línea van las propuestas de diploma europeo (suplemento europeo al título), la propia definición del crédito europeo, el Marco Europeo Común de referencia para los idiomas, etc.

Este objetivo puede establecer ciertas contradicciones con otros principios, tales como la competitividad, la especialización y la autonomía de los Estados, lo que exige una armonización de dichos objetivos, para hacerlos compatibles, considerando que ninguno tiene prioridad sobre los demás.

4.3. Competitividad y adaptación a las exigencias del mundo actual

Esto se puede entender en un doble sentido: a) competencia entre las universidades europeas para prestar, en mayor medida, los servicios que demanda la sociedad; b) competencia de los centros europeos de enseñanza con los de otros países (EEUU etc.) para recuperar el papel que la cultura europea tuvo en otros tiempos.

Esta adaptación se puede explicar de varias formas:

- A) *Atender a los retos de la sociedad de la información (nuevas tecnologías, capacitar al alumno para que sea capaz de aprender por sí mismo, dada la rapidez en la evolución del conocimiento). Es preciso incorporar la innovación científica y tecnológica a las aulas y, en concreto, en términos instrumentales, las tecnologías de la información y de la comunicación; en este último sentido, se debe evolucionar a una nueva forma de relación de profesores y alumnos a través de estos medios, que no deben ser meramente una "plataforma" para comunicar apuntes. La adaptación mencionada tiene como condición la flexibilidad (planes de estudio, etc.), lo que, sin embargo, puede crear algún problema con la homogeneidad en el espacio europeo.*
- B) *Atender a las necesidades del mercado de trabajo. Hay que conocer las necesidades reales de las empresas, para lo cual es muy conveniente "oír" a los antiguos alumnos y profesionales en general; en cuanto a los estudiantes actuales, la realización de prácticas en empresas puede facilitarles este conocimiento del mercado. Ahora bien, las necesidades del mercado en cuanto a sus cuadros, dirigentes, técnicos... deberá determinar la relación de las titulaciones ofertadas.*

Pero esta lógica adaptación al mercado no está libre de riesgos. Aunque la formación de profesionales es uno de los fines de la universidad, ello puede conducir fácilmente a valorar los centros por el éxito profesional de sus titulados⁷. Se ha dicho que podemos consolidar un modelo de universidad–empresa, en el que las instituciones que se plieguen a las exigencias del mercado serán las mejor valoradas y las que consiguieran recursos de todo tipo. Ello es especialmente significativo en las universidades privadas en las que el número de alumnos y la “rentabilidad” determinarán su permanencia en el sistema.

La polémica sobre el mantenimiento de las carreras de humanidades y de historia del arte en España es un ejemplo de este problema. Se trata de una cuestión de dos caras: la sociedad y el mercado dicen lo que les interesa o lo que sobra, pero la universidad no puede ser únicamente una empresa que se mueve por aquellos criterios exclusivamente. La insistencia de las declaraciones del EEES en la competitividad de la economía europea y en el papel de la universidad en este sentido, nos hace temer que el criterio del mercado es el que se pretende establecer en la universidad europea. Ello puede comportar un “abandono” de ciertos saberes de contenido más humanista e integral (filosofía, historia, etc.), indispensables para conocer el alcance que el saber en general tiene con respecto a la persona y a la sociedad.

C) Las exigencias de la globalización. *Un mundo globalizado requiere una universidad abierta y flexible; sólo las instituciones con estas características pueden aspirar a su permanencia en el sistema. Para ello es necesaria la movilidad de los docentes, de los no docentes y de los propios estudiantes, movilidad a la que ya hemos aludido. Asimismo, la flexibilidad de los planes de estudio, es decir, su adecuación a las necesidades cambiantes de la sociedad, es también un requisito esencial, aunque ello pueda crear algún problema con relación a la homogeneidad en el espacio europeo.*

⁷ A este respecto, véase la reflexión autocrítica de hace diez años de la Asociación de Universidades Jesuitas de América Latina (AUSJAL): “Llevamos décadas formando profesionales generalmente exitosos en sociedades fracasadas y cada vez más deshumanizadas. Nuestros egresados ocupan puestos de alta responsabilidad en las empresas privadas y en actividades gubernamentales. Sin caer en acusaciones panfletarias debemos, sin embargo, preguntarnos sobre las causas de esta disparidad entre el éxito individual de muchos de nuestros egresados y el naufragio de nuestras sociedades”. (AUSJAL, (1995), *Desafíos de América Latina y propuestas educativas*, n. 69).

4.4. La evaluación de la Universidad

Se trata de un aspecto muy relacionado con el anterior. Aunque no haya sido establecido inicialmente por el EEES, va unido a éste. La evaluación de centros, titulaciones y enseñantes es un fenómeno reciente que ha puesto en “ebullición” ciertas inercias de la universidad española; es algo positivo, por tanto, pero que también tiene sus riesgos.

Así, las agencias de evaluación (ANECA en el caso español) pueden priorizar los resultados de mercado a los que hemos aludido en el apartado anterior. Se piensa, y hay datos para ello, que las agencias pueden valorar los méritos pero también pueden establecer un dirigismo, de forma que determinadas escuelas e incluso determinadas especialidades sean las que consigan la evaluación positiva. También se teme que la valoración, por una parte, y la competitividad, por otra, conduzcan a una universidad cuyos objetivos vengan fijados por el corto plazo.

Las agencias de evaluación valoran sobre todo la especialización. Se trata de una tendencia de la universidad moderna, anterior por tanto al modelo de Bolonia. Los principales elementos de ésta, recogidos anteriormente, van probablemente en esta línea de especialización. La complejidad de la ciencia actual la hacen inevitable, pero la ausencia de la figura del humanista que era el centro de la universidad medieval y moderna la empobrece y la deja sin algunos de los aspectos básicos universitarios. Volvemos de nuevo a las exigencias del mercado: ¿puede ser un centro universitario un mero impartidor de títulos? ¿realmente se elabora ciencia en la mayor parte de los centros actuales?

En efecto, el profesional que sale de nuestro sistema educativo suele ser un gran experto en una cosa y un ignorante en todo lo demás. Su tentación de proyectar esta visión que le da su especialización sobre toda la existencia no es pequeña. Y tampoco es extraño ver su tendencia a resolver problemas complejos, como son todos los problemas importantes de nuestro mundo, desde perspectivas simplificadoras, las que le suministra inevitablemente su formación especializada. Y el simplismo deriva, o en un fuerte dogmatismo o en un relativismo total. No queremos negar con esto la necesidad de especializarse, pero si queremos formar personas hay que complementar esa formación para no generar tipos humanos empobrecidas.

Más aún, ¿no tienen el peligro de derivar hacia esta competencia mercantil los mismos sistemas de evaluación positiva y acreditación del profesorado? No puede negarse que un sistema que garantice la calidad del profesorado

es esencial a la universidad. Pero si la calidad se reduce a ciertos criterios formales que hay que conseguir a toda costa, y a ser posible en el plazo más breve, estamos mercantilizando también la calidad: en el sentido técnico de la palabra “mercancía”, de un bien que se aprecia más por su valor de cambio que por su valor de uso (no por lo que vale en sí, sino porque sirve para otra cosa, como puede ser el conseguir un puesto estable de trabajo). Ahora bien, si algo es consustancial a la universidad son la docencia y la investigación, y éstas no pueden reducirse a mercancías, porque tienen otros ritmos y otras exigencias...

Además, no es el principio de competencia el mejor criterio para distribuir bienes sociales. Los resultados los estamos viendo, más exacerbados en los países donde el modelo empresarial marca con más fuerza a la universidad. La competencia lleva a una especialización excesiva, y ésta no carece de contraindicaciones.

Tales inconvenientes se agravan si este modelo de universidad–empresa se deja llevar, como es hoy dominante en el mundo empresarial, por el “cortoplacismo”: porque el objeto de la universidad, por su propia naturaleza, exige un tratamiento a medio y largo plazo.

Algo de esto podríamos ver en la aprobación de nuevas titulaciones, donde no siempre se tiene en cuenta la evolución de la ciencia, sino más bien las carreras que tienen éxito, a veces por poco tiempo, e incluso la “moda”. No creemos que en esto deba consistir la flexibilidad universitaria, bien entendida.

En cierto modo, la evaluación podría o bien potenciar la flexibilidad o bien representar un “corsé” para los centros. La falta de experiencia en cuanto a los procesos de evaluación exige una maduración de las agencias para que verdaderamente sean un impulso de los fines del EEES.

4.5. El alumno universitario

La masificación universitaria (ahora en crisis por el descenso demográfico) ha tenido probablemente más aspectos positivos que negativos, pero ha llevado sin duda a un descenso del nivel del universitario. Estos eligen sus estudios, con frecuencia, en función de las “salidas” que les ofrecen las distintas titulaciones. El estudiante con ansias de aprender, con inquietud sobre el conocimiento, es claramente minoritario. En este sentido, el modelo del EEES podría elevar la formación de los discentes, pero ello no es seguro; hemos comentado los riesgos de mercantilización de la universidad, lo que no indica de forma terminante

una enseñanza más “universitaria”, incluso si se establecen unos métodos de enseñanza más efectivos.

El esquema de un primer ciclo impartido por todos los centros, que va orientado a atender las demandas del mercado de trabajo, y un segundo ciclo más minoritario, que proporcionará una formación más universitaria en el sentido tradicional tiene sus riesgos. Un sistema tan marcado por la competencia está llevando a un cierto darwinismo universitario, que la importancia creciente de los postgrados en el futuro tenderá a incrementar. Es lo que ocurre cuando el acceso a este segundo ciclo depende de los recursos económicos de los estudiantes. Entonces una buena formación especializada sólo estará al alcance de las clases más adineradas. ¿O no son los master más caros los que más se valoran luego en los currícula y en el mercado de trabajo? Pero esto afianza un modelo universitario donde el principio de justicia distributiva apenas tiene vigencia: llegarán a ser grandes profesionales no los más dotados, sino los más adinerados.

4.6. La relación con la sociedad

Este aspecto, muy relacionado con el anterior, también podría ser valorado positiva o negativamente; sólo la puesta en marcha del proceso dará una respuesta clara a este nuevo interrogante.

Aparte de la formación de profesionales y de la investigación científica, principales objetivos de la universidad, ésta presta además un doble servicio a la sociedad: a) realiza actividades de extensión, por medio de las cuales transmite conocimientos; b) analiza y estudia los problemas que preocupan a la sociedad no sólo en el terreno de las ciencias llamadas “duras”, sino también en las cuestiones socioeconómicas.

La preocupación por el alumno, la competitividad y las necesidades del mercado son cuestiones prioritarias, pero que pueden dejar a un lado las obligaciones de la universidad con la sociedad. El EEES puede ser una oportunidad para que la universidad atienda a las necesidades de la sociedad, pero también puede ser una ocasión perdida.

5. Algunos motivos generales de inquietud

Además de las reflexiones críticas relativas a los componentes concretos del EEES contenidas en el apartado anterior, ofrecemos a continuación algunos aspectos preocupantes del modelo general.

5.1. El modelo de universidad

Es bueno recordar que la universidad es una institución que nació en Europa, concretamente en la Europa medieval. Ya en su origen hay dos modelos de universidad que los historiadores se han encargado de identificar. En el llamado modelo de Bolonia, que fue el que se implantó también en España, los estudiantes contrataban a los maestros, los cuales vivían en colegios separados (era la universidad de los estudiantes). En el modelo de París, por el contrario, la iniciativa era de los profesores, que ofrecían sus servicios a los estudiantes por un precio; también en los colegios, que eran mixtos, todo el control lo ejercían los profesores.

En el transcurso de los siglos que nos separan de esos orígenes la institución universitaria se ha extendido por los cinco continentes, de manera que hoy existen universidades en (casi) todos los países del planeta. La universidad ha dejado de ser exclusivamente europea para convertirse en una institución universal. Evidentemente esta universalidad conlleva una inevitable variedad. ¿Será capaz Europa de mantener una impronta propia para la universidad de nuestro continente? No sabemos con toda seguridad si la “nueva” universidad surgida del proceso de Bolonia irá en esta dirección, pero ciertamente ése es el modelo que nosotros defendemos.

5.2. Una visión de la universidad

Tanta preocupación por el mercado de trabajo nos hace temer que estamos consolidando subrepticamente el modelo de universidad–empresa. En esto haríamos un flaco favor a nuestra sociedad, que tiende tan alarmantemente a identificarse con el mercado. Porque ¿no estamos convirtiendo la lógica del mercado en la única lógica que gobierna todo el funcionamiento de nuestra sociedad? La universidad sería una institución más de las muchas que se ven obligadas a plegarse a tales exigencias. Desgraciadamente asistimos hoy a un escenario en el que la ley de la competencia preside la formación de los futuros profesionales e incluso marca todo su funcionamiento como institución.

Porque la universidad no es sólo un instrumento al servicio de las demandas más urgentes de la sociedad, las del mercado de trabajo⁸. Las relaciones entre

⁸ ¿Es el sistema anglosajón el único modelo de referencia? Hace unos años se ha suscitado en Estados Unidos un debate sobre el modelo pedagógico que crea “idiotas habilidosos”, personas muy especializadas en cosas concretas pero “analfabetos” respecto a todo lo demás.

ambas instituciones hay que enfocarlas más bien como interacción recíproca. La universidad nunca habrá de renunciar a ser “cerebro pensante de la sociedad”, como gustaba repetir Ignacio Ellacuría, el malogrado rector de la Universidad Centroamericana de San Salvador. Y ser cerebro pensante implica ser también instancia crítica. Su relación con la sociedad no es meramente pasiva (de respuesta a las demandas), sino activa (de cuestionamiento de esas mismas demandas y de las estructuras que subyacen a ellas).

5.3. El centro de atención de la universidad

Volviendo a un tema que ya enunciamos más arriba, cabe preguntarse: ¿es posible pasar de una universidad centrada en el docente o en el administrador a una universidad centrada en el estudiante? Parece que eso es lo que pretende el EEES. La insistencia en un modelo orientado, no a la transmisión de conocimientos, sino al aprendizaje (el ECTS) va en esa dirección. Lo mismo podría decirse, en principio, de su preocupación por responder a las demandas del mercado de trabajo: se busca preparar mejor a los futuros profesionales de nuestra sociedad.

Nos contentaríamos, por tanto, si la universidad que se vaya configurando en el proceso que arranca de la declaración de Bolonia, buscarse una buena articulación de los tres agentes que hemos mencionado: el docente, el estudiante y el administrador. La tarea no será fácil. Prueba de ello es que en la historia nunca se ha alcanzado satisfactoriamente esta síntesis. Porque hay que luchar contra el corporativismo docente, contra el pragmatismo del estudiante y contra el economicismo del administrador: y sabemos con qué fuerza arraigan estas tendencias en los tres colectivos mencionados, especialmente hoy.

5.4. Los valores

No es correcto plantear si el EEES puede ir unido a unos valores, o si se basará en la ausencia de ellos. Una institución de este tipo defiende o presenta unos ciertos valores en todo caso. Nuestra duda es si esta universidad va a estar centrada en los problemas de las personas, en la cooperación (incluso en el sentido que se la da hoy a esta palabra), en la justicia, en la democracia..., o si bien sus valores van a ser la competitividad (que se ha comentado anteriormente) y el mercado, en el sentido de la globalización.

Por otra parte, una universidad marcada por una competencia desenfadada en su funcionamiento y en la orientación de su docencia y de su investigación

¿qué valores va a transmitir a los estudiantes que la frecuentan? Evidentemente, la competencia como eje vertebrador de la existencia humana y como valor prioritario del comportamiento social. Si es necesario asumir también esa otra dimensión de la docencia que implica transmisión de valores, ¿con qué facilidad podrán transmitirse valores de otra índole? El modelo mismo es el que está imponiendo sus propios valores, y todo lo demás será superestructura o voluntarismo estéril.

Esto obliga a la universidad a preguntarse continuamente: ¿en qué sociedad vivimos? ¿en qué sociedad queremos vivir? Y la respuesta a estas preguntas se proyectará indefectiblemente sobre la docencia, si ésta es algo más que aprendizaje de habilidades técnicas. No se trata de formar sólo especialistas, incapacitados para ver el mundo y sus problemas si no es desde la estrecha perspectiva de su especialidad. Formar personas, capaces de pensar y de preguntarse por las cuestiones últimas que legitiman lo concreto de cada día en la profesión, es tarea ineludible. Renunciar a la formación polifacética del hombre renacentista (hoy impensable a todas luces) no puede conducir a una universidad marcada por el mercantilismo “cortoplacista” que produce sólo especialistas útiles para mantener los engranajes de nuestra sociedad tecnificada y pragmática.

6. Conclusión

Como decíamos al principio, la amplitud y profundidad del cambio proyectado es una causa de la incertidumbre sobre el futuro del EEES. La rapidez de su aplicación (debe completarse en 2010)⁹ tiende también a aumentar la incertidumbre; en concreto, en el caso de España, el retraso de la implementación en los foros europeos va a hacer más arriesgada la apuesta por este modelo.

Una última cuestión crítica: ¿el EEES tiene como objetivo el modelo de universidad estadounidense o el de la universidad europea? No es claro si existe un modelo universitario europeo y en qué consiste este último. Se dice que la universidad europea, en comparación con la de USA, es menos darwinista, menos especializada, más humanista y más global y universal¹⁰.

⁹ Aunque, dado el gran número de países que lo han suscrito (véase nota 2 *supra*), de su distinto nivel de desarrollo relativo, y de que cada uno va a ir al ritmo que le permitan sus estructuras administrativas y universitarias, hacen prever un escalonamiento temporal significativo en la puesta en marcha del EEES por parte de los distintos países.

¹⁰ Lo que no dejaría de ser sino una concreción de la diferencia entre los dos modelos de capitalismo dominante: el renano y el sajón. Véase MICHEL ALBERT, (1993), *Capitalismo contra*

Como resumen podemos afirmar que los problemas de la universidad vienen de más lejos. Bolonia nos ha ayudado a ponerlos todos ellos sobre la mesa. Se lo tenemos que agradecer y aprovechar las oportunidades que nos da para iniciar ciertas reformas. En este sentido Bolonia ha sido un motor. Pero también puede ser (está siendo ya) un corsé, en la medida en que nos conduzca hacia un modelo incompleto de universidad, aparentemente orientada al alumno, pero reducida a una empresa y sometida a la lógica mercantil, nada crítica con nuestra sociedad, en modo alguno “cerebro pensante” de la misma.

capitalismo, Ed. Paidós, Estado y Sociedad, 2ª edición. A este respecto nos ha iluminado mucho la lectura de la obra SHEILA SLAUGHTER AND LARRY L. LESLIE, (1997), *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore and London. Ed. John Hopkins. El libro trata de lo que los autores denominan “marketización” de la academia. Se trata de un análisis riguroso, muy documentado, de la evolución de la universidad en el mundo anglosajón, con especial referencia a Estados Unidos. Sólo algunas citas bastan para hacer visible en qué línea van sus conclusiones más relevantes: “el profesorado y las instituciones se orientan a competir o a aumentar su competencia por fondos externos” (p. 209). “Esos dólares externos habitualmente están ‘amarrados a investigación relacionada con el mercado” (p. 209). “...para promover la formación que directamente satisface las necesidades de los negocios y de la industria” (p. 213). “...el dinero se trasladó hacia las ciencias naturales y la ingeniería y se apartó de las ciencias sociales y de las humanidades” (p. 245).”Los profesores a dedicación exclusiva en campos que estén lejos del mercado tendrán poco tiempo para la investigación y los trabajos becados”.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 407-433

Para una crítica filosófica del economicismo¹

Andreu MARQUÈS

Por lo que sabemos, entre los primeros que, a mediados del s. XIX, utilizaron la palabra *economicismo* se encuentran los católicos sociales alemanes. Hacia 1860 el obispo Emanuel von Ketteler, llamado “obispo de los trabajadores”, hablaba del *economicismo liberal* considerándolo uno de los factores más importantes de la injusticia social. Aún hoy, esta palabra es usada en parecido sentido, relacionándola con el liberalismo económico y con la injusticia social².

¹ Este trabajo apareció en catalán, “Per a una crítica filosòfica de l’economicisme”, en *Qüestions de Vida Cristiana* (2002), pp. 77-104; era, a su vez, reelaboración y condensación de uno anterior, con más referencias bibliográficas, *Contribució a una crítica filosòfica de l’economicisme*, Facultat de Teologia de Catalunya, Barcelona 2000. La versión del catalán se debe a J. M. Margenat, de la redacción de RFS. Andreu Marquès, Doctor en Filosofía, enseña en la Universitat Ramon Llull de Barcelona y en el Studium del monasterio de Montserrat, al que pertenece y donde dirige la revista *Qüestions de Vida Cristiana*.

² Como hizo M. VÁZQUEZ MONTALBÁN en su prólogo a DE SEBASTIÁN, L. (1999) *El rey desnudo. Cuatro verdades sobre el mercado*, Trotta, Madrid, p. 9.

En una primera aproximación, que más adelante será aclarada, podemos caracterizar el economicismo como una absolutización del método de la ciencia económica, una ciencia que en su corriente dominante, la teoría económica liberal, hoy es considerada como axiológicamente neutra, sin presupuestos éticos o antropológicos de ningún tipo. Esta absolutización se manifiesta sobre todo en la pretensión de que la racionalidad económica—una racionalidad consistente, sobre todo, en la maximización de beneficios— es el *summum* de la racionalidad, y que la distribución de bienes y servicios hecha por el mercado es la cumbre de la justicia.

El término “economía” significa etimológicamente “normas para la gestión de la casa”. *Oikonomikos* es el título de un libro del historiador y político griego Jenofonte en el que da pautas para la correcta administración del patrimonio familiar. Esta administración correcta implica obviamente que cada miembro familiar trabaje de acuerdo con sus posibilidades y reciba según sus necesidades³. Si del ámbito familiar pasamos al ámbito nacional o estatal, parece que se ha de mantener que una economía correcta implica una asignación de bienes y servicios que favorezca el desarrollo humano de todos y cada uno de los ciudadanos. Así lo entendieron los primeros economistas y así lo entiende el sentido común. Juan XXIII, en la encíclica *Mater et magistra*, insistió con fuerza:

*La riqueza económica de un pueblo no consiste sólo en la abundancia total de bienes, sino también, aun más, en su distribución real, según la justicia, que asegure a todos los ciudadanos posibilidades de cultura y de perfeccionamiento personal, verdadero fin de la economía nacional.*⁴

Con palabras de Perroux podríamos decir: “la economía ha de ser para todo el hombre y para todos los hombres”.⁵

³ San Benito (ha. 480–547), fundador del monacato occidental prescribió para la familia monástica, en el capítulo 34 (1–4) de la *Regla*, “Si todos han de recibir por igual las cosas necesarias”, lo siguiente: “Como está escrito *Se distribuía todo según las necesidades de cada uno* (citando los *Hechos de los Apóstoles*, cap. 4, v. 36). No quiere decirse con esto que se tenga acepción de personas, que esto Dios no lo quiere, sino que se tenga consideración de las debilidades humanas. Por ello, que el que no necesite tanto, dé gracias a Dios y no esté triste, y, en cambio, el que necesita más, que sienta la humillación de su debilidad y no se enorgullezca de la comprensión que tienen hacia él: así todos vivirán en paz”.

⁴ *Mater et magistra* (1961) nº 76.

⁵ François Perroux (1903–1987), economista francés, ejerció alguna influencia en la encíclica social de Juan XXIII, *Mater et magistra*, de 1961; cf. PERROUX, F., (1964) *El capitalismo*, 62 (editions), Barcelona, p. 170.

Realmente sería espléndido que fuese así siempre y en todos los lugares. Pero en la praxis, y también en la teoría de la moderna economía de mercado, nos encontramos con lo que se denomina “la lógica objetiva de la economía”, una extraña lógica que con frecuencia está en evidente contradicción con lo que, según nuestros ideales éticos, es un desarrollo humano adecuado y una convivencia humana regida por la justicia. Esta “lógica constreñidora”, de la que hablan la mayoría de economistas actuales, hace que algunos se queden sin trabajo, mientras otros que aún se mantienen en el mercado laboral, están sometidos a unas exigencias de rendimiento muy duras. Esta “lógica” eleva incesantemente la productividad y, con todo, no consigue proveer a todos los hombres de lo que es necesario para una vida digna, y esto ni en el interior de los Estados ni, aún mucho menos, en una perspectiva global. Esta “lógica”, sin embargo, produce un crecimiento económico imparable que permite que una parte de la humanidad, ciertamente, tenga un elevado nivel de consumo, pero también plantea serios problemas ecológicos.

No es extraño que cada vez más personas duden del carácter humano del actual proceso de racionalización económica, que para ser humano habría de estar al servicio de todo el hombre y de todos los hombres. Es comprensible que crezca hoy el deseo de una nueva orientación del progreso económico y que aumenten las propuestas de un encuadramiento ético de la economía de mercado. Pero simultáneamente a estos deseos y propuestas, el desarrollo real de la economía va en un sentido contrario, como lo testimonian cada día todos los diarios: nos encontramos ante una creciente independización de las fuerzas del “libre” mercado, un mercado que está alcanzando dimensiones mundiales.

1. Finalidad de este estudio

Aun teniendo en cuenta lo anterior, no será de estas cuestiones de las que trataré a continuación, entre otros motivos por carecer de la adecuada competencia, pero en el trasfondo estarán presentes las anteriores impresiones. Lo que más directamente me ha llevado a intentar una crítica filosófica del economicismo es la pretensión de una gran parte de las teorías económicas actuales de representar el *summum* de la racionalidad, una racionalidad que convertiría en superflua la racionalidad ética.

Para llevar a cabo mi crítica filosófica he quiero distinguir, lo que no siempre se hace, tres etapas, muy distintas unas de otras, en el desarrollo

del pensamiento económico liberal: 1) la teoría económica clásica, que tiene a Adam Smith como máximo representante, y que está llena de presupuestos metafísicos e incluso teológicos, presupuestos muy alejados del utilitarismo, con la que a veces se confunde; 2) la primera teoría neoclásica, representada por Walras, Jevons y Menger, que quiere liberarse de esos presupuestos metafísicos y teológicos y que recurre generosamente a la filosofía utilitarista, una filosofía aparentemente muy racional; 3) la actual economía neoclásica, con James Buchanan como uno de sus máximo representante, a mi parecer, que es una economía mucho más marcada por un contractualismo de cuño *hobbesiano* que por el utilitarismo estricto. Las objeciones que puedan hacerse a las teorías de una época no siempre lo son para las de otras épocas.

Sin embargo, como que lo que nos interesa es el presente, he de decir de entrada que según las concepciones actualmente dominantes (*Mainstream Economics*), que no coinciden del todo con Adam Smith y la economía clásica, la racionalidad económica es una racionalidad puramente instrumental que consiste en elegir y utilizar correctamente los instrumentos más adecuados para maximizar los beneficios. Cuando esta racionalidad ha de tener en cuenta las reacciones de otros individuos (por ejemplo, los competidores económicos) recibe el nombre de racionalidad estratégica. Sobre todo gracias a la aportación de las teorías matemáticas de los juegos de competición se ha perfeccionado mucho el cálculo estratégico, hasta el punto de que distintos jugadores de ajedrez han sido derrotados por programas de ordenador. Obviamente no hay nada que decir sobre el perfeccionamiento y las aplicaciones de la racionalidad estratégica en el campo de la economía y en otros campos, como el del ajedrez. Las cosas cambian, sin embargo, cuando esta racionalidad se presenta como la única, descalificando la racionalidad ética, cosa que, como veremos, permite prescindir de consideraciones éticas en el campo de la economía. Por eso, al tratar del economicismo, es muy importante la defensa filosófica de una racionalidad ética distinta de la racionalidad estratégica.

2. Posición filosófica de partida

Para la defensa de la racionalidad ética he recurrido a los trabajos de la escuela de Frankfurt. Hace años que Max Horkheimer y Theodor W. Adorno se ocuparon ampliamente de la racionalidad instrumental, viendo ahí una “eclipse de la razón”, es decir, el hecho de que la razón queda limitada al do-

minio de la naturaleza y a la explotación de los hombres⁶. Pero los primeros *frankfurtianos* no supieron argumentar, al menos en su obra publicada, a favor de una alternativa clara y precisa a la razón instrumental, aunque la correspondencia entre Horkheimer y Adorno muestra cómo habían vislumbrado un camino para fundamentar una razón comunicativa, con carácter ético, un camino que recorrieron más tarde los sucesores, Jürgen Habermas y Karl-Otto Apel. Quizá merezca la pena citar algunos textos de aquella correspondencia. El 14 de septiembre de 1941 Horkheimer escribía a Adorno:

De una manera totalmente independiente de la intención psicológica del que habla, el lenguaje tiende a aquella universalidad que sólo atribuimos a la razón. La interpretación de esta universalidad conduce necesariamente a la idea de sociedad justa. Cuando el lenguaje está al servicio de lo que existe ha de encontrarse en contradicción constante consigo mismo, y esto se revela en las mismas estructuras lingüísticas (...). La contradicción sería siempre la existente entre ponerse al servicio de la praxis dominante y conservar la necesaria orientación hacia una universalidad correcta (...). La palabra del vigilante de un campo de concentración es en sí misma un contrasentido espantoso, sea cual sea su contenido, ya que es una condena de la función del que habla.

En la carta de respuesta, Adorno manifestó su acuerdo entusiasta, hasta remachando la misma idea:

No he tenido nunca una experiencia tan fuerte como la de la relación con la verdad que reside en el hecho de dirigir la palabra, y esto de manera totalmente específica. En efecto, siempre me ha parecido difícil comprender –y me lo parece, en el fondo, aún ahora– que un hombre que habla pueda ser un crápula o pueda mentir.⁷

En estas expresiones, un tanto imprecisas, se esconden algunas intuiciones profundas –por ejemplo, la de la contradicción performativa–, unas intuiciones que posteriormente Apel y Habermas han elaborado y justificado sistemáticamente en sus éticas del discurso. La idea central de las éticas del discurso –que aquí no puedo desarrollar, y menos aún justificar– es que a la estructura de todo discurso argumentativo, un discurso al que, como hombres, no podemos renunciar y que tampoco podemos descalificar, pertenecen unas reglas moralmente relevantes referentes a la convivencia humana, o dicho de otra manera, entre los presupuestos de toda argumentación sensata, a la que, como hombres, no podemos renunciar, ni podemos descalificar– hay una suficiente “sustancia moral” para poder establecer racionalmente una ética mínima. En efecto, un discurso verdaderamente abierto, al servicio

⁶ Cf. HORKHEIMER, M., (1973), *Crítica de la razón instrumental*, Sur, Buenos Aires.

⁷ Textos recogidos por Mark HUNYADI en el artículo “Discussion. L’École de Francfort et l’éthique de la discussion”, in CANTO-SPERBER M., (ed.), (1996), *Dictionnaire d’Éthique et de Philosophie Morale*, PUF, Paris, p. 488.

de la objetividad, en el que, como dice bellamente Habermas “no cabe otro contrañimiento que el mejor argumento”, un discurso así sólo es posible si los que participan en él se conceden recíprocamente los mismos derechos y, en el fondo, si se reconocen mutuamente como personas. Podemos resumir la idea básica de las éticas del discurso diciendo que los participantes en un discurso sensato han reconocido ya y siempre (*immer schon*) que han de tratar la contradicción proveniente de los oponentes como la contradicción proveniente de sí mismos. Eso implica, entre otras cosas, que, en todos aquellos casos en que nuestros intereses entran en colisión con los de otros, hemos de preocuparnos en conseguir un consenso práctico con carácter racional, un consenso que parta, obviamente, del reconocimiento mutuo de los derechos de todos y que no sea, por tanto, un consenso puramente estratégico, es decir, un consenso motivado únicamente por la intención de salirnos con la nuestra.⁸ Las éticas del discurso, pues, plantean ya de entrada, igual que otros enfoques relevantes de la actualidad, la problemática de la justicia intrahumana, una problemática a la que no se llega nunca con cálculos utilitaristas o con alguna de las variedades de racionalidad estratégica, por ejemplo, con la estrategia *contractualista*, como veremos.

Puede extrañar el énfasis que he puesto, y que continuaré poniendo, en el valor de la razón y en la racionalidad de la ética. Pero este énfasis, además de reflejar mis convicciones profundas, es del todo adecuado, incluso necesario, para polemizar con las diversas formas de economicismo y, en particular, con las concepciones de Friedrich August von Hayek⁹, que manifestaba una profunda desconfianza en la razón, sobre todo en la capacidad de la razón para configurar (*gestalten*) el ámbito económico y para comprender lo que se desarrolla en él. Hayek escribía, por ejemplo:

*Lo que es interesante en la ordenación de la economía libre de mercado es que los hombres han desarrollado estas reglas sin entender verdaderamente su función.*¹⁰

Los economistas actuales acostumbran a hablar mucho de racionalidad y de razón, pero se trata de una razón “débil”. Así ocurre, por ejemplo, con el especialista en ética económica Karl Homann, cuyas opiniones citaré en más

⁸ Cf. MARQUÈS, A., “Apèndix II. Sobre l’abast filosòfic de la teoria dels actes de parla”, in MARQUÈS, A., (1996), *Coneixement i decisió. Els fonaments del racionalisme crític*, Publicacions de l’Abadia, Montserrat (Catalunya), 181–203.

⁹ (1889–1992), premio Nobel de Economía del año 1974, conjunto con G. Mardal.

¹⁰ VON AYER, F. A., (1975), *Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde*, Mohr, Tubinga, p. 12.

de una ocasión, quien pide “el desarrollo de la moral a partir de una teoría general de la racionalidad que comience con presupuestos débiles –intereses en lugar de razón– y que trabaje igualmente con exigencias racionales débiles”¹¹. En este punto los *economicistas* son plenamente postmodernos radicales.

3. Las dos grandes tesis del economicismo

No creo que haya que buscar estas tesis en los tratados clásicos de economía política o en los tratados neoclásicos de economía pura, sino que las encontramos con frecuencia en la prensa diaria. Muchas veces los responsables actuales de la política económica, sobre todo cuando se trata de justificar medidas impopulares, hacen la siguiente argumentación: “El mercado nos obliga a tal o tal otra medida, pero al fin y al cabo será en provecho de todos”. La expresión “el mercado nos obliga” manifiesta “la tesis de la coerción obligatoria”, una tesis que pone en cuestión la posibilidad de una ética económica. La expresión “pero en último término la medida será en provecho de todos” afirma “la tesis del bienestar colectivo”, una tesis según la cual la economía no necesita principios éticos distintos del gran principio económico de la maximización de beneficios. Tenemos, pues, planteadas las dos grandes cuestiones: la cuestión de la posibilidad de una ética económica y la cuestión de su necesidad.

La primera cuestión puede formularse también así: “¿Es posible que la economía considere puntos de vista éticos, teniendo en cuenta la competencia reinante en el mercado?” La respuesta economicista es la siguiente: la ética económica es imposible en el modelo de mercado, a causa de la coerción ejercida por la competencia a favor de una racionalidad estricta consistente en la maximización de los beneficios. El mercado, pues, no deja lugar para la ética. Según parece, los empresarios ingleses de mediados del XIX ya defendían esta tesis de la coerción objetiva. Así lo dice Charles Dickens en una novela publicada el año 1854, en la que presenta de esta forma el talante de los fabricantes de su tiempo:

Si se les exigía que enviasen a la escuela a los niños que trabajaban en sus fábricas, se declaraban arruinados; se declaraban arruinados si se nombraban inspectores que examinasen sus fábricas; se declaraban arruinados cuando estos inspectores se permi-

¹¹ Texto citado en el libro del economista suizo P. ULRICH, (31998), *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, Haupt, Berna–Stuttgart–Viena, p. 111.

*tían dudar de que tuviesen toda la razón para destrozar a la gente con sus máquinas; estaban completamente perdidos si alguno insinuaba que quizá no era inevitable que hiciesen siempre tanto humo.*¹²

Discutir esta tesis no creo que sea tarea de este trabajo, sino que es asunto que corresponde a los especialistas en economía. Pero sí me siento autorizado a hacer una observación mucho más general. Sólo existen coerciones absolutas allá donde dominan las leyes de la naturaleza. Estas leyes determinan las relaciones objetivas entre causas y efectos. Pero en el ámbito de la praxis social e histórica se trata de relaciones entre sujetos que, cuando obran como tales, no son movidos por causas constrictivas, sino que se mueven por razones; unas razones que expresan el motivo por el que una acción se presenta como razonable. A estas razones, evidentemente, nos podemos resistir; no tienen, pues, el carácter determinante de las causas naturales. El ámbito económico es un ámbito social e histórico, y no un sector de la naturaleza donde impera la necesidad. Bien cierto que, del obrar intencional de un sujeto, nacen a menudo efectos limitadores sobre otros sujetos, unos efectos que les dificultan mucho llevar a término sus intenciones y sus proyectos; es obvio que eso ocurre continuamente en el ámbito del mercado. Por este motivo, obtener libertad de acción en el ámbito económico no es algo que puedan hacer plenamente los individuos aislados, sino que pertenece sobre todo a aquellos que tienen el poder político de configurar la economía. Con tal que el llamado “mercado libre” deje un espacio de libertad en el que puedan ser tenidas en cuenta consideraciones éticas hará falta normalmente las intervenciones de los poderes públicos.

La segunda cuestión, a partir de la segunda tesis, se puede formular así: en el marco del sistema económico moderno, ¿es necesario tomar en consideración puntos de vista éticos en la actividad económica? La conocida respuesta de muchos economistas es que la *mano invisible* del “mercado libre”, o algún sucedáneo muy sofisticado de esta *mano*, por sí misma, lleva a unos resultados éticamente buenos y justos para todos. Por tanto, es del todo innecesaria una ética económica: el mercado por sí mismo, si se le permite llevar a cabo sin interferencias su actividad benéfica, actúa en provecho de todos los que toman parte en él. En el fondo de esta posición hay la reducción de la racionalidad ética a la racionalidad estratégica. No es,

¹² Cf. DICKENS, CH., (1982), *Temps difícils*, 62 (edicions), Barcelona, pp. 125–126 (hay edición en castellano, Juventud, Barcelona 1951; la última en Gredos, Madrid 2005, traducción de Á. MELENDO). La letra redonda es del autor del artículo.

pues, extraño que se hable aquí de “reduccionismo económico”.

Como es obvio, las dos grandes tesis del economicismo no han caído sencillamente del cielo, sino que son el resultado de una evolución de las mentalidades y de la praxis social. Para entenderlas y someterlas a crítica es del todo necesario conocer esta evolución. Dejando a la competencia de los especialistas en economía el estudio de la primera tesis, en este trabajo me limitaré a exponer brevemente la evolución social y, sobre todo, a la evolución ideológica de la que ha surgido la segunda tesis. Será en el curso de esta exposición que iré desarrollando la crítica filosófica.

4. El reduccionismo económico

Hace unos cuantos años un empresario alemán escribía: “La *astucia del mercado* conduce a un provecho global a escala de economía nacional y, por tanto, a un buen resultado, un resultado que resiste totalmente cuando es sometido a una valoración ética”¹³. Este texto, publicado el año 1993, expresa una convicción ampliamente compartida por los economistas y los hombres de negocios actuales: el mercado es la gran instancia armonizadora en caso de conflicto de intereses y es también la mejor garantía de que éticamente todo irá de la mejor manera posible. Esta convicción es de carácter filosófico, de carácter metafísico, dicen algunos, como sugiere la expresión “astucia del mercado”, exactamente paralela a la expresión hegeliana “astucia de la razón”¹⁴. Uno de los primeros en exponer y defender estas concepciones fue Adam Smith en su célebre frase, tantas veces citada:

*No es por la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos poder cenar, sino porque estos miran por sus propios intereses. No nos dirijamos a su propia humanidad sino a su egoísmo, y no les hablemos nunca de nuestras propias necesidades sino de sus ventajas.*¹⁵

Por tanto, el mercado obtiene nuestro bien partiendo del egoísmo del carnicero, del cervecero y del panadero. La astucia del mercado consiste en hacer que los sujetos económicos, que procuran diligentemente sus propios intereses, lleven a cabo, como si fuesen guiados por una *mano invisible*, una

¹³ Texto citado por P. ULRICH en *Integrative Wirtschaftsethik*, o.c., p. 165.

¹⁴ La astucia del mercado, *die List des Marktes*; la astucia de la razón, *die List der Vernunft*, en castellano y en alemán en ambos casos.

¹⁵ A. SMITH (1958) [1776], *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.

extraordinaria contribución al bien común. Naturalmente, la economía cuanto más eficientemente funciona más sirve al bien común. En esta misma línea Kart Homann afirma: “Es más solidario competir que compartir”, y también asegura que la teoría económica (se refiere a la teoría ultraliberal) es “la mejor ética, una ética con otros medios”¹⁶. Nos encontramos, en este momento, con la reducción de la ética a economía, lo que he llamado “reduccionismo económico”.

Para entender un poco más como hemos llegado a convicciones radicales como las de Karl Homann, que no se encuentran con toda su dureza en los economistas clásicos, como Smith, Ricardo o Stuart Mill, tendremos que hacer un poco de historia del pensamiento económico.

5. La economía política clásica

Se ha subrayado muchas veces que las convicciones morales de Adam Smith, un calvinismo de tendencia deísta, están en la base de sus teorías económicas. Smith habla con frecuencia de Dios como del “gran Director del universo” y ve en el cosmos una armonía preestablecida¹⁷. En primer lugar encuentra esta armonía sobre todo en la naturaleza, pero su reflexión sobre los sentimientos morales le conducirá a verla también en el “cosmos económico”. En efecto, Smith constata con frecuencia una “irregularidad de sentimientos” que hace que los hombres juzguen sus acciones a partir de los beneficios obtenidos, más que partiendo de los sentimientos altruistas, que son los sentimientos morales tan finamente estudiados por él. Este talante humano tan común conduciría a la catástrofe social si la sabiduría de Dios no acertase a obtener un bien incluso de los vicios de los hombres y, en concreto, de la mencionada irregularidad de sentimientos. Afirma Smith:

*Parece que la naturaleza cuando plantó la simiente de esta irregularidad en el corazón del hombre, apuntó, igual que en todas las otras ocasiones, a la felicidad y a la perfección de la especie. (Más adelante sigue) Cualquiera parte de la naturaleza, una vez inspeccionada atentamente, demuestra providencialmente el cuidado de su autor y así podemos admirar la sabiduría y la bondad de Dios incluso en su flaqueza y en la insensatez del hombre.*¹⁸

¹⁶ Cf. K. HOMANN, “Ethik und Ökonomik”, in K. HOMANN (ed.) (1994), *Wirtschaftsethische Perspektiven I*, Berlín, Duncker & Humboldt, p. 13.

¹⁷ A. SMITH (1997) [1759], *La teoría de los sentimientos morales*, Madrid, Alianza, p. 168.

¹⁸ A. SMITH, *La teoría de los sentimientos morales*, o.c., pp. 219, 220.

Por tanto, en el afán de obtener beneficios ha de tratarse de una “sana y útil irregularidad”. A partir de esta certeza arraiga la idea de que el afán de éxito económico de los individuos está al servicio de un orden social bueno y justo. Una vez establecido esto, para estar del todo seguro que en el mercado actúa la mano de Dios sólo le falta a Adam Smith cerciorarse del carácter natural del mercado y así poder considerarlo justificadamente como un trozo del cosmos, es decir, como el “cosmos económico”, regido por las leyes divinas y, por tanto, lleno de una armonía preestablecida por Dios. A los ojos de Smith la impersonalidad y el carácter anónimo del mercado es el indicio más seguro de que este mercado tiene un carácter natural. Conclusión: la moralidad no se sitúa tanto en las débiles fuerzas del hombre como en las leyes del mercado. No es pues extraño el postulado del *laissez faire*, típico de todas las formas del liberalismo económico.

De todo lo que acabo de decir se dio muy bien cuenta Karl Marx, pero cometió el error, comprensible por falta de perspectiva, de atribuirlo a Bentham y no a Smith. Marx escribe:

*Aquí [en la esfera del intercambio de mercancías] sólo dominan la libertad, la igualdad, la propiedad y Bentham. [...] ¡Bentham!, porque cada uno sólo piensa en sí mismo. El único poder que les une y les relaciona es el egoísmo, el beneficio particular y los intereses privados. Y precisamente porque cada uno de ellos lleva el agua a su molino y ninguno al del otro, llevan a buen término, según una armonía preestablecida de las cosas o bajo los auspicios de una providencia tramposa, la obra del beneficio común, de la utilidad común, del interés común.*¹⁹

Con estos enfoques, la primera economía política liberal consideró resuelto el problema ético de la legitimación de los objetivos empresariales privados y de la manera de lograrlos: el empresario, sometiéndose a los constreñimientos competitivos anónimos vigentes en el mercado, tiene la certeza de someterse a sus propias obligaciones éticas. Como dice Adam Smith, el empresario

*[...] piensa únicamente en sus propias ganancias; ahora bien, en esto como en otras muchas cosas, hay una mano invisible que le dirige y que fomenta unas finalidades que no formaban parte de sus intenciones.*²⁰

¿Cuáles son estas “finalidades” que los empresarios no se proponen directamente, pero que garantiza la mano invisible? Se trata, obviamente, del bienestar general o del bien común.

¹⁹ K. MARX (1976) [1890], *El capital, Crítica de la economía política* I, 1.

²⁰ A. SMITH, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit.

No hay duda de que esta teoría contribuyó mucho a dar buena conciencia a los protagonistas económicos del proceso de industrialización europea ante las llamativas injusticias sociales que generó ese proceso, sobre todo en sus comienzos (por ejemplo, el trabajo infantil en las minas y en las fábricas). Pero resulta extraño que una teoría tan cargada de presupuestos religiosos y metafísicos, –recordemos los enfoques naturalistas (“lo que es natural y bueno”), la armonía preestablecida y el parentesco con la “astucia de la razón” hegeliana– continúe siendo un punto de referencia básico para tantos teóricos actuales de la economía, algunos de los cuales, obviamente, se esfuerzan en reformular esta doctrina liberal clásica y, sobre todo, para darle, como veremos, unos fundamentos más sólidos que una metafísica de otros tiempos.

Mi crítica al reduccionismo económico en su versión clásica consiste simplemente en subrayar el carácter discutible de sus bases filosóficas (naturalismo ético, armonía preestablecida, astucia de la razón) y, sobre todo, religiosas (una mezcla de calvinismo y deísmo). Incluso para un cristiano, convencido de que el bien triunfará finalmente sobre el mal por obra de Dios, no es obvio que este triunfo tenga lugar plenamente en este mundo y menos aún que lleguemos a él gracias al mercado. Dicho de otra manera: no es seguro que la astucia de la razón –una razón que escribiese recto con líneas torcidas– se manifieste en este mundo y menos aún en el mercado. Por lo que hace al carácter natural del mercado (“cosmos económico”), no se ha hallado, en lo que está al alcance de nuestros conocimientos actuales, ningún argumento serio a favor de esta naturalidad. Además y sobre todo, el hecho de que algo sea natural no es ninguna garantía de su bondad ética: como se suele decir, es totalmente natural que el pez gordo se coma al chico.

6. La “economía pura” de los primeros autores neoclásicos

Durante la segunda mitad del siglo XIX cada vez era más difícil pasar por alto el carácter anacrónico que tenían muchos de los presupuestos religiosos y metafísicos de los autores de la economía política clásica. Esto sucedió, al menos, por dos razones. En primer lugar, por el enorme desarrollo de la economía como consecuencia de la industrialización, una evolución que llevó al desarraigo de amplios sectores de la población agrícola, a la ampliación de la clase obrera y, al mismo tiempo, al planteamiento de la llamada “cuestión social”. Se hizo patente que la modernización económica producía ganadores y perdedores, y aparecieron serios contrincantes del liberalismo:

el socialismo y el marxismo. Después de todo esto, la confianza ingenua en la imparcialidad del mercado ya no era posible. Si había que mantener una confianza, era necesario que ésta fuese más sofisticada. En segundo lugar, nos encontramos con el proceso de modernización cultural, lo que Max Weber llamó “desencantamiento del mundo”, que llevó a una emancipación de los saberes seculares respecto a los saberes metafísicos y religiosos. En la segunda mitad del siglo XIX esta emancipación afecta a las ciencias humanas y sociales. La economía política, que hasta 1870, aproximadamente, se comprendía a sí misma como una filosofía económica impregnada de valores morales, se dio cuenta que no satisfacía el nuevo ideal, un ideal positivista, de ciencia nomotética, axiológicamente neutra y, en la medida de lo posible, cuantificada. Éste es el trasfondo social y cultural en que se sitúa el nacimiento de la economía neoclásica.

La teoría económica neoclásica es obra, sobre todo, de tres autores, de países distintos y con formación muy diferente, que a principios de la década de 1870 defendieron unas ideas bastante parecidas, aunque las elaborasen separadamente: J. W. Jevons publicó en 1871 su *Theory of Political Economy*, Carl Menger, publicó el mismo año los *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, y Léon Walras, un economista francés que enseñaba en Lausana, publicó tres años más tarde sus *Éléments d'économie pure*. Los autores neoclásicos se propusieron llevar a cabo una transformación de la economía política tradicional en una ciencia económica pura, como muestra el título citado de la obra fundamental de Walras. De esta manera querían asegurar el carácter imparcial y objetivo, de acuerdo con el espíritu de los nuevos tiempos, de sus teorías, lo que les llevó a eliminar habitualmente de su disciplina la cuestión de la distribución de bienes y servicios, cuestiones que no parecían resolubles de forma axiológicamente neutra, con la sola excepción de Pigou y de algunos otros *welfaristas*. Los nuevos economistas, a diferencia de sus predecesores clásicos, ya no querían ser filósofos morales, sino que intentaban construir una disciplina neutra, objetiva y formalizada. Comenzó, con ello, un proceso de formalización matemática y de eliminación purificadora de las premisas basadas en cualquier tipo de cosmovisiones.

El camino que emprendieron los neoclásicos para llevar a término la secularización y la racionalización de la teoría económica consistió en un cambio de presupuestos: en lugar de partir de concepciones metafísicas lo harían de la filosofía utilitarista que parecía una filosofía plenamente racional, tenía un gran influjo en el ámbito anglosajón y, además, a causa sobre todo del concepto calculatorio de racionalidad, presentaba notables afinidades con

el pensamiento económico. Las nuevas premisas de la economía neoclásica, provenientes todas del utilitarismo, se pueden resumir en tres puntos: 1) hedonismo ético; 2) principio de utilidad; y 3) teorema de maximización en la economía de mercado²¹.

En el utilitarismo se considera un hecho incontestable que el objetivo último de los individuos es la maximización del placer o de la utilidad. Las necesidades humanas son consideradas ilimitadas; los bienes disponibles, en cambio, son escasos. En estas convicciones se trata, en primer lugar, de una aserción sobre la naturaleza humana (hedonismo psicológico), pero inmediatamente se obtiene la conclusión de que una mayor satisfacción de las necesidades del individuo, por medio de los bienes disponibles, es éticamente mejor que una menor satisfacción de estas necesidades (hedonismo ético). De esta manera se obtiene una norma ética que parece racionalmente fundada: la satisfacción subjetiva de las necesidades ha de ser maximizada. Sin embargo, en realidad no se ha llevado a cabo una fundamentación racional sino que se ha caído en la conocida falacia naturalista, que consiste en querer deducir un deber a partir de un hecho, dicho de otra forma, un enunciado prescriptivo a partir de un enunciado de constatación, tal como aparece en las dos primeras frases con que Bentham comienza su ética utilitarista:

*La naturaleza ha situado a la humanidad bajo el gobierno de dos amos soberanos: el dolor y el placer. Sólo ellos nos indican lo que hemos de hacer y determinan lo que haremos.*²²

La falacia naturalista consiste en equiparar “lo que haremos”, que es una hipótesis empírica, con “lo que hemos de hacer”, que es una exigencia normativa. En esta falacia no sólo se incurre en un defecto de lógica, sino en la identificación antigua entre lo que es natural y lo que es bueno, una persistente identificación de manera latente, a pesar de la pretensión utilitarista de elaborar un saber científico y secularizado.

Como la teoría económica neoclásica pretende tener carácter axiomático, es decir, pretende partir, como las matemáticas, de unos axiomas para los que no se pide ninguna justificación previa, el carácter normativo de sus premisas hedonistas queda más o menos disimulado. En efecto, no se exige directamente una maximización de la utilidad, sino que esta maximización

²¹ Sigo en este punto a P. ULRICH (1992) *Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*, Haupt, Berna–Stuttgart–Viena, 200 ss.

²² Cfr. J. M. COLOMER (ed.) (1991), *Bentham. Antología*, Península, Barcelona, p. 45.

es definida –convencional o axiomáticamente, pero de acuerdo con una convención que, según se pretende, acreditan sus aplicaciones– como el auténtico comportamiento racional de los individuos. Con todo, es obvio que la caracterización de una forma de comportamiento como racional tiene un alcance normativo, ya que el concepto de racionalidad es un concepto orientativo que encuentra su sentido práctico en el hecho que expresa de qué manera hemos de comportarnos si queremos considerarnos, ¡y que los otros nos consideren!, racionales. Hasta qué punto este concepto “puro” de racionalidad económica tiene poco que ver con la racionalidad entendida en un sentido englobante que incluya la racionalidad ética, se ve claramente teniendo presente que, según este hedonismo ético, no es la razón la instancia suprema que juzga sobre el carácter justo de nuestros comportamientos, sino que el juez es nuestra naturaleza en tanto que determinada por nuestras “necesidades”, que nunca se ponen en cuestión, sean del tipo que sean²³; la razón se convierte así en un puro medio al servicio de estas necesidades. La posibilidad de una solución del problema de la escasez de bienes por medio de la educación y de un cultivo de nuestras necesidades, es decir, de la adquisición del arte de la “vida buena” (Aristóteles) mediante una evaluación crítica de nuestras “necesidades”, no es tenida en cuenta por la racionalidad económica. El sentido de la vida buena queda apocado y reducido, en el *homo oeconomicus*, al objetivo hedonista de la maximización de la utilidad. Como escribe muy agudamente Peter Ulrich, parece de tal manera que:

*[...] los sujetos hayan dejado su libre albedrío en el guarda-ropa antes de entrar, en tanto que puros homini oeconomici, en el escenario del “libre” mercado –mejor dicho, antes de entrar ahí en tanto que homunculi unidimensionales que no pueden actuar de otra forma que pensar y actuar de manera orientada al beneficio.*²⁴

En contra de lo que muchos se figuran, la ética utilitarista nunca ha defendido el principio egoísta de la maximización de la utilidad privada. Su criterio ético es, más bien, la maximización de la utilidad social global en vista al bienestar general: “la más gran felicidad para el mayor número”²⁵. Éste es el motivo por el que los utilitaristas se consideraban reformadores sociales y fueron llamados *Philosophical Radicals*. Bentham y sus continuadores toma-

²³ Quizá más que de “necesidades” habríamos de hablar de “inclinaciones”, innatas o adquiridas, de importancia vital o extravagantes, pero “necesidad” es una palabra consagrada.

²⁴ Cfr. P. ULRICH (1998), *Integrative Wirtschaftsethik*, o.c., p. 153.

²⁵ Cfr. J. M. COLOMER (ed.) (1991), *Bentham*, o.c., p. 45, nota.

ron posición contra la armonía preestablecida, propia de la metafísica del mercado, y en contra del postulado del *laissez faire*, y siempre defendieron la opinión de que la armonía entre los intereses de los hombres no se establece por ella misma, sino que se ha de obtener por medidas políticas racionales. Según ellos, la política es racional cuando se inspira en el principio de la maximización de la utilidad social global. Es interesante saber que el año 1812 Bentham, fue consultado por los diputados liberales españoles de las Cortes de Cádiz sobre la elaboración de la Constitución y el proyecto de un código civil. Con una inconfundible influencia benthamiana, el artículo 13 de la Constitución de Cádiz, afirma:

El objeto del gobierno es la felicidad de la nación, ya que la finalidad de toda sociedad política no es otra que el bienestar de los individuos que la componen.²⁶

El potencial ético-crítico del principio de la utilidad se ponía de manifiesto todavía con cierta fuerza en las primeras versiones de la “economía del bienestar”, especialmente en la obra del economista de Cambridge, Arthur C. Pigou (1877–1959). Sobre la base del llamado principio de la utilidad marginal, según el cual el consumo de cada nueva unidad de un determinado bien tiene, para el consumidor, una utilidad decreciente, Pigou defendía la idea de que una distribución de bienes con carácter igualitario, llevaría a la máxima utilidad social global. Como escribe Josep M. Colomer:

*Por lo que se refiere a la distribución, Pigou se basa en la vieja idea de la utilidad marginal decreciente para establecer que la aproximación del objetivo de maximización del bienestar económico ha de incluir redistribuciones de rentas a favor de los pobres. Según aquella idea benthamiana y marginalista, la transferencia de poder adquisitivo de los ricos a los pobres permite satisfacer deseos más intensos a costa de deseos menos intensos, con lo que aumenta la suma agregada de satisfacción. Pigou sostiene también que en sociedades relativamente desarrolladas, en las que están cubiertas las necesidades básicas “la pérdida de bienestar económico sufrida por el rico cuando unos recursos que estaba a su disposición son transferidos a los pobres es sustancialmente más pequeña respecto al beneficio de bienestar económico por parte del pobre. Que es lo que sugiere la utilidad marginal decreciente”.*²⁷

Espero no pecar de malpensado por pensar que estas consecuencias de reforma social, tomadas a un mismo tiempo del principio utilitarista y del principio de la utilidad marginal, contribuyeron decisivamente a la elimina-

²⁶ Cfr. J. M. COLOMER (ed.) (1991), *Bentham*, o.c., p. 26.

²⁷ J. M. COLOMER (1987), *El utilitarismo. Una teoría de la elección racional*, Montesinos, Barcelona, p. 81. El texto entre comillas es cita de Pigou.

ción de las cuestiones relativas a la distribución de bienes en economistas del bienestar (*welfaristas*) más recientes.

Además, a estas consecuencias igualitarias del principio utilitarista, les faltaba una fundamentación ética suficiente. En efecto, en el principio de utilidad se esconde una suposición normativa altamente problemática: la ficción de un “interés económico global”, o, dicho de otra forma, la ficción de un “óptimo económico”. La economía nacional es concebida como un sujeto colectivo que no conoce conflictos interpersonales, y que no ha de hacer otra cosa que maximizar su utilidad. Como dice Bentham: “¿Qué es entonces el interés de la comunidad? La suma de los intereses de sus diversos componentes”²⁸. La objeción de peso que una ética discursiva (y, en general, una ética de tradición kantiana) puede hacer en contra de esta sencilla lógica aditiva es la siguiente: nunca la ventaja (la utilidad) de una persona puede compensar las desventajas causadas a otra persona (los “costes externos” de la ventaja, como dicen los economistas), como si nos encontrásemos ante una física de vasos comunicantes, porque la dignidad intangible o los derechos inviolables de las personas no pueden ser minusvalorados y sacrificados a un supuesto “interés social global” o a un supuesto bien común. Dicho con otras palabras, el utilitarismo, y con él, la teoría económica neoclásica, al menos en la versión que acabo de presentar, que es la primera cronológicamente, son ciegos respecto a la problemática de la justicia. Todo eso no es un olvido casual o accidental, sino que sigue siendo una consecuencia de las concepciones naturalistas y metafísicas que estaban en el origen de la economía política, según las cuales el establecimiento de la armonía social y económica entre los hombres no es cosa de ningún sujeto humano, sino de una instancia superior.

Hay que tener presente que el principio de utilidad se puede presentar en la economía neoclásica bajo dos formas, de las que, hasta ahora, sólo he aludido a la primera, consistente en perfeccionar el cálculo utilitarista aditivo de Bentham. Esta forma es la que predomina en las llamadas “economías del bienestar”, que constituyen sólo una parte de la economía neoclásica. Pero la ficción utilitarista de un “óptimo económico” se presentó también en una segunda forma, mucho más influyente y más sofisticada que la primera: la teoría del equilibrio general, elaborada por Léon Walras (1834–1910), que es la teoría paradigmática de la economía neoclásica, una teoría que pretende

²⁸ Cfr. J. M. COLOMER (ed.) (1991), *Bentham*, o.c., p. 46.

ahorrarse el recurso a la “mano invisible” de Adam Smith²⁹. La tesis nuclear de esta teoría, que es una teoría matemática del mercado perfecto, afirma que en un mercado sin roces (mercado perfecto), es decir, en el que las transacciones no cuestan nada, y con una competencia perfecta, se manifiesta siempre una tendencia hacia un equilibrio entre la oferta y la demanda, tanto en el interior de los mercados parciales como entre ellos, de manera que se forma un precio de equilibrio, que algunos llaman “precio natural”, un precio que realiza, con total independencia de las capacidades adquisitivas, el óptimo económico, es decir, el bien común (tesis de la maximización). Con la teoría del equilibrio general, la creencia en el carácter óptimo de un mercado ideal recibió un refuerzo sumamente formalizado que parecía asimilarla a las teorías empiricomatemáticas más rigurosas y le daba la apariencia de una “física social”. El mismo Schumpeter, refiriéndose a la teoría del equilibrio general de Léon Walras, afirmó: “se trata de una obra comparable con las conquistas de la física teórica”.³⁰ De esta manera, mediante la aplicación de la aplicación de la tesis de la maximización, resulta superfluo el cálculo utilitario, que es típico de las economías del bienestar; es suficiente con orientar de manera consecuente la economía práctica según el “principio de mercado”: ¡más mercado, desde este punto de vista economicista, es siempre cosa buena!

La teoría del equilibrio general tiene formalmente el carácter de una teoría axiomática y es bien claro que, en la medida que es efectivamente axiomática, no puede pretender tener ni fuerza normativa ni contenido empírico. ¿De dónde le vienen, pues, el cuadro económico-social que dibuja y las prescripciones que tantos economistas deducen de ella? Obviamente, de los presupuestos físicos y metafísicos, que en este caso vienen a ser lo mismo, con los que es aplicada; estos presupuestos no tienen presente que el mundo económico es un mundo social de personas humanas, cuya dignidad y derechos humanos son fundamentales, por lo que es muy diferente del mundo de la física. Ya en el mensaje de Navidad de 1954, Pío XII afirmaba, refiriéndose a unos autores un poco anteriores a los primeros neoclásicos:

²⁹ Cfr. H. LANDRETH y D. C. COLANDER (1998), *Historia del pensamiento económico*, Compañía Editorial Continental, México, pp. 264–282 (cap. 1º: “Walras y la teoría del equilibrio general”).

³⁰ J. SCHUMPETER (1994) [1944], *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona, pp. 1086 ss. Como siempre nos aparece otra vez la naturaleza –recordemos el “precio natural”– y la física. ¡Parece como si en la economía no interviniesen, como agentes y como pacientes, las personas humanas!

*Hace ahora cien años, los partidarios del sistema del libre cambio esperaban de éste admirables resultados, encontrando en él un poder casi mágico. Uno de sus más ardientes defensores [se trata de Richard Cobden] no vaciló en comparar el principio del libre cambio, por lo que se refiere a sus efectos en el mundo moral, con el principio de la gravitación que rige el mundo físico, atribuyéndole, como efectos propios, la aproximación entre los hombres, la desaparición de los antagonismos de raza, de fe, de lengua, y la unidad de todos los seres humanos en una paz inalterable. El curso de los acontecimientos ha mostrado lo engañosa que es esta ilusión de esperar la paz sólo a través del libre cambio.*³¹

7. La actual economía neoclásica de cuño individualista

Una de las principales ambigüedades del utilitarismo consiste en el hecho de que, de una parte, considera que los individuos tienen interés en maximizar el propio beneficio y valora positivamente este interés, y, por otra parte, establece una norma que prescribe buscar la más grande utilidad (o felicidad) para el mayor número, de manera que el utilitarismo tiene aspectos individualistas y aspectos que no lo son. Esta ambigüedad se manifiesta también en las teorías económicas neoclásicas, sobre todo en las economías del bienestar. A esta dificultad, se añade el fracaso, cada vez más reconocido, del intento de constituir una ciencia económica pura, sin presupuestos cosmovisionales.

Esta era, más o menos, la situación en el campo de las teorías económicas, cuando a principios de los años setenta apareció el libro de John Rawls, profesor de Filosofía en la universidad de Harvard, *Teoría de la justicia*,³² que parece que ha sido el libro de filosofía social más estudiado y discutido del siglo XX, incluso por los economistas. En el debate filosófico sobre el utilitarismo, Rawls, que al principio había sido defensor de la ética utilitarista, defendió la opinión de que el cálculo utilitarista, por el hecho de que compensa las desventajas de unos con las ventajas de otros, transgrede el principio liberal básico de la inviolabilidad de la dignidad individual y de los derechos fundamentales de todo hombre.³³ Con una referencia explícita a Kant, concluyó que en una sociedad bien ordenada de ciudadanos libres e

³¹ Cfr. *Documentation Catholique* (1955), p. 71, citado por J.-Y. CALVEZ (1991), *La enseñanza social de la Iglesia. La economía. El hombre. La sociedad*, Herder, Barcelona, pp. 181-182.

³² El libro *A Theory of Justice* fue publicado en Harvard en 1971; la traducción al castellano: J. RAWLS (1978) *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

³³ Cf. J. RAWLS, *Teoría de la justicia*, op. cit., pp. 19-20 y 40-46.

iguales, en derechos y en oportunidades, la justicia, entendida como *fairness*,³⁴ tiene primacía sobre cualquier suerte de cálculos utilitarios. Aquí no nos interesan tanto las aportaciones concretas de Rawls a la teoría de la justicia como su enfoque metodológico, un enfoque que ha marcado profundamente los desarrollos recientes de la economía neoclásica. Rawls se propuso llevar a cabo un giro contractualista en la filosofía social: la base normativa de una sociedad liberal y democrática no ha de reposar en la ética utilitarista, sino en la filosofía política del contrato social, una filosofía que se ha desarrollado en diversos modos en el tiempo de la Ilustración: Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant.³⁵ Con este programa, Rawls provocó un auténtico renacimiento de la filosofía política durante los años setenta y, con ello, puso las bases para una renovación de la economía política según el estilo neoliberal.

En su teoría, Rawls sustituye la moralidad de las personas que establecen el contrato por una cualidad estructural de la situación social en la que se hallan. Eso parece posible gracias a diversos supuestos metodológicos, y especialmente gracias al experimento conceptual de una hipotética “posición original”, en la que un “velo de ignorancia” tapa los ojos de los miembros de la sociedad, de manera que no saben qué posición tendrán en una sociedad futura y, por tanto, no saben cuáles son sus verdaderos intereses. Rawls sostiene que, puestos en esta situación de ignorancia respecto al futuro, todos los ciudadanos aceptarían una sociedad de libertad, de igualdad de oportunidades y de especial atención a los más desfavorecidos, cuya suerte se intentaría mejorar. Así logra Rawls reducir de manera consciente el problema de una solución racional y ética de los conflictos a un problema de táctica, en el que se trata de asegurarse las propias oportunidades, las de cada individuo, en una sociedad de incertidumbre estratégica respecto a la posición social de éstos. El principio ético de reciprocidad y de reconocimiento incondicional de las personas queda reducido, por medio del ingenioso truco metodológico de la posición original, al criterio de utilidad recíproca y así queda justificado que los individuos se comporten buscando la mejora de su propio provecho, es decir, con racionalidad económica, puesto que la justicia social está asegurada. Pienso, pues, que la teoría de Rawls se puede considerar como un intento de sobrepasar las posiciones

³⁴ Equidad o imparcialidad.

³⁵ Cf. J. RAWLS, *Teoría de la justicia*, op. cit., pp. 28–32.

utilitaristas, partiendo de algunas de las premisas utilitaristas más básicas y más discutibles.

No puede sorprender, por tanto, que la teoría de Rawls despertase un grandísimo interés en el campo económico, sobre todo por el hecho de que la teoría más reciente del bienestar (*Economics of Welfare*), independientemente de la discusión sobre la filosofía utilitarista, había llevado a término un cambio de orientación parecido, un cambio, como veremos, inspirado en el principio de Pareto. Fue principalmente James B. Buchanan,³⁶ premio Nobel de Economía en 1986, el que más se aprovechó del planteamiento de Rawls (para radicalizarlo aún más). Mientras que en la concepción de Rawls resuena la kantiana idea de unos derechos fundamentales para todas las personas, Buchanan –que no parte de la tradición kantiana del contrato social, sino de la de Hobbes– se propone fundamentar el orden económico social sin referencia a la moral de los sujetos, sino tan sólo a su interés individual. Esta premisa individualista, que se encuentra también en la premisa originaria de Rawls y que el utilitarismo clásico no mantuvo de manera sistemática, como ocurrió con el principio utilitarista de Bentham, origina en Buchanan y su escuela un individualismo metodológico consecuente, tal como es conocido.

De manera que si tomamos, como paradigma del enfoque neoclásico actual, los trabajos de Buchanan, tal como se suele hacer,³⁷ en ese caso podemos decir que, así como el fundamento de las primeras teorías económicas neoclásicas era el contractualismo, el fundamento del neoclasicismo actual está constituido por las teorías del contrato social; no obstante, entre el contractualismo, especialmente en la modalidad de Buchanan, aunque también, en menor grado, en la de Rawls, y el utilitarismo, como hemos visto, las diferencias no son muy grandes. Para hacernos cargo de los fundamentos de las teorías neoclásicas actualmente dominantes (*Mainstream Economics*) y poderlos evaluar, presentaremos los dos puntos que parecen ser más esenciales: el individualismo metodológico y el principio de Pareto.

El individualismo metodológico, como se presenta en la base de las teorías neoclásicas contemporáneas, va bastante más allá de la suposición trivial de

³⁶ J. M. BUCHANAN (1995), *Ética y progreso económico*, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, Barcelona, y (1996), Ariel, Barcelona.

³⁷ Me parece que, aunque no hable de neoclasicismo, así lo hace Josep M. Colomer (cf. J. M. COLOMER, *El utilitarismo*, op. cit., pp. 124–140).

que los fenómenos sociales sólo se pueden explicar a partir del pensamiento y de la acción de los individuos. El individualismo económico actual es una suposición referente a la racionalidad: los individuos se comportan racionalmente cuando calculan cuál es su máximo provecho particular y ponen en juego todos los medios para alcanzarlo. Esta suposición encuentra su precedente más importante, obviamente, en el *Leviathan*:

*Donde haya lugar para una adición y sustracción, hay también lugar para la razón, y donde esas operaciones no tienen lugar, nada en absoluto puede hacer la razón. [...] Pues la razón, en este sentido, no es sino cálculo.*³⁸

A esta primera suposición, se añade otra: se considera que los hombres siempre se comportan racionalmente, buscando e intentando maximizar los beneficios, una suposición que también se encuentra en Hobbes.

Pero estas suposiciones tienen un estatuto epistemológico bastante peculiar. En efecto, los actuales neoclásicos van mucho más allá que sus predecesores en el afán de axiomatización; las dos suposiciones referentes a la conducta racional de los individuos se pueden resumir de esta manera: los individuos se comportan siempre con un cálculo racional en vista a obtener el máximo provecho. Estas suposiciones son simplemente axiomas, de los que nunca se afirma que correspondan a la realidad. Si eso es así, ¿entonces cuál es la utilidad de estos axiomas? Son útiles, entre otras razones, para poner a prueba las instituciones económicas y sociales: si, incluso bajo el supuesto de que todos los individuos se comportan como *hominnes oeconomici*, maximizadores de sus propios intereses individuales, las instituciones funcionan, eso significa que son instituciones válidas, unas instituciones que han resistido el “test del *homo oeconomicus*”. James Buchanan lo afirma claramente en un estudio con el título tan significativo de “La intención normativa de la “ciencia” económica”:

*Se pide la asunción del homo oeconomicus, no porque sea el modelo más adecuado del comportamiento humano, sino porque es el modelo correcto para comprobar si las instituciones sirven para transformar los intereses privados en públicos.*³⁹

Hay que decir que no todos los autores han mantenido la reserva axiomática de Buchanan. Por ejemplo, Gary S. Becker, premio Nobel de Economía (1992), concibe la moderna ciencia económica como una ciencia del comportamiento

³⁸ Th. HOBBS (1980) [1651], *Leviatán*, Madrid, Nacional, p. 149.

³⁹ Cf. J.M. BUCHANAN (1987), *Economics: between predictive science and moral philosophy*, Texas A&M University Press, College Station, pp. 51–65; texto citado, en p. 59.

con un fuerte contenido empírico, tal como muestra el título de uno de sus libros más famosos.⁴⁰ En él sostiene que el individualismo metodológico puede dar razón de diversos comportamientos humanos muy concretos, matrimonial, educativo, político, criminal, etc., y, por tanto, a diferencia de Buchanan, sostiene que el individualismo es un modelo adecuado del comportamiento humano.

Pero, incluso si lo entendemos con las mismas reservas de Buchanan, el individualismo metodológico produce un tipo de sociedad sin sociedades éticas. En efecto, si las instituciones económicas y sociales funcionan bien, también en el caso⁴¹ de que los individuos se comporten como *homines oeconomici*, es decir, también cuando se muestran “*mutually unconcerned*”,⁴² no se entiende por qué deba haber obligaciones morales. En el fondo, y a pesar de todas las precauciones metodológicas, el individualismo económico no es otra cosa que la explicitación contemporánea de la imagen de hombre que se encuentra en el *Leviathan* de Hobbes: el hombre calculador que no quiere otra cosa que aumentar la propia utilidad y cuya razón queda reducida a un instrumento de sus necesidades e intereses, es decir, a una razón “económica”, entendiendo la economía en sentido economicista.

El principio de Pareto toma su nombre del sociólogo italiano Wilfredo Pareto (1848–1923) que sucedió a Walras en la cátedra de Economía Política de la universidad de Lausana.⁴³ El principio se puede enunciar, de manera general, así: es buena toda política económica que beneficie a algunos miembros de la sociedad, pero siempre con la condición de que no perjudique a ningún otro. Con este principio la actual economía neoclásica querría responder a las objeciones que se han hecho sobre los conceptos de “interés económico global” y de “optimo económico” que, como hemos visto más arriba, han

⁴⁰ G. S. BECKER (1976) *The Economic Approach to Human Behaviour*, University of Chicago Press, Chicago. Sobre Becker, cf. P. SCHWARTZ (ed.) (1997), *La esencia de Becker*, Barcelona, Ariel.

⁴¹ En el “peor supuesto”, *worst case*, dice Buchanan.

⁴² La expresión “mutuamente desinteresados (los unos de los otros)” es de Rawls, quien afirma: “Un rasgo de la justicia como imparcialidad es el pensar que los miembros del grupo en la situación inicial son racionales y mutuamente desinteresados” (cf. J. RAWLS (1978) [1971], *Teoría de la justicia*, op. cit., p. 31). Según mi concepción de la racionalidad, no se comprende cómo los participantes en la situación inicial puedan ser al mismo tiempo racionales y mutuamente desinteresados.

⁴³ Sobre las teorías económicas de Pareto, cf. H. LANDRETH y D. C. COLANDER, *Historia del pensamiento económico*, op. cit., pp. 279–280.

recibido la acusación de ser en el fondo ficticios, es decir, de no tener ningún fundamento en la realidad.

El principio de Pareto se concreta hoy día en dos modalidades, de las que sólo la primera se encuentra de forma explícita en el economista y sociólogo: el óptimo de Pareto y el criterio de eficiencia *paretiana*. El óptimo de Pareto, que pretendería señalar cuál es la distribución óptima o ideal de los recursos escasos, se define como una situación social en la que es imposible mejorar la situación económica de un individuo sin empeorar la situación de otro. Pero se ha visto, y se comprende fácilmente el porqué, que puede haber muchos óptimos de Pareto, con lo que el concepto de óptimo pierde operatividad. Por eso actualmente la teoría económica se limita a presentar el principio de Pareto según la modalidad de eficiencia *paretiana*: sólo se han de considerar mejoras del bienestar de una sociedad aquellas modificaciones sociales gracias a las cuales mejora la situación de al menos un individuo, sin que, por este hecho, empeore la situación de ningún otro individuo. De aquellas modificaciones sociales que cumplen esta condición se dice que son paretianamente eficientes o que tienen eficiencia paretiana. Por tanto, son consideradas paretianamente eficientes todas aquellas propuestas de reformas socioeconómicas con las que los afectados de han de mostrar de acuerdo, ya que representan la alternativa disponible más ventajosa. Si con una propuesta de reforma paretianamente eficiente, es decir, que mejora la situación de alguno sin empeorar la de ningún otro, los afectados no están de acuerdo, es que no se comportan racionalmente, ya que se trata de una propuesta indiscutiblemente ventajosa. E, inversamente, se considera paretianamente ineficiente toda modificación de las reglas sociales del juego, si es rechazada por los individuos afectados, puesto que empeora como modificación su situación económica; una modificación así sólo será aceptada si se comportan irracionalmente, y la ciencia económica actualmente dominante (*Mainstream Economics*) parte del presupuesto de que los individuos se comportan racionalmente, es decir, con racionalidad económica. En resumen, toda modificación social paretianamente eficiente es ventajosa para los que en ese caso son afectados, y por ello la aceptan siempre de buen grado, si es que, como se supone, se comportan racionalmente.

Aunque el giro *paretiano* de la economía del bienestar tuvo lugar independientemente del individualismo metodológico, ambos enfoques actúan de consuno: garantizar las ventajas de todos. Los individuos pueden aumentar su utilidad privada (una afirmación que Bentham nunca habría realizado) y han de hacerlo, y se excluye toda posibilidad de cuestionar desde un punto

de vista ético–racional ninguna de las preferencias de los individuos. Ninguno puede ser obligado, en contra de sus intereses privados y en beneficio de otras personas, a renunciar a la maximización de sus propias ventajas. Por eso se presume un derecho de veto de cada individuo para defensa de sus propios intereses y privilegios. El principio de Pareto nos aporta, por tanto, un nuevo concepto de bien común, un concepto de gusto individualista: el bien común, como bienestar general, no es otra cosa que aquello que interesa a todos, porque favorece las ventajas de todos y cada uno. No es, pues, extraño que el principio de Pareto, adquiera categoría ética a ojos de los defensores del individualismo metodológico. En esa línea, Buchanan afirma que esta regla de Pareto, en sí misma, es una proposición ética.⁴⁴ Algo parecido escribe K. Homann:

*El mercado y la competencia adquieren categoría moral sólo por el hecho de ser “eficientes” [refiriéndose a la eficiencia paretiana], es decir, por el hecho de que sólo ellos están en condiciones de garantizar a todos los individuos particulares las oportunidades de conformar su vida de acuerdo a las propias representaciones.*⁴⁵

La economía “pura” actual cree encontrar en el criterio de eficiencia *paretiana* la fórmula mágica que le permite reducir la legitimidad moral, es decir la justicia, a eficiencia; así dota al puro mercado de una justificación mucho más sutil que la “mano invisible” de Adam Smith o la teoría del equilibrio general de Walras. Según la economía neoclásica actual, todo el mundo ha de estar de acuerdo con una medida que mejore su situación sin empeorar la de otro, es decir, con una medida eficiente. Pero el punto de partida, en relación con que se produce la mejora, nunca es puesto en cuestión. Ahí surge la diferencia entre una ética que parte de la dignidad de las personas y de sus derechos y una supuesta “ética”, que se limita a calcular cuáles son las medidas con las que todos los afectados han de estar de acuerdo, puesto que todos obtienen mejoras de estas medidas desde la situación de partida, o, al menos, conservan el *statu quo ante*. Si todos los hombres están dispuestos a firmar un contrato que mejore su propia situación, eso no quiere decir que el contrato sea justo, ya que puede estar condicionado por una situación de partida injusta, en alguno de los firmantes; dicho de otra manera: podemos decir que todo el mundo que hace una transacción

⁴⁴ J. M. BUCHANAN (1987), *Economics: between predictive science and moral philosophy*, op. cit., p. 4.

⁴⁵ K. HOMANN (1990), “Wettbewerb und Moral”: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften* 31, pp. 34–56.

mercantil la hace porque la encuentra ventajosa, es decir, porque considera que mejora en algún aspecto su propia situación; pero eso no quiere decir que la transacción mercantil sea justa, ya que puede estar condicionada por una situación de partida injusta. En el ámbito del mercado, quien tiene mucho que ofrecer, puede pedir, e incluso exigir, mucho; en cambio, quien tiene poco que ofrecer, poco puede pedir, y se ha de conformar normalmente con poca cosa, tanto si eso es justo, como si no lo es. Más aún, el que tiene mucho, puede normalmente dictar las condiciones del intercambio (*terms of trade*) y el que tiene poco, si quiere mejorar un poco su situación de partida, las ha de aceptar. Hay pues, una gran diferencia entre una “ética” contractualista, como la actual de los individualistas metodológicos, y una ética que reconoce deberes incondicionados, unos deberes que nos pueden llevar a renunciar a las propias ventajas en beneficio de los otros.

8. Conclusión

El punto decisivo de una crítica del economicismo consiste probablemente en hacer ver que las leyes económicas no son inmodificables como las leyes naturales, sino que es pensable una nueva economía al servicio de unos objetivos éticos elegidos libremente por los hombres. Pero el desarrollo de ese punto esencial de la crítica del determinismo económico no creo que sea tarea de los filósofos, sino más bien de los economistas. Por ello, en este trabajo, me he concentrado en el segundo punto: la crítica al reduccionismo económico. Basado en buenos apoyos, como las éticas del discurso, de una parte, y las concepciones económicas de Peter Ulrich y su escuela, de otra, he intentado mostrar que la pretensión de que hay una moral interna del mercado –pretensión que actualmente defienden muchos economistas– es ilusoria.

Desde un punto de vista filosófico, la razón ética, explicitada como racionalidad dialógica, y la racionalidad económica, entendida, en sentido neoclásico, como racionalidad estratégica, son dos realidades completamente diferentes, unas realidades que expresan categorías totalmente irreductibles las unas a las otras. Allí donde se confunde la libertad con la libertad de intercambios mercantiles, la justicia con la eficiencia de Pareto, el derecho con la posición de partida en el mercado, la legitimidad con la aquiescencia a un contrato, la moral con los intereses, hay –como he intentado exponer en este trabajo– alguna de las formas de economicismo.

No creo que la aportación de la filosofía al debate actual sobre la economía se haya de limitar a una crítica del economicismo. Queda pendiente una cuestión, cuya respuesta no puede darla sólo la filosofía, ella sola, pero a la que la reflexión filosófica puede hacer una aportación importante: ¿cómo se ha de orientar la actividad económica para estar al servicio “de todo el hombre y de todos los hombres”, como decía el economista François Perroux, o, como pide la *Mater et magistra*, para que haya “una distribución real [de los bienes], según justicia, que asegure a todos los ciudadanos posibilidades de cultura y perfeccionamiento personal”? Esta es la gran cuestión que, en el campo de la economía, tenemos planteada hoy, sobre la que vale la pena informarse y pensar. Vinculada con ella, nos queda también una segunda gran cuestión: ¿es el *homo oeconomicus* el tipo de hombre que queremos?



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 435–461

La Ley de violencia de género: su constitucionalidad y sus medidas laborales

M^a Teresa VELASCO PORTERO¹

(PALABRAS CLAVE: VIOLENCIA DE GÉNERO, MEDIDAS LABORALES, LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL.

KEY WORDS: LEGISLATION, GENDER VIOLENCE, LABOUR RIGHTS)

1. Los fríos (¿o escalofriantes?) datos respecto a la violencia de género en España

En una sociedad como la española, que se jacta de tolerante, que cuenta desde hace casi treinta años con un texto constitucional que recoge expresamente el derecho a la igualdad entre los derechos fundamentales, que tiene un gobierno paritario, que se escandaliza al escuchar noticias sobre la situa-

¹ Profesora de Derecho del Trabajo. Facultad de CC.EE. y Empresariales – ETEA, adscrita a la Universidad de Córdoba.

ción de la mujer en otros entornos culturales y donde, aunque conscientes de que todavía queda mucho camino por andar, se van observando avances significativos en la consecución de la igualdad de oportunidades, el fenómeno creciente de la violencia de género resulta cada día más intolerable.

Sin embargo, una y otra vez saltan nuevos y dramáticos casos ante la opinión pública, en número creciente a pesar de que la conciencia social sobre lo execrable de esta conducta es cada día mayor y a pesar también de las abundantes medidas que se van adoptando para erradicar esta lacra. Hay quien defiende que no se trata de que los casos hayan aumentado, sino de una situación que siempre ha existido, aunque hasta ahora no se había hecho visible; otros consideran que no es así, que realmente los casos están aumentando, producidos como reacción de determinados varones ante la creciente autonomía de las mujeres, en una actualización del clásico “la maté porque era mía”. En todo caso, las cifras que se manejan son muy significativas. Atendiendo a los datos recogidos por la Fiscalía de Malos Tratos, obtenidos de las denuncias presentadas tanto en la Policía Nacional como en la Policía Local y la Guardia Civil y hechos públicos a finales de 2004², en los primeros nueve meses de 2004 se presentaron 72.893 denuncias por conductas de este tipo, se dictaron 26.884 órdenes de protección³ y fueron asesinadas 70 mujeres⁴. Para valorar adecuadamente estas cifras hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones la víctima no denuncia⁵ y que, en otras, la denuncia no acaba en sentencia, bien porque la mujer la retira expresamente o bien porque sencillamente no se presenta al juicio, lo que significa que la realidad que se esconde tras estas cifras es aún más dramática.

También reviste interés comparar estos datos con los de hace unos años. En 1996, por ejemplo, se presentaron un total de 1.551 denuncias por delitos de malos tratos a mujeres y 11.647 por faltas. Esto quiere decir que, en ocho

² “Violencia contra las mujeres”, El País, 23 de diciembre de 2004. Las mujeres constituyen el 92.2% de las víctimas.

³ Las órdenes de protección fueron solicitadas en un 92% por mujeres y en un 8% por hombres. En el 92% de los casos las órdenes de protección se solicitan a instancia de la víctima.

⁴ De ellas, 33 fueron asesinadas por su cónyuge, 5 por su excónyuge, 13 por su compañero sentimental, 6 por su ex compañero sentimental, 7 por su novio y 6 por su exnovio.

⁵ Aunque este tipo de cálculos siempre son discutibles, se cree que las denuncias que se presentan en toda España solo representan entre el 5 y el 10% de las agresiones que sufre la mujer (A. GENOVÉS GARCÍA, “Una carrera de obstáculos: la victimización secundaria”, en A. GENOVÉS GARCÍA y otras, (2004)).

años, las denuncias se han multiplicado por cinco y medio. Las causas de este incremento pueden ser múltiples, pero indudablemente pone de manifiesto que las mujeres se están animando a denunciar, y que la bolsa de casos ocultos está empezando a aflorar.

El incremento de denuncias y la alarma social creciente desde hace unos años, catalizada por el hecho de que alguna víctima hubiese acudido a los medios de comunicación a hacer público su miedo antes de ser asesinada, ha despertado el interés de todas las Administraciones en atajar un problema que, hasta hace relativamente poco tiempo, se consideraba algo privado, perteneciente a la esfera íntima de la familia.

2. Los conceptos: violencia de género, violencia sexista, violencia contra la mujer, violencia doméstica

En una primera aproximación, resulta desconcertante la diversidad de expresiones que se utilizan para definir el problema. Mientras a nivel internacional se suele hablar de “violencia contra las mujeres y las niñas”⁶, en nuestro país se utilizan, muchas veces de manera indistinta y como si fuesen sinónimos, los conceptos violencia de género, violencia sexista y violencia doméstica. La confusión entre estas expresiones supone un error de concepto, pues cada una de ellas se refiere a realidades bien distintas. Por lo que respecta a la violencia doméstica, se entiende por tal aquella que se produce en el seno de la familia, y puede tener como víctima a la pareja (sea hombre o mujer), a los ancianos, a los menores, o a otros sujetos, tales como los hermanos.

La violencia de género es un concepto más elaborado, que nace en el contexto de una ciencia social que no acaba de ser aceptada en el mundo académico. Nos referimos a los estudios de género, nacidos en el ámbito feminista en la década de los 70, que investigan en los mecanismos por los cuales las mujeres han sido relegadas social e históricamente a un segundo plano. Utilizado en este sentido, el “género” en castellano es una traducción

⁶ Es la expresión utilizada por la ONU, por ejemplo, tanto en el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer/ CEDAW”, o en la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, dada a conocer mediante la Resolución 48/104 de la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1993, o la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/45, de 20 de abril de 2000, sobre “La eliminación de la violencia contra la mujer”.

del *gender* inglés, lo cual no quiere decir que sea sinónimo de sexo, como postulan algunos lingüistas. En realidad, para esta ciencia, lo importante es darse cuenta de que género y sexo no son lo mismo, y de que hay que distinguir las diferencias sexuales que son naturales (biológicas y genéticas) de aquellas otras que tienen un carácter social y que, por tanto, no son irremediables ni inamovibles. La distinción es necesaria porque esta teoría considera que, confundiéndolas, se ha pretendido presentar como natural lo que tiene de hecho un origen social⁷.

Desde esta perspectiva, la violencia de género es la ejercida contra la mujer, con la peculiaridad de utilizar la diferencia sexual para transformarla en dominación social. Este tipo de violencia se podrá producir en el ámbito doméstico (sea o no familiar en el sentido jurídico) o fuera de este ámbito (por medio de discriminaciones laborales, acoso en el trabajo, agresiones sexuales, trata de mujeres, etc.).

En otras ocasiones se utiliza la expresión “violencia sexista”⁸; con ella, se quiere hacer referencia a la misma realidad, pero la expresión pierde los matices propios que le aporta la inserción en una ciencia propia, con su compleja construcción doctrinal.

3. La reacción del Derecho

La reacción del ordenamiento jurídico contra este fenómeno, como figura específica y no como manifestación general de la violencia, responde a diversos motivos. Por una parte a la alarma social provocada, y a la especial repugnancia que suscitan los casos tan sangrientos que llegan a los medios de comunicación; por otra, y de manera fundamental, por el particular interés del poder público en la eliminación de las desigualdades, siendo esta violencia una clara manifestación de la situación de discriminación en que se encuentra la mujer. Por todo ello, desde hace ya algún tiempo son muy

⁷ La expresión ha hecho fortuna y algunas feministas critican el abuso de la palabra para referirse a todo aquello que tenga que ver con la mujer, ya que consideran que se traduce en una vuelta a la confusión entre sexo y género que se pretendía evitar. Vid. T. MALDONADO (2004).

⁸ No ocurre lo mismo a nivel institucional, ya que tanto la ONU como la Unión Europea reconocen el valor de la perspectiva de género para contribuir a superar la discriminación de la mujer, obligando al análisis del impacto de género de las distintas medidas que se adopten y a la incorporación de esta perspectiva en todo tipo de proyectos.

numerosas las declaraciones y adopciones de medidas, desde todas las instancias competentes. Así, a nivel internacional, podemos citar la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer de 1979, la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer proclamada en 1993 o las Resoluciones adoptadas en la Cumbre Internacional sobre la mujer, celebrada en Pekín en 1995, donde se examinaron las causas de esta forma de violencia y se puso de relieve la necesidad de una respuesta global a la violencia de género, que abarque los problemas desde su origen, favoreciendo y promoviendo cambios culturales, que proteja a las víctimas y que erradique la violencia en la familia y en la sociedad. En la misma línea se insertan tanto la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2003.

La Unión Europea también ha adoptado medidas al respecto, por medio de Programas de Acción comunitaria para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres: el que está actualmente en vigor fue aprobado por la Decisión 803/2004/CEE.

En lo que respecta al legislador estatal, también se viene preocupando del tema desde hace unos años, con una serie de medidas aisladas que finalmente han culminado en la elaboración de una ley cuya finalidad es abordar el tema desde una perspectiva integral, omnicomprensiva, y que tiene como objetivos tanto la eliminación de las causas que provocan este tipo de situaciones, como prevenir los hechos, paliar sus efectos en el caso de que se produzcan y reparar los daños que se hayan causado. Se trata de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, marcada por la polémica desde su nacimiento⁹ pero a la que no se puede negar que tiene una intención inmejorable y que supone un decisivo avance en la protección de la víctima.

En el ámbito autonómico las iniciativas en esta materia han sido muy variadas. Pese a su limitación competencial¹⁰, varias Comunidades Autónomas

⁹ Desde las críticas de inconstitucionalidad por excluir a los hombres de su ámbito de protección a la polémica menor generada por el informe de la Real Academia de la Lengua Española, en el sentido de que debía llamarse "Ley Integral contra la violencia doméstica o por razón de sexo", en lugar de utilizar la expresión "violencia de género".

¹⁰ Que les impide, por ejemplo, regular aspectos penales o laborales.

se han ocupado del tema¹¹, algunas de ellas por medio de leyes específicas y otras en el contexto de sus respectivas leyes de igualdad, e incluso desarrollando planes de erradicación de este tipo de violencia. Son normas que utilizan un concepto de violencia de género amplio, que incluye tanto situaciones de violencia doméstica como de violencia jerárquica y violencia social. Las medidas que se articulan a este nivel son muy variadas, e incluyen actuaciones de prevención, con especial atención al ámbito laboral, medidas sanitarias, desarrollo de programas sociales dirigidos a las víctimas y medidas de integración sociolaboral de estas personas.

4. El último y más decidido instrumento: la ley orgánica de protección integral contra la violencia de género (LOIVG)

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, fruto de una decidida iniciativa del gobierno socialista y primera ley aprobada en la legislatura, ha estado acompañada de una gran polémica. Junto a otras consideraciones de menor entidad, como la de si la expresión “violencia de género” es aceptable en castellano, fundamentalmente se le critica porque de su aplicación se deriva que la misma actuación cuando es cometida por un hombre tiene un tratamiento mucho más severo que cuando es cometida por una mujer. Desde este punto de vista se la tacha con demasiada soltura de discriminatoria, lo que supone una conclusión excesivamente simple. Dada la frecuencia de estas afirmaciones, que condicionan la valoración del total contenido de la ley, es interesante hacer una breve reflexión sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación en nuestro ordenamiento, ya que, aunque pueda parecer paradójico por las críticas que se le hacen, es precisamente en este derecho donde se encuentra el fundamento de la ley.

La igualdad, que nuestra Constitución (en adelante, CE) reconoce al mismo tiempo como derecho y como principio general del ordenamiento, aparece en varios de sus artículos: en el artículo 1 CE, que la consagra como uno de los valores superiores del ordenamiento, en el artículo 9.2 CE, según el cual es obligación de los poderes públicos promover las condiciones para que esta igualdad sea efectiva y en el artículo 14 CE, donde se establece expresamente que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer

¹¹ Canarias, Cantabria, Navarra, Comunidad Valenciana, Castilla-León, Galicia y, la más reciente, el País Vasco.

discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.” La actual doctrina constitucional sobre estos artículos afirma que la igualdad no se puede circunscribir al ámbito formal, en el sentido de tratar a todos los individuos de la misma manera (lo que, en el fondo, perpetuaría las discriminaciones), sino que se trata de una igualdad sustancial, que exige un tratamiento igual para situaciones y condiciones iguales pero permite diferencias de regulación o de trato por causas objetivas y justificadas, con objeto de conseguir que todos tengan las mismas oportunidades reales.

Por su parte, la prohibición de discriminación del artículo 14 CE juega todavía con más intensidad que el principio de igualdad. Esto es así porque afecta no solo a los actos, conductas o decisiones que implican una diferencia de trato, sino también a las que suponen una “discriminación indirecta”, es decir, aquellas que aparentemente se fundan en razones objetivas o neutras pero en realidad implican un perjuicio, una desventaja o una postergación para los implicados¹². A ésto hay que añadir que es un principio que deja muy poco espacio a la diferenciación, ya que tan sólo se admite cuando sea necesario atender a una finalidad legítima y con los medios más proporcionados¹³. De todo ello se desprende que es precisamente la búsqueda de la igualdad sustancial la que obliga a los poderes públicos a intervenir mediante la adopción de medidas correctoras en aquellos casos en que exista una desigualdad de hecho, medidas que a pesar de suponer un trato diferenciado no pueden considerarse discriminatorias ya que su efecto es que todos los individuos tengan las mismas oportunidades.

A esta finalidad responde el texto de la LOIVG, según su propia Exposición de Motivos, que comienza diciendo “La violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad”, y que reitera más adelante: “Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución.” Pues bien, desde esta

¹² Así lo describe el artículo 2 de la Directiva 200/78.

¹³ Según la Directiva 2000/78, cabe la diferenciación cuando sea necesario poner en marcha “acciones positivas” de empleo, realizar “ajustes razonables” en las condiciones de trabajo para discapacitados, imponer limitaciones de acceso o permanencia por razón de edad, exigir una determinada condición personal como requisito profesional esencial, o respetar el ideario de la empresa u organización.

perspectiva de considerar que con el fenómeno de la violencia de género se está vulnerando el derecho a la igualdad (amén de la evidente vulneración de los derechos a la vida y a la integridad física) es como tenemos que valorar la adopción de medidas específicas de protección. Es partiendo de este presupuesto de considerar que existe una desigualdad de hecho como se justifican las medidas diferenciadas con respecto a otras situaciones de violencia, puesto que en este caso las medidas no pueden calificarse como discriminatorias a pesar de consagrar un trato diferenciado.

Por todo ello, el análisis de la constitucionalidad de las medidas no puede hacerse de manera superficial, basándose únicamente en el hecho fácilmente constatable de que se da un trato diferenciado a los supuestos en que la víctima de la violencia es una mujer y el agresor un hombre: hay que profundizar las situaciones concretas a las que se está dando un trato privilegiado, indagando en la existencia o no de una desigualdad de hecho que justifique el trato legal desigual.

La LOIVG define su objeto en su primer artículo, aclarando con ello el concepto de violencia de género al que se refiere. A tenor de lo dispuesto en este precepto “la presente ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejercen sobre ésta por parte de quiénes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia”.

Como vemos, un concepto híbrido, a la par que limitado e incompleto. Es claro que el referente a la teoría del género está en la base de la definición, pues se considera que es un tipo de violencia que manifiesta “la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”, aunque después la ley se queda corta y no extiende su manto protector a todas las manifestaciones de violencia de género. La fórmula legal deja fuera, en primer término, la violencia ejercida sobre las mujeres como manifestación de relaciones de poder por varones con los que no tienen lazos familiares o domésticos (caso de la violencia en el trabajo)¹⁴ y, en segundo lugar, la practicada por quienes teniendo con la mujer un vínculo familiar, éste no es el propio de la relación de pareja, como ocurre con el padre o los hermanos. Por otra parte, el concepto expuesto tampoco se corresponde exactamente

¹⁴ M. SERRANO ARGÜESO (2004) defiende este sentido amplio de la violencia de género.

con el radio de acción de la violencia familiar o doméstica, sino tan sólo con una parte de ésta, por existir una limitación con respecto a los sujetos y por concurrir un elemento que podríamos llamar “expresivo”: que la violencia sea manifestación “de la discriminación, de la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”¹⁵. La introducción de este último elemento puede plantear problemas prácticos, aunque entendemos que la literalidad del precepto parece presumir que toda agresión del hombre a la mujer expresa la histórica situación de dominio¹⁶. En todo caso, al tratarse de una manifestación de la discriminación, la mera violencia ya se podría considerar indicio razonable de su existencia, a efectos de inversión de la carga de la prueba.

Aunque más excepcionales, también quedan fuera de la Ley aquellos supuestos en los que el contexto social sea de dominación de la mujer sobre el hombre (matriarcado) y, como manifestación de dicha dominación, se produzca una agresión de la mujer al varón. Esta posibilidad teórica¹⁷ se cierra por parte de la Ley, para la cual no hay más violencia de género que la que responde al patrón clásico en el que el hombre es el agresor y la mujer la víctima. Esta vinculación resulta pobre, puesto que el dato del sexo de los sujetos no es el relevante, como tampoco lo es el dato de la relación afectiva entre ambos, ya que entonces confundiríamos violencia de género con violencia doméstica. Lo que hace la Ley al fijar el sexo que ha de tener cada uno de los sujetos es presumir que toda violencia entre pareja en la que el hombre es el agresor y la mujer la víctima es discriminatoria, al tiempo que cierra la puerta a la posibilidad de que con otra distribución de papeles también exista discriminación. No resulta incorrecta la presunción, lo que no es tan aceptable es la cerrazón a otros modelos también discriminatorios, pero con respecto al varón. Que no sean frecuentes no quiere decir que no sean posibles o que no sean dignos de protección al amparo del mismo derecho a la igualdad y a la no discriminación que pueden esgrimir las mujeres.

¹⁵ El texto definitivo de la Ley corrige la exigencia del elemento intencional que parecía desprenderse de versiones precedentes del Proyecto de Ley, que hablaban de que la protección se produciría frente a esta forma de violencia cuando se utilizara “como instrumento para mantener la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”.

¹⁶ C. MOLINA NAVARRETE (2005), p. 27, entiende que dicha presunción es *iusuris et de iure*.

¹⁷ Aunque no conocemos la existencia de estudios que indiquen que se produzca también en nuestro entorno, donde es admitida de manera general la existencia de un patriarcado.

A la luz de estas limitaciones podemos decir que, en realidad, la Ley da una respuesta integral, en el sentido de transversal o multidisciplinar, a un tipo muy concreto de violencia de género: la de pareja en la que la víctima es una mujer. Hay que preguntarse a qué responde la limitación del objeto, cuando la LOIVG se presenta a sí misma como un instrumento de igualdad, casi como el instrumento definitivo en materia de violencia de género. Sin embargo, tanto el derecho a la integridad física y a la vida como el derecho a la igualdad resultan vulnerados de la misma manera cuando se ejerce violencia contra la mujer fuera del ámbito doméstico, e incluso dentro del ámbito doméstico la violencia sexista puede reunir unas características muy similares cuando la ejerce otro tipo de pariente y también cuando, haciendo uso de una primacía social en algún contexto minoritario, es la mujer la que arremete al hombre. Todas estas limitaciones han traído como consecuencia que, por una parte, se haya cuestionado su constitucionalidad, pues trata de un modo privilegiado a la víctima cuando es una mujer al tiempo que sanciona de un modo específico al agresor cuando es un hombre y que, por otra, se cuestione igualmente la necesidad y la oportunidad de limitar los beneficios de un manto protector tan intenso y tan elaborado.

En cuanto a la constitucionalidad de la limitación, fundamentalmente se plantea con respecto a los sujetos. La Ley establece un tratamiento diferenciado por el hecho de que la víctima sea mujer y el agresor varón, y estén unidos por una determinada relación afectiva. Ahora bien, la valoración de esta distinción no tiene por qué ser la misma con respecto a las distintas medidas contempladas en la norma. La respuesta global que la LOIVG pretende proporcionar al problema de la violencia que se ejerce sobre las mujeres se compone de muy diversos tipos de actuaciones que, como hemos visto, abarcan desde las dedicadas a la sensibilización, prevención y detección, a medidas de tutela institucional, penal y judicial específica, así como al establecimiento de unos derechos específicos de las mujeres víctimas de violencia de género. En cuanto a las medidas de sensibilización, prevención y detección, en realidad no plantean ningún problema, porque van dirigidas fundamentalmente a transmitir los valores de igualdad y a formar al personal sanitario para la detección y tratamiento específico de la violencia de género, cuestiones que por ser más generales difícilmente van a quedar afectadas por la limitación del sujeto. Más conflictivas son las cuestiones tanto de los derechos de la mujer como de su tutela, aunque el verdadero problema lo plantee el tratamiento penal, ya que no se trata solo de excluir al hombre de

determinados beneficios, sino también de endurecer el tratamiento de sus actuaciones con respecto al que tienen cuando el mismo tipo de conducta lo realiza una mujer. Es el riesgo que se ha señalado desde la doctrina penalista de que pudiera darse un Derecho Penal de autor frente al Derecho Penal del hecho, lo que iría contra el principio de culpabilidad¹⁸, que generó importantes controversias durante la tramitación parlamentaria de la Ley¹⁹ y que, a pesar de las correcciones introducidas en el texto definitivo, continúa abierto a la polémica.

Sin embargo, en el ámbito de las medidas laborales (que son las que vamos a comentar en este artículo) la cuestión no plantea excesivos problemas, aunque en todo caso haya que distinguir en función de la naturaleza de las medidas que se establecen. En tanto en cuanto sean simples ventajas legales que traten de corregir una situación desigual de partida con objeto de conseguir la igualdad sustancial, serán jurídicamente legítimas²⁰ pero, si entran dentro del terreno de la discriminación positiva, suponiendo el reconocimiento de un derecho a favor de un colectivo (las mujeres) que ineludiblemente lleve aparejado el perjuicio inmediato y directo hacia los hombres, habría que considerarlas medidas excepcionales, aplicables

¹⁸ En este sentido, M. A. BOLDOVA PASAMAR y M^a A. RUEDA MARTÍN, p. 4–9. Estos autores comparan la situación con la que se produce con el Derecho Penal sexual de los menores, derecho específico por la especial protección de la víctima, y resaltan que en este caso no hay problema de legitimidad, ya que no se cualifica en función del autor, sino de la víctima, ya que el sujeto activo puede ser tanto un hombre como una mujer. Es un derecho penal de víctima y no un derecho penal de autor.

¹⁹ El Informe del CGPJ al Anteproyecto de Ley se manifestó en este sentido, señalando lo “inapropiado de la discriminación positiva en lo penal y judicial” (apartado IV. 3. c), si bien, con la oposición de la minoría, que en voto particular considera que las medidas de la ley “gozan de legitimidad constitucional en el marco de una situación social en la que con demasiada frecuencia la dignidad de las mujeres se ve seriamente cuestionada, medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres que cuentan con el respaldo de numerosas resoluciones internacionales, que han recibido ya en ocasiones el respaldo del Tribunal Constitucional y que son adecuadas y proporcionadas a la finalidad que las justifica” (Voto particular, I: Consideraciones generales de la ley de medidas contra la violencia sobre las mujeres).

²⁰ “Cualquier ventaja legal otorgada a la mujer no es siempre discriminatoria para el varón por el mero hecho de no hacerle partícipe de la misma” (STC 109/2003), “la prohibición de discriminación por razón de sexo admite la existencia de medidas singulares a favor de la mujer que traten de corregir una situación desigual de partida, como son las medidas de acción positiva” (STC 28/1992). Aunque ya tiene unos años, es muy interesante en este sentido el estudio de M. A. BALLESTER PASTOR (1994).

con criterio restrictivo y conforme a un juicio especialmente estricto de proporcionalidad²¹.

No parece que sea este último el caso de las medidas laborales objeto de nuestro estudio, pues como veremos todas ellas consisten en medidas de acción positiva, derechos reconocidos a las mujeres víctimas de violencia como sujetos que se encuentran en una situación de desigualdad de hecho por razón de su sexo²². No en vano la doctrina que se ha ocupado hasta ahora del tema es unánime a la hora de admitir la constitucionalidad de las medidas laborales, sin que se hayan alzado voces disonantes con respecto a esta cuestión²³.

A pesar de que coincidimos en que la limitación del concepto de violencia de género manejado por la Ley no es inconstitucional aunque excluya aquellos supuestos en que la víctima es el varón, no pensamos que la opción legal sea la solución más oportuna. Ciertamente, la realidad sociológica imperante en nuestro país, aunque en evolución, sigue pivotando alrededor de un papel dominante del hombre, lo que provoca que la mayoría de las situaciones de violencia de género se produzcan sobre la mujer. Sin embargo, la violencia de género sobre el hombre también puede existir, con las connotaciones sociológicamente discriminatorias que subyacen en este tipo de violencia. Estas situaciones, aunque minoritarias, atentan de igual manera y contra los mismos bienes jurídicos protegidos por la ley, por lo que la LOIVG no debería haber cerrado en estos casos el acceso a las medidas especiales que contempla. Hubiera sido más acertado extenderles el manto protector de la LOIVG, manteniendo incluso la presunción de que la violencia es de

²¹ “La discriminación positiva es el instrumento por el que se otorga un tratamiento más beneficioso a un colectivo específico que se halla en condiciones comparativamente inferiores a los que se le suponen homólogos, con objeto de lograr su igualación. La discriminación positiva o inversa se caracteriza por dos elementos: a) La medida adoptada como diferenciadora no es simplemente desigualitaria, sino discriminatoria, en el sentido de que se refiere a un tipo muy especial de desigualdad, por rasgos como el sexo, la raza o similares; b) la discriminación positiva o inversa se produce en una situación de especial escasez (v. gr. puestos de trabajo, viviendas, etc.), lo que provoca que se considere que el beneficio a ciertas personas tiene forzosamente un claro y visible perjuicio para otras. La misma adopta la forma de cuotas y de tratos preferentes”. (M. A. PURCALLA BONILLA (2004)).

²² En el mismo sentido de que en cuanto a las medidas laborales de LOIVG no hay duda de inconstitucionalidad por el hecho de que se proteja solo a las mujeres, J. F. LOUSADA AROCHENA (2005), p. 762.

²³ A favor de la constitucionalidad de la opción del legislador, A. DE LA PUEBLA PINILLA (2005), p. 91, A. V. SEMPERE NAVARRO (2005), p. 8–24; J. F. LOUSADA AROCHENA (2005), p. 762.

género cuando se ejerce por el hombre contra la mujer, pero admitiendo la prueba de ese carácter cuando la víctima es un hombre. De esta manera se atendería a la realidad sociológica de nuestro país, pero sin desproteger a un grupo de sujetos que no por ser pocos merecen que el legislador actúe como si no existieran. Es más, quizás la situación del hombre víctima de violencia de género sea todavía más dramática que la de la mujer, puesto que además de luchar contra la estructura social tiene que luchar contra el sistema jurídico para que se reconozca su existencia²⁴. Tanto por criterios de justicia como de igualdad²⁵ la Ley debería considerar que existe violencia de género cuando se produce la actuación violenta por parte de un hombre sobre la mujer, presumiendo el móvil discriminatorio de este tipo de agresiones y estableciendo que, en el caso de que la víctima sea varón y la agresora mujer, se considerará violencia de género si el hombre demuestra el carácter discriminatorio de la agresión.

Por otra parte, tampoco parece acertado que la Ley excluya de su protección aquellos casos en que la violencia de género se ejerce sobre las mujeres

²⁴ Si se hubiese optado por una solución de este tipo, adaptada a la realidad sociológica pero sin excluir a nadie, no sería la primera vez. De hecho, así se hizo en el originario artículo 160.2 de la LGSS, que como se recordará atribuía la pensión de viudedad a la esposa siempre que concurrieran los requisitos de convivencia y previa cotización del causante. Cuando la defunción correspondía a la esposa, el cónyuge viudo debía acreditar además de los requisitos anteriores, su incapacidad para el trabajo y la consiguiente dependencia económica de la esposa fallecida. El texto de 1974 era el último exponente de la legislación de seguridad social franquista, y atendía a la realidad social del momento; se pretendía remediar una situación de necesidad, que era natural que se produjese en aquella época al fallecer el marido, que era habitualmente el que sostenía económicamente a la familia. Por ello la pensión era prácticamente automática para la mujer, en cambio el viudo, para acceder a la pensión, tenía que acreditar la dependencia. No se le impedía acceder a la pensión, pero se le exigía probar su situación de dependencia, prueba que no se le exigía a la mujer. Aunque aquella situación se declaró inconstitucional por las controvertidas SSTC 103/1983 y 104/1983, de 22 y 23 de noviembre que, confundiendo el principio de igualdad con el de no discriminación, optó por una igualación "por arriba", extendiendo al hombre las condiciones más favorables de la mujer. No era esa la solución más razonable, pues lo que hizo fue transformar la prestación, que pasó de tener carácter asistencial a contributivo en sentido estricto y compensar la disminución de rentas, no la situación de necesidad. En realidad, lo que se debía haber hecho era adecuar las exigencias de la mujer a su nueva situación sociológica, pero no desvirtuar la prestación. Un comentario al respecto en F. CAVAS MARTÍNEZ (2001), Parte Tribuna, BIB 2001/1489. Defendiendo que a pesar de ello la prestación por viudedad sigue teniendo carácter asistencial, M. ALONSO OLEA (2002), pp. 13–19.

²⁵ No porque sea discriminatorio el trato que reciben las mujeres en la LOIVG, sino porque cuando se produce la violencia de género contra un hombre también se está vulnerando su derecho a la igualdad, y la LOIVG se abstiene de intervenir en este caso.

por varones con quienes no les une una relación de pareja. Desde nuestro punto de vista, si la violencia ejercida sobre la mujer es una manifestación de la desigualdad que la Ley intenta combatir con medidas de acción positiva que por definición no suponen perjuicio para el otro sexo, no se entiende por qué deja fuera de la protección a aquellas mujeres que sufren el mismo tipo de agresión en el seno de su familia, pero proveniente de un padre, hijo o hermano²⁶. Estas mujeres también son objeto de una manifestación de la desigualdad, mediante el mismo tipo de comportamiento violento que puede utilizar el cónyuge o la pareja, y no se entiende que la norma no se ocupe de tutelarlas, al menos en lo relativo a su relación laboral.

No queremos terminar este comentario sobre el ámbito subjetivo de la Ley sin hacer referencia a la cuestión de los malos tratos y el acoso laboral de la mujer en el trabajo, como situación de violencia de género excluida de protección específica por la LOIVG. El concepto de violencia de género que defendemos, como violencia ejercida para perpetuar una situación de dominación del hombre sobre la mujer, tiene un campo abonado para su manifestación en el terreno laboral²⁷. Muchas de las situaciones de *mobbing* (tanto el ejercido por los superiores como el ejercido por los propios compañeros) o de acoso sexual en el trabajo tienen este matiz discriminatorio que caracteriza a la violencia de género, por lo que cabe preguntarse por qué la Ley no extiende su protección a estos supuestos. En principio, parece razonable, ya que de la lectura del articulado de la LOIVG se desprende que la situación que pone en marcha el aparato protector tiene mucho que ver con una violencia doméstica. Incluso en el ámbito de los derechos sociolaborales, su aplicación tiene pleno sentido cuando la víctima sufre la violencia fuera del trabajo, ya que fundamentalmente se pretende flexibilizar su relación laboral para que pueda ajustarla a los requerimientos de una situación *externa*. Por tanto, por coherencia del sistema, compartimos el criterio de la Ley de no equiparar violencia de género doméstica y laboral. No obstante, determinados derechos sociolaborales previstos en la LOIVG serían especialmente indicados para la víctima de acoso laboral de género; nos referimos por ejemplo a la movilidad geográfica, a la suspensión del contrato o a la extinción. Sería conveniente, por tanto, que las futuras modificaciones del Estatuto de los

²⁶ No son infrecuentes los casos de muerte de la mujer por malos tratos del hijo, como desgraciadamente comprobamos a través de los medios de comunicación.

²⁷ En el mismo sentido, el Informe del Instituto de la Mujer "La violencia ejercida contra las mujeres", *RMTAS*, nº 42/2003, p. 235.

Trabajadores en materia de acoso en el trabajo²⁸ tuviesen como referente esta Ley, con objeto de equiparar la protección en materias semejantes que comparten los mismos bienes jurídicos protegidos.

5. Las medidas laborales en el contexto de la LOIVG

Partiendo de su propia definición de violencia de género, la ley se plantea un objetivo que justifica el apelativo de integral que incorpora a su nombre. Pretende dar una respuesta global al problema, por que su plantea un objetivo multifronte, que consiste tanto en evitar el daño como en mitigarlo y repararlo en aquellos casos en que, a pesar de las medidas preventivas, haya llegado a producirse. Con el fin de evitar el daño la ley aborda aspectos preventivos y educativos, tanto de sensibilización como de educación de la sociedad en general como de los técnicos sanitarios que tienen que atender a las víctimas. La publicidad y la escuela se consideran ámbitos primordiales de actuación, declarando ilícita la publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter discriminatorio y vejatorio, e incluyendo entre los principios del sistema educativo el de la eliminación de obstáculos para la igualdad y el de prevención y resolución pacífica de los conflictos. Por otra parte, se establecen un grupo de medidas que profundizan en la tutela institucional, penal y judicial de la víctima, creando una Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y un Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer, dando una nueva regulación a algunos de los aspectos de la tutela penal y creando unos Juzgados específicos para el conocimiento de estos asuntos, con competencias tanto civiles como penales, llamados Juzgados de Violencia sobre la Mujer, así como una nueva figura de fiscal, el Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer. Junto a estas medidas de prevención y tutela, la ley se preocupa también de regular una serie de derechos

²⁸ Es conocida la especial preocupación que muestra el legislador recientemente por estos temas. Desde una concepción del acoso en el trabajo centrado en el tema sexual (por ejemplo, el antiguo artículo 4 ET se refería al derecho del trabajador al respeto a su dignidad “comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual”) se ha ido pasando a contemplar otras realidades de acoso que tienen mucho que ver con el derecho a la no discriminación. Este es el sentido de la reciente reforma del artículo 4 y del 54 ET efectuada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ahora el derecho del trabajador comprende “la protección frente a ofensas verbales y frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. *Vid in extenso* sobre el tema en R. SERRANO OLIVARES (2005), y en R. GIMENO LAHOZ (2005).

específicos de la mujer que se encuentra en una situación de este tipo, que responden a la idea de tratar de paliar los efectos de la violencia. Además de consagrar derechos económicos y de información y asistencia social, por primera vez se presta atención al hecho de que la víctima puede tener un contrato de trabajo y que la situación que sufre puede estar interfiriendo con el cumplimiento de sus obligaciones laborales. Este dato es muy importante, puesto que al atentado a la integridad física o psíquica que está sufriendo hay que unirle el riesgo de pérdida de puesto de trabajo y por tanto de su medio de subsistencia; de ahí la importancia de que la ley por fin regule este supuesto. Se trata de una primera aproximación legal al problema, por lo que presenta bastantes carencias; hay que tener en cuenta que una ley integral tiene la ventaja de dar un tratamiento conjunto al problema, pero pierde precisión en el tratamiento de cada uno de los aspectos. También es cierto que se trata de una primera aproximación al problema, que debe ser pulido y perfeccionado por medio de normativa posterior; por otra parte, quizás el protagonismo que ha adquirido la regulación de los aspectos penales y la polémica sobre la constitucionalidad de la ley ha contribuido a que estos derechos tan novedosos y útiles hayan pasado más desapercibidos, hasta el punto de que parece que no han llegado al conocimiento de sus destinatarias, aunque no hay datos estadísticos sobre su aplicación²⁹.

La importancia de estas medidas, por su novedad y por su contribución a la superación de un problema vital para las víctimas, como es la continuidad de su vida profesional, justifica que se les dedique una atención especial, que contribuya a su difusión. Se trata de una serie de derechos para cuyo ejercicio es necesario que concurren una serie de requisitos, de manera que las víctimas de violencia de género no pueden acceder automáticamente a ellos. Por ello, hablaremos primero de las condiciones para su ejercicio y a continuación nos referiremos expresamente a cada derecho en concreto.

²⁹ Por ejemplo, en el caso de la prestación por desempleo, el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo no contempla los datos desagregados para el caso de las prestaciones de desempleo debidas a la suspensión del contrato por violencia de género. Hay que entender que vienen recogidos en el epígrafe general de desempleo debido a "otras causas" que no son el despido; pues bien, el número de beneficiarios de prestaciones de desempleo por esas "otras causas" (que desde este año incluye una nueva), es bastante similar al del año pasado. En cuanto a datos sobre el ejercicio de los demás derechos reconocidos, no hay hasta ahora ningún estudio publicado.

5.1. Condiciones para el ejercicio de los derechos

La activación de los derechos requiere de la concurrencia de, al menos tres condiciones: que se trate de una mujer, que sea víctima de violencia de género y que la medida que se pretenda adoptar sea necesaria para atender a su singular situación personal. A estos requisitos previos hay que sumar el que la mujer haya denunciado la situación y se haya dictado orden de protección³⁰, aunque excepcionalmente se puede sustituir por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género, hasta tanto se dicte la orden de protección. En uno y otro caso tiene que haber denuncia, lo cual ha sido criticado por algún autor, ya que cierra el acceso a la protección laboral al nutrido grupo de mujeres que por miedo o vergüenza no denuncian; esto es cierto, pero también lo es el hecho de que de esta manera se está incentivando a estas mujeres para que inicien el procedimiento de tutela, así como la consideración de que la mujer que guarda silencio sobre su problema probablemente lo guarde también ante su empresario.

5.2. Derecho a la reducción de la jornada y a la reordenación del tiempo de trabajo

Pues bien, dice la ley que la trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, a dos posibilidades que no son cumulativas, sino alternativas. Por una parte, puede decidir reducción de la jornada de trabajo con disminución proporcional del salario y, por otra, puede optar por reordenar su tiempo de trabajo (bien por medio de una adaptación del horario, o por aplicación

³⁰ La orden de protección a las víctimas de la violencia doméstica unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de estos delitos y faltas. A través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, la víctima obtiene un estatuto integral de protección que concentra de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal. Esto es, una misma resolución judicial que incorpora conjuntamente tanto las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil. La orden judicial de protección supone, a su vez, que las distintas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activan inmediatamente los instrumentos de protección social establecidos en sus respectivos sistemas jurídicos. La orden de protección se obtiene de forma rápida, pues responde a la idea de que no es posible una protección real de la víctima si esta protección no se activa con la máxima celeridad.

de un horario flexible o de otras formas de ajuste del tiempo que existan en la empresa). Ninguna de las posibilidades está sujeta a límite máximo de duración, por lo que hay que interpretar que el derecho subsistirá mientras persista la necesidad. La referencia a otras formas de ajuste del tiempo de trabajo hay que entenderla en relación con posible trabajo nocturno, trabajo a turnos, jornada intensiva....Sólo se podrá exigir al empresario la utilización de estas modalidades si es una forma de prestación de trabajo presente en la empresa, de manera que el ejercicio del derecho tiene que ser compatible con la organización del proceso productivo en la empresa concreta³¹. Además, el ajuste no puede afectar a las funciones que la trabajadora viene realizando, de manera que si para su puesto de trabajo no está previsto, por ejemplo, el establecimiento de turnos, no puede cambiar de puesto. Por estas dificultades, parece más probable que la víctima que tenga problemas para compatibilizar el horario de trabajo con sus necesidades de asistencia o protección opte por reducir el horario, a pesar de la consiguiente reducción de salario y de protección social³², o bien por renunciar a la asistencia o protección si no pueden hacer frente a una reducción de salario.

5.3. El derecho a la movilidad geográfica

La trabajadora víctima de violencia de género que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo en la localidad donde venía prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrá derecho preferente a ocupar otro puesto de trabajo, del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquier otro de sus centros de trabajo. El traslado tendrá una duración inicial de seis meses, durante los cuales la empresa tiene la obligación de reservar el puesto de trabajo. Terminado dicho periodo, la trabajadora puede optar entre regresar a su antiguo puesto o continuar en el nuevo, en cuyo caso decaerá su derecho a la reserva. Para que la trabajadora pueda

³¹ En este sentido, P. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, en la monografía pendiente de publicación P. MENÉNDEZ SEBASTIÁN y T. VELASCO PORTERO sobre “Las medidas laborales de la Ley de Violencia de Género”.

³² La trabajadora se convierte en una trabajadora a tiempo parcial, y como tal se le aplican las reglas especiales de cotización de este tipo de trabajadores, lo que puede incidir negativamente en el acceso a determinadas prestaciones (les resulta más difícil conseguir los periodos de carencia), o en la cuantía de éstas (que dependen de las bases de cotización, relacionadas con el salario).

ejercer este derecho a la movilidad geográfica, la empresa tiene el deber de informarle de las vacantes que existan en otros centros de trabajo, ya sean en la misma localidad o en otra distinta. El traslado no tiene que respetar las funciones que se realizaban en el puesto de trabajo originario, ya que puede ser a un puesto de categoría equivalente; esta amplitud, que puede parecer chocante en un traslado, se justifica en que no se trata de una situación impuesta por el empresario, sino que responde a la necesidad de protección o asistencia de la trabajadora.

5.4. Derecho a la suspensión contractual

Esta suspensión podemos decir que es una de las estrellas de la nueva regulación, ya que los otros derechos tienen unas condiciones de ejercicio más complicadas, y muchas veces van a ser insuficientes para hacer frente a los problemas reales de la víctima. Se crea una nueva causa de suspensión del contrato de trabajo, “por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género”. La figura de la suspensión del contrato consiste en que temporalmente se suspenden las obligaciones recíprocas de trabajar y de retribuir, a pesar de lo cual el contrato de trabajo sigue existiendo³³. La suspensión se produce a solicitud de la trabajadora, y tendrá la duración que ésta decida, siempre que no exceda de seis meses. Si pasado este tiempo la efectividad del derecho a la protección o asistencia de la víctima sigue haciendo necesaria la suspensión, el juez podrá prorrogarla por periodos de tres meses, con un máximo de dieciocho meses. Mientras dura la suspensión, la trabajadora tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo, y el empresario puede suplirla con un contrato de interinidad; si esto ocurre, la propia LOIVG establece que la empresa tendrá derecho a una bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el período de suspensión de la trabajadora sustituida”, lo cual aligera los costes sociales del empresario.

El ejercicio de este derecho a la suspensión del contrato lo acompaña la LOIVG de una serie de medidas en materia de Seguridad Social que le dan un atractivo único, que no está presente en el resto de las suspensiones contractuales. Estas medidas son las siguientes:

³³ Es lo mismo que ocurre cuando la trabajadora da a luz, o cuando el trabajador sufre una incapacidad temporal.

1. El tiempo en que el contrato está en suspensión, se considera tiempo cotizado a efectos de la mayoría de las prestaciones de seguridad social (aunque la cotización no se haya producido)
2. Consideración del período de suspensión como situación asimilada al alta: de esta manera, si la trabajadora sufre algún tipo de contingencia protegida por la seguridad social solo si el trabajador se encuentra en alta, la trabajadora puede acceder a la protección a pesar de que en realidad no está de alta porque no está trabajando.
3. Acceso a la prestación por desempleo, que además se produce en unas condiciones muy beneficiosas: Esta medida es realmente una gran mejora, ya que normalmente el acceso a la prestación por desempleo se produce a consecuencia de la pérdida del puesto de trabajo, y en el caso de suspensión no es así, ya que la trabajadora tiene derecho a la reserva de puesto³⁴. A la gran ventaja que supone de por sí el hecho de poder acceder a la prestación por desempleo se unen otros privilegios: en primer lugar, que las cotizaciones acreditadas para tener derecho a la prestación por desempleo fundada en la suspensión no agotan su efecto, de manera que las que se utilizaron para reconocer esta prestación pueden ser nuevamente tenidas en cuenta para causar una nueva prestación por desempleo por una posterior suspensión o extinción del contrato por cualquier causa (esto supone un posible doble cómputo de cotizaciones). En segundo lugar, que a efectos de una prestación por desempleo a la que se llegara posteriormente, se computarán tanto las cotizaciones tenidas en cuenta para ésta (acabamos de ver que no agotan su efecto) como las cotizaciones efectuadas durante el propio periodo de desempleo correspondiente a la suspensión; por último, el “compromiso de actividad” que lleva aparejado el cobro de la prestación por desempleo se diluye en el caso de la trabajadora víctima de violencia de género, pues en las colocaciones que se le ofrezcan habrá que tener en cuenta sus especiales necesidades de protección y asistencia.

³⁴ Con este, son tres los supuestos de suspensión del contrato que dan lugar a esta situación, siendo los otros dos el de suspensión acordada en expediente de regulación de empleo y el de la suspensión decretada en resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal.

5.5. Posibilidad de dimisión con acceso a prestación por desempleo

La LOIVG modifica el Estatuto de los Trabajadores en el sentido de que se considera expresamente causa de dimisión “la decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género”. Es una solución drástica, que se producirá cuando la trabajadora considere que el trabajo le resulta incompatible con su situación y que no va a solucionarse en el plazo de suspensión del contrato. Pues bien, si la trabajadora opta por esta solución, la LOIVG también le abre el acceso a la prestación de desempleo, que normalmente no opera en caso de dimisiones voluntarias, sino en caso de extinciones involuntarias³⁵. La trabajadora puede acceder directamente a la prestación asistencial, o bien primero a la contributiva y, al agotarla, a la asistencial en caso de que continúe en situación de desempleo y carezca de medios económicos.

5.6. Protección frente al despido

Los problemas que la situación de violencia genera en la víctima pueden estar provocando incumplimientos en su trabajo, lo que hasta ahora podía dar lugar a que el empresario la despidiera sin derecho a ningún tipo de indemnización. Se trataba de un despido disciplinario, ya que las faltas de puntualidad o de asistencia que no estén amparadas en un derecho del trabajador y justificadas abren la puerta a este tipo de despido. Hay que tener en cuenta que el contrato de trabajo genera una serie de obligaciones recíprocas entre trabajador y empresario; entre éstas, la principal obligación del empresario es retribuir, y la del trabajador la de trabajar conforme a las reglas de la buena fe y de la diligencia. Si el trabajador no cumple con su principal obligación, es decir, no acude a trabajar o lo hace de manera impuntual o poco diligente, el empresario podrá dar por terminado el contrato sin tener que indemnizarlo por ello. Hasta la entrada en vigor de la ley, si la situación de violencia de género provocaba que la trabajadora faltase al trabajo o llegase tarde el empresario podía tomar la decisión de despedir-

³⁵ La dimisión voluntaria solo se considera situación legal de desempleo en los casos de traslado, modificación sustancial de condiciones, dimisión forzada por incumplimiento de sus obligaciones por parte del empresario y en éste de la víctima de violencia de género.

³⁶ Salvo que su capacidad para trabajar estuviese dañada por los actos de violencia, en cuyo caso tenía que haber una baja médica.

la³⁶. La LOIVG atiende expresamente a este problema, y establece que “Las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género se considerará justificadas cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o los servicios de salud, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa a la mayor brevedad”.

La ley no se queda aquí, sino que considera también la posibilidad de que el empresario, una vez que la trabajadora ha sido declarada víctima de violencia de género y decida ejercer alguno de los nuevos derechos laborales que la ley le concede, se vea tentado de despedirla, a causa de los inconvenientes que este ejercicio le produzca. Para evitarlo, los despidos de trabajadoras que hayan ejercido este tipo de derechos se consideran nulos, lo que supone un especial blindaje de su contrato, equivalente al que tienen las trabajadoras embarazadas o los sujetos que ejercen derechos relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral³⁷. La protección equivale a presumir que el despido que se efectúe sobre estas trabajadoras está motivado por el ejercicio de sus derechos, y que por lo tanto es discriminatorio; el empresario tendrá que demostrar que su intención no era discriminar, lo cual es una prueba negativa que reviste grandes dificultades. La nulidad del despido tiene el efecto de que es obligatorio readmitir a la trabajadora, con abono de los salarios de tramitación, que son los devengados desde que se produce el despido hasta que se comunica la sentencia.

Por otra parte, las faltas de asistencia motivadas por el ejercicio de los derechos no se computan a efectos de un posible despido por circunstancias objetivas, cómputo en el que sí están incluidas, por ejemplo, las bajas motivadas por pequeñas enfermedades de hasta quince días de duración. También en esto se asimila la situación de estas trabajadoras con la de aquellas que ejercen derechos relacionados con la maternidad, como comentábamos en relación con la nulidad del despido, lo que tiene mucho sentido ya que en ambos casos está en juego el principio de igualdad.

5.7. Incentivos al empresario para el caso de ejercicio de estos derechos

Uno de las grandes deficiencias de la ley en materia de protección laboral es que no se incentiva suficientemente al empresario cuya trabajadora ejerce

³⁷ Sobre el tema, Vid. in extenso P. NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS (2002), p. 172 y ss.

este tipo de derechos. Pensemos que son unos derechos vinculados a la mujer, ya que la violencia ejercida sobre el hombre no entra dentro del ámbito de aplicación de la ley, y relacionados con hechos que escapan del control del empresario, pero cuyos efectos tiene que asumir: faltas de asistencia o de puntualidad al trabajo, reorganización del tiempo de trabajo, prescindir de la trabajadora durante un tiempo por ejercicio del derecho a suspensión... Este tipo de medidas que en principio tienen carácter protector para la mujer pueden producir el llamado efecto boomerang, desincentivando la contratación de las mujeres. Por eso el Estado debe poner especial cuidado en que el coste de estas medidas no caiga sobre el empresario, compensándole de algún modo, de tal manera que cuando el empresario se enfrente a un proceso de selección de personal no pueda pensar que una mujer le va a resultar más gravosa que un hombre, al poder ejercer una serie de derechos que están vinculados a su condición femenina.

La ley solo contiene un incentivo de este tipo, al establecer que las empresas que formalicen contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras que hayan suspendido su contrato o ejercido su derecho a la movilidad o cambio de centro de trabajo tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el periodo de suspensión de la trabajadora sustituida o durante seis meses en los supuestos de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo. Es una previsión necesaria, pero muy escasa; pensemos, por ejemplo, que cuando se producen sustituciones de trabajadoras que están de baja por maternidad la ley prevé la bonificación tanto de las cuotas del sustituto como de la sustituida. Por tanto, consideramos que debe avanzarse en esta línea, ya que sería un grave error de previsión el que esta ley tuviese un efecto negativo en las posibilidades de acceso de la mujer al mercado de trabajo.

5.8. Protección de la trabajadora por cuenta ajena y de las funcionarias

Aunque de manera menos completa que con respecto a las trabajadoras por cuenta ajena, la ley también establece medidas de protección de las funcionarias y, de manera prácticamente testimonial, con respecto a las trabajadoras por cuenta propia. De esta manera, se consagra el derecho de las funcionarias víctimas de violencia de género a la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica de centro de trabajo y a la excedencia. Esto supone una situación ciertamente privilegiada ya

que, a diferencia de lo establecido como regla general para los supuestos de excedencia, el periodo en este caso se computará a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos. También se mejora en relación con los supuestos de excedencia voluntaria por interés particular, en el sentido de que para ejercerla no se exige tiempo mínimo de servicios, ni tampoco un plazo mínimo de permanencia en esta situación. Para completar la protección, se establece que las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género sufrida por la mujer funcionaria se considerarán justificadas en los términos que se determine en su legislación específica.

La principal diferencia con la protección que se le da a las trabajadoras por cuenta ajena es que en aquellos casos en que la prestación de trabajo le resulte imposible por su situación de víctima, la funcionaria no va a poder acceder a rentas sustitutivas del salario, lo que supone quedarse fuera de uno de los principales atractivos de la nueva ley³⁸.

Por lo que respecta a la trabajadora por cuenta ajena, su protección es aún más limitada, ya que lo único que se establece es que si cesan en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social; asimismo, su situación será considerada como asimilada al alta a efectos de poder acceder a posibles prestaciones. Es positivo el hecho de que se haya previsto también alguna medida a favor de estas trabajadoras, pero realmente resulta algo escasa la protección, máxime teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la trabajadora puede estar en el negocio familiar con el propio maltratador, ya que cuando el trabajo se presta entre familiares no puede haber contrato de trabajo, sino que cada cónyuge se considera trabajador autónomo aunque solo uno de ellos sea titular del negocio.

³⁸ Este inconveniente ha sido soslayado por el reciente acuerdo firmado entre el Ministro de Administraciones Públicas y los principales sindicatos de funcionarios, denominado Plan Concilia, que reconoce que, en caso de violencia de género, la funcionaria que solicite la excedencia para hacer efectiva su protección o su asistencia social integrada percibirá sus retribuciones íntegras durante los dos primeros meses de esta excedencia (texto íntegro del Acuerdo, en www.map.es).

6. A modo de conclusión

En definitiva, consideramos que hay que valorar la ley sin incurrir en extremismos. Es una ley valiente, que afronta por primera vez un tratamiento integral de un problema verdaderamente grave, intentando atacar a la vez todas sus causas y procurando al mismo tiempo paliar sus efectos. La misma amplitud que es valorable en este sentido se convierte en uno de sus principales defectos, ya que hace que la ley incurra en defectos técnicos, que habrá que ir puliendo por medio de futuras modificaciones legislativas.

En cuanto a su posible inconstitucionalidad, no se puede ser ligero en su apreciación. El derecho a la igualdad obliga al legislador a dar un tratamiento igual a situaciones iguales y desigual en caso de desigualdades de hecho; por tanto, hay que determinar si existe la situación discriminatoria de hecho que justifique el tratamiento desigual o privilegiado para determinados sujetos. En este sentido, no son pocos los estudios, sobre todo en el ámbito de la sociología, que vinculan este tipo de violencia con una situación de dominación del hombre sobre la mujer, e incluso los compromisos internacionales asumidos por España obligan a incorporar en este tema la perspectiva de género, que como hemos visto se basa en ese mismo punto de partida. Por todo ello, consideramos que el tratamiento privilegiado para las víctimas de este tipo de violencia está justificado y no resulta discriminatorio. Cuestión distinta es si podría haberse optado por otra solución que no excluyera de manera taxativa otras posibles situaciones de violencia que vulneran igualmente el derecho a la igualdad, pero esto no invalida la solución adoptada por esta ley.

Por lo que respecta al novedoso grupo de medidas laborales que contiene la ley, la valoración también ha de ser ponderada. El principal mérito de la ley es haber tenido en cuenta que la situación laboral de la mujer puede verse dificultada por la situación de violencia de género que padece, consagrando por primera vez derechos de la víctima específicos respecto de su contrato de trabajo. Además, se trata de un elenco de derechos bastante amplio, que le permite a la trabajadora tanto flexibilizar la prestación como interrumpirla, minimizando los efectos de este tipo de decisiones sobre la economía de la mujer. Es interesante también la especial protección que se establece a efectos de despido, que impide tanto la posible discriminación empresarial por estos motivos como incluso el ejercicio del un despido disciplinario basado en incumplimientos que realmente sí se están produciendo. Como defecto más llamativo de la regulación legal, señalaríamos la falta de medidas que

compensen al empresario que tiene que asumir unas obligaciones especiales cuando contrata a mujeres, pues solo estas pueden sufrir violencia de género tal y como la describe la ley. Este hecho puede perjudicar seriamente a la contratación femenina, sobre la que en demasiadas ocasiones repercuten negativamente las medidas que en un principio se adoptaron para beneficiar a las mujeres, y que acaban inhibiendo su contratación.

Bibliografía

- ALONSO OLEA, M. (2002), "Sobre la tendencia hacia el carácter asistencial de la prestación de viudedad", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 39.
- BALLESTER PASTOR, M. A. (1994), *Diferencia y discriminación normativa por razón de sexo en el orden laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BOLDOVA PASAMAR M. A. y RUEDA MARTÍN, M^a A., "La discriminación positiva de la mujer en el ámbito penal (Reflexiones de urgencia sobre la tramitación del proyecto de ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género)", *La Ley*, nº 6146.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. (2001), "La pensión de viudedad: estado de la cuestión y propuestas para su reforma", *AS*, nº 14/2001, Parte Tribuna, BIB 2001/1489.
- GENOVÉS GARCÍA, A. y otras (2004), *El derecho al revés, estudio sobre la victimización secundaria en mujeres maltratadas*, Córdoba, Themis–Ayuntamiento de Córdoba.
- GIMENO LAHOZ, R. (2005), *La presión laboral tendenciosa: el mobbing desde la óptica de un juez*, Madrid, Lex Nova.
- INFORME DEL INSTITUTO DE LA MUJER (2003), "La violencia ejercida contra las mujeres", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 42.
- LOUSADA AROCHENA, J. F. (2005), "Aspectos laborales y de Seguridad Social de la violencia de género en la relación de pareja", *Actualidad Laboral*, nº 7.
- MALDONADO, T. (2004), "El género y la academia", *hika.net*, nº 157.
- MENENDEZ SEBASTIÁN, P. y VELASCO PORTERO, T. (2005), "La suspensión del contrato de trabajo de las víctimas de violencia de género como medida de protección integral. Mucho ruido y pocas nueces", *Revista CEF*, nº 271.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2005), "Las dimensiones sociolaborales de la lucha contra

la violencia de género. A propósito de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género – BOE de 29 de diciembre–”, *Estudios Financieros, Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 264.

NÚÑEZ–CORTÉS CONTRERAS, P. (2002), *La licencia por maternidad de la trabajadora*, Madrid, Dykinson, S.L.

PUEBLA PINILLA, A. DE LA (2005), “Aspectos laborales y de protección social en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género”, *Relaciones Laborales*, nº 6.

PURCALLA BONILLA, M. A. (2004), “Igualdad de trato y no discriminación: la tutela antidiscriminatoria (en especial, por razón de sexo)”, *Aranzadi Social*, nº 10.

SEMPERE NAVARRO, A. V. (2005), “La Ley Orgánica de Protección contra la violencia de género: una introducción para laboristas”, *AS*, nº 4.

SERRANO ARGÜESO, M. (2004), “Las posibilidades de incorporación al mercado laboral de las víctimas de violencia de género en el ámbito familiar a la luz de las últimas reformas legislativas”, *Aranzadi Social*, nº 20.

SERRANO OLIVARES, R. (2005), *El acoso moral en el trabajo*, Madrid, CES.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 463–490

La reforma de la administración andaluza y los desafíos de la segunda modernización

*Antonio J. PORRAS NADALES*¹

(PALABRAS CLAVE: GOBERNANZA, COMUNIDAD AUTÓNOMA, ANDALUCÍA, SEGUNDA MODERNIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

KEY WORDS: GOVERNANCE, AUTONOMOUS ADMINISTRATION, ANDALUSIA, SECOND MODERNISATION, PUBLIC ADMINISTRATION)

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Con el apoyo del Grupo de Investigación sobre “Gestión Pública y Políticas Públicas”, SEJ 373, del Plan Andaluz de Investigación.

1. La gestión pública ante un contexto histórico transformado

Al cabo de más de dos décadas de proceso autonómico, los problemas relativos a la gestión pública en España comienzan a percibirse desde coordenadas bastante diferentes a las que presidieron sus etapas originales a comienzos de los ochenta. Frente a la impronta fuertemente “politizada” que caracterizó a la etapa fundacional, con una preocupación dominante orientada hacia la inmediata puesta en marcha de los servicios y competencias transferidas, la situación a comienzos del siglo XXI parece que debe abordarse desde unos parámetros sustancialmente transformados. Una transformación que afecta no solo al plano doctrinal (donde, en general, puede detectarse un desarrollo espectacular de nuevos paradigmas científicos, sobre todo a partir de la noción de “Nueva Gestión Pública”)², sino igualmente al contexto institucional, que ha estado sometido a una intensa evolución dentro de la cual las propias Comunidades Autónomas han desarrollado numerosos procesos de innovación y aprendizaje.

La primera de esas transformaciones podría situarse en torno a la creciente centralidad que ha adquirido la noción de *gobernanza* (del inglés “*governance*”, aceptada ya como traducción castellana a partir de la versión del *Libro Blanco* de la Unión Europea de 2001), que responde a una larga inercia de preocupación por la eficacia de la acción de gobierno, implicando una superación del anterior y tradicional paradigma de la “gobernabilidad”, que se reducía en última instancia a la mera estabilidad gubernamental. La noción de *governance* supone adicionalmente un conjunto de exigencias que se orientan hacia una proyección más eficaz de la acción pública, implicando tanto el desarrollo de políticas públicas desde entornos participados con presencia de redes sociales, como la aplicación de nuevas formas de gestión que rompen con los tradicionales paradigmas de la rutina y la verticalidad, propias del viejo modelo burocrático maxweberiano. Adicionalmente, las exigencias de la gobernanza parecen implicar también una cierta capacidad para progresar dentro de un emergente sistema de red, en base a claves de

² M. BARZELAY (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Univ. California Press (trad. cast. FCE); (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press; G. MAJONE (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP (trad. cast. FCE); R. HEIFETZ (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós; D. OSBORNE y P. PLASTRIK (1998), *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós; M. H. MOORE (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

cooperación y coordinación, que tienen particularmente en Europa su mejor campo de experimentación y desarrollo³.

En segundo lugar, esta innovación, que ahora procede fundamentalmente del contexto europeo, coincide con la propia secuencia evolutiva por la que discurre el *proceso autonómico* español: un proceso de dimensión histórica y de intenso impacto transformador donde parece emerger la evidencia de enfrentar una “nueva etapa”, una vez superadas la fase constitutiva o maximalista inicial y también la segunda gran etapa que abarca el largo y conflictivo periodo transferencial o de “lucha por las competencias”. Es cierto que la lógica conflictual, propia de este segundo periodo, ha generado una consistente inercia que condiciona la propia percepción general del proceso autonómico, que suele ser entendido como un interminable fenómeno de tensión anti-centro: los “flecós” pendientes que a veces ha dejado el proceso de transferencia de competencias, así como el propio retraso con que el Tribunal Constitucional viene resolviendo los conflictos de competencias, contribuyen a acentuar esta percepción inercial de tipo conflictivo, ocultando así la emergencia de una nueva etapa, donde el conflicto por las competencias parece comenzar a asumir un valor secundario frente a un nuevo desafío no menos decisivo: el de avanzar hacia un ejercicio eficiente de las mismas a través del desarrollo de políticas públicas eficaces⁴.

Pese a esta dinámica inercial, el cambio en el ciclo histórico se viene percibiendo de una forma generalizada traduciéndose en un proceso de reflexión orientado finalmente hacia la reforma de los Estatutos de Autonomía. Aunque la preocupación general por el nuevo proceso de reformas estatutarias parece inclinarse más bien hacia una reformulación general de las reglas de juego, sin embargo, desde nuestra perspectiva consideramos que tal evolución hacia una nueva etapa de desarrollo autonómico marcaría alternativamente una original novedad estratégica consistente en el paso de la fase de apogeo de la “política” a la creciente centralidad de las “políticas”; es decir, a un contexto donde el auténtico desafío deberá consistir en la capacidad para introducir nuevos enfoques y pautas de gestión pública en las respectivas esferas competenciales y organizativas, orientadas hacia

³ R. MAYNTZ (1999), “La teoria della *governance*. Sfide e prospettive”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1. *Libro Blanco sobre la gobernanza de la UE*, 2001, www.europa.eu.int.

⁴ A. J. PORRAS NADALES (2003), “Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”, *Revista de Fomento Social*, nº 58, pp. 35–59.

la generación de respuestas eficaces por parte de la esfera pública ante el nuevo tipo de demandas que se suscitan desde la esfera social. Probablemente un tipo de innovación que estaría más próxima a las preocupaciones auténticas de los ciudadanos.

Esta línea de desarrollo no afecta tan sólo a la esfera de la propia organización pública, sino que tiene un impacto adicional sobre la opinión pública, reflejando una tendencia de evolución sociocultural donde los propios sujetos y colectivos afectados por las políticas públicas comienzan a asumir un papel más activo: las nuevas exigencias de calidad, participación, evaluación y control, pasan así a configurarse como un bloque de valores culturales que se traducen en un papel más activo y al mismo tiempo más crítico por parte de los ciudadanos, entendidos como usuarios de servicios públicos. Todo ello vendrá a incidir inexorablemente sobre las exigencias de autodesarrollo y aprendizaje de las propias organizaciones públicas.

Ahora bien, esta percepción del proceso de cambio histórico, que se proyectaría en una dimensión progresivamente globalizada, debe enfrentarse a los obstáculos que presentan las tendencias alternativas que impulsan hacia el anquilosamiento y el conservadurismo de unos modelos autonómicos de organización pública que, diseñados a imagen y semejanza del anterior estado centralista, han servido para reproducir y acentuar las más rancias tradiciones de la cultura burocrática preexistente⁵. En particular si tenemos en cuenta que los criterios de selección y encuadramiento del personal público han adolecido de fuertes dosis de politización y clientelismo, generando así una difusa cultura de resistencia al cambio, así como una proyección opaca y escasamente transparente de los mecanismos que conforman la “carrera” del personal público.

Por supuesto, este fenómeno de anquilosamiento histórico no es ajeno a la propia influencia del estado central, que no ha sido capaz hasta ahora de impulsar las necesarias sinergias de cambio: el fracaso de los proyectos de reforma de la administración que se pusieron en marcha a finales de los ochenta bajo el ministerio Almunia, ha dejado sin cubrir toda una gran tarea pendiente para el conjunto del sistema público del estado; y la posterior oleada de iniciativas “modernizadoras” tanto en la esfera central como en la

⁵ C. RAMIÓ y M. SALVADOR (2002), “La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional” en J. SUBIRATS y R. GALLEGO (ed.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, pp. 99–133.

autonómica, ha venido operando predominantemente en circuitos periféricos o cosméticos del sistema público, sin alterar apenas el modelo nuclear y originario de administración. Incluso la puesta en marcha de algunas iniciativas sustanciales como las agencias reguladoras independientes, especialmente en el sector energético o financiero, no se ha traducido en resultados claramente positivos en términos de consolidación institucional⁶.

2. Las premisas de una política pública de gestión pública

Parece, en definitiva, que las claves evolutivas por las que ha discurrido el proceso autonómico español no permiten detectar con claridad la existencia de esa necesaria “percepción problemática” de la administración y del sector público, entendida como el núcleo argumentativo del que debería surgir un programa de reformas susceptible de traducirse en nuevos modelos organizativos capaces de generar una mayor eficiencia en la acción pública autonómica. Por el contrario, puede considerarse hasta ahora como dominante el paradigma tradicional, desde el cual se supone que toda acción de programación política se instrumentaliza mecánicamente y se lleva a cabo de forma más o menos automática a través de los mecanismos legales y del funcionamiento rutinario de la administración burocrática. Las deficiencias en la implementación, la falta de diseño organizativo, el retraso en los programas, el fracaso en el logro de objetivos, se siguen considerando desde la resignada óptica de lo inevitable: los medios o instrumentos de acción serían como un elemento dado, sometido a la inexorable lógica que impone la realidad existente, y en ningún caso un factor disponible, cuya modificación resulta cada día más urgente para avanzar en los desafíos históricos de la *gobernanza*.

Frente a esta óptica de resignación, cabe enfrentar en primer lugar la necesaria toma de conciencia de estar ante un auténtico “problema” de dimensión social, que afecta al modo como se definen e implementan los valores propios de una sociedad democrática a través de la acción de las esferas públicas: las claves argumentativas desde las cuales se evidencia, según la doctrina, la necesidad de poner en marcha una política pública orientada a transformar la propia gestión pública, se sitúan precisamente en torno a esta idea originaria consistente en la percepción como “problema”

⁶ K. ECHAVARRÍA (2000), “La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas”, en F. LONGO y M. ZAFRA (coord.), *Pensar lo público*, Granada, Cenci.

de esta deficiencia instrumental, de la que dependen las claves del éxito de toda acción pública. En un diseño esquemático, tal argumentación partiría de la interconexión entre un determinado *diagnóstico* de la realidad (que debe implicar necesariamente una cierta dimensión crítica de la misma, en la medida en que trata de detectar y definir un “problema”), y un tipo de respuesta al mismo que se traduciría en unas concretas *orientaciones finalistas* o programación de objetivos; las cuales, para ser llevados a cabo, requieren a su vez de ciertos *instrumentos de acción*. En rigor, toda formulación de una política pública debe responder coherentemente a esta secuencia argumentativa simplificada, que afectará finalmente a los propios instrumentos de la acción pública: *diagnóstico, fines y medios*. En la medida pues en que exista una efectiva percepción colectiva de este problema, surgiría la necesaria puesta en marcha de una política pública de gestión pública.

Debemos entender que tal percepción problemática tiene probablemente su principal campo estratégico de experimentación en la arena regional o autonómica, que es donde se han venido concentrando las principales líneas de evolución histórica del estado social, conforme a la conocida pauta de regionalización del mismo, evidenciada particularmente en la arena europea⁷. Será por lo tanto en la esfera regional europea donde los elementos de argumentación y evidencia que deberían concretarse en una política pública de gestión pública, adquirirán una mayor centralidad estratégica: lo que implica la necesidad de hacer frente a las reiteradas sinergias que contribuyen al mantenimiento del conservadurismo y de los modelos tradicionales de organización y funcionamiento de la administración autonómica.

Para el caso de Andalucía podemos pues tratar de situar tales sinergias de carácter conservador alrededor de estos tres elementos argumentativos centrales: el diagnóstico, los objetivos y el soporte instrumental.

A) *El diagnóstico*. La visión de los diagnósticos sobre la realidad andaluza parece desde hace tiempo inmersa en una clara visión ultraoptimista de la realidad, que se suele proyectar en una clave de tipo temporal o cronológico a través del postulado de que “todo tiempo pasado fue peor”. En una perspectiva histórica confluyen aquí dos elementos, por una parte la larga memoria de la posguerra desde la cual el acceso a la autonomía se entendía a partir de mediados de los años setenta no sólo como un componente esencial del retorno a la democracia sino como

⁷ F. SCHARPF (1996), “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1.

un instrumento político de superación del subdesarrollo económico y el atraso histórico⁸; por otra, el impacto negativo del largo flujo de emigración desde los años sesenta, entendido como una pérdida inexorable de tejido social sustantivo, que contribuyó a acentuar la sensación de victimalidad espacial y la conciencia de subdesarrollo que impulsó la fuerte demanda autonómica⁹. Proyectado hacia las coordenadas del presente, tal diagnóstico encuentra su expresión en la llamada “paradoja de la satisfacción”¹⁰, reflejo de una visión optimista de la realidad que, sin embargo, se proyecta en un sentido dicotómico en torno a la curva de edad (es decir, es una visión característica, sobre todo, de las personas de mayor edad). En última instancia, los diagnósticos sobre la realidad andaluza se diseñan pues desde la ausencia de cualquier perspectiva crítica de la realidad, neutralizando así cualquier potencial problemático del que pueda deducirse la necesidad de hacer frente a reformas o innovaciones sustantivas en la realidad existente.

- B) *Los objetivos*. En relación con la formulación de horizontes finalistas, en Andalucía predominaría hasta ahora la concepción tradicional, vinculada al apogeo del *estado de partidos*, según la cual se entiende que los objetivos de la acción pública se determinan exclusivamente en la arena política, o más bien “político–electoral”. Por lo tanto, no serían una esfera disponible para el gestor público, ni siquiera en su condición de directivo; ni en principio tendrán tampoco una clara conexión con ningún tipo de conocimiento técnico–científico. Por lo tanto, su sistema de evaluación reposa en todo caso en la decisión ciudadana a través de las urnas, y no en una rigurosa evaluación de resultados. Tan sólo en un periodo relativamente reciente, en torno a la experiencia del “*Foro Andalucía en el Nuevo Siglo*”, aparece por primera vez un cierto protagonismo del conocimiento experto, aunque dentro de una programación muy abierta y relativamente dispersa.

⁸ A. J. PORRAS NADALES (2002), “El marco político de la transición en Andalucía”, *Congreso sobre la transición en Andalucía*, Universidad de Cádiz, (en prensa).

⁹ *Ibid.* Cfr. también J. A. LACOMBA (1999), “Historia e identidad: de la historia en Andalucía a la historia de Andalucía”, en J. HURTADO, E. FERNÁNDEZ DE PAZ, *Cultura Andaluza*, Ayuntamiento y Universidad de Sevilla. J. CAZORLA (1965), *Factores de la estructura socioeconómica de Andalucía Oriental*, Granada, Caja de Ahorros de Granada.

¹⁰ M. PÉREZ YRUELA (2002), “Para una nueva teoría de Andalucía: cambio y modernización en la sociedad andaluza”, en E. MOYANO ESTRADA y M. PÉREZ YRUELA (eds.) (2000), *La Sociedad Andaluza*, Córdoba, IESA.

C) Finalmente, un mismo grado de relativa indisponibilidad planea sobre la *esfera instrumental*, donde predomina el apriorismo de que los medios o elementos instrumentales de la acción reposan sobre la esfera estable y predefinida del sistema legal-burocrático, que constituye en rigor un sistema preestablecido y por lo tanto no disponible por el propio gestor público. Siguiendo en general la filosofía propia del periodo de apogeo del estado social, se entiende como máximo que, en todo caso, la instrumentación o implementación de las políticas públicas dependerá de la cantidad de recursos financieros públicos que se asignen a las mismas, lo que estará condicionado pues, en última instancia, por claves esencialmente políticas¹¹.

Se nos dibujaría así un panorama conservador, carente de perfiles críticos en su diagnóstico o visión de la realidad, y caracterizado por una situación de indisponibilidad en lo que respecta a fines y medios por parte de la esfera de la propia gestión pública. De este modo, las premisas argumentativas desde donde teóricamente podría emerger la “necesidad” de una política pública de gestión pública, parecen bastante diluidas.

En este contexto, la figura del gestor público (entendida como impulsor o protagonista del nuevo enfoque de la acción pública) aparecería finalmente estrangulada o aprisionada entre dos grandes circuitos que, aparentemente, suministrarían soportes de racionalidad suficientes para la acción (aunque de una forma completamente ajena al propio circuito de la gestión pública): por una parte el imperio de la política, por otra el imperio del derecho. (A) Desde el circuito de la *política*, las claves finalistas que condicionan la acción pública vendrían determinadas por el eje programático-electoral validado por las urnas: y en consecuencia, serán en último término los políticos, la clase gobernante, quienes se encarguen de dirigir la acción, definiendo los objetivos y nombrando para ello a los cargos directivos en base a criterios de pura confianza política. (B) Por su parte, desde el circuito del *derecho*, el paradigma del imperio de la ley (promulgada en el marco de las orientaciones finalistas previstas tanto en la Constitución como en el Estatuto) reiteraría el arcaico diseño de una función “ejecutiva” entendida como mera

¹¹ En un sentido alternativo al que constituye uno de los desafíos fundamentales de la nueva gestión pública, el que formulara paradigmáticamente AL GORE (1993), en el sentido de conseguir una administración que funcione mejor y que cueste menos, cfr. su *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better ad Costs Less*, Washington, Nueva York, Times Books.

labor mecánica, asignada a una burocracia subordinada a la ley y al derecho y controlada por los jueces; en consecuencia, la esfera del gobierno y la administración carecería en rigor de autonomía estratégica suficiente para enfrentar reformas en profundidad de los modelos existentes o para poner en marcha nuevos modelos de acción pública.

En este contexto, ninguna de las nuevas categorías o valores que, teóricamente, cabe esperar de una moderna gestión pública, como la capacidad organizativa, la habilidad negociadora, la capacidad gestora, el liderazgo público, o el propio conocimiento especializado, tendrían un cauce adecuado para desarrollarse, predominando alternativamente los valores de la subordinación y la lealtad al poder político, o la mera rutina burocrática adecuada a pautas legales.

3. El desarrollo de la nueva gestión pública en las democracias contemporáneas

Semejante percepción de la realidad provoca un inevitable alejamiento de algunos de los circuitos de innovación por los que discurre al nivel comparado el intervencionismo público desde hace ya algunas décadas. Recordemos que desde la perspectiva de la evolución del estado social, la preocupación fundamental se centra en la cuestión de la *eficacia* de los instrumentos que canalizan la acción pública: una preocupación frecuentemente desbordada ante el apogeo del mercado y las amenazas de privatización y desregulación del propio sector público. Tal exigencia de eficacia impacta sobre los tradicionales modelos de organización propios del *Estado de Derecho*, que nacieron del contexto histórico liberal (abstencionista), y que se han venido readaptando –en un ambiente de dificultades, bloqueos y anquilosamientos difusos– a las nuevas exigencias que, desde mediados del siglo XX, impone el modelo constitucionalizado del estado social.

Frente a la tradicional percepción estática del *Estado de Derecho*, la propia naturaleza del intervencionismo público hace del estado social un modelo en constante proceso de evolución y cambio: pero las pautas de este proceso adaptativo seguido por el estado social han debido enfrentarse en España al lógico retraso histórico que impuso la dictadura franquista. De tal modo que algunas de las iniciativas de innovación y reforma de los aparatos públicos que se han venido poniendo en marcha en las democracias occidentales durante las últimas décadas, siguen adoleciendo de un considerable déficit de percepción, cuando no de un claro desconocimiento en nuestra tierra.

En todo caso habría que recordar que la evolución del estado social no se limita exclusivamente a la esfera instrumental o prestadora, sino que afecta al conjunto del sistema político: en su percepción más nuclear, el diagnóstico se situaría en torno a la denominada “crisis de reflexión” del centro del sistema, entendida desde Luhmann¹² como una incapacidad del circuito político central (el eje mayoría política–gobierno) para responder de forma racional y unificada al conjunto creciente, complejo y contradictorio de demandas del sistema. Esto implicaría dos consecuencias. Primera, que las esferas centrales gubernamentales estarían dejando de ser en rigor instrumentos “planificadores” (como en alguna ocasión se llegó a soñar durante la década de los sesenta), con capacidad para unificar racionalmente el conjunto de la acción pública desde una perspectiva instrumental o mecanicista¹³, para pasar a convertirse en meros circuitos “orientadores” de la acción. Un tipo de cambio que se percibe con claridad en el modo como se diseñan en la práctica los programas de gobierno en los procedimientos de investidura, entendidos como meras formulaciones de líneas generales de acción. Y segunda consecuencia, que lógicamente el grueso de la acción y la responsabilidad pública se desplazaría ahora hacia las esferas periféricas del sistema: lo que nos conecta de forma inmediata con la expansión del regionalismo y la recomposición en clave regional europea del propio estado social¹⁴. Ahora bien, este desplazamiento de la responsabilidad intervencionista sobre la periferia del sistema no afecta solamente al circuito territorial, sino igualmente a la periferia “organizativa”, es decir, al sector público en su conjunto, implicando una mayor responsabilidad en el desarrollo de la acción intervencionista, ante un contexto donde los mandatos procedentes de la esfera política ya no están suficientemente explicitados (puesto que, en rigor, se limitarían a simples orientaciones más o menos difusas, cuando no a puros posicionamientos cosméticos).

Por lo que respecta al proceso general de introducción de las nuevas pautas de gestión pública al nivel comparado, se ha destacado en primer lugar el

¹² N. LUHMANN (1982), *Teoría Política en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.

¹³ Para una crítica de las concepciones instrumentalistas del estado, cfr. C. OFFE (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.

¹⁴ F. SCHARPF, “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, cit. También más en general, M. A. APARICIO (coord.) (2001), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Barcelona, Cedecs.

papel de avanzadilla que asumieron desde mediados de los ochenta ciertos países de tradición anglosajona como Nueva Zelanda, Australia o Inglaterra¹⁵ cuyos sistemas legales y modelos culturales dominantes se caracterizan en general por una mayor ductilidad y mejor adaptabilidad al cambio histórico. Una segunda oleada posterior de reformas afectaría desigualmente a otras zonas como los países nórdicos, Alemania, o bien a otras áreas geopolíticas como Brasil o México. En cambio, algunos de los países vinculados o bien a la tradición católica o bien a la “cultura” administrativista europea continental, como Italia o Francia, presentarían procesos más tardíos o limitados en el desarrollo de políticas de gestión pública.

Los análisis comparativos han ido señalando paralelamente todo un conjunto de factores que de forma variable explican el mayor o menor grado de éxito de estos programas: desde la influencia de las distintas formas de estado o de gobierno, la presencia de modelos de ejecutivos de tipo mayoritarios o de tipo consensual, el tipo de relaciones que se producen entre los ministros y los altos burócratas (o, más en general, entre la clase política y la clase burocrática), el tipo de cultura administrativa dominante en cada caso, o incluso la existencia de canales de asesoramiento de políticas públicas.

Hasta ahora un balance realista del caso español nos confirmaría su inevitable aproximación a los países de nuestra área, es decir, a los casos de Francia o Italia, donde el impacto de las transformaciones del sector público parece ser todavía bastante limitado. Tras el fracaso de los proyectos puestos en marcha por el ministro Almunia a finales de los ochenta (a consecuencia de la emergencia de los primeros grandes casos de corrupción política), las líneas de avance en este terreno se han situado más bien en la arena de la “modernización” administrativa y no tanto en la introducción de grandes programas de reforma: lo que significa la incorporación difusa de las nuevas tecnologías, o de programas de apertura general de la administración al ciudadano (puntos de información, ventanillas únicas, etc.). Con la dificultad añadida que supone el desarrollo del estado autonómico al implicar una pluralidad de posibilidades de innovación administrativa y una gran diversidad de experiencias prácticas.

La experiencia comparada nos demuestra pues que los impulsos de reforma general de la administración y de introducción de una política de gestión

¹⁵ Cfr. C. POLLIT y G. BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford. Oxford University Press.

pública exigen toda una amplia y compleja movilización de recursos políticos y estratégicos (además de financieros en su caso), ante la cual las burocracias y en general las organizaciones públicas siempre tienen la opción alternativa de dejarse caer indolentemente del lado perverso de la no-acción, limitándose al simple mantenimiento de las rutinas y al deficiente cumplimiento de sus responsabilidades y programas, bajo el resignado designio de lo inexorable. Del mismo modo que la esfera política central puede también repetir hasta la saciedad su estrategia de interferencia sobre la acción pública, reiterando así el conocido diagnóstico de la “crisis de reflexión”, y operando en consecuencia en una lógica “repolitizadora” del sistema, o de “colonización” de la política sobre la burocracia y sobre el propio tejido social organizado.

Pero frente a estas derivaciones perversas, cabrá plantear alternativamente el auténtico problema central, consistente en cómo asegurar un funcionamiento más eficaz de las organizaciones públicas en el contexto evolucionado del estado social intervencionista. Es aquí donde adquiere su verdadera significación la aparición y desarrollo de todo un discurso científico sobre la “nueva gestión pública”, entendida como una forma dinámica y congruente de responder a esta compleja serie de exigencias.

La puesta en práctica de este proceso global, considerado como el modo de acción propio del estado social avanzado, o *estado postsocial*¹⁶, significará en consecuencia una nueva forma de entender el papel instrumental de la administración claramente superadora del modelo rutinario y estable del tradicional paradigma maxweberiano y sus implicaciones de tipo legal-racional¹⁷. En este caso, la noción de implementación y la generalización del enfoque del *policy analysis* vendrán a sustituir a la vieja visión de la administración concebida como una instancia limitada a la mera “ejecución” de los mandatos legales, implicando pues una necesaria autonomía creativa tanto en términos de organización como de acción. Igualmente la autonomía estratégica de que deberá gozar el gestor, en su condición de directivo público, permite entender que la gestión pública deberá desempeñar ahora una función a la que cabe atribuir en cierto sentido un carácter “político” (o más bien “micropolítico”), implicando al mismo tiempo la puesta en práctica de todo un conjunto de técnicas “manageriales” tomadas del ámbito expe-

¹⁶ A. J. PORRAS NADALES (1988), *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, PPU.

¹⁷ A. J. PORRAS NADALES y M. ZAFRA VÍCTOR (2002), *El marco jurídico institucional de la acción pública*, (Curso a distancia de Dirección y Gerencia Pública), Sevilla, IAAP.

rimental de la gestión privada: innovaciones tecnológicas, organizativas y procedimentales, orientación estratégica, evaluación de resultados, etc. Todo este amplio proceso transformador acaba impactando inexorablemente con las inercias históricas adquiridas, tanto con la inercia del estado de partidos, desde la cual se entiende que todas las claves de la acción reposan sobre el circuito político–electoral legitimado por las urnas; como con la inercia de la burocracia tradicional, centrada en la mera aplicación de la ley y de las rutinas administrativas.

Pero no debe olvidarse que este impacto superador de los modelos pasados supone al mismo tiempo una vía operativa para dar respuesta a algunos de los principales desafíos del estado contemporáneo, que se enfrenta históricamente a dos diferentes fenomenologías de crisis: por una parte, la crisis del estado de bienestar o *welfare state*, entendida fundamentalmente como una crisis de eficacia en el cumplimiento de los horizontes finalistas que definen constitucionalmente al estado social; por otra, la crisis de legitimación del estado democrático avanzado, entendida básicamente como una insuficiencia del circuito representativo (y por lo tanto del sufragio universal) exigiendo la presencia adicional de procesos participativos en la toma de decisiones. En respuesta a la *crisis de eficacia*, se trataría pues de dinamizar y reformar la burocracia, concebida como el circuito instrumental de la acción estatal, descentralizando la gestión e introduciendo técnicas de gestión estratégica propias de las empresas privadas, con una evaluación constante de resultados. En respuesta a la *crisis de legitimación*, se trataría de incorporar los distintos circuitos participativos que, de una forma concentrada y a modo de redes sociales, operan en torno a los distintos ámbitos sectoriales de las políticas públicas: una participación que no tendrá tanto un carácter “directo” en sentido individual, sino que operará a través de los múltiples circuitos colectivos representativos de la sociedad organizada, implicando también la presencia del conocimiento experto. Surgiría así en definitiva el paradigma de la democracia eficaz, entendida como el objetivo estratégico hacia el cual se orienta la categoría de la moderna *gobernanza*.

4. Andalucía: experiencias y antecedentes

La pregunta inmediata sería en qué medida desde las distintas Comunidades Autónomas, y en este caso desde Andalucía, se han dado o no condiciones de avance histórico hacia esta nueva línea de reformas, que deben traducirse en una mayor competitividad y eficacia de los aparatos públicos. Ya hemos

apuntado que, en todo caso, las esferas regionales europeas se configuran en la actualidad como el principal campo estratégico para el desarrollo futuro del estado de bienestar¹⁸. Naturalmente no se trata de un conjunto de exigencias a las que las propias Comunidades puedan responder de una forma perfectamente autónoma, pues tanto la esfera del estado central como más recientemente la instancia europea, operan como circuitos condicionantes, a partir de los cuales se diseña el paradigma de la “*gobernanza multinivel*” como desafío del futuro¹⁹.

Sin embargo, parece claro que, al cabo de un cuarto de siglo, y pese a que el diseño organizativo originario se limitaba a reproducir el viejo modelo burocrático del estado centralista preexistente, hay que suponer que desde las Comunidades Autónomas se han puesto en marcha diversas experiencias de innovación en respuesta a necesidades emergentes o problemas sobrevenidos relacionados con el ejercicio de un sistema de competencias que se sitúa estratégicamente en el ámbito vital más inmediato de los ciudadanos, implicando el desarrollo de todo un conjunto de servicios y políticas propias del estado de bienestar avanzado.

En este sentido convendría comenzar recordando el dato histórico de que, en sus etapas iniciales, la Comunidad Autónoma de Andalucía manifestó un alto grado de beligerancia político-institucional en relación con el horizonte finalista originario, que se definía en el propio Estatuto en torno al objetivo de la lucha contra el subdesarrollo económico, implicando una intensa apuesta a favor de un sector público capaz de promover el desarrollo industrial en Andalucía. De ahí procede la singular experiencia del caso IPIA²⁰ y de algunas de sus más espectaculares actuaciones bajo la dirección de Ricardo Sánchez de la Morena: hoy, sin embargo, el caso IPIA es probablemente más conocido en medios científico-académicos fuera de Andalucía, y sus pautas de actuación siguen siendo un dato singular de escaso impacto sobre las prácticas de la gestión pública andaluza.

¹⁸ A. J. PORRAS NADALES (1987), “Desarrollo autonómico y crisis del Estado social: el caso de Andalucía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 37; (1989), “Desarrollo y transformaciones jurídicas del Estado social en el modelo territorial autonómico español”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 4, pp. 269-291.

¹⁹ A. J. PORRAS NADALES (2001), “Estado Postsocial y Unión Europea”, en APARICIO, M. A., (coord.), *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado Autónomo*, Barcelona, Cedecs.

²⁰ M. BARZELAY y J. M^o O’KEAN (1989), *Gestión pública estratégica. Enfoques, análisis, experiencias. El caso IPIA*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

En segundo lugar, cabría aludir a las experiencias de lo que podríamos denominar como la “primera” oleada modernizadora de las administraciones públicas, que afecta en general a casi toda España desde finales de los ochenta hasta comienzos de la década final de siglo. Su iniciativa más destacada sería la de los puntos de información ciudadana, que se entendían como un instrumento de apertura y accesibilidad hacia los ciudadanos por parte de los aparatos públicos, en una línea de acción que generalmente se acompañaba de toda una serie de elementos cosméticos de información al ciudadano y de marketing público. Su balance general al cabo del tiempo resulta bastante tenue, en parte por falta de continuidad, en parte por su dimensión meramente externa o cosmética: es decir, que no incidía sobre los concretos sistemas organizativos y procesos decisionales de la administración autonómica²¹.

Un instrumento de mayor trascendencia sería el inicio de los primeros programas de calidad²², desde donde comienzan a incorporarse a la administración perspectivas mucho más sustanciales en términos de manejo y aplicación de la moderna cultura gestora; aun cuando el balance global de su implementación refleja finalmente logros limitados. Por último, la iniciativa de las ventanillas únicas u oficinas de respuesta unificada tuvo que esperar el impulso de algún proceso de concertación social para desencadenar su puesta en marcha, seguida de un itinerario de implementación relativamente lento, igualmente con un balance provisional que, hasta el presente, no refleja resultados espectaculares.

Como sucede con la valoración general que suscita esta llamada “primera modernización” de las administraciones públicas en España, el balance en Andalucía no resulta ser excesivamente satisfactorio: no ya por las conocidas críticas de focalización sobre ámbitos meramente cosméticos o de imagen, sino más probablemente por la sustancial carencia de un efecto dinamizador sobre el conjunto, de tal modo que la difusa inercia de la continuidad acaba predominando sobre los intentos localizados de innovación.

Hay sin embargo una experiencia organizativa sectorial que, al cabo del tiempo, viene reiterando una valoración positiva: nos referimos a la política

²¹ A. J. PORRAS NADALES (1994), “La administración andaluza entre modernización y clientelismo”, *Autonomías*, nº 18, pp. 81-91.

²² J. BARRAGÁN (2000), *Un intento de concreción del paradigma de la nueva gestión pública. La pretensión de controlar la gestión de calidad en los servicios públicos de la Junta de Andalucía*, Sevilla, IAAP.

sanitaria, orquestada en torno a la dualidad entre las funciones finalistas y reguladoras de la Consejería y la función prestadora que asume el correspondiente Servicio Andaluz de Salud (o algunas empresas públicas) articuladas en torno a la figura de los contratos-programa. Se trata de una dinámica que, al cabo del tiempo, ha generado sus propias sinergias de retroalimentación e innovación que se mantienen de forma consistente: bien es cierto que se trata de un sector caracterizado por un intenso apoyo financiero (con efectos no siempre transparentes en términos de contabilidad pública) y una aceptación bastante escéptica por parte del sector profesional de médicos; debiendo tenerse en cuenta adicionalmente que el mismo tipo de modelo organizativo no ha tenido resultados igualmente positivos al aplicarse en otros sectores. Pero puede considerarse en todo caso una experiencia positiva susceptible de ser tomada en cuenta como ejemplo de referencia para el conjunto de la administración autonómica.

Un balance consistente de la experiencia de gestión pública en Andalucía nos ofrecería pues unos resultados finales bastante difusos, con una gran heterogeneidad entre distintos sectores que normalmente parecen afectados por un alto grado de desconocimiento recíproco, constatándose en general notables retrasos y deficiencias en los procesos de implementación, así como considerables riesgos difusos de no-acción. Las experiencias potencialmente originales de gestión o de innovación tienen en la práctica un escaso grado de proyección, debido seguramente a un déficit estructural de transversalidad generado por una estructura burocrática tradicional y verticalizada, bastante inmune a la transferencia de conocimientos y experiencias, y en general, al espíritu de innovación.

En definitiva, cabe considerar que, a pesar de que en Andalucía no han faltado durante las dos últimas décadas experiencias de programación al nivel de la agenda o de discurso político con un considerable desarrollo en forma de planes de actuación²³, sin embargo la fase de implementación ha constituido desde entonces una gran tarea pendiente, tanto en lo que respecta a la fijación específica de objetivos y tareas para las distintas unidades de

²³ Especialmente durante la década de los ochenta, cuando se formulan no sólo el objetivo programático de la lucha contra el subdesarrollo, sino los posteriores mitos de la vertebración, la modernización, e incluso la "California de Europa": todos ellos a partir de una notable integración de elementos reflexivos o de diagnóstico, y de estrategias finalistas o programáticas. Cfr. sobre el tema A. J. PORRAS NADALES (1993), "El diseño de las políticas públicas en el contexto autonómico: el caso de Andalucía", *Revista de Fomento Social*, nº 191, vol. 48, pp. 359-381. Cfr. también *Diagnosis y programación política*, cit.

las organizaciones públicas afectadas como, sobre todo, en lo que se refiere a su puesta en práctica y seguimiento efectivo a lo largo del tiempo de los distintos planes o programas (implicando pues una adecuada evaluación de los mismos). Una cierta dinámica perversa de “reinos de taifas” parece dificultar reiteradamente la proyección horizontal de sinergias y conocimientos, predominando la tradicional lógica vertical y compartimentalizada. El mantenimiento de una cultura burocrática tradicional, el uso de instrumentos jurídicos de carácter tradicional, y la reiterada persistencia de unos modelos arcaicos de organización, contribuyen a producir como efecto inmediato un reiterado *déficit de implementación*. La ausencia adicional de instrumentos adecuados de evaluación tiende a dificultar la percepción de los problemas así como los resultados de las distintas políticas y sus correspondientes planes de actuación, remitiendo en consecuencia su valoración general al evanescente mundo del discurso político.

5. Andalucía ante los desafíos del futuro: la reforma de la Administración

A comienzos del siglo XXI, y en el contexto general de reflexión histórica sobre el balance del proceso autonómico y sus perspectivas de reforma, se suscitan pues numerosos interrogantes que afectan a la operatividad y la eficacia de la acción pública autonómica en Andalucía. De entrada, cabría constatar algunos cambios recientes en la forma de abordar este problema, al menos en la medida en que podemos contar ya con la emergencia difusa de un nuevo tipo de conciencia o de “cultura” formada en el enfoque de las políticas públicas y en el paradigma de la nueva gestión pública, especialmente entre profesionales de la propia administración, así como en algunos ámbitos académicos universitarios: seguramente se trata todavía de un fenómeno algo difuso que, aunque no haya alcanzado un nivel suficiente de “masa crítica” desde una perspectiva científica, dispone ya sin embargo de un suficiente grado de conocimiento empírico y de prácticas de gestión acreditadas en el ámbito público. La propia expansión general de la literatura científica sobre el tema y sus abundantes traducciones en castellano, contribuyen a acercar este tipo de conocimiento a la propia realidad inmediata de los profesionales de la administración andaluza.

A ello se une el claro desafío programático procedente de la Unión Europea a partir de su *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de 2001, implicando en consecuencia una clara reorientación de las pautas de acción pública, que debe afectar lógicamente a todo el entramado territorial europeo, y especialmente a las instancias regionales.

Es difícil percibir si tales procesos de cambio estarían ya en condiciones de permitir la expansión práctica de una nueva cultura organizativa, con posibilidades de impacto generalizado sobre la gestión pública andaluza: parece evidente que las inercias del modelo burocrático dominante siguen manteniendo una fuerte presencia sobre la realidad cotidiana, al mismo tiempo que ciertas experiencias que en principio podrían considerarse como innovadoras, relacionadas con la actuación de determinadas empresas públicas, no han conseguido hasta ahora acreditarse como casos prácticos de valor paradigmático. Y tampoco el circuito político parece actuar hasta el presente conforme a una orientación unificada en este sentido.

Ahora bien, estos pasos limitados, que difusamente estarían señalando hacia la emergencia de nuevos paradigmas discursivos en torno a la gestión pública andaluza, se sitúan ahora ante un nuevo ambiente conectado con los desafíos programáticos de la llamada *Segunda Modernización* de Andalucía, donde se enfrenta la adecuación histórica de nuestra comunidad al impacto general de la revolución de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). Bien es cierto que, en este ámbito, el impacto de las TIC en sí mismo considerado presenta algunas líneas de orientación que recuerdan la engañosa dimensión “mágica” del conocimiento tecnológico: el sueño de la *e-administración* que permitiría una gestión *on-line* de expedientes y de tramitaciones, de una forma perfectamente transparente e instantánea; un sueño que sin duda presenta una razonable dosis de congruencia para cierto tipo de tramitaciones directas con el ciudadano, pero que se limitaría al final a una serie de actuaciones de carácter periférico y de dimensión claramente cosmética en la medida en que los circuitos organizativos nucleares, desde donde se decide la programación intervencionista, se entienden como esferas ajenas que, en consecuencia, quedarían fuera de un eventual programa de reformas. Es evidente que la atención al ciudadano constituye una de las prioridades de toda reforma de la administración pública: pero también que la focalización exclusiva en este campo contribuye indirectamente a dejar fuera de la agenda los aspectos más sustantivos, y sin duda más procelosos, de toda política pública orientada a la reforma de la gestión pública.

Sin embargo parece que el sentido de la *Segunda Modernización* no se reduce exclusivamente a este aspecto más o menos superficial, de mero uso cuantitativo de las nuevas tecnologías, sino que se orienta hacia un cambio general en las mentalidades y por lo tanto en la concepción general de las pautas que deben orientar la acción pública en las sociedades democráticas del siglo XXI: en este sentido, parece que el debate se conecta con algunos

otros procesos de reflexión puestos en marcha tanto en Andalucía como en otras Comunidades sobre el balance de las primeras etapas del desarrollo autonómico y la emergencia de nuevos desafíos relacionados con la configuración de los sistemas institucionales y el papel de las esferas públicas regionales ante un nuevo ambiente histórico que cuenta con el nuevo horizonte de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Si esta confluencia de coordenadas está abriendo una auténtica “ventana de oportunidad” para la puesta en marcha de una política pública de gestión pública en Andalucía, es algo que provisionalmente sólo cabe sugerir como mera hipótesis; al menos, mientras subsistan elementos inerciales y fuerzas conservadoras capaces de actuar como freno. Sin embargo, probablemente puede ser un momento adecuado para avanzar en la formulación de lo que deberían ser las principales líneas de actuación de un programa congruente de reformas. En este ámbito, la experiencia comparada²⁴ nos señala como mínimo la presencia de tres o cuatro bloques estratégicos de acción: por una parte, el eje referido a la organización y a los métodos de funcionamiento; por otra, el que enfrenta la política de personal o recursos humanos; y finalmente, el fundamental capítulo de la gestión financiera.

En todos estos ámbitos se percibe en Andalucía, de forma diferenciada en cada caso, el diagnóstico común del déficit de implementación, consecuencia de una cultura organizativa de carácter tradicional donde las estructuras orgánicas se han venido ensanchando a lo largo del tiempo en un proceso perverso que podríamos denominar como una especie de “horizontalización hacia arriba” cuya consecuencia funcional más inmediata parece ser la progresiva “des-responsabilización” de las unidades, y sus efectos colaterales de ralentización e incluso de no-acción. Este modelo burocrático de carácter compartimentalizado contribuye adicionalmente a dificultar el flujo de experiencias o de conocimientos en el interior de la propia organización, configurando así un sistema de unidades estancas y fragmentarias, claramente inadecuado para encarar programas de carácter transversal.

Pues bien, en torno a estas diferentes áreas podría formularse, a partir del diagnóstico básico, un paquete mínimo de objetivos:

- a) En relación con el área de organización y métodos parece evidente la necesidad de reformar las estructuras centrales, fundamentalmente

²⁴ Citamos a partir del Proyecto de Investigación sobre “Public Management Policy Change”, (2002), dirigido por el Prof. M. BARZELAY (London School of Economics).

para atribuirles una mejor capacidad de dirección y de orientación finalista; al mismo tiempo que deben ampliarse los circuitos de prestación conforme a modelos de carácter horizontalizado y de estructura flexible, procediendo en general a la introducción de nuevos métodos de funcionamiento.

- b) En relación con el área de recursos humanos, parece necesario avanzar en criterios de flexibilización que incidan en la excesiva rigidez del estatuto de los funcionarios, claramente inadecuado para una filosofía de organizaciones abiertas y dependientes del entorno; poniendo en marcha igualmente mecanismos capaces de asegurar una mayor motivación del personal público mediante un sistema de incentivos acorde con el funcionamiento demandado por los ciudadanos; así como enfrentar la fundamental tarea de conformar con claridad una función directiva profesionalizada.
- c) Finalmente, el área de la gestión financiera requiere una urgente reforma orientada a acelerar los pagos, lo que implica probablemente la eliminación del pesado sistema centralizado de intervención previa y la introducción de nuevos medios más operativos de gestión presupuestaria.

Para encarar esta compleja serie de tareas se requiere partir de un núcleo argumentativo central que serviría como criterio de orientación estratégica, y que podemos deducir de las nuevas doctrinas sobre la gestión pública, en torno a una doble línea de reformas: por una parte, centralizar los circuitos de dirección; por otra, ampliar las bases prestadoras del sistema.

La *primera* línea implicaría reducir los servicios centrales de las Consejerías, para atribuirles exclusivamente funciones de carácter finalista o regulador, consistentes en asignar objetivos o definir tareas de carácter específico, estableciendo regulaciones de carácter general, así como controlar el cumplimiento de los mismos. Alternativamente, la segunda línea de respuesta consistiría en reordenar las esferas “periféricas” o de gestión, para ajustarlas a modelos prestadores de tipo horizontal y estructura flexible: los llamados “*staffs*” en línea.

La reducción de los servicios centrales permitiría adicionalmente integrar horizontalmente toda una serie de servicios que en la actualidad se repiten fragmentadamente en las estructuras verticales de las distintas Consejerías. Pero la novedad consistirá fundamentalmente en la nueva dimensión funcional que deben asumir estos servicios centrales: las tareas de definir fines,

establecer regulaciones, elaborar instrumentos de planificación estratégica y fijar los standards de prestación de servicios; así como, por supuesto, la supervisión y control en el cumplimiento de los mismos. Son tareas todas ellas que deben ser asumidas por las estructuras centrales de las Consejerías. En clave organizativa, tal propuesta implica pues una reducción de los servicios centrales (el llamado “*downsizing*”), cuyo esquema organizativo se ajustará mejor a una ordenación por áreas, al mismo tiempo que se amplían los recursos transversales o comunes a diversos departamentos. En todo caso, la estructuración interna de estas áreas centrales se ajustaría a la dualidad entre sectores de planificación o regulación, frente a los de evaluación y control, buscando un modelo simple y clarificado de atribución de responsabilidades.

En cuanto a los circuitos de prestación, encargados directamente de las funciones de gestión e implementación de tareas y servicios, la experiencia adquirida hasta ahora nos demostraría la conveniencia de optar por un modelo flexible de agencialización pública: lo que deberá implicar la introducción de una filosofía emprenditorial en el sector público, orientada hacia la generación de “valores públicos”²⁵. Serían estas agencias públicas las encargadas de llevar a cabo los objetivos asignados por la esfera central: nuevamente en clave de experiencia adquirida, debe recordarse la operatividad que, al cabo del tiempo, se ha venido demostrando en el sector de salud a través de la dualidad funcional Consejería-SAS, articulada a través de la figura de los contratos-programa.

En este contexto, el flujo de la acción se canalizaría de una forma directa y simplificada mediante la relación entre los servicios centrales asignadores de fines y tareas, y las agencias públicas prestadoras, encargadas de su efectivo cumplimiento: la práctica habitual del control y la evaluación permitiría la inmediata puesta en práctica de responsabilidades, en caso de incumplimiento de los objetivos asignados. Un sistema de agencias prestadoras de carácter público, que se podría poner en marcha de forma gradual, permitiría además la generalización progresiva de nuevos métodos gerenciales de acción, operando desde claves innovadoras, siguiendo en general el enfoque procedimental propio de las “políticas públicas”: programación abierta de tareas, transparencia, flexibilidad organizativa, responsabilidad en la consecución de objetivos y evaluación periódica de resultados. Unas

²⁵ En el sentido de M. H. MOORE (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

exigencias de apertura y comunicación que se podrían proyectar no sólo a la propia organización del ejecutivo andaluz, sino también al Parlamento, asegurando así unos circuitos adecuados de control sobre la acción pública autonómica.

Esta pauta general de reordenación tendría igualmente su réplica en el sector de *recursos humanos*: la pesada política centralizada de personal debería ser sustituida por un modelo más flexible, donde la estructura organizativa y los recursos de cada unidad puedan adecuarse a la concreta estrategia de acción, y no a la inversa. Conforme a un marco legal que permitiera un sistema flexible de adscripción voluntaria, cabe suponer que un gran número de miembros del personal público (seguramente los más jóvenes y/o con mayor potencial de motivación profesional) estarían dispuestos a embarcarse en nuevas unidades agencializadas, donde su carrera profesional va a tener seguramente cauces más flexibles y operativos de desarrollo, en un marco ajustado a la normativa de contratación laboral.

La puesta en práctica de estos modelos de organización implicará complementariamente la introducción de nuevos *métodos* de funcionamiento. El eje de prioridad debe situarse lógicamente en torno a la tarea de fijación de objetivos y tareas, que debe entenderse como elemento necesario para el funcionamiento de cada unidad de gasto, teniendo un carácter pormenorizado. En la práctica existen ya numerosas experiencias en torno a las denominadas *Cartas de Servicios*, publicadas en distintas Comunidades Autónomas. Su reverso complementario serían los principios de autonomía y responsabilidad de las unidades de gestión: lo que debe entenderse como responsabilidad en cuanto a la consecución de los objetivos asignados; o sea, en términos de congruencia entre lo realmente producido y lo que se espera de tales organizaciones por parte de quienes van a supervisarlas. La unificación entre ambos elementos se completaría estratégicamente con la introducción generalizada de sistemas de evaluación de carácter externo, orientados a controlar tanto la eficiencia o adecuación al coste previsto, como la eficacia en términos de resultados sociales conseguidos: su aplicación implicará la puesta en marcha de la correspondiente responsabilidad gestora por parte del staff directivo.

En línea de funcionamiento interno, debe proponerse la sustitución del ancestral postulado de la opacidad burocrática por los de apertura y transparencia: tanto en términos de programación, como en relación con la proyección comunicativa con ciudadanos y redes sociales afectadas, así como con el resto de organismos públicos. Lo que implica entender la acción pública

desde una perspectiva de apertura, con un flujo de comunicación abierto en primer lugar al propio personal público sobre la prestación de los servicios y la realización de tareas (aceptando pues las críticas constructivas del propio personal), y en un entorno de debate permanente con la red social afectada y con el entorno exterior. Adicionalmente, las áreas de gestión deben ajustarse al uso de nuevas técnicas de tipo gerencial, implicando la puesta en práctica de criterios de calidad (básicamente homologados en soportes tipo ISO), el uso del marketing como circuito de información y la generalización de las *Cartas de Servicios* entendidas no sólo como imagen de marca sino como un auténtico marco documental explícito que recoge los compromisos de la organización con sus clientes, garantizando así los derechos de los usuarios. En este sentido debe insistirse en que todas las tareas, además de ser sometidas a evaluaciones de rendimiento por unidades, deben diseñarse sobre la base de los compromisos efectivos que se adquieren por parte de la respectiva organización, concretando en su caso cuáles son las consecuencias para el usuario ante el incumplimiento de tales compromisos.

6. El debate sobre la estrategia: oportunidades, obstáculos y posibilidades

Es fácil entender que las perspectivas de éxito de una propuesta general de reforma de la administración no pueden depender exclusivamente de una simple cuestión de voluntad política: la puesta en marcha de una política pública de gestión pública que pretenda adquirir consistencia en el tiempo y generar resultados transformadores sustanciales requiere igualmente operar dentro de un ambiente social adecuado y actuar a través de una línea estratégica consistente. Aunque la primera clave de éxito dependerá del grado de consistencia del correspondiente impulso político: en este sentido, las coordinadas más idóneas serán normalmente las que se definen en el periodo inicial de una legislatura, es decir, el momento en que las expectativas colectivas comienzan a canalizarse desde la perspectiva de la función de dirección política, entendida como el marco finalista de partida en el que se define el compromiso originario de gobierno para un mandato parlamentario. Sin embargo, la lógica del mero impulso político necesitará adicionalmente de una orquestación estratégica e instrumental adecuada, que dependerá en gran medida del grado de compromiso activo que pueda conseguirse con la propia organización afectada. En otras palabras, el momento de la “política” (*politics*) deberá ir seguido del momento de las “políticas” (*policies*), implicando claves de compromiso y de consenso con la organización administrativa correspondiente.

Desde una perspectiva estratégica suele afirmarse que, generalmente, un programa de reforma de la administración debe concentrarse en primer lugar en algunos puntos focales o centros de innovación, que actúen a modo de puntas de lanza, operando un efecto de arrastre sobre el resto de la organización: o sea, que la alternativa de un programa que pretenda ponerse en marcha de forma generalizada y simultánea para el conjunto de un sistema administrativo, corre el riesgo de quedar diluido ante las resistencias difusas de la organización burocrática y el mantenimiento de las inercias existentes. Deben ser esos puntos focales o centros de innovación los que actuarán como impulsores del proceso general de aprendizaje e innovación, impactando sobre el resto de las organizaciones afectadas como ejemplos inmediatos de “mejores prácticas”.

Más difícil parece definir cuáles serían las variables de tipo “sociocultural” capaces de configurar un ambiente adecuado para el cambio: es decir, el tipo de cultura de la innovación que debería hacerse presente tanto en el entorno de la propia organización pública como en la periferia de la misma (es decir, en los medios académicos o incluso judiciales), así como, finalmente, en el ámbito exterior integrado por los propios ciudadanos–usuarios. Parece claro que en Andalucía, siguiendo la inercia del modelo europeo continental, predomina hasta ahora una cultura jurídica de tipo tradicional que se plasma en la correspondiente visión reduccionista de la administración entendida como una estructura burocrática adecuada a un soporte procedimental y rutinario de base legal y a unos controles jurisdiccionales de carácter tradicional: esta visión tópica, ajustada al viejo modelo “maxweberiano”, hunde en parte sus raíces en el efecto de retraso histórico generado por el largo periodo de la dictadura franquista, así como en la larga inercia de dependencia de nuestro derecho público de la tradición napoleónica francesa. La concepción alternativa, que implicaría una visión de los instrumentos jurídicos como mecanismos de innovación de la realidad social, o como instrumentos para la gestión del cambio histórico, parece adolecer hasta ahora de una cierta debilidad, incluso entre medios científico–académicos que habitualmente se califican a sí mismos como “progresistas”²⁶. Dejando a un lado la presencia de lógicos intereses corporativos, parece claro que predomina aquí la arcaica visión perversa de la administración entendida

²⁶ Para un debate actualizado sobre las posibilidades de encuentro entre la gestión pública y el derecho administrativo europeo cfr. Instituto Europeo de Florencia: A. GEORGE, P. MACHADO y J. ZILLER (eds.), *Law and Public Management*, Working Papers (iue.it/PUB/WorkingPapers).

como un potencial “enemigo” de los derechos ciudadanos, o como un foco de arbitrariedad y de opacidad: una concepción tras la que frecuentemente se esconden intereses de sectores sociales dominantes. Es decir, la idea de una administración entendida como “caja negra” sólo accesible a determinados intereses “consolidados” (modelo que difícilmente se ajusta a las claves de transparencia y participación propias de las democracias avanzadas) implicando en consecuencia una posición de la instancia jurídica como instrumento de control o de freno sobre la misma, y no como un medio para asegurar su desarrollo innovador y su mayor eficacia. Por supuesto, se trata de un reduccionismo que no responde en absoluto a exigencias de tipo constitucional, pues el paradigma del Estado de Derecho supone efectivamente la sujeción de la administración a la ley *en general*, pero no a un determinado modelo de ley “administrativa”.

Ciertamente, este tipo de mentalidad dominante hace tiempo que parece haber comenzado a cambiar, especialmente en el entorno del propio personal público, es decir, entre quienes tienen que “luchar” diariamente contra las limitaciones y los constreñimientos de un sistema jurídico–procedimental estrecho y falto de operatividad e idoneidad para el logro de objetivos concretos por parte del sector público. Sin embargo, paradójicamente, la mentalidad tradicional subsiste entre el entorno profesional y académico externo, así como en numerosos sectores del personal judicial.

Dos serían las líneas argumentativas que, en clave jurídica, parecen justificar la permanencia en el tiempo de este tipo de mentalidad tradicional entre sectores profesionales del medio jurídico: por una parte el fenómeno (entendido como una especie de amenaza) de la denominada “huida del derecho administrativo”, por otro el de la potencial afectación de derechos fundamentales de los ciudadanos. Se trata de un doble argumento que se monta sobre una paralela serie de falacias: por una parte, la confusión entre la huida del derecho administrativo y la pura privatización o desregulación; por otra, el espejismo de que los derechos fundamentales de los ciudadanos son “mejor” defendidos por un arcaico sistema de procedimiento administrativo que por un modelo actualizado y transparente de gestión pública estratégica.

Por supuesto, debe aceptarse que la falta de un desarrollo consistente de las iniciativas de innovación puestas en marcha hasta ahora en la organización pública andaluza, ha generado efectivamente algunas experiencias perversas que justifican sobradamente las numerosas suspicacias existentes en el medio social o académico: algunos supuestos de diseño institucional y

agencialización se han conformado al servicio de específicos intereses políticos o corporativos, sin contar con un modelo de referencia bien definido, y generando una creciente opacidad en los sistemas de visualización y control de la acción pública. Del mismo modo que reiteradas prácticas de externalización se han llevado a cabo de forma difusa y más o menos descontrolada. Se trata de todo un conjunto de actuaciones que no constituyen en absoluto el tipo de “buenas prácticas” sobre las que debería montarse un proceso consistente de reformas de la organización pública andaluza.

Un proceso de agencialización congruente exigiría lógicamente el diseño legal de un estatuto básico de las agencias públicas, implicando el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos–usuarios y la apertura de mecanismos de control de carácter transparente, proyectables incluso hacia el propio parlamento autonómico. Se trata de un campo donde el uso de las nuevas tecnologías debe permitir una más fácil instrumentación de las exigencias de transparencia, superando así la tradicional opacidad de la burocracia tradicional. Y naturalmente, donde el tipo de derechos ciudadanos que deben ser garantizados no se limitaría a la mera posición pasiva del “administrado” individual, sino que debería diseñarse sobre la configuración de una red social de ciudadanos–usuarios (las denominadas en la literatura especializada como “*policy communities*”) dotados de una pretensión de presencia activa en el proceso general de la gestión y la acción, tanto en su fase de implementación como de evaluación.

Desde los principales centros de producción y reproducción de la cultura jurídica de Andalucía, tanto académicos como profesionales, debería pues enfrentarse la tarea de dilucidar el papel histórico que deben desempeñar las instancias jurídicas ante este desafío histórico: si la tradicional función de reproducción de pautas adquiridas y, por lo tanto, de freno a las innovaciones, o la función alternativa de liderar el cambio y convertirse en un motor de la innovación de los sistemas públicos de Andalucía. Es decir, se trata de enfrentar nada menos que un cambio del paradigma cultural dentro de un ambiente social complejo donde deberá darse por aceptado el mantenimiento de trincheras de resistencia frente a la cultura de la innovación y a las nuevas fronteras del derecho público.

Naturalmente las resistencias al cambio histórico pueden superarse siempre a base de apoyo político y de concertación entre las fuerzas sociales favorables al mismo: aunque en este sentido debe recordarse que la dinámica histórica por la que ha discurrido la concertación social en Andalucía ha acabado formalizando un proceso relativamente reduccionista, donde

son exclusivamente los tradicionales interlocutores “sociales” (es decir, patronal y sindicatos) los protagonistas de un tipo de acuerdos que suelen tener numerosas cláusulas ocultas tras las que se esconden mecanismos de intercambio recíproco. Un programa de reforma global de la administración debería necesariamente ampliar el circuito de compromisos sociales, orquestando sus redes más allá del reducido círculo de los tradicionales interlocutores sociales, operando así como una auténtica política pública de gestión pública proyectada tanto hacia la organización pública como hacia el conjunto del sistema social.

7. Consideraciones finales

Las dificultades que un ambiente poco propicio pueda suscitar ante una política pública de reforma de la administración y de la gestión pública andaluza, no permiten sin embargo ocultar las innegables ventajas y oportunidades que, ante los nuevos desafíos que parece abrir el proceso de innovaciones conocido bajo la denominación de *Segunda Modernización*, tendría una iniciativa decidida de modificación modernizadora de nuestra Administración. Es evidente en primer lugar que existe una fuerte presión social difusa a favor de la reforma de nuestros aparatos públicos, muchos de ellos inmersos en una dinámica de inercia y de rutina que indirectamente conduce hacia el camino perverso de la “no-acción”. Igualmente parece que la esfera política tendría siempre un camino más fácil a la hora de incidir sobre la propia organización pública, frente a la alternativa de otro tipo de políticas, siempre más complejas, que tratan de incidir sobre el tejido social²⁷: subyace en este ámbito probablemente un desafío de credibilidad que afectaría a la propia apuesta histórica por la *Segunda Modernización* de Andalucía.

Pero hay también toda otra serie de factores que incidirían de forma directa a favor de esta decisiva apuesta histórica: en primer lugar, el impacto difuso e inmaterial de las nuevas tecnologías, que suscitan siempre la expectativa de nuevas formas de diálogo e interacción entre los ciudadanos y la esfera pública. En segundo lugar, debe recordarse que no se trata exactamente

²⁷ Una dualidad que parece estar presente en la valoración general del proceso de implementación de las competencias autonómicas durante sus primeras dos décadas. Cfr. sobre el tema: A. PORRAS y M. ZAFRA (2003), “La implementación de las competencias de la Junta de Andalucía: un balance”, en A. J. PORRAS NADALES (COORD), *El sistema de competencias de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, (ed. XX Aniversario Estatuto de Andalucía), Granada, Comares, Parlamento de Andalucía.

de operar una innovación radical del conjunto del sistema, sino más bien de avanzar sobre un terreno donde ya se han venido dando pasos sustanciales, tanto en términos de desarrollo de programas de calidad como en iniciativas agencializadoras (algunas de ellas con resultados francamente positivos); eso nos permite, a estas alturas, disponer de un balance experimental adecuado capaz de reducir los factores de incertidumbre. Se trataría pues de asegurar factores de impulso adicional sobre estos elementos de innovación para permitir que, en un marco regulativo general adecuado al nuevo contexto, desarrollen todas sus potencialidades de expansión sobre el resto de la organización.

Pero, sobre todo, debería insistirse en la noción de “cambio cualitativo” que implica la propuesta: es decir, no se trata tanto de “poner más dinero” para reformar la administración, sino de modificar pautas generales de organización y de funcionamiento, con el objetivo de asegurar una mayor eficacia y competitividad de nuestros aparatos públicos, en el entendimiento de que una administración que funcione mejor no tiene por qué ser necesariamente una administración más cara. De lo que se trata sería más bien de superar las viejas inercias adquiridas y los lastres históricos generados tras una primera etapa de desarrollo autonómico en la que se “importó” a la esfera autonómica toda una estructura (y una mentalidad) burocrática tradicional, que se ha ido reproduciendo a lo largo del tiempo, configurando así una noción reduccionista de la administración pública entendida como una instancia limitada a la mera “gestión de las competencias” transferidas: por el contrario, frente a la mera gestión de competencias, debemos reivindicar un modelo de administración con capacidad para diseñar políticas públicas propias, ajustadas al tipo de demandas y necesidades emergentes de la sociedad andaluza, adecuando la propia organización pública al servicio de los fines y los objetivos estratégicos que exige el nuevo contexto histórico.

La dimensión de estos desafíos a los que se enfrenta el sector público andaluz no permite seguramente dilatar por más tiempo la fundamental tarea de poner en marcha un programa de reformas que sea capaz de articular una auténtica política pública de gestión pública: máxime si tenemos en cuenta el nuevo contexto de competitividad que va a suscitar el proceso de expansión de la Unión Europea. Las exigencias de la nueva gobernanza se acaban proyectando inexorablemente sobre el tejido regional europeo, desde donde deben enfrentarse los decisivos problemas históricos que impone la reordenación territorial del estado social contemporáneo.



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 491-518

Un sello para los productos de comercio justo en España: entre la oportunidad y la amenaza¹

—*María José MONTERO SIMÓ y Rafael Ángel ARAQUE PADILLA*²—

(PALABRAS CLAVE: COMERCIO JUSTO, SELLO DE GARANTÍA, ORGANIZACIONES DE COMERCIO JUSTO, COMERCIALIZACIÓN.

KEY WORDS: FAIR TRADE, GUARANTEE STAMP, FAIR TRADE ORGANISATIONS, COMMERCE)

¹ Los autores agradecen al Consejo de redacción de la Revista de Fomento Social sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

² Profesores del área de Comercialización e Investigación de mercados del Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales, ETEA, de la Universidad de Córdoba. Ambos representan a la Fundación ETEA en la Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo en España.

El 5 de octubre pasado se presentó oficialmente en Madrid la Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo, lo que representa un punto de inflexión en la realidad del comercio justo (en adelante CJ) en España, abriéndose la posibilidad de que organizaciones del sector lucrativo accedan, de la mano de un sello, a comercializar productos bajo condiciones de CJ. Este sello está avalado por una organización internacional (Fairtrade Labelling Organización–FLO), y posibilita el mejoramiento de las condiciones sociales y de trabajo de más de un millón de pequeños productores y trabajadores en desventaja en 50 países. El sello FLO garantiza que los productos comercializados con él cumplen unos estándares específicos de CJ consensuados internacionalmente.

La Asociación del Sello nace en España en medio de un intenso debate, enriquecedor para el movimiento de CJ, lleno de matices, y en el que los autores de este artículo han tenido la posibilidad de participar.

En lo que sigue se justifica el porqué de esa asociación a la luz de los retos y desafíos del CJ en España. Al mismo tiempo se exponen las luces y sombras que están presentes en la creación y utilización de un sello de productos de CJ, para terminar con unas reflexiones sobre el concepto de CJ que está en la base de todo el debate.

1. El Comercio Justo como alternativa al comercio tradicional

El CJ se plantea como una alternativa –volveremos al final sobre esta idea de alternativa, que puede ser problemática– al comercio dominante, convencional o tradicional, considerado, por contraposición, “incontestablemente” injusto. Se trata de una iniciativa que trata de llevar a la práctica dos conceptos de gran relevancia social: comercio y justicia. Precisamente, la manera de entender dichas nociones está en la base de las dificultades que enfrenta este movimiento. Asimismo, el comercio justo se suele presentar como una posible salida a la crisis que experimentan muchos países con relación a ciertos productos básicos como puede ser el café.

Siendo más precisos, CJ es un compromiso alternativo que ofrece a los productores empobrecidos vías para comercializar sus productos conforme a unos criterios éticos que integran aspectos económicos, sociales y ecológicos. Ese compromiso se articula sobre tres elementos esenciales:

1. *Comercialización.* El movimiento de CJ busca formas de distribución, alternativas al comercio tradicional, o convergentes con él en algunos casos, sobre la base del autosostenimiento, es decir, que la comercia-

lización en condiciones consideradas justas sea rentable. Por tanto, no estamos ante una iniciativa de corte asistencialista.

2. *Sensibilización.* El dar a conocer los objetivos y las posibilidades que ofrece el CJ se convierte en otro de los vértices estratégicos de esta iniciativa. El apoyo de la sociedad para el éxito del CJ plantea el reto de la sensibilización, con la consecuente dificultad que supone todo cambio axiológico de conducta.
3. *Denuncia.* Al mismo tiempo, los actores del CJ desarrollan, con más o menos intensidad, una labor de cabildeo y de presión a instituciones públicas y privadas para conseguir cambiar las reglas injustas del comercio tradicional (fin último del CJ).

Como es generalmente sabido, el CJ se basa en una serie de condiciones que constituyen al mismo tiempo el principal atractivo para los productores desfavorecidos, y que pueden resumirse del siguiente modo:

- Pago a los productores de un precio justo por su trabajo, fijado a partir del coste real de producción (aquel que cubre los costes en condiciones laborales y salarios localmente aceptables), más una prima que aquellos deben reinvertir en la mejora social de su comunidad.
- Prefinanciación (pago adelantado de la mercancía) de hasta un 60%.
- Relación comercial estable, a largo plazo, que permita a los productores financiar el desarrollo de sus comunidades.
- Reducción en todo lo posible del número de intermediarios.
- Democracia, participación y transparencia en las organizaciones. Éstas deben tener una estructura democrática y una administración transparente que permita a los miembros tener un control efectivo sobre las decisiones de la dirección, incluyendo las que tienen que ver con el compartimiento de beneficios. Tampoco podrá existir discriminación en lo referente a la participación y afiliación.
- Limitación del trabajo infantil. Aquí se aplican los Convenios 29, 105, 138 y 182 de la OIT sobre trabajo infantil y trabajo forzoso.
- Protección del medio ambiente. Se espera que los productores respeten su medio natural y que incluyan la protección del medio ambiente como parte integral en sus prácticas de dirección.
- Inversión de los beneficios en proyectos que desarrollen las comunidades locales.

En definitiva, lo que se busca es otra forma de redistribuir la riqueza, en la que se da entrada a intereses y *stakeholders* generalmente discriminados en el comercio tradicional. Desde otra perspectiva, el CJ supone un esfuerzo por integrar a los productores más débiles en el sistema de mercados, de “engancharlos” –si se nos permite la expresión– al tren de la globalización, de forma que no se les relegue a una suerte de marginación. Igualmente, las condiciones anteriores permiten concebir el CJ como una forma de contribución al desarrollo sostenible.

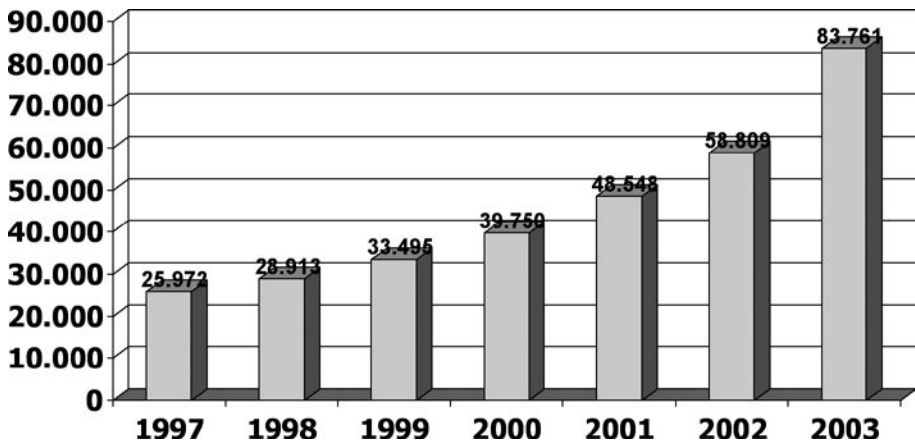
El CJ ha tenido un gran desarrollo institucional, como una forma de vigilar la “pureza” del proceso y darle legitimidad, así como de coordinar los esfuerzos de distintas iniciativas. De esta manera, han ido surgiendo diferentes organizaciones que trabajan en las distintas fases del proceso de comercialización. Se pueden citar las siguientes:

1. Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT). Se trata de una red de organizaciones de comercio alternativo y organizaciones de productores de África, Asia, Europa, Latinoamérica, América del Norte y el Pacífico, establecida en 1989. IFAT es una coalición que promueve el Comercio Justo y un foro para el intercambio de información.
2. European Fair Trade Association (EFTA). Fue fundada en 1990 y es una asociación de 11 importadores de Comercio Justo en 9 países europeos. Tras diez años de cooperación informal, esta organización aboga por estimular la cooperación a nivel práctico entre sus miembros, aplicar políticas y estrategias comunes, brindar un apoyo conjunto a los productores y luchar por la adopción de los principios del comercio justo en las prácticas comerciales europeas.
3. Network of European Worldshops (NEWS!). Se estableció en 1994 y coordina la cooperación entre las Tiendas del Mundo en Europa (en España se conocen bajo el nombre de tiendas de Comercio Justo). Es una red de asociaciones nacionales de Tiendas del Mundo, que representa a 2.500 de ellas en 13 países miembros. El objetivo de NEWS! es promover el Comercio Justo en general y el desarrollo de las Tiendas del Mundo en particular. Las Tiendas del Mundo venden productos justos y sensibilizan al público sobre el CJ, y realizan actividades de información, exhibiciones, programas educativos y otras acciones. Junto con los importadores de Comercio Justo, organizan campañas para promover el Comercio Justo y modificar las reglas y las prácticas del comercio convencional.

4. Fair Trade Labelling Organizations International (FLO). FLO es una organización internacional responsable de la definición de estándares para productos de CJ y de su certificación. Permite que más de 800.000 productores y personas que dependen de ella, en más de 40 países, se beneficien del CJ mediante el uso de un sello de garantía. FLO asegura que todos los productos que se vendan con el sello, en cualquier parte del mundo, sean producidos conforme a los estándares de CJ, y que contribuyan al desarrollo de productores desfavorecidos.
5. International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL). Se trata de una red de colaboración de todas las organizaciones internacionales que desempeñan un papel líder en el campo de la definición de estándares, de la acreditación y de los sellos, que se preocupan de los criterios sociales y medioambientales en la certificación de productos y de la gestión de recursos renovables. Estas organizaciones reconocieron que existen áreas de superposición en sus actividades centrales, y similitudes en su modo de operar. En junio de 1999 se reunieron por primera vez para discutir los beneficios que significaría un trabajo conjunto.

Todo este desarrollo institucional ha fortalecido sin duda al movimiento de CJ, y ha sentado las bases para su crecimiento (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
Ventas mundiales de CJ (1997–2003) (Toneladas)



Fuente: SETEM (2005:d).

2. El CJ ante el reto de la comercialización

A pesar del crecimiento que las ventas de productos de CJ han mostrado en los últimos años, lo cierto es que el movimiento representa un 0,01% del comercio mundial³. En algunos países europeos alcanza el 7% y en España no llega al 1%. El CJ como alternativa de comercialización enfrenta al menos tres dificultades: un segmento restringido de consumidores, un todavía limitado apoyo político y una actitud hostil hacia las empresas lucrativas.

1. Segmento restringido de consumidores. El CJ puede relacionarse aún con un nicho de mercado constituido por consumidores que podrían calificarse de solidarios, éticos o responsables. A este conjunto de consumidores se le presupone unas pautas de actuación que los diferencian del resto de individuos de la sociedad de consumo. Entre los rasgos que se le asignan destacan⁴: rechazo al exceso de despilfarro, actitud crítica para distinguir entre necesidades y deseos creados por la comunicación, interés por conocer las consecuencias que generan sus demandas, inquietud por los principios de CJ, compromiso con el respeto al medio ambiente, valoración de la eticidad en la producción y comercialización y su disposición a pagar un sobreprecio por el producto, cifrado en un 10–20% del precio medio de mercado. Ahora bien, no está tan claro que estos rasgos no puedan también darse en otros individuos que, por desconfianza o desconocimiento, no compran habitualmente productos de CJ. En cualquier caso, el crecimiento del CJ pasa por extender la “conciencia solidaria” a otros segmentos del mercado.
2. Limitado apoyo político. Aunque su desarrollo organizativo ha generado interés entre los gobiernos, todavía el CJ parece no tener un gran peso dentro de las políticas públicas. Por ejemplo, entre las políticas de cooperación, el CJ no suele ser un área prioritaria. Esta disociación entre CJ y cooperación se manifiesta también dentro del movimiento social de cooperación al desarrollo, de tal modo que aun cuando el CJ es un campo específico de trabajo de las ONGD, se han creado dos coordinadoras nacionales diferentes: una para las ONGD y otra específica para las OCJ, sin ninguna vinculación formal entre ellas.

³ SETEM (2004:a).

⁴ M. LORENZO DÍAZ (2003).

3. Desconfianza hacia la empresa lucrativa. Esto puede cerrar posibles vías de colaboración. Sobre este punto volveremos al final.

En España, el CJ ha conseguido ciertos logros, aun cuando son muchos los retos que se le plantean. Permitásenos destacar algunos hechos relevantes:

- a) Según el Barómetro de Consumo 2003 de la Fundación Eroski⁵, uno de cada cinco ciudadanos sabe con precisión en qué consiste la iniciativa de CJ (19% de los 5.000 encuestados). Pero aproximadamente el 20% no ha oído nada sobre este asunto, y el 44% tiene un conocimiento erróneo. Por otro lado, casi dos de cada tres consumidores reconoce carecer de intenciones de compra de productos de CJ. Durante 2004⁶, un 18% de los consumidores había adquirido en los últimos 12 meses algún producto de CJ, mientras que un 23% decía no saber si lo ha hecho o no. En consecuencia, puede decirse que en España existe aún una escasa sensibilidad hacia el CJ, lo cual puede explicarse por su carácter relativamente reciente, y por la confusión y escaso conocimiento que lo acompañan.
- b) Las ventas de productos de CJ en España crecen a buen ritmo (ver gráfico 2). En 2003, las ventas estaban cercanas a los 10,7 millones de euros, lo que supone un incremento del 19% respecto del año anterior. Dado el todavía limitado conocimiento de la realidad del CJ, este crecimiento puede verse de manera esperanzadora en cuanto a su grado de aceptación y su potencial de crecimiento. Aunque, sin lugar a dudas, estamos todavía ante una facturación anual muy pequeña, si comparamos con otros países de Europa⁷.
- c) Crece el número de voluntarios que colaboran habitualmente en tiendas de CJ. Según la Coordinadora Estatal de Comercio Justo⁸, en 2003, para las tiendas que son miembros de ella, dicho número ascendía a 696 voluntarios, lo que implica un crecimiento del 82% respecto al año anterior.

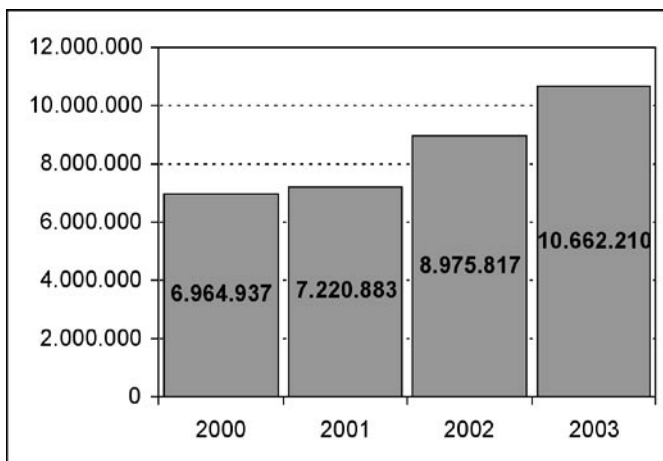
⁵ <http://barometro.fundacioneroski.es/web/es/2003/capitulo9/pag3.php>

⁶ <http://barometro.fundacioneroski.es/web/es/2004/>

⁷ Es el caso de Alemania, Reino Unido, Holanda y Suiza, quienes encabezan el CJ en Europa con ventas superiores a los 50 millones de euros (SETEM, 2005:a).

⁸ <http://www.e-comerciojusto.org/datos2003.doc>

GRÁFICO 2
Ventas totales CJ en España (2000/03) (Toneladas)



Fuente: SETEM (2004:b).

A pesar de los logros conseguidos las dificultades que se han señalado con anterioridad siguen estando presentes en la realidad del CJ en España. Por tanto, es preciso dar respuesta a tres desafíos esenciales: la necesidad de mejorar la comercialización, el conseguir una mayor implicación de las Administraciones públicas (AA.PP.) y generar cambios de conducta entre las empresas privadas.

1. El primer desafío es claro: si se desea expandir el CJ, ello sólo podrá hacerse si se consigue atraer a nuevos consumidores, o bien se consigue aumentar la tasa de compra de los existentes. En cualquier caso, es preciso un mayor y mejor acercamiento al consumidor, así como la puesta en el mercado de una oferta comercial (combinación de producto, precio, sensibilización y distribución) adecuada. Si se analizan las principales barreras a la compra de productos de CJ, se puede concluir con los siguientes obstáculos paralizantes o desincentivadores a la adquisición:
 - a. Falta de información entre los consumidores. Esto supone la necesidad de sensibilizar e informar a un número mayor de consumidores. A menudo, las organizaciones del movimiento se refieren a “su

nicho” de mercado como el de los “consumidores responsables”, con cierta autocomplacencia. Como decíamos anteriormente, el consumidor responsable no tiene por qué responder a un perfil perfectamente delimitado; es posible que otros consumidores no estén comprando productos de CJ porque desconocen o desconfían de su existencia.

- b. Precio excesivamente alto. En CJ se trabaja con sobrepuestos que se sitúan por lo general entre el 10–20%. Sobre esto se suelen aducir dos tipos de justificaciones. Una de ellas se basa en el objetivo de garantizar un precio justo a los pequeños productores. La otra se debe a la escasez de recursos de las organizaciones de CJ, quienes necesitan obtener un cierto margen de ganancia para poder invertir en nuevos proyectos y acciones de sensibilización, o en la expansión o mejora de las organizaciones. Pero estos planteamientos hay que manejarlos con cuidado. La renta de los consumidores es limitada. Los salarios no crecen al ritmo al que se introducen nuevos productos de CJ con esos porcentajes de sobrepuesto.

Respecto a la primera justificación, habría que cuestionarse la traslación directa al consumidor y por la misma cuantía del mayor pago al productor, ya que un sistema de CJ debería suponer, esencialmente, una forma distinta de distribución de la riqueza entre los participantes de la cadena de comercialización, compensando disminuciones razonables de margen de unos agentes con las ganancias de otros. Es cierto que la ausencia de economías de escala hace que las OCJ sean más ineficientes en la distribución y trabajen con costes mayores, lo cual llevaría en parte a un mayor precio. Pero esto es un problema de ineficiencia que no debería trasladarse al consumidor apelando a su buena voluntad, y darlo además por sentado. Las organizaciones de CJ deberían pensar también cómo mejorar su gestión para reducir sus costes de funcionamiento.

Respecto a la segunda justificación, es discutible que los fondos para sensibilización tengan que ser fundamentalmente financiados por los consumidores. Estos fondos quizá puedan tener otra procedencia, separada de lo que es la propia comercialización de los productos. Si no, al final se acaba apelando al consumidor responsable para que pague un precio más elevado en concepto de ayuda solidaria. La buena voluntad también tiene sus límites.

- Entendemos que es posible que se tenga que trabajar con sobrepuestos, pero con una tendencia a la reducción, por vía de la mejor eficiencia de las organizaciones comercializadoras.
- c. La dificultad de acceso a la compra de estos productos. Hasta ahora, en España –no así en otros países– la venta de productos de CJ se hace, fundamentalmente, en tiendas especializadas en CJ. Aunque en crecimiento, el número de tiendas es escaso, con desigual distribución por provincias y regiones. Esto significa que el consumidor responsable necesita molestarse en localizar este tipo de establecimientos y desplazarse hasta ellos. Para que esto suceda, se requiere una gran motivación. Aun así, ¿con qué frecuencia el consumidor de buena voluntad lo hará? Una vez más, se apela a la buena disposición del comprador. Pero, si se quiere extender el CJ, existe un reto pendiente de mejora de los canales de venta.
 - d. Proliferación excesiva de marcas y sellos. La ausencia de criterios comunes de certificación o de utilización de sellos o símbolos de CJ se traduce al cabo en desconfianza o perplejidad en los compradores. Esta desconfianza es uno de los enemigos principales para el movimiento de CJ ya que inhibe cualquier tarea de sensibilización.
2. El segundo de los desafíos que habíamos apuntado era el de conseguir una mayor implicación de las AA.PP. Aunque se han dado algunos pasos, todavía el CJ despierta escaso interés en los programas públicos de cooperación. Aquí se debería seguir avanzando en una mayor implicación de las AA.PP., en sus distintos niveles, como *stakeholders* relevantes para el CJ, tanto en su papel de colaboradores (v.gr., sensibilización), como de adoptantes de comportamientos (v.gr., compra pública responsable). También habría que prestar atención a otro factor que puede ser catalizador de compromisos políticos, especialmente en la UE: la preocupación por la responsabilidad social de la empresa (RSE). Las autoridades europeas han mostrado un interés creciente dentro del modelo social europeo por la RSE como uno de los ejes esenciales de trabajo. Al mismo tiempo, se ha reconocido al CJ como referente de un comercio que es capaz de conjugar rentabilidad con criterios sociales, y, como tal, es de esperar que reciba una mayor atención.
 3. El tercer desafío se nos antoja muy complicado, pero está entre los planteamientos del CJ: contribuir al cambio de reglas del comercio mundial. Así, el trabajo de presión con las empresas es una tarea que,

a todas luces, debe potenciarse, no sólo en su faceta de *enfant terrible*, sino también tendiendo puentes y colaboración con aquellas empresas que están dispuestas a ir dando pasos hacia otra forma de hacer comercio.

En el caso de España, siguiendo la estela de otros países, parte de las organizaciones de CJ tratan de afrontar estos desafíos lanzando, entre otras medidas, un sello de garantía de CJ.

El sello permitirá, entre otras cosas:

1. Dar garantías al consumidor acerca de la trazabilidad ética de los productos de CJ, es decir, que en todas las fases del proceso de comercialización los agentes actúen siguiendo los criterios éticos establecidos.
2. Contribuir a la homogeneización en procesos de certificación y logotipo entre diferentes países, en respuesta a la confusión ocasionada por la cantidad de sellos y certificaciones diferentes.
3. Otorgar más transparencia, si cabe, a las organizaciones de CJ.
4. Dar acceso al CJ a empresas lucrativas que desean comercializar productos respetando los estándares éticos establecidos.
5. Ampliar los puntos de venta para los productos de CJ desde las tiendas especializadas hasta otro tipo de minoristas, facilitando el acceso de los consumidores a dichos productos.

Esto ha dado y sigue dando lugar a apasionados debates sobre la idoneidad o no de los sellos, así como su influencia sobre el futuro del movimiento de CJ. En concreto, el sello por el que se ha optado en España ha sido el sello de garantía de FLO. Para ello, ha sido necesario crear una iniciativa nacional, bajo la forma de asociación, que será la encargada de conceder los derechos de utilización de un sello de CJ a aquellas organizaciones que deseen comercializar sus productos con él.

3. La Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo en España

La creación de una asociación para promocionar un sello de CJ en España es el resultado de un largo proceso. Este proceso tiene unos antecedentes que merecen ser mencionados.

— En 1988, se crea el sello Max Havelaar en Holanda, lo que constituye el primer sello de garantía de CJ. Es preciso destacar que la razón de

este sello estuvo en el deseo expreso de sus creadores para que una multinacional, Sara Lee, –quien posteriormente se negó– entrara en CJ.

- Entre 1988 y 1994, el ejemplo de Max Havelaar se extiende a otros países, surgiendo nuevas iniciativas de sellos (Transfair, Fairtrade, Rättvisemaäarkt...). Ello supuso la circulación de productos de CJ al amparo de sellos diversos, lo que significaba esfuerzos dispersos de promoción y de sensibilización para las diferentes vertientes del movimiento en cada país. Al mismo tiempo, la disparidad de sellos significaba que no siempre se trabajaba con los mismos criterios de exigencia respecto de lo que debe concebirse como CJ.
- En 1994, comienza un proceso de acercamiento entre distintas iniciativas nacionales con el objetivo de aunar criterios y esfuerzos, y darle un sentido de mayor unidad al CJ.
- En 1997 se crea la International Fairtrade Labelling Organization (FLO) como una organización al servicio de las distintas iniciativas nacionales. FLO aglutina a todas las iniciativas y se inicia un proceso de armonización y de búsqueda de pautas comunes de actuación.
- Entre 1997 y 2004 surgen nuevas iniciativas en otros países que se incorporan a FLO. Continúa el proceso de armonización interna, y en 1998 se lanza un nuevo sello con el objetivo de que sustituya paulatinamente los diferentes sellos existentes hasta el momento entre las iniciativas miembro. Este es el sello que se promueve actualmente desde FLO.
- En mayo de 2005 se incorpora a FLO la iniciativa española, con el nombre “Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo”, que se compromete a promover el uso del sello de FLO dentro del marco de las condiciones acordadas.

La incorporación de la iniciativa española a FLO, con todas sus implicaciones, incluida la de conceder la licencia de uso de un sello de CJ, ha sido el resultado de un proceso lento, polémico y difícil. De hecho, puede decirse que es un proceso inacabado y en una permanente dialéctica, en la medida que hay organizaciones españolas de CJ que están en desacuerdo con este paso que se ha dado. Antes de ver los argumentos de una y otra parte, parece conveniente resumir, aunque sea someramente, los principales pasos que se han dado en España hasta la culminación de la creación de la Asociación y su incorporación a FLO. En todo este proceso ha sido decisivo el impulso

liderado por SETEM⁹ y la Coordinadora Estatal de Comercio Justo:

- En 1996 se crea la Coordinadora Estatal de Comercio Justo (CECJ).
- En 1999, SETEM –organización de CJ miembro de la CECJ– presenta los estudios: “Los sellos de Comercio Justo” y “Informe para el establecimiento en España de la organización del Sello de Comercio Justo”.
- Entre junio de 2000 y febrero de 2002 se presenta por dos veces, para obtener financiación de la UE, un proyecto para hacer un estudio de implantación del sello de CJ en España. En ambas ocasiones, y pese a las modificaciones, es rechazado.
- En junio de 2002, la CECJ organiza en Madrid un taller informativo sobre el sello de CJ.
- En septiembre de ese mismo año, la asamblea de la CECJ aprueba la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de una propuesta sobre el sello y la marca de CJ.
- En marzo de 2003 la Asamblea de la Coordinadora aprueba la propuesta presentada sobre el sello y la marca de CJ, y se comienza a trabajar en ambos aspectos.
- En marzo de 2004 la Asamblea aprueba por mayoría la creación de la Iniciativa Nacional para el sello FLO de CJ. En octubre de ese mismo año se aprueba la entrada de la CECJ como socio fundador de la iniciativa.
- En febrero de 2005 se celebra la primera reunión de las organizaciones fundadoras de la nueva asociación. Finalmente, quedan como socios de pleno derecho las siguientes organizaciones: IDEAS, Alternativa 3, SETEM, Intermón Oxfam, la CECJ y Cáritas, como instituciones participantes del CJ, y la Confederación Española de Consumidores y Usuarios

⁹ SETEM (hasta 1991, y tras varias modificaciones, las siglas respondían a Servei Tercer Món. A partir de esa fecha SETEM queda como un nombre institucional, sin responder a unas siglas específicas) es una federación de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONG), implantada en 10 comunidades autónomas, con el objetivo de construir unas relaciones Norte/Sur más justas. Específicamente, trabaja para sensibilizar a los ciudadanos sobre la creciente desigualdad Norte-Sur y sus causas, así como promover las transformaciones personales y colectivas necesarias para conseguir un mundo más justo. En esta línea, SETEM elabora y difunde diversos documentos y estudios sobre el CJ –erigiéndose como una de las organizaciones más activas en esta importante actividad–, de ahí que para este artículo se haya recurrido frecuentemente a sus documentos (ver bibliografía).

(CECU), la Fundación Ecología y Desarrollo y la Fundación ETEA, como instituciones no directamente involucradas en el movimiento. Esta apertura a otras organizaciones le otorga a la nueva Asociación una visión más objetiva, lo cual nos parece positivo con vistas a alimentar el debate interno con una perspectiva desde “fuera”.

- En abril se elige la primera junta directiva de la nueva Asociación, encabezada por la Fundación Ecología y Desarrollo, quien asume la presidencia, y compuesta por representantes de la CECJ, SETEM, Intermón Oxfam, Cáritas, CECU y Fundación ETEA.
- En mayo tiene lugar la entrada de la Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo en FLO Internacional, en la asamblea de miembros (MOM) celebrada en Bonn. Igualmente, la asociación queda registrada legalmente.
- En el mes de junio se aprueba el business plan de la Asociación para el período 2005–2010.
- El 5 de octubre se presenta oficialmente la Asociación a los medios de comunicación en rueda de prensa celebrada en Madrid, en la Casa de la Encendida.

La nueva Asociación se plantea como objetivos tres tipos de actividades: 1) Promocionar el Sello de Garantía de productos de CJ; 2) conceder y regular las licencias de uso del sello y 3) hacer un seguimiento de las compañías licenciatarias para garantizar un buen uso del sello. Con ello, trata de responder a algunos de los retos que se plantea el CJ en nuestro país.

Inicialmente, el sello comenzará a aplicarse en cuatro productos: café, chocolate, té y azúcar, y se irá extendiendo paulatinamente esta lista. Por otro lado, se espera que en los próximos años se pase de la comercialización en unos 1.200 puntos de venta a los 4.000, incluyendo algunas cadenas y grandes superficies. Se trata por tanto de ganar en presencia (distribución numérica) y representatividad (distribución ponderada).

4. Luces y sombras en la creación y utilización de los sellos de CJ

La creación y utilización de sellos de certificación de productos de CJ no son un asunto evidente, más bien abre un camino lleno de prejuicios, incertidumbres, inquietudes o perplejidades, en definitiva, un camino jalonado por luces y sombras. Nos proponemos en este punto destacar algunos de

los principales argumentos que se esgrimen a favor y en contra del uso de sellos de CJ, así como aportar algunas reflexiones al respecto.

4.1 Una cuestión previa: ¿qué tipo de sello?

Es preciso subrayar que en todos nuestros planteamientos estamos refiriéndonos a un tipo de sello que certifica productos, no organizaciones. Conviene dejarlo claro puesto que algunas organizaciones de CJ han defendido justamente esto último. Tampoco se trata de un sello de productos de organizaciones de CJ, como defiende otro sector. Nos centraremos en el caso más polémico: un sello de productos de CJ que pueda ser utilizado por cualquier empresa comercializadora, independientemente del carácter lucrativo o no de sus fines.

Así pues, centraremos nuestras reflexiones en un instrumento, el sello, que permite dar entrada a organizaciones tradicionalmente ajenas al movimiento de CJ, lo cual significa, entre otras cosas, dar la posibilidad de que se acceda al CJ sólo en una o varias líneas de productos –para el caso de las empresas lucrativas– y de que se distribuya el producto por canales convencionales de distribución, trascendiendo el más limitado alcance de las denominadas Tiendas de CJ.

4.2 Un sello para los productos de CJ: luces

Aunque de alguna manera ya se ha ido comentando más arriba, el uso de un sello para los productos de CJ permitiría capitalizar, al menos, cuatro aspectos notables:

1. Ampliación del impacto del CJ. Hasta ahora, las campañas de sensibilización sobre el CJ han tenido un impacto más bien limitado, dada la escasez de recursos con que cuentan las organizaciones de CJ, la visibilidad menor de estas con relación al comercio convencional, así como la dificultad para coordinar una política de comunicación conjunta. La implantación del sello puede significar un importante impulso al movimiento. Dado que la notoriedad de un producto depende no sólo de la inversión y de la eficacia en comunicación, sino también de su visibilidad en el mercado, ambas cosas podrían potenciarse con la nueva iniciativa. Por un lado, la nueva asociación podría canalizar y centralizar recursos para realizar una actividad de sensibilización potenciada

por un elemento tangible: un sello de garantía. Por otro, el acceso de otras empresas al sello amplía la presencia y mejora la visibilidad de los productos de CJ entre los consumidores, especialmente, aquellos desconocedores de esa realidad.

2. Mayor acceso de las organizaciones de CJ al mercado. Si el uso del sello permite acceder a otros segmentos de consumidores, dichas organizaciones pueden ver ampliado su mercado de manera notable. Su labor de intermediación cobraría importancia al aumentar su base de clientes más allá de la propia red de tiendas de CJ.
3. Mayores garantías al consumidor. Al amparo del sello, el consumidor está recibiendo una mayor garantía acerca del destino y uso de su dinero. Recordemos que el sello se otorga tras un proceso de certificación, de cumplimiento con los estándares establecidos por FLO (en definitiva, aprobados por todas las iniciativas nacionales que son miembros) sobre el CJ. Hasta ahora, los consumidores tienen que confiar ciegamente en el papel de las organizaciones de CJ, en su labor eficaz y prudente. Con el sello, esa garantía adquiere una mayor seguridad y por tanto tranquilidad.
4. Mayor facilidad al consumidor para la adquisición de los productos de CJ. Al dar la posibilidad de que dichos productos se comercialicen por canales convencionales, se está promoviendo un mayor acercamiento al consumidor, lo cual significa eliminar barreras a la compra. A veces da la impresión que con apelar a la buena voluntad del comprador solidario, ya todo el esfuerzo por hacerse con el producto lo debe soportar él. Sin embargo, es tarea del movimiento de CJ disminuir los costes que supone para un consumidor el cambio de comportamiento. Esto no significa operativizar la estrategia de cambio con un nivel de simplificación rayano en la ineficacia, sino buscar la modificación permanente de hábitos de la manera más práctica para el individuo (siempre partiendo del hecho de que toda modificación de conducta requiere un esfuerzo notable).
5. Concreción de una propuesta de cambio social para el sector lucrativo. El uso de un sello representa una manera concreta de facilitar a las empresas cómo pueden avanzar en otro modo de entablar sus relaciones comerciales y realizar sus prácticas de mercado, por cauces más éticos. Si el sello cobra fuerza, su poder simbólico puede suponer un atractivo para muchas organizaciones que sienten temor a trabajar

con criterios de CJ por el posible efecto que ello puede acarrear en su posición competitiva. A su vez, la propuesta de cambio, materializada en el sello, aporta una estrategia para dar cuerpo a la integración de la responsabilidad social en la empresa.

En definitiva, el uso del sello posibilita un crecimiento sin precedentes de la demanda de productos de CJ, con el consecuente incremento de los beneficios percibidos por los productores más desfavorecidos por las reglas del comercio mundial. No olvidemos que este es uno de los objetivos últimos del CJ.

4.3 Un sello para los productos de CJ: sombras

A continuación, se comentan algunas de las amenazas que puede representar la implantación de un sello para productos de CJ.

1. Instrumentalización por parte de los grandes organismos internacionales. El plázet que las certificaciones y los sellos de CJ pueden recibir de las instituciones internacionales (Banco Mundial, UE, G8, ...) puede ser instrumentalizado por éstas como lavado de imagen, promocionando por otro lado las reglas injustas del comercio mundial. Sin embargo, la existencia de un sello no tiene por qué alimentar necesariamente el apoyo hipócrita de estos organismos. Éste se puede dar exista sello o no.
2. Instrumentalización por parte de organizaciones consideradas socialmente irresponsables. Este riesgo es especialmente significativo en el caso de las grandes empresas multinacionales. Recordemos que el concepto de responsabilidad social nació ligado a las actuaciones cuestionables de este tipo de organizaciones. No es por tanto absurdo pensar que algunas multinacionales quieran maquillar sus prácticas comerciales injustas e insostenibles con productos “justos”. Es cierto que un consumidor puede encontrar en las estanterías de un comercio un producto de una empresa con una calificación de justo, y otro producto similar de la propia empresa sin esa calificación, lo cual no deja de ser paradójico. Sin embargo, esto, a nuestro modo de ver, no invalida por sí solo el uso de un sello, lo que habrá es que seguir presionando a las empresas para que cambien sus pautas de actuación. Y, sobre todo, prever la retirada de la licencia del sello si puede demostrarse la existencia de abusos flagrantes con relación a los Derechos Humanos.

En este sentido, hoy se puede contar con iniciativas interesantes. Por ejemplo, la ONU ha creado recientemente lo que ha denominado “Global Compact Plus”: se trata de un programa informático que detallará regularmente si las 1.700 compañías más grandes del mundo cumplen los 10 principios éticos incluidos en el Pacto Mundial¹⁰. Igualmente, en Latinoamérica se ha creado una red latinoamericana de entidades de investigación en multinacionales con el objetivo de suministrar información al movimiento sindical sobre el comportamiento sociolaboral de las multinacionales que operan en el continente. Así, es previsible que surjan más iniciativas que trabajen en esta línea. Por otro lado, también cabe pensar que el compromiso de una multinacional, aunque sea con una sola línea de productos de CJ, la pone, de alguna manera, en evidencia ante el mercado. Es decir, otra lectura de la situación sería: si esta empresa considera estos productos justos, eso significa que los otros no lo son, lo cual puede traducirse en una mayor presión o desconfianza por parte del consumidor. Aquí entra en juego la labor de sensibilización de las organizaciones de CJ, así como el hecho –que habrá que demostrar y no rechazar de antemano– de que el CJ no tiene que limitarse solo a un nicho de mercado.

3. Debilitamiento de la autoridad moral en la labor de denuncia. El apoyo de los organismos públicos y la firma de contratos con las grandes multinacionales pueden inhibir en el futuro la labor de denuncia consubstancial al movimiento de CJ. No obstante, esto no tiene por qué ser así, no es axiomático; pero sí hay que actuar con la suficiente cautela a fin de mantener la autoridad suficiente para romper vínculos o retirar licencias de uso del sello cuando sea conveniente. Cierto es que esta labor tendrá que seguir recayendo en las organizaciones de CJ; pero en la medida que los productos de CJ cuenten con una mayor presencia en los mercados, la fuerza de esas organizaciones también será mayor, o por lo menos serán más escuchadas. Por otra parte, el dinero obtenido por la concesión de licencias del sello también supone mayores recursos para esa labor de denuncia.
4. Altas exigencias a productores frente a una mayor laxitud respecto de los comportamientos de otros miembros de la cadena de comercialización: exportadores, importadores, mayoristas y minoristas. Este es sin duda otro elemento de posibles incoherencias: organizaciones con líneas

¹⁰ B. VILASECA (2005), p. 36.

certificadas de productos de CJ, que sin embargo actúan con políticas organizativas cuestionables. Todo ello está en conexión con el punto segundo. La apuesta por el sello debería requerir la definición de unos criterios mínimos exigibles a las organizaciones para su concesión. Así, sería conveniente un papel más activo por parte de los comités de control de las iniciativas nacionales miembro de FLO.

5. Monopolización de lo “justo”. La implantación de un sello de productos de CJ puede fomentar la percepción de que sólo es justo lo que viene respaldado por el sello, lo cual no es cierto. Primero, porque hay muchos productos para los que no existen estándares internacionales de certificación –en FLO por ejemplo– y por tanto no pueden ser comercializados con sello, aun cuando se estén respetando criterios generales de CJ. Segundo, porque no hay ninguna obligación de acogerse a un sello. Es decir, una organización puede estar cumpliendo sobradamente con todos los estándares generales y específicos de CJ y por los motivos que sean no se certifica ni promueve ningún sello de CJ. En ausencia de sello, la propia imagen de las organizaciones de CJ, y la confianza y respeto que tienen para los consumidores, generaba un efecto halo que se extendía a todos los productos que comercializaban. Esto puede ahora verse obstaculizado por la presencia de un sello. Esa percepción sesgada de lo justo sería muy dañina para el CJ porque generaría confusión en el mercado. Por tanto, la eliminación de ese sesgo plantea un gran desafío para cualquier iniciativa que pretenda promover un sello de CJ. Sería pues preciso calibrar bien la información y las acciones de sensibilización que se pongan en marcha, evitando que el sello pueda monopolizar la calificación de comercio con justicia.
6. Favorecimiento de la aparición de sellos privados entre las grandes empresas. Ya han surgido experiencias privadas, de autocertificación, entre las empresas lucrativas. La creación de sellos puede promover este tipo de comportamientos, con el resultado probable de una menor transparencia, o de una mayor divergencia de estándares, exigencias y, en definitiva, una mayor desinformación al consumidor que enmascare intentos de instrumentalización a favor de intereses exclusivamente lucrativos. Si bien esto puede ser cierto, no creemos que el hecho de que no haya sellos vaya a impedir que no surjan iniciativas privadas. Cuando esto sucede, cabe aducir que la gran empresa cuenta con más recursos y más habilidades de gestión para poner el CJ a su favor. Si esto se admite, parece más urgente que las organizaciones de CJ se unan

para apoyar una iniciativa común, promocionarla y posicionarla entre los consumidores, creando barreras de entrada para la implantación de otros sellos privados. Lo que sin duda no favorece nada al movimiento de CJ es la coexistencia de una variedad de sellos que lo único que promueven es la confusión entre los consumidores responsables o no.

7. Mala comunicación por parte de las empresas lucrativas con relación al CJ. Por un lado, existe el riesgo de instrumentalizar la comunicación relativa a los productos comercializados con sello, distorsionando la relación entre la imagen transmitida de apoyo al CJ y el peso real de esos productos en el *portfolio* de la empresa. Para evitar este riesgo se crearon los comités de control de las iniciativas nacionales de FLO, aunque sería necesario diseñar mejores herramientas e indicadores de control. Por otro lado, no podría dejarse en manos de la empresa lucrativa la labor de sensibilización. La cohabitación de productos de CJ y ajenos a él no va a favorecer precisamente que las empresas hagan un ejercicio honesto de sensibilización a los consumidores sobre las prácticas comerciales justas. Algunas voces hablan del peligro de que falseen la información. A nuestro modo de ver esto último no nos parece probable; más bien serán cautos y parcios en la información que proporcionen. En cualquier caso, nos parece que no es labor de las empresas la tarea de sensibilización, recayendo el peso de esta tarea en las OCJ, apoyadas por la iniciativa que controle la concesión de licencias.

5. La cuestión de fondo: ¿qué concepto de comercio justo?

La existencia de luces y sombras en torno al empleo de sellos de productos de CJ no sólo crea polémica y debate –lo cual nos parece positivo–, sino también división entre las organizaciones de CJ, unida al posible riesgo de desmembración del movimiento. De hecho, el lanzamiento en ciernes de un sello FLO en España dio lugar a un manifiesto en contra firmado por más de veinte organizaciones de CJ¹¹.

A nuestro modo de ver, la verdadera cuestión de fondo que está presente en el debate sobre la oportunidad o no de un sello para productos de CJ re-

¹¹ <http://www.sodepaz.net>

mite a la manera en que se conciba el comercio justo. En último término, nos parece que están en liza dos formas de entender el CJ dentro de la estrategia de cambio social: a) una alternativa permanente al comercio tradicional o convencional, liderada por las OCJ; y b) una alternativa que busca puntos de convergencia con ese comercio convencional. Explicitar esta cuestión es sumamente pertinente pues entendemos que ahí está el verdadero debate. A continuación se confrontan ambas visiones.

Como alternativa permanente, el CJ se valora por su cualidad de representar un modelo real y viable que desafía en todo momento a un comercio convencional considerado injusto. Por eso, este modelo alternativo tiene que ser siempre un referente lo menos contaminado posible de los criterios y pautas de la economía de mercado. Su valor está en ser contestatario de la manera tradicional como se conducen los negocios. En tanto que instrumento de cambio, se espera que sus efectos sobre el comercio mundial se produzcan por trasvase del conjunto de consumidores digamos convencionales al segmento de consumidores responsables, fundamentalmente por la vía de la sensibilización, manteniendo un modelo protagonizado por las OCJ y una forma de acceso al mercado a través, esencialmente, de tiendas que funcionan dentro del propio movimiento; de manera que el momento crucial será cuando la empresa lucrativa, a la vista del comportamiento de la demanda, pase a actuar con criterios de CJ. Esta manera de entender el CJ se basa en algunos supuestos como los siguientes:

- Las OCJ son las instituciones que pueden garantizar mejor la legitimidad del movimiento de CJ.
- El mantenimiento de un sistema alternativo es más eficaz como medio para cuestionar y presionar al comercio convencional.
- Desde dentro del propio movimiento de CJ se pueden generar las sinergias suficientes como para hacer crecer el segmento de consumidores responsables.
- La distribución de productos de CJ puede controlarse y expandirse a través de la creación de una red de tiendas alternativas.
- Es preferible salvaguardar la “pureza” del CJ frente a otras opciones, por más que estas posibiliten una mayor afluencia de recursos para los pequeños productores.
- El comercio que se realiza con fines lucrativos difícilmente puede ser justo.

El segundo planteamiento concibe el CJ como un camino que debe abrir cauces de colaboración con el comercio convencional, buscando esencialmente dos cosas: poner al mercado a jugar a favor de unas mayores ventas de productos de CJ –y por tanto, mayores ingresos para los productores–, y producir cambios paulatinos en la manera de hacer negocio en la empresa lucrativa, en la dirección de una mayor justicia social. En definitiva, se concibe el CJ como un sistema de comercialización que busca puntos tangenciales con el comercio tradicional, que rehúye un papel de oposición frontal, citando su naturaleza alternativa en otra forma de orientar el propio sistema de mercado, ante la inexistencia de otro modelo económico opcional al capitalismo. Aquí se pueden identificar los siguientes supuestos:

- El CJ se articula sobre el mecanismo del mercado, y como actividad comercial tiene que ser rentable; ahora bien, sin que se anteponga el lucro privado a otras consideraciones sociales o éticas. Es decir, el lucro no es ilegítimo si se conduce de manera responsable por cauces éticos.
- Lo “justo” no tiene por qué ser monopolio de las OCJ.
- El apoyo de las organizaciones lucrativas es importante para hacer del CJ una herramienta de ayuda a un mayor número de pequeños productores, y una forma de ir educando a la empresa hacia un comportamiento más ético.

La confrontación entre estas dos visiones habría que considerarla a la luz de los objetivos intermedio y último del CJ, a saber: la integración de los productores marginados al comercio mundial, y el cambio de las condiciones comerciales injustas, verdaderas causas estructurales que hacen urgente lo primero. Esto es importante tenerlo presente porque lo alternativo no es un valor en sí mismo.

Un concepto de CJ como canal paralelo y yuxtapuesto al comercio convencional, aun reconociendo –lo cual puede también discutirse– su mayor potencialidad para mantener la legitimidad y credibilidad del sistema en la sociedad, nos parece un camino demasiado lento y poco eficaz para promover cambios significativos en el comercio mundial, unos cambios que cada vez son más urgentes y necesarios. En tanto que alternativa constante, el CJ quedaría supeditado a la tarea de un pequeño grupo de organizaciones de hacer crecer en la sociedad un hasta ahora reducido nicho de consumidores “responsables” y solidarios, así como de hacer frente a la competencia de

las instituciones lucrativas que cuentan con un know-how técnico mucho mejor y con mayores recursos.

Entiéndasenos, no queremos minusvalorar los logros que hasta ahora han conseguido las OCJ, ni que no puedan seguir sensibilizando y haciendo crecer el CJ, pero ¿cómo pueden cambiarse hábitos sociales arraigados con un área de influencia limitada, con pocos puntos de acceso, con toda la panoplia comercial y promocional que es capaz de desplegar el sector lucrativo, o con descoordinación del movimiento en todo el mundo? ¿Cómo cambiar los hábitos comerciales injustos sin tender puentes de colaboración? Quizá pueda resultar heroico o romántico considerarse en la resistencia permanente confiando en la extremosidad del “todo o nada”, pero en una sociedad cada vez más compleja esta estrategia pone en entredicho su eficacia para promover cambios y ayudar a los productores más pobres. Hay demasiado sufrimiento como para seguir esperando y confiando una tarea a unas pocas organizaciones, que quedarían como custodios del CJ. Al final, lo que tendríamos sería unos productos “muy éticos” que se encuentran con mercados reducidos (llegan menores ingresos a los productores) y con un escaso impacto de sensibilización (que queda a expensas de un apoyo público) por la desigualdad de recursos entre el CJ y el tradicional.

Desde otro punto de vista, la tan criticada “apropiación” de lo justo con que se critica a la posibilidad de que las empresas puedan acceder al CJ es algo que se daría en el otro lado. ¿Por qué el “comercio justo” sólo puede valer para las OCJ? ¿No se está creando una dicotomía en la sociedad, según la cual sólo son productos justos los que se comercializan dentro del movimiento, siendo injustos todos los demás? ¿Acaso no es posible que haya empresas que estén comercializando productos con criterios de justicia social? ¿Por qué de entrada no se puede extender el movimiento de CJ? Las empresas no pueden cambiar su manera de funcionar de la noche a la mañana, pensar lo contrario sería ingenuo. Entonces, ¿por qué no colaborar con aquellas que empiezan a dar pasos en esta línea?

La otra concepción que apuntábamos sobre el CJ es sin duda más pragmática, y ahí reside su debilidad. Los riesgos son mucho mayores, pero también, argüimos, sus potencialidades. La visión de un CJ más integrativo, con una dimensión de apertura no restringida por definición, lo abre a mayores sinergias y posibilita un apalancamiento desde el que pueda realizarse una acción más eficaz. Permite contemplar los canales convencionales no como competidores sino como aliados potenciales, mejorando el acceso y

la sensibilización entre los ciudadanos y empresas; favorecer el crecimiento de las ventas de productos de CJ (lo cual significa mayor integración de los productores del Sur); o colaborar en la introducción de criterios más éticos entre los actores del comercio tradicional, buscando puntos de convergencia y huyendo de planteamientos maximalistas. Sin duda, por mucho que ello pueda resultar doloroso para los movimientos alternativos, de momento, ninguna opción puede prescindir del mercado. Entonces, ¿por qué no tratar de poner a funcionar el mercado a favor del CJ?

Ahora bien, esto no puede hacerse de cualquier forma, prescindiendo de las circunstancias particulares en cada caso. Si no, se corre el riesgo de que el movimiento muera de éxito y se convierta en algo donde todo valga, dando lugar a su propia deslegitimación. Apertura no puede ser sinónimo de abdicación. El papel de las OCJ debería seguir siendo principal, como líderes y vigilantes del CJ. Pero tampoco nos parece que haya que anatematizar la apertura del CJ al sector lucrativo. La búsqueda del beneficio como motor de la empresa lucrativa es algo que a menudo se contrapone como obstáculo para el CJ, mientras que la ausencia de lucro se presenta como garantía para que el sistema no se desvirtúe. Aquí conviene recordar que incluso una tienda de CJ para sobrevivir tiene que ser rentable. Por tanto, el problema no es que se busque el beneficio también con el CJ, sino que eso se haga para encubrir actividades éticamente cuestionables dentro de la organización. Nos referimos a vulneración o conculcación de derechos internacionalmente reconocidos o de unos mínimos morales o éticos aceptados socialmente, pero no a que se haga uso del mercado para otras líneas de productos, por más que el funcionamiento de éste nos pueda parecer generador de injusticias, porque un cambio radical sería a corto plazo completamente inviable. Nos parece más sensato intentar el cambio cualitativo a través de “microexperiencias” desde dentro de la empresa.

Se puede discutir o no si el CJ es una herramienta adecuada para cambiar a largo plazo el statu quo del comercio mundial por la vía de la transformación empresarial, pero, si ese es el objetivo, ello es difícil que pueda alcanzarse a espaldas del sistema de mercado. Como modelo alternativo, el CJ debería encontrar aquellos resortes del mercado que puedan jugar a favor del cambio que desea promover. Lo contrario se nos antoja como una alternativa poco eficaz.

6. Conclusión

El CJ es una realidad creciente en nuestra sociedad, si bien aún tiene una incidencia pequeña dentro del comercio mundial. Durante mucho tiempo el CJ ha estado en manos de las OCJ, y así sigue siendo esencialmente en algunos países como España. La necesidad de coordinación y fortalecimiento de esas organizaciones se ha traducido en una consolidación institucional que le ha dado consistencia y transparencia a todo el movimiento.

A pesar de los logros que se han conseguido, todavía existen importantes retos que deben afrontarse si se pretende una mayor relevancia del CJ como instrumento de ayuda y como medio de cambio estructural. Pero la respuesta a estos retos ha enfrentado, cuanto menos, dos visiones opuestas sobre el concepto de CJ, lo que ha ocasionado, y sigue ocasionando, profundos debates.

Si se analizan algunas de las principales dificultades que debe afrontar el CJ, unido a la experiencia de otros países donde el movimiento está más consolidado, se puede argumentar la mayor razonabilidad de una perspectiva que busque puntos de convergencia con el mercado convencional. Y es justamente bajo esa perspectiva que el uso de un sello de productos de CJ puede tener un papel destacado.

Pero hay que ser sumamente precavidos. El sello debe ser algo controlado y dirigido por las OCJ si no se quiere “descafeinar” el CJ. La concesión del sello debe también supeditarse a un control respecto del cumplimiento de unos mínimos que no serían muy difíciles de definir. Por eso, el papel de las iniciativas nacionales de CJ es de gran importancia. La apertura del CJ al mundo lucrativo representa una gran oportunidad, pero también una gran amenaza. Así, cualquier iniciativa que vaya a liderar el proceso de creación, lanzamiento y promoción de un sello de CJ debe extremar los controles –asumiendo que nunca se podrá controlar del todo–, actuar con transparencia y posibilitar el escrutinio social de las empresas a las que se conceda licencia de uso.

En cualquier caso, un sello de productos de CJ no es más que una herramienta a discreción del CJ, en modo alguno la solución a todos los retos que se plantean, lo cual no es excusa para que se maneje con sumo cuidado.

Bibliografía

- BROWN, M. B. (1998), *Comercio justo, comercio injusto*, Barcelona, Intermon Oxfam.
- BUENDÍA MARTÍNEZ, I.; COQUE MARTÍNEZ, J. y VIDAL GARCÍA ALONSO, J. (2002), “Comercio Justo, la ética de las relaciones comerciales dentro de un entorno globalizado”, *Distribución y Consumo*, Septiembre–Octubre, nº 65, pp. 12–22.
- INTERMON OXFAM (2002), *Pobreza en tu taza. La verdad sobre el negocio del café*, Oxfam Internacional.
- LARA PINEDA, O. (2000), *El comercio justo en Europa. Evolución, funcionamiento, estructura institucional y tendencias*, Centro internacional de agricultura tropical, Proyecto agroempresas rurales.
- LORENZO DÍAZ, M. (2003), “Una aproximación teórica al impacto en el segmento de consumidores responsables de las marcas y su distribución en la segunda generación de comercio justo”, *Actas de las XIII Jornadas Hispano–Lusas de Gestión Científica*.
- MARTÍNEZ OROZCO, S. (1996), *Consumo justo, consumo responsable*, Barcelona, Icaria.
- ROMÁN SANCHEZ, E. (2003), *Me pregunto ¿qué es... el comercio justo?*, Colección de fichas informativas de AMYCOS, nº 1.
- SETEM (2002:a), “El nacimiento de los cafés de Comercio Justo”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Primer Trimestre, nº 1, pp. 3–4.
- (2002:b), “El programa de certificación del Comercio Justo”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Segundo Trimestre, nº 2, pp. 3–4.
- (2003:a), “Coordinaciones de FLO”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Junio, nº 5, pp. 3–4.
- (2003:b), “Impacto y logros del Comercio Justo certificado”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Tercer Trimestre, nº 6, pp. 3–4.
- (2003:c), “Una perspectiva histórica del Comercio Justo”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Febrero, nº 4, pp. 1–2.
- (2004:a), “El Comercio Justo en Catalunya”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, Abril, nº 8, pp. 3–4.
- (2004:b), “El Comercio Justo en España 2004. Situación y perspectivas”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, nº 11, pp. 1–2.

- (2005:a) *El comercio justo en España 2004. Situación y perspectivas*, Barcelona, Icaria Editorial.
 - (2005:b), “Entrevista con Sandra Benbeniste, presidenta de la Asociación del Sello de productos de Comercio Justo Ocho años de FLO Internacional”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, nº 12, pp. 5–6.
 - (2005:c), “La Asociación del Sello de productos de Comercio Justo llega a España”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, nº 12, pp. 3–4.
 - (2005:d), “Ocho años de FLO Internacional”, *Revista El Buen Café es bueno para todos*, nº 12, pp. 1–2.
- STÜCKELBERGER, C. (2003), *Cuando el comercio está al servicio de la justicia de Dios...*, Documento de la Campaña por un Comercio al servicio de las personas y no las personas al servicio del comercio de la Alianza EcuMénica de Acción Mundial.
- VILASECA, B. (2005), “El guardián de la responsabilidad social”, *El País*, Domingo 16 de octubre, p. 36.

Webs

- Alternativa 3. <http://alternativa3.com>
- Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo en España. <http://www.sellocomerciojusto.org/>
- Barómetro de consumo de la Fundación Eroski de 2003. <http://barometro.fundacioneroski.es/web/es/2003/>
- Barómetro de consumo de la Fundación Eroski de 2004. <http://barometro.fundacioneroski.es/web/es/2004/>
- Coordinadora Estatal de Comercio Justo. <http://www.e-comerciojusto.org/>
- EFTA. <http://www.eftafairtrade.org/>
- Espanica. <http://www.nodo50.org/espanica>
- FLO. <http://www.fairtrade.net/spaindex.html>
- Ideas. <http://www.ideas.coop>
- IFAT. <http://www.ifat.org/espanol.shtml>
- Intermon Oxfam. <http://intermon.org>

—NEWS!. <http://www.worldshops.org/>

—Setem. <http://setem.org>

—Sodepaz. <http://www.sodepaz.net>



Revista de Fomento Social, 60 (2005), 519-527

RECENSIONES

DERECHO

NIETO, A. (2005), *El desgobierno judicial*, 2ª ed., Madrid, Ed. Trotta, 301 págs.

Desde hace más de tres décadas el Catedrático de Derecho Administrativo Prof. Dr. Alejandro Nieto, hoy Profesor Emérito de la Universidad Complutense de Madrid, viene ocupándose –y preocupándose– por la situación real, que no simplemente legal, del Poder Judicial (poder constitucional llamado a ser –en la teoría política– contrapeso del Ejecutivo) y de la Administración de Justicia (en tanto que servicio público) en España, y de los que debieran ser sus principales artífices y valedores: los políticos y los jueces. Con la importante indicación de que la Administración de Justicia –y, por extensión, el Poder Judicial– no es sólo cosa de aquéllos, “*sino de todos los ciudadanos y, por ende, una cuestión de Estado*”.

En la Presentación se nos advierte acerca de la estructura, el estilo y el propósito del libro. Consta de tres partes dedicadas, respectivamente, a la descripción de la realidad de la justicia y de los jueces, la exposición de la justificación constitucional e ideológica del Poder Judicial, sintetizada en las características de la independencia y la responsabilidad de los jueces, y una tercera donde se profundiza en las “*raíces del desgobierno judicial*” y se sugieren algunas reformas. El libro no es una monografía jurídica de exégesis del Derecho positivo, sino un “*amargo*” y crítico ensayo jurídico sobre el Poder Judicial y la Administración de Justicia en la realidad española. Su propósito es identificar y describir, en la experiencia española, los síntomas del desgobierno judicial y “*el descubrimiento y análisis de las últimas causas del mal*”. Desde las primeras páginas se deja claro que el origen último está en el tradicional –pues no arranca con la Constitución de 1978, sino que se arrastra desde la misma instauración del Estado de Derecho

en el siglo XIX– control por el Ejecutivo del Poder Judicial y de los jueces. Lo que se traduce hoy en su control por los partidos políticos con las oportunas mayorías parlamentarias que van alternándose en el Gobierno.

Con un estilo descarnado y en ocasiones excesivo, que combina la ironía con la desesperanza, resume, de la mano de los hechos acreditados en las resoluciones judiciales y en las memorias y estadísticas judiciales, las características de la Administración de Justicia en España con los adjetivos de “*tardía*” (p. ej., el recurso de casación ante el Tribunal Supremo puede durar entre tres y nueve años o la prescripción de delitos y de toda serie de responsabilidades forma parte del funcionamiento normal de este servicio público); “*atascada*” (v. gr., por deficiencias materiales y, especialmente, personales, donde no son los únicos ni los últimos jueces y abogados); “*cara*” para el ciudadano medio, pues los pobres oficiales pueden acogerse –pese a sus defectos– al beneficio de justicia gratuita, mientras que los ricos (p. ej., las grandes fortunas o las grandes sociedades) tienen mejores medios de defensa que el propio Estado; “*desigual*” no ya sólo por razón de rentas, sino también por intereses o afinidades con el juzgador; “*imprevisible*” pues no hay seguridad jurídica, sino ambigüedad y flexibilidad en la interpretación y aplicación de las leyes; “*mal trabada*” por las interferencias, celos competenciales incluidos, entre los distintos órdenes jurisdiccionales; “*desgarrada*” por las luchas internas y, sobre todo, “*ineficaz*” lo que conduce a una situación de alejamiento que, incluso, lastra el desarrollo económico.

A este nada grato diagnóstico añade un retrato, de grueso trazo, de nuestros jueces y magistrados en su realidad cotidiana: más cercana a la del funcionario dependiente del poder político, que a la de un miembro del Poder Judicial independiente. En este capítulo pasan revista la carrera judicial, empezando por sus formas de acceso y de politización, los sistemas retributivos, los tipos de jueces (desde los justos hasta los políticos) y la lamentable aplicación del principio acusatorio que limita la función judicial a actuar sólo cuando las partes del proceso lo demandan, impidiendo que el juez pueda buscar la verdad de los hechos.

La segunda parte de la obra –la más extensa– disecciona la legalidad y, lo que es de mayor interés, la realidad del Poder Judicial en España al hilo del análisis de los principios –constitucionales (v. art. 117 CE)– de independencia y de responsabilidad de jueces y magistrados. El autor anticipa que este análisis permite concluir que “*el Poder Judicial no existe, es una mera ficción; los jueces tampoco son independientes y su autogobierno no es tal; lo único que nos queda es un servicio público como otros tantos: el de la Administración de Justicia*”. En la realidad los jueces y magistrados –en especial y en la práctica, los que pueden enjuiciar a los políticos y a sus intereses– no tienen asegurada (ni la han tenido nunca) su independencia del Poder Ejecutivo, que retiene las principales competencias sobre la materia (p. ej., el gasto público en justicia). Hoy el mecanismo de control político es más sutil. No se destituye a los jueces sospechosos de infidelidad ideológica, pero los ascensos en la carrera judicial premian –mediante el, a menudo,

bochornoso actuar del Consejo General del Poder Judicial— a los jueces afines. El control de este Consejo se ha convertido en una de las ocupaciones recurrentes de los dos grandes partidos políticos —PSOE y PP— y de los Ejecutivos que han formado, que muestran una acentuada alergia a cualquier posibilidad de control de legalidad —precisamente la razón de ser del Poder Judicial— por parte de jueces y magistrados.

En la teoría política y jurídica la independencia de jueces y magistrados tiene como contrapeso su responsabilidad para evitar, se argumenta, su impunidad. Así se recoge en nuestras leyes. El autor, escarbando afanosamente en los hechos conocidos (que no son todos), afirma que *“en España la responsabilidad no ha pasado nunca —ahora como antes— de ser una ficción (o, en su caso, un mecanismo perverso de ajuste de cuentas y represión política)”*. Tras un pausado estudio de la responsabilidad disciplinaria ejercida por el Consejo General del Poder Judicial y una referencia a otras modalidades de responsabilidad (p. ej., la penal o la civil), el Prof. Nieto acude a la *“realidad desnuda”* que puede entreverse, pues no hay información fiable, en las escuetas —*rectius*: mutiladas— estadísticas del citado Consejo y en las resoluciones judiciales. Los hechos manifiestan la escasez y la suavidad de las sanciones disciplinarias —al igual que las penas y las condenas de indemnización— a jueces que, normalmente, son juzgados por otros jueces, salvo que el poder político o el poder mediático tengan interés o hagan inevitable la aplicación normal de la legalidad. Este panorama general tiene algunas aristas especialmente hirientes. El autor destaca dos: por un

lado, el Tribunal Supremo, esto es, los propios jueces, que no la ley, no reconocen legitimación para que un ciudadano presuntamente agraviado pueda instar el procedimiento para exigir responsabilidad disciplinaria a un juez; por otro, el Consejo General del Poder Judicial mantiene en secreto los expedientes y las resoluciones que dicta en materia de responsabilidad disciplinaria.

La tercera parte, la más breve y la más cuestionable en algunas de sus apreciaciones personales, bajo la rúbrica de *“Las raíces del desgobierno”*, presenta las causas fundamentales, no las únicas, del estado de la justicia en España: su patrimonialización por los políticos y por los jueces, y la masificación del servicio dado el incremento exponencial de los procesos judiciales. Entre las manifestaciones de esta instrumentalización de la organización judicial por el poder político encontramos medidas que han ido desde las purgas en la carrera judicial con diversos mecanismos —no siempre incruentos— al actual control del Consejo General del Poder Judicial, pasando por la judicialización de la vida política. Por su parte, la masificación atenta directamente contra el servicio público de la Administración de Justicia. Los poderes públicos han aplicado algunas medidas para paliar el deterioro del servicio, aunque sus efectos no siempre han sido los deseados. Nada objeta el autor, salvo la insuficiencia de recursos en su caso, al incremento de la financiación para justicia, a las reformas en los procesos judiciales, al establecimiento de requisitos para el planteamiento de recursos o al fomento de la resolución extrajudicial de conflictos. Pero es muy crítico, y con razón, con medidas como las actuales

módulos de trabajo, que erosionan la calidad de la labor jurisdiccional y la esencia misma de la labor judicial, o la eliminación de las tasas judiciales. No obstante estos esfuerzos, el autor insiste en que permanece en pie el problema fundamental: el control político de la justicia, a lo que se suma el mal funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia.

Queremos añadir, por nuestra parte, una observación y la referencia a una noticia de actualidad. Coincidimos con el valiente ensayo del Prof. Nieto en que en toda organización, pública o privada, el o los órganos de decisión pugnan con los de control hasta eliminarlos o domeñarlos. No otra cosa hace, desde antes de la instauración de los Estados de Derecho, el poder político con los jueces y magistrados. Aunque no sea consuelo ni remedio, el ejemplo se repite en los distintos Estados demo-

cráticos. La nota de actualidad es que a finales del verano de 2005 la prensa se ha hecho eco del fallecimiento del juez “*ultraconservador*” W. Rehnquist, Presidente del Tribunal Supremo de EE.UU. desde 1986. Se indica que en sus tres décadas de mandato impulsó el giro conservador del Tribunal Supremo y, se destaca que en el 2000 propició la llegada de G. Bush a la Casa Blanca al respaldar el fin del cuento de votos en el Estado de Florida.

Terminamos con una reflexión del autor sobre el oficio de jurista que, además, nos ilustra sobre el estilo de la obra: “*La sinceridad es, a mi juicio, uno de los primeros deberes éticos del jurista, siendo el segundo la entereza para denunciar la mentira, cueste lo que cueste personalmente*”.

Manuel Paniagua Zurera

RESEÑAS

AGRICULTURA – ALIMENTACIÓN

MOORE LAPPÉ, F.; COLLINS, J.; ROSSET, P.; ESPARZA, L. (2005), *Doce mitos sobre el hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI*, Barcelona, Icaria–Antrazyt, 311 págs.

En 1982, Moore Lappé y Collins publicaron un famoso informe titulado “Food First. A new action plan to break the famine trap” (Abacus, London). Los autores intentaban responder a la desafiante cuestión de por qué millones de personas mueren de hambre en un mundo capaz de alimentar a todos. Recuerdo muy bien que aquel libro me impactó, con sus radicales llamamientos a una mayor equidad en la producción y distribución de alimentos como medio de resolver el problema del hambre. Posteriormente, los autores publicaron “World Hunger: 12 Myths”, que ahora actualizan en esta nueva edición.

Los mitos objeto de análisis crítico son los siguientes: 1) no hay suficiente cantidad de alimentos; 2) la culpa la tiene la naturaleza; 3) hay demasiadas bocas que alimentar; 4) la producción de alimentos deteriora el medio ambiente; 5) la respuesta es la Revolución Verde; 6) una mayor justicia, especialmente en el reparto de la tierra, disminuiría la producción; 7) el libre mercado puede erradicar el hambre; 8) la respuesta está en el libre comercio; 9) los pobres están demasiado hambrientos como para poder rebelarse; 10) una mayor

ayuda de Estados Unidos ayudará a combatir el hambre; 11) en el fondo el hambre beneficia a los ciudadanos estadounidenses; 12) hay que elegir: o alimentos o libertad.

El libro se dirige claramente a los lectores estadounidenses; y toda la argumentación está centrada en la perspectiva norteamericana. Se trata de un libro con vocación de “best seller”; tiene todos los ingredientes para ello: claridad, abundancia de informaciones fácilmente comprensibles, estilo provocador, etc. Dentro de un estilo muy “militante”, que a veces resulta un tanto “panfletario”, da que pensar.

José J. Romero Rodríguez

DESARROLLO

MEADOWS, D.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. (2004), *Limits to Growth. The 30-Year Update*, Vermont, Chelsea Green Publishing Company, White River Junction, 338 págs.

En 1972 la publicación de “Los límites del crecimiento” (Fondo de Cultura Económica, México), el primer Informe al Club de Roma, constituyó un notable éxito editorial a escala mundial. Podría decirse que representó la primera gran llamada de atención acerca de la insoste-

nibilidad del modelo de crecimiento del planeta, “si todo continuaba como hasta ahora”. Basado en un sofisticado modelo mundial ideado por Jay Forrester, utilizando la metodología de la dinámica de sistemas, aquel informe anunciaba que, si no se tomaban las medidas correctoras necesarias y urgentes, el planeta en su conjunto y el sistema económico en particular podrían colapsarse, debido al agotamiento de los recursos no renovables y a la generación de niveles insostenibles de contaminación. Según sus conclusiones, sólo una estrategia basada en la limitación del crecimiento económico y del crecimiento demográfico podría garantizar la supervivencia del planeta. Aquel informe fue calificado por muchos de pesimista.

Veinte años después el mismo equipo de autores publicó una actualización de su investigación que se titulaba significativamente “Beyond the Limits” (“Más allá de los límites”, Ed. El País/Aguilar, Madrid) que no hacía más que revisar los escenarios del primer informe, tras perfeccionar el modelo y completar y mejorar los datos estadísticos que lo alimentaban. En aquella ocasión, las conclusiones no eran más halagüeñas.

Pues bien, al cumplirse los 30 años de la primera publicación, los autores acometieron de nuevo la tarea de rehacer sus cálculos y previsiones; esta vez, la obra se terminó después del fallecimiento de Donella Meadows, de alguna manera líder del equipo. De nuevo se introducen mejoras en el modelo y en las estadísticas. De nuevo se simula un número significativo de escenarios (10 en total). De nuevo se concluye –era previsible– que hemos sobrepasado el límite de saturación del planeta; que las

medidas tendentes a frenar el consumo de recursos no renovables y evitar los efectos perniciosos del crecimiento económico sobre el ecosistema, que debieron tomarse hace 25 años, no han sido tomadas; que la huella de la humanidad sobre el planeta está siendo devastadora; que aún estamos a tiempo... Nada que no sepamos. ¿Llegaremos tarde?

José J. Romero Rodríguez

SOCIOLOGÍA

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (Dir.) (2005), *Envejecimiento y dependencia. Situación actual y retos de futuro*, Barcelona, Ed. Caixa Catalunya.

Esta publicación de Caixa Catalunya trata uno de los principales aspectos analizados en el editorial “Tercera edad: entre oportunidad y dependencia” publicado en el num.238 de la *Revista de Fomento Social*. Este texto llegó a nuestras manos cuando ya estaba en imprenta ese número, por lo que no fue posible citarlo; en todo caso, mediante esta reseña lo damos a conocer a nuestros lectores que podrán encontrar en sus páginas datos y análisis complementarios de los nuestros.

Sus autores han sido G. López Casasnovas, A. Comas Herrera, M. Monteverde Verdenelli, D. Casado Marín, J.R. Caso García y P. Ibern Regàs, profesores de las universidades Pompeu Fabra, Barcelona y de la London School of Economics and Political Science. Este título forma parte

de una investigación apoyada por el "Programa de Promoción del Conocimiento" del Ministerio de Educación y Ciencia.

Comprende seis capítulos:

1. "La protección pública de la dependencia: aspectos básicos para su abordaje", en el que se recogen las alternativas de intervención para la protección pública de la dependencia: a) aseguramiento de la protección; b) provisión pública de la prestación; y c) regulación pública de un plan de ahorro. Alude también al tratamiento propuesto por el gobierno español que ha optado por un servicio asistencialista, gestionado por la Administración y financiado en su mayor parte por la Seguridad Social.

2. "Gasto futuro en servicios a la gente de la tercera edad con dependencia", estudia los factores que afectan al gasto en cuatro países: Alemania, España, Italia y Reino Unido y también en Cataluña, mostrando la incidencia sobre el gasto de los cambios en la distintas variables.

3. "Esperanzas de vida en salud y costes individuales de cuidados de larga duración en España"; en este capítulo se estudian los costes de los cuidados de larga duración en función de la duración de la discapacidad, distinguiendo la población femenina de la masculina y de las edades de referencia, todo ello aplicado al caso español, teniendo en cuenta que para 2050 España será uno de los países más envejecidos del mundo.

4. "La atención a la dependencia en Cataluña: una visión panorámica", trata de cuantificar el número de personas dependientes en Cataluña para lo cual plantea la forma de medir la potencial

incapacidad, que concreta en la necesidad de ayuda en ciertas actividades: bañarse, vestirse, etc.

5. "La cobertura de la dependencia. Análisis de diversas experiencias europeas, mejores prácticas y su aplicabilidad en España", realiza una tipología de la atención a la dependencia en varios países: Austria, Alemania, Reino Unido, Italia y otros, con vistas a la futura Ley de Atención a las Personas Dependientes en España. Dentro de los aspectos tratados subraya los problemas de financiación del sistema.

6. "El aseguramiento y la atención a la dependencia cuando envejecemos. Bases para una propuesta factible y responsable", parte del dato de que el 23,5 % de la población mayor de 65 años sufre alguna limitación. Para resolver esta necesidad propone diversas opciones, si bien, el autor se inclina por un sistema mixto de financiación pública y privada articulado a través de compañías aseguradoras.

Hay frecuentes alusiones en los diversos capítulos al Libro Blanco del IMSERSO (2005), sobre la *Atención a las personas en situación de dependencia en España*, que sin duda va a determinar muchos de los aspectos que recogerá la futura Ley ya citada.

En resumen, se trata de un libro, que aunque un poco falto de unidad, profundiza en un "nuevo" problema, cuya importancia irá aumentando en los próximos años, aportando datos y propuestas que proporcionan un panorama bastante completo del tratamiento de la dependencia.

Adolfo Rodero Franganillo

GLOBALIZACIÓN Y ONG

GÓMEZ GIL, C. (2004), *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Barcelona, Ed. Icaria, 230 págs.

El autor ha estudiado en diversas obras temas relacionados con el desarrollo, la cooperación internacional, las políticas de inmigración etc. El libro tiene dos partes: la primera sobre “Globalización, Estado y gobernanza: la necesidad de nuevos agentes pluridimensionales” consiste en un análisis del proceso de globalización y de los cambios de actores que se están produciendo en el espacio global; termina ese primer capítulo situando a las ONG como elementos esenciales de la globalización así analizada. En la el capítulo segundo analiza los orígenes históricos de las ONG y el por qué de su generalización, así como su presencia y significación en las grandes instituciones multilaterales (FMI, BM, ONU, OMC, OCDE); define las características de una tipología de ONGD (basada en la muy conocida de David Korten) y su potencialidad económica en el marco del llamado Tercer Sector, con una especial referencia al caso español. Termina la obra con un breve capítulo de conclusiones y propuesta de “Nueva ética en la actuación de las ONG.

Éste es un libro crítico sobre las ONGD. Su tesis es que, en su mayoría, estas nuevas organizaciones son funcionales al sistema globalizador. Algunas de sus afirmaciones conclusivas son muy expresivas al respecto: “De esta forma se ha pulverizado la idea de los Estados

como espacios de compensación y solidaridad social, siendo sustituidos por esta gama de actores que aparecen como organizaciones sociales, si bien presentan perfiles extraordinariamente complejos”; las ONG han tenido que asumir “las exigencias que recibían de los gobiernos para optar a sus recursos y a gestionar sus servicios, renunciando a cambio a parcelas cada vez mayores de autonomía crítica y programática”; su presencia “ha lubricado el avance de un liberalismo que ha sido capaz de comprender y entender el papel crucial de estas organizaciones sociales en el nuevo orden mundial”; “lo que ha permitido que cada vez más instituciones ajenas a sus principios básicos y valores esenciales hayan decidido ampararse en estas siglas para desarrollar su actuación”. (Cfr. pp. 205 ss.).

En fin, lo menos que se puede decir es que el autor no ha tenido miedo a “manchar a los ángeles”. ¿Se pasa quizá un poco? Seguramente el autor tiene razón en muchas de sus críticas, pero nos tememos que este tipo de alegatos paradójicamente fortalece la posición de los enemigos de la solidaridad.

José J. Romero Rodríguez

DESARROLLO

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2005), *Trade and Development Report, 2005*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 204 págs.

Como cada año, la UNCTAD ha hecho público en septiembre su informe anual. En el informe de este año se presta especial atención al estado de avance en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), y se asegura que se ha producido una mejoría al respecto en relación con los tres últimos años, dado que el crecimiento en los países en desarrollo ha sido más significativo. Como es sabido, *China e India se han convertido en los nuevos motores de crecimiento económico. Gracias a su vigorosa expansión y a su apetito por los recursos naturales, muchos de sus socios comerciales en desarrollo han cosechado, por primera vez en 20 años, beneficios inesperados de las subidas de los precios de los productos básicos y del fuerte aumento de la demanda de productos intermedios.*

Pero también se señala –una vez más– que, en ciertas regiones, el progreso está lejos de ser satisfactorio. Tal es el caso del África Subsahariana.

Asimismo, *en el Informe se pone de*

manifiesto que el principal motor del crecimiento, la economía de los Estados Unidos, puede quedarse sin gas antes de que otros países o regiones sean capaces de tomar el relevo. Los países de la Unión Monetaria Europea han sido incapaces de salir de un largo período de estancamiento económico, y el Japón, a pesar de cierta mejoría, sigue luchando contra la deflación.

Por otro lado, los economistas de la UNCTAD sostienen que los desequilibrios mundiales por cuenta corriente – un contexto en el cual el déficit de los Estados Unidos es la contrapartida de las dos terceras partes del excedente mundial – deben ser afrontados de forma coordinada y multilateral si no se quiere echar a perder los avances que se han hecho recientemente para lograr los ODM.

Según Kofi A. Annan, Secretario General de Naciones Unidas, que firma el prólogo de este Informe, éstos podrán alcanzarse sólo en la medida en que “se rompa con el concepto habitual de negocio”. Para ello recomienda “un enfoque global, basado en la acción internacional con la participación efectiva de los países en desarrollo en la coordinación de la política global”. Todo un programa...

José J. Romero Rodríguez

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^º 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 ARCEÑEGUI 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 €

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 AUTONÓMICA. 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^º CARMEN LÓPEZ y JOSÉ J. ROMERO (Coord.) 18,15 €

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**

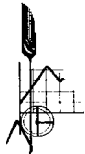
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID. ☎ 915 708 759. Fax: 915 708 580

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 olivereras	10,22
M. CORDOBÉS MADUENO; J. Mª MUÑOZ 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 Mª 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 Algaída Editores) (*)	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y Mª 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 olivereras	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. RUL-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 O CERÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	5,32
J. M. CARIDAD O CERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz– Minkowski	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 GAÑÁN, Curso teórico–práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaida Editores)	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, 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 01

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

72 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Enero-Abril 2005

SUMARIO

I. Artículos

- Mª del Mar Holgado Molina
Juliette Milgram Baleix
Mª del Sol Ostos Rey
Inés P. Murillo Huertas
Fernando Núñez Hernández
Carlos Usabiaga Ibáñez
Xosé C. Álvarez Villamarín
María José Caride Estévez
Xosé M. González Martínez
Teresa María Ortega López
- Andalucía en el mercado marroquí: expectativas ante la zona de libre comercio
Análisis del Diferencial de Desempleo Andaluz y Extremeño
Evaluación económica del servicio de recogida de basuras en los municipios gallegos
La protesta en el Sur. Conflictividad laboral y oposición sindical en Andalucía bajo la dictadura franquista, 1958-1975

II. Notas

- Josefina Vaca
Horacio Cao
Manuel Ángel Tarancón Morán
Gabriel Villa
Sebastián Lozano
Berlarmino Adenso-Díaz
- Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina
Diferencias estructurales en las actividades del turismo entre Andalucía y comunidad valenciana: aplicación del análisis input-output cualitativo con análisis de sensibilidad
Reasignación de contenedores de vidrio en los municipios asturianos

III. Recensiones y Reseñas Bibliográficas

- Delgado Serrano, Mª Del Mar
Villalba Cabello, F.
Luxán Meléndez, S.
Titos Martínez, M.
- La política rural europea en la encrucijada (José J. Romero Rodríguez)
Análisis económico-financiero de la empresa andaluza (Adolfo Rodero Franquillo)
Los puertos francos de Canarias. Ciento cincuenta años de historia (Juan Antonio Lacomba)
Rodríguez-Acosta banqueros granadinos (Juan Antonio Lacomba)

IV. Documentación

- José Sánchez Maldonado
Bienvenido Ortega Aguaza
- Evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA 2000-2006)
Resumen de conclusiones y recomendaciones

V. Textos

- Cristóbal García Montoro
- Los montes de Málaga en 1879 (Dos reportajes de Francisco de Asís Pacheco)

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 952 13 12 97

73 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2005

SUMARIO

I. Artículos

- Carlos Rodríguez González** Un análisis comparado de la inversión extranjera directa efectiva y potencial de las regiones españolas
- Thisj Ten Raa**
José Manuel Rueda Cantuche Análisis de las producciones secundarias en la economía andaluza
- David Jesús Moscoso Sánchez** Las dimensiones del desarrollo rural y su engranaje en los procesos de desarrollo comarcal de Andalucía

II. Notas

- Jesús Fernando Lampón Caride**
Ana Isabel Martínez Senra Marketing en Internet: el sector vitivinícola gallego
- Juan Antonio Duro** Análisis de agrupaciones provinciales a partir del enfoque de desigualdad y polarización
- José Miguel Martínez Paz**
Federico Martínez-carrasco Pleite
Rafaela Dios Palomares La industria de conservas vegetales de la Región de Murcia. Análisis de eficiencia técnica
- Fermín López Unzu**
Noelia Rodríguez Ferrero Eficiencia económica de las nuevas obras del plan hidrológico para el regadío en la Cuenca del Guadalquivir

III. Recensiones y Reseñas Bibliográficas

- Morillo Martín, D.** Salir a trabajar. Procesos migratorios y estrategias migratorias de los grupos domésticos en la Sierra Sur de Sevilla (José Troyano Pérez)
- Martín Gutiérrez, M.** La organización del paisaje rural durante la baja edad media. El ejemplo de Jerez de la Frontera (Juan Antonio Lacomba)
- Márquez Domínguez, J.A.** Fronteras en movimiento (Adolfo Rodero Franganillo)
- A. Ivars, J.** Planificación turística de los espacios regionales en España (José Luis Sánchez Ollero)
- Usabлага Ibáñez, C.** El diferencial de desempleo andaluz (Miguel Ángel Galindo Martín)

IV. Documentación

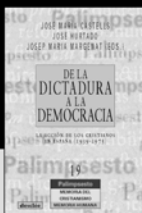
- Antonio J. Narváez Bueno** El proyecto de Directiva Bolkestein
Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

V. Textos

- Cristóbal García Montoro** La siderurgia malagueña en su momento de apogeo: un texto de Ramón de la Sagra (1845)

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 952 13 12 97

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, Desclee 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 la editorial Desclee de Brouwer (c. Henao 6, 3º dcha., 48004 BILBAO; info@edesclée.com) o 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 "Fomento 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>

Revista de Fomento Social
BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Apellidos _____
Nombre _____
Empresa/institución _____
N.I.F. _____

Dirección _____
Población _____
Código postal _____ Provincia _____
País / Estado _____

Teléfono/s _____ / _____ ; _____ / _____
Fax _____ / _____ Correo elect. _____

Deseo suscribirme por un año

- a partir de _____
 a partir de enero de 2005
 a partir del próximo número

Precio de la suscripción anual (2005): 34 euros

Número de ejemplares: _____

Forma de pago

Giro postal nº _____ a INSA-ETEA.
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Cheque a nombre de INSA-ETEA

Banco _____ Ciudad _____

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Domiciliación bancaria: Rellene boletín adjunto.

_____, a _____ de _____ de 200 ____.

(firmado:)

Recorte esta hoja y envíela a
Revista de Fomento Social
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Nosotros nos ocuparemos de la tramitación bancaria.

Sr. Director

Banco/ Caja de ahorros _____
Sucursal _____
Población _____
Provincia _____

Muy Señor mío:

Le ruego se sirva cargar, hasta nueva orden, a la cuenta corriente, indicada en este boletín, que tengo abierta en esa entidad, el recibo que le presente INSA-ETEA de Córdoba por la suscripción a la Revista de Fomento Social.

CCC

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Atentamente,

_____, a _____ de _____ de 200 ____.

(firmado:)

Personas a las que puede interesar Revista de Fomento Social. Recorte este cupón, dándonos a conocer, sin ningún compromiso por su parte, nombres de personas a quienes pudiera interesar recibir o conocer nuestra revista, y envíelo a Revista de Fomento Social. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____

Apellidos y nombre _____
Dirección _____
Población _____ Código postal _____
Provincia / País / Estado _____