
REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 214 – VOLUMEN 54

ABRIL–JUNIO 1999

EDITORIAL

- *Las elecciones del 13 de junio: ¿Qué modelo de Democracia?* 161

ESTUDIOS

- M^a Luz ORTEGA CARPIO y Pedro CALDENTEY DEL POZO: *La política regional: pilar del proceso de integración europea* 177
- Daniel IZUZQUIZA S.J.: *Reflexiones éticas sobre los programas de sustitución para dependientes a opiáceos* 197
- Pilar TIRADO VALENCIA: *Implicaciones de los sistemas de contabilidad de gestión sobre los recursos humanos* 221
- Juan A. ESTRADA DÍAZ S.J.: *Las contradicciones de Kosovo* 245
- Antonio MARZAL FUENTES: *Miedo del trabajador y derecho social...* 261

BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones* 271
- *Reseñas* 281



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 161–176

Las elecciones del 13 de junio: ¿Qué modelo de Democracia?

Consejo de Redacción

Cabría decir que las del 13 de junio pasado han sido «unas elecciones más». Entonces estaría de más también este comentario electoral. Quizás hubiera sido mejor centrar nuestra atención en asuntos tan graves como la guerra de Kosovo. Pero de ella se ha dicho ya casi todo...(1). ¿Por qué nos hemos decidido finalmente por las recientes elecciones? No tanto por los aspectos específicos de esta convocatoria –aunque no prescindiremos de comentar algunos– cuanto por algunas cuestiones de fondo que hemos querido reflejar en el título de este comentario: ¿qué modelo de democracia? Nuestro objetivo es, por consiguiente, reflexionar sobre el modelo hacia el que nuestra organización política parece

(1) Véase en este mismo número las reflexiones de nuestro colaborador Juan Antonio Estrada, tituladas «Las contradicciones de Kosovo». Recomendamos también a nuestros lectores la lectura del texto editorial de nuestra revista hermana *Razón y Fe* de junio de 1999 con cuya valoración nos identificamos plenamente.

encaminarse (2). Democrático, por supuesto. Pero dentro de la democracia hay diferentes modalidades, cuyos valores y cuya viabilidad no son equivalentes.

Con esa preocupación de fondo recorreremos los principales aspectos de todo el proceso electoral: el contexto, la campaña, los resultados y sus consecuencias.

Introducción: lo que estaba en juego

Como es bien sabido, los ciudadanos españoles acudimos a las urnas ese domingo de junio para determinar con nuestro voto la composición de todos los ayuntamientos de España, de los parlamentos de la mayoría de las Comunidades Autónomas (todas menos Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y de los 64 hombres y mujeres que habrán de representar a nuestros partidos políticos en el Parlamento europeo de Estrasburgo. También es conocido que las elecciones europeas se celebraban en esos mismos días en los 15 países de la Unión Europea. En esas elecciones, por tanto, lo que directamente estaba en juego eran los problemas municipales y autonómicos y la composición del Parlamento europeo. No se trataba en teoría de un «examen a Aznar» para comprobar si, según los ciudadanos, «España va bien»... Pero es inevitable que los resultados de estas elecciones se consideren también como una primera aproximación a lo que podría ocurrir en unas próximas elecciones generales. Y no han faltado opiniones de los líderes de los partidos insistiendo precisamente en esta idea.

Algunas novedades se daban en las tres convocatorias simultáneas, que conviene destacar, aunque no han estado muy presentes en la conciencia de los electores:

◀ **Elecciones municipales.** *Como consecuencia del paquete de reformas legislativas que siguieron al llamado Pacto Local en abril del presente año, los nuevos ayuntamientos van a tener un marco institucional ligeramente distinto. Su rasgo más característico es el de una cierta «tendencia presidencialista»: aunque no se llega a que el alcalde sea automáticamente el cabeza de la lista más votada, se atribuye a éste una mayor autonomía frente al pleno, al cual le corresponde aprobar sólo las «grandes decisiones» (reglamento orgánico, presupuesto, ordenanzas fiscales, y diseño urbanístico global a través del PGOU).*

(2) Precisamente sobre las anteriores elecciones municipales reflexionábamos (a priori) en nuestro artículo editorial del nº 197, enero-marzo 1995, pp. 3-16.

◀ **Elecciones autonómicas.** *Se celebraban esta vez en un marco de homogeneización y diferenciación. La homogeneización deriva de los pactos locales de 1992, que está produciendo una elevación del techo competencial de las CCAA de vía lenta, que homogeneiza todo el mapa autonómico español. Simultáneamente, y como explicable contraste, se acentúan las tendencias a la «diferenciación» de las otras CCAA, especialmente las «históricas». Han sido una ocasión para ello los pactos firmados a raíz de las últimas elecciones generales, así como la situación política en el País Vasco y el «proceso de paz» allí iniciado.*

◀ **Elecciones al Parlamento europeo.** *En este caso el cambio es más difícil de comprender, aunque de gran trascendencia porque supone un avance sustancial en el largo camino hacia un sistema verdaderamente democrático en la Unión Europea. Según los Tratados fundacionales, el poder legislativo de la Unión Europea residía esencialmente en el Consejo de Ministros, el cual se encargaba del control de la Comisión, a la que correspondía el poder ejecutivo. Desde 1979, con la elección del Parlamento por sufragio universal, la «demanda democrática» se situó en el corazón del debate europeo, aunque dicho Parlamento apenas poseía competencias para tener un peso significativo. Ha sido el Tratado de Maastricht (1992) y, más aún, el de Amsterdam (que entró en vigor precisamente el 1 de mayo pasado) los que le han dado un poder creciente, acorde con su condición de órgano de verdadera representación democrática. En el modelo resultante se da una original cohabitación de dos cuerpos legislativos, el Consejo y el Parlamento. Pero el Parlamento ejerce esta función, no legislando en sentido estricto, sino filtrando los proyectos de ley y controlándolos. Por otra parte se reconoce a este órgano un poder de co-decisión (con el Consejo de Ministros) sobre numerosos temas, así como la aprobación del presupuesto y del nombramiento del Presidente de la Comisión; incluso pueden destituir a la Comisión europea si logran reunir dos tercios de los votos a favor de una moción de censura. El Parlamento se transforma así, paulatinamente, en un elemento determinante en el equilibrio de poderes como expresión de la voluntad democrática de los ciudadanos europeos.*

El contexto previo de estas elecciones

*Estas elecciones se han celebrado en un **contexto nacional** muy diferente al que rodeó los anteriores comicios, marcados en 1995 por el declive del PSOE*

y el considerable deterioro del gobierno de Felipe González debido en buena parte a los sucesivos escándalos (los llamados casos FILESA, Roldán, Mariano Rubio, BOE...) y al grave problema del GAL, ciertamente muy instrumentalizado y rentabilizado por Aznar y su partido. Hoy la situación es diferente.

Algunos hechos que rodean significativamente estos comicios podrían ser: la dimisión de José Borrell como candidato a la Presidencia de Gobierno, pocas semanas antes del 13 de junio, que acentuó la crisis de liderazgo del principal partido de la oposición e hizo temer a los socialistas un posible descalabro electoral; algunas acusaciones de corrupción contra el PP, tan mal llevadas por el Gobierno, que ha caído en algunos de los mismos errores de los que acusó al PSOE; la situación política en el País Vasco, el incierto proceso de paz y los problemáticos pactos nacionalistas; la (auto)marginación de IU... Todo ello ha llevado a un ambiente preelectoral marcado por el triunfalismo del PP y por un cierto desconcierto en el PSOE...

El contexto europeo, inmediato a las elecciones, está marcado por tres hechos relevantes. Estos tres hechos suponen sendos retos para la construcción europea durante el periodo de la próxima legislatura.

◀ *En el terreno económico y financiero, la consolidación de las instituciones de la unión monetaria. La debilidad del euro frente al dólar (una cura de humildad que choca contra las expectativas existentes a finales de 1998) se une a esa cierta imagen de perplejidad y escasa voluntad de actuación que caracterizan al Banco Central Europeo en los comienzos de su andadura.*

◀ *En el terreno institucional, la dimisión de la Comisión europea el 16 de marzo de este año. Era el precio que se exigía pagar a ésta por las irregularidades constatadas en su propia actividad. Y era también una manifestación del deseo por parte del Parlamento europeo de mostrar su creciente poder. El hecho, que puede considerarse como un paso en el reajuste entre las instituciones europeas y el equilibrio entre ellas, no debería llevar a la opinión pública a pensar que la Comisión es un nido de corrupción: porque la Comisión, esencial en el entramado organizativo de la Unión, se ha caracterizado en general por una intachable gestión libre de toda sospecha. Sin duda es mucho mayor el volumen de fraude o de aprovechamientos irregulares de los fondos comunitarios a escala nacional: el llamado «caso del lino» en España es un ejemplo flagrante de ello.*

◀ *El hecho más relevante de estos meses se ha dado en el ámbito de las*

relaciones exteriores. La participación en la guerra de Kosovo –con un papel subsidiario y subordinado a los Estados Unidos en lo militar, lo estratégico y lo diplomático– es una manifestación más de la debilidad de la Unión en los asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común. Sin entrar en las consecuencias previsibles de lo que se ha presentado como una indudable «victoria» de la OTAN, la guerra ha servido para acelerar el nombramiento de «Señor PESC» en la persona de Javier Solana, una vez que abandone su cargo de Secretario General de la OTAN.

¿Una campaña a «la americana»?

En relación con el desarrollo de la campaña electoral cabe destacar tres aspectos relativos al mensaje electoral, a la inexistencia de debates públicos y a la inasistencia del gran público a los mítines; no son específicos de ella, pero, precisamente por su reiteración, suscitan serios interrogantes sobre cómo se entiende hoy la política:

◀ **El mensaje electoral.** *Se ha basado en el ataque al adversario político, dejando casi completamente al margen la presentación de los programas. En ese ataque la objetividad ha brillado por su ausencia. Más recordaba a los recursos de la propaganda, y de la más vulgar, a la que el ciudadano está, por desgracia, tan acostumbrado. Y la reacción del elector era la misma que suele tener ante la propaganda publicitaria... Paradójicamente, quizás el único partido que parece haber centrado su campaña en los programas (IU) no ha salido precisamente muy bien parado...*

◀ **La inexistencia de debates públicos.** *Es una consecuencia de lo anterior, que prueba la desconfianza de la clase política en la capacidad de los programas y el contraste de ideas para la captación del electorado. Ello expresa y genera, a la vez, un creciente desinterés de la ciudadanía por los procesos electorales.*

◀ **La inasistencia del gran público a los mítines.** *Quedan ya lejos los tiempos de la transición, en que figuras legendarias –como Adolfo Suárez, Felipe González o Santiago Carrillo– llenaban estadios y plazas de toros y provocaban el entusiasmo de los asistentes. Hoy los actos electorales quedan para los incondicionales, mientras que la mayoría se desentiende de todo eso, mostrando una vez más su desinterés y apatía.*

En resumen, la campaña es algo que el ciudadano soporta estoicamente. Al

término de la misma, cada uno emite su voto de una forma intuitiva y desinformada, dejándose llevar en todo caso de afinidades ideológicas... ¿Cambiaría mucho el sentido del voto de cada ciudadano si no hubiese campaña?

Lo más grave de todo esto es que se trata de algo conocido, permitido ¿y pretendido? por la clase política. Supone mantener al ciudadano lo más alejado posible de las cuestiones políticas, recurriendo a él sólo para lo imprescindible: el voto. La vía más racional para conseguir su voto sería la propuesta de un programa coherente. Pero esto exige introducir al ciudadano en un largo debate sobre cuestiones complejas, para las que se presupone que no tiene ni conocimientos ni tiempo. Entonces se opta por otra estrategia, que se apoya más en la lógica del mercado y en los recursos del marketing: lo que interesa es convencer al ciudadano para que dé su voto; pero eso no exige un debate a fondo de los programas; es más sencillo y eficaz ofrecer una imagen atractiva de un candidato capaz de atraer la atención del ciudadano. Los medios de comunicación se encargan de todo lo demás. Se llega así a esas parafernalias «circenses» que tienen su expresión más acabada en las campañas electorales de Estados Unidos, las cuales parecen ser cada vez más el paradigma de lo que se hace en Europa.

¿Es esta la mejor manera de fomentar una sociedad atenta a las cuestiones públicas y un ciudadano responsable más allá de la búsqueda de sus intereses privados? ¿Es esa la forma más adecuada de entender la democracia? ¿No estamos ante una democracia bajo mínimos, reducida a su ínfima expresión, que consistiría en legitimar al gobernante mediante la formalidad de un voto emitido de la forma más «descomprometida» posible?

La participación

Si se comparan los datos de participación con los anteriores comicios del mismo género (siempre en las elecciones generales el porcentaje de participación es mayor), resulta que ésta aumentó respecto a las europeas de 1994 y cayó en torno a cinco puntos respecto a las municipales de 1995. Lo segundo puede interpretarse como una confirmación de la apatía creciente de los ciudadanos respecto a los procesos electorales. El aumento de participación en las europeas se explica quizás como un voto «de

inercia» por la participación en las municipales.

Esta coincidencia de convocatorias electorales, que ha estimulado por inercia el voto de los españoles para el Parlamento europeo, no es teóricamente deseable, pero es prácticamente inevitable como consecuencia del coste económico y psicológico de todo proceso electoral. No mezclar los procesos permitiría que los debates se separasen y las opciones se clarificasen en contextos claros y distintos. Al mezclarlos se provoca un detrimento del interés a medida que el ámbito electoral se aleja geográficamente del ciudadano. Un indicador que apoyaría esta tesis es la casi nula atención prestada por los candidatos a los temas europeos en la campaña: y era, sin embargo, en ese nivel donde las novedades eran más importantes, como ya quedó indicado más arriba.

La participación en las elecciones europeas merece algún comentario adicional, sobre todo si se compara con lo ocurrido en el conjunto de la Unión. Con escasas excepciones, los niveles de participación han sido bajísimos: la media se ha quedado en un 49,6%, seis puntos por debajo de 1994.

Con todo, hay algunas diferencias significativas entre países. En general, ha disminuido la participación en los países «contribuyentes netos» (desde el punto de vista de su aportación financiera a la UE), mientras que ha sido mayor en los países «receptores netos». Ha sido llamativamente baja—el 24%—en el Reino Unido (con la excepción de Irlanda del Norte): tal resultado no puede relacionarse sólo con el tradicional recelo de los británicos hacia las cuestiones europeas, sino que supone además un duro revés para los esfuerzos de Tony Blair para acelerar la integración en la Unión Europea. La participación no ha llegado a un tercio ni en los Países Bajos ni en Finlandia. En la mayoría ha oscilado entre el 40 y el 50%: es el caso de Alemania, Francia, Portugal y Austria. En Dinamarca, a pesar de ser un país considerado como euroescéptico, la participación ha sido similar a la media europea, algo más del 50%.

Estos índices tan bajos de participación—en todo caso superior a la de las elecciones al Congreso o a las presidenciales americanas—encierran una fuerte contradicción: ahora que se ha profundizado en la construcción europea y que se va a elegir precisamente a la institución que más competencias ha ganado en los últimas reformas, el ciudadano opta mayoritariamente por no pronunciarse. ¿Es que no le interesa el proyecto europeo? ¿Es que no conoce suficientemente el Parlamento Europeo ni las tareas que le corresponden? ¿Es que considera el proceso de construcción europea como algo lejano? ¿Es que

desconoce la posición de cada partido respecto a la Unión Europea? Para aumentar las contradicciones las encuestas muestran que una mayoría de los europeos exigen que la Unión Europea haga más: pero cuando se les pregunta cómo quieren que sea esta Europa, apenas el 50% de ellos se expresan. ¿Valdría como atenuante de este silencio el que la campaña estuviese oscurecida por los acontecimientos en Kosovo, que fueron el centro de interés de la opinión pública y los medios de comunicación en aquellas semanas?

Los resultados: ¿bipartidismo creciente?

Como ha sido ya más que constatado, el hecho global más significativo es la victoria del PP en las tres confrontaciones. Pero las diferencias con el PSOE se han reducido en unos cinco puntos en las autonómicas y europeas, mientras que en la municipales se ha producido un empate técnico entre los dos grandes partidos. En las municipales el PP ha perdido casi medio millón de votos (algo menos del 1%), mientras que el PSOE ha ganado algo más de 450.000 (cerca del 3,5%). ¿Significa esto que el PSOE se recupera después de la crisis de 1995, de la que tan astutamente se aprovechó entonces el PP? Y si el PP se ha presentado a estos comicios con algunos buenos resultados en la política nacional, ¿puede interpretarse su débil caída como que el partido gobernante está ya tocando su techo electoral?

En todo caso, estos dos grandes partidos nacionales acaparan cada vez más el voto ciudadano. Este dato tampoco debe pasar desapercibido. En las municipales, el porcentaje de votos a favor del PP y del PSOE se ha aproximado ya al 70%, aumentando 2,55% respecto a las elecciones de 1995. Este resultado parece confirmar una creciente tendencia al bipartidismo imperfecto, no totalmente consolidado, pero puede entenderse también como una progresiva concentración en el «centro político» del electorado español—que coincide con lo que ocurre en Europa occidental—. Este centrismo sería la expresión—tanto en la Europa desarrollada como en España— del predominio de las clases medias, relativamente satisfechas, que no quieren revoluciones porque tienen mucho que perder y casi nada que ganar...

Estamos ante otro hecho importante de la evolución política en este final de siglo: el predominio de los partidos de centro, que buscan los votos en las demandas corporativas de los distintos grupos que componen esas clases

medias, más allá de las orientaciones ideológicas que los identificaron en el pasado. Por eso sus programas, cuando se conocen, resultan tan ambiguos y tan parecidos que llegan a desconcertar al electorado, hasta el punto de no encontrar en ellos motivos claros para optar por un partido o por otro. En estas condiciones no tiene nada de extraño que el voto se decida por cierta inercia del pasado o por vagas afinidades ideológicas o personalistas, sobre todo cuando la confianza en las promesas electorales cada vez está más debilitada entre los ciudadanos.

En este marco habría que situar la caída en picado de IU: los electores, a los que los logros de las sociedades desarrolladas han hecho por lo general tan pragmáticos y conservadores, aprecian poco las propuestas alternativas globales de Julio Anguita y huyen de lo que consideran falta de realismo (por ejemplo, su postura radicalmente anti-OTAN en la guerra de Kosovo).

Esto no elimina el protagonismo de IU en el puro juego de las matemáticas electorales. Porque el voto conjunto de los dos partidos principales de la izquierda (PSOE + IU) en las elecciones municipales, a pesar del descalabro de IU, sigue superando al conjunto formado por el PP + CiU + PNV en algo más de un punto. Esta diferencia se agranda considerablemente en los pequeños municipios y se atenúa en los grandes núcleos urbanos: pero en éstos, aunque sigue predominando el PP, lo hace con menos holgura que en los anteriores comicios. IU no ha ignorado esta posición estratégica suya, como se verá al hablar de pactos electorales, pero al precio de renunciar a algunas de sus posturas más radicales (o cubrirlas con el socorrido velo del silencio).

Los resultados obtenidos por los partidos nacionalistas, que tienen un papel tan determinante en España a pesar de sus escasas dimensiones globales, merecen también un comentario. Primer dato: los partidos nacionalistas que han intervenido en pactos con el PP (CiU y PNV) han experimentado un notable descenso. En cambio, el BNG, tan reacio a la política de pactos con el PP gallego, ha visto premiada su independencia con un incremento de su electorado superior al 45%. Curiosamente, sin embargo, el PA ha ganado, a pesar de su pacto con el PSOE en el gobierno andaluz, casi un 43% de los votos (aunque haya perdido mucha fuerza en su feudo más apetecido, Sevilla, donde antes había pactado con el PP). Por su parte, EH ha visto incrementados sus votos en más de un 50%, como muestra del posible reconocimiento por parte del electorado vasco de su aportación a la causa de la paz.

Tampoco deben ignorarse los más de 400.000 votos en blanco. Esa cifra, excepcionalmente alta, supone un voto de castigo a toda la clase política por parte de un electorado especialmente responsable que no se contenta con la simple abstención, siempre tan ambigua. Este dato apenas se menciona ni se interpreta. Pero ¿no merecería en una democracia madura que se tradujera en escaños vacíos?

Los pactos postelectorales y el debate sobre su legitimidad

Dada la situación política española en general, y dados los resultados de las elecciones municipales en particular, llegó inevitablemente el momento de plantearse la posibilidad de los pactos postelectorales. Y llegó también, consecuentemente, el debate sobre su oportunidad y sobre su legitimidad. ¿Qué decir de ellos? Ni pueden ser excluidos de forma absoluta, ni se puede aceptar cualquier forma de pacto.

El dato de partida es que ninguna formación política ha obtenido en muchos municipios una mayoría suficiente para gobernar en solitario. En esos casos la negociación y el pacto siempre serán necesarios: bien sobre temas puntuales, cuando el partido que tiene la mayoría relativa se decide a gobernar en minoría, con una previsible y problemática inestabilidad; bien de forma global buscando una mayoría más estable, aunque un tanto artificial. Este segundo caso no es bien visto en general, ya que se considera el pacto como una traición al programa presentado y a los votantes que apoyaron ese programa. Pensamos, sin embargo, que esta postura es excesivamente simplista y no consecuente con la esencia misma de la política.

*Vaya por delante nuestro reconocimiento de que, en sociedades tan plurales y políticamente tan fragmentadas como las nuestras, **los pactos son necesarios, legales y legítimos**. Los pactos son, justamente, la expresión del «arte de la política». Si la política es «el arte de lo posible», en ella predomina la búsqueda de formas viables de convivencia, construidas a través del diálogo y la negociación para encontrar modelos en el que se reconozca la mayor parte posible de la sociedad. Por otro lado, la necesidad de pactar tiene ventajas prácticas indudables: modera las actitudes de unos y otros, evitando que una mayoría prepotente ignore sistemáticamente todo lo que venga de la oposición; fuerza a los gobernantes a tener en cuenta intereses plurales, en una sociedad*

que es, se quiera o no, esencialmente plural; da a cada formación la posibilidad de aprovecharse legítimamente de los beneficios del poder a los que tienen derecho por haber obtenido un número determinado de votos.

Más aún, los pactos son especialmente adecuados en política municipal, donde las ideologías influyen menos e importa mucho más el acuerdo sobre cuestiones muy concretas y la capacidad de gestión. Sobre las características de un Plan General de Ordenación Urbana, por citar un ejemplo paradigmático de política municipal, cabe el consenso, la negociación, el acuerdo tras mutuas cesiones, porque se trata de problemas donde no suelen entrar en juego las cuestiones ideológicas de principio.

Y si venimos a los hechos de nuestra historia política reciente, ningún partido –desde luego no el PP– tiene legitimidad moral para condenar la política de pactos. Todos, sin excepción, la han practicado en uno y otro momento, ya fuera para constituir equipos municipales ya para lograr un gobierno estable para el Estado.

Sin embargo, ni esta práctica tan generalizada ni los principios que hemos enunciado antes justifican cualquier pacto. Aunque en sí mismos estén justificados **hay que cuestionar mucho la forma como se llega a ellos**, antes y después de la elecciones. Antes de las elecciones, en el transcurso de las campañas electorales, los pactos se excluyen porque el fervor «mitinero» sólo permite el ataque y la descalificación sin matices de los adversarios, sin prever la eventualidad de que con algunos de éstos haya que terminar negociando. Es lógico, entonces, que, cuando apenas realizado el recuento de votos, comienza a hablarse de pactos, el ciudadano se sienta engañado por unos políticos que hacen lo contrario de lo prometido y víctima de un verdadero fraude. ¿Por qué se niega a priori la legitimidad de los pactos?

Tampoco en la forma de negociar puede decirse que se observen siempre unos mínimos éticos. La conquista del poder, que es el objetivo inmediato de toda lucha política, no es el fin último de la misma ni justifica el recurso a cualquier medio. El reconocimiento de que pactar es una forma noble de hacer política, la capacidad para analizar objetivamente los problemas (sin refugiarse en «a priori» ideológicos, que sólo redundan en maximalismos), la transparencia de la negociación serían criterios ético-políticos que habrían de presidir toda negociación. Se incorporaría así una cierta dosis de utopía en el quehacer político, que compense el día a día de la política partidista, que siempre amenaza

con degenerar en una lucha sucia por el poder y en los fenómenos de corrupción que todos conocemos.

La inevitabilidad de los pactos y la praxis reciente en nuestro país obligan también a reflexionar sobre el excesivo poder de los llamados «partidos bisagra»: en estos casos el poder real de estas fuerzas políticas en la negociación es incomparablemente superior al que le corresponde por los votos que la respaldan. ¿Es justo que esa circunstancia se emplee para obtener concesiones, que resultarían impensables si se pudiera actuar con un mínimo de objetividad? Una vez más el afán por conquistar el poder sin reparar en medios acaba por desprestigiar a los actores políticos.

En una palabra, el político se legitima, no cuando actúa irracionalmente en virtud de las puras matemáticas electorales (el sistema de «rodillo», que atropella a las minorías) o aprovechándose de circunstancias puramente coyunturales (el caso de los «partidos-bisagra»), sino cuando es capaz de mostrar su racionalidad y su capacidad de negociar, sabiendo buscar el equilibrio entre sus principios ideológicos y las posibilidades reales de construir proyectos viables para la convivencia.

El «cansancio» de la política: pero ¿de qué política estamos «cansados»?

Es frecuente en estas ocasiones, y así lo han hecho no pocos comentarios, referirse al cansancio que parecen sentir los ciudadanos respecto a la democracia. No sólo han perdido el interés por la política, sino que llegan a experimentar cierto hastío de lo que ha llegado a ser la política. Este hecho es, sin duda, preocupante.

En efecto, a lo largo de este comentario hemos puesto de relieve muchas incongruencias observadas en torno a las recientes elecciones del 13 de junio. Ninguna de ellas se han dado por primera vez en esta convocatoria; el conjunto de todas ellas conforma un modo de hacer política que se va consolidando entre la clase política y en el electorado. Por identificarla de alguna manera, cabría ponerla en relación con un término que hoy nos es tan familiar como el del «Estado mínimo». También se empieza a hablar de «política mínima»: se trataría de reducir la política a lo mínimo.

Con esta expresión los neoliberales aludirían, por tanto, a un progresivo alejamiento de la política respecto a la sociedad, para dejarla en manos de los

políticos profesionales; a la sociedad sólo se le pediría una intervención muy puntual, la mínima, pero suficiente para legitimar a dichos profesionales de la política; para ello los procesos electorales se plantearían simplemente como un problema de competencia en el mercado, donde los vendedores, en este caso los candidatos políticos, buscarían el voto sin apenas proponer programas ni entrar en el debate de los problemas para cuya gestión se pide la legitimación democrática; la conquista del voto se enfocaría como una estrategia del marketing más superficial («engañar al benévolo cliente»).

Los teóricos de orientación socialista o socialdemócrata postulan, en cambio, una forma de hacer política que conduzca a la «radicalización» de la democracia; así Lafontaine o Giddens, por citar a los más de moda... En la práctica, sin embargo, es cierto que también los socialistas europeos siguen la orientación liberal en política, al igual que hacen en economía (desregulación etc.), aunque quizás más por razones coyunturales que de principio.

No es de extrañar que esta orientación de la política nos deje más que insatisfechos. ¿Es de eso de lo que se dice que estamos cansados? No sería grave. Lo que sí resultaría grave, en cambio, es que ese cansancio se fuera convirtiendo en resignación, como si no hubiera otra forma de hacer política. La postura de muchos políticos y de algunos politólogos parece apoyar la idea de que no hay alternativa: porque, en una sociedad tan dominada por la lógica económica para hacer valer los intereses privados, ni la política se escapa a este dominio omnipresente. En último término, la política se reduce a la economía y funciona según una idéntica lógica.

Nosotros nos resistimos a aceptar este reduccionismo. Y no por un voluntarismo indomable, sino porque creemos que el análisis de la realidad política pone de manifiesto dimensiones específicas que hay que reconocer y potenciar. Reivindicamos otra forma de entender la política, no necesariamente acorde con las ideas liberales hoy dominantes.

Por tanto, el problema que subyace a todos los comentarios precedentes no es sólo el de la calidad de los políticos o de los ciudadanos: no es que los políticos de hoy sean más corruptos o los ciudadanos menos responsables. El problema se sitúa a otro nivel: el de las diferentes concepciones de la política que están en liza.

Nosotros apostaríamos por una recuperación de la política en su sentido más noble, sin resignarnos a esa democracia devaluada que se nos quiere presentar

como la más funcional. Porque la política es una tarea colectiva, que pretende garantizar un marco global de convivencia para una sociedad rica en organizaciones y asociaciones y plural en cuanto a los intereses de quienes la componen (3).

Amenazada siempre de desprestigio—y especialmente en periodos electorales y postelectorales—, la política es una actividad fundamental. Su objetivo es hacer posible «la convivencia» de personas y grupos, de forma que cada ser humano reconozca en cualquier otro ser humano a su hermano y le trate como tal. La política está omnipresente: es como «el supervisor» de los diferentes sectores de la vida social (economía, vida familiar, cultura, medio ambiente), que permite que todos ellos funcionen según su propia autonomía. En este sentido está en todo, pero no lo es todo.

Para los que somos herederos de la tradición humanista cristiana, la política conlleva una serie de exigencias cuya vigencia desborda ya de alguna manera el ámbito de esa tradición en que nacieron. Hay que renovar la vigencia de principios tales como: la primacía de la dignidad de la persona humana; la atención especial concedida al pobre, al débil, al oprimido; el poder considerado como un servicio, no como un dominio; el respeto hacia el adversario, con su parte de verdad; la apertura hacia la universalidad, sobre todo mediante la superación de todo nacionalismo y racismo; el destino universal de los bienes y sus consecuencias para el reparto de los recursos disponibles, etc...

Este ideal de política no queda ni garantizado ni siquiera contemplado en una democracia puramente formal, como la descrita y cuestionada más arriba. En ella pesa demasiado el individualismo exacerbado —el de «cada uno a lo suyo»—, fruto de un liberalismo para el que las dimensiones colectivas o públicas de la sociedad no son más que la resultante del juego espontáneo de los intereses particulares.

En perspectiva cristiana, que en esto converge con otras líneas de pensamien-

(3) Hacemos nuestras algunas reflexiones al respecto de los obispos franceses, en un reciente documento: Comisión social de la conferencia de los obispos de Francia. «Hacia una democracia de participación». 17 de febrero de 1999. Utilizamos la traducción castellana de Felicitá di Fidio aparecida en la revista Vida Nueva, nº 2.188, 5 de junio de 1999, pp. 23–29. Este texto se sitúa en continuidad con otros dos anteriores: «Para una práctica cristiana de la política» de 1972 y «Carta a los católicos franceses» de 1996.

to moderno, el bien común es un principio capaz de movilizar la acción pública y la acción privada de la sociedad Y esto permite ya hablar del ideal de una democracia participativa. Esta se caracteriza, no tanto por una participación directa y continua en los asuntos públicos, cuanto por un talante que se traduce en comportamientos tales como: capacidad para conocer y reconocer al otro; preferir el debate a la pelea; fomentar el diálogo y el sentido del compromiso; hacer prevalecer la razón sobre la pasión; rechazar el uso de la violencia y de la mentira. Esta democracia, que se aprende con la práctica a lo largo de la vida y que termina inspirando toda la existencia, hace posible una comprensión de la política radicalmente diferente: no como una pura formalidad legitimadora del poder político, sino como un compromiso siempre activado con la sociedad y sus intereses generales.

¿Qué esperar de los políticos recientemente elegidos?

A partir de ahora y durante varios años, los nuevos equipos que han asumido el poder en todos los ayuntamientos de España y en buena parte de sus comunidades autonómicas, así como los parlamentarios europeos en su sede de Estrasburgo, van a ponerse a trabajar. No les pedimos milagros. Les pedimos sólo dos cosas. Primero, simplemente que «hagan las cosas bien hechas»: que actúen con honestidad y transparencia. Segundo, que estimulen un modo de hacer política más participativo, que esperen de la sociedad (y fomenten en ella) algo más que un voto favorable, aunque desinformado, cuando lleguen las próximas elecciones. Probablemente si hacen suya la primera de nuestras peticiones estarán contribuyendo a hacer realidad la segunda.

Y les recordamos, para terminar, la responsabilidad que han asumido, haciendo nuestras unas palabras extraídas del documento que los obispos españoles publicaron antes de las elecciones:

«En la vida democrática, el ejercicio del voto es el principal instrumento del que disponen todos los ciudadanos para influir en la marcha de los asuntos públicos. Es un derecho que hay que ejercer con el mayor cuidado. Es verdad que no todo depende de los responsables políticos, pero de las personas elegidas dependen en buena parte la convivencia en paz y en el respeto mutuo, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones y servicios, la defensa de los más desfavorecidos y la garantía de los derechos

fundamentales».

Y no es de las menores responsabilidades de los políticos activos –nos atrevemos a apostillar– el contribuir a una regeneración de la política que haga más humana y solidaria la convivencia en nuestras sociedades desarrolladas.



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 177-195

La política regional: pilar del proceso de integración europea

La Unión Europea se ha ido construyendo paso a paso, la evolución de la política regional pone de manifiesto este proceso. El presente artículo trata de analizar cómo se han ido produciendo estos cambios en objetivos, diseño y aplicación. Cambios que han permitido hacer de una política subsidiaria de la Unión Europea, como era la política regional, uno de sus principales baluartes en el proceso de integración europea.

— *M^a Luz ORTEGA CARPIO y Pedro CALDENTEY DEL POZO (*)* —

(*) Profesores del Departamento de Economía, Ciencias Jurídicas y Sociología de la Facultad de C.E. y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba.

La política regional ha pasado de ser una política subsidiaria de la UE a ser una de sus principales y genuinas políticas. Este capítulo tratará de analizar los cambios que en sus objetivos, diseño y aplicación se han producido para descubrir como todos estos van encaminados a facilitar y profundizar el proceso de integración europea. Un proceso, donde se ha conferido por derecho propio a la política regional el calificativo de pilar del proceso europeo de integración. Aunque, como veremos en este capítulo los cambios introducidos por la Agenda 2000 hacen peligrar los cimientos de esta consideración.

La integración no constituye en sí misma un objetivo sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de los países que participan en ella. Por esta razón, los acuerdos se deben subordinar a las necesidades de las economías y a los objetivos de las políticas económicas.

Desde las primeras etapas de la integración económica, el proceso va generando en su avance ganadores y perdedores. Es evidente que los países y/o las regiones de menor desarrollo relativo se beneficiarán menos de la mejora de la eficiencia económica y de los demás efectos positivos de la integración. Eliminados los obstáculos, los recursos se dirigirán a aquellas regiones o sectores o empresas en mejor situación. Desde la óptica neoclásica, el fenómeno de la desaparición de agentes económicos ineficientes, concentrada en las regiones más atrasadas, es percibido con normalidad y satisfacción y se defiende con la previsión del retorno al equilibrio a medio plazo gracias a los ajustes de los mercados. Desde la perspectiva del sub-óptimo (second-best) en la que se fundamenta la teoría de la integración, el fenómeno es percibido con preocupación.

Según los planteamientos clásicos, los mercados encontrarían su propio equilibrio a medio plazo, pero en circunstancias de competencia perfecta. La falta de estas circunstancias, hace ineludible el desarrollo de políticas compensadoras (Jovanovic, 1993:121).

Dadas las existentes desigualdades internacionales y las condiciones de competencia imperfecta, la libre circulación de factores tiene una gran importancia en la integración económica internacional. El problema reside en el aumento de los costos de la integración internacional debido a la libre circulación del capital, ya que éste se traslada, con pocas excepciones, desde los países de menor renta a los de mayor renta. La mejora de la eficiencia económica generada por la creación de un mercado común, tiene que

compensar los costes de polarización de la actividad económica. Las políticas industrial, regional y social deben amortiguar estas inaceptables disparidades.

Por otro lado, la concepción comunitaria de estas políticas puede garantizar un mejor desempeño al dotarlas de mayor estabilidad y facilitar una perspectiva global a su diseño y aplicación, impidiendo políticas nacionales erráticas, contradictorias o incompatibles con las de otros países y/o regiones de la Unión.

Como es lógico, la gestión común de estas políticas demanda un financiamiento que determina la necesidad de recursos propios comunitarios al estilo del presupuesto europeo. En consecuencia, aunque no hay consenso sobre la magnitud de la intervención de los entes nacionales o regionales, los beneficios de la integración deben servir para amortiguar los desequilibrios generados por sus mecanismos. La integración económica necesita de políticas regionales, sectoriales y sociales que compensen a los países y/o perjudicados en el proceso y que distribuyan el bienestar resultante de éste en beneficio de todos.

La experiencia de la Unión Europea apoya esta apreciación como intentaremos poner de manifiesto en este capítulo. Tradicionalmente la política regional ha estado orientada a la consecución de dos grandes objetivos o principios básicos. El primero de ellos de carácter ético o moral, por el que se considera injusta una situación de desigualdad; el segundo, de carácter económico, como consecuencia de la evidente insuficiencia o inadecuación de recursos de las regiones más atrasadas para su desarrollo económico.

Dos principios han sido los determinantes básicos que definen la política regional: la búsqueda de la eficiencia económica y la consecución de la equidad. Ambos principios han estado presentes en la Política Regional de la UE, si bien la importancia de ambos ha ido variando con el proceso de construcción europea.

El paradigma teórico que sustenta la integración europea se puede caracterizar por cierta heterodoxia si lo comparamos con los planteamientos teóricos predominantes en la actualidad. Desde la perspectiva neoliberal que sostiene estos planteamientos, el modelo económico que patrocina la Unión Europea incurre en inconvenientes de notable importancia para el desarrollo de sus economías.

El Cuadro 1 expone en sus rasgos más generales las principales diferencias entre el modelo de integración de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, como modelo del tipo de acuerdo de

integración propuesto desde la óptica neoliberal. Las diferencias se resumen en el modelo teórico predominante en cada región. Hemos utilizado la sistematización capitalismo renano versus sajón difundida por Michel Albert para realizar la distinción.

La búsqueda del equilibrio entre libertad y justicia o la atención especial que las propuestas de integración propias del capitalismo renano conceden a las transformaciones estructurales impulsadas por los efectos dinámicos de la integración, demostrarían la mayor potencialidad de estos planteamientos para el éxito de las experiencias de integración regional. La evolución del caso europeo ha sido un ejemplo evidente y la ruptura de ese modelo haría peligrar el status quo comunitario.

CUADRO 1
Paradigmas teóricos de la Unión Europea
y del Tratado de Libre Comercio norteamericano

	UNIÓN EUROPEA	NAFTA
Modelo teórico predominante	Capitalismo «renano» ¿neoestructuralista?	Capitalismo «sajón» ¿neoliberal?
Ámbito	Global	Comercial
Marco institucional	Comunitario	Intergubernamental
Alcance	Unión aduanera	Zona de Libre Comercio
Políticas comunes	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

La política regional en el Tratado de Roma: un enfoque geográfico

La Política Regional no aparece expresamente como tal en el Tratado de Roma, aunque hay algunas disposiciones que aluden de forma implícita a la preocupación por las regiones atrasadas (1). Las razones de dicha ausencia estribaban en el

(1) Artículo 2 del Tratado y Preámbulo.

convencimiento por parte de los redactores del Tratado de que el funcionamiento del Mercado Común, mediante el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión continua, equilibrada y acelerada del nivel de vida, supondría una reducción, si no la eliminación, más o menos automática de las disparidades regionales.

Por otra parte, cuando se firmó el Tratado de Roma sólo había dos regiones comunitarias que presentasen problemas de desarrollo: el Mezzogiorno italiano y la Zonenrandgebiet de la R.F. Alemana. El desarrollo del Mercado Común consiguió efectos espectaculares en dichas zonas de tal manera que la renta per capita en alguna de ellas se llegó a multiplicar hasta por tres; sin embargo, fenómenos similares acontecieron también a las regiones más desarrolladas poniéndose así de manifiesto que las bondades de la «mano invisible» no bastan para evitar los desequilibrios entre regiones.

La Política Regional comunitaria comienza a desarrollarse tras la Cumbre de París celebrada en 1972. En esta cumbre se puso de manifiesto la necesidad de corregir los desequilibrios estructurales y regionales que afectarían al desarrollo de la unión económica y monetaria y, como consecuencia, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a coordinar sus políticas regionales y pusieron las bases para la creación de primer fondo estructural: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. La sucesiva entrada de nuevos Estados y la crisis económica fueron reorientando la incipiente Política Regional tal y como recogemos en el cuadro 2.

No obstante, en la Comunidad de 1975 seguía vigente el planteamiento de que la política regional debe estar guiada por el principio de eficiencia, a tono con el modelo sajón. Estos hechos explican que el FEDER en sus primeros años limitase su actuación a ser un simple instrumento de transferencia de recursos de los Estados más ricos a los más pobres, puesto que al no existir una auténtica política de cofinanciación comunitaria, la práctica de los Estados receptores fue reducir sus propios esfuerzos de desarrollo regional en beneficio de los fondos FEDER (2).

(2) Junto al FEDER coexistían como fondos de política regional el FSE (Fondo Social Europeo) creado por el Tratado de Roma y el FEOGA- Sección Orientación creado en 1962 dentro de la PAC, sin embargo cada Fondo actuaba independientemente, produciendo así enormes distorsiones.

CUADRO 2
La política regional: respuesta al proceso de construcción europea

Fecha de ave	Tratado: Objetivo	Composición de la Unión Europea	Política Regional
1957	Tratado de Roma: Unión Aduanera	Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo	Inexistente.
1973-75	Primera ampliación	Se incorporan Reino Unido, Dinamarca e Irlanda	Creación del FEDER
1981-86	Segunda ampliación	Se incorpora Grecia	Creación de los Programas Integrados Comunitarios
1986-88	Acta Única Europea: Mercado Único	Tercera ampliación: España y Portugal	Reforma de los Fondos Estructurales: actuación sobre la base de objetivos
1992-93	Tratado de Maastricht: Unión Económica y Monetaria		Reforma de los fondos estructurales. Creación del Fondo de Cohesión
1995	Cuarta ampliación	Se incorporan Austria, Finlandia y Suecia	Creación de un nuevo objetivo de política regional: Objetivo 6.
1999	Tratado de Amsterdam	Se aprueba que las ampliaciones a la Europa del Este comenzarán a partir del 2002	Reforma de los fondos estructurales. Agenda 2000. Política de adhesión

Fuente: Elaboración propia.

El acta única europea: la necesidad de políticas activas de convergencia

Si el Tratado de Roma confiaba en el mercado para armonizar el desarrollo y hacer converger los distintos niveles de vida, el Acta Única Europea admite de forma implícita que cuanto más libre sea el mercado y más grande su tamaño y sus proporciones, más difícil será la convergencia entre sus miembros. De hecho, este reconocimiento se plasma en la sección V del Tratado sobre Cohesión económica y social introducida por el art. 23 del AUE. En su nueva redacción el Tratado establece que se deberá promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y reforzar su cohesión económica (130 A) y todos los Estados miembros se comprometen a conducir y coordinar su política económica con vistas a alcanzar los objetivos fijados de convergencia y cohesión (130B).

Estos planteamientos convierten al AUE en un hito importante en la definición de la política regional. En primer lugar, porque la nueva política regional introduce a la CEE en la senda de lo que hemos denominado capitalismo renano al consagrar a la política regional como pilar de la convergencia real.

En el III Informe periódico elaborado por la Comisión sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad (3) distingue entre convergencia real y convergencia nominal e indica:

- La convergencia nominal, que cifra su objetivo en el mejor control de las evoluciones monetarias y de las rentas nominales, así como en el logro y consolidación de una estabilidad de precios y de un equilibrio global en el erario público y en la balanza de pagos.
- La convergencia real entre las regiones y los Estados miembros, que cifra su objetivo en la equiparación progresiva de niveles de vida y de generación de rentas dispares en la cota más alta posible y de la equiparación progresiva de los distintos índices de paro en la cota más baja posible.

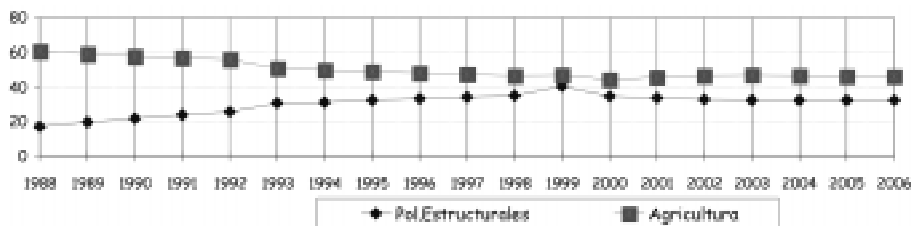
En dicho informe se reconoce que la convergencia nominal es un requisito necesario pero no suficiente para la convergencia real. Aquélla es necesaria para que el proceso de crecimiento económico no se vea obstaculizado por la existencia de desequilibrios macroeconómicos, ya que en ese caso lo más que puede hacer la política regional es evitar que existan mayores disparidades, pero no lograr la convergencia real. Un aspecto importante es que a este objetivo de convergencia

(3) COM (87) 230 final.

real, tal y como establece el artículo 130 B del reformado Tratado de Roma, deben contribuir no sólo las políticas más específicas, como es la política regional, sino también el resto de las políticas comunes sobre las cuales cada vez existía un mayor número de informes que ponían de manifiesto su naturaleza antiohesion.

En segundo lugar, el AUE no sólo admite la importancia de la convergencia real en el proceso de integración de las economías europeas sino que introduce cambios en los mecanismos comunitarios para que esta convergencia real pueda llegar a ser un hecho. La reforma de la Política Regional derivada de las disposiciones del AUE entra en vigor el 1 de enero de 1989. Está guiada, a partir de ese momento, por cinco principios: 1) *concentración* de las actuaciones en seis objetivos, tres de carácter geográfico (Objetivo. 1, 2 y 5b) y dos de carácter general (3,4 y 5 a); b) *cooperación* entre las instituciones. La cooperación supone la puesta en práctica del principio de subsidiariedad; c) la *coherencia* del resto de las actuaciones comunitarias, que deberán tener presente en su actuación el cumplimiento de los objetivos de convergencia y cohesión; d) *gestión* más adecuada de los fondos, que pasarán en términos reales a duplicarse desde 1987 a 1993; para conseguir este objetivo era imprescindible un aumento de la financiación comunitaria que fue posible gracias a la introducción del cuarto recurso, el aumento en el techo de financiación comunitaria y un cambio en la orientación de la Política agrícola; estos cambios quedan reflejados en los gráficos 1 y 2, en el período que comprende 1988–1999; y 5) *seguimiento*, simplificación y flexibilidad en la actuación y ordenación de la política regional.

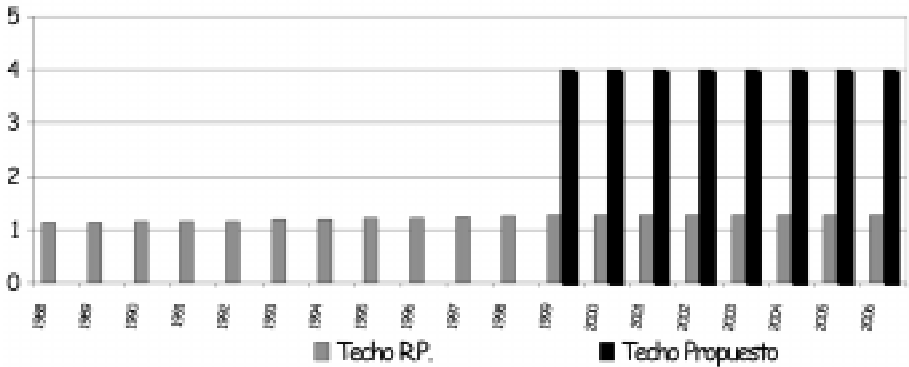
GRÁFICO 1
Evolución de las previsiones financieras: Política Agraria
y Políticas Estructurales (1988–2006)



Fuente: Delors I–II y Agenda 2000.

GRÁFICO 2

Evolución del techo presupuestario para los recursos propios comunitarios: el fin de un sueño



Fuente: Delors I-II y Agenda 2000.

Con estos cambios se inicia una política regional de corte más socialdemócrata. Sin embargo, aunque uno de los principios de la nueva política regional es la coherencia de las actuaciones, seguían existiendo contradicciones. Así, mientras el criterio ordenador de la actuación de la Política regional es la situación de las regiones frente a la media comunitaria, la Política de Competencia permite incentivos a la industria basándose en criterios nacionales (4).

(4) Hasta el momento de la Reforma de la Política Regional no era posible contrastar los efectos de ambas políticas porque el mapa de actuación del FEDER coincidía con el territorio donde podían concederse incentivos regionales a las empresas. Pero desde el 1 de enero de 1989 ambos mapas se delimitan con criterios diferentes, dando lugar a incongruencias evidentes. La Comisión, en su política de Defensa de la Competencia, permite los incentivos regionales en tanto en cuanto ayuden a las regiones con problemas a competir con las regiones más desarrolladas, pero tomando como referencia la situación de cada zona con relación a la media nacional del estado al que pertenecen. Sin embargo, la oportunidad de admitir o no la concesión de incentivos regionales a las empresas debería tener en cuenta la situación de una región con relación a la media comunitaria, siguiendo de esta manera el criterio establecido por la política regional. Este hecho ha permitido que no sea posible dar incentivos a las empresas que se han establecido en una región relativamente más desarrollada en el contexto nacional, pudiendo en cambio otorgarse a regiones más ricas de Estados más desarrollados, porque la posición de éstas con relación a la media nacional es débil. Por otra parte, al seguir el FEDER criterios que tienen como base la media comunitaria, en

El Tratado de Maastricht: la cohesión, pilar de la Unión Económica y Monetaria

Si con el AUE podemos establecer una correlación entre la decisión de implantar el mercado único y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, en el TUE hay una clara relación entre la decisión de evolucionar hacia una Unión Económica y Monetaria y la creación del Fondo de Cohesión.

La cohesión económica y social que en el AUE aparece recogida como objetivo comunitario se consagra en el Tratado de Maastricht como fin principal de la UE. Se refuerza así la idea de un modelo de integración económica basado en la existencia de políticas comunes, integradas a partir del TUE en el objetivo de cohesión.

De la nueva redacción del artículo 130A se desprende que la Política Regional no debe buscar sólo una armonización en términos económicos sino que la convergencia y cohesión comunitaria implica una concepción más amplia del desarrollo:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias *entre los niveles de desarrollo* de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, *incluidas las zonas rurales* (5).

El Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social resulta altamente esclarecedor sobre el papel, que a juicio de la UE, desempeña la política regional para alcanzar este fin (6). La cohesión, indica en primer lugar el informe, pretende aumentar el crecimiento económico creando nuevas oportunidades entre las regiones más pobres para los grupos sociales desfavorecidos, sin que esto implique reducir el crecimiento o el empleo de otros. La convergencia no puede lograrse

determinadas zonas se puede recurrir al FEDER para financiar infraestructuras, pero no se puede recurrir a los incentivos a las empresas, que es otro soporte importante de la misma política.

(5) En cursiva las modificaciones introducidas por el TUE.

(6) Comisión Europea (1997) **Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social**. El TUE pide a la Comisión que cada tres años elabore un Informe sobre los progresos realizados en cohesión económica y social y sobre la manera en que han contribuido a ello los medios dispuestos por la propia UE.

mediante una convergencia negativa. En segundo lugar, señala que la mejora de las condiciones económicas, lejos de ser un fin en sí mismo, es un medio para alcanzar la creación de riqueza que deberá traducirse en un aumento de las oportunidades y en una elevación del nivel y la calidad de vida. En tercer lugar, debe aumentar la conciencia de la necesidad de que el desarrollo sea sostenible y de que se utilicen los recursos naturales con una visión a largo plazo. Y por último, la cohesión no debe suponer armonización o uniformidad, su aspiración debe ser aumentar la igualdad de oportunidades económicas y sociales.

En este sentido, el TUE introdujo modificaciones en los objetivos e instrumentos de la Política Regional y de Cohesión comunitaria. La política regional se diseñó tras Maastricht a través de los fondos con finalidad estructural (FEDER, FSE, FEOGA–Orientación) el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes. Si el AUE supuso una duplicación en términos absolutos de la partida dedicada a Política Regional, el TUE también supuso un aumento en la cuantía gestionada por dichos fondos (ver gráfico 1). Entre ellos destaca el FEDER cuyos recursos ascendieron a 80.500 millones de ECUS en el período 94–99 frente a los 35.400 del período anterior, suponiendo en ambos casos el 45% de las intervenciones estructurales comunitarias.

Esta concentración de las actuaciones en torno a los fondos comunitarios se plasmó también en un rediseño de los objetivos: cuatro de carácter vertical y tres de carácter horizontal. Uno de los cuales respondía al reto planteado por la entrada de dos nuevos Estados miembros, el objetivo 6, dedicado a las áreas menos pobladas de las regiones árticas. La concentración de las actuaciones se complementa además con el aumento en términos reales de los fondos estructurales en el paquete Delors II (ver gráfico 1, años 1994–1999)

El reparto de los fondos estructurales sigue criterios comunitarios en contra de lo aplicado por otras políticas comunitarias. Sin embargo, el reparto del Fondo de Cohesión va a resultar una novedad al aplicar por criterios nacionales y no regionales. Este Fondo fue dotado con 14.500 Mecus, y concentró su actuación en tan sólo cuatro países: España, Irlanda, Portugal y Grecia (7).

(7) El fondo de cohesión fue creado por el Tratado de Maastricht en el marco de la cohesión económica y social para ayudar a los estados menos prósperos a prepararse a la UEM. Este fondo contribuye financieramente a proyectos en sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

Los efectos de estos cambios quedan de manifiesto en el I Informe de Cohesión. Este Informe es el primer esfuerzo realizado para evaluar conjuntamente las políticas comunitarias en orden a la cohesión. Su análisis no sólo se detiene en las políticas estructurales sino también en todas aquellas políticas que lejos de ser estructurales, como la PAC, la política de competencia, etc., pueden hacer importantes aportaciones a la cohesión, como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este capítulo.

El informe nos muestra cómo pueden contribuir eficazmente a la cohesión políticas como las siguientes: Investigación y Desarrollo, Medio Ambiente, Redes Transeuropeas, Política de Competencia y PAC. Además, aporta algunas soluciones como que el derecho a percibir ayuda regional de la Unión debería convertirse en el futuro en uno de los criterios para recibir ayuda en el marco de la política regional de los Estados. Por último, termina con unas recomendaciones sobre el diseño de la política regional y de cohesión que serán muy tenidos en cuenta para la elaboración de las propuestas legislativas recogidas en la Agenda 2000.

La importancia por lo tanto del TUE en el camino hacia el modelo de integración descrito como renano radica en el establecimiento de la cohesión como pilar del mismo y en la dotación presupuestaria que se realiza para tal fin.

El Tratado de Amsterdam, la Agenda 2000 y las perspectivas financieras 2000–2006: la quiebra del modelo

El Tratado de Amsterdam apenas introduce cambios normativos que afecten a la política regional y de cohesión. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya cambios en el desarrollo de esta política. El I Informe sobre la Cohesión Económica y Social al que nos hemos referido anteriormente señalaba en su capítulo final áreas clave de reflexión que están sirviendo de base para rediseñar la Política Regional y de Cohesión. Esta nueva política deberá, según la Comisión: concentrar aún más sus actuaciones en los problemas más graves de la comunidad (creación de empleo, aumento de la competitividad, protección del medio ambiente y la igualdad entre los sexos); exigir mayor cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales para mejorar la programación, aumentar la transparencia y garantizar un sistema eficaz de seguimiento, control y evaluación; fomentar el uso de otros instrumentos de financiación (préstamos y fuentes privadas); y reforzar la subsidiariedad, entre otros aspectos.

La Agenda 2000, documento base para la nueva reforma de la Política Regional recoge todos estos planteamientos al determinar que la máxima prioridad de la política regional y de cohesión recaerá en las regiones menos desarrolladas, estando sus esfuerzos dirigidos a mejorar sus infraestructuras y el nivel de educación y cualificación de su mano de obra. Los fondos estructurales estarán destinados a todas las zonas con problemas, ya sean estas industriales, rurales, urbanas o costeras, abandonando así definitivamente una concepción del desarrollo en términos estrictamente económicos.

Siguiendo las recomendaciones encaminadas a una mayor subsidiariedad y utilización de otras fuentes de financiación, se ha establecido una división más clara de las competencias entre la Comisión y los Estados miembros y se prevé la creación de instrumentos financieros innovadores como garantías de préstamos y fondos de capital riesgo.

En línea con lo establecido en la Agenda 2000 los objetivos de los fondos estructurales se reducen pasando de siete a tres (8). Dos de carácter regional y uno horizontal para las regiones no incluidas en el objetivo n^o 1 (9). Así:

- El objetivo n^o 1 tiene como finalidad ayudar a las regiones menos desarrolladas. Es decir:
 - Las regiones cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria.
 - Las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) que están muy debajo del límite máximo del 75%.
 - Las regiones que en las anteriores perspectivas se encontraban bajo el objetivo n^o 6, según el Acta de Adhesión de Suecia y Finlandia.

Este objetivo redundará en favor del 20% de la población de la UE, un porcentaje menor de población que en periodos anteriores, siguiendo así la tendencia de buscar una mayor concentración que garantice la eficacia en las acciones.

- El objetivo n^o 2 presta su apoyo a la conversión económica y social de las zonas que experimentan dificultades estructurales, incluyendo regiones situadas en Estados prósperos. Este objetivo redundará en beneficio de un 18% de la

(8) Las nuevas disposiciones sobre los fondos estructurales fue publicada el 26.06.1999 en el DOCE en el Reglamento (CE) n^o 1260/1999 de 21 de junio de 1999.

(9) Esta nueva orientación fue aprobada en el marco de la Agenda 2000 acordada de forma definitiva en la Cumbre de Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, y desarrollada en el Reglamento anteriormente citado.

población como máximo.

El total de esta población se desglosa por Estados miembros a partir de criterios regionales y de desempleo. Así, un 10% está situado en zonas industriales, un 5% en zonas rurales, un 2% en zonas urbanas y un 1% en las zonas que dependen de la pesca. Se garantiza de esta manera una participación equitativa de los Estados al objetivo de concentración, ya que este objetivo ha reducido su participación como máximo a un tercio de la cobertura que realizaban los antiguos objetivos 2 y 5b.

Por otra parte los Estados miembros tienen una mayor participación en la selección de las regiones que, dentro de la cuota que les corresponde, pueden verse beneficiada por estos objetivos. Además, el mecanismo de asignación de recursos por países tiene entre sus criterios objetivos alguno de carácter estatal, permitiendo así subsanar alguno de las dificultades planteadas anteriormente (10). No obstante, no resuelve la posibilidad de un mayor reforzamiento de la política regional por los Estados más prósperos. En la tabla nº 1 aparece desglosados la cuantía de los fondos estructurales por estados miembros y objetivos para el período 2000–2006.

Los criterios que se siguen para la asignación de los recursos con cargo a los objetivos nº 1 y 2 para los Estados son: población que puede optar a las ayudas, prosperidad regional, prosperidad nacional y gravedad de los problemas estructurales, con especial atención al desempleo.

Para las regiones y zonas que en el período anterior recibían ayudas en el marco de los objetivos nº 1, 2 y 5b pero que actualmente no reúnen los criterios para optar a los nuevos objetivos 1 y 2 se han arbitrado unos apoyos transitorios que servirán para consolidar los avances logrados. La cuantía de estos apoyos irá disminuyendo de forma progresiva, terminando en el año 2005.

- El nuevo objetivo nº 3 se encarga de apoyar la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de enseñanza, formación y empleo en toda la UE, fuera del objetivo nº 1. Los campos de intervención siguen las recomendaciones aparecidas en el II Informe de Cohesión: luchar contra el desempleo, fomento de la integración social, educación y formación permanente y aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

En línea con el objetivo de simplificación y racionalización de las iniciativas comunitarias, éstas se reducirán y pasarán de las trece actuales a cuatro;

(10) Véase la nota número 4 de este mismo capítulo.

TABLA 1

Reparto de los fondos estructurales por estados miembros y objetivo para el período 2000–2006 (en millones de euros y precios de 1999)

Estado miembro	Objetivo n° 1	Regiones excluidas Antiguo obj. n° 1	Objetivo n° 2	Regiones excluidas Antig. obj. n° 2 y 5b	Objetivo n° 3	IFOP (fuera del Objetivo n° 1)	TOTAL
BÉLGICA	0	625	368	65	737	34	1.829
DINAMARCA	0	0	156	27	365	197	745
ALEMANIA	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
GRECIA	20.961	0	0	0	0	0	20.961
ESPAÑA	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
FRANCIA	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
IRLANDA (1)	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
ITALIA	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
LUXEMBURGO	0	0	34	6	38	0	78
HOLANDA	0	123	676	119	1.686	31	2.635
AUSTRIA	261	0	578	102	528	4	1.473
PORTUGAL	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
FINLANDIA	913	0	459	30	403	31	1.836
SUECIA	722	0	354	52	720	60	1.908
REINO UNIDO	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
EUROPA (15)	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

(1) Incluye PEACE (2000–2004)

(2) Incluye el programa especial para las zonas costeras suecas

Fuente: Dirección General XVI, Comisión Europea (1999), INFOREGIO MAG, http://inforegio.cec.eu.int/wbnews/ag2krf_en.htm.

INTERREG, para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; URBAN, para la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible, EQUAL, para la lucha contra la exclusión del mercado laboral; y LEADER, desarrollo rural. Estas iniciativas se beneficiarán de un 5,35% de los créditos de los Fondos Estructurales, frente al 15% de etapas anteriores.

De acuerdo con el Tratado de Amsterdam (§3. art. 161) el Consejo Europeo del 24–25 de marzo de 1999 por el que se acordó la Agenda 2000, confirmó la continuidad del Fondo de Cohesión para España, Grecia, Irlanda y Portugal, es decir países con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y cuentan con un programa para el cumplimiento de los requisitos de convergencia económica. Como establece el Tratado, los proyectos financiados deben situarse en el ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas.

La asignación de créditos en este período se realizará de manera que se tenga en cuenta la mejora de la prosperidad nacional realizada.

Este análisis no quedaría completo sin abordar el aspecto financiero. Los esfuerzos realizados desde la firma del AUE encaminados a reforzar la política regional han ido dotándola de instrumentos materiales y financieros que ponían de manifiesto que la construcción de la política regional y de cohesión no sólo ha de hacerse a través de palabra sino de hechos. Sin embargo las nuevas perspectivas financieras aprobadas en lo que se conoce como la Agenda 2000, cuestionan los esfuerzos hasta aquí conseguidos (véanse gráficos 1 y 2).

En primer lugar, porque la construcción de la UEM difícilmente podrá llevarse a cabo si no existe una financiación amplia de las políticas de cohesión. Y esta financiación no sólo no se ha visto aumentada, sino que disminuirá en términos absolutos paulatinamente a lo largo de los próximos años en beneficio de otras políticas que, como hemos mencionado, más que favorecer la cohesión la disminuyen. Los efectos multiplicadores de la concentración de las actuaciones son patentes, pero siempre y cuando el resto de las políticas, tanto comunitarias como nacionales, se concentren en las zonas más desfavorecidas y persigan un mismo fin. Un ejemplo de los beneficios de esta actuación coordinada es Irlanda.

Por otra parte, la confianza que la Agenda 2000 deposita en los recursos privados, como palanca de los recursos comunitarios, es necesaria y positiva pero excesiva. La financiación privada podrá actuar como palanca de los fondos comunitarios en aquellas regiones o zonas en donde la rentabilidad de la inversión

sea mayor, pero esto provocará posibles trasvases de fondos privados de unas zonas a otras en detrimento de las regiones con mayores dificultades.

Así, el VI Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea (11) revela los avances en convergencia real hacia la media comunitaria de la renta per cápita de las regiones menos desarrolladas, gracias al apoyo de los Fondos estructurales y de Cohesión, apoyo que queda cuestionado ante la disminución de la cuantía de estos fondos tras la Cumbre de Berlín.

La Política Regional y de Cohesión a lo largo del proceso de construcción europea ha facilitado que la integración económica se lleve a cabo a través de una convergencia en términos reales entre las distintas regiones. Así, en el VI Informe se detecta como el PIB per cápita de las regiones de las 10 regiones menos desarrolladas pasó de 41% al 50% de la media comunitaria, y de las 25 regiones más desfavorecidas pasó de ser de un 52% al 59%. Por otra parte, en los países receptores del Fondo de Cohesión también se han realizado avances. Se ha pasado de un PNB per capita de media de un 65% de la media comunitaria a un 76,5% y se espera alcanzar una cifra cercana al 78% para 1999 (12).

No obstante, el informe reconoce que los esfuerzos son bastante insatisfactorios en materia de empleo. Así, los datos del mercado laboral indican que, para las antiguas regiones objetivo nº 2, el desempleo y sobre todo el desempleo de larga duración, pese a haber disminuido sigue siendo un problema importante. Los colectivos más afectados son las mujeres y los jóvenes. Se observa además que el arranque del crecimiento económico no ha permitido una integración suficiente de los grupos más desfavorecidos en el mercado laboral.

Queda aún mucho por hacer para que la convergencia real sea un hecho en la Unión Europea; las próximas ampliaciones son un reto más a asumir. Ojalá que el cambio en la tendencia en materia presupuestaria no logre dañar ese espíritu de integración que a lo largo de estos años de construcción europea ha ido consolidando esta política.

(11) El VI Informe Periódico fue aprobado el 3 de febrero de 1999 por la Comisión Europea.

(12) Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Cohesión (1999) Sexto Informe Periódico sobre la situación de las Regiones.

Conclusiones

- El pleno desarrollo de la política regional como política comunitaria de la UE procede del AUE que pone las bases que permiten su establecimiento como pilar definitorio del modelo europeo de integración regional. Este modelo, que se podría caracterizar como capitalismo renano, tiene marcadas diferencias con los planteamientos neoliberales predominantes en otros modelos de integración desarrollados en la presente década. La presencia de la política regional como garante de la cohesión regional e instrumento de solidaridad financiera entre los socios es el principal factor diferenciador y positivo del modelo europeo.
- Las novedades introducidas por el Tratado de Maastricht completaron el establecimiento de la política regional como pilar de la UE. Las características de la negociación sobre los fondos de cohesión antes de la firma del Tratado y actualmente con motivo de la aprobación de la Agenda 2000 y el predominio de planteamientos neoliberales en el tránsito a la UEM hacen dudar, sin embargo, de la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros por mantener las políticas estructurales y de cohesión como pilar del proceso.
- La cohesión no puede ser un medio para la UEM sino un fin en sí misma y por ello debe seguir constituyendo un pilar fundamental del proceso de integración comunitario, siendo dotada de recursos. Además, la cohesión sólo será posible mediante una mayor coordinación de las actuaciones comunitarias y nacionales.
- Las sucesivas reformas de la política regional han introducido coherencia y eficacia en sus acciones. Las limitaciones de la política regional tienen más que ver con dos factores: a) el efecto contraproducente que sobre la convergencia real tienen otras políticas comunitarias como la PAC o la política de competencia, y b) las limitaciones presupuestarias y las resistencias, recientemente expresadas por los países ricos, a contribuir a la solidaridad financiera de la Unión.
- Una coherente profundización del modelo europeo (que está en función de la combinación de eficacia y justicia) podría exigir, si lo planteamos en los términos más radicales, la eliminación de la PAC y la potenciación de la política regional. Esta opción sería más justa que la actual en términos generales y, por otra parte, se ajustaría mejor a los intereses españoles.

- La negativa a ampliar el techo de aportaciones al presupuesto dificultará la puesta en práctica de la cohesión económica y social y dará lugar a una convergencia negativa. Las previsiones financieras 2000–2006 aprobadas por la Comisión son decepcionantes en este sentido al no haber aumentado el techo presupuestario por encima del 1,27% del PIB comunitario. Son también preocupantes porque, sin justificación teórica ni política, interrumpen la tendencia a aumentar la participación relativa de los fondos estructurales, a costa de la PAC, en el presupuesto comunitario.
- Este cambio de tendencia y el horizonte de las futuras adhesiones en un entorno de limitaciones presupuestarias podrían constituir una ruptura del modelo y del status quo comunitario. Surgen del predominio de planteamientos neoliberales ajenos a los fundamentos clásicos del modelo europeo y del predominio de los intereses nacionales sobre los intereses comunitarios.

Bibliografía básica

- ALBERT, M. (1992), *Capitalismo contra capitalismo*. Ed. Paidós. España. 253 pp.
- BAJO RUBIO, Ó. (1997), «Integración regional, crecimiento y convergencia», Instituto de Estudios Fiscales. *Papeles de trabajo*, n. 4/1997, p. 55
- COMISIÓN EUROPEA (1997), *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comisión Europea. Luxemburgo. 159 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1999), *Sexto Informe Periódico sobre la situación de las Regiones*.
- DOCE REGLAMENTO (CE) n° 1260/1999 de 21 de junio de 1999.
- JOVANOVIĆ, M.N. (1993), *International Economic Integration*, Ed. Routledge, Estados Unidos, 302 pp.
- LÁZARO ARÁUJO, L. (1992), «La política regional comunitaria y los fondos estructurales ante el mercado único», *Estudios Territoriales*, N° 38, Madrid, pág.. 17–41.
- LÁZARO, L. Y CORDERO, G. (1995), «La política de cohesión económica y social de la UE. Evaluación desde la perspectiva española». *Papeles de Economía española*, n° 53, pp. 335–357.



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 197-219

Reflexiones éticas sobre los programas de sustitución para dependientes a opiáceos

Para bien o para mal, todo lo relacionado con el tema de las drogodependencias está de moda. De ahí que se estén publicando bastantes trabajos sobre el tema. Sin embargo, ¿es válido todo lo que se realiza? La bibliografía sobre drogas no para de ampliarse en los últimos años, pero pocas veces se plantean estudios críticos sobre los procedimientos terapéuticos que se están poniendo en práctica. El trabajo que se presenta aborda dicha cuestión. En una primera parte, describe sintéticamente cuáles son los programas que se han aplicado en España y posteriormente, realiza una reflexión ética sobre los mismos, en la que ofrece una serie de criterios éticos para seguir avanzando en la aplicación de los programas terapéuticos.

Daniel IZUZQUIZA S.J.

Introducción

La metadona ha modificado significativamente el panorama de las drogas. Casi podríamos decir que, desgraciadamente, la metadona está de moda. Mientras que a principios de esta década en España se trataba de una respuesta minoritaria y mal considerada, hoy la situación ha cambiado, como podemos observar con un par de datos a modo de ejemplo:

- En 1987 había en España 1.000 usuarios en tratamiento con metadona, mientras que en 1997 eran ya 58.653 (1).
- En un sondeo de opinión publicado en 1991, se afirma que el 40% de la población española está en contra de los programas con metadona, y un 49% a favor; por su parte, el estudio del ayuntamiento de Madrid de 1997, daba más del 85% de la población a favor, y un 14.5% en contra (2).

La cuestión no es sólo que haya aumentado el número de usuarios, centros de tratamiento y profesionales involucrados en los programas de mantenimiento con metadona (PMM), ni que esto haya producido un significativo cambio en la percepción que de los mismos tiene la opinión pública, sino que parece que en un breve lapso de tiempo se ha pasado de la crítica absoluta, casi demonizadora, al apoyo masivo y acrítico, como si estuviésemos ante la panacea universal. Sin duda, este proceso está condicionado por una sensación de fracaso y hastío generalizado en el tratamiento de las adicciones a las drogas, especialmente a la heroína, así como por la irrupción demoledora de la pandemia del sida.

Ahora bien, por estas mismas razones, se impone un proceso de clarificación y reflexión que ayude a situar las cosas en su sitio, a evitar expectativas desmedidas, a corregir acciones imprudentes o toma de decisiones incorrectas, a mejorar la eficacia y calidad de la intervención, a diseñar modelos de actuación adecuados. Es evidente que unos pocos años no es tiempo suficiente para modificar con hondura el imaginario colectivo de la sociedad ni la praxis profesional general; pero, después de una década de presencia habitual de la metadona en España, sí es preciso tomarse un tiempo tranquilo de reflexión y análisis para profundizar en la realidad que está tras la moda de la metadona. A ello quieren contribuir estas

(1) Datos de las Memorias anuales del Plan Nacional sobre Drogas (PNSD).

(2) J. NAVARRO y E. GÓMEZ: *Estudio del consumo de drogas y factores asociados en el municipio de Madrid 1997*, Madrid 1998, p. 387.

páginas, muy especialmente desde una perspectiva ética.

Aclaración terminológica

En un primer momento, y antes de entrar en materia, es conveniente hacer un apunte de aclaración de los términos más frecuentes, para evitar la confusión y saber a qué nos referiremos en cada momento:

- *Programas de sustitución*: son todas las estrategias de intervención, de distinto carácter metodológico, destinadas a modificar el desarrollo incontrolado de las conductas de dependencia, mediante la sustitución de las sustancias objeto de consumo por otras que permiten un mejor control sanitario y más facilidades para la integración social y familiar, con el fin de mejorar la esperanza y calidad de vida de los sujetos;
- *Programas de mantenimiento con metadona (PMM)*: constituyen un caso particular de los programas de sustitución, en el que se sustituye la heroína por metadona. Sin duda, es el más extendido con gran diferencia y por ello en este trabajo se considerarán casi equivalentes (aunque haremos alguna alusión a la sustitución con LAAM);
- *Programas de reducción de daños*: intentan evitar los daños asociados al consumo de drogas, e incluyen una variedad de estrategias como programas de intercambio de jeringuillas (que pueden incluir también papel de aluminio para favorecer el cambio de vía en el consumo de heroína, agua destilada y toallitas de alcohol), dispensación de preservativos, talleres de sexo seguro, programas *outreach*, programas de salud (vacunas, profilaxis y tratamiento de la tuberculosis), consejo sanitario sobre prácticas de riesgo, salas para el consumo controlado de heroína, o incluso dispensación controlada de heroína.

Dentro de los PMM podemos distinguir entre:

- *Programas orientados al cambio*: el tratamiento con metadona es sólo un paso para lograr el objetivo final, que es la abstinencia sin opioides. Se llaman también programas de alto umbral o de alta exigencia y suelen tener una estructuración más rígida y restrictiva;
- *Programas de orientación paliativa*: destinados a reducir la morbilidad y mortalidad asociada a la dependencia de heroína; se llaman también programas de umbral bajo o de baja exigencia, por su mayor flexibilidad y menor

nivel de exigencia.

En lo que sigue, mientras no sean necesarios más matices, voy a utilizar la simplificación de considerar como prácticamente intercambiables PMM y programas de sustitución (en España, aunque también se pueden utilizar otras sustancias sustitutivas como el LAAM y la buprenorfina, su uso es tan escaso que no son significativas); por otro lado, a veces me referiré a los PMM como programas de reducción de daños, sin más matices, sabiendo que son sólo una pequeña parte de los mismos.

Análisis crítico de los modelos conceptuales

Después de esta aclaración de términos, casi al modo de un glosario, se puede tener la sensación de complejidad y barullo. La realidad es compleja, ciertamente, pero no tiene por qué estar enmarañada. Lo cierto es que, detrás de las diversas propuestas de intervención en materia de drogas, se pueden descubrir distintos modelos conceptuales. A esta cuestión nos dedicamos ahora.

A) La novedad de los programas de sustitución

En primer lugar, debemos abordar la diferencia entre los programas libres de droga (PLD) y los de sustitución; los primeros han dominado la escena española hasta los años 90, de un modo absoluto y casi exclusivo. Por ello, se puede decir que la entrada de los programas de reducción de daños en el panorama español (y su progresiva asimilación por parte de profesionales, usuarios, agentes sociales y opinión pública) ha supuesto un verdadero cambio de paradigma, aunque sólo sea por la desaparición del monolitismo anterior. Es preciso, por tanto, ofrecer una breve descripción de las diferencias entre ambos modelos; cosa que hago a continuación modificando ligeramente el esquema tomado de Abeijón (3):

(3) J.A. ABEIJÓN: *El horizonte de las intervenciones sobre drogas: hacia una complementariedad de estrategias*, Madrid 1999 (en prensa).

	En los programas libres de drogas	En los programas de sustitución
Punto focalizador	Sobre la persona	Sobre la sustancia
Tipo de objetivos	Totales (abstinencia)	Parciales
Carácter de los tratamientos	Largos y complejos	Intervenciones concretas con recursos definidos
Modelo de intervención	Psicoterapéutico y psicoeducativo	Sanitarista y/o biologicista
Valoración del consumo	Se cuestiona	No se cuestiona
Dirección del tratamiento	En el equipo profesional	Compartida por el paciente
Papel de la demanda	Se trabaja y se considera	Se acepta

A) Al interior de los programas de sustitución

Ahora bien, en segundo lugar se constata que dentro de los modelos de sustitución hay evidentes diferencias. Es cierto que el discurso dominante es bastante homogéneo, y que todo el mundo pretende hacer una intervención integradora, multidimensional, ambiciosa y realista, gradual y posibilista (lo que podríamos llamar modelo abarcativo); pero la realidad es mucho más compleja, y se tiene la impresión de que simplemente podemos estar hablando un lenguaje políticamente correcto que no necesariamente responde a la praxis concreta (parecido a lo que, desde los años 80, fue el modelo biopsicosocial, aceptado teóricamente por todos, pero con realidades de intervención muy diversas).

De hecho, ya hemos indicado que el proceso de asimilación de los PMM ha sido relativamente rápido para unos colectivos profesionales y sociales que venían de un paradigma muy diferente. Es lógico que la adaptación sea imperfecta, y que cada sujeto mantenga en el trasfondo posiciones, actitudes, convicciones y formas de actuar muy diferentes entre sí, fruto de la formación y experiencia anteriores. Esto no es necesariamente malo, pero debe reconocerse así; lo peligroso sería mantener un discurso compartido que no responda a una práctica común sino divergente.

Por eso es interesante sacar a la luz los modelos implícitos que se pueden detectar en los modos de trabajar con PMM en España, con el objeto de clarificar la situación y permitir de hecho una complementación más real y eficaz, más consciente también de sus límites.

Para ello me voy a apoyar básicamente en los trabajos de Eusebio Megías (4); pero voy a condensar todo su análisis en un cuadro sintético que, obviamente, es una simplificación. Espero que se gane en claridad y rapidez, aun a costa de perder matices; es evidente que cualquier intento de clasificación taxonómica deja de lado gran parte de la realidad, mucho más si ésta se presenta meramente como un cuadro sintético. Con todo, dado el carácter de este trabajo, he considerado necesario hacerlo de este modo, remitiendo al sentido común del lector, y a los artículos de Megías citados en nota. Aún así, quiero hacer constar que la entrada «colectivos que los sustentan» tiene, obviamente, un carácter meramente ilustrativo y no descriptivo de la realidad; igualmente, al referirme a límites y riesgos, no todos lo son de la misma manera: algunos son palpables y cotidianos, mientras que otros son sólo posibles riesgos asociados a una visión unilateral.

Evolución y análisis ético del marco legislativo

Hemos estado refiriéndonos al proceso de evolución de los PMM en España, que lógicamente tiene un reflejo en el marco legislativo. Dado que éste es a la vez reflejo y causa parcial de la propia situación, en tanto que regula el ámbito de actuación e intervención, me parece imprescindible presentar aunque sea brevemente la evolución del mismo. Voy a fijarme sobre todo en los criterios de inclusión en los programas, en el sistema de prescripción y dispensación de la metadona, y en las repercusiones prácticas de la legislación. En aras de una mayor claridad, distingo dos etapas (5); a continuación, en un tercer apartado, haré algunas reflexiones de índole ético.

(4) E. MEGÍAS: *Los programas de reducción de daños: marcos conceptuales y éticos* en: IV CONGRESO EUROPEO SOBRE REHABILITACIÓN Y POLÍTICAS DE DROGAS: *Libro de Comunicaciones*, Marbella 1999, pp. 105-113; ID.: *Análisis crítico de los modelos de sustitución en España*, Madrid 1999 (en prensa).

(5) V. MARTÍ: *Panorámica histórica de los programas de sustitución en España*, Madrid 1999 (en prensa); M. DEL RÍO y M. DE ANDRÉS: *Metadona y legislación en España* en W. PARRINO: «Manual de Tratamiento con Metadona», Barcelona 1997, pp. 333ss.

MODELO	Sanitarista-funcional	De control social	Fenomenológico-existencial	Neurobiológico
Concepción de la drogadicción	Problema de salud pública	Amenaza para la integración social	Proceso de construcción individual de una patología ligada dialécticamente a la vida	Deficiencia neurobiológica (alteración de los neurotransmisores)
Objetivos individuales	Evitar enfermedades y muerte	Favorecer la integración social	Acompañar terapéuticamente el proceso de construcción personal	Corregir la enfermedad
Objetivos colectivos	Eliminar riesgos contra la salud pública	Eliminar amenazas para el orden social	No se consideran importantes	No se consideran
Estrategias	Médicas de higiene pública	Aplacamiento, evitación de agresiones, control de la frustración	Acompañamiento del proceso, corrección de déficits	Reconstrucción neuronal
Colectivos que lo sustentan	Profesionales de salud pública y colectivos anti-sida	Grupos de ciudadanos, jueces	Psicólogos	Psiquiatras, farmacólogos, biólogos
Motivo inicial, punto de arranque hacia los PMM	Propagación del sida, tuberculosis, hepatitis...	Alarma social, delincuencia, inseguridad ciudadana	Fracaso de los PLD	Hallazgos neurobiológicos, hipótesis de la automedicación
Límites y riesgos	Despreocupación por la dependencia	Exclusión, alienación del sujeto	Descuido del ámbito social. Planteamiento más teórico que real	Reducción del sujeto a enfermo irreductible. Extrapolación de una hipótesis a casos generales
Visión de los PMM	Necesarios, útiles, lógicos	Barrera protectora, defensiva, tranquilizadora	Instrumento útil en el proceso	Tratamiento primario, estrategia fundamental

A) La situación hasta el año 1990

Antes del año 1983, los *criterios de inclusión* remitían a pacientes terminales que recibían opiáceos de forma continuada, mientras que el *sistema de prescripción y dispensación* se realizaba a través del llamado «carnet de extradosis» (controlado y distribuido por los colegios de médicos a aquellos facultativos que lo solicitaban). Las principales *repercusiones* de este sistema fueron la proliferación de programas o pseudoprogramas de mantenimiento con metadona en la asistencia privada, consistiendo en la mayoría de los casos en la simple prescripción de la receta sin ninguna terapia de apoyo complementaria; se empezó a generar un verdadero mercado ilegal de metadona, y una cada vez mayor situación de descontrol.

La Orden Ministerial del 23 de Mayo de 1983 es la primera normativa con relación a la prescripción, uso y dispensación de metadona para pacientes con dependencia a opiáceos. Su finalidad última fue determinar la necesidad de englobar el caso de la metadona en un plan terapéutico más amplio, en el que el fármaco fuera considerado como un instrumento y no como un método terapéutico.

Las principales novedades se refieren al *sistema de prescripción y dispensación*, pues plantea la necesidad de un plan terapéutico individualizado que deberá ser aprobado por los servicios competentes de Salud Pública, se establece la solución extemporánea como forma de administración y la necesidad de acudir cada 4 días a retirar la dosis (prohibiendo la prescripción de inyectables y formas orales no líquidas) y limita la vigencia del carnet de extradosis a 30 días.

En 1985 se publican la Orden Ministerial del 31 de Octubre y la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de 22 de Noviembre, cuya principal novedad es la definición de competencias en la regulación de los PMM: la custodia y disposición de la metadona era competencia de la Administración Central, pero lo relativo a la dispensación era competencia autonómica, en tanto que asistencial.

En cuanto a los *criterios de inclusión*, se piensa en pacientes con dependencia a opiáceos en pautas de desintoxicación a corto plazo (menos de 21 días) o largo plazo (más de 21 días), con una serie de requisitos específicos: mayores de 18 años, dependencia a opiáceos de al menos tres años de evolución, patología orgánica asociada, no concomitancia de politoxicomanía, ausencia de trastorno psiquiátrico grave, y haber realizado al menos dos tratamientos libres de drogas.

El *sistema de prescripción* se apoya en los centros públicos o en privados sin ánimo de lucro y autorizados por los organismos competentes de cada Comunidad Autónoma. La *dispensación* de la sustancia deberá realizarse «in situ», impidiendo así el desvío al tráfico ilícito. Se establece una dosis máxima de 40 mg/día, salvo autorización expresa de la Comisión Territorial y circunstancias excepcionales. Como mínimo durante los tres primeros meses la dosis debía suministrarse diariamente en el propio centro (incluyendo los festivos). A partir del cuarto mes y si la evolución era positiva, se podían administrar dosis para llevar para un máximo de tres días y siempre con dosis inferiores a 15 mg/día.

Las principales *repercusiones* fueron el progresivo desarrollo y mayor homogeneidad de los PMM, un mayor rigor y seguimiento de los usuarios de los programas y una disminución del número de pacientes en tratamiento. Además, se plantea una situación de desorganización muy importante y uso indiscriminado de la metadona; las Comisiones tenían un protagonismo excesivo en contra del criterio profesional y además su ideología predominante se asentaba en un modelo de tratamiento orientado a la abstinencia; la explosión del SIDA y el desarrollo de los PMM en el contexto internacional exigía una revisión de la OM del 85.

B) La situación a partir del año 1990

La promulgación del Real Decreto 75/1990 supone el reconocimiento de la necesidad de reducir las conductas de riesgo relacionadas con la infección por el VIH y mejorar la calidad de vida de los adictos a opiáceos, y en consecuencia, la necesidad de facilitar un mayor acceso a los tratamientos con metadona. A partir de este Decreto se inicia un proceso de progresiva flexibilización de los criterios y condiciones de los tratamientos con opiáceos.

Los *criterios de inclusión* remiten a un diagnóstico confirmado de dependencia a opiáceos y a haber realizado al menos un intento de tratamiento en otra modalidad; sin embargo, se incluyen también pacientes que sin cumplir los criterios anteriores, hayan contraído la infección por el VIH o con patología orgánica grave.

El *sistema de prescripción y dispensación* se apoya en la creación de una Comisión Autónoma para la acreditación de los centros que quieran realizar tratamientos; se priorizan los centros sanitarios públicos o privados sin ánimo de lucro; por primera vez se contempla la posibilidad de acreditar a centros penitenciarios u otros de carácter no estrictamente sanitario; se indica que la

medicación utilizada será elaborada, cuando proceda conservada y administrada por los servicios farmacéuticos de los centros autorizados o en su defecto por los organismos competentes del Ministerio de Sanidad y Consumo u oficinas de farmacia acreditadas; se mantiene la administración de solución extemporánea siempre que sea posible; se reconoce la libertad del facultativo en ajustar la dosis en función de las necesidades del paciente.

El *impacto y valoración* es en general positivo: aumentan los PMM en la mayoría de las Comunidades Autónomas; España se sitúa en el grupo cabeza de países occidentales con una visión más realista, pragmática e integral del abordaje de los problemas relacionados con las drogas; se realizan protocolos de programas con una mayor individualización tanto de los objetivos como de los servicios y prestaciones de apoyo a los PMM; se inician estrategias para favorecer una mayor descentralización y normalización de dichos programas (implicación de las Áreas Básicas de Salud); se inician otras estrategias de aproximación y contacto con la población destinataria de estos programas, como son los Programas de Intercambio con Jeringuillas, Unidades Móviles, etc.

El Real Decreto 5/1996 sobre modificación del R.D. 75/1990, da respuesta a distintas inquietudes profesionales, ampliando, diversificando y flexibilizando aún más los requisitos para el desarrollo de dichos programas, adecuándose así a las tendencias predominantes a nivel internacional y a la realidad del país. El mismo RD reconoce que en los últimos cinco años ha aumentado significativamente el número de pacientes en tratamiento, el número de centros que disponen de este tipo de programas, así como la eficacia demostrada ante patologías infecciosas (VIH).

La novedad en los *criterios de inclusión* es que se suprime el requisito de «haber realizado un tratamiento en otra modalidad terapéutica». En cuanto al *sistema de prescripción y dispensación*, se autoriza con carácter excepcional a facultativos no integrados en centros o servicios no acreditados; se suprime la obligatoriedad de la presencia de un farmacéutico en el acto de la dispensación y lo delega en el equipo profesional del centro según la normativa vigente en cada Comunidad Autónoma; y finalmente se añade el LAAM (Levo alfa acetilmetadol) a la lista de principios activos sometidos al RD 75/1990.

C) Análisis ético de la legislación

Una vez hecho este repaso a la legislación española referente a los PMM, vamos a hacer una lectura de las concepciones que están en el trasfondo de las mismas. Es evidente que toda legislación responde a una situación social, a una determinada visión de la realidad, a unos modelos éticos implícitos. Siguiendo a Javier Barbero (6), ofrezco una sintética categorización del *desarrollo moral* de los PMM en España, de acuerdo con la propia evolución de la normativa legal vigente.

Normativa	1983	1985	1990	1996
Objetivo primario	Deshabitación Abstinencia	Evitar mercado ilegal	Aliviar el daño evidente	Prevención de la morbimortalidad asociada
Consecuencia prevista	Reducción u uso no médico opiáceos	Reducción del uso ilícito de opiáceos	Reducción de daño (enfoque paliativo)	Reducción de riesgo
Temporalidad	Corto plazo	Corto plazo	Corto-medio plazo	Corto-largo plazo
Destinatario	«Mayoría moral»	Grupo normativo	Grupos de presión y población ya dañada	Población en riesgo
Justificación	Moral pública	Orden público	Imagen pública	Salud pública

Con esto, podemos ver que la perspectiva dominante en las políticas de sustitución española ha sido de corte utilitarista (no en vano el influjo anglosajón es evidente) pero no precisamente desde la óptica de la salud pública. Es interesante constatar esto, ya que por un lado, parece ser la corriente ética socialmente dominante, y por otro lado nos da el marco global en el que se deben mover los profesionales de los PMM, aun cuando entre éstos haya diversos modelos y estrategias, como ya hemos visto.

(6) J. BARBERO: *Los programas de sustitución a la luz de los enfoques éticos consecuencialistas: ¿opinión pública o salud pública?*, Madrid 1999 (en prensa).

La ética de las cosas bien hechas

Aunque resulte obvio, hacer las cosas bien es la primera condición para una actuación ética. Comparto el sueño del profesor Hortal, «el sueño de una sociedad en que los estudiantes estudian y los profesores enseñan, los investigadores investigan, los tribunales administran justicia, los trabajadores trabajan, los funcionarios funcionan, los empresarios son emprendedores, los contribuyentes contribuyen, los gobernantes gobiernan, los informadores informan y los ciudadanos no se cansan de practicar el civismo...» (7). En el caso que ahora nos ocupa, el primer criterio ético de los PMM es que funcionen bien.

Un par de ejemplos gráficos aclararán a qué me refiero. En la normativa española de 1985, como hemos visto, se indicaba una dosis máxima de metadona de 40 mg/día; ahora bien, se sabe que la dosis es el factor aislado más importante en materia de retención de los pacientes (8) y que el riesgo relativo de abandono del programa es unas cuatro veces superior si la dosis es menor de 60 mg que si la dosis es igual o superior a 80 mg (9). Es decir, que con esta normativa, que podría calificarse de absurda, se está abocando al fracaso. Otro ejemplo, más amplio pero igualmente real y significativo: considerar que las listas de espera para acceder a los PMM son positivas y terapéuticas porque fomentan la motivación del heroinómano (como se ha dicho y hecho alguna vez) es simplemente, afincarse en el país de la chapuza. Una simple decisión técnica puede tener graves consecuencias éticas

Por ello, es necesario, como primera exigencia ética, que los PMM funcionen bien. Diversos estudios realizados en los Estados Unidos coinciden en observar grandes diferencias en la eficacia de los diversos PMM: «los más eficaces presentan una tasa elevada de retención de los pacientes, una tasa elevada de asistencia a las visitas programadas, una relación estrecha, regular y duradera entre el equipo asistencial y los pacientes, así como estabilidad, en el tiempo, en la composición del equipo. Al contrario, los centros menos eficaces se caracterizan por una baja asistencia a las visitas programadas, una dosificación inadecuada de

(7) A. HORTAL: *La ética profesional en el contexto universitario*, Madrid 1994, p. 22.

(8) H. JOSEPH y P. APPEL: *Perspectivas históricas y cuestiones de salud pública* en W. PARRINO, *o.c.*, p. 84.

(9) J.T. PAYTE y E.T. KHURI: *Duración del tratamiento y retención de los pacientes* en W. PARRINO, *o.c.*, p.275.

metadona y una alta tasa de renovación del personal. Sin embargo, los centros eficaces no difieren de los centros ineficaces en los que se refiere a las características de los pacientes» (10).

Dada la importancia de esta cuestión, también desde el punto de vista ético, me atrevo a ofrecer estas recomendaciones generales para mejorar la eficacia y la calidad de los PMM en su servicio a los usuarios y, por tanto, a la sociedad (11):

- Favorecer la accesibilidad y la retención; hay que tener en cuenta que la población diana de estos programas está generalmente al margen del sistema de atención sanitaria, y que uno de sus objetivos principales es facilitar y mantener el contacto con el mismo; por tanto, todo lo relacionado con oferta de plazas, listas de espera, horarios de atención, localización, ambiente general, etc. debe guiarse por el criterio de facilitación.
- Potenciar la calidad, la estabilidad y el cuidado del equipo de tratamiento.
- Evitar la masificación y favorecer la cercanía entre el equipo y los usuarios.
- Ofrecer una amplia gama de servicios que permitan una intervención global e individualizada, con criterios de diversificación dinámica en función de las necesidades y de la evolución del sujeto.
- Apoyar el proceso de normalización y afianzar las mejoras en calidad de vida (aquí entran las prácticas responsables con las dosis para llevar a casa).
- Ofrecer las dosis de metadona adecuadas, sin utilizar éstas como elemento de sanción y no interrumpir bruscamente el tratamiento.
- Fomentar la responsabilidad y la participación de los propios usuarios.
- Lograr una relación positiva con la sociedad, tanto en general como con la comunidad local en la que se inserta el PMM.
- Evaluar la intervención de un modo sistemático.

(10) W. PARRINO: *Situación actual y tendencias de futuro en el tratamiento con metadona* en W. PARRINO, o.c., p. 54.

(11) Cf. W. PARRINO, l.c.; J.T. PAYTE y E.T. KHURI, l.c.; A. RODRÍGUEZ-MARTOS: *Reflexiones sobre los Programas de Mantenimiento con Metadona* en Adicciones 6 (1994) 353-372.

Enfoques éticos, hacia un modelo de responsabilidad (12)

«El divorcio actual entre ética y técnica (y entre «moralistas» y tecnólogos) lleva a las ideologías del moralismo y de la tecnocracia, con la que los diferentes grupos luchan por la dominación social; pero ese divorcio no contribuye a la humanización efectiva de la vida de los hombres» (13). Uno de los efectos de la irrupción de los programas de sustitución ha sido el quebrar el modelo dominante en el tratamiento de las drogodependencias, de tonos moralistas; el riesgo está en que se pase al otro extremo, el de la tecnocracia.

En el apartado anterior acabo de indicar que el primer requisito ético de los PMM es su rigor y calidad técnicas; pero ello no es suficiente. La técnica ni resuelve todas las cuestiones, ni es éticamente neutra; detrás de cada opción técnica pueden esconderse implícitamente, posiciones éticas que conviene reconocer. Para restablecer los vínculos eficaces entre ética y técnica en los PMM es necesario no pasar de largo, sino profundizar en la relación.

Así, por ejemplo, un análisis más detallado nos muestra que los PMM no han hecho desaparecer la ética en el ámbito de las drogas (aunque quizá sí hayan contribuido a disminuir la carga moralizante que dominaba el discurso y la intervención), sino que más bien han propiciado un viraje en el modelo ético dominante. Éste fue, hasta los años 90, de corte fundamentalmente deontologista: se considera todo consumo de drogas (concretamente la heroína) como algo incorrecto, según unos principios establecidos *a priori*; por ello, la única opción considerada es la de los Programas Libres de Drogas, con el objetivo de la abstinencia total.

Sin embargo, el enfoque teleologista ofrece un sistema ético *a posteriori*, que considera correcta toda acción que produzca las mejores consecuencias posibles; ya que el consumo de drogas incrementa el placer y disminuye el dolor, no es moralmente reprochable para el individuo; desde el utilitarismo social se busca maximizar las consecuencias públicas, y por ello tienden a los programas de reducción de riesgos (14).

Ahora bien, entre estos dos modelos extremos (deontologista y teleologista)

(12) D. GRACIA: *Por una cultura de la responsabilidad ante el tema de la droga*, Madrid 1999 (en prensa).

(13) A. HORTAL: *Ética I: Los autores y sus circunstancias*, Madrid 1994, p.22.

(14) Cf. J. BARBERO, *l.c.*

existe un enfoque intermedio que prima la responsabilidad. En este modelo, hay unos principios invariables que coincidirían con la postura deontologista, pero con unos contenidos concretos que sí son variables a lo largo del tiempo. La toma de decisiones ética supone dos fases: comparación del acto en cuestión con los principios deontológicos («lo correcto») y evaluación de las consecuencias, que permite establecer excepciones («lo útil, lo mejor, lo posible,...»). No hay una dejación de la responsabilidad ética, ni una mera espera evaluativa *a posteriori*, aunque obviamente tampoco se conocen las respuestas previamente.

Concretamente, una actitud responsable ante el tema de las drogas tiene que llevar, pues, a aceptar un cierto grado de dolor, de frustración y de fracaso como elementos ineludibles de la vida. La no aceptación de las contingencias negativas de la existencia, trae siempre, a su vez, consecuencias negativas. De ahí la necesidad de prevenir los consumos compulsivos de drogas mediante la educación de personalidades fuertes, capaces de hacer frente a la adversidad sin ayudas excesivamente onerosas.

De forma complementaria, una actitud responsable ante el que consume drogas, especialmente ante el que lo hace de manera compulsiva, ha de consistir en apoyarle cuando quiera abandonar esta situación y ayudarle a que quiera y pueda hacerlo, trabajando para que sea capaz de retirar los obstáculos de todo tipo que dificultan su decisión. Y cuando, por las razones que sean, no pueda o no quiera abandonar esa dependencia, trabajando para que consiga una mejor calidad de vida y las mayores cotas de dignidad posibles.

Por tanto, en el caso de las personas no dependientes, la actitud moral responsable pasa por la promoción de valores y objetivos que les permitan vivir de forma autónoma, sana y libre, sin depender de sustancias psicoactivas. En el caso de las personas dependientes que quieren y pueden abandonar el consumo, esa actitud pasa por ayudarles con todos los medios a nuestro alcance en el proceso de deshabituación y reinserción. Y en el caso de aquellas otras que no pueden o no quieren abandonar su dependencia, la actitud responsable lleva a respetarles como seres humanos y a cuidar y promover su calidad de vida en todo lo que sea necesario y posible» (15).

(15) SEMINARIO INTERDISCIPLINAR DE EXPERTOS: *Aspectos Éticos de los Programas de Sustitución para Dependientes a Opiáceos en España. Conclusiones y Recomendaciones*, Madrid 1999, pp. 7-8.

Recomendaciones para una ética de los PMM

Según todo esto, podemos concretar en una serie de propuestas éticas sobre los programas de sustitución; las tomo directamente del que es sin duda el mejor trabajo sobre el tema realizado en España, las conclusiones del seminario interdisciplinar de expertos organizado por la FAD y el Instituto de Bioética de la FCCS (16):

1. Los tratamientos de sustitución constituyen una alternativa terapéutica tanto para el tratamiento de las drogodependencias como para la reducción de riesgos y daños asociados. En el estado actual de nuestros conocimientos estos tratamientos son formas eficaces e imprescindibles de asistencia a muchos drogodependientes. En algunos casos, pueden ser la alternativa más eficaz. Debería, pues, ser una terapéutica accesible a todo aquél que la necesite.
2. La eficacia de estos tratamientos debe valorarse por los beneficios que aporte a la propia persona dependiente. De ahí la importancia de que se realice siempre con el consentimiento informado y voluntario de las personas.
3. Secundariamente, este tipo de tratamientos puede generar beneficios de diverso orden para la colectividad (mayor control de los problemas de salud pública, mejora del orden social, manejo más adecuado de ciertas enfermedades infecciosas, etc.). Pero la búsqueda de beneficios para la estructura social no debe anular el respeto de los derechos humanos del drogodependiente.
4. La instrumentación de los programas de sustitución no debería limitarse, cuando ello sea posible, a la mera dispensación de la droga, sino que ésta debería ir acompañada de todas las otras medidas de tipo psicológico, social y de apoyo que permitan el mejor desarrollo de la vida social y humana de estas personas, la conformación de un mejor proyecto de integración de la libertad personal, y, si ello es posible, la eliminación de la situación de dependencia.
5. La incorporación del doble objetivo de estos programas en un único modelo de compromiso asistencial, referido a personas en situaciones muy diferen-

(16) *Idem.*, pp.8-9.

- tes, crea la necesidad de individualizar los planteamientos terapéuticos.
6. El desarrollo estratégico de estos programas debe estar determinado por los objetivos anteriormente expuestos. Son ellos lo que tienen que marcar las exigencias de dotación de personal, servicios y medios.
 7. Los programas de sustitución deben establecerse aun en el caso de que no sea posible cubrir todas las exigencias expuestas anteriormente. La mera estrategia de sustitución tiene efectos beneficiosos en muchos casos, aunque no sea posible complementarla con un adecuado apoyo psicológico, social y humano. No obstante, por más que la estrategia de sustitución mediante la dispensación controlada de la droga tenga en esos casos precisos un efecto terapéutico, debe trabajarse para que la asistencia del drogodependiente cubra objetivos más amplios e integrales, y abarque aspectos tales como los psicológicos, sociales, laborales y familiares. De hecho, no cubrir estos objetivos más amplios cuando así lo demanda y requiere la situación del sujeto, es un déficit asistencial importante a evitar.
 8. En cualquier caso, los programas de sustitución tampoco pueden verse, por eso mismo, como la solución definitiva de los problemas de la drogodependencia, ni de la infección por VIH / SIDA entre usuarios de drogas.
 9. Para el adecuado cumplimiento de todos los objetivos anteriores, es indispensable la evaluación y reevaluación, lo más completa posible, de todos y cada uno de los programas y del cumplimiento de sus objetivos, huyendo de maximalismos y diferenciando niveles de intervención. Esta evaluación no debe limitarse al cumplimiento de objetivos respecto a los destinatarios de los programas, sino que debe tener en cuenta el impacto y los efectos indeseables posibles sobre los implicados, sobre el entorno y sobre terceras partes afectadas. Se deberá atender de continuo estos posibles efectos indeseables.
 10. Como todo recurso asistencial y en coherencia con las responsabilidades sociales de cualquier intervención humana, en los programas de sustitución deben respetarse unos límites en la asistencia; límites que nunca deben estar marcados por intenciones sancionadoras de cara al sujeto, sino por la defensa de los intereses del bien común.
 11. Los programas de sustitución serían justificables éticamente aunque no existieran problemas asociados tan graves como el del VIH / SIDA. No obstante, en las circunstancias actuales, la implantación y accesibilidad de

estos programas y de todos aquéllos que persigan también una reducción real de los riesgos y daños asociados constituyen una prioridad preventiva y terapéutica de primer orden.

12. El rechazo absoluto e indiscriminado de los programas de sustitución debe considerarse no sólo técnicamente incorrecto sino también éticamente inadecuado o imprudente.

Principios éticos para seguir avanzando

En lo que sigue, voy a plantear algunas reflexiones ulteriores, siguiendo los ya clásicos cuatro principios de la bioética (17). De acuerdo con Gracia y Gafo, y con ellos más cercano a la tradición ética europea que al utilitarismo anglosajón, considero un doble nivel jerarquizado en el juicio moral. El primer nivel, de mínimos, tiene un carácter más objetivo, y apunta a «lo correcto»; por su parte, el segundo nivel apunta a una ética de máximos, tiene un tono más subjetivo, y señala «lo bueno». En este esquema, los principios de bioética tienen carácter universal, aunque no absoluto (en la práctica, se deben considerar las consecuencias de cada acción o decisión, de modo que se pueden admitir excepciones). Por ello, en caso de conflicto entre los diversos principios, debe recordarse que existe una cierta gradación entre ellos: en el primer nivel estarían los principios de no-maleficencia y de justicia, mientras que los de autonomía y de beneficencia corresponden a un segundo nivel. Comenzaré, pues, con los primeros.

El **principio de no-maleficencia** consiste en evitar el mal posible. En su formulación, tan simple y tan clara, parece evidente; no en vano está ya recogido en el juramento de Hipócrates en la era pre-cristiana. En el tema que nos ocupa, hay una clara relación directa entre la no-maleficencia y la reducción de daños. Sin embargo, la experiencia respecto a la introducción de los PMM en España muestra que las resistencias prácticas pueden ser muy poderosas: «sabíamos a finales de los años 80 de la aparición de la hepatitis B e infecciones raras y oportunistas en

(17) Es referente obligado el libro clásico de T.L. BEUCHAMP y J.F. CHILDRESS: *Principios de ética médica*, Madrid 1999 (4ª ed.); presentaciones breves, claras y asequibles se pueden encontrar en D. GRACIA: «Planteamiento general de la bioética» en M. VIDAL (ed.): *Conceptos fundamentales de ética teológica*, Madrid 1992, pp. 421-438; J. GAFO: *Diez palabras claves en bioética*, Estella 1997 (3ª ed.), pp. 23-34.

adictos a heroína por vía parenteral. Sabemos desde el comienzo de los años 90 del impacto que el VIH tiene en esa población. Sin embargo, el desarrollo operativo de programas de reducción de daño ha sido tardío, y en algunos lugares todavía se siguen presentando problemas para su introducción» (18). Por ello dice con razón Francisco Parras que se debe «profundizar más sobre la falta de ética de la ausencia de estos programas o el retraso sobre su puesta en marcha que en la ética de los mismos» (19).

La cuestión es, claramente, lo que podemos y debemos aprender de esta experiencia acumulada para no cometer los mismos errores, concretamente en el caso de la dispensación controlada de heroína. Siendo Andalucía la comunidad autónoma que más ha desarrollado su plan de PMM (11.396 usuarios en 1996), su Comisionado para la Droga afirma que «nos encontramos con un grupo de heroínómanos bastante deteriorados, que no han abandonado la jeringuilla, más envejecido, con patologías asociadas a la vía de consumo y que no encuentran solución a su problema. Para este colectivo es necesario impulsar programas específicos. En esta línea, hemos diseñado un Proyecto Experimental de Administración de Heroína con fines terapéuticos» (20). Es de sobra conocida la oposición del Ministerio de Sanidad y Consumo español a tal medida; dada la experiencia de otros países, especialmente Suiza (21) pero también Inglaterra, Australia y Holanda, ¿no supone esta postura obstruccionista una violación del principio de no-maleficencia, que quizá hayamos de corregir y lamentar dentro de un cierto tiempo?

El **principio de justicia** se propone reducir las desigualdades existentes en la realidad, generadas (o no evitadas) por los otros principios bioéticos. A lo largo de todo este trabajo, el lector atento se habrá sorprendido por la ausencia casi total de referencias a la problemática social vinculada al consumo y abuso de drogas.

(18) J. BALLESTEROS, en INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS: *Tratamientos sustitutivos a opiáceos: metadona, LAAM, heroína*, Bilbao 1997, p. 13.

(19) F. PARRAS: *Programas de sustitución y sida*, Madrid 1999 (en prensa).

(20) J.M. RODRÍGUEZ: *Perspectivas futuras para la puesta en marcha del nuevo Plan Andaluz sobre Drogas*, en IV CONGRESO EUROPEO ..., o.c., p. 509.

(21) Cf. F. GINER y A. MINO: *La experiencia de administración controlada de heroína en Ginebra, Suiza*, en INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS, o.c., pp. 59-72; M. MARSET: *Los programas de prescripción controlada de heroína: la integración del toxicómano en un proceso de cambio*, en IV CONGRESO EUROPEO..., o.c., pp. 317-329.

Centrados unos en el individuo consumidor y otros en la misma sustancia, los modelos dominantes han olvidado la dimensión social (a no ser para hablar de orden público o salud pública); han desaparecido las referencias a la estructura social injusta y desigual, a las condiciones de vida en los barrios, al paro estructural y prolongado, al sistema sociocultural competitivo y consumista, al neoliberalismo excluyente, al fracaso escolar, a las familias destrozadas.

Parece ser que los grupos más dinámicos en esta línea (en nuestro contexto, sobre todo los diversos colectivos de barrio y las Madres contra la Droga) han perdido fuerza y capacidad de presión, pero no por eso han desaparecido sus razones. Sus críticas a los PMM apuntaban sobre todo a considerarlos como una mera fachada destinada a acallar las conciencias, si no iban acompañados de toda una serie de medidas de reforma estructural en la base social. El tiempo parece haberles dado la razón, y el principio de justicia exige una atención prioritaria y de calidad a las personas más vulnerables. Sabemos que el sida ha sido uno de los factores que han impulsado el desarrollo de los PMM en España; especialmente ahora que las terapias triples combinadas han abierto un horizonte mucho más esperanzador para las personas infectadas por el VIH, no se puede permitir que los PMM sean un instrumento de cronificación social.

Esto nos lleva al tercer principio bioético, el de **beneficencia**, que trata de promover el bien (idealmente, el mayor bien para todos, o al menos para la mayoría). Con toda claridad, promover el bien significa tener siempre presente en la intervención la globalidad de la persona, supone no estancar sino generar procesos de crecimiento vital, implica no convertir los PMM en meros centros de dispensación como si fuesen «abrevaderos» (y, aunque la imagen es dura, cabe preguntarse si el sistema masificado y cicatero dominante ofrece mucho más que eso). Más bien, habrá que concebir la metadona como un instrumento al servicio de estrategias de cambio hacia situaciones cada vez más plenas y humanizadas (22).

Un caso concreto de posible aplicación del principio de beneficencia lo ofrece el LAAM (23); dadas sus características toxicocinéticas, esta sustancia se

(22) Un ejemplo interesante se puede encontrar en J. DÍAZ, C. LIÉBANA y F. LUQUE: *La metadona como instrumento de cambio*, en IV CONGRESO EUROPEO..., o.c., pp. 291-307.

(23) L. SAN: *El LAAM. Nueva alternativa en tratamientos de mantenimiento con*

administra tres veces por semana, lo cual supone ventajas potenciales respecto a la metadona, de administración diaria. Ahora bien, la cuestión es si esta ventaja se utiliza a favor del usuario, para incrementar y mejorar la atención recibida, y para facilitar la normalización de su vida social, formativa, laboral o familiar (como pide la lógica del principio de beneficencia), o si fundamentalmente se utiliza para favorecer los intereses de los propios profesionales, de la misma administración o de los vecinos (horarios más reducidos, cierre en fines de semana, ahorro económico, disminución de la conflictividad,...), siguiendo las lógicas corporativistas.

En cuarto lugar, el **principio de autonomía** recuerda que la realización del bien supone la aceptación activa de la persona a quien se hace. Esto implica reconocer que el usuario de drogas inyectadas sigue siendo una persona con toda su dignidad, y más concretamente sigue siendo el principal sujeto moral en este asunto. Por tanto, hay que escuchar sus opiniones, razones, expectativas; y es significativo lo poco que se hace. En este momento sólo quiero subrayar esto, y aludir a dos interesantes estudios; uno catalán (24) realiza una evaluación cualitativa de los PMM a través de la observación participante y entrevistas en profundidad, analizando la valoración de los mismos usuarios sobre la metadona y sus efectos, sobre sus condiciones actuales de vida, sobre las relaciones sociales que mantienen, sobre su estado de salud, y sobre el mismo proceso de acceso, tratamiento y seguimiento en los PMM. El segundo estudio (25) constata, a través de 124 entrevistas cualitativas semiestructuradas, que los puntos de vista de los usuarios son variables y cambiantes, tanto en lo que se refiere a sus razones para acceder a los PMM, cuanto en lo relativo a sus expectativas de futuro.

Dicho esto, sólo quiero hacer un par de comentarios sobre la aplicación de este principio de autonomía en los programas de sustitución. Por un lado, debe considerarse poco ético esa especie de «progresismo de salón» que afirma la

sustitutivos, en INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS, o.c., pp. 37-58. Véase también el proyecto de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el diario «El País» (9 de abril de 1999).

(24) P. ALBERTÍN: *Evaluación cualitativa de los Programas de Mantenimiento con Metadona*, Barcelona 1998.

(25) J. NEALE: *Understanding Drug-Using Clients' views on Substitute Prescribing*: British Journal of Social Work 29 (1999) 127-145.

autonomía como valor fundamental, pero sin entrar nunca en relación y diálogo a fondo con la persona consumidora. Esto es siempre una tarea tan apasionante como ardua, muy alejada de posiciones superficiales «cara a la galería». Por otro lado, en mi opinión es importante evitar la supuesta neutralidad axiológica, como si todo tuviese el mismo valor ético; o dicho de otro modo, el principio de autonomía debe considerarse en relación con los otros tres, e incluso en cierta relación de subordinación a ellos, no para imponer nada o recaer en posturas paternalistas, sino precisamente para crecer en madurez y plenitud de vida humana.

Bibliografía

Libros

- T.L. BEUCHAMP y J.F. CHILDRESS: *Principios de ética médica*, Madrid 1999 (4ª ed.).
- J. GAFO: *Diez palabras claves en bioética*, Estella 1997 (3ª ed.).
- INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS: *Tratamientos sustitutivos a opiáceos: metadona, LAAM, heroína*, Bilbao 1997.
- IV CONGRESO EUROPEO SOBRE REHABILITACIÓN Y POLÍTICAS DE DROGAS: *Libro de comunicaciones*, Marbella 1999.
- FCCS: *Las drogas a debate: ética y programas de sustitución*, Madrid 1999 (en prensa).
- A. HORTAL: *Ética I: Los autores y sus circunstancias*, Madrid 1994.
- J. NAVARRO y E. GÓMEZ: *Estudio del consumo de drogas y factores asociados en el municipio de Madrid 1997*, Madrid 1998.
- W. PARRINO: *Manual de Tratamiento con Metadona*, Barcelona 1997.
- M. VIDAL (ed.): *Conceptos fundamentales de ética teológica*, Madrid 1992.

Artículos, ponencias y comunicaciones

- J.A. ABEIÓN: *El horizonte de las intervenciones sobre drogas: hacia una complementariedad de estrategias*, en FCCS, o.c. (en prensa).
- P. ALBERTÍN: *Evaluación cualitativa de los Programas de Mantenimiento con Metadona*, Barcelona 1998.
- J. BARBERO: *Los programas de sustitución a la luz de los enfoques éticos consecuencialistas: ¿opinión pública o salud pública?*, en FCCS, o.c. (en prensa).

- D. GRACIA: *Planteamiento general de la bioética* en M. VIDAL, *o.c.*, pp.421-438.
- D. GRACIA: *Por una cultura de la responsabilidad ante el tema de la droga*, en FCCS *o.c.*(en prensa).
- J. DÍAZ, C. LIÉBANA y F. LUQUE: *La metadona como instrumento de cambio*, en IV CONGRESO EUROPEO..., *o.c.*, pp. 291-307.
- F. GINER y A. MINO: *La experiencia de administración controlada de heroína en Ginebra, Suiza*, en INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS, *o.c.*, pp. 59-72.
- A. HORTAL: *La ética profesional en el contexto universitario*, Madrid 1994.
- M. MARSET: *Los programas de prescripción controlada de heroína: la integración del toxicómano en un proceso de cambio*, en IV CONGRESO EUROPEO..., *o.c.*, pp. 317-329.
- V. MARTÍ: *Panorámica histórica de los programas de sustitución en España*, en FCCS, *o.c.* (en prensa);
- E. MEGÍAS: *Los programas de reducción de daños: marcos conceptuales y éticos* en: IV CONGRESO EUROPEO..., *o.c.*, pp. 105-113.
- E. MEGÍAS: *Análisis crítico de los modelos de sustitución en España*, en FCCS, *o.c.* (en prensa).
- J. NEALE: *Understanding Drug-Using Clients' views on Substitute Prescribing: British Journal of Social Work* 29 (1999) 127-145.
- F. PARRAS: *Programas de sustitución y sida*, en FCCS, *o.c.* (en prensa).
- M. DEL RÍO y M. DE ANDRÉS: *Metadona y legislación en España* en W. PARRINO, *o.c.*, pp. 333ss.
- J.M. RODRÍGUEZ: *Perspectivas futuras para la puesta en marcha del nuevo Plan Andaluz sobre Drogas*, en IV CONGRESO EUROPEO..., *o.c.*
- A. RODRÍGUEZ-MARTOS: *Reflexiones sobre los Programas de Mantenimiento con Metadona*: Adicciones 6 (1994) 353-372.
- L. SAN: *El LAAM. Nueva alternativa en tratamientos de mantenimiento con sustitutivos*, en INSTITUTO DEUSTO DE DROGODEPENDENCIAS, *o.c.*, pp. 37-58.
- SEMINARIO INTERDISCIPLINAR DE EXPERTOS: *Aspectos Éticos de los Programas de Sustitución para Dependientes a Opiáceos en España. Conclusiones y Recomendaciones*, en FCCS, *o.c.* (en prensa).



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 221–244

Implicaciones de los sistemas de contabilidad de gestión sobre los recursos humanos

Los recursos humanos tienen una importancia creciente en todas las facetas de la gestión empresarial. A pesar de ser un recurso con un peso cada vez menor en la estructura de costes de las empresas, debido a una mayor automatización de los procesos y al desarrollo de la tecnología, se han convertido en un factor estratégico para la competitividad empresarial. La contabilidad, como responsable de ofrecer información relevante para la toma de decisiones, no puede permanecer ajena a esta realidad.

Por ello, frente a los sistemas contables que han venido implantando tradicionalmente las empresas, preocupados por la simple determinación del coste de personal, la gestión de los recursos humanos debe orientarse hacia la potenciación de valores y actitudes en los individuos.

En este artículo, su autora expone sus conclusiones acerca de las implicaciones que las modernas herramientas surgidas recientemente en el ámbito de la Contabilidad de Gestión tienen sobre los recursos humanos. Muchos de sus

comentarios son fruto de los contactos mantenidos con empresas que han decidido implantar los denominados «sistemas de costes y de gestión basados en las actividades» y de la experiencia adquirida tras la participación en proyectos encaminados hacia el diseño de estos sistemas.

Pilar TIRADO VALENCIA ()*

1. Introducción

Durante varias décadas, la racionalización y el control del consumo de recursos en el desarrollo de la actividad empresarial y el análisis del proceso interno de creación de valor en las empresas han sido funciones de la disciplina conocida como *Contabilidad de Costes*.

La Contabilidad de Costes surge a finales del siglo pasado durante la Revolución Industrial, ante la necesidad de introducir en las valoraciones de los productos y en el control de gestión una nueva categoría de recursos que ganan importancia en la estructura de las empresas: los costes indirectos. Entre estos últimos destacan las amortizaciones derivadas de una mayor automatización, los costes administrativos originados por la mayor complejidad de las organizaciones y los costes comerciales, tras el desarrollo de las comunicaciones y el nacimiento de las primeras multinacionales.

Desde entonces, y hasta finales de la década de los ochenta, la Contabilidad de Costes ha permanecido fiel a los principios en los que se inspiró en sus orígenes, introduciendo tan sólo algunos mecanismos que reflejasen la evolución sufrida por ciertas clases de costes, como por ejemplo, la determinación y el análisis de los denominados costes fijos o independientes del volumen de producción o, el cálculo de los llamados costes de subactividad o relacionados con la capacidad ociosa. Estas clasificaciones de los costes y la introducción de los costes estándares y del análisis presupuestario han dado lugar a los distintos sistemas contables que tienen implantados hoy la mayoría de las empresas.

En todos estos sistemas, conocidos como *tradicionales*, la variable coste y, en

(*) Profesora del Departamento de Gestión y Métodos Cuantitativos de la Facultad de C.E. y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba.

concreto, su cálculo y su control han dominado los informes internos, más preocupados por ofrecer información financiera de carácter cuantitativo que en reflejar aspectos cualitativos difícilmente cuantificables, como por ejemplo, el grado de satisfacción de los clientes, la motivación del personal, el nivel de compromiso con la calidad, la capacidad de adaptación a las ideas innovadoras, etc., aspectos todos ellos de vital importancia en la creación de valor añadido.

La preponderancia de la variable coste sobre estos otros aspectos estaba justificada en épocas pasadas en entornos en los que la mejor forma de competir en los mercados era ofreciendo los productos a los precios más bajos posibles, ya que éstos estaban aún poco diferenciados y las sucesivas crisis económicas hicieron que la reducción de los costes fuese el principal origen de ventajas competitivas.

En estas circunstancias, el coste es el factor que más incide en la competitividad de la empresa lo que justifica los enormes esfuerzos dedicados en las organizaciones a su cálculo y control, a la elaboración de los presupuestos y a la determinación de las desviaciones entre los datos reales y los presupuestados a priori.

Sin embargo, ante la globalización de los mercados y el incremento de la competencia, la Contabilidad de Costes se ha mostrado insuficiente para dar respuesta a las necesidades de información para la toma de decisiones. Las empresas deben ser excelentes y esto sólo se consigue ampliando el ámbito de actuación de la Contabilidad hacia otras variables claves de éxito como la calidad, el tiempo de entrega, la innovación, etc. Como resultado de esta ampliación surge la *Contabilidad de Gestión*.

La Contabilidad de Gestión es la disciplina que tiene como objetivo dar respuesta a las demandas de información de los responsables de la toma de decisiones de carácter operativo, es decir, relativas a la ejecución de los procesos internos de la organización. Entre los aspectos que la caracterizan se pueden destacar los siguientes:

- Amplía su ámbito de actuación hacia otras variables claves más allá del coste, ofreciendo tanto información cuantitativa como cualitativa, ya que esta última ha estado ausente de los informes por estar basada en estimaciones y apreciaciones que a veces son subjetivas y porque la contabilidad ha estado preocupada por ofrecer datos verificables de forma objetiva.
- Extiende el análisis hacia el entorno. Esto supone incluir en los informes aspectos obviados hasta el momento, como por ejemplo, el estudio de la incidencia del comportamiento de los proveedores sobre la cadena de valor

de la empresa, los efectos sobre la cadena de valor de los clientes e incluso el análisis de la posición relativa de la empresa con respecto a los competidores.

- Mantiene una visión global de la organización ya que las actuaciones individuales sólo fomentan resultados parciales o aislados que pueden ir en contra de los objetivos generales.
- Se centra tanto en el corto como en el largo plazo.
- Entre sus objetivos destaca la necesidad de orientar los procesos de mejora continua en las empresas, para llegar a ser excelentes en todos los sentidos.
- Refleja los cambios que se han producido en los sistemas de producción de las empresas, tecnológicamente más avanzados, más flexibles y precisos, con ciclos más cortos y capaces de adaptarse rápidamente a los cambios en las especificaciones de los clientes.
- Se centra en el análisis horizontal de la organización a través del estudio de los procesos empresariales, más que en las funciones basadas en una perspectiva vertical.
- Es consciente de la importancia que juegan los recursos humanos en la obtención de ventajas competitivas sostenibles. Uno de los aspectos que más ha incidido en estas últimas décadas en la revolución que están sufriendo las organizaciones es la constante preocupación por los recursos humanos que la integran. Las empresas son conscientes de que es necesario actuar sobre aquellas variables que están relacionadas con el comportamiento y la motivación del personal.

A continuación, se analizan algunos efectos perjudiciales de los sistemas tradicionales de costes sobre ciertos aspectos relacionados con la gestión de los recursos humanos, así como la evolución que en este terreno han experimentado los sistemas contables, y más concretamente, las implicaciones que sobre los recursos humanos tiene el diseño y la implantación de una de las últimas filosofías surgidas en el ámbito de la Contabilidad de Gestión: los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades.

2. Efectos de los sistemas de costes tradicionales sobre los recursos humanos

Entre los principios inspiradores de la Contabilidad de Costes, una de las hipótesis que más ha influido en el diseño y funcionamiento de los sistemas contables actuales es la suposición de que existe un factor productivo dominante

en la estructura de costes de las empresas. Este factor es sin duda el coste de personal.

La importancia concedida al registro exhaustivo de los consumos relacionados con la mano de obra, a su localización por centros o funciones y a su control por medio del cálculo de desviaciones estaba justificada en entornos poco automatizados, en los que ese tipo de costes tenía un peso específico considerable.

Esto explica la cantidad de tiempo y de recursos dedicados en las empresas a la determinación del coste de personal, a su registro, al cálculo de la productividad de la mano de obra, a la clasificación de esta última en directa e indirecta, y en general, a toda una serie de actuaciones encaminadas a controlar su coste y la cantidad de horas de mano de obra que se consumen en el desarrollo del proceso de producción.

La importancia concedida al coste de personal ha sido tal que este factor ha servido de base al denominado *método de las secciones homogéneas*, en el que se fundamentan la inmensa mayoría de los sistemas de costes implantados en la actualidad en las empresas. Se trata de un procedimiento que permite el reparto de los costes indirectos entre los diferentes productos o servicios. Este tipo de costes es más difícil de asociar a un objeto concreto ya que no se identifican en estos últimos de forma clara y evidente; entre ellos destacan la amortización de las construcciones, los equipos informáticos o el mobiliario, el material de oficina, el coste del personal que no está vinculado directamente a la fabricación o a la prestación del servicio sino que desarrolla actividades generales, etc.

El método de las secciones homogéneas imputa los consumos indirectos en dos fases: en la primera, estos costes se localizan en las diferentes funciones o *centros de coste*; en la segunda, el coste de los centros de coste se reparte entre los productos y servicios. En esta segunda etapa, se utilizan las horas de mano de obra y el coste por hora de mano de obra como principales, e incluso únicos, criterios de reparto, lo que explica la necesidad de llevar a cabo un control periódico de ambas magnitudes. En la literatura contable estos criterios de reparto se denominan *unidades de obra*.

Sin embargo, la aplicación de este método y la elaboración de presupuestos basados en costes estándares han venido desvirtuando sistemáticamente los costes de producción y han originado que las personas tomen decisiones poco eficientes.

Entre las implicaciones que tiene la utilización de las horas de mano de obra como unidad de obra se pueden destacar las siguientes:

- La gestión se centra en el mero cálculo del coste de personal, cuando lo realmente importante es el potencial de los recursos humanos y no su coste.
- Si se utilizan las horas de mano de obra como criterio general de reparto de los costes, los productos intensivos en mano de obra son sobrevalorados ya que a pesar de que son los menos automatizados, reciben un mayor porcentaje de los costes de esta naturaleza, por lo que se obtienen valoraciones poco precisas y dan lugar a subsidios cruzados o intercambios de costes en las valoraciones de los productos.
- Al utilizar como criterio de reparto un parámetro basado en el volumen de producción, los subsidios se agravan aún más ya que se sobrecargan los productos que se fabrican en grandes cantidades frente a los productos y pedidos especiales, a pesar de que estos últimos requieren más costes de diseño, cambios de máquinas, tramitación de órdenes de pedido especiales, embalaje, etc. Por ejemplo, si en una empresa se fabrican dos productos que consumen las mismas horas de mano de obra, pero uno de ellos es una referencia bastante estandarizada que se produce en grandes lotes y el otro se fabrica según las especificaciones de un cliente concreto, un sistema tradicional los valoraría con el mismo coste de producción, cuando evidentemente el segundo ha requerido unos mayores esfuerzos y ha consumido más recursos.

Por otra parte, el llamado *control por excepciones* (1) o basado en el cálculo de desviaciones sobre los costes presupuestados, tiene una serie de efectos no deseados sobre el comportamiento de las personas, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Los estándares no motivan al personal para que consiga una mejora continua ya que los esfuerzos llegan hasta el mismo límite del estándar. Una vez que éste se ha alcanzado existe poca motivación para seguir mejorando.
- Los estándares frenan la creatividad de los recursos humanos, al dar por buenos los objetivos fijados en los presupuestos.
- La utilización de las desviaciones como herramienta para el control del personal y para la asignación de responsabilidades crea conflictos entre

(1) Para profundizar en el estudio de la llamada «Dirección por Excepción» puede consultarse: A. SÁEZ TORRECILLA y Otros (1994), *Contabilidad de Costes y Contabilidad de Gestión*, capítulo 23, Madrid, Ed. McGraw-Hill, pp. 114–143.

departamentos. Las personas pierden la visión global de la organización y se centran en la mejora de sus funciones aún a costa del resto. Por ejemplo, para reducir las desviaciones en el precio de las materias primas y otros aprovisionamientos, muchos jefes de compras han aprovechado al máximo los descuentos por volumen de pedido (*rappels*), adquiriendo grandes lotes aún cuando la mercancía no era necesaria, ocasionando graves problemas a la función de almacenaje.

- Asimismo, la utilización de las desviaciones como base de los sistemas de incentivos ha desmotivado al personal, ya que en muchas empresas se fijan estándares teóricos poco realistas o inalcanzables, lo que provoca frustración en los empleados.
- La definición de la productividad de la mano de obra como uno de los indicadores básicos en el sistema de control de gestión ha generado altos niveles de inventarios y exceso de existencias, lo que incrementa aún más los costes de mantenimiento de almacenes, localización de mercancías, transporte, obsolescencia, mermas y roturas, etc. y es el origen de un buen número de ineficiencias.

Todos estos efectos y sus implicaciones obedecen al profundo cambio que se ha producido en el modelo actual de empresa, en el que la mano de obra es un recurso cada vez más escaso por estar menos presente en términos cuantitativos, debido a que la revolución tecnológica sustituye personas por máquinas, pero a su vez, es más estratégico ya que el papel que juegan los recursos humanos es cada día más importante y se requiere un personal mucho más cualificado.

La evolución de la Contabilidad de Costes hacia una Contabilidad de Gestión así como la pérdida de peso específico del coste de personal en la estructura de costes de las empresas, han supuesto un cambio drástico en las competencias de esta última disciplina con respecto a los recursos humanos. Es necesario un cambio de orientación que permita adaptar la información contable al modelo de empresa actual en el que lo importante ya no es la determinación del coste de personal sino su correcta gestión; esta última implica la potenciación de una serie de valores y actitudes en las personas.

Para ser excelentes, lo importante no es minimizar los costes de los recursos humanos ni su control exhaustivo, sino que es necesario fomentar en el personal una serie de valores como la creatividad o el compromiso con la calidad, formarlos adecuadamente y confiar más en su propio autocontrol.

3. Los recursos humanos ante las nuevas tendencias en contabilidad de gestión

La evolución hacia una Contabilidad de Gestión exige un cambio en los valores y comportamientos que deben potenciarse en las personas. Algunos de estos aspectos son compartidos por las numerosas herramientas surgidas recientemente dentro del ámbito de actuación de esta disciplina.

En general, el sistema contable no debe fomentar el logro de resultados de carácter financiero o las actuaciones dirigidas hacia la maximización de los beneficios a corto plazo, a través de la búsqueda de una mayor rentabilidad y productividad de los recursos humanos; por el contrario, las últimas corrientes propugnan un mayor énfasis en el desarrollo de una serie de actitudes que garanticen la subsistencia de la empresa a largo plazo.

A continuación se analizan algunos de los comportamientos y valores que debe favorecer un sistema de Contabilidad de Gestión en las personas y en el propio modelo de gestión, frente a las actitudes que han impulsado los sistemas de Contabilidad de Costes tradicionales.

3.1. Contribución a la creación de valor añadido frente a reducción de los costes a corto plazo

Los sistemas contables tradicionales han fomentado la obtención de resultados inmediatos que ponen en peligro el crecimiento e incluso la subsistencia de la empresa a largo plazo. Las políticas de racionalización de costes abordadas de forma aislada mejoran temporalmente la rentabilidad de los productos, pero por otra parte, acaban empeorando la posición competitiva de la empresa si no van acompañadas de una política más global que incorpore también el estudio de los efectos que esta racionalización puede tener sobre otras variables. Por ejemplo, en muchas empresas, la obsesión por minimizar los costes ha supuesto la adopción de políticas de compras a proveedores al precio más bajo posible, aún a costa de sacrificar la calidad o la entrega a tiempo de los aprovisionamientos. Esta actuación es comprensible si se evalúa al personal tan sólo en términos de coste, algo que ha venido siendo frecuente cuando la asignación de responsabilidades se realiza a través de los centros de coste o de los centros de beneficios. Estos centros suelen ser divisiones funcionales de la organización, al frente de las cuales se coloca a una

persona que responde de los costes en los que incurre el centro o de su contribución a la generación de beneficios.

La mejor forma de asegurar que los avances logrados se van a mantener en el futuro es evaluando la actuación de los empleados en términos de valor añadido y no exclusivamente en términos de racionalización de los costes. Esta preocupación ha desembocado en el nacimiento en el ámbito de la Contabilidad de Gestión de técnicas como el «Análisis del Valor Añadido» (*Value Added Analysis*), una de cuyas parcelas, el «Análisis del Valor Añadido por los Empleados» (*Personal Value Added*) estudia específicamente cómo colaboran los empleados en la creación de valor, e igualmente, cómo la organización colabora en la creación de valor o compromiso en su personal, por ejemplo, a través de programas de motivación y de incentivos.

3.2. Mejora de la eficiencia frente a aumento de la productividad

La productividad de la mano de obra ha sido uno de los indicadores de control utilizado con más frecuencia por las empresas para evaluar a sus empleados, ya que su incremento supone, supuestamente, un mejor aprovechamiento de la capacidad de los recursos humanos. Por otra parte, una mejora de la productividad disminuye indirectamente los costes de personal por unidad obtenida. Las economías de escala así logradas mejoran en apariencia la rentabilidad de los productos.

Sin embargo, la utilización de la productividad como indicador de control ha tenido efectos contraproducentes en la mayoría de las empresas. Esto es debido a que, para mejorar la productividad, los empleados intentan incrementar al máximo su rendimiento, lo que provoca:

- Un aumento innecesario de los inventarios que genera excesos de existencias en almacén.
- Problemas de gestión de la capacidad en otras funciones. Este efecto se analiza con más detenimiento en un apartado posterior.
- Rivalidad entre empleados, angustia, fatiga y falta de motivación que terminan por socavar la moral del personal.
- Efectos parciales, ya que la máxima productividad se consigue a veces a costa de otras variables, como por ejemplo, un deterioro de la calidad.
- Un riguroso sistema de supervisión y de inspecciones que detecte los errores

provocados por un personal al que se evalúa en función de la cantidad de *output* que genera, pero no de la calidad de este *output*.

Por el contrario, en los actuales sistemas de Contabilidad de Gestión las medidas de los sistemas de control están orientadas hacia la evaluación de la eficiencia en términos globales.

Los informes presentan un conjunto de indicadores que están interrelacionados entre sí y que incluyen, por ejemplo, el número de productos defectuosos, el tiempo de ciclo, la rentabilidad, los cambios introducidos en el diseño del producto, la cuota de mercado, el número de sugerencias procedentes de los empleados, el número de productos devueltos, el número de reclamaciones, el número de componentes comunes, etc.

En este sentido se orientan determinadas herramientas surgidas en el ámbito de la Contabilidad de Gestión como el «Control de la Calidad Total» (*Total Quality Management*) o los denominados sistemas «Justo a Tiempo» (*Just in Time*), que introducen otro tipo de mediciones.

En general, el sistema de medidas debe quedar integrado en lo que se conoce como «Cuadro de Mando Integral» (*Balanced Scorecard*), entre las que se encuentran una serie de indicadores relacionados con el personal, como por ejemplo, la capacidad de comunicación, el número de ideas o sugerencias que aporta, la valoración que merece entre sus compañeros, la utilización eficaz de los recursos de los que dispone, el grado de identificación con los objetivos generales de la organización, etc.

3.3. Gestión del flujo frente a pleno rendimiento

La idea de que el personal nunca debe permanecer ocioso está implícita en la utilización de la productividad como medida del desempeño de los empleados. Hasta hace pocos años, la infrautilización de la fuerza de trabajo suponía un despilfarro de recursos difícilmente justificable.

Sin embargo, las empresas han tratado el tema de la capacidad de forma fragmentada, como si se tratase de un asunto competencia de cada función de forma aislada. Esto supone obviar las interrelaciones que existen en el seno de la organización, lo que fomenta la búsqueda de óptimos locales debido al mantenimiento de una visión funcional y ha dado lugar a excesos de inventarios, una menor facturación y ha disparado los gastos, ya que no tiene en cuenta la existencia de

restricciones o *cuellos de botella* en el sistema. Un cuello de botella es un recurso con capacidad limitada. Aumentar la capacidad del sistema por encima de la capacidad de los cuellos de botella es absurdo ya que se termina por saturar el proceso, incapaz de absorber los recursos que llegan al «embudo» que ocasiona el cuello de botella. Por eso, se debe pedir al personal que adecue su ritmo de trabajo al flujo marcado por los recursos que generan cuellos, para no colapsar el proceso de producción y mantener un equilibrio adecuado. Esto exige un mayor trabajo de coordinación entre los trabajadores de distintas funciones.

La denominada «Teoría de las Limitaciones» (*Theory of Constraints*) es la herramienta surgida en el ámbito de la Contabilidad de Gestión para tratar de dar respuesta a los problemas surgidos con respecto al uso óptimo de la capacidad.

La aplicación de esta filosofía de gestión de la capacidad sólo es posible si se cuenta con un personal debidamente formado, capaz de percibir cuáles son las necesidades del sistema. Además, es necesario un equipo humano polivalente que pueda atender las necesidades de personal de los cuellos de botella cuando sea necesario, o que se pueda reasignar a otras tareas cuando los recursos que no son cuellos tengan exceso de capacidad.

3.4. *Colectividad frente a individualismo*

Las organizaciones piramidales, con un gran número de niveles jerárquicos, se han mostrado poco operativas a la hora de tomar decisiones en las que la flexibilidad, la innovación y el tiempo de respuesta son variables claves para el éxito.

Por otra parte, frente a una estructura vertical basada en la división funcional de las empresas, es necesario mantener una visión horizontal de la organización en la que la toma de decisiones se realice teniendo en cuenta sus efectos a lo largo de los procesos empresariales que constituyen su cadena de valor. Al centrar la gestión sobre los procesos se trascienden las barreras funcionales y es posible conocer las interrelaciones en el seno de la organización.

Actuando sobre los procesos y no sobre las funciones, los efectos encadenados de las decisiones se hacen más visibles, manteniendo una concepción global de la gestión y no por departamentos estanco. En este sentido se orienta la herramienta conocida como «Reingeniería de Procesos» (*Business Process*

Reengineering).

Al hablar de globalidad, efectos encadenados e interrelaciones en la toma de decisiones, implícitamente se hace referencia a la necesidad de abandonar los comportamientos aislados y de conseguir que la empresa esté formada por un colectivo de personas que actúa conjuntamente para alcanzar unos objetivos comunes, frente a una serie de individuos que actúan independientemente para lograr sus propios intereses.

Para ello, es necesario valorar la capacidad de las personas para trabajar en equipo, su grado de compromiso con los objetivos globales de la organización, su identificación con las metas marcadas, su capacidad para comprender los efectos que su actuación tiene sobre el resto de la cadena de valor; con respecto al sistema de gestión, éste debe ser capaz de evaluar las implicaciones que tiene la actuación de un empleado de forma global o colectiva. Para ello es fundamental el conocimiento de los llamados *eslabones* en la toma de decisiones. Hablamos de la existencia de eslabones cuando la ejecución de una tarea incide en la forma como se ejecutan otras.

3.5. Gestión del potencial de los recursos humanos frente a determinación del coste de personal

Los sistemas de Contabilidad de Gestión deben aportar información relativa al potencial de los recursos humanos y no centrarse simplemente en el cálculo y el registro del coste de personal. Los recursos humanos deben ser evaluados en función de su grado de compromiso con los objetivos de la organización y de sus capacidades presentes y futuras. En esta evaluación deben primar una serie de valores en las personas, más que su coste o su rendimiento. Muchos de estos valores son difícilmente cuantificables y por eso no han sido introducidos hasta ahora en los informes contables.

Por otra parte, la determinación del coste de personal que realizan en la actualidad muchas empresas está desvirtuada, ya que se limita al coste de adquisición y compensación, obviando partidas tan importantes como las relativas a la formación, capacitación, sustitución, reclutamiento, selección, etc.

La gestión del potencial de los recursos humanos implica fomentar y favorecer en el personal ciertos aspectos entre los que debemos destacar la creatividad, flexibilidad, participación, aprendizaje, formación y capacitación, iniciativa,

integración, motivación, compromiso (2), polivalencia y estabilidad. En general, la Contabilidad de Gestión debe valorar cualquier comportamiento que apoye el proceso de mejora continua en el que deben verse inmersas todas las empresas para garantizar su supervivencia. De este tipo de análisis surge el concepto de «Capital Intelectual» o conjunto de activos presentes y futuros relacionados con las personas que no siempre están reflejados en los estados contables y la necesidad de una «Gestión del Conocimiento» y no simplemente del coste.

Por otra parte, para asegurar que las decisiones se toman a tiempo deben abandonarse los comportamientos rígidos y burocráticos y dotar al sistema de la necesaria flexibilidad. Para ello es necesario fomentar el autocontrol y la toma de decisiones correctoras por parte de los empleados sin necesidad de autorización; esto sólo es posible gracias a una mayor formación del personal. Este aspecto se trata con mayor profundidad a continuación.

Finalmente, es necesaria una mejora en la comunicación entre los responsables de la gestión y los empleados. La apertura de canales de comunicación ágiles y fluidos es fundamental para fomentar las actitudes mencionadas anteriormente.

3.6. Autocontrol frente a autoridad

Los sistemas tradicionales no favorecen el autocontrol; por el contrario, los sistemas de control parecen estar justificados porque se desconfía de que los trabajadores puedan desempeñar por sí mismos sus tareas de la forma más eficiente. Esta idea explica la necesidad de controles precisos mediante ordenadores en la propia línea, muestreos periódicos para detectar las ineficiencias y la existencia de supervisores e inspectores. Con ello se ralentiza la toma de decisiones correctoras ante los problemas con los que se enfrentan los trabajadores, puesto que éstos podrían aportar soluciones de una forma más rápida y eficiente.

Frente a la existencia de un sistema de control exhaustivo, se debe concienciar e involucrar a los trabajadores: ellos deben ser los responsables de tomar sus propias decisiones, ya que son los que mejor conocen el trabajo que realizan. Para

(2) Para profundizar en la necesidad de un mayor compromiso de los recursos humanos con la organización y en la influencia del estilo de dirección sobre el nivel de compromiso, se puede consultar A. ARIZA MONTES (1998), «La influencia del Estilo Directivo en el Compromiso Organizativo», *Revista de Fomento Social*, n° 53, pp. 541–555.

conseguir que los trabajadores sean auténticos colaboradores, surgen herramientas como el «*Empowerment*» o «*Involvement*»

Además, los indicadores de control relativos al comportamiento de los recursos humanos son medidas financieras y cuantitativas, relacionadas con el coste de personal, es decir, con la contraprestación que percibe el trabajador por la actividad desempeñada en la empresa, como por ejemplo, el coste por hora de mano de obra. Sería necesario introducir variables no financieras en las mediciones, tales como la satisfacción, el grado de identificación con la organización, el cumplimiento de los objetivos estratégicos, la capacidad de desarrollo del personal, etc., fundamentales en un proceso de mejora continua y en la obtención de ventajas competitivas sostenibles.

Es cierto que en muchos casos estas medidas no ofrecen nada más que una aproximación de la realidad, puesto que se trata de variables difícilmente medibles de forma precisa; para estimarlas, se podrían realizar cuestionarios periódicos en los que los empleados expusieran sus aspiraciones, su percepción sobre el ambiente de trabajo, sus inquietudes, etc.

En el cuadro nº 1 se resumen los aspectos puestos de manifiesto en los apartados anteriores.

4. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades. Importancia de los recursos humanos

Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades, denominados sistemas ABC y ABM respectivamente, surgen a principios de la década de los noventa ante la demanda de los responsables de la Contabilidad de Costes y del control de una herramienta que sistematizase toda la información necesaria para la toma de decisiones en el ámbito de la Contabilidad de Gestión.

Las metodologías ABC y ABM se basan en una hipótesis fundamental: son las actividades necesarias para desarrollar el proceso productivo las que consumen los recursos en la organización. Por lo tanto, la gestión empresarial se debe articular en torno a las actividades. La utilización de las actividades como eje central del sistema de información de las empresas responde a una evidencia: la eficiencia sólo se consigue mediante la gestión correcta de lo que se hace y, por tanto, a través del dominio y el control de las actividades y de su combinación en procesos.

La idea que está implícita en estos sistemas es que cualquier oportunidad de

CUADRO N° 1
Evolución de la Contabilidad de los Recursos Humanos

	CONTABILIDAD DE COSTES	CONTABILIDAD DE GESTIÓN
Objetivos	Determinación del coste de personal. Mejora del rendimiento de los trabajadores Control de las operaciones.	Potenciación de los recursos humanos. Mejora Continua.
Variables claves en la gestión de los recursos humanos	Cuantitativas: coste de personal.	Cualitativas: coste, calidad, tiempo, innovación, flexibilidad, etc.
Valores y actitudes que fomenta	Mejora del Rendimiento.	Compromiso, capacitación, motivación, aprendizaje, iniciativa, etc.
Evaluación del personal	Contribución a la reducción de costes.	Contribución a la creación de valor añadido.
Indicadores de control	Productividad de la mano de obra.	Eficiencia.
Gestión de la capacidad	Fomenta el pleno rendimiento individualmente y de forma aislada en cada función.	Gestión del flujo de forma global a lo largo de los procesos.
Orientación	Vertical. Funciones aisladas.	Horizontal. Procesos colectivos.
Características del sistema de control de gestión	Control exhaustivo.	Autocontrol.

Fuente: Elaboración propia.

mejora se deriva de la posibilidad de racionalizar las actividades llevadas a cabo en el seno de la organización. Para ello, las actividades deben ser:

- identificadas,
- valoradas (sistemas ABC) y
- evaluadas (sistemas ABM).

El personal es una pieza clave en los sistemas ABC y ABM ya que su colaboración es imprescindible tanto en la fase de diseño como en la posterior implantación del modelo; es necesario contar en todo momento con la opinión y las sugerencias de los recursos humanos puesto que cada persona es quien mejor conoce el trabajo que realiza y, por tanto, quien mejor puede contribuir a la mejora continua de las actividades.

Una vez definidas las actividades, su valoración y la posterior asignación de su coste a los diferentes objetos (productos, servicios, clientes, etc.) se realizan utilizando parámetros distintos de las horas de mano de obra. Esta asignación se basa en criterios que miden el nivel de actividad ejecutado, como pueden ser: el número de componentes, el número de lotes, la cantidad de materiales consumidos, el número de órdenes de fabricación, los kilómetros recorridos, etc.

Con respecto a la evaluación de las actividades, ésta se realiza apoyándose en dos herramientas fundamentales:

- Los inductores de eficiencia o hechos causantes de las actividades. Se trata de identificar el porqué se ejecutan todas y cada una de las actividades. Una vez que se conoce su origen, es más fácil racionalizar su ejecución. Por ejemplo, la actividad *movimiento de materiales* carece de valor añadido, por lo que la empresa debe intentar eliminarla siempre que sea posible. Para ello, se debe buscar cuál es su origen; éste puede ser una deficiente distribución en planta, un sistema de información en los almacenes poco preciso o una mala formación de los trabajadores. La actividad sólo puede ser debidamente gestionada actuando sobre estas causas.
- Las medidas de la ejecución. Para cada actividad se deben definir una serie de indicadores que permitan controlar su ejecución. Estas medidas no sólo se expresan en términos de coste sino que también se refieren a otras variables claves; por ejemplo, el tiempo de ejecución de la actividad, el número de piezas defectuosas, etc.

4.1. Apoyo de los sistemas ABC y ABM a la gestión del personal

Los sistemas basados en las actividades pueden apoyar la gestión del personal en distintos sentidos:

A) Aspectos relacionados con la comunicación:

- Utilizan un lenguaje fácilmente comprensible por parte de todos los miembros de la organización: el de las actividades; en los sistemas ABC y ABM los informes se expresan en unos términos que pueden ser asimilados por todas las personas; esto fomenta la motivación y la creatividad ya que cualquier individuo puede aportar ideas sin que se requieran conocimientos financieros o contables específicos.
- Facilitan la fluidez en los canales de comunicación ya que la dirección y el resto del personal hablan un lenguaje común: los objetivos, los indicadores de control, los presupuestos, o cualquier oportunidad o problema surgido en el proceso, se expresan en forma de actividades, por lo que cualquier persona puede comprender qué es lo que se espera de ella. El sistema de información es más dinámico, facilitando el *feedback* y la participación.
- Permiten comprender mejor los efectos de una decisión. Las consecuencias económicas de las decisiones se hacen más visibles. Por ejemplo, ante una decisión de subcontratación, se pueden evaluar qué actividades dejarían de ejecutarse en la propia organización y qué recursos se podrían liberar de esta forma.

B) Aspectos relacionados con el compromiso:

- Favorecen el compromiso del personal. Los sistemas basados en las actividades exigen un alto grado de implicación por parte de los individuos, tanto en la fase de diseño como en su posterior implantación. En la definición de las actividades se requiere una estrecha colaboración del personal; sin su ayuda no es posible cubrir esta primera etapa del modelo, fundamental para su correcto funcionamiento. En muchas empresas, se comienza a diseñar el sistema con una serie de entrevistas con los trabajadores en las que éstos perciben desde el principio que son un elemento activo del sistema, lo que aumenta su motivación y su posterior colaboración en la generación de ideas. Las entrevistas presentan el inconveniente de que a veces las personas

desvirtúan la información sobre las actividades ya que prefieren decir qué es lo que deberían hacer en lugar de lo que realmente hacen.

C) Aspectos relacionados con la participación:

- Facilitan la participación de los empleados en la toma de decisiones, ya que la mayor comprensión de las consecuencias de cualquier actuación así como la mejora de la comunicación inciden de forma positiva sobre ésta.
- Fomentan la generación de ideas en los procesos de mejora continua. La implicación del personal inherente a estos sistemas, además de motivar, es una extraordinaria fuente de sugerencias acerca de cómo mejorar y reducir las actividades que no generan valor añadido. La empresa aprovecha así una fuente potencial de ideas.

D) Aspectos relacionados con el desarrollo de sus tareas:

- Favorecen la colectividad y el trabajo en equipo ya en el modelo se deben identificar cuáles son los eslabones entre las actividades, es decir, los efectos inducidos de una actividad sobre otra. Cuando la ejecución de una actividad incide sobre otra, entre ellas existe un eslabón. De esta forma es posible que los trabajadores conozcan las interrelaciones con otras tareas.
- Facilitan el análisis del comportamiento de los agentes del entorno, en concreto de los proveedores, clientes y competidores, a través del estudio de las implicaciones que la ejecución de las actividades de la empresa tiene sobre éstos o de la comparación con la mejor forma de ejecutar esas actividades (*Benchmarking*). Mediante esta comparación se ofrece a los trabajadores una pauta de comportamiento en otras empresas o divisiones que han conseguido ser excelentes en la ejecución de una misma actividad. De esta forma, a los trabajadores les resulta más fácil comprender los efectos de sus actuaciones en el mercado y cómo están llevando a cabo los competidores las prácticas con las que consiguen ser más eficientes, si se expresan en términos de actividades.
- Facilitan la visión global de la organización. La utilización de los procesos como eje del sistema de control de gestión supone tener en cuenta las interrelaciones entre los distintos departamentos, puesto que un sólo proceso puede implicar varias funciones, abandonando la visión vertical de la organización estructurada por departamentos estanco sin relación aparente.

Esto es posible gracias a que las actividades no se presentan en los sistemas ABC y ABM de forma aislada sino que deben ser enmarcadas dentro de los procesos horizontales de la organización. Para ello, se elabora lo que se conoce como *mapa de actividades*, que viene a ser como una especie de guía en la que cualquier actividad queda representada dentro de un proceso. Cualquier persona debe ser capaz de identificar las actividades que ejecuta dentro del mapa.

E) Aspectos relacionados con la administración del personal:

- Facilitan la previsión de las necesidades de trabajo y la planificación de las necesidades de cualificación y formación del personal mediante la previsión de las actividades que se vayan a acometer en el futuro. Los sistemas ABC y ABM pueden utilizarse para simular las necesidades de personal en el futuro, en función de las actividades que vayan a ser requeridas.
- Evalúan la eficiencia del personal y no sólo el coste ya que los sistemas de control basados en las actividades giran alrededor de las medidas de la ejecución; éstas sustituyen a los indicadores de control tradicionales y están referidas a actividades concretas y a variables como la calidad y el tiempo necesario para la ejecución de una tarea, que pueden ser la base de un sistema de incentivos.

F) Aspectos relacionados con el control de gestión:

- Cada individuo responde tan sólo de las actividades que ejecuta, sin tener en cuenta las variables que no son controlables por él, es decir, las que quedan al margen de las actividades que desarrolla. Además, la responsabilidad recae sobre la actividad y no sobre el coste. De esta forma, es más fácil imputar responsabilidades y diseñar un sistema de incentivos. A cada individuo se le valora por lo que hace, cómo lo hace y cómo influye en la ejecución del resto de las actividades (efectos inducidos o eslabones).
- Los empleados pueden ser responsables de su propia gestión y control; de esta forma, asumen la responsabilidad de adoptar las acciones correctoras oportunas ya que la planificación y la fijación de objetivos se expresan en términos de actividades. Esto significa que ellos mismos han de tomar sus propias decisiones y controlar sus procesos, detectando las desviaciones e ineficiencias. Esto se puede conseguir mediante la comunicación de los

objetivos por medio de gráficos, ayudas visuales, diagramas de flujos, etc., que permiten a los trabajadores detectar los problemas, saber cuándo un proceso está fuera de control y cuáles son las actividades que deben ejecutar para corregir los errores, sin necesidad de consultar a un supervisor. En resumen, los sistemas ABC y ABM favorecen el control informal a través del autocontrol sobre las actividades que cada individuo ejecuta.

- El control de gestión recae sobre las causas de las desviaciones, no sobre los síntomas. El énfasis de los sistemas tradicionales en el cálculo de las desviaciones de los factores (materiales, mano de obra, etc.) pone de manifiesto como éstos centran el control sobre la utilización de los recursos. El objeto de estos sistemas son los *inputs* del proceso productivo y no los *outputs* (medidos en términos de calidad, tiempo, etc.). Por el contrario, los sistemas de control basados en las actividades conocen los hechos causantes de las desviaciones con respecto a los objetivos marcados (inductores), por lo que aseguran la toma de decisiones correctoras eficientes y facilitan la prevención de los efectos no deseados.

4.2. Obstáculos en la gestión de los recursos humanos

Tanto en la fase de diseño como en la implantación de los sistemas ABC y ABM se pueden presentar obstáculos relacionados con el comportamiento de los recursos humanos. En muchos casos, estos obstáculos no son exclusivos de estos sistemas, sino que se presentan en general cuando las empresas acometen cualquier iniciativa novedosa en el ámbito de la Contabilidad de Gestión, por miedo a lo desconocido.

- Resistencia de la organización al cambio. Una de las principales dificultades en el diseño e implantación de los sistemas de Contabilidad de Gestión es la tendencia del personal a mantener el *statu quo*; esta resistencia dificulta el desarrollo de filosofías innovadoras que suponen un cambio en la forma de concebir, no sólo el sistema contable, sino el negocio en general, lo que crea tensiones en los individuos, provoca recelos y puede poner en peligro el sistema. Una forma de combatir esta resistencia consiste en el desarrollo de un proyecto piloto que vaya generando los primeros resultados rápidamente para que los individuos se vayan familiarizando con el modelo.
- Falta de apoyo por parte de la dirección. Si la dirección no está comprometida

con el proyecto, éste está condenado a fracasar puesto que su diseño causa incomodidad en los responsables. La resistencia de los individuos sólo puede ser vencida si se cuenta con el apoyo de la dirección y si el personal es consciente de que ésta también está embarcada en el proyecto. En caso contrario, los sistemas ABC y ABM podrían ser vistos como un intento más de poner en práctica la filosofía de gestión «de moda», sin tomarse en serio los esfuerzos realizados y podrían ser considerados como algo pasajero.

- Desconfianza entre los empleados. Cuando se les pregunta a las personas acerca de su trabajo, suelen adoptar una actitud defensiva ya que al interrogar a la gente sobre lo que hace y a qué dedica su tiempo, se levantan muchas susceptibilidades que pueden hacer peligrar la implantación y los resultados del modelo. Este suele ser un obstáculo frecuente que desvirtúa la información derivada del sistema, puesto que los empleados suelen ver este tipo de mejoras con cierto recelo y reaccionan contestando a los responsables del diseño del sistema lo que piensan que éstos quieren escuchar. La solución más adecuada ante esta situación es mejorar la comunicación, motivar a los trabajadores haciéndolos conscientes del papel que juegan en el diseño del sistema, mantenerlos continuamente informados de los avances del proyecto y asegurarles que sus puestos de trabajo no corren peligro. Algunas empresas han llegado incluso a publicar un folleto interno que se reparte periódicamente entre todos los empleados, en el que se muestran estos avances; en él se incluyen entrevistas a los responsables del diseño del sistema, información sobre los resultados obtenidos, etc.
- Gran volumen de información. La puesta en marcha de un sistema contable basado en las actividades requiere un conocimiento profundo de todos los aspectos de la organización: sus objetivos, estrategias, funcionamiento, etc. Esto se traduce en la necesidad de manejar un gran volumen de información, al menos inicialmente, que asegure que el modelo sea lo más completo posible. A veces, esto añade una mayor complejidad al sistema lo que hace que los individuos adopten una actitud defensiva y rechacen los primeros resultados. Para evitar este rechazo es imprescindible que los resultados se vayan ofreciendo escalonadamente ya que en términos de costes, en la mayoría de los casos es aplicable la regla de Pareto 80–20: el ochenta por ciento de los costes los ocasionan tan sólo un veinte por ciento de las actividades, que son las que requieren mayores esfuerzos y sobre las que nos debemos centrar en

un principio para no sobrecargar los informes. Otro aspecto a tener en cuenta es la frecuencia con la que se van a elaborar los informes para que las personas no se sientan incómodas con el modelo ante un exceso de datos.

- Redefinición de los circuitos de información. El diseño de un sistema ABC y ABM supone una «ruptura» de los canales de comunicación tradicionales, lo que puede entrañar ciertas dificultades. En primer lugar, la información horizontal es más fluida al hacerse responsables los propios trabajadores de las actividades que ejecutan, desapareciendo buena parte de las tareas de supervisión. La información que reciben los trabajadores en los niveles jerárquicos más bajos gana peso. De esta forma, se intenta fomentar su creatividad y la generación de ideas innovadoras tendentes a lograr una mejora continua.

Por otra parte, cambia la forma de obtener la información, y la frecuencia y el formato de los informes contables. Por ejemplo, desaparecen los detallados documentos sobre los centros de coste y sus desviaciones. Los responsables deben aprender a interpretar estos nuevos documentos lo que puede provocar cierta resistencia.

5. Conclusión

Los sistemas de Contabilidad de Costes tradicionales han desvirtuado la información a la hora de tomar decisiones relacionadas con el personal y no han tenido los efectos deseados en el comportamiento de los individuos. La evolución de esta disciplina hacia una Contabilidad de Gestión exige una mayor preocupación por la potenciación de los recursos humanos que por la determinación y la racionalización de su coste.

En esta nueva situación, es necesario que los individuos asuman una serie de valores que deben ser potenciados por el propio sistema contable, mediante el desarrollo de ciertas actitudes. Esto exige una reorientación en el tipo de información relativa a los recursos humanos que debe ser elaborada y de los indicadores que deben servir de base a los sistemas de control y de incentivos.

En este último sentido nacen los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades ABC y ABM respectivamente. Ambos se basan en la idea de que las actividades deben ser el eje central del sistema contable. Cualquier intento de mejora debe expresarse en términos de actividades lo que facilita la comunicación

y motiva a los trabajadores. La experiencia de las empresas que ya han implantado estos modelos ha demostrado que pueden facilitar la gestión de los recursos humanos, a pesar de los obstáculos que se pueden presentar al implantar cualquier nueva herramienta de gestión por miedo a lo desconocido.

Sin embargo, estos sistemas no son la panacea que solventa las enormes dificultades que entraña el tratar de gestionar un recurso de carácter humano ya que intervienen muchos factores emocionales que no están previstos por el sistema contable; tampoco ofrecen una «receta mágica» que resuelva todos los problemas relacionados con la gestión del personal ya que en muchos casos la «bondad» de estos modelos está condicionada por la cultura empresarial, por el estilo de dirección y por la disposición de los individuos a colaborar. Además, tan sólo empresas con un departamento de personal consolidado y con una dotación de recursos suficientes pueden afrontar el cambio de mentalidad y el volumen de información necesario para acometer un proyecto ABC-ABM. Este tipo de empresas suelen ser organizaciones de gran tamaño.

Bibliografía

- ÁLVAREZ LÓPEZ, JOSÉ y BLANCO IBARRA, FELIPE (1994), «Apoyo de la Contabilidad Directiva a la Motivación de los Recursos Humanos», *Técnica Contable*, nº 547, Julio, pp. 449-462.
- BAILES, JACK C. y KLEINSORGE, ILENE K. (1992), «Cutting Waste with JIT», *Management Accounting*, Mayo, pp. 28-32.
- BERRY, WILLIAM (1994), «The Human Resource Information System», *Management Accounting*, Enero, pp. 56-57.
- BRIMSON, JAMES A. (1995), *Contabilidad por Actividades*, Barcelona, Ed. Marcombo, 256 págs.
- GUBMAN, EDWARD L. (1995), «El Protagonismo Creciente de los Recursos Humanos», *Harvard Deusto Review*, nº 66, Mayo-Junio, pp. 43-51.
- JOHNSON, H. THOMAS y KAPLAN, ROBERT S. (1988), *La Contabilidad de Costes: Auge y Caída de la Contabilidad de Gestión*, Barcelona, Ed. Plaza & Janés, 248 págs.
- KAPLAN, ROBERT S. y COOPER, ROBIN (1999), *Coste y Efecto. Cómo usar el ABC, el ABM y el ABB para mejorar la gestión, los procesos y la rentabilidad*,

- Barcelona, Ed. Gestión 2000, 340 págs.
- KAPLAN, ROBERT S. y NORTON, DAVID P. (1996), *Cuadro de Mando Integral*, Barcelona, Ed. Gestión 2000, 321 págs.
- LORINO, PHILIPPE (1993), *El Control de Gestión Estratégico. La Gestión por Actividades*, Barcelona, Ed. Marcombo, 194 págs.
- PLAYER, R. STEVEN y KEYS, DAVID E. (1995), «Lessons from de ABM Batlfeild: moving from pilot to mainstream», *Journal of Cost Management*, fall, pp. 31–41.
- THORNE, HELEN y GURD, BRUCE (1995), «Some Human Aspects of Implementing Activity–Based Management», *Journal of Cost Management*, fall, pp. 50–57.
- TURNERY, PETER B.B. (1991), *Common Cents*, Hillsboro, Ed. Cost Technology, 322 págs.
- (1993), «Beyond TQM with Workforce Activity–Based Management», *Management Accounting*, Septiembre, pp. 28–31.
- VECIANA, JOSEP M^a y GENESCA, ENRIC (1994), «Management y Competitividad en la Empresa Española», *Alta Dirección*, n° 174, Marzo, pp. 83–98.



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 245-259

Las contradicciones de Kosovo

Tras una estancia de varias semanas en un campo de refugiados kosovares de Kukes (Albania) en el marco del Servicio Jesuita a Refugiados, el autor nos resume sus impresiones y reflexiones sobre la guerra de Kosovo y la situación resultante en la región. Viniendo de un testigo presencial de lo que ha ocurrido sobre el terreno, estas reflexiones adquieren mayor valor y constituyen una denuncia que esperamos no pase desapercibida.

Juan A. ESTRADA DÍAZ S.J. ()*

La guerra de Kosovo ha terminado. Pocas veces hemos encontrado tan dividida a la opinión pública. Representantes de la izquierda que defendían los bombardeos y personas caracterizadas por su conservadurismo que los criticaban; políticos que defendían a Milosevic, al que presuntamente se agredía por ser de izquierdas, y otros que lo comparaban con Hitler; lamentaciones comunes por las víctimas kosovares que daban origen a acusaciones dispares, tanto contra la OTAN como contra el régimen serbio. El viejo problema de si hay una guerra «justa» ha cobrado

(*) Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Granada.

nueva fuerza a la luz de la expulsión y retorno de los kosovares. Una vez concluido el conflicto armado ha llegado el momento de hacer un balance. Se han planteado así problemas diversos aunque conectados, el de la justificación o no de la guerra, el de la situación de los refugiados en los campamentos y el del regreso de los deportados con los problemas que quedan pendientes. Veamos cada uno de estos tres apartados.

1. ¿Se puede justificar la guerra de Kosovo?

La guerra de Kosovo arroja una novedad que ha sido muy discutida. Se trata de una intervención armada contra un Estado que no ha agredido a otro, sino que ha perseguido a una parte de su población, violando masivamente los derechos humanos y restringiendo casi al límite los derechos políticos de esos ciudadanos. De ahí, el enfrentamiento entre los que defienden la soberanía nacional y que se trata de un asunto «interno» y los que apoyan el derecho de intervención o de injerencia humanitaria y la soberanía «limitada». Hay aquí un paso más en una línea que también se ha seguido en el caso Pinochet. Cuando se violan masivamente los derechos humanos, de forma constante, reiterada e indiscriminada no hay soberanía nacional válida. El derecho a intervenir está por encima de la soberanía nacional y los que detentan el poder del estado no pueden estar exentos de rendir cuentas por la conculcación permanente y masiva de los derechos del hombre. Al contrario, un estado que conculca la dignidad humana de forma reiterada y masiva pierde legitimidad. Los dictadores ya no pueden dormir tranquilos refugiados en la impunidad política estatal. Esto es lo que está cambiando poco a poco en el derecho internacional, adecuando la legalidad vigente a las exigencias éticas, corresponsabilizando a todos los estados y universalizando los derechos del hombre.

Desde esta perspectiva, hay una legitimación inicial del derecho de intervención. No cabe duda de que en Kosovo ha habido una conculcación masiva de los derechos políticos de los ciudadanos desde 1990, la imposición de una minoría (la serbia) contra la mayoría de la población albano-kosovar (un 80% del total) y la preparación de un plan de depuración del territorio que ha originado en un par de meses la expulsión de casi un millón de personas. Todos los datos que se van conociendo avalan la tesis de que el éxodo kosovar no fue una improvisación

casual, sino resultado de una planificación premeditada y pensada. La propaganda occidental, que compara a Milosevic con el régimen nazi, tiene desgraciadamente una base fáctica clara y tangible. El régimen combinó un nacionalismo exasperado con una ideología racista y denigratoria de los derechos del hombre.

Los problemas, sin embargo, permanecen. Las cosas no están tan claras cuando se pregunta quién debe ejercer el derecho de intervención y cómo debe ejercerse. Es evidente que la OTAN, organización militar oficialmente defensiva, no tiene competencias para erigirse en juez y fiscal, al mismo tiempo, para acabar siendo ejecutora de la sentencia que ella misma ha pronunciado. Aquí comienza el cuestionamiento de la intervención militar. Es la ONU y no la OTAN la que debía intervenir y pronunciarse. La agresión armada de la OTAN, así como los pronunciamientos posteriores respecto a futuras vigilancias y misiones de «paz» por parte de la organización militar, no sólo violan la carta de la misma OTAN, sino la de las Naciones Unidas. La OTAN no intervino en las guerras de secesión yugoeslava: ni en la de Eslovenia y Croacia, alentadas por algunos países de la organización, como, por ejemplo, Alemania, ni en la posterior de Bosnia, hasta que la situación se estabilizó, tras una larga y cruenta guerra. Tampoco intervino cuando los croatas recuperaron en 1995 la Krajina, región de mayoría serbia, y provocaron el exilio masivo de unos 200.000 serbios. Se prefirió callar, como se guardó silencio inicial ante los abusos de Milosevic (desde comienzos de los noventa), al que se veía como un pacificador y un interlocutor válido de Occidente.

De ahí que surja inevitablemente una doble ilegitimidad. Ni la OTAN es la que debe intervenir, ni ha actuado por igual en todas las ocasiones. Se puede argüir, con razón, que la ONU no podía intervenir porque lo impedía el derecho de veto que podía ejercer Rusia y la misma China. Y es verdad, pero no se dice que Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que han sido los líderes indiscutibles de la guerra de la OTAN son los primeros que se niegan a reformar la carta de las Naciones Unidas, a eliminar el derecho de veto y a supeditar el derecho de intervención a un tribunal internacional (La Haya, otro organismo creado para ello o la misma asamblea de las Naciones Unidas). La política de los líderes occidentales, comenzando por Estados Unidos, es la de utilizar a la ONU cuando les conviene, sin reconocerle ningún derecho internacional al que tengan que someterse. Por eso, la reforma de la ONU está bloqueada por los líderes de la OTAN, y no sólo por Rusia y China, a los que se acusa ahora. De esta forma, el recurso fáctico a la OTAN viene exigido

por la impotencia de la ONU, fruto de decisiones políticas que corresponden al final de la segunda guerra mundial, pero que han quedado obsoletas y desbordadas en la situación actual.

A esto hay que añadir el problema de la proporcionalidad entre lo que ocasiona la guerra y lo que se sigue de ella. El derecho de intervención sólo en casos extremos puede traducirse en una acción militar y tiene muchos pasos intermedios. Hoy sabemos que la CIA advirtió al gobierno norteamericano de que un ataque aéreo agudizaría la «limpieza étnica» que se quería evitar (1). La retirada de observadores internacionales, periodistas y representantes de ONG y asociaciones internacionales ayudó al régimen de Milosevic, en lugar de frenar la política que había iniciado. Se prefirió la intervención militar en lugar de un aislamiento político, cultural, económico, etc. (como por ejemplo, se hizo con Sudafrica) y, sobre todo, se vació Kosovo de testigos extranjeros, que eran los que más podían impedir la limpieza étnica con sus informaciones a la opinión internacional. De esta forma, el remedio fue peor que la enfermedad. En lugar de evitar la limpieza étnica la radicalizó, la apresuró y la universalizó. La guerra fue ineficaz para una de las metas que se pretendía (evitar la deportación masiva de los kosovares).

A esto se añadió un nuevo costo que al comienzo no se dijo: había que evitar a toda costa muertos de la OTAN. Esta ha sido la primera guerra ganada sin que haya habido ni enfrentamiento de tropas, ni ningún soldado de la OTAN muerto en combate. De esta forma, se hacía más aceptable una guerra poco popular en amplios sectores de la opinión pública. El precio a pagar todos lo conocemos: para evitar el derribo de aviones aliados ha habido que bombardear a gran distancia de Yugoslavia y Kosovo, con lo que se hacía más difícil distinguir entre objetivos militares y civiles. De esta forma ha habido un elemento perverso: ausencia de bajas militares de la OTAN e incremento progresivo de pérdidas de vidas humanas civiles, así como una destrucción masiva de la infraestructura de los países bombardeados. Se ha destruido Kosovo, al que se quería liberar, juntamente con Yugoslavia, y se ha inaugurado un nuevo tipo de guerra, como ocurrió con el bombardeo de Guernica, en la que la indefensa población civil es la que lleva la peor parte, al contrario que con el concepto tradicional de «guerra justa». Asistimos a una nueva forma de entender la guerra, que es compatible con las estadísticas de popularidad de los gobernantes ante la opinión pública. Es un mal

(1) Remito a la detallada referencia que ofrece el editorial de *Mientras tanto* 74 (1999) 3-19.

presagio para el futuro y un acicate para que el oportunismo político se imponga a las consideraciones morales.

El gran negocio que es la guerra, con la consiguiente satisfacción de los países productores de armas (todos los líderes de la OTAN y Rusia), así como el robustecimiento de la hegemonía norteamericana en Europa y en el mundo, son también efectos «colaterales» de esta pretendida «guerra justa», inevitablemente impregnada de intereses y estrategias muy lejanas a los debates éticos, humanistas y solidarios que la propaganda ha puesto en primer plano. No hay que olvidar que al final los pretendidos fines humanitarios de la guerra habrían pasado a un segundo plano, y que lo que se planteaba sobre todo era una cuestión política: el triunfo o el fracaso de la OTAN, un resultado que afianzara su prestigio. Sólo en función de ello se planteó la posibilidad de enviar tropas terrestres, nunca para acortar el tiempo de guerra y el sufrimiento de la población kosovar.

La propaganda occidental se refugió en el eufemismo de «víctimas colaterales» para encubrir una forma nueva y distinta de hacer la guerra, en la que no importaba el número de víctimas serbias y kosovares con tal que no hubiera muertos aliados. Y es que no todos los muertos cuentan lo mismo para la opinión pública. Esto es lo que hizo que se alargara la guerra más de dos meses, en contra de las cuentas anteriores, que se generalizara la destrucción de Yugoslavia y Kosovo, que han retrocedido más de cuarenta años, y que se multiplicaran las víctimas civiles que sufrían tanto la persecución serbia como los bombardeos de la OTAN. El que los serbios se rebelaran contra esto y se vengaran masivamente en los desvalidos kosovares es también parte del coste de la liberación. Es el precio a pagar para que no haya ataúdes norteamericanos ni occidentales. Los muertos los ponen ellos. ¡Y sigue habiendo gente que entiende esta guerra en términos maniqueos, en los que unos son los malos y otros los buenos, sin matices ni distinguos!

2. La situación de los refugiados

Si la OTAN fue incapaz de impedir la limpieza étnica, el éxodo de los refugiados y la destrucción de Kosovo, no lo fue a la hora de acogerlos y de instalarlos en los refugios que se crearon para ellos. Cuando se compara la situación de los exilados kosovares con las de otros refugiados (como los saharauis, los de la región de los grandes lagos en Africa, los de las guerras de Indochina o los mismos palestinos

o kurdos) se puede hablar de que han sido «refugiados de lujo». En un tiempo récord se crearon grandes campamentos, unos oficiales y supervisados por las Naciones Unidas, por ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados), otros que surgieron de forma más descontrolada, a veces anárquica, bajo el patrocinio de alguna ONG o por iniciativas personales. En conjunto, sobre todo en los campamentos oficiales amparados por gobiernos, los refugiados han tenido asegurada la supervivencia y mucho más. Comida, agua y electricidad, seguridad y protección en los campos, asistencia humanitaria y cultural, etc. No hay que olvidar, sin embargo, que los refugiados llegaban a veces en situaciones penosas, desnutridos y afectados por la expulsión, que fue bastante apresurada. Otra situación distinta ha sido la de los que han vivido en campamentos improvisados, a veces erigidos de forma desorganizada y con medios insuficientes, y sin el respaldo de alguna institución seria que garantizara la supervivencia. Es ahí donde más se ha vivido en situaciones de penuria, con escasa infraestructura sanitaria e higiénica, y con gran escasez de recursos.

Ciertamente, hay que distinguir también entre los refugiados de los campos y los que se encontraban alojados en familias albanesas, que han sido los más desasistidos, los no controlados y los que más han sufrido mayores malos tratos e inseguridad, y a veces, abusos por parte de sus anfitriones y precios abusivos por la estancia en sus casas. La relación entre los albaneses y los kosovares ha estado llena de contradicciones y paradojas. Por un lado, hubo una gran generosidad y receptividad de los primeros respecto de los refugiados. Por otro lado, pronto comenzaron las tensiones, sobre todo al captar que los recursos de los kosovares y su anterior nivel de vida es superior al albanés, lo cual propició situaciones abusivas por parte de algunas familias anfitrionas respecto de los refugiados.

La desigualdad de ambas poblaciones, así como la diferencia de trato de las grandes organizaciones agudizó las tensiones. Por una parte creó un malestar creciente entre la población albanesa. Albania es mucho más pobre que Kosovo y fue invadida por una legión de organizaciones asistenciales y humanitarias que se volcaron en los kosovares, sin consideraciones con la población albanesa. Esto implicaba que en las salas de los hospitales un ciudadano kosovar podía estar bien atendido, mientras que otros albaneses que ocupaban una cama junto a él carecían de condiciones mínimas de atención. Había pacientes de primera y de segunda,

como ocurría con los que vivían mezclados con familias albanesas, tan pobres o más que los refugiados. Unos recibían mucho y otros nada, según la nacionalidad.

A esta diferencia de trato se añadió la cesión de soberanía nacional albanesa en función de los intereses de la Alianza y el creciente deterioro de su infraestructura técnica y comunicativa. Las máquinas militares destruyeron las paupérrimas carreteras albanesas y las dejaron en condiciones impracticables, que crecían cada día. A esto se añadía una situación de abandono. Ahora que los kosovares vuelven, salen con ellos las organizaciones humanitarias, con el peligro de que crezca en Albania la sensación de que han sido utilizados mientras duró el conflicto y que ahora vuelven al olvido internacional, que se concentra en Kosovo. Ya veremos en qué quedan las promesas de la OTAN de integrar a Albania en los planes de reconstrucción de la zona, en buena parte deteriorada por el conflicto. Allí se percibe la agresividad contra los kosovares, que se hizo patente en los días en que comenzó el retorno, y el resentimiento contra los representantes de las organizaciones humanitarias y oficiales, que han estado de paso en Albania y ahora la dejan peor que antes. Había miedo a que la abundancia de recursos para la guerra se tornase ahora en cicatería y reservas a la hora de sufragar la reconstrucción.

Un espectáculo muy ambiguo es el que han ofrecido las organizaciones internacionales comenzando por las de las Naciones Unidas. Por un lado, hay que resaltar la ineficiencia y falta de previsión de ACNUR y demás organismos oficiales. Ni previeron la rapidez y radicalidad del exilio masivo de kosovares, ni han sido capaces de preparar el regreso. Cuando ya se había iniciado la vuelta de los refugiados, que se produjo de forma incontrolada y no planificada, todavía insistían en mantener los campamentos y afirmar que los refugiados no podían marcharse, cuando era evidente que los acontecimientos rebasaban esas posturas y consignas oficiales. La teoría de que no debían marcharse, seguía impidiendo ver los hechos: que el retorno ya había comenzado y era masivo. De esta manera no sólo no se preparó nada para ayudar al retorno, sino que se retardó la ayuda que podrían prestar las ONG allí presentes. Las críticas respecto a los organismos oficiales de las Naciones Unidas han sido constantes durante el tiempo de exilio kosovar: ineficiencia, distancia de la realidad, ineptitud para prever los problemas que podían plantearse a corto y medio plazo, incapacidad para resolver los problemas que se planteaban, arrogancia, a veces, por parte de los funcionarios de estas organizaciones etc. El problema de los refugiados es lo suficientemente

grave y permanente como para que sea necesario un replanteamiento en profundidad de ACNUR y los demás organismos de las Naciones Unidas acerca de cómo deben trabajar en las zonas conflictivas. Sobre todo, hay que lamentar la incapacidad para conectar con la población local y sus instituciones, con objeto de evitar distorsiones e impedir que se les creen problemas. Falta una ética de las consecuencias, y por tanto una política responsable, ya que se piensa en la inmediatez de la intervención sin plantearse ni prever lo que puede acaecer a medio y largo plazo para las poblaciones afectadas.

¿Por qué se han marchado tan rápidamente los refugiados? Se han unido una serie de causas que han hecho que las acontecimientos se precipitaran. Por un lado, la cercanía de los campamentos y la euforia que se produjo tras la llegada de las tropas de la OTAN a Kosovo. Cuando llegaron a los campamentos, camino de Kosovo, se produjeron escenas que recordaban las escenas de la conocida película de Berlanga, *¡Bienvenido Mister Marshall!* Eran los salvadores y los liberadores y fueron recibidos con aclamaciones por los refugiados. Entre ellos no había lugar a la discusión occidental sobre la licitud o no de los bombardeos: eran los que les devolvían a la patria perdida. De ahí el éxodo del retorno a la tierra prometida, Kosovo, que se produjo un par de días después del paso de las tropas por los campamentos más cercanos a la frontera. A quince kilómetros de Kukes, el paso fronterizo más importante de Albania a Kosovo, estaba la patria y muchos de los que permanecieron en los campamentos de la frontera eran de pueblos y ciudades vecinos de la región kosovar cercana a Albania. Esta cercanía, unida a la mentalidad de clan familiar o tribu de muchos kosovares, hizo que la vuelta no fuera individual sino colectiva. Eran todos o la mayoría de los vecinos, parientes y familiares los que volvían juntos a algunos pueblos y pequeñas ciudades. Se produjo una auténtica histeria colectiva, un contagio en el que todos querían volver lo antes posible.

Había gente que aceptabas las recomendaciones de la ONU de retrasar la vuelta, dado el peligro de las minas, de los grupos serbios incontrolados y de la falta de seguridad en muchas zonas. Sin embargo, al ver a los parientes, vecinos o conocidos que se marchaban, cambiaban de parecer en cuestión de horas para unirse a los que retornaban. A esto se añadía la preocupación por llegar con retraso. Querían ver cómo estaba la casa y la tierra que habían dejado, tener noticias de los familiares desaparecidos y asegurarse de que lo que quedaba no era objeto de

la rapiña de los que llegaban. Muchos campesinos habían escondido cosas bajo tierra antes de la partida y tenían miedo de que otros las encontraran y se apoderaran de ellas. De ahí que los campamentos cercanos a la frontera se vaciaran en apenas una semana, mientras que los del centro y el sur lo hacían de forma gradual y más lentamente. En cualquier caso, la repatriación se produjo con rapidez inusitada mientras que las Naciones Unidas seguían afirmando que ésta no se produciría hasta más adelante, ignorando la realidad que rompía con las teorías. Los que quedaban eran los que menos medios tenían, los que carecían de dinero y transporte, o los minusválidos, enfermos y ancianos que lloraban su impotencia y se quedaban como últimos supervivientes de los campamentos. Encargarse del transporte de estas personas es una de las tareas que quedan para las organizaciones humanitarias. También aquí se constata la incapacidad de las Naciones Unidas y de las grandes ONG. Los que quedan son los más pobres de entre los refugiados, por tanto, los que no tienen medios para desplazarse. Ellos deberían ser los sujetos preferentes de la ayuda internacional. Sin embargo, permanecieron semanas sin saber cuándo, cómo y por qué medios podrían repatriarse, cuando ya se había producido la vuelta masiva de los exilados. Las grandes organizaciones diferían indefinidamente concretar la fecha y los términos del regreso para estos grupos que no podían volver por sí mismos.

El panorama de las organizaciones es muy diverso y se puede constatar cómo hay una proliferación de agencias y ayudas, en las que se mezclan desde las perspectivas más altruistas e idealistas, hasta las más perniciosas, que han hecho negocio con la guerra y con los refugiados. Abundaban jovencitos, en su mayoría norteamericanos, que representaban a organizaciones con mucho dinero y que adoptaban posturas de autosuficiencia y de menosprecio, tanto respecto a los refugiados mismos como en lo que concierne a la población albanesa y la cooperación internacional. La tendencia de las burocracias a dominar sobre las instituciones a las que representan, se unía aquí a la arrogancia y falta de preparación de casi adolescentes que vivían una «aventura» entre los refugiados. Había demasiada gente que actuaba con una mentalidad colonial y primermundista: como si ya supieran de antemano lo que necesitaban los refugiados y sus necesidades, así como la mejor forma de responder a ellas, con un menosprecio claro del contexto kosovar y albanés en el que se desarrollaba la acción.

Algunos campos se han encontrado en situaciones lamentables, a veces incluso,

con el abandono de las organizaciones que habían ayudado a montarlos. Hay grupos y organizaciones que se lanzan a la ayuda sin estar preparados para ella ni contar con los medios y personal necesario. Cuando luego surgen los problemas, se tiende a minimizarlos, ignorarlos o sencillamente a abandonar a la gente a su suerte. A esta irresponsabilidad se une la feroz competencia y el afán de protagonismo. Hay demasiada ansia de hacer cosas y aparecer en los medios y a esto se subordina la misma acción humanitaria. A esto se añade la política de los campos de refugiados: no sólo se convirtieron en un espacio para reclutar militantes y guerrilleros del UCK (el ejército de liberación de Kosovo), sino también para la propaganda política en función de los intereses de los que controlan cada campo. No se puede dudar de que los campamentos han sido un semillero para la guerrilla del UCK, con la permisividad, cuando no la colaboración clara, de las autoridades de algunos campos.

También abundaba el «turismo de guerra o aventurero», que visitaba las zonas unos días «para hacer un informe» y que se convertían en una carga y un obstáculo para los que trabajaban allí de forma permanente. Hay que replantear el concepto de voluntarios y la forma de incorporarlos a las agencias humanitarias. Ha sido frecuente la afluencia de personas que llegaban dispuestas a trabajar, a veces por espacio de tiempo tan cortos como una semana, y que luego se iban defraudadas porque no tenían nada que hacer. O lo lograban gracias al esfuerzo de los equipos que allí existían por encontrarles algún tipo de tarea, aunque hubiera que crearla ex profeso para ellos. El procedimiento más útil en lo que respecta a los voluntarios es que éstos sean pedidos expresamente por los equipos que trabajan en los distintos lugares en función de las tareas que surgen o de los proyectos que se quieren llevar a cabo, en lugar de ser enviados por las oficinas centrales de las agencias, a veces desconociendo las condiciones reales de los sitios y equipos a los que se envían a estos voluntarios. Hay que asegurar también una estancia mínima de los voluntarios, ya que si no, son una carga y no una ayuda, y exigirles flexibilidad y capacidad de adaptación, dado que en estas situaciones de emergencia las situaciones cambian con rapidez y surgen necesidades no previstas.

La misma ayuda humanitaria revela gran cantidad de ambigüedades. Por un lado, ha habido una ayuda masiva de los países ricos europeos. Sin embargo, mucha de esa ayuda ha sido poco útil cuando no francamente nociva. Se han amontonado cantidades ingentes de productos higiénicos, de perfumería y objetos

para el hogar que no tenían utilidad alguna para gente que vive en las tiendas. También creaban nuevas necesidades de consumo a personas que nunca han tenido esos productos y que no tendrán fácil prescindir de ellos cuando falten los que han suministrado las distintas agencias. Se ha enviado con generosidad pero con falta de criterio, lo cual ha dejado huecos importantes, por ejemplo, de ropa y calzado y ha generado una afluencia de cosas innecesarias, por ejemplo, cantidades masivas de agua mineral y envasada en sitios donde abunda el agua y no hay costumbre de beberla como un producto de consumo. Lo mismo ha ocurrido en lo que concierne a los alimentos, con una desproporción notable de artículos de primera necesidad (harina, aceite, arroz, etc) y otros abundantes más caros que responden a una sociedad de consumo, como por ejemplo, la ingente cantidad de chocolates y bombones, en su mayoría con fecha de caducidad muy próxima. La acumulación de bienes de consumo propios de la sociedad del bienestar y la ausencia de productos básicos y urgentes para los refugiados han sido una constante. También aquí ha faltado una labor de información y de concientización de las organizaciones humanitarias a la hora de recoger y enviar ayuda a las zonas en conflicto. Esto se agudiza por el hecho de que hay una selva de ONG, muchas de ellas con mucho idealismo y buena voluntad pero con gran escasez de infraestructura y de medios técnicos y humanos, que se intenta suplir con voluntarismo y buena voluntad.

La misma forma de suministrar la ayuda ha generado problemas de envergadura. El más importante es el de la pérdida de cantidades ingentes de ayuda, a veces hasta dos tercios, que han ido a parar a las mafias locales y que han sido objeto constante de rapiña por parte de los mismos vigilantes y representantes de la autoridad. El problema ha sido más la distribución y los medios de seguridad para que esto llegara a los afectados, antes que la recepción y acumulación de las ayudas. A esto se añade la desarticulación que han producido en la economía local, por un lado, generando un importante mercado negro de productos (en su casi totalidad producto de los robos) que hacían la competencia al mercado local; por otro, generando un incremento de los precios de otros bienes, hasta tres o cuatro veces, dada la demanda masiva de las organizaciones y sus representantes. También ha repercutido en la economía el hecho de que las agencias asistenciales crearan canales de producción y abastecimiento al margen de las estructuras locales existentes, generando nuevas competencias y distorsionando el paupérrimo marco

laboral de la población local. La improvisación, el individualismo y la falta de atención a la situación económica de la población que acogía a los refugiados han sido una constante, tanto en lo que concierne a las ONG como a las organizaciones oficiales. También aquí se detecta un grave problema que se repite a la hora de atender a situaciones coyunturales de emergencia que, sin embargo, son permanentes y previsiblemente van a durar mucho tiempo.

Algunas agencias y organismos humanitarios han colaborado intensamente los unos con los otros. En esto ha habido agencias ejemplares, pero también han rivalizado y han proliferado los celos y la competencia entre ellas para apuntarse tantos, para asumir el protagonismo, para salir en primer plano en los medios de comunicación. Ha habido demasiada lucha y deseos de apuntarse el primer tanto, en los que el prestigio de las organizaciones se ha puesto por encima de las necesidades de los refugiados. Y es que abundan los representantes de agencias que cobran sueldos abundantes y que ven en la ayuda humanitaria un gran negocio, en el que los refugiados son lo menos importante. La arrogancia de algunos funcionarios, que representaban poder y dinero para los refugiados y los albaneses, sólo es comparable a su falta de interés y de preparación. La proliferación de ONG en los distintos países facilita el descontrol y la afluencia de gente que busca aprovecharse del río revuelto de la guerra y los refugiados.

Además, las agencias acumularon gran cantidad de recursos, pensando en una larga duración de los campamentos, que luego no han podido utilizar por lo rápido y corto de la estancia de los refugiados fuera de Kosovo. Esto, unido a la falta de organización y de medios de transporte, ha hecho que buena parte de esos recursos se pierdan, vayan a parar a las mafias locales que han rapiñado campamentos y familias cuando se marchaban los refugiados, o sencillamente se deterioren y se pierdan. Las agencias se han encontrado con que han acumulado recursos que ahora no pueden devolver ni canalizar a los destinatarios y que no han sido capaces de dirigir eficazmente a otras zonas de refugiados necesitados, comenzando por el mismo Kosovo y siguiendo por otros campamentos no muy lejanos en África y en el próximo Oriente. Los camiones y contenedores descargados en la misma carretera para que los retornados escogieran lo que quisieran son un ejemplo del descontrol y la falta de organización de las agencias que tenían que distribuir la ayuda. El caos organizativo, la anarquía y proliferación de organizaciones y la incapacidad de planificación y organización de los organismos de las Naciones

Unidas se han unido para hacer inefectiva buena parte de la ayuda recibida. La ayuda a los refugiados exige un replanteamiento, ya que no se trata de un problema coyuntural sino estructural y creciente, que constituye un reto para las Naciones Unidas y las Organizaciones no gubernamentales. Esta es una de las tareas que quedan para el futuro.

3. Algunos interrogantes de futuro en Kosovo

Se podría pensar que los problemas de los refugiados han quedado resueltos a partir del regreso. Por el contrario, ahora es cuando aparecen los mayores interrogantes. Por un lado, queda un país destrozado y roto. Ya veremos si la abundancia de dinero que hubo para la guerra, se da también para la reconstrucción. Ya sabemos que la opinión internacional es olvidadiza, que los gastos son abundantes y que dentro de unos meses Kosovo dejará de ser noticia. No sabemos si los compromisos contraídos serán respetados y en qué medida. De ello depende en buena parte el futuro de Kosovo, de Macedonia y Albania, de la misma Serbia y en general de todo el Sudeste europeo.

El problema de los refugiados se replantea, ahora con la minoría serbia, que asiste impotente a una oleada de incendios, asesinatos y saqueos sin que las autoridades militares de la OTAN puedan, a veces quizás no quieran, impedirlo. El drama de los refugiados continúa. La mayoría de los autores de las barbaries contra los kosovares han vuelto a Serbia. Queda una población minoritaria indefensa, en buena parte no culpable de las atrocidades de los grupos paramilitares serbios, algunos de ellos que ya fueron refugiados provenientes de Croacia y Bosnia y que fueron alojados en Kosovo por el gobierno de Milosevic y que ahora están abocados a otro exilio o a permanecer en medio de la población kosovar expuestos a la venganza y la revancha por el hecho de ser serbios. Los saqueos, venganzas indiscriminadas y crueldades comenzaron desde el mismo día del retorno y no se ve fácil ponerles un límite. Y es que el ideal de pluralidad, convivencia multicultural y respeto a las minorías resulta muy difícil de realizar cuando se han dado tantos niveles de opresión, de genocidios y de abusos humanos en la región. Y hay que reconocer que la situación es menos mala que la de Bosnia, por la rapidez con que se han desarrollado los acontecimientos bélicos (en comparación con la larga guerra que allí hubo), y por circunstancias externas que

han limitado los daños. Por ejemplo, el hecho de que durante los meses de Abril e incluso Mayo hubiera condiciones meteorológicas adversas y grandes nevadas no sólo hizo que la deportación de los refugiados se hiciera en condiciones más penosas, sino que favoreció el que no se pudieran implantar las minas antipersonales a gran profundidad, con lo que al desaparecer la nieve quedaban más al descubierto y era más fácil su localización.

¿Quién desarmará y controlará a la UCK, que propugna la independencia del país y el mantenimiento del armamento como garantía de ello? La independencia aparece como inevitable si se atiende al hecho de que la minoría serbia existente (en torno al 15 % de la población) disminuye drásticamente por la huida a Serbia. A esto se añade el hecho de que la convivencia entre kosovares y serbios se hace casi imposible a partir de las masacres, fosas comunes y atrocidades que ha generado la limpieza étnica. Se necesitarán decenios para asumir lo ocurrido, aprender a perdonar y asumir una coexistencia a la que están condenados por ser vecinos. Por otro lado, la independencia de Kosovo, tras previsibles años de protectorado internacional, también se convierte en un interrogante desestabilizador para la región. Comenzando por Albania, ya que todos forman parte de un único pueblo. Siguiendo por Macedonia, estado artificial con una importante minoría albano-kosovar, de casi un cuarto de la población, con otra gran representación de población serbia o filoserbia y otra parte más cercana a los griegos, que nunca han escondido sus apetencias y reservas respecto al nuevo Estado de Macedonia. A esto se añade el problema de Montenegro, que puede ser la nueva zona de guerra en los Balcanes, y el problema de las importantes minorías, por ejemplo húngaras o rumanas, que existen dentro de estados que tienen unas fronteras políticas que dividen las etnias y las poblaciones.

Los Balcanes son una mezcla explosiva en la que coexisten etnias, religiones, culturas, historias, alfabetos y estados dispares. No hay para ellos otra solución que la multiculturalidad, la sociedad mestiza, la integración en bloques internacionales y la conjunción de la pluralidad con la pertenencia común. Pero todo esto se ha complicado con las guerras que han assolado la región en la última década. La de Kosovo ha sido la última, pero puede no serlo y los problemas que había antes de la guerra no se han resuelto con la intervención de la OTAN. Es verdad que se ha parado la limpieza étnica, que se ha posibilitado la vuelta de los desplazados y que se ha puesto un límite al poder de un régimen fascista como el

de Milosevic. Sin embargo, casi todo queda pendiente de lo que ocurra en el futuro, ya que los problemas se han aplazado pero no se han resuelto y en algunos extremos se han agravado. Y es que la guerra ha sido una respuesta tardía, en buena parte deslegitimada en su forma y en su contenido, y con la amenaza de ser ineficiente e improductiva a medio y largo plazo. La sensación de perplejidad y de impotencia aumenta cuando uno se pregunta qué hubiera pasado si no se interviene, ya que algo había que hacer, aunque lo que se ha hecho y la forma de hacerlo plantea serios interrogantes.

Por eso es incomprendible la postura maniquea de los que presentan la batalla como una mera lucha de buenos y malos. No hay duda ninguna del significado opresor, fascista y genocida, del régimen de Belgrado. Pero se olvida con facilidad que ese mismo régimen fue legitimado y aceptado por los estados occidentales en el pasado reciente. Y queda pendiente una posibilidad perversa, la de que la OTAN se convierta en la alternativa a la ONU, que la reforma de ésta última se difiera indefinidamente y que la guerra de Kosovo inaugure una nueva tipología de guerras, en la que el enfrentamiento de los ejércitos se sustituya por la destrucción de un país y la abundancia de víctimas entre la indefensa población civil. Estos son algunos de los interrogantes que permanecen después de la guerra de Kosovo.

Y quedan los refugiados, que no son coyunturales sino estructurales, que permanecen en Kurdistán, en los Grandes Lagos, en Sudán, en Indochina, en Palestina o algunas regiones de América Central y en otras partes del mundo. Son las víctimas permanentes de los conflictos y guerras locales que siguen dándose en el planeta. Constituyen el gran reto para las ONG, organizaciones humanitarias, iglesias y gobiernos. Son silenciados e ignorados por la opinión pública que sólo se acuerda de ellos puntualmente, como ocurre ahora con los kosovares, cuando las peores consecuencias de las múltiples guerras locales logran pasar a los titulares de los medios de comunicación. El tiempo dirá si los refugiados kosovares desaparecerán, gracias al esfuerzo internacional por pacificar y reconstruir los Balcanes, o si se sumarán a esta multitud de desheredados, que son los parias de



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 261–270

Miedo del trabajador y derecho social

En este ensayo en cierto modo provocador, el autor ilustra la evolución del derecho del trabajo siguiendo el hilo conductor de los «miedos» de los trabajadores a lo largo de las últimas décadas de la historia de España. En el mismo se afirma la actual tendencia del derecho del trabajo consiste en pasar de ser un instrumento de protección del trabajador y del débil a un derecho administrativo de empresa. El autor parte del convencimiento de que el derecho laboral, por sí mismo, ni crea ni destruye empleo. Y sin embargo hoy parece que se le exige al derecho del trabajo resultados económicos, sobre todo la creación y promoción de empleo. Precisamente en una obra dirigida por el autor («dialéctica empleo-desempleo y derecho social»), que recensamos en nuestra Revista no hace mucho (nº 212, octubre-diciembre 1998, p. 587 ss.), se reflexiona con mayor extensión y profundidad sobre esta cuestión.

— Antonio MARZAL FUENTES (*) —

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

I. Una introducción histórica común

Si se me permite remendar a Juan en su Evangelio, yo me atrevería a iniciar el tema que nos ocupa, «miedo del trabajador y derecho social», diciendo que «al principio era el proletariado, y el proletariado estaba en el miedo, y el proletariado era el miedo. Esto era al principio».

Es decir, el miedo del trabajador y el derecho social han ido juntos en la historia. Puede, incluso, que hayan nacido juntos. Porque tenía miedo el trabajador, es decir, miedo ante la amenaza de la pobreza, necesidad subjetivamente resentida de protección, nació el derecho social de manos del Estado.

Y junto al miedo, al principio también fue la cólera. Una cólera (colectiva) con la que nació un derecho social (colectivo) que quitase el miedo al trabajador. Es decir, cólera y miedo en el mundo del trabajo fueron siempre juntos al comienzo gracias a la mediación del derecho social (estatal y colectivo). De un derecho social que se crea por el Estado para proteger al trabajador del miedo, y que, al mismo tiempo, es creado por la cólera de los trabajadores para protegerse del miedo (si no también del Estado). De ahí la doble estructura originaria del derecho social. Una más estatal, destinada a crear garantías individuales en favor del trabajador contra el miedo congénito, y otra más colectiva que diera cauce y salida a la cólera y con ella protegiese a los trabajadores del miedo.

II. La primera tradición española

Esa doble tradición, de intervención estatal y de cólera obrera, que nacieron juntas para hacer desaparecer el miedo, también se ha dado en España, como país afectado, aunque sea con un calendario más retrasado, por la dinámica social (miedo) de la sociedad industrial. La dimensión de la cólera obrera se expresó en la gran doble tradición sindical española, la socialista (de color marxista, la UGT) y la anarquista (de color bakunista, la CNT). La comunista, y por paradójico que pueda parecer a algunos, es una tradición reciente, que sólo llega a expresarse en el franquismo, si es que no nació con él realmente (CCOO).

Pero la tradición histórica dominante como protección contra el miedo, ha sido la estatal. Lo que ha predominado, como instrumento de superación del miedo, ha sido la parte asumida por el derecho del Estado y por las instituciones del Estado, destinados ambos a construir y fortalecer en las relaciones laborales un vínculo

social distinto del civil y dominado por la protección. En esto, es decir en términos de intervención, España se parecería más a Francia que a otros países. En Francia seguramente esa intervención va unida y ha ido históricamente unida a una idea y a una tradición administrativas de racionalidad. En España, lo que seguramente ha dominado no es tanto la racionalidad, cuanto la necesidad resentida socialmente de sentirse protegidos por el Estado. Cuando se habla de un Estado «Providencia» moderno, puede que en España éste no esté tan desarrollado como en otros países europeos, pero en cambio sí se puede decir que aquí la Providencia siempre ha sido pensada en términos de Estado, el garante más fuerte del derecho social.

En efecto, una vez concluidas, a imitación de Europa o juntamente con Europa, las primeras leyes sociales protectoras (por ejemplo, las leyes de 1873, 1878 y 1900, de protección del trabajo de los niños y las mujeres, del tiempo del trabajo, del trabajador accidentado, del aprendiz...), el sistema que nace (y que se hace adulto con la dictadura de Primo de Rivera), es un sistema más bien corporativo/estatalista. En él, las reglas de protección del derecho social se crean mediante comités mixtos que actúan bajo la autoridad y garantía del Estado y con su iniciativa y protección. Los socialistas (marxistas) cooperan en este sistema. Largo Caballero, militante socialista del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) y de la UGT, condenado a muchos años de prisión por una huelga, y, luego, Ministro de Trabajo en el primer gobierno de la segunda República, fue miembro del Consejo de Estado en la Dictadura de Primo de Rivera.

Con la llegada de la segunda República este sistema no cambia esencialmente. Los cambios del sistema de relaciones de trabajo son casi sólo terminológicos (los comités mixtos o paritarios se llamarán jurados mixtos). Y si es verdad que, junto a los jurados mixtos, se proclama la negociación colectiva en la Ley de contrato de trabajo de 1931, también es verdad que no cambió con ello gran cosa la realidad por diferentes motivos. Incluido el del miedo al desorden político. En el mismo año 1931, la Ley de defensa de la República castigaba con pena de cárcel el no respeto del preaviso en ciertos casos de huelga. Ciertamente, se confiaba más en la intervención del Estado que en la cólera obrera. De hecho, y por paradójico que pueda parecer, la sociedad española sólo aprendió a negociar con el franquismo. La sociedad de la República era una sociedad rural, primitiva, bipolarmente dividida, y dominada por el miedo, cuya última expresión fue la guerra civil, que ideológicamente perdió el movimiento obrero en aras de un todopoderoso «Estado Nuevo».

III. La tradición franquista

Con el franquismo esta línea estatalizadora dominante se exacerbó al máximo. La exacerbación fue doble. Primero, política, y auto-legitimada con la exaltación de la protección individual de un trabajador que siempre había vivido en el miedo (lo que justificaba eliminar la autoprotección sindical clásica, la de la clase obrera y las libertades obreras). Si el Estado (interventor) era social, ya no era necesaria la cólera obrera, ni las libertades creadas por la cólera obrera (libertad sindical, huelga, negociación colectiva).

En segundo lugar y en términos jurídicos, esa protección del trabajador individual se articuló en todos los planos de fácil intervención del Estado. Por ejemplo, en el tema del despido. Con el franquismo, el despido individual era de práctica muy difícil. El despido individual por motivos económicos no existía, y el colectivo exigía la autorización de la Administración de Trabajo. Sí existía, en cambio, el despido disciplinario, pero su práctica no era fácil, con la lógica excepción de que lo que se jugara en ello fuese una razón política. En ese caso, a la Magistratura de Trabajo, una creación del proteccionismo franquista que vaciaría de contenido cualquier ensayo de Tribunal mixto, no le quedaba otro remedio que aplicar la ley aceptando el despido. Pero si no se trataba de motivos políticos, la Magistratura recuperaba su vocación natural de protectora del trabajador, interpretando la ley con principios similares a los penales del «in dubio, pro reo» (aquí, pro operario), que parecían hechos a medida de esa protección intencionada del trabajador (bueno).

Más allá de sus funciones primarias de control y vigilancia, a la Administración se le asignaban funciones decisivas de autorización (empresarial) muy amplia, y no sólo en los despidos colectivos. La Administración intervenía prácticamente en todas las decisiones de la empresa, en los que se jugasen intereses de los trabajadores. Y cuando con la liberación económica, las condiciones del trabajo se fijan por convenios colectivos, éstos deberán ser homologados por la Administración para ser jurídicamente válidos. Fue tan intervencionista el sistema, que la inspección de trabajo, además de cumplir con sus funciones naturales, asumió en los hechos el papel del fomento del diálogo social. Los inspectores de trabajo fueron los pedagogos del diálogo social con respecto a trabajadores, empresarios, y hasta a jueces .

Finalmente, convendría señalar otros dos puntos de este intervencionismo

estatal, muy expresivos de la protección individual de los trabajadores entonces dominante. Por un lado, los sindicatos oficiales gestionaban la protección cotidiana de los trabajadores gratuitamente, gracias a un cuerpo de letrados sindicales que hoy los sindicatos desearían imitar en su nuevo modelo de «sindicatos de servicios». Y por otro, no habría que olvidar que la Seguridad Social llegó a su grado máximo de protección social con el franquismo. Seguramente hubiera llegado con cualquier otro régimen político, dadas las condiciones económicas de la Europa de entonces. Pero es verdad que de hecho fue con el franquismo cómo el sistema de seguros sociales dispersos se convirtió en un sistema de seguridad social. Como también es verdad que los trabajadores experimentaron las primeras dificultades y recortes del sistema con el postfranquismo.

Naturalmente, en este sistema de protección del trabajador era la protección del trabajador individual la que contaba. La protección colectiva que no fuera de la Administración, las libertades colectivas, eran nulas, o sólo existían para el Código Penal. Los sindicatos fueron disueltos y sustituidos por el corporativismo sindical (del nacionalsindicalismo que definía al régimen en teoría). Y la huelga, prohibida como un delito de «lesa patria», volvió al Código Penal. La negociación colectiva fue suprimida. Y cuando ésta, por razones económicas, se recupere de algún modo a finales de los 50, lo que se buscará con la ley (al margen de lo que termine resultando en los hechos) será una colaboración de los agentes sociales con la Administración para fijar las condiciones de trabajo, algo más cercano y parecido a los comités y jurados mixtos de la Dictadura de Primo de Rivera y de la República que a la negociación colectiva de la Europa de la segunda postguerra.

De todos modos, lo que sí es verdad es que cuando España se abra en el tardofranquismo a la modernidad económica, también se dará una apertura política en forma de tolerancia, y hasta de cierta aceptación de las libertades colectivas del trabajo (sindicalismo más o menos clandestino, ciertos tipos de huelga) frente al Estado que sigue pretendiendo mantener su responsabilidad social como monopolio natural suyo. Y que ese cambio, hecho mitad de tolerancia y mitad de aceptación cómplice, se da sin disminución alguna del sistema de protección individual existente. Una debilitación de esa protección hubiese sido socialmente interpretada como un ataque directo al mundo obrero, al que se había querido sacar del miedo con el apoyo del Estado.

IV. Los cambios políticos del postfranquismo

Tuvo que venir la transición para que cambiase el sistema. Y para que, con este cambio, se aceptara socialmente una disminución de la protección individual del trabajo. Es decir, con la transición, con el desconcierto de lo nuevo, con las necesidades apremiantes de una búsqueda de lo político, que además de necesaria fue absorbente (obsesiva hasta descuidar las soluciones económicas a las dificultades económicas de los 70, que el franquismo había disimulado por razones políticas), se dibuja un sistema nuevo (D.L de 4 de marzo de 1977) que ofrece claramente una menor protección individual (por primera vez, se inscribe en el derecho el despido individual no disciplinario, y nada menos que en cuatro modalidades diferentes), como precio que hay que pagar por las libertades sociales colectivas, al tiempo que, congruentemente con ello, se anuncia también una menor intervención administrativa.

Con la Constitución y el Estatuto de los Trabajadores se consolida ese proyecto. Tanto que el autor material del Estatuto ha podido decir que con el Estatuto se instala en el derecho toda la protección social colectiva (que no se tenía), pero se vaciaba al derecho de todas las garantías de protección social individual (que se tenían, como nunca se habían tenido).

Cambios de este tipo nunca son socialmente fáciles. Pero lo son aún menos si van acompañados, como en el caso español, de un proceso de desvelamiento de una crisis económica que se había intentado camuflar anteriormente, y cuya expresión más aguda fue el desempleo.

A la muerte de Franco la tasa de desempleo en España era del 1,91% de la población activa (265.000 desempleados). Cuando se plantea la gran reforma del 94, esa misma tasa es del 23,9% y los desempleados son 3.700.000.

Cada etapa de gobierno marcó un aumento del paro. El gobierno que dictó el citado D.L de 4 de marzo del 77 aumentó en 250.000 el número de parados, que así llegaron a la cifra de 507.000. El primer gobierno salido de las primeras elecciones (el que promovió el primer intento de negociación de partidos y sindicatos con las Pactos de la Moncloa) dejó, al dimitir el ministro de economía, en febrero del 78, 237.000 parados más, quedando el número de éstos establecido en 744.000.

Con los dos años y medio de Abril Martorell como ministro de economía (cuarto gobierno de Suárez, gobierno en el que tuvieron lugar acuerdos interconfederales

muy importantes y la propia ley del ET) la cifra de parados se dobla, llegando a ser de 1.315.000. Cifra que en el siguiente gobierno de Calvo Sotelo, y con García Añoveros de ministro de economía, aumenta en unos 400.000, hasta llegar a ser los parados 1.744.000. Cifra ésta última, que con un nuevo ministro sube aún más, unos 200.000 más, hasta llegar a 1.967.000 los desempleados que hereda el primer gobierno socialista a finales de 1982.

Los socialistas habían predicado la cruzada del empleo, hasta prometer 800.000 empleos nuevos, no se supo nunca muy bien si anuales o por legislatura. La realidad fue otra. El primer ministro socialista (Boyer), al marcharse en julio de 1985, dejó 2.893.000 desempleados (unos 925.000 más que antes). El segundo ministro socialista (Solchaga) añadió unos 655.000 más (hasta dejar unos 3.546.000 desempleados, al abandonar el ministerio en julio de 1993). Y el tercer ministro (Solves) ya tenía en el primer trimestre de 1994, el año de la primera gran reforma del derecho social español, unos 152.000 parados más. En ese momento el número de desempleados era el indicado más arriba: unos 3.700.000, el 23,9% de la población activa. El desempleo era ahora la plaga social. Y lo era como resultado de una política (primariamente socialista, por paradójico que parezca) de modernización económica. Más económica que social desde luego.

V. La situación actual

¿Qué significaron socialmente los cambios del postfranquismo? Pienso que para entenderlo había que distinguir tres colectivos sociales: 1) el movimiento obrero; 2) los sindicatos; y 3) los trabajadores.

- 1) Para el movimiento obrero, el postfranquismo significaba la libertad, la democracia y el bienestar social. Y la percepción obrera (una especie de *presumptio iuris*) era la de que esos tres elementos positivos irían juntos, unidos. Las libertades colectivas no eran concebibles sin democracia. Y unas y otras no lo eran sin bienestar social garantizado.
- 2) Para los sindicatos (en cuanto distintos del movimiento obrero) el postfranquismo significó también tres cosas: a) por un lado, el tiempo de recomponerse fuera de la clandestinidad; b) por otro, la cólera, la nueva cólera libremente expresada al servicio de un derecho que protegiera a los trabajadores. Pero c) también significó, y pronto, la aparición de sus intereses corporativos. Apenas salidos de la oscuridad de la clandestinidad, los

- sindicatos empezaron a preguntarse cómo ser «sindicatos más representativos», y cómo serlo sólo ellos, es decir, cómo ser sujetos de poder político.
- 3) Finalmente, para los trabajadores, el postfranquismo significó muy pronto:
- a) una constatación jurídica, que habría más libertad (negociación colectiva y huelga) pero menos protección (un despido casi libre);
 - b) una constatación económica, las insuficiencias económicas traerían insuficiencias de protección jurídica. Con los socialistas en el poder, una huelga general e inútil de los sindicatos (hermanos de aquéllos) contra la primera reforma de la Seguridad Social (denominada «racionalización» es decir, reducción «de las pensiones») les enseñaría que en adelante contaría la economía más que la justicia. Que ésta era una cosa de dinero. Y c) que se iniciaba la crisis del estado de bienestar cuando aún no se había tenido tiempo de saber que lo teníamos. Y que, en adelante, el dato más relevante y cotidiano sería el desempleo. Un desempleo que abría de nuevo las puertas del miedo a un trabajador desprotegido.

VI. Las reformas del 94 y del 97

De hecho, la reforma del 94 fue presentada como una operación de normalización y saneamiento sociales, y ello en un doble sentido. Primero, había que desplazar el derecho estatal en beneficio de la autonomía colectiva que -pensaban los gobiernos socialistas de turno- defendería mejor los intereses sociales en una sociedad democrática libre. Segundo, había que flexibilizar el mercado de trabajo, desregularlo, desreglamentarlo, para hacer posible la creación de empleo. De las dos caras del derecho social, el derecho al empleo y el derecho en el empleo, se sacrificó la segunda a la primera. Pero la verdad es que nadie sabe si ese sacrificio sirvió para algo. De hecho, el empleo no acudió a la cita, y lo que sucedió fue la entronización en el derecho del trabajo del interés de empresa como si se tratase de un interés común.

Pero no se trataba de un interés común, sino de la vuelta a la prehistoria del derecho del trabajo nacido del miedo y de la cólera, al derecho civil primero que había entronizado el interés del empresario. Paradójicamente, este interés de empresa así rebautizado romperá todas las veces que haga falta la lógica contractual civil, pero ahora no en favor del trabajador, sino en favor del empresario, apenas disimulado en el interés de empresa, terminología que bautizaba a las razones

económicas técnicas, organizativas y de producción de siempre.

Y ello tanto en la vida del día a día del trabajo (movilidad funcional, movilidad geográfica, cambios sustanciales de las condiciones de trabajo...), como en el fin de la vida del trabajo (despido económico, que, mientras no rebase ciertas magnitudes de envergadura, quedará a merced de la libertad del empresario, contra la vieja tradición española de la intervención administrativa), como en el propio delineamiento de las medidas de políticas de empleo, cada vez más reducidas a reglas de flexibilización (junto a bonificaciones) por si surge el milagro.

Pero, entre tanto, la filosofía implícita en el derecho del trabajo ha cambiado. Y ese cambio ha sido socialmente aceptado. La reforma del 97 confirma la del 94. Antes de esas reformas, al menos formalmente, el principio que hizo nacer (del Estado o de la cólera) el derecho del trabajo, separaba claramente al trabajador del riesgo del empresario. Clásicamente, éste era del empresario y sólo del empresario. Si ganaba mucho, tanto mejor para él. Si le iban mal las cosas, ése era su problema.

En España la reforma del 94 (junto a otras cosas positivas, probablemente: mayores espacios de diálogo social que luego suprimió en buena parte la reforma del 97) introdujo en el derecho, sin utilizar el nombre, el concepto de *riesgo compartido*. En adelante, si las cosas van mal para el empresario, también irán mal para el trabajador que tendrá que sacrificar su empleo (o sus condiciones de trabajo) en aras del interés (económico) superior del empresario. Y si le van bien, eso, para el trabajador, sólo querrá decir que no perderá su empleo, que seguirá donde y como estaba.

Conclusión

Una concepción como ésta de *riesgo compartido* (para el mal) *entre empresario y trabajador* implica una concepción nueva del derecho del trabajo. Nueva y vieja. Porque es la vuelta al miedo. Porque no hay que dejar de recordar, por obvio que resulte, que el derecho social actual ha hecho de la precariedad del trabajo y de las condiciones de trabajo, su característica predominante. Como tampoco habría que olvidar, aunque sea igualmente obvio, que esa precariedad social va unida a una riqueza creciente, que hace aún mayor la distancia entre unos (muy ricos) y otros (los afectados de esa nueva enfermedad que habría que llamar «minusvalía social») en una sociedad en mutación, que hoy segrega como

subproducto suyo a los marginados, al modo como el siglo XIX segregó a los proletarios.

Ha vuelto el miedo. ¿Y la cólera? Simbólicamente, todavía pacíficamente, en algunos países (Francia, por ejemplo), los parados ya han dado signos de impaciencia sacando la cólera a la calle, es decir a hoteles y restaurantes de lujo. ¿Y si esa ola se extiende? ¿Y si ese fuego prende incontroladamente? Por miedo, o por decencia, valdría la pena reflexionar sobre ello y poner los remedios para evitarlo. Sobre todo, si todo proviene de algo que hemos hecho, sin saber muy bien lo que hacíamos. Sólo forzados por acontecimientos que no dominábamos. O esperando el milagro. ¿Y si no existen los milagros?



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 271-285

RECENSIONES

POLÍTICA

GIDDENS, A. (1999), *La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 198 págs.

Anthony Guiddens es tenido por uno de los principales mentores ideológicos de Tony Blair. Por eso no debe extrañar que este libro haya sido lanzado con un fuerte apoyo publicitario y acogido con indudable interés.

La expresión «tercera vía», empleada ya en otras ocasiones históricas para manifestar la instalación ante las alternativas socioeconómicas existentes, vuelve ahora para designar «un marco de pensamiento y política práctica que busca adaptar la socialdemocracia a un mundo que ha cambiado esencialmente a lo largo de las dos o tres últimas décadas» (pág. 38). Las alternativas que quieren

superar ahora son la socialdemocracia a la antigua, tras la crisis de los 80, y el neoliberalismo, que se ha empeñado en sustituirla. Todo esto se contempla primariamente en Gran Bretaña, donde el laboralismo socialdemócrata fue barrido durante casi dos décadas por el modelo impuesto por Margaret Thatcher y continuado por John Major.

Y, efectivamente, Anthony Giddens se propone presentar un programa de esta tercera vía, tarea a la que consagra la mayor parte de este libro (los capítulos 3, 4 y 5). Los elementos constituyentes de la misma pueden esquematizarse en los cinco puntos que siguen.

1. *El nuevo Estado democrático: el Estado sin enemigos*. La democracia se encuentra en una difícil situación precisamente porque hoy no tiene enemigos: ése es su principal enemigo. Por ello hay que ampliar la democracia en una doble dirección: hacia abajo (descentralización) y hacia arriba (en el marco de la

globalización). Pero esto exige que el Estado aumente su transparencia e imparcialidad, así como su nivel de eficiencia administrativa. Más aún, no basta con ampliarla, es preciso profundizar la democracia llevándola más allá de las votaciones con nuevos experimentos (democracia local directa, referendos electrónicos, jurados ciudadanos...).

2. *Una sociedad civil activa.* Gobierno y sociedad civil, lejos de enfrentarse, deben evolucionar hacia una relación de ayuda y de control mutuo. Esto supone aprovechar mejor toda la iniciativa social, con la preocupación permanente de corregir los desajustes espontáneos, y potenciar el tercer sector.

3. *La familia democrática.* Supuesto que la familia tradicional es ya irrecuperable, es preciso promover un modelo democrático de familia, que incorpore los elementos esenciales de una verdadera democracia: igualdad formal entre los sexos, derechos individuales, discusión pública de cuestiones sin violencia, autoridad apoyada más en la negociación que en la tradición.

4. *Una nueva economía mixta.* Este modelo económico busca la sinergia entre sectores públicos y privados, aprovechando el dinamismo de los mercados, pero teniendo en cuenta el interés público. Tres conceptos son claves para entender lo esencial del modelo propuesto: igualdad, bienestar, inversión social. No basta concebir la igualdad como igualdad de oportunidades (meritocracia): si la desigualdad es, ante todo, exclusión, la igualdad debe entenderse

como *inclusión*. Y lo determinante en ella no son los niveles de desigualdad, sino los mecanismos que operan para apartar a grupos de personas de la corriente principal de la sociedad. El concepto de bienestar ha centrado durante décadas el debate entre la izquierda y la derecha: aunque en su origen está lejos de los ideales de la derecha, poco a poco se erigió en el centro del Estado de bienestar, una de las principales realizaciones históricas de la socialdemocracia. Pero hoy se acumulan sobre él críticas, de cuya justificación apenas se puede dudar: y la principal de ellas (el que muchas de las prestaciones que suministra a los ciudadanos producen consecuencias perversas que socavan aquello para lo que estaban diseñadas) invita a redefinir el bienestar como *bienestar positivo*, referido a una situación, no sólo económica, sino especialmente psicológica («bienestar»). El Estado de bienestar debe concebirse, en consecuencia, más como una mancomunidad de riesgos que de recursos: la gestión eficaz del riesgo no consiste sólo en minimizarlo o proteger contra él, sino en aprovechar su lado positivo y suministrar los recursos para la adopción del riesgo. De acuerdo con ello, hay que hablar de *Estado social inversor*. Su principal guía ha de ser la inversión en capital humano, más que la previsión directa de sustento económico, lo que exige una profunda revisión de la aplicación que se hace de todos los sistemas de protección social.

5. *La nación cosmopolita.* En la his-

toria, la nación ha sido un mecanismo integrado de la ciudadanía, pero el nacionalismo ha caído muchas veces en una beligerancia de efectos perniciosos. Hoy se precisa una versión más cosmopolita de la nacionalidad. La nación cosmopolita es una nación activa: no construida desde el antagonismo hacia otros, sino desde la tolerancia hacia el entorno y la aceptación de otras lealtades paralelas.

6. *Democracia cosmopolita*. En una sociedad global no basta con que la democracia funciones dentro de las fronteras de los Estados. En el nuevo panorama mundial, tan diferente del de hace apenas una década, hay que construir un gobierno mundial con instituciones más adaptadas. Un tribunal de justicia efectivo es una demanda que cada vez encuentra acogida más general. Esta democracia cosmopolita, coherente con nuevas formas de organización de la sociedad mundial que surgen desde abajo (ONG...) es indispensable, entre otras cosas para regular la economía mundial y hacer frente al fundamentalismo del mercado.

Hasta aquí el programa presentado por Anthony Giddens. Lo más meritorio en él es el esfuerzo por pensar nuevos modelos, alternativos al neoliberal dominante y ya con signos más que inequívocos de ser insuficiente. Sólo por eso este libro merece ser leído. Sin embargo, su propuesta no incluye grandes innovaciones: más bien recoge y sistematiza cosas ya conocidas y más de un lugar común. Quizás en el terreno económico

es donde se encuentran pistas de mayor interés: si el concepto de la igualdad como inclusión era ya conocido, la idea de «bienestar positivo» encierra una buena respuesta a críticas muy acertadas sobre los efectos negativos de los sistemas de protección típicos del Estado de bienestar. Si el libro ha servido para difundir estas ideas, no del todo originales, hay que agradecerle el servicio que ha prestado a un debate público no concluido y que muchos agradecerán.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

GLOBALIZACIÓN

CRISTIANISME I JUSTÍCIA (1999), *¿Mundialización o conquista?*, Cristianisme i Justícia y Sal Terrae, Colección Presencia Social, Santander, 214 págs.

Podría pensarse que, sobre el tema de la globalización y del triunfo avasallador de la ideología neoliberal, todo ya ha sido dicho. Sin ir más lejos, este mismo centro Cristianisme i Justícia dedicó un seminario al neoliberalismo en el curso 1991-1992 cuyos textos fueron publicados por esta misma editorial bajo el título «El neoliberalismo en cuestión» (1993). La propia colección (conocida por su color rojo) publicó en 1997 la traducción del libro de David Schweickart «Más allá del capitalismo». Más recientemente en la propia colección

«Presencia social» apareció el libro de Julio Camarero «El déficit social neoliberal» (1998); es, pues, un tema recurrente – casi obsesivo– en este ámbito editorial. Sin embargo, el asunto es de tal envergadura, que parece que se impone seguir reflexionando sobre ello. Precisamente este texto recoge las intervenciones que tuvieron lugar en otro seminario de Cristianisme i Justícia, de Barcelona, durante el curso 1997/98. La obra comprende una presentación y 6 capítulos, de desigual extensión.

En su presentación, significativamente titulada «El mundo visto desde abajo», **Francisco Fernández Buey** hace un resumen de todas las intervenciones y subraya dos hilos conductores de todas las sesiones del seminario: en primer lugar, la decisión de todos los autores de mirar «desde abajo» (desde los excluidos) las diferentes dimensiones de la globalización: económica, social, política y cultural; en segundo lugar, la voluntad de dar forma a un nuevo diálogo entre tradiciones de emancipación del género humano.

El teólogo **Xavier Alegre** es el autor del capítulo primero, que lleva por título: «La mundialización 'kath-ólica'». El autor destaca los elementos de auténtica catolicidad del cristianismo originario que conduce a un aprecio de la pluralidad de interpretaciones del mundo, del ser humano, y de la historia, tanto frente a otras cosmovisiones religiosas o humanistas, como en el seno mismo de los seguidores de Jesús de Nazaret. En este orden de cosas, Xavier Alegre es espe-

cialmente crítico con las incoherencias internas del mundo católico-romano en relación con el diálogo, el pluralismo y la tolerancia. De este capítulo destacaríamos también la propuesta de distinción entre los conceptos de globalización (connotado negativamente) y mundialización (que identifica con los aspectos positivos del proceso)

La intervención de **Manuel Vázquez Montalbán**, recogida en un breve capítulo 2º, sobre «La mundialización cultural», distingue entre la «cultura como patrimonio» (acumulación de saberes, relación del ser humano con el mundo y capacidad de proyecto del ser humano en el mundo) y lo que llama «la cultura como renovación de la consciencia». En ambos terrenos pone en evidencia el empeño del llamado pensamiento único en hacer desaparecer en los planteamientos culturales la historia como conciencia crítica y lo que denomina «la extirpación de la propuesta utópica». De esta intervención de Vázquez Montalbán subrayaríamos su habitual espíritu crítico, su denuncia del individualismo, su indudable pesimismo acerca de la cultura dominante, y la importancia que concede al papel –negativo– de los medios de comunicación en el lugar hegemónico e invasor del pensamiento único.

Luis de Sebastián, catedrático de economía de ESADE, con su habitual claridad, rigor y vigor crítico, aborda en el capítulo 3º «La mundialización económica». Considera en la práctica inseparables el fenómeno de la globalización y el auge del pensamiento neolibe-

ral. Define primero los rasgos esenciales del neoliberalismo como un sistema ideológico de racionalización y justificación del que se sirven los que definen el fenómeno de la globalización moderna como un fenómeno económico imparable, que presenta unas exigencias ineludibles a la que todos se tienen que plegar. En segundo lugar describe y critica la naturaleza y las dimensiones de la globalización en cuanto fenómeno básicamente económico; esas dimensiones afectan a los transportes y comunicaciones, las imágenes y patrones de consumo y los mercados financieros. Luego ilustra en detalle hasta qué punto la globalización es causa de la desigualdad entre pueblos y personas. Termina con una breve reflexión en torno a los efectos perversos del neoliberalismo sobre las posibilidades de integración del Tercer Mundo.

El capítulo 4º es el más largo del libro, y se ocupa de los aspectos políticos de la mundialización. Su autor es **Antonio Comín**. En su estudio de las características del fenómeno de la globalización destaca, analiza y critica con cierto detalle la preponderancia del capital especulativo y el ataque al Estado del bienestar. De su aportación valoramos su insistencia en el origen histórico ya remoto del fenómeno globalizador; su énfasis en la primacía de la política en todo el proceso; su afirmación de que el triunfo del pensamiento único se debe a la victoria militar estadounidense; su propuesta de un Estado democrático mundial, que habrá de pasar por modelos

regionales supraestatales al estilo de la Unión Europea (con un mayor énfasis en sus dimensiones democrática y social).

Ignacio de Senillosa, que fue director del Departamento de Estudios de Intermón, en un texto que escribió poco antes de su triste muerte súbita, es el autor del capítulo 5º «La mundialización social», un título por cierto algo vago y demasiado ambicioso. Define la globalización –coincidiendo en esto con Luis de Sebastián– como un «proceso de expansión territorial e ideológica del modelo capitalista neoliberal de desarrollo». El núcleo de su intervención lo constituyen 17 breves apartados donde –con profusión de datos y con un análisis demoledor, aunque con un estilo fragmentario– ilustra críticamente los rasgos más sobresalientes de la actual globalización; entre ellos, el drama del paro, el problema ecológico, la deuda externa, los programas de ajuste estructural, la desigualdad creciente, la corrupción etc. Termina poniendo de relieve una serie de paradojas, consecuencia del modelo dominante, siempre en perjuicio de los pobres y los excluidos.

Por último, el teólogo **José Ignacio González Faus** escribe el capítulo 6, «La mundialización cosmovisional». El título –un poco forzado por la homogeneidad con el de los demás capítulos– no expresa a nuestro juicio demasiado bien el contenido del mismo, aparte de ese forzado y poco elegante adjetivo... Su mensaje fundamental queda bien sintetizado en el subtítulo del capítulo: «Hacia una 'oekumene' entre no creyentes y

creyentes de diversas religiones». Centra su atención en tres rasgos de la globalización: la obsesión consumista, el imperativo tecnológico y la exclusión que inevitablemente genera el proceso. Frente a ellos, defiende la necesidad de una conciencia humana universal caracterizada por una triple convicción: del uso sencillo de las cosas o una civilización de la sobriedad, del respeto al bien de las mayorías, y de lo intolerable de la exclusión. Para terminar el capítulo y el libro, González Faus explica cómo los cristianos fundamentamos y salimos al encuentro de los anteriores problemas desde la fe.

A nuestro juicio el interés, la originalidad y el rigor de los diferentes capítulos son bastante desiguales. Nos han interesado especialmente el capítulo sobre la mundialización económica de Luis de Sebastián y el de los aspectos políticos de Antoni Comín, aunque este último resulta un poco prolijo, ya que se podrían haber expuesto las mismas ideas en menos páginas. Ciertas repeticiones parecen inevitables dado el origen de la publicación. Otra observación general es que en varios capítulos se echa de menos una revisión redaccional que hubiera podido dejar los textos –nacidos para exposiciones orales– más pulidos y apropiados para un texto escrito.

Pero desde un punto de vista más global, la lectura de este interesante libro nos deja siempre con el sabor agri-dulce de la claridad, unanimidad y contundencia en el diagnóstico de los males de la globalización neoliberal por un

lado y, al mismo tiempo, de la dificultad de proponer alternativas por otro. Ciertamente, en esta misma colección «Presencia Social» de Sal Terrae el lector encontrará otras publicaciones que aporten más en esa línea; aludíamos a algunas de ellas al comienzo de esta recensión. Incluso alguno de los participantes en el seminario ha contribuido con otros escritos a proyectar un poco de luz sobre este complejo asunto. Este debate sobre la necesidad de fomentar el dinamismo, la creatividad e innovación que generan los mercados abiertos sin renunciar a la justicia social y a las políticas de integración y cohesión está claramente planteado en las altas esferas de las perplejas socialdemocracias, que por cierto gobiernan hoy en la mayor parte de los países de la Unión Europea; el tan publicitado manifiesto Blair–Schröder sobre la tercera vía de junio de 1999 es una excelente expresión de ello, aunque ni de lejos resuelven el problema que plantean, aparte de consagrar quizás una expresión –tercera vía– llena de ambigüedades y necesitada de muchas clarificaciones.

En síntesis, todo el libro que comentamos (como el seminario que le dio origen) está animado por dos ideas–fuerza: ante todo, el análisis y las consecuencias de la imposición de la globalización en curso en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como los procesos de exclusión e intolerancia que genera; en segundo lugar, la necesidad de transformarla en una mundialización que aspire a la unidad

frente a la uniformidad, y al encuentro y el respeto de lo diferente frente a la conquista: ése es precisamente el desafío a que alude el título de la obra. Se trata, en último término, de un diálogo que ha de comenzar por la crítica de la propia tradición, y que ha de llevarse a cabo sin restricciones entre las tradiciones laicas de la emancipación humana y las tradiciones de raíz religiosa. En este ámbito es donde este texto aporta quizás alguna propuesta, aunque más en el orden utópico e inspirador que en el operativo.

Sin duda, habrá que seguir reflexionando y debatiendo sobre todo ello.

José J. Romero Rodríguez S.J.

UNIÓN EUROPEA

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (Ed.) (1999), *Europa en la encrucijada*, Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón, Zaragoza, 357 págs.

En los tiempos que corren, alguien podría pensar que publicar «otro» libro sobre la cuestión europea es algo redundante. Puede que así sea. Sin embargo, en medio de la «selva de publicaciones», el planteamiento de esta obra pretende superar un enfoque –bastante frecuente, por cierto– puramente técnico–descriptivo o, por decirlo peyorativamente, tecnocráti-

co, de los asuntos relacionados con el proceso de construcción europea.

El libro que comentamos aspira –y lo consigue– aportar algunas ideas propias –aunque puedan coincidir en todo o en parte con las de otros estudiosos del tema– sobre las cuestiones de fondo, de calado, que están en juego en la aventura europea, a la que tan decididamente se ha lanzado nuestro país en los últimos lustros y sobre la que últimamente planean tantos cuestionamientos, tantos debates, tantas incertidumbres.

Preocupan especialmente a sus autores por supuesto las connotaciones económicas, pero también las vertientes sociales, estratégicas y culturales implicadas en el proceso. Por decirlo con otras palabras, la dinámica europea es obra humana, que ha de ser valorada en función del bienestar de la población, y no es indiferente cuál vaya siendo su orientación y su sentido.

Como muchos de nuestros lectores conocen, el Seminario de Investigación para la Paz, fundado en 1984 en el Centro Pignatelli de Zaragoza, que dirige el jesuita Jesús M^a Alemany, pretende –haciendo honor a su nombre– contribuir a la investigación para la paz en sus múltiples facetas dentro de un marco interdisciplinar. Se acoge a un convenio con el Gobierno de Aragón y es independiente en su orientación. El presente libro es el último de una ya larga y valiosa serie, y es el resultado de la transcripción de un conjunto de ponencias seguidas de intensos debates sobre la situación actual del

proceso de construcción europea.

El libro está estructurado en seis grandes bloques temáticos; dentro de cada uno de ellos se incluyen dos o tres ponencias y una síntesis del debate que siguió a las mismas.

El *primer bloque*, titulado «*Europa como problema*» es una aproximación a la idea de Europa, a su identidad. Primeramente, Ignacio Sotelo, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad libre de Berlín, desarrolla el tema: «Elementos para una idea de Europa», llegando a la conclusión de que tan decisiva en su construcción ha sido la cristianización como la posterior (y en ella implícita) secularización. Le sigue un sugerente texto del historiador Gabriel Jackson titulado significativamente «Razones históricas para el eurooptimismo y el europesimismo», partiendo de la constatación de que el siglo XX ha sido a la vez un siglo de civilización y de barbarie en Europa.

La *segunda parte* lleva por título «*El difícil equilibrio financiero, económico y social*» y se mete, ante todo, en la «harina» del euro, su mecánica, sus implicaciones esperadas seguras y probables, sus peligros. Para ello se incluyen sendos trabajos de José Antonio Biescas, Catedrático de Estructura Económica de la Universidad de Zaragoza, titulado «La introducción al euro» y de Luis de Sebastián, Catedrático de Economía Internacional de la Universidad Raimundo Llull en ESADE (Barcelona), sobre «La aventura monetaria de Europa»; se trata de reflexiones muy completas y

atinadas de dos autoridades sobre la materia. Cierra este bloque un trabajo de Mónica Threlfall, profesora de Ciencia Política en la Loughborough University del Reino Unido, sobre «Los desafíos de la integración social», que se concretan en cinco áreas: el mercado único de trabajo, las condiciones laborales, la creación de empleo, el diálogo social y la reconciliación entre varones y mujeres. La pregunta que se abre al respecto es: ¿va evolucionando la UE hacia un modelo de capitalismo «renano» o «sajón»; según la conocida distinción de Michel Albert?

Viene a continuación un *tercer apartado* bajo el título «*El horizonte político*». Es la tarea pendiente por excelencia, si se supera la tentación de un repliegue hacia una Europa exclusivamente mercantil o meramente financiera. Comienza con un texto de Enrique Barón, expresidente del Parlamento Europeo, titulado «Perspectivas y problemas de la construcción política europea», que aporta un sugerente y constructivo «decálogo para Europa», partiendo de la idea de que una conciencia creciente de ciudadanía común debe conducir a llenar los vacíos de democracia que hoy separan a los ciudadanos de las instituciones europeas. Le sigue «La Unión Europea: el difícil juego de tres nacionalismos» por José María Tortosa, catedrático de sociología de la Universidad de Alicante; se refiere a un nacionalismo estatal (Estados construyendo una nación, un Estado nacional), a un nacionalismo subestatal (naciones a la bús-

queda de su Estado pretendidamente perdido) y a un nacionalismo supraestatal, emergente, todavía no consolidado, en cuya línea iría la construcción de la UE.

El *cuarto bloque* está dedicado a analizar «*La dimensión jurídica de Europa*». Comienza con un trabajo de Pablo Casado, Doctor en Derecho e investigador del Seminario de Investigación para la Paz, sobre «El derecho en la Unión Europea», aclarando muy bien en qué sentido existe realmente un acervo jurídico común en Europa y cuáles serían sus características. Le sigue un análisis de Ángel G. Chueca Sancho, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Zaragoza sobre «Las Europas de los derechos humanos». Insiste con razón el autor en hablar a este respecto nada menos que de «cinco» Europas: la franja europea oriental o Europa asiática; la Europa balcánica; la Europa central y oriental; la Unión Europea; la Europa occidental (añadiendo otros estados democráticos no pertenecientes a la UE).

En la *quinta parte* se aborda lo que se llama «*La arquitectura de la seguridad europea*». No podía faltar este tema en un Seminario que se ha distinguido mucho por su tratamiento frecuente sistemático y riguroso a cargo de especialistas de muy reconocido prestigio. Así, Mariano Aguirre, Director del Centro de Investigación para la paz, comienza analizando lo que él llama «Actores y escenarios» y explicando muy bien la complejidad de la situación europea en

materia de seguridad común, porque no se parte de cero sino de instituciones que se entrecruzan (UEO, UE, OSCE y OTAN) algunas de las cuales tienen su origen en la guerra fría; se dedica particular atención a «La seguridad y la defensa de Europa vista desde la Unión Europea Occidental (UEO)» en el capítulo redactado por Ramón Fernández Sequeiros, Teniente General del Ejército del Aire (r).

Por fin, en el *sexto y último apartado*, titulado «*¿Un proyecto cultural europeo?*», José Antonio Escudero, Catedrático de Historia del Derecho, aborda primero el tema «Ciudadanía europea y cultura europea»; se trata de responder a la pregunta ¿es posible hablar de ciudadanía europea sin la existencia de una comunidad cultural, que dé soporte y estabilidad a la comunidad política? A continuación Joaquín Lomba, Catedrático de Historia de la Filosofía de la Universidad de Zaragoza y Presidente de la Sociedad Española de Filosofía Medieval, estudia «El elemento semita en la conformación de la cultura europea»; en una llamada original y poco frecuente a asumir el elemento semita como ingrediente y conformador fundamental de nuestra cultura. Por último Chaime Marcuello, Doctor en Sociología e Investigador del Seminario de Investigación para la Paz, dedica un capítulo al tema «Europa: patologías culturales, diagnóstico y terapias posibles»; según el autor, el eurocentrismo, la patología sintética de nuestro modelo europeo, se compondría de un triple afán:

civilizatorio, cristianizador y modernizador que hay que curar con terapias apropiadas.

A priori, la simple relación de los intervinientes en el seminario, permite asegurar la calidad de los textos incluidos, lo que queda confirmado por la lectura directa de los mismos.

El talante europeísta de la obra pretende explícitamente superar los enfoques unidimensionales economicistas del proceso de la Unión Europea. El planteamiento –que compartimos totalmente– del seminario es que sería de lamentar que, en la estela de una comprensión neoliberal radicalizada de la mundialización que se desliza del «mercado único» a «lo único es el mercado», la Unión Europea saludara «la moneda única» con un implícito «lo único es la moneda»...

El libro no pretende ser exhaustivo y se comprende que no haya abordado explícitamente todos los aspectos relevantes de la construcción europea. Pensamos en especial en algunas ausencias notables como la muy costosa y cuestionada Política Agraria Común, o las

Políticas Estructurales encaminadas a la cohesión económica y social, así como el polémico asunto de la financiación de la UE. Temas todos ellos que han sellado con marcas profundas el modelo europeo de integración. Nos atrevemos a sugerir al Seminario de Investigación para la Paz que, por su transcendencia, dedicara en el futuro algunas sesiones monográficas a estos temas.

Para terminar, uno de los aciertos del libro y, especialmente, del seminario del que es expresión, es –como dice acertadamente en su Introducción el director del seminario, Jesús M^a Alemany– el convencimiento de que «si Europa no puede concebirse hoy al margen del proceso de la Unión Europea, ésta tampoco debe entenderse sin tener como horizonte la realidad e integración del conjunto de Europa». Tanto cuantitativa como cualitativamente Europa es más grande que la Unión Europea...

En resumen, un libro rico, excelente y útil que recomendamos vivamente a nuestros lectores.

José J. Romero Rodríguez S.J.

RESEÑAS

SOCIOLOGÍA

MO SUNG, J. (1999), *Deseo, mercado y religión*, Sal Terrae, Santander, 143 págs.

Al acercarse a esta obra no es raro que nos llevemos una sorpresa. Según nuestro estereotipo cultural, esperamos encontrar un libro que aporte un nuevo modelo explicativo de nuestra realidad desde un contexto asiático o un estudio que ponga en relación lo oriental con lo occidental. Nada más ajeno al objetivo del autor.

Jung Mo Sung, coreano de nacimiento, vive en Brasil desde 1966, es doctor en Ciencias de la Religión y especialista en la relación entre teología y economía. He ahí una de las novedades de la obra, realizar una crítica de la sociedad capitalista actual que se caracteriza por el neoliberalismo desde una persona ubicada en el tercer mundo y con un origen cultural distinto a su contexto actual.

¿Qué nos quiere expresar con el título? Para el autor, la religión es el «misterio del deseo» y hoy en día el lugar del deseo ha sido asumido por la ilusión de poder. Es decir, la ilusión de que el poder es capaz de producir lo que el corazón desea. Ya desde antiguo este fenómeno había sido descrito como «idolatría». El ídolo es el objeto realizado

por las manos del hombre al que se atribuye el poder de realizar los deseos del corazón

¿Cómo se vive este fenómeno hoy en día? Esta ilusión de poder no se da tanto en la esfera política sino en la del mercado. Los productos de consumo se han convertido en el objeto del deseo. He ahí la nueva religión neoliberal. A lo largo de la obra se va a ir analizando cómo se presenta esta «idolatría» de culto al mercado en el mundo actual.

¿Qué podemos hacer? Para Jung Mo Sung si el cristianismo en cuanto a tradición religiosa y humanista no tuviera nada importante que decir y poner en práctica a este respecto, estaríamos fatalmente destinados a ser una más de las religiones que sobreviven en el tiempo por pura inercia social. Sin embargo, la Teología cristiana tiene en su entraña saberes acumulados que son útiles para desenmascarar las formas perversas en que el Neoliberalismo relaciona entre sí, deseo, mercado y religión.

La obra resulta interesante como síntesis crítica de la relación entre religión y sistema neoliberal realizado desde el contexto cultural de los «excluidos del sistema». Sin embargo, se echa en falta una mayor conexión entre los diversos capítulos, no en vano son cuatro artículos independientes agrupados y publicados de nuevo en forma de libro.

José Luis Trechera Herreros

PSICOLOGÍA

PRIETO URSÚA, M. (1999), *Para comprender la adicción al juego*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 122 págs.

El juego es una dimensión importante en el desarrollo de la personalidad de los seres humanos. Las investigaciones psicológicas demuestran como el juego es esencial para una perfecta integración psicomotora, un correcto desarrollo intelectual y una adecuada interacción social. Sin embargo, el juego que en sí es positivo y beneficioso para el sujeto, puede llegar a transformarse en algo diabólico y perjudicial, destructivo de su propia personalidad y de su contexto social.

Esta es la realidad que intenta afrontar con esta obra María Prieto Ursúa. La autora es profesora de Psicología en la Universidad Pontificia Comillas y aunque joven tiene una gran experiencia en el tratamiento de problemas relacionados con el juego. Precisamente, su tesis doctoral la realizó sobre la adicción al juego y ha sido psicóloga colaboradora de la Asociación Terapéutica de Juego (ATEJ, Madrid).

El libro se estructura en siete capítulos y de manera clara y sencilla se introduce al lector en los diversos aspectos cruciales de la adicción al juego. Así podríamos describir una primera parte, capítulos 1 y 2, en la que se exponen los rasgos que hay que tener en cuenta para

poder hablar de «adicto al juego». Resulta sugerente la afirmación de que la adicción al juego no es un «vicio», consecuencia de un espíritu débil e irresponsable, ni una «enfermedad», que situaría al sujeto pasivamente frente a ese mal, sino un problema de «descontrol». Por tanto, es el propio sujeto, con la ayuda precisa, el que puede volver a poner en orden su vida.

En una segunda parte, capítulos 3, 4 y 5, se desarrolla cómo es el proceso de la adicción, así como un resumen conciso y claro sobre cuáles son las variables por las que el jugador juega y los posibles factores predisponentes.

En una tercera parte, capítulos 6 y 7, se plantean las alternativas terapéuticas que pueden posibilitar el dejar de jugar. El capítulo 7 se centra especialmente en el papel que cumple en entorno familiar en todo el proceso del sujeto con adicción al juego.

La obra es sugerente y útil para los que tengan algún problema cercano en relación con el juego, como a los que quieran aproximarse a conocer dicha problemática. No olvidemos que las investigaciones sitúan el porcentaje de probable jugador patológico en el 1,6% de la población, cifra aunque muy por debajo de la que afirman los medios de comunicación, no es nada despreciable. El libro tiene la gran virtud de estar escrito con un lenguaje claro y sencillo que evita todo tipo de tecnicismo innecesario.

José Luis Trechera Herreros

ECONOMÍA

SOROS, G. (1999), *La Crisis del Capitalismo Global. La sociedad abierta en peligro*, Debate, Madrid, 277 págs.

Este libro desmonta la imagen pública popular que se tiene de George Soros como gran especulador financiero internacional, partidario evidente de las teorías económicas ultraliberales. Está escrito en plena vorágine de la reciente crisis financiera internacional que se manifestó, primero en Tailandia, después en otros países del Sureste asiático y en Rusia, a partir del 17 de julio de 1998, que contagió a Brasil y a otros países iberoamericanos y que también repercutió en el mundo desarrollado en forma, particularmente, de caída de las exportaciones.

Aquí Soros se presenta fuertemente crítico del liberalismo económico del *laissez faire, laissez passer*, de lo que él llama «fundamentalismo del mercado» que practicaron, según él mismo, Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Aclara, de todas maneras, que no es su deseo abolir el capitalismo porque, a pesar de sus deficiencias —dice— es mejor que las alternativas. Únicamente desea impedir, según él, que el sistema capitalista se destruya a sí mismo.

Para ello acude a la idea «popperiana» de la «sociedad abierta». Los regímenes nazi y comunista eran todo lo contrario de la sociedad abierta: afirmaban estar

en posesión de la verdad definitiva e imponían sus ideas al mundo mediante el uso de la fuerza. Popper proponía una forma distinta de organización social, que reconocía que nadie tiene acceso a la verdad definitiva. Debemos conformarnos con una sociedad imperfecta que sea, sin embargo, susceptible de infinita mejora. Popper la llamaba sociedad abierta.

Soros asume esencialmente estas ideas, pero críticamente. Disiente, en efecto, en una cuestión importante. Popper afirmaba que los mismos métodos y criterios son válidos para las ciencias naturales y para las ciencias sociales. Pero Soros piensa que, en las ciencias sociales, el pensamiento forma parte de la materia objeto de estudio, en tanto que las ciencias naturales se ocupan de fenómenos que tienen lugar con independencia de lo que cualquiera piense. Desarrolla entonces el concepto, para él muy importante, de *reflexividad*: un mecanismo de retroalimentación bidireccional entre el pensamiento y la realidad. Lo aplica a la economía y cae en la cuenta de que la reflexividad no encaja bien en la economía convencional, que opera con un concepto tomado de la física newtoniana, a saber, el de equilibrio. Y dada la reflexividad, para él vigente en la economía, observa que la sociedad abierta podía ser amenazada no sólo por las ideologías totalitarias, sino también por el extremo contrario, es decir, por la falta de cohesión social y la ausencia de gobierno.

El replanteamiento, según Soros,

debe comenzar reconociendo que los mercados financieros son intrínsecamente inestables. El actual sistema capitalista global—dice—se basa en la creencia de que los mercados financieros, si se los abandona a sus propios recursos, tienden al equilibrio. «Se supone que se mueven como un péndulo: pueden ser trastornados por fuerzas externas, las llamadas conmociones exógenas, pero intentan volver a la posición de equilibrio. Esta creencia es falsa. Los mercados financieros son dados a excesos, y si una secuencia expansión/depresión avanza más allá de cierto punto nunca volverá a su lugar de origen. En vez de actuar como un péndulo han actuado recientemente como una bola de demolición, golpeando una economía tras otra» (págs. 17 y ss.). Y viene la gran conclusión general de todo el libro: «La disciplina de mercado debe ser complementada por otra disciplina: el mantenimiento de la estabilidad de los mercados financieros debería ser el objetivo de la política pública» (Ib).

Ninguna fe, pues, en el fundamentalismo del mercado, y sí en la intervención de los poderes públicos, de la política. Con una primera observación: esta intervención de los poderes públicos, de la política, para el logro de la estabilidad de los mercados financieros, no es suficiente que se ejercite a escala nacional sino que es preciso que se desarrolle también hoy a través de alguna autoridad financiera internacional, global, ya que los mercados financieros son también, efectivamente, hoy, globales. Segunda

observación: esa intervención internacional de la política no debe ser para la mejor promoción exclusiva de intereses individuales, sino sobre todo para el mejor y necesario logro de intereses generales, de bienes comunes. Y una constatación: hoy tenemos un gran déficit en este terreno y es preciso avanzar lo más rápidamente posible hacia un auténtico sistema de gobierno financiero mundial.

Invita a los Estados Unidos a erigirse en líder en esta empresa, en vinculación con la Unión Europea y el resto de «Occidente».

Éste es, a mi juicio, el núcleo de esta obra que creemos apunta en una muy buena dirección de presente y de futuro. Los diferentes capítulos se dedican a desarrollar y diseccionar estas ideas centrales.

Javier Gorosquieta Reyes S.J.

ÉTICA SOCIAL

MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (1998), *Ética y negocios. Casos para el análisis ético*, Publicaciones ETEA – Algaida, Córdoba, 255 págs.

Uno de los valores más destacados de este libro se capta con solo ojearlo: en sus páginas queda bien patente que la ética está presente en la vida de cada día y, como consecuencia de ello, queda

reflejada en los medios de comunicación de masas. Pero para descubrir que esto es así es preciso acercarse a ellos con una cierta sensibilidad. Eso es lo primero que ha hecho Alfonso Carlos Morales: leer la prensa de cada día desde una preocupación ética. Y eso le ha permitido seleccionar un conjunto de noticias y comentarios que constituyen la *materia prima* de este libro.

Puesto que el libro tiene una clara intención pedagógica, éste debe ser el primer mensaje que llegue a quien lo utilice: la conveniencia de acercarse a la realidad buscando en ella la dimensión ética.

Los 50 casos escogidos en este volumen se agrupan en 12 capítulos que ofrecen una panorámica bastante completa de los diferentes aspectos de la ética empresarial. En el primero de ellos se pretende clarificar cuál es el campo de lo ético, que es como una dimensión omnipresente a toda actividad humana. Siguen dos capítulos con aspectos generales de la ética de la empresa: su función social y los principios éticos del directivo. A continuación se entra en los aspectos más particulares de relación de la empresa con diferentes colectivos e instituciones: el trabajo, las otras empresas, los consumidores, el sector financiero, el Estado, el medio ambiente...

Todos los capítulos tienen una estructura bastante homogénea. Cada uno

de ellos se abre con una breve presentación teórica que destaca los aspectos éticos de la materia tratada en él. Luego se presentan los casos, precedidos siempre de una introducción y seguidos de algunas actividades para trabajar sobre ellos; a veces se añaden algunos materiales complementarios. Esta forma de presentación concuerda bien con el carácter del libro: no es un libro para la lectura seguida, sino para el trabajo en grupo; ofrece, más que contenidos doctrinales, materia para el debate.

El método del caso, tan utilizado hoy en la docencia, permite adentrarse en muchas de las ciencias humanas y sociales por un procedimiento inductivo. Si la mentalidad actual es proclive a lo concreto e inmediato, y reacia a lo abstracto, el caso permite un contacto con esa realidad de cada día (la que nos cuentan los medios) y entrena para mirar la nuestra más particular que, normalmente, no sale en los medios. Por eso este libro será un muy útil instrumento de aprendizaje. Ciertamente no estamos ante un texto o un manual de ética empresarial, pero no cabe duda que los 50 casos, que se ofrecen aquí ordenados según una cierta estructura lógica, permiten hacerse una idea bastante exacta de las grandes líneas que deberían enmarcar esta disciplina.

Ildelfonso Camacho Laraña S.J.