

Número 195 • Volumen 49

JULIO • SEPTIEMBRE 1994

# REVISTA DE

# FOMENTO SOCIAL

BIBLIOTECA

• CONCEPCIONES DEL DESARROLLO

• NUEVAS TECNOLOGÍAS Y MEDIO AMBIENTE

• SISTEMA FINANCIERO Y PROBLEMAS ÉTICOS

• LA CULTURA COSTARRICENSE

• EL PROBLEMA DEL AGUA

MODERNIZACION DE  
LA ADMINISTRACION

REVISTA  
de FOMENTO SOCIAL

RES

Revista trimestral  
de Ciencias Sociales

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

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

**Consejo de Redacción**

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

**Director**

Alfonso Carlos Morales Gutiérrez

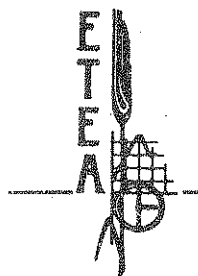
**Suscripciones**

M<sup>a</sup> Carmen Haro Cáceres

**Colaboradores**

Gabriel M<sup>a</sup> Pérez Alcalá  
Antonio Porras Nadales  
José Luis Trechera Herreros S. J.  
Rafael Yuste Moyano S. J.

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



EDICIÓN, REDACCIÓN  
Y ADMINISTRACIÓN  
INSA-ETEA

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

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN PARA 1994**

España (IVA incluido) .... 4.000 ptas.

**CORREO ORDINARIO**

Latinoamérica ..... 43 \$  
Resto extranjero ..... 53 \$

**CORREO AÉREO**

Europa ..... 61 \$  
África y América ..... 70 \$  
Asia y Oceanía ..... 88 \$

Número suelto ..... 1.100 ptas.  
(IVA incluido)

**DEPOSITO LEGAL:**

N-1.437-1958

**ISSN:**

0015-6043

**IMPRIME:**

Andalucía Gráfica  
Polígono Industrial, s/n.  
Tel. (957) 67 14 22  
Fax (957) 67 00 16  
14850 Buena (Córdoba)

---

# REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

---

Nº 195 - VOLUMEN 49

---

JULIO-SEPTIEMBRE 1994

---



## BIBLIOTECA

### EDITORIAL

- Modernización de la administración y función pública ..... 337

### ESTUDIOS

- Rehabilitar el desarrollo. Pero ¿qué desarrollo?, por *André LINARD* ..... 351
- Nuevas tecnologías y medio ambiente, por *José PÉREZ ADÁN* ..... 373
- Sistema financiero y problemas morales: una agenda para la reflexión ética, por *José Luis FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ* .. 387
- La cultura costarricense: entre los mitos nacionales y la "miamización", por *Magda ZAVALA* ..... 413
- El problema del agua en España, por *Carlos GINER DE GRADO* ..... 437

### BIBLIOGRAFÍA

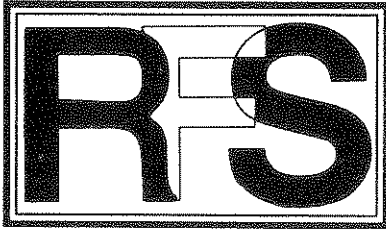
- Recensiones ..... 455
- Reseñas ..... 465

---

SUMARIO

---





Revista de Fomento Social, 49 (1994), 337-350

# Modernización de la administración y función pública

---

Consejo de Redacción

---

*Cuando, a finales de 1982, un joven Felipe González accedió al poder en pleno ambiente de ilusión colectiva sobre el proyecto del "cambio", propuso en su discurso de investidura como objetivo prioritario de su Gobierno el tema de la reforma de la administración pública. El horizonte de esta propuesta quedaba claramente definido: el cambio consistía en hacer que "España funcione" y ello implicaba en primer lugar el propio funcionamiento de los servicios públicos movidos por la maquinaria burocrática integrada por los funcionarios públicos.*

*El problema no era de ahora. Ya en el siglo XIX Larra ofreció, en su ensayo titulado "Vuelva Vd. mañana", todo un certero diagnóstico sobre los males endémicos que desde tiempo inmemorial afectaban a la administración pública en España. El título del ensayo es ya una síntesis bien expresiva de lo que el autor observaba cada día a su alrededor.*

*Obviamente, no podemos pretender agotar el tema en un editorial, que ha de*

---

ESTUDIOS

---

*ser necesariamente de dimensiones limitadas. Nos vemos obligados a simplificar, resumir y dejar a un lado algunos temas cuyo análisis en profundidad ha sido objeto de tratamientos más rigurosos. Sin embargo, no queremos eludir el reto de someter a nuestros lectores, de forma algo menos sintética de lo que formula la célebre frase de Larra, nuestra opinión sobre uno de los ejes sobre los que bascula el funcionamiento y la propia evolución económica y social de nuestro país. Para ello hemos tomado como punto de partida la propuesta programática de Felipe González: por eso vamos a limitar nuestro análisis a lo que se ha hecho al respecto desde la llegada al poder de los socialistas. Creemos que el tiempo transcurrido desde entonces y la importancia atribuida al tema en el programa con el que ganaron las elecciones de 1982 justifican sobradamente esta limitación temporal.*

*Ni que decir tiene que la "administración" en sus diversos niveles (central, autonómico, local...), sectores (agricultura, justicia, educación, sanidad...) o instituciones (agencias, organismos autónomos...) constituye un aparato de tal dimensión y complejidad que cualquier generalización resulta más peligrosa de lo habitual. No obstante, consideramos que algunos problemas que aquí planteamos afectan transversalmente a toda la administración española. Las "islas" que puedan existir no son otra cosa que excepciones que confirman la regla.*

### **Los imperativos de la Constitución de 1978**

*La propuesta inicial de Felipe González no era solamente un objetivo de carácter político, basado en el programa de su partido. Era una cuestión mucho más profunda: porque la propia configuración del Estado español como un estado social y democrático de derecho, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución de 1978, implicaba el desarrollo de una administración intervencionista propia de un auténtico "Welfare State", o estado de bienestar, encargada, entre otras cosas, de llevar a la práctica algunos de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución, como el derecho a una vivienda digna, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, etc.*

*No puede decirse, sin embargo, que el nacimiento del estado de bienestar coincida en España con la propia Constitución de 1978, o con el acceso del partido socialista al poder. El desarrollo del régimen general de la Seguridad*

*Social procede de los tiempos del franquismo, e incluso tiene antecedentes históricos anteriores. Pero puede afirmarse que la década de los años ochenta abrió las puertas, por primera vez en España, a la creación de un estado social democrático. Y esto implicaba el desafío de una efectiva modernización de los aparatos públicos de la administración española, que desde mucho antes de Larra vivían en una situación de atraso secular sólo comparable al del propio atraso de la sociedad española.*

*Ahora bien, el proyecto de reforma y modernización de la administración pública se enfrentó desde muy pronto a un segundo problema, de dimensiones más generales, que lo ha condicionado gravemente: la misma Constitución, que preveía la configuración del estado social y democrático de derecho, diseñaba en su Título VIII una nueva estructura, paralela aunque no independiente, la del estado de las autonomías. Esto suponía la creación desde la nada de diecisiete "nuevas" administraciones públicas, las cuales deberían a su vez cumplir funciones decisivas en la gestión de servicios públicos y en la puesta en práctica de los derechos ciudadanos propios de un estado de bienestar.*

### **La realización: personalismo y clientelismo**

*Este doble desafío, la formación de una administración "socialista" central y la creación de diecisiete nuevas administraciones autonómicas de distinto color político (aunque mayoritariamente también socialista), se intentó afrontar, con la mayor celeridad posible, a través de una opción personalista. Así lo reconocía recientemente el ex ministro Solé Tura en un diario madrileño: "El acento principal se puso en otras soluciones, como la de poner al frente del aparato (administrativo) a personas comprometidas con el proyecto político global. Es decir, se intentó superar las insuficiencias o la rigidez extrema de los mecanismos administrativos con el voluntarismo y la confianza personal, lo cual era una apuesta por la fidelidad al ideal y al compromiso político" (El País, 17 mayo 1994, pág. 13).*

*En una expresión menos eufemista, se trataba, en definitiva, de optar por la lógica clientelar, por la concepción del aparato administrativo como un "sistema de despojos" ("spoils system"), en el que el partido dominante utilizaba a éste como un mecanismo de patronazgo para colocar a los amigos políticos en los distintos niveles del poder (local, provincial, autonómico y*

central), bajo la justificación de que sólo esos nexos de confianza política iban a permitir el logro de los objetivos políticos del nuevo régimen.

### **Del clientelismo a la corrupción**

*Naturalmente la influencia de la política sobre los aparatos administrativos ni ha afectado a todos los funcionarios, ni supone necesariamente una puesta en cuestión de su honradez como servidores de la cosa pública, ni tenía por qué condicionar de forma necesaria el propio proyecto de desarrollo de una administración pública modernizada y eficaz. Sin embargo, en la práctica vino a establecer una peligrosa dependencia de la administración respecto de la esfera política, cuyas consecuencias a largo plazo no parecen haber sido muy positivas. Junto al número relativamente elevado de altos cargos designados en puestos de confianza, las numerosas corruptelas detectadas en los procesos de contratación y selección de personal público parecen demostrar que los circuitos políticos han funcionado en ocasiones como una estructura paralela de colocación, basada más en el amiguismo y en la fidelidad político-personal que en los principios objetivos del mérito y la capacidad.*

*Por ello, sin que pueda afirmarse en absoluto que una administración clientelar sea, necesariamente, una administración corrupta, no cabe ocultar que la primacía de las fidelidades políticas y personales sobre las responsabilidades públicas y controles legales de los funcionarios constituye un evidente caldo de cultivo para desviaciones de poder e irregularidades de todo tipo. El reciente ejemplo italiano sería una clara demostración de este fenómeno. Y no parece posible negar hoy una cierta "italianización" del proceso español.*

### **Iniciativas legales y administrativas**

*No debe pues extrañar que, pese a las pretensiones programáticas del Presidente González en su discurso de investidura de 1982, los proyectos de modernizar funcionalmente la administración pública española quedaran aparcados en un segundo plano. El retraso fue tal que el documento con que se presentó en las Cortes, en la primavera de 1994, la "Segunda Fase del Plan de Modernización de la Administración General del Estado" tuvo que comenzar con estas palabras: "En abril de 1992, después de un intenso trabajo de preparación*

y coordinación con todos los ministerios, se puso en marcha el Plan de Modernización de la Administración del Estado ...". Es decir, hasta 1992 no se pone en marcha el Primer Plan de Modernización de la Administración... O sea, ¡diez años después de la llegada al poder del partido socialista! Para este momento ya la estructura clientelar había procedido a una cuasi total "politización" de la administración pública, y numerosos casos de corrupción habían saltado a los medios de comunicación social y eran de dominio público.

Tras la aprobación de la primera fase de este Plan tiene lugar, en noviembre de ese mismo año, la promulgación de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Es la principal formalización jurídica en que, hasta hoy, se ha plasmado el proyecto de la modernización administrativa española. La ley es necesariamente compleja en la medida en que pretende regular las relaciones entre las distintas administraciones (local, territorial, central) estableciendo un marco jurídico común y unas pautas de cooperación entre ellas. La citada ley incluye, además, algunas novedades importantes, como el acceso a la información de los archivos y registros administrativos conforme a lo establecido en el artículo 105 b) de la Constitución (bien que con notables limitaciones), la simplificación de los registros de entrada para las solicitudes de los ciudadanos, el derecho a la identificación de las autoridades y funcionarios que tramitan los expedientes, o la "revolucionaria" introducción del silencio administrativo positivo (aunque igualmente con notables limitaciones).

Al retraso en su promulgación, esta ley ha añadido un extraño retraso en su proceso de aplicación. Por citar sólo un ejemplo, la posibilidad prevista de traslado forzoso de funcionarios, en determinadas circunstancias, no ha tenido hasta ahora ninguna consecuencia práctica.

Pero resulta aún más sorprendente que una ley que ha venido a desarrollar un mandato constitucional sustituyendo viejas leyes franquistas (la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la de Procedimiento Administrativo de 1958) haya sido recibida por la mayor parte del influyente circuito de los profesores de derecho administrativo, no ya con recelo, sino incluso con manifiesta hostilidad. Desde la perspectiva del ciudadano no acaba de comprenderse que las razonables discrepancias que puedan existir en la doctrina administrativista lleguen a utilizarse como arma arrojada contra una ley de la trascendencia de ésta.

*Junto a esta iniciativa legal, el Ministerio de Administraciones Públicas ha desarrollado en dos fases (años 1992 y 1994) los planes citados de modernización. Pretenden poner en práctica algunos de los objetivos a los que responde esta nueva filosofía modernizadora: expansión del uso de las nuevas tecnologías, mejora de los sistemas de información al ciudadano, promoción especial de planes generadores de empleo, racionalización del gasto público y mejoras en la calidad y en la gestión comercial de los servicios.*

*Ahora bien, este programa modernizador se intenta desarrollar a través de una serie de proyectos singulares que integran una larga lista relativamente heterogénea. Este carácter fragmentario de la reforma suscita no pocos interrogantes por sus efectos negativos sobre una ya heterogénea y compleja burocracia española.*

*A otro nivel el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha puesto igualmente en marcha diversos planes de formación, publicaciones y consultoría, en un intento por mejorar y actualizar la propia cultura burocrática de los funcionarios. Sus efectos sobre las administraciones autonómica o local parecen bastante limitados. En todo caso, han contribuido a la unificación de los programas informáticos en uso por las distintas administraciones.*

*Mayor importancia pueden tener de cara al futuro las propuestas de realizar evaluaciones periódicas del rendimiento y eficacia social de distintos servicios públicos, siempre que logren generalizarse y sus resultados adquieran eficacia suficiente para permitir la reorientación periódica de la gestión de los mismos.*

### **La modernización como incorporación de nuevas tecnologías**

*La primitiva propuesta de una "reforma" de la administración pública sufrió a finales de los años ochenta una cierta reorientación, que dio lugar a un nuevo concepto programático de la modernización de la administración. Aunque en el uso retórico del mismo falta una definición rigurosa, en todo caso puede constatar que su principal resultado ha sido la extensión generalizada del uso de nuevos medios tecnológicos, en particular de la informática, en la administración pública española. Eso sí, los ritmos de implantación han sido muy variados, lo que ha producido una notable desigualdad en los resultados. Es la administración de justicia la que menos se ha beneficiado, probablemente, de estas mejoras, con las consecuencias que estamos cansados de oír, de*

denunciar o de padecer.

*La extensión de medios informáticos a la burocracia pública puede considerarse ciertamente como uno de los principales logros de este proyecto modernizador. Ahora bien, sin que pueda discutirse lo positivo de este avance tecnológico, debe recordarse que la tecnología no es ciertamente una panacea capaz de resolver por sí misma los graves desafíos a los que se enfrenta la gestión pública en el mundo contemporáneo. En la medida en que la innovación tecnológica pueda ser un instrumento eficaz para asegurar una gestión pública transparente, ajustada a controles legales y con capacidad efectiva para la resolución de los complejos problemas a que se enfrenta el ciudadano de las sociedades contemporáneas, su presencia generalizada en la administración española debe ser saludada como un éxito. Lo que no resulta tan aceptable es que la proyectada modernización se haya identificado con la renovación tecnológica. ¿No es esto como llenar odres viejos con vino nuevo? La consecuencia es que los circuitos decisionales de la administración no han experimentado cambios sustanciales aunque se haya avanzado considerablemente dotándolos de una nueva instrumentación tecnológica.*

### **Información al ciudadano**

*En todo caso parece evidente que, gracias a estos adelantos técnicos, ha sido posible alcanzar algunos de los objetivos de la reforma de la administración española. Entre ellos hay que citar el de asegurar una mayor disponibilidad de información al servicio de los ciudadanos, de un modo más o menos instantáneo. En los últimos años se han venido desarrollando multitud de programas informáticos, iniciativas de "ventanillas únicas" y otros proyectos en esta línea. No existen, que sepamos, datos evaluativos suficientes para evaluar sus resultados. Pero ciertamente este esfuerzo informativo, si no ha logrado romper con la tradicional opacidad de los circuitos decisionales públicos, ha podido servir para compensar la creciente complejidad que ha experimentado la propia administración, no sólo por el desarrollo de la administración autonómica sino por la decisiva influencia que han empezado a adquirir los programas europeos dotados de importantes fondos de subvención.*

## La administración adecuada a consensos

*Si la información al ciudadano constituye un primer y fundamental circuito de apertura de la esfera pública hacia los particulares entendidos como usuarios de servicios públicos, no debe olvidarse que en todo caso sólo sirve para canalizar un flujo de información de dirección única, es decir, de la administración a los ciudadanos. Pero las pautas de evolución en el funcionamiento de la burocracia en las democracias avanzadas parecen apuntar hacia el desarrollo creciente de un modelo que Claus Offe ha denominado "administración adecuada a consensos". Esta implica la existencia de un segundo circuito de comunicación activa entre ambas esferas, en el cual los intereses y pretensiones legítimas de los ciudadanos, de forma individual o predominantemente colectiva, deben entrar a formar parte del núcleo decisonal del que emana la acción pública.*

*La citada Ley 30/92, tan innovadora en otros aspectos, se ha limitado en este punto a regular (arts. 84 y ss.) el trámite de audiencia en los actos administrativos singulares. Pero no ha entrado en el desarrollo del precepto constitucional que recoge oportunamente esta previsión (art. 105,a), el cual establece la obligación de regular por ley "la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". Este mandato constitucional carece, hasta ahora, de desarrollo legal y, por tanto, de aplicación práctica en la realidad española.*

*Avanzar hacia ese modelo de administración adecuada a consensos implica, pues, un grado adicional de presencia activa de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la esfera decisonal de la administración pública, según pautas de comportamiento que no están muy lejos del espíritu del primitivo pactismo social que dio origen en su momento al modelo socialdemócrata de estado de bienestar. Además de contar con singulares precedentes, la generalización de este modelo de acción pública podría indirectamente contribuir en gran medida a sanear el grave enrarecimiento en que ha venido cayendo el proceso político español en los últimos tiempos.*

## La administración a través de corporaciones autónomas

*Esta falta de una suficiente presencia activa de las organizaciones sociales y ciudadanas en la administración general del estado podría venir compensada por un desarrollo de la administración institucional, una segunda vía de modernización de la esfera pública. Se desarrollaría entonces una multitud de empresas o corporaciones públicas dotadas de una relativa autonomía, a menudo reguladas con un régimen jurídico más próximo al derecho privado o mercantil. Se entiende en efecto que, a través de fórmulas organizativas más flexibles dotadas de un cierto grado de autonomía funcional, el sector público conquista una mayor capacidad de adaptación a las complejidades del estado intervencionista contemporáneo, y alcanza cuotas adicionales de eficacia en la propia gestión pública.*

*Por otra parte, y al menos en lo que se refiere a su diseño institucional, los organismos públicos autónomos suelen estar dotados de órganos microrrepresentativos -tipo consejo de administración, consejos asesores, etc.-, en los que deben incorporarse los representantes de los propios usuarios o de sus respectivas asociaciones. Aunque a un nivel formal estas pautas de diseño institucional se han generalizado en España, no parece que sus resultados hasta ahora sean suficientemente satisfactorios: en no pocas ocasiones los representantes de este tipo de consejos son "designados" por los responsables políticos; en otras no parecen haber conquistado cuotas significativas de control sobre la propia institución. Proyectos tan importantes como los consejos sociales de las universidades, los consejos escolares, los consejos de administración de la radio y TV públicas, etc., parecen languidecer en la práctica frente a la mayor influencia de los circuitos estrictamente políticos de decisión. Incluso parece que en algunas ocasiones el uso de este tipo de figuras institucionales autónomas, ajenas al derecho administrativo ha servido, no precisamente como mecanismo de apertura de la esfera pública a la sociedad civil, sino más bien como vía indirecta para asegurar una gestión opaca y sin controles legales o sociales.*

### El funcionamiento interno: los males de siempre, pero agravados

*La experiencia que tiene el ciudadano de la administración pública no es*

positiva ni alentadora. Son muestras de ello: el excesivo papeleo; el correr "de ventanilla en ventanilla"; la prepotencia (el poder reside en la "máquina" y en las "piezas" de la administración); la lentitud en los procesos, trámites y servicios; la descoordinación entre los diversos niveles de la administración, agravados por duplicidades y competencias que no son asumidas por nadie. Todas estas deficiencias del servicio se incrementan, en lugar de reducirse, con el aumento en las dimensiones de la administración. Basten los siguientes datos: mientras que en 1982 el número de altos cargos era de 1.500, en 1994 ascienden a 7.693; entre 1978 y 1993 el número de asalariados del sector público aumentó en 700.000 personas, con un incremento de casi el 30%, mientras los asalariados del sector privado sólo subieron en total un 7%.

Este aumento cuantitativo de la administración, que en parte, pero sólo en parte, es consecuencia de la creación de la administración autonómica, se agrava por las frecuentes duplicidades entre la administración central y esta última. No es uno de los menores fallos en la construcción del estado de las autonomías la falta de armonización y de coordinación entre este nuevo nivel administrativo y los tradicionalmente existentes en nuestro país. Las consecuencias de esta descoordinación son también graves para los presupuestos públicos.

La administración se caracteriza, además, por una cierta cultura de la "inactividad". Se trabaja "a la demanda", no "a la oferta". Se reacciona -con lentitud- ante lo que ocurre, pero se suele hacer caso omiso de cómo se han resuelto los problemas en casos anteriores. El concepto de sugerencia ascendente -frecuente en la empresa privada (piénsese en los "círculos de calidad" de origen japonés)- resulta extraño a la administración. Por otra parte, esta falta de anticipación se refuerza con un lema tremendamente arraigado en el funcionario: "el que hace algo se puede equivocar; el que no hace nada nunca se equivoca". De hecho, no tenemos constancia de que exista ningún funcionario expedientado por causa de "inactividad", es decir por no tomar iniciativas... Todo esto se traduce en ausencia de objetivos y de planificación, agravados por la excesiva -aunque a veces inevitable- burocratización, que impone ritmos lentos, cercanos al inmovilismo.

Estas observaciones no pueden hacernos caer en el tópico de que el funcionario es un ser vago, que trabaja lo menos posible. Atribuir las causas de un problema tan complejo simplemente a factores personales es una forma

*de eludir la responsabilidad derivada de un mal diseño del sistema. Y el sistema organizativo de la administración está en su esencia "disfuncionalmente" diseñado.*

*Existen causas esenciales para la citada inactividad. Así, por ejemplo, en el nivel de personal técnico de la administración puede constatarse una fuerte desmotivación, debida a razones muy variadas. Una de ellas es la falta de incentivos económicos y de oportunidades de promoción, entre otras razones, como efecto del "tapón" originado por la incorporación de personal interino. A esta falta de motivación extrínseca se añade la ausencia de motivación intrínseca. En esta cultura organizativa, con carencias de medios materiales y humanos, es difícil realizar un trabajo bien hecho: gastos corrientes que necesitan para su ejecución de complicadísimos procedimientos, colaboradores sin competencia asignados por vías "extraordinarias" y, con frecuencia, politizadas, etc. Todo ello responde a una opción de diseño organizativo que, en términos crematísticos, podríamos enunciar de la siguiente forma: "demasiados funcionarios a 20.000 duros", en vez de pocos funcionarios cualificados remunerados satisfactoriamente.*

*Porque la falta de capacidad y conocimientos en muchos funcionarios es otro factor que impide, no pocas veces, la realización adecuada de las tareas que exige una buena administración. Y es que, a nivel de personal administrativo, se ha puesto de manifiesto, además de su proletarización, una cierta resistencia al cambio y a la incorporación de nuevas formas de trabajo - aún se ven demasiadas máquinas de escribir en los despachos de la administración -, a pesar de que las nuevas tecnologías brindan oportunidades para una mejora significativa de los servicios.*

*Por otra parte, la modernización emprendida en estos años ha incluido algunas medidas de efectos más que dudosos. Citamos entre ellas: la liquidación del régimen de cuerpos, que, a pesar de sus peligros de corporativismo, ofrecía indudables ventajas; la inflación de asesores externos y la apelación a consultoras y empresas subcontratadas como fórmula para resolver los problemas fuera del propio ámbito de la administración, externalizando los servicios; el frecuente uso de vías paralelas de incorporación de personal -contratación e interinidades- que han provocado auténticos "agujeros negros"...*

*Este sistema poco "ortodoxo" de selección de personal resulta tanto más*

*irritante cuanto que se produce en una época de elevadísimo paro. Desgraciadamente vuelve a cumplirse aquello de que "el que no tiene padrino no se bautiza". Además la creación de empleo en el sector público se ha acelerado casi al mismo ritmo que aumentaba el paro en el conjunto de la economía española. Sólo en los últimos años esta tendencia se ha visto frenada ante la necesidad ineludible de reducir el déficit de las cuentas públicas.*

*Tampoco podemos olvidar, a este respecto, que los costes excepcionalmente elevados de la administración pública española de ninguna manera se corresponden con la calidad de los servicios que presta al ciudadano. Estos costes, que presionan fuertemente sobre el déficit público, contribuyen a agravar los problemas estructurales de la economía española. También por este camino se hace inaplazable la reforma de la administración pública.*

### **¿En qué ha consistido, entonces, la modernización?**

*Formalmente se ha venido hablando de modernización. Pero ya hemos visto a qué ha quedado reducida: prácticamente a una incorporación, y no generalizada, de modernas tecnologías. Por lo demás, la política aplicada ha conducido, en el fondo, a un desmantelamiento y vaciamiento del aparato administrativo. Todas las medidas que podrían haber redundado positivamente en su funcionamiento han quedado sin "cuerpo". Y es que, tras la pretendida sustitución de la "vieja estructura", lo que subyace es una falta de alternativa, de modelo "operativo" de administración.*

*Hablamos de ausencia de un modelo "operativo", porque lo que no ha faltado ha sido un modelo "político" o, mejor, "politizado". En efecto, como resumen de estas reflexiones cabe decir que en la filosofía política del socialismo gobernante ha predominado una concepción de los aparatos burocráticos como instrumentos al servicio de unos objetivos políticos, los cuales han de ser realizados por hombres vinculados al partido en el gobierno. Este modelo de administración politizada, que debe actuar de forma subordinada a las orientaciones procedentes de la esfera política, refleja una concepción relativamente anticuada, que procede de la primera etapa de consolidación mundial del estado de bienestar (que dura hasta los años setenta). Si ha sido aceptada con éxito en España, ello es probablemente debido al mismo atraso histórico en que sumió a nuestro país el dilatado régimen franquista.*

*Pero no es el único defecto el que sea un modelo anticuado; es que además ha producido resultados muy perjudiciales, entre los que ocupan el primer plano los recientemente aireados casos de corrupción. El temor de que estos casos sean sólo "la punta del iceberg" es una razón más para acometer, de una vez, la tan deseada reforma.*

### **Algunas vías de solución**

*Es más fácil criticar que brindar soluciones. Y a la hora de proponer vías alternativas es fácil también recurrir a una política de "parcheos", que resulta a lá larga insuficiente. Ahora bien, una reforma a fondo exige, ante todo, saber con exactitud hacia dónde queremos ir y cuál es el modelo que perseguimos.*

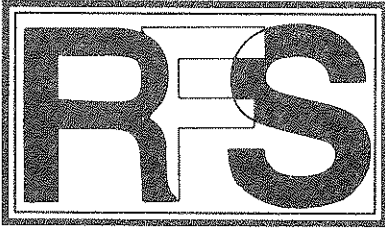
*Nos hemos referido en varias ocasiones a un modelo de administración politizada, vigente en las primeras etapas de estado de bienestar. Hoy las concepciones sobre la cultura burocrática y sus relaciones con la política han sufrido profundas transformaciones en el contexto de los países democráticos occidentales. Baste simplemente recordar que, para Habermas, la politización de la administración que trae consigo el intervencionismo "clásico" se interpreta como un fenómeno de colonización capaz de afectar negativamente a las pautas tradicionales de vida social. Con otras palabras, la concepción instrumentalista de la burocracia, entendida como mecanismo de ejecución de mandatos políticos, debe ser sustituida por una concepción alternativa en la que se otorga a la administración una posición relativamente autónoma para la resolución de problemas sociales y para la gestación de consensos operativos con el tejido social afectado; de este modo los ciudadanos dejan de ser concebidos como receptores pasivos de decisiones públicas emanadas del circuito político, y pasan a ser auténticos clientes o usuarios con capacidad para hacer presente su voz en las decisiones públicas y en el control de la propia esfera pública. La conveniencia de avanzar hacia ese modelo de administración adecuada a consensos exige probablemente notables transformaciones en la cultura burocrática española, en la mentalidad de nuestros funcionarios, como un elemento imprescindible de ese proceso de modernización histórica de la Administración.*

*Asumida en toda su radicalidad, esta propuesta exige "dinamitar el sistema y reconvertirlo progresivamente". ¿Tendríamos la audacia suficiente para*

*llevarla a cabo? Creemos que en esta auténtica "reconversión" cabe distinguir cuatro tareas: rediseñar, redimensionar, reestructurar, regenerar.*

*Ante todo, hay que rediseñar eficientemente los puestos en su incentivación extrínseca e intrínseca. Hay, además, que redimensionar la administración, disminuyendo el número de efectivos por los medios menos traumáticos posible (bajas incentivadas, jubilaciones anticipadas, etc.). Es preciso reestructurar el modelo generando centros de responsabilidad por medio de instituciones y organismos dotados de mayor autonomía y responsabilidad de gestión. Y, por último, a la vista de tanta proliferación de escándalos y de casos de corrupción, se impone regenerar el sistema con un código ético y con normas estrictas sobre el ejercicio de la función pública.*

*No se puede ocultar el elevado coste político de estas medidas. ¿Quién va a asumir la responsabilidad de la reconversión? Para poder abordarla habrá que dejar claro, de entrada, que el funcionariado ha de ser considerado como cualquier colectivo de trabajadores -muchos de los cuales han soportado diversas y costosas reconversiones-, y no con un "status" de privilegio. Esto supuesto, la tarea es de tal envergadura y su importancia tanta que no estaría fuera de lugar recabar el consenso político de todos los partidos. ¿Estarían éstos dispuestos a asumir tal responsabilidad, superando la tentación de electoralismo coyuntural? Quizás ese consenso podría contrarrestar de alguna forma el "coste en votos" del partido en el gobierno que acarrearía tan delicada decisión. Y, en todo caso, mostraría a la sociedad española cómo valoran la reforma en cuestión y hasta qué punto son capaces de subordinar la lucha por la conquista del voto a la resolución efectiva de las grandes cuestiones pendientes en la modernización del país.*



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 351-371

## Rehabilitar el desarrollo. Pero ¿qué desarrollo?

---

*Afortunadamente, la opinión pública se va sensibilizando a la problemática del subdesarrollo y a la actuación de las ONGD en el ámbito de la cooperación. Sucesos como la tragedia de Ruanda han tenido al menos un efecto beneficioso: aumentar esa conciencia tanto por la envergadura de la catástrofe como por su enorme impacto en los medios de comunicación, particularmente la televisión. En los debates sobre la propia noción de desarrollo, la "cooperación" ha sido a veces criticada porque se piensa que podría participar de lleno de las perversiones de ese mismo desarrollo; sin embargo, otras veces ha sido ensalzada porque la propia cooperación sería de alguna manera una especie de correctivo a las ambigüedades de esa noción. Cuando la cooperación es no gubernamental goza casi siempre de una simpatía automática con el argumen-*

---

André LINARD (\*)

(\*) El autor, profesor del Instituto Lumen Vitae y escritor belga, es un profundo conocedor de la cooperación internacional al desarrollo. Ha trabajado durante muchos años en Centroamérica para importantes ONGD belgas. Traducción del original francés de José J. Romero Rodríguez.

---

ESTUDIOS

*to siguiente: ¡no hay que desanimar a la buena voluntad! Sin embargo, también en este caso se plantean numerosas cuestiones. A veces, los responsables de las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (en adelante, ONGD) dan unos elementos de respuesta que deben no obstante ser inscritos en una reflexión más amplia, como la que el autor nos propone. Esta reflexión se va a realizar en dos etapas: primero, un análisis de las concepciones del desarrollo vigentes de hecho en el ambiente de las ONGD; en segundo lugar, en un texto que aparecerá en un número ulterior de nuestra revista, se trataría de enunciar los actuales desafíos a los que se enfrentan las propias ONGD.*

Hoy en día resulta de buen tono rechazar el mismo término de "desarrollo". Y no faltan argumentos para ello: ante todo, la ausencia aparente de resultados.

"Si hoy día se interrumpiera la ayuda al desarrollo, salvo quizás para los niños de la Unicef y en algunos casos de urgencia, ningún africano moriría por ello",

afirma Axelle Kabou, una intelectual camerunesa autora de un libro iconoclasta titulado: "¿Y si Africa rechazara el desarrollo?" (1).

Pero existen también argumentos de principio que impulsan a muchos a rechazar la propia idea de "desarrollo". Unos lo hacen en nombre del origen occidental del término, de vocación ilegítimamente universalista.

"En la práctica, la palabra desarrollo es con frecuencia un eufemismo equivalente a occidentalización", escribe Thierry Verhelst bajo el título "El desarrollo, un término a rechazar" (2).

"Mientras Africa no tenga en sus manos las cartas suficientes para negociar,

(1) KABOU, A. (1992), *Et si l'Afrique refusait le développement?* Editions L'Harmattan.

(2) VERHELST, T. (1987), *Des racines pour vivre*, Edit. Duculot, Louvain-la-Neuve, pp. 85-86; el autor es el animador de la "Red Culturas y Desarrollo" en Bruselas; véase también WILLAME, J.C. (1993), "Quand j'entends le mot développement", *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, septiembre.

le interesa rechazar el desarrollo y tomar una cierta distancia para mejor saltar... quizás para saltar no precisamente hacia el desarrollo”,

añadía el antropólogo cultural Michael Singleton, en un coloquio del ICHEC (Instituto católico de altos estudios comerciales de Bruselas).

Según otros, los mismos a veces, este rechazo se produce a causa del carácter economicista del concepto, que tiende a olvidar la dimensión cultural, primordial en las sociedades del sur (y del norte, por cierto).

O todavía más, por causa de las implicaciones políticas subyacentes. En efecto, si se admite que hay pobreza a causa de una distribución desigual de los recursos disponibles, ello conduce inevitablemente al terreno de la necesidad de otro orden de reparto de los haberes y del poder. Esta última razón -raramente explicitada- está ciertamente en los orígenes de la polémica “anti-tercermundista” de finales de los años 80 y del repliegue hacia las acciones humanitarias, evitando hábilmente el debate político. O bien del deslizamiento hacia la sola defensa de los derechos humanos (en los demás, generalmente...) que resulta insuficiente cuando deja de lado los grandes retos de sociedad:

“*Los derechos humanos como credo son una ideología política de salida de la política*”, escribe Régis Debray (3) quien, sin embargo, no consigue la unanimidad sobre este punto.

### **Torpe, incoherente, ineficaz**

Vale. Admitamos en este estadio de la reflexión que los términos “subdesarrollo” y “desarrollo” son ambiguos, si es que no son claramente perversos. Pero tras hacer esa afirmación, no se ha dicho todavía gran cosa. Borrar las palabras no conseguirá que desaparezca la realidad que esas palabras designan, quizás mal: la realidad de sociedades sometidas a tensiones internas y externas que les hacen evolucionar. Una realidad conocida: empobrecimiento; desigualdades Norte-Sur, Sur-Sur e internas a cada sociedad; lagunas de dimensión variable en el nivel de participación democrática...; se trata simplemente de constataciones. Mecanismos de dominación económicos, políticos,

(3) DEBRAY, R., “Les droits de l’homme: une fausse réponse”, en BETTATI, M. y KOUCHNER, B. (1987), *Le devoir d’ingérence*, Edit. Denoël, París, p. 63.

culturales; minorías privilegiadas que defienden sus intereses; relaciones de fuerzas internacionales e internas; concentración del poder...; otros tantos temas para el análisis de situaciones que es humanamente intolerable aceptar sin intentar transformarlas. Situaciones que interpelan la conciencia humana, incluso la del intelectual, de quien se espera generalmente un análisis frío y "objetivo". Una corriente de pensamiento afirma por otro lado que se juega en ello el interés bien entendido de los propios occidentales, dada la interdependencia económica mundial. A veces, con consecuencias inesperadas: así el programa de ciertos partidos europeos de extrema derecha incluye, bajo el título de "cooperación al desarrollo", un esfuerzo particular a favor de los países del Magreb, con el fin de hacer que la emigración carezca de atractivos.

Algunas tentativas están en marcha, algunos procesos están en curso para "cambiar algunas cosas" de manera voluntarista. ¿Esfuerzos torpes, incoherentes, poco eficaces? Quizás. ¿Orientados por los poderosos en función de intereses ocultos? Sin duda, en una gran medida. Estas iniciativas afirman querer transformar la realidad de la dominación en las sociedades del sur. Sus límites e imperfecciones impulsan a ciertos intelectuales a rechazarlo todo con el revés de la mano, dando paso al escepticismo, cuando no al cinismo, en vez de buscar pistas para abrir nuevos caminos. ¿En qué sentido? "En el sentido del desarrollo", se respondía hasta ahora, antes de que el término hubiera sido eliminado. ¿Cómo y por qué reemplazarlo? Eso importa poco, por el momento. Llamemos a estos procesos "X" o "pitufo"; sea cual sea la etiqueta, es el contenido lo que nos interesa.

Al principio, todo parecía simple.

"En 1960 se descubría la televisión y, a través de ella, las primeras imágenes directas de la miseria... Se pensaba que se iba a atacar el problema a fondo, acabando con él en algunos años, ..."

explica Bernard Holzer, ex-presidente de la CIDSE (4). En los cenáculos internacionales, desarrollo significaba industrialización, grandes infraestructuras

(4) "Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad", es la organización internacional de las llamadas "acciones de Cuaresma"; Manos Unidas es su representante española.

(carreteras, puertos, pantanos...), crecimiento económico. La explicación era: "el retraso de las sociedades tradicionales"; "modernizar" era la palabra clave de solución; la renta nacional por habitante, su termómetro; el Estado, el actor principal. ¿Cómo "cooperar"?: transfiriendo masivamente capitales, técnicas y personal desde el Norte hacia el Sur.

Las ONGD, cuyo número creció rápidamente, estaban inspiradas por esta misma concepción: se trataba de permitir a los pobres de este mundo, a los marginados del desarrollo, "recuperar el tren en marcha". Pasada la etapa de la ayuda humanitaria, la cooperativa se transformó en su modelo; la formación -técnica, se entiende- una prioridad; el envío de personal voluntario expatriado, un método corriente.

"En esta década, las ONGD que comienzan a desarrollarse de manera espectacular en toda Europa comparten con muchos analistas el discurso de la "recuperación", aquél según el cuál, entre el Norte y el Sur existían unos fosos que rellenar, debido únicamente a un retraso consecutivo y un despegue diferido del desarrollo del Sur. (...) Se consideraba el desarrollo como una creación y no como un proceso de evolución" (5).

Rostow y sus cinco etapas del crecimiento económico vigibalan entre bastidores...

Sin embargo, el entusiasmo duró poco. En los medios intelectuales, la teoría centro-periferia vino a demostrar que era vano enfocar el desarrollo a base de aportaciones exteriores, sin poner en cuestión los mecanismos internacionales que empobrecen a los países del Sur: el control del comercio por las empresas multinacionales, los intercambios desiguales, el endeudamiento, la dependencia política... La teoría del "retraso-modernización" no apareció desde entonces sino como una escayola sobre una pata de palo... Peor aún: al ocultar las verdaderas causas, estructurales, de la pobreza y de la dependencia de los países del Sur, contribuía a la permanencia de los propios mecanismos de dominación.

(5) ORTEGA CARPIO, M.L. (1992), "El desarrollo y las organizaciones no gubernamentales: el caso español", *Revista de Fomento Social*, Ed. ETEA, Córdoba, vol. 47, p. 449.

## Romper la dependencia

No eran los estudiosos los únicos que ponían en cuestión la “cooperación a base de transferencias” (de fondos, de personal, de técnicas). Las ONGD, que mantenían con frecuencia estrechos contactos con los “beneficiarios”, fueron percibiendo poco a poco la inutilidad de numerosos esfuerzos. Hicieron suya la teoría de la dependencia, sintiéndose reforzadas en sus convicciones por una serie de investigaciones teóricas (como las de Samir Amin o André Gunder Frank, por ejemplo), por la emergencia del “Tercer Mundo” organizado (la OPEP, la CNUCED...), por el clima que siguió a mayo de 1968 y por ciertas interpelaciones de orden moral: *“Nada cambiará aquí, entre nosotros si antes no cambia nada ahí, entre vosotros”*, declaraba por ejemplo Dom Helder Cámara.

El discurso se apoyaba esencialmente sobre el análisis de la dependencia económica y política. El subdesarrollo se debe, se decía, al imperialismo y a sus aliados internos en los países dependientes. La solución reside por tanto en la ruptura de la dependencia y en la toma del poder del Estado por los representantes de las clases populares: las élites revolucionarias creadoras de movimientos de liberación que pondrían en práctica unas políticas “anti-imperialistas”, de independencia económica. Ciertas ONGD estimaron que debían contribuir a este movimiento, en particular por medio de proyectos -humanitarios, unos, netamente políticos, otros- puestos en marcha por estos movimientos de liberación, ya sea que estuvieran todavía en la oposición, o que hubieran llegado al poder. Al mismo tiempo, estas ONGD, y otras, pusieron el acento sobre la acción de sus militantes en los países del Norte en contra de los orígenes de los mecanismos de dependencia. De ahí nacieron en particular, por ejemplo, las “tiendas del mundo” o “tiendas de la solidaridad”, u otras del mismo género, alternativas al comercio mundial.

Pues bien, en los años 80 se produce un descrédito relativo de la teoría de la dependencia ¿quizás por el carácter demasiado economicista de esta manera de ver? ¿Quizás por la pérdida de las ilusiones sobre la alternativa real que podían representar los movimientos de liberación en términos de democratización? ¿Quizás por las dificultades para implantar y mantener en un contexto hostil lo que los nicaragüenses han llamado “la lógica de las mayorías” en el terreno económico y social? ¿Será más bien la fiebre del neoliberalismo? ¿O el

descubrimiento de la heterogeneidad de ese falso conjunto llamado Tercer Mundo? Sin duda, la causa hay que buscarla en la conjunción de todos esos factores.

### Soluciones inútiles

Robert Montvalon escribe:

“Nuestras imágenes del desarrollo se han desintegrado porque eran simplistas. Hemos pretendido encerrar en algunos esquemas a este mundo que estaba en ebullición. Y los esquemas no funcionan” (6).

Eso no quiere decir que todo aquello fuera falso: a la teoría de la dependencia lo que le faltaba no eran los aciertos, sino más bien la amplitud.

Como escribe un autor del Sur (7):

“El ‘dependentismo’ tiene, pues, tendencia a aminorar, cuando no a minimizar, los segmentos sudistas del sistema, que no son simples correas de transmisión porque disponen de un mecanismo autónomo... La ‘dependencia’ es rentable para unas clases cada vez más numerosas de africanos (...) que sirven de correa de transmisión para la acumulación”.

En Francia, la fiebre anti-tercermundista fue la expresión más mediática y más radical del rechazo de esta concepción, rechazo que desembocó en “arrojar el bebé con el agua del baño”: la interpelación a la injusticia que representa -al mismo tiempo que una pista de solución- tendió a ser abandonada. Pero también en el propio seno de las ONGD se produjeron cuestionamientos más moderados y menos públicos.

De esta evolución nacieron cuatro corrientes:

Y, ante todo, la “ola de lo humanitario”. De lo humanitario “mediatizado”, se entiende, y encarnado de forma espectacular en las ONGD “sin fronteras”

(6) DE MONTVALON, R. (1991), en *Foi et développement*, nº 195, agosto-septiembre.

(7) KI-ZERBO, J. (1992), “Le développement clés en tête”, en *La natte des autres. Pour un développement endogène en Afrique*, CODESRIA, Dakar, p. 45.

(8). Su inspiración se resume bien en lo que nos decía Pierre Harzé, miembro de Médicos Sin Fronteras de Bélgica (9): *“La historia reciente demuestra que todo aquel discurso que pretendía avanzar soluciones ha dado muestras de su inutilidad y de sus errores”*.

De ahí a pensar que todo lo que no sea salvar vidas en caso de urgencia es inútil hay un margen que muchos, en la opinión pública, parecen haber franqueado. ¡Nada de grandes causas, queremos lo concreto, algo políticamente neutro! La “muerte de las ideologías” no está tan lejos; de hecho corre el peligro, fuerte peligro, de ser sin más “muerte de las ideas”. El pragmatismo, por tanto, no sería sino una coartada para ocultar el rechazo (¿la incapacidad?) a todo debate que haga referencia a los proyectos mismos de sociedad.

Hoy día, añadía Bernard Holzer, el clima es más moroso, quizás porque nos damos cuenta de las causas muy profundas de los problemas. Pero esta decepción, a veces perceptible, ¿no es el reflejo de unas esperanzas desmesuradas? *“El fracaso del desarrollo es una especie de tarta a la crema que ha sustituido a la otra tarta, la del desarrollo prometido”*, escribe Robert de Montvalon (10).

### Adorable tradición

La segunda corriente ha buscado en el olvido de la dimensión cultural la explicación de la ausencia de resultados de los esfuerzos de desarrollo de los decenios precedentes. Se critica a las concepciones anteriores su carácter a la vez universalista y economicista. En último término, es el propio occidente quien es puesto en cuestión, lo que no puede resultar extraño cuando se sabe que numerosos defensores de la dimensión cultural son antiguos marxistas.

La insistencia sobre la cultura específica de las diferentes sociedades es el testimonio de un respeto hacia el otro, en su diferencia. Era oportuno sin duda atraer la atención sobre la imposición por parte de los poderosos de modelos en ruptura con las percepciones locales. Esta insistencia indica, sin embargo, entre

---

(8) Aquí nos contentaremos con señalar su existencia, sin entrar en los numerosos debates que provoca esta corriente. Para hacerse una idea, conviene leer -con una mirada crítica- el dossier “Ayuda de urgencia” de Défis-Sud, revista de SOS-Faim (Bruselas), marzo-abril 1993.

(9) *La Cité* (Bruselas), 11 de febrero de 1993.

(10) DE MONTVALON, R. (1991), op. cit.

líneas, también una ilusión: la intocabilidad y la neutralidad de la cultura de una sociedad dada. Habría como un núcleo duro, que deberían guardarse muy mucho de tocar los "desarrolladores" -los "desarrollo-mentirosos", según las malas lenguas (11)-. Ahora bien, también la cultura es lugar de dominación; el sistema dominante es incluso perfectamente capaz de utilizar la cultura tradicional para asegurar y perpetuar su dominación. Y la propia modernidad, sea que se la adore sea que se la odie, no ha dejado indemne a prácticamente ninguna sociedad; todas han sido mancilladas de una manera u otra por la publicidad Coca-Cola, la potencia de fuego del FAL, los manuales escolares de alfabetización o la extensión de la economía de mercado.

“La expansión del mundo occidental, por su carácter estructural y dominador, incluso agresivo, no es una cuestión de elección. Se impone y, objetivamente, tiende a plazo fijo a barrer el modo de vida ‘tradicional’, modo de vida que no existe ya por otro lado en su articulación global” (12).

¿Se puede corregir esta evolución? ¿Hay que hacerlo?

“El peligro es el ‘culturalismo’: adherencia a unas figuras del hombre, de la persona, de la sociedad, consideradas como adorables por el solo hecho de que existen, como si la existencia de más valor fuera precisamente la más fija. Se permite mirar, pero prohibido tocar, porque, mientras menos se mueva, más bonito resulta... Ahora bien, todas nuestras sociedades están en movimiento, chocando unas contra otras, desequilibradas, sin que se sepa si este desequilibrio es para hacerlas caer o para crearlas de nuevo” (13).

Lo esencial no debería ser, por tanto, el rechazo del movimiento, sino la capacidad de control de este movimiento por las propias sociedades afectadas. Promover esta capacidad es algo que debe hacerse, según algunos, dejando

(11) El autor hace un juego de palabras con el término francés: “développe-menteurs”. Nota del traductor.

(12) KI-ZERBO, J. (1992), op. cit., p. 4.

(13) DE MONTVALON, R. (1991), op. cit.

jugar al “cambio social inherente a toda comunidad humana y que en ella se desenvuelve de forma continuada”; para otros, se debería llevar a cabo mediante

“una intervención directa y deliberada, gracias a los instrumentos de la política y de la planificación, con el fin de suscitar un cambio hacia el fin o los fines deseados... En otras palabras, se trata de una estrategia social” (14).

### “Cada uno para sí”

Tercera pista abierta: la de la **autonomía individual**. Es el triunfo del liberalismo expresado a niveles muy diferentes. El teólogo Michael Novak constata ante todo que:

“...cada uno de nosotros está hecho a la imagen de Dios; es decir que cada uno de nosotros es capaz de reflexionar y de elegir”, para concluir en seguida que “la llave del futuro de América Latina sólo se encuentra en un sector: el crecimiento acelerado de la pequeña empresa” (15).

Más cerca de nosotros, los trabajos de Guy Sorman, por ejemplo, manifiestan la misma inspiración. Novak retoma la tesis del peruano Hernando de Soto en “El otro sendero”; para él el Estado debe abstenerse de toda intervención en la economía que pueda limitar la voluntad de empresa de los pobres. Que cada pobre se transforme en un pequeño empresario y el desarrollo resultará de una simple suma: la suma de los intereses individuales dará como resultado el interés general.

Esta concepción conduce evidentemente a un callejón sin salida sobre las desigualdades profundas ocultas detrás de la noción de liberalismo, olvidando sin duda que la libertad de mercado, una vez experimentada, hace a los ricos más ricos, y a los pobres más pobres. Y, sin embargo, no deja por ello de inspirar a

(14) Prof. KULKARNI (1993), “Le concept de développement social”, en *Voix du Tiers Monde-Inde*, Entraide et Fraternité, Bruselas.

(15) NOVAK, M. (1988), “Développement économique à la base”, *Journal de Développement économique*, septiembre.

gran número de decisores: *“La prosperidad de nuestro continente depende del comercio, no de la ayuda”* declaraba George Bush al lanzar su **iniciativa para las Américas**, vasto mercado continental. También las ONGD se contagian de esta idea, aunque sea parcial e indirectamente: así, por ejemplo, las que se orientan hacia la financiación, mediante préstamos o inversiones, de iniciativas productivas en el sector llamado “economía informal”. Por un lado, contribuyen a crear empleos y renta para y por aquellos que nunca podrían obtener créditos bancarios, por falta de garantías. Pero, por otro lado, al constituir un fondo de garantía o un fondo para garantizar los reembolsos a los bancos en caso de insolvencia del prestatario, estas ONGD permiten también a las instituciones financieras abrirse, sin riesgo, a un nuevo sector del mercado. Sin pretender aquí zanjar la cuestión, es legítimo plantearse la pregunta sobre la oportunidad, para una ONGD, de transformarse en agente de funcionamiento del sistema de economía de mercado, en vez de ser factor de transformación de este mismo sistema. Integrar a una parte de la población en un sistema económico excluyente no viene a ser otra cosa que afianzar este sistema, en particular a los ojos de los excluidos, contribuyendo a extender la ilusión de que todos van a poder acceder a él. Al fin y al cabo, no es más que una variante de la teoría del retraso-modernización.

En todo caso, el hecho de intervenir en provecho de grupos de producción, y no de individuos, constituye un correctivo importante, pero no suficiente.

### **Cambio social**

**La apuesta por la sociedad civil** constituye la cuarta respuesta. Su origen es múltiple y procede a la vez de la constatación empírica, de la investigación y de una serie de convicciones: incapacidad de la economía de mercado de evitar la pauperización, conflicto de intereses entre élites dirigentes y capas populares, postura de principio sobre el derecho y la capacidad de cada uno de ser actor de su propio futuro, desconfianza hacia las políticas de desarrollo realizadas para el pueblo pero sin el pueblo, constatación del fracaso de numerosos proyectos en los que los “beneficiarios” no eran sino simples ejecutores... Los trabajos de Alain Touraine y otros, que insisten en el “**retorno al actor**”, dan estructura a esta concepción que percibe al desarrollo como cambio social. Se trata de un proceso, y no tanto de una situación estable que hay que alcanzar. El objetivo

prioritario no es llegar a un cierto nivel de renta, sino el aumento de la capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma. Una capacidad de acción enfocada a promover -y esto es indispensable- una mejora de las condiciones materiales de vida y de favorecer la participación democrática.

Así comprendido, el desarrollo es, para muchos, integral y endógeno. Integral:

“Sería, pues, un verdadero desarrollo la evolución de un país que fuera capaz de unir entre sí los progresos económicos, sociales, culturales, morales, reforzándolos en su mutua relación. Desde este punto de vista, todos los países considerados como desarrollados están también en vías de desarrollo” (16).

Endógeno:

“En efecto, el desarrollo, escribe también Ki-Zerbo, es un paso ‘de sí a sí mismo’ a un nivel superior, en unas relaciones de suma positiva con los demás. Esta transición, por supuesto, es imposible sin un mínimo de potencia material” (17).

O, dicho de otra manera:

“De una manera general, entendemos por desarrollo de un pueblo el proceso complejo y continuo de transformación durable de las estructuras políticas, administrativas, jurídicas, económicas, sociales, de la cultura, de las estructuras mentales y de las consecuentes visiones del mundo, de las relaciones interpersonales e intergrupales, de forma que vayan encontrándose cada vez más liberadas del espíritu de dominación y más marcadas por el espíritu de respeto mutuo, de igualdad, de justicia para todos, de interdependencia y de cooperación. Mediante este proceso, dicho pueblo accede a un estado perfectible en el cual, contando con recursos humanos que dominan los conocimientos científicos y tecnoló-

(16) LENOIR, R. (1989), “La notion de développement”, en *Foi et Développement*, nº 175-176, agosto-septiembre, p. 8.

(17) Op. cit., p. 56.

gicos avanzados, y con recursos materiales y financieros acumulados, racionalmente gestionados y equitativamente repartidos, llega a hacer posible que un número cada vez mayor de sus miembros satisfaga mejor que en el pasado sus necesidades materiales, intelectuales, culturales y morales, viviendo en un medio más digno de los seres humanos, y gozando de una mejor calidad de vida" (18).

Que el lector nos perdone esta larga cita; tiene la ventaja de emanar de un antropólogo del Zaire, por otro lado poco sospechoso de occidentalista. En efecto, el mismo autor estima que

"...el desarrollo endógeno (...) es el lote de los pueblos que apuestan primero y ante todo por el trabajo asiduo e ingenioso, que extraen su seguridad de sí mismos, que están seguros de su escala de valores, seguros de su sistema de pensamiento, seguros de sus opciones fundamentales, en armonía con el propio pasado y, por tanto, profundamente enraizados o arraigados en su cultura y perfectamente cómodos en el diálogo permanente y enriquecedor con los demás pueblos" (19).

En resumen, por lo que nos concierne, nosotros diremos que, partiendo de la constatación de la injusticia y de la desigualdad existentes en las relaciones sociales, el desarrollo es un proceso por el cual los miembros de una sociedad adquieren un control creciente sobre el funcionamiento de esta sociedad, y sobre sus relaciones con su entorno humano y natural. Porque

"...un pueblo pobre se debate inútilmente para salir del subdesarrollo si no tiene el dominio completo de su cultura, de la educación de sus hijos, de la información de sus poblaciones, de la definición de sus prioridades espirituales" (20).

(18) Mpasí a Tezo LUBAKI, "Renaissance culturelle et développement endogène", en *La natie des autres*, p. 74.

(19) *Ibid.* p. 76.

(20) LINIGER-GOUMAZ, M. (1992), *La démocratie*, Ed. L'Harmattan, p. 249.

**“El desarrollo ocurre”/“Sucede que uno se desarrolla”...**

Según este punto de vista, nadie ha inventado el desarrollo: hay desarrollo porque hay evolución de una sociedad. No se trata, por tanto, de imponer una noción de progreso a una sociedad para la cual el tiempo sería cíclico, ni de concebir a priori un marco en el que esta sociedad deba inscribirse, sino de constatar una evolución. Ninguna sociedad, nunca y en ningún sitio, ha sido estática. La cuestión, por tanto, está en saber si la evolución de los acontecimientos va en el sentido descrito más arriba, en cuyo caso se le llamará desarrollo; o en el sentido contrario, hacia una pérdida de control por los miembros de una sociedad sobre su propio futuro, lo que entonces deberá ser calificado como subdesarrollo. Por tanto, nada impide que un país del Norte o del Sur esté eventualmente en vías de subdesarrollo; ni tampoco que conozca períodos de avance, y luego de retroceso. En este ámbito, nada es lineal.

El actor privilegiado de este desarrollo es el mundo asociativo, la población organizada en diversas formas de asociación encaminadas a las solidaridades colectivas. El medio ya no es tomar el poder del Estado, ni sumar microproyectos, sino abrir un espacio reconocido por la clase dirigente en el que la sociedad sea capaz de actuar sobre sí misma para transformarse (y no los dirigentes en nombre de la sociedad). Como dice Joseph Ki-Zerbo: *“No se desarrolla a alguien; uno se desarrolla”*.

Por último, la condición: una organización social coherente y autónoma que haga realidad la convicción de Axelle Kabou: *“Todo pueblo es responsable, en primer y último análisis, de su propia historia”*.

El proyecto de desarrollo no es, por tanto, sino una acción puntual, pero puede convertirse en una etapa de un:

“proceso, con frecuencia lento y siempre largo, de promoción humana, de formación, de concientización. Hay que hacer tomar conciencia a las personas y a los grupos afectados de las dificultades, más aún, de las injusticias de las que son víctimas y, a partir de realizaciones concretas, de las capacidades que estas personas y estos grupos tienen para resolver, en todo o en parte, los problemas concretos que les atañen” (21).

(21) ENTRAIDE ET FRATERNITÉ (1993), *La démocratisation en Afrique. Contraintes et*

Todo eso no se lleva a cabo sin resistencias: la concientización implica un proceso de toma de conciencia por parte de la población de las causas de la situación de pobreza y de exclusión en que vive, de la que, al comienzo, sólo tiene una percepción intuitiva. Entre estas causas están los intereses divergentes de sectores sociales diferentes y los conflictos que resultan de ello. La concientización supone también, como respuesta, el descubrimiento de lo que la población organizada puede transformar y cómo. Los conflictos, por ejemplo los que existen entre grandes propietarios agrarios y el movimiento campesino, forman parte de este panorama. Se trata de relaciones de fuerza que de alguna manera marcan el ritmo del proceso, impidiéndole ser lineal. Nunca puede garantizarse que el resultado de un proceso humano sea feliz, y esta incertidumbre no le hace mucha gracia a las ONGD que preferirían tener la seguridad del buen resultado de sus esfuerzos...

Pero, en este campo ¿a qué puede considerarse éxito y a qué fracaso? En efecto, este proceso de cambio social no es solamente un medio; en sí mismo es un objetivo. La asunción de la responsabilidad por la propia población organizada es por sí misma un elemento constitutivo del desarrollo. Como dice de nuevo Ki-Zerbo:

“La participación es al mismo tiempo un medio y un fin. La necesidad de participar es una exigencia vital y existencial esencial. Pero, al mismo tiempo, la participación es un medio único de formación recíproca y una mayéutica permanente del saber concreto y colectivo” (22).

El fracaso de un proyecto, si es correctamente evaluado, puede así transformarse en éxito en el proceso mismo de la concientización.

**Y sin embargo, la cosa funciona...**

Esta concepción del desarrollo a partir de la sociedad civil suscita algunas

*conditions*, Bruselas, p. 29.

(22) KI-ZERBO, J. (1992), op. cit. p. 58; véase también DEBUYST, F. (1987), “Projets alternatifs, démocratie et développement” en *Projets alternatifs et démocratie*, CIACO, Louvain la Neuve.

reservas. Considerado a veces como una moda, como un vago movimiento artístico, como una dulce ilusión o como el último recurso de un sector que está desconcertado, sin brújula. Se trata también de una corriente poco asimilable por los espíritus formados en el marxismo clásico. Sus defensores suelen argüir diciendo que se trata de la única vía que aún no ha dado muestras de fracaso, la única también, y sobre todo, que se fía de las capacidades de los individuos en beneficio de un objetivo colectivo.

Un cierto número de evoluciones, espectaculares o no, que algunas regiones del Tercer Mundo han conocido estos últimos años, se deben -al menos parcialmente- a la emergencia de la sociedad civil organizada: caída de los dictadores en Haití y en Filipinas, democratización en el Zaire o en Brasil, protección de los pescadores artesanales en Kerala (India), pacificación de El Salvador... Sin contar las innumerables formas de organización local que no pasan necesariamente por modificaciones en la cúspide del Estado. Algunas regiones de África viven una especie de autarquía, debido a la vez a la desorganización de los circuitos políticos y económicos de carácter público y a la aparición de un tejido social local, por abajo, que se transforma en organización política y económica. Es también lo que ocurre en ciertos departamentos de población india de Guatemala y en los pueblos jóvenes (suburbios) de Lima.

Como afirma Achille Mbembe:

“Bajo formas inéditas, un verdadero poder social se está reafirmando, mientras que la ‘sociedad civil’ toma poco a poco forma y se institucionaliza, a veces al margen del campo estatal propiamente dicho o fuera de la tutela de las burocracias postcoloniales; en todo caso, siguiendo unos modos muy heterogéneos” (23).

En efecto, sería un error esperar que este proceso dé sistemáticamente lugar a cambios de gobierno o de políticas nacionales. Este tipo de desarrollo se pone en marcha creando a nivel local, regional y después quizás nacional, otras formas de vivir en sociedad. Pero la última etapa no es indispensable, a fortiori allá donde el Estado esté muy alejado del ciudadano.

Moda o no, esta imagen del desarrollo como cambio social se va abriendo

(23) MBEMBE, A. (1992), en *Le Monde Diplomatique*, enero, p. 24.

camino cada vez más, tanto en la bibliografía como en la práctica de algunas ONGD a las que por cierto obliga a ponerse seriamente en cuestión.

Según Ki-Zerbo:

“Es preciso, por tanto, que la sociedad civil africana no sea sólo consumidora de bienes, de servicios y de ideas, sino que tome la delantera de la investigación sobre sí misma”.

Una investigación que habrá de realizarse de la misma manera que se aprende a caminar: caminando. Porque es preciso ante todo producir para vivir y para comprar, ocupando los espacios disponibles. La economía llamada popular, antes de ser búsqueda de alternativa, es necesidad de supervivencia.

Los errores o las ambiciones personales de ciertos dirigentes de esta sociedad civil no bastan para desacreditar su concepto: simplemente confirman que ningún proceso humano está libre de dificultades. Por nuestra parte, esta concepción tomó fuerza en nosotros gracias en buena parte a los contactos con Ignacio Ellacuría, el rector asesinado de la Universidad Centro-Americana de San Salvador. Lo que el Padre Ellacuría llamaba la “tercera vía” entre el gobierno y la guerrilla no era la búsqueda de un consenso entre los extremos, sino la convicción de que tenía que ser un tercer actor, la propia población organizada, quien debía provocar un desbloqueo decisivo de una guerra sin salida. Una intuición que por cierto fue confirmada: la sociedad civil salvadoreña iba a transformarse en un contrapoder decisivo, aunque sin acceder al poder institucionalizado.

### Un engaño

Preguntarse a estas alturas si la democracia debe preceder al desarrollo o a la inversa, no tiene ya mucho sentido. En nuestra concepción, no hay desarrollo sin democracia. Ni gallina sin huevo, ni huevo sin gallina...

“La democratización no será verdaderamente una realidad en Africa hasta el día en que los estómagos y las cabezas estén suficientemente llenos” (24).

(24) SILVESTRE, V. (1993), en *Demain le Monde*. (CNCD, Bruselas), 5 de febrero, p. 9.

No es éste el lugar de realizar un análisis completo del concepto de democracia. Bástenos afirmar dos ideas esenciales que se deducen de los párrafos precedentes.

En primer lugar, no hay desarrollo sin democracia. Es verdad que algunos autores, como Samuel Huntington, han defendido lo contrario (25). Según este punto de vista, la eficacia en el desarrollo supone la estabilidad, y no puede verse perturbada por la preocupación democrática y por un cuestionamiento periódico. Estos autores desarrollan su razonamiento en el marco de una concepción del desarrollo bastante estrecha, identificándolo sin más con el crecimiento económico. Según otros, la democracia no es más que una proyección de occidentales con la pretensión indebida de obtener una legitimidad universal. Según estos últimos la introducción de la idea de democratización en Africa es “un nuevo experimento”, es “propia de una diáspora de tecnócratas africanos”, o simplemente “un engaño”, como escribe el africanista Jean-Claude Willame (26).

Y, sin embargo, el mismo autor se preocupa muy mucho de precisar que se trata de “democratización concebida aquí en el sentido de un neoliberalismo avasallador”. O sea, una concepción reduccionista de la democracia; de hecho no existe un “traje a la medida” de democracia, ni neoliberal ni de otro tipo. En efecto, si los Estados (y los propios “filósofos del desarrollo”) se querellan entre sí acerca de si hay un modelo universal de derechos humanos y de democracia, un creciente número de voces autorizadas intenta hacerse escuchar en nombre de la distinción entre el principio y las modalidades.

A este propósito, el politólogo de Ghana, Claude Akpokavié, dice lo siguiente:

“La aspiración democrática no es monopolio de occidente. Contiene elementos universales tales como el pluralismo, la participación, la sanción del ejercicio del poder. Pero su puesta en práctica es variable, según el contexto. La democracia liberal es específica de la historia de Europa. Más aún, el mismo deseo de querer copiarla sin más en Africa

(25) HUNTINGTON, S. (1968), “Political Order in Changing Society”, New Haven.

(26) WILLAME, J.C. (1993), “Allez et démocratisez toutes les nations”, *La Revue Nouvelle*, enero-febrero.

es precisamente lo que ha facilitado la emergencia de las dictaduras... Invocar especificidades africanas no da derecho a negar la exigencia de la democracia. No hay sitio para una visión romántica del pasado" (27).

No conviene ni idealizar, ni sobreestimar la tradición. En efecto, por una parte:

"...aunque no hubo un sistema de elecciones en el Africa precolonial, los consejeros y los jefes eran elegidos, había una tradición política de consenso" (28).

Y, por otro lado:

"...la mayor parte de las sociedades africanas eran sociedades deliberativas, pero en un contexto de fuertes jerarquías sociales. Allí el poder era ejercido con frecuencia mediante el recurso a la violencia y al mundo invisible" (29).

### El hombre nuevo

"Ciertamente, los elementos formales de las democracias instituidas en los países del Norte no pueden ser transferidos de forma que lleguen a funcionar como en los países de origen (...) Por el contrario, los principios constitutivos de la democracia (libertad, justicia social, participación, dignidad humana...) son ideas que han figurado en la experiencia histórica de todos los pueblos, bajo formas muy variadas" (30).

No tienen razón los dirigentes políticos de los países del Sur cuando pretenden que la aspiración democrática es una invención colonial. Max Liniger-Goumaz precisa un poco más, citando como "grandes principios de la

(27) Así se expresaba en un coloquio que tuvo lugar en el Parlamento europeo, el 10 de mayo de 1993, sobre el tema "Democracia y desarrollo en Africa".

(28) LINIGER-GOUMAZ, M. (1992), op. cit., p. 80.

(29) MBEMBE, A. (1993), ibid., 10 de mayo.

(30) KI-ZERBO, J. (1992), op. cit. p. 58.

democracia” la consulta y la responsabilidad de la población, la protección de los derechos fundamentales del hombre, la participación popular y la alternancia del poder (31).

Segunda idea-fuerza: no hay democracia sin desarrollo. Por una parte, porque

“...un cierto nivel de desarrollo económico es necesario para reducir las desigualdades generadoras de tensiones sociales o de resignación (...) y permitir la alternancia ‘suave’ en el ejercicio del poder” (32).

Por otro lado, porque el ejercicio de la democracia supone fundamentalmente en el ciudadano un mínimo de condiciones materiales (33).

Y todo ello, sin mencionar las condiciones culturales, que aquí sólo mencionaremos con prudencia, dado que este tipo de condiciones obliga a pensar con fuerza en la emergencia de ese “hombre nuevo” invocado en vano por tantos regímenes socialistas:

“...las sociedades democráticas exigen por parte del ciudadano que ya es soberano un control de sí mismo que no es necesario en los sistemas en donde uno manda y los demás obedecen. Se trata de encaminarse cada vez más hacia un dominio de sí mismo que representa lo que Norbert Elias llama ‘el proceso de civilización’ (...) Por ser la forma más avanzada de civilización, la democracia exige un esfuerzo más importante sobre sí mismo” (34).

Habiéndolo definido de esta forma, y después de distinguirlo de la modernización y de la occidentalización, nosotros ya no tenemos escrúpulos en continuar utilizando el término **desarrollo**. En su expresión francesa, desarrollar (“développer”), etimológicamente, significaba quitar lo que envuelve, defundar un objeto de aquello que le aprisiona, como recuerda Jean-Claude Willame (35).

(31) LINIGER-GOUMAZ, M. (1992), op. cit., p. 80.

(32) ENTRAIDE ET FRATERNITÉ (1993), op. cit., p. 21.

(33) LINARD, A. (1989), “Amérique Latine: régimes civils et liberté surveillée”, *La Revue Nouvelle*, enero.

(34) LINIGER-GOUMAZ, M. (1992), op. cit., p.282.

(35) En “Quand j’entends le mot développement”, *La Revue Nouvelle*, setiembre 1993, p. 7.

“A pesar de la crisis del concepto de desarrollo en occidente y en los círculos ‘tercermundistas’ del bloque cultural euro-americano, este concepto sigue siendo actual y pertinente para la elaboración de un discurso y de una práctica eficaz en Africa. Hoy ya se han abandonado las falsas pistas que llevaban a la confusión entre crecimiento y desarrollo” (36).

El problema del rechazo de un modelo político, económico, cultural o tecnológico, impuesto desde el exterior y que recibiera el nombre de “desarrollo” pierde entonces su virulencia: en la medida en que una sociedad adquiere el dominio de sí misma y de su propio futuro, le corresponde determinar su modo de organización por la práctica, no por la elección de un modelo, ya sea éste impuesto desde el exterior, ya sea que se elabore de acuerdo con las circunstancias locales.

Como constata Robert de Montvalon:

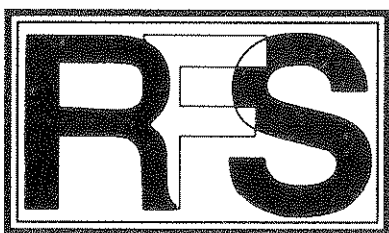
“...el desarrollo no está de moda, esto es algo que se siente. ¿Se trata quizás de un conformismo que sustituye a otro conformismo?... El desarrollo no ha fracasado. Son los ‘desarrolladores’ los que todavía no acaban de captar lo que está en juego en el desarrollo... El desarrollo sigue siendo una formidable utopía” (37).

Utopía, en el sentido de ideal a conseguir sin que nunca se llegue plenamente a alcanzar.

(36) KIPRE, P., “Sciences humaines, sciences naturelles et développement endogène”, en *La nuit des autres*, op. cit., p. 300.

(37) DE MONTVALON, R. (1991), op. cit.





Revista de Fomento Social, 49 (1994), 373-386

## Nuevas tecnologías y medio ambiente

---

*El planeta se encuentra ante un reto ecológico de tal magnitud y complejidad que los instrumentos políticos disponibles se muestran insuficientes para afrontarlo de manera adecuada. Las repercusiones del avance tecnológico, cuyo ritmo incesante supera con creces las respuestas científicas de respecto al medio ambiente, añaden aún mayor dificultad al problema. El presente trabajo pretende iluminar esta cuestión apostando por un cambio cultural en donde las perspectivas de sofisticación tecnológica encajen dentro de una cultura de desarrollo integral que contemple necesidades no materiales y demandas de armonía y equilibrio globales.*

---

— José PÉREZ ADÁN (\*) —

---

(\*) Departamento de Sociología. Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Valencia.

---

ESTUDIOS

---

## 1. El estado de la cuestión: El síndrome post-Rio

Durante los preparativos de la cumbre de Rio de 1992 ya se tenía una idea bastante acertada de los obstáculos estructurales que impedían una puesta en común con cesión de privilegios adquiridos para afrontar, con un mínimo de eficacia, los problemas ecológicos de carácter global que tenemos planteados. El tiempo transcurrido desde la clausura de la cumbre y el estudio de los acuerdos y documentos elaborados no ha hecho más que confirmar los pronósticos iniciales. El carácter del reto ecológico global que como planeta tenemos planteado es de tal magnitud y complejidad que no disponemos de instrumentos políticos adecuados para afrontarlo de manera apropiada. El tiempo y el consenso nos eluden, mientras que los problemas siguen acumulándose. Repasemos someramente los acuerdos de la Cumbre de la Tierra de 1992.

La **Declaración de Rio** es una mera enumeración de principios generales sin carácter vinculante sobre la relación medio-ambiente y desarrollo, la ayuda tecnológica, la necesidad de promulgar leyes ecológicas, la indemnización por daños, y la protección de los indígenas. La **Agenda 21** comprende un extenso plan de actuación para evitar la degradación de los recursos y fomentar el desarrollo, con especial incidencia en los países del Tercer Mundo, y que contempla la creación de un fondo financiero al que "para el año 2000 o lo más rápidamente posible" contribuyan los países más avanzados con un 0,7 por ciento de su producto interior bruto. La **Declaración de Protección de los Bosques** prevé en el futuro la firma de un convenio internacional para la protección de la selva tropical para el que todavía no hay acuerdo tácito. El **Convenio sobre Biodiversidad**, que no recoge ninguna propuesta concreta de operatividad, además de un genérico *dictum* sobre qué tendrá que pagar quien quiera explotar la riqueza biológica del Tercer Mundo, ha quedado sin financiación específica y con una redacción demasiado vaga aunque contempla la creación de un secretariado permanente. Por último, el **Convenio sobre Cambio Climático** no ha pasado de recomendaciones generales, sin concretar de manera efectiva cuotas de emisión de gases que provocan el efecto invernadero ni plazos.

Junto a estas declaraciones y recomendaciones resaltan ciertas omisiones graves y el apadrinamiento definitivo de un concepto discutido. En el capítulo de olvidos, amén de los aspectos vinculantes de los convenios y declaraciones

mencionados, hay que reseñar los temas de la exportación de residuos tóxicos y la problemática inherente a las fuentes de energía con peligrosidad manifiesta, como es el caso de la energía nuclear. El concepto discutido es el de desarrollo sostenible (Pérez Adán 1994), que tanto eco ha tenido desde la publicación del informe Brundtland en 1987. Efectivamente, el desarrollo sostenible tiene dos importantes lacras: una es la apuesta implícita por el desarrollo lineal, con la consiguiente afirmación del sistema industrial de producción y consumo, y la otra es la consideración de la relación tecnología-naturaleza como un binomio complementario, con lo que se da al medio ambiente un carácter sustitutivo a partir de unos mínimos exigibles. La gran lacra de la Cumbre de Río ha sido, sin embargo, la falta de vinculación y compromiso entre el Norte y el Sur en torno a un problema común. Para muchos, la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo sólo ha producido una gran cantidad de papel y muchos viajes, y esto dista del cariz ecológico del que, supuestamente, debería de estar impregnada.

Pero, ¿no se ha concienciado más a la opinión pública? ¿No se han producido acercamientos de importancia? ¿No se ha sensibilizado a la comunidad tecnocientífica? Indudablemente. Sin embargo, esto dista mucho de tener efectos prácticos en un contexto espacio-temporal limitado y es en este contexto en el que deben juzgarse los resultados. Fijémonos, por ejemplo, en el acuerdo práctico más eficaz conseguido hasta la fecha que es el Protocolo de Montreal de 1987 sobre la emisión y producción de gases CFC. Se trata de un acuerdo implementado que contempla la terminación de la producción de gases CFC para 1996. Durante los años 80 la emisión de estos gases aumentó en un 4% cada año mientras que ahora el porcentaje de aumento es del 2%. El problema está en que, aun cuando se cumpla el compromiso para 1996, las moléculas de CFC dispersadas hasta esa fecha estarán activas en la atmósfera durante 100 años más. ¿Qué habrá pasado con la capa de ozono mientras tanto? ¿Cuánto aumentará la radiación ultravioleta? Son preguntas técnicas pero que han de contestarse para poder actuar políticamente. Esto nos lleva a constatar un hecho del que hemos sido testigos en Río.

Se trata del maridaje que la ciencia y la política han consumado en la ciudad brasileña. La política convencional de miras cortas y el embrujo del poder han encontrado en la ciencia su gran valedora. Los políticos han pedido soluciones a los científicos y estos han aceptado el encargo pidiendo a su vez tiempo y dinero.

Se trata de investigar la energía de fusión, el papel de los sumideros de CO<sub>2</sub>, la función ecológica de las especies que se van descubriendo, los mecanismos de la desertización, el mismo ciclo del agua, etc. Ciertamente la investigación de todos estos temas es impostergable; pero ¿hemos de esperar a ver los resultados para actuar políticamente? ¿sabemos si tenemos tiempo? ¿hemos producido cambios irreversibles? En definitiva, ¿por qué no cuestionamos políticamente la validez de nuestro sistema de producción y consumo? El Norte apuesta claramente por la ciencia: encontraremos respuestas. El Sur, espera.

Estamos, pues, ante un problema para el que parece perentorio proyectar en el futuro las consecuencias de las decisiones que se puedan tomar ahora. Examinemos cómo opera la estructura tecnocientífica y en concreto el papel social de la técnica en este contexto.

## 2. Tecnofilias y tecnofobias

El debate sobre si la técnica es neutral o no está todavía vivo entre los científicos sociales. Depende del punto de vista que se defiende para que se detenten unas posturas pesimistas u optimistas sobre el avance tecnológico. Por lo general, la postura optimista representa la confianza en los recursos humanos y la habilidad para adaptarse a las circunstancias a través de mecanismos autónomos, como puede ser el mercado, o en base a la capacidad de proyección del individuo. Los neoclásicos que han apadrinado el concepto de capitalismo verde (Lewis, 1992), e incluso los libertarios (Block, 1990), apuestan por el optimismo tecnológico y mercantil frente al reto que plantean los problemas medioambientales. Para muchos de estos autores el crecimiento económico ya no está sustentado y fundamentado en la explotación de recursos naturales, sino en el desarrollo tecnológico. Es más, el desarrollo tecnológico y el crecimiento económico que conlleva suponen una garantía de superación de la crisis ecológica (Reilly, 1990). Podemos hablar, pues, de una economía de la esperanza (Freeman, 1992) basada en el avance tecnológico y principalmente en la biotecnología, los nuevos materiales y las nuevas tecnologías de la información. Algunos autores de éxito como Toffler (1980), Naisbit (1982) y Masuda (1981), conforman el grupo de los defensores de la tecnofilia, para los que existe un futuro brillante y lleno de posibilidades de crecimiento y bienestar.

Nosotros podemos preguntarnos qué efectos han tenido las nuevas tecnolo-

gías hasta ahora y si su impacto social ha sido por lo general beneficioso o no, aun cuando no pretendamos evaluarlas globalmente. Sobre el efecto en el mercado de trabajo y la relación implantación-descualificación/recualificación hay mucha literatura y no toda parece ni mucho menos unánime. Sobre este punto ya nos hemos pronunciado en otro lugar por lo que se refiere al marco europeo (Pérez Adán, 1990), pero lo que nos interesa ahora es saber su influencia en el medio ambiente. En este punto hemos de manifestarnos contra los que pronosticaban al principio de los 80 que las nuevas tecnologías iban a solucionar algunos de los problemas ecológicos más acuciantes. Contra lo que parecía adivinarse, las tecnologías de la información (educación y compra a distancia, trabajo en casa, reuniones a distancia, etc.) no han reducido el volumen de desplazamientos y por tanto la emisión de gases contaminantes. Más bien al contrario, las prácticas del *just in time* y de la diversificación de la oferta han producido una tendencia hacia la proliferación de intercambios de una mayor variedad de mercancía en volúmenes menores, lo que multiplica el transporte (Tanja y Leijer, 1989). El consumo de papel, por otro lado, se ha multiplicado exponencialmente (de Boer, 1989). Cuando se ha producido, generalmente por fuerza de legislación *ad hoc*, una mejora de las condiciones ambientales, se han utilizado nuevos recursos biotecnológicos que se han añadido a una cadena de mecanismos de producción ya existente con lo que, en muchos casos, se ha dado a los procesos que componen esa cadena visos de continuidad, aun cuando la tecnología empleada sea ecológicamente deficiente. Por último, si nos referimos a los nuevos materiales, observamos que el criterio de desarrollo de los mismos no está ligado necesariamente a consideraciones ecológicas, sino primariamente a criterios de rentabilidad inmediata (Vergragt y Groenewegen, 1987), lo que en muchos casos origina serios problemas de vertidos y reciclaje. Los hechos de los últimos quince años no avalan las predicciones optimistas que Toffler y otros hicieron en 1980. Sin embargo, sí que existen en las nuevas tecnologías unas potencialidades teóricas ecológicamente positivas. ¿Cómo es que todavía no se han materializado?

La naturaleza del proceso científico está condicionada por dos características que han de darse simultáneamente. Una es el trabajo investigador que corrige, descubre y propone. Otra es la estructura sociocultural que anima, fomenta y elige. Generalmente la segunda característica prima, pero ambas se encuentran en la propuesta de innovación e implementación de nuevas tecnologías.

Repasemos la primera característica, el trabajo científico en sí mismo y la naturaleza de las técnicas disponibles. La pregunta que nos hacemos es: ¿cuáles son los condicionamientos de una tecnología avanzada y ecológica?

Situemos primero el marco en el que nos movemos. En vista de los descubrimientos recientes y las posibilidades de innovación podemos afirmar que el advenimiento de la era tecnológica todavía está en sus inicios. Las propuestas de innovación van muy por delante de la implantación, lo que nos dice que la velocidad de la investigación supera, en estos momentos, la capacidad de asimilación. Aquí radica una de las premisas que hacen que cada vez sea más difícil predecir el futuro estado del desarrollo tecnológico: no sabemos cuáles de las variadas innovaciones científicas acabarán por implantarse de manera generalizada, sobre todo teniendo en cuenta que su aceptación por parte del mercado está condicionada por tremendos intereses económicos y geopolíticos. Ciertamente no partimos de la suposición de que la tecnología avanzada sea siempre compleja, ecológicamente dañina y amparada en infraestructuras de gran dimensión.

Olsen (1991) propone una serie de condicionamientos para la catalogación de tecnologías avanzadas ecológicamente viables que básicamente se resumen en seis características. En primer lugar, han de ser capaces de ser usadas por un número ilimitado de personas durante un período ilimitado de tiempo (sostenibilidad); han de basarse en una fuente de energía absolutamente segura *per se* e inagotable; han de reportar altos niveles de eficiencia en el uso de recursos y energía; han de posibilitar la reutilización de derivados y el reciclaje de los productos; han de ser capaces de retroalimentarse informativamente hablando, orientando su aplicación y mejoramiento en base a su impacto global; y, por último, han de incorporar procesos de adaptación y versatilidad que generen capacidad de respuesta a retos diversos.

Como vemos, con estos condicionamientos ponemos unas exigencias notables al concepto de tecnología avanzada con el que operamos, con lo que quizá entendamos mejor ahora cómo estamos todavía en la infancia del desarrollo tecnológico, visto desde una perspectiva estrictamente científica. De todas formas, como decíamos antes, la perspectiva dominante es la consideración de la estructura sociocultural que motiva y orienta las innovaciones. Dos autores nos parece que debemos de traer a colación: Galtung y Tehranian.

En un informe de la Conferencia sobre "Comercio y Desarrollo" de las

Naciones Unidas presentado en 1979, Johan Galtung fue uno de los primeros autores que, separándose de la clásica disputa entre tecnofilia y tecnofobia, argumentaba a favor de un cambio de énfasis, que pusiese en el centro de las investigaciones la consideración de la estructura sociocultural dominante que orienta el desarrollo técnico. En el contexto de los sistemas mundiales, que también han analizado Wallerstein (1974, 1980, 1989) y sus seguidores, la estructura cognitiva de la cosmología social occidental produce, en opinión de Galtung, una dicotomía centro-periferia donde la tecnología y su implantación son al mismo tiempo causa y consecuencia del encumbramiento de valores culturales típicamente occidentales. El análisis de Galtung ya avanzaba que aunque las nuevas tecnologías estaban satisfaciendo necesidades materiales básicas, las necesidades no materiales de la periferia quedaban postergadas. Del mismo modo, quedaban obviadas las necesidades de esa periferia eterna constituida por las futuras generaciones y por el entorno medioambiental que tendrá que cobijarlas. Básicamente se arguye que la tecnología occidental tiene un carácter centrista y por tanto produce y agudiza los desequilibrios. Galtung proponía la introducción de técnicas que pudiesen incardinarse en nuevas estructuras cognitivas que, con una mezcla óptima de tecnologías duras y blandas, pudiesen satisfacer también las necesidades no materiales de la globalidad.

### CONDICIONAMIENTOS ESTRUCTURALES

#### *Tecnologías para la democracia*

- Interactividad
- Universalidad:  
diversidad y cobertura
- Capacidad de canales;  
máxima elección
- Diversidad de contenidos
- Escaso ruido: consensos
- Alta velocidad:  
disminución de burocracia

#### *Tecnologías para la dominación*

- Transnacionalización
- Indigenización:  
tribalismo y caciquismo
- Democratización envolvente;  
uniformidad
- Totalitarismo: control

Figura 1

Más recientemente, Tehranian (1990) ha desarrollado esta perspectiva desde lo que él llama tecnoestructuralismo (la tecnología no es ni buena, ni mala, ni neutra). El desarrollo tecnológico depende de las necesidades institucionales, y su impacto se regula a través de acuerdos entre los factores sociales y las instituciones que emergen en el entorno social que consideremos. Si deseamos un impacto globalmente positivo, hemos de estudiar el marco o estructura global del que esperamos que dependan y que fomenten al mismo tiempo. Hemos de considerar, pues, los condicionamientos tecnológicos de un sistema democrático con perspectivas de globalidad. Para Tehranian, como mostramos en la figura 1, esto resulta en evitar cuatro peligros, a saber: la transnacionalización de las grandes corporaciones independientes que han descrito con acierto últimamente Barnett y Cavanagh (1994), el nacionalismo sectario, el encumbramiento de la vecindad (artificial) en perjuicio de la afinidad (natural), y la ausencia de áreas privadas. Por el contrario, habría que fomentar seis características: la interacción que ha llevado a algunos a hablar de teledemocracia; la universalidad, que impediría que el 90% de los canales de comunicación mundiales estén controlados, cual es el caso hoy, por el 10% de la población; la ampliación de las posibilidades de elección; la inclusión de la diversidad cultural y los diversos sistemas cognitivos; la aceptación de las reglas del comportamiento democrático; y la disminución de obstáculos burocráticos, administrativos y políticos. Una tecnología inserta en estas características socioculturales sería una tecnología genuinamente democrática que, para Tehranian, como para Galtung, garantizaría un balance social positivo. Aquí incluimos ciertamente el aspecto medioambiental pues, como Booth (1994) y otros autores han demostrado, las organizaciones democráticas tienen un comportamiento ecológico más ligado a los requerimientos de mantenimiento de las constantes medioambientales que las no democráticas.

Naturalmente los condicionamientos tecnológicos que hemos referido son exigentes pero al mismo tiempo representan un catálogo de mínimos. Reconocemos que los desafíos ecológicos son muy notables y que tanto las innovaciones tecnológicas como los requerimientos democráticos distan mucho de implantarse globalmente. Si la tecnología está en su infancia, también lo está la democracia, sobre todo si consideramos, en el marco de análisis de los sistemas mundiales, la exclusividad y los límites a la libre circulación que se abrogan muchas de las naciones-estado reconocidas como paradigmas de

democracia. Esto representa un serio obstáculo a nivel teórico para que la cultura democrática pueda considerarse como característica del sistema-mundo en el que los problemas ecológicos y la ampliación del mercado nos han posicionado.

### **3. En busca de un nuevo marco estructural para considerar una tecnología ecológicamente saludable**

Dos parecen ser las primeras consecuencias que podemos sacar de nuestra exposición, tal y como la hemos conducido hasta ahora. Una es, y en esto coincidimos con Saemann (1992) y otros, que es necesario un cambio dramático de actitudes y expectativas para conseguir una economía de mercado social y ecológica en lo que se refiere al desarrollo tecnológico. Otra es, y a ello hemos hecho referencia anteriormente, la necesidad de establecer vínculos de comunicación operativa de carácter no dominante entre la ciencia, la industria y el entorno político, en el contexto democrático al que nos acabamos de referir.

Para conseguir esto último, no sólo son necesarias nuevas iniciativas y estrategias con marcado sentido experimental, como las que representan los estudios de Bhala y James (1984 y 1988) sobre la implementación de tecnologías mixtas en países con sectores de economía tradicional dominante, o el debate ya iniciado por Schumacher a principio de los 70 sobre la tecnología intermedia. Es necesario también un replanteamiento sobre el mismo concepto de desarrollo tecnológico. No estamos sólo enfocando unos problemas técnicos sino un problema social, político e institucional (Bhala, 304). Así, también Dieter Ernst (Wad, 1988) nos avisa que si la introducción de tecnologías avanzadas sólo depende de la dinámica interna de las necesidades mercantiles de los agentes comerciales institucionales, el aumento de los desequilibrios globales y la concentración de intereses se harán más patentes todavía. "Los períodos históricos, afirmamos con Ernst, no se diferencian tanto por la tecnología como por las variables en modos de conflicto y organización" (Wad, 67). Naturalmente la relación ciencia-sociedad y el diálogo política-tecnología han de enmarcarse dentro de parámetros culturales adecuados y socialmente asumidos. A este respecto creemos conveniente reseñar los esfuerzos de algunos autores por proponer marcos de entendimiento adecuados. Dobson (1993) sugiere un nuevo planteamiento de las relaciones entre la esfera

económica y el entorno político, en base a la experiencia del sistema de intercambios *LETS* de Canadá y al trabajo cooperativo en localidades lo suficientemente pequeñas donde pueda darse una cultura comunitaria. En este sentido, es también interesante la última aportación de Etzioni (1993), embarcado ahora en un proyecto sociopolítico que él denomina la agenda comunitaria, y que supone una inyección de valores comunales para revitalizar la vida política desde la base. Nuestra opinión incide en la necesidad de actuar a través de parámetros culturales. Hemos de pasar de una cultura hipnotizada por el avance tecnológico en sí mismo, a otra en la que las perspectivas de sofisticación tecnológica encajen dentro de una cultura de desarrollo integral, en la que también se contemplen necesidades no materiales y las demandas de armonía y equilibrio globales y futuras.

Es decir, además del diálogo ciencia-cultura, o mejor, para encauzar ese diálogo, vemos perentorio un dramático cambio de actitudes y expectativas. El hecho que hemos comentado es que las posibilidades de positiva contribución de las nuevas tecnologías hacia la preservación del medio ambiente y la prevención de una crisis ecológica de no retorno, no se han eventado ni parece que vayan a eventarse dada la naturaleza de los retos planteados. Los cambios y las innovaciones necesitan de un giro cultural adecuado, primero en la sociedad en su conjunto y después en las organizaciones y corporaciones industriales y comerciales. Siguiendo a Cramer y Zegvel (1991), abogamos por una sustitución del énfasis que actualmente se pone en generar tecnologías de adición (que se suman a los procesos tecnológicos existentes para hacerlos ecológicamente más saludables) por otro dirigido a la generación e implantación de tecnologías integradas y de proceso completo que cumplan los requisitos ecológicos culturalmente exigidos. Esto supondría: una mejora del proceso para reducir tanto los *inputs*: agua, energía y materiales, como los *outputs*: derivados, residuos y basuras; un diseño que permita el recambio de materias primas; una capacidad de innovación para ofrecer productos alternativos; y, el desarrollo de la capacidad de retroalimentación mediante la reutilización de materiales. Así, estaríamos cambiando de una situación de predominio de tecnologías que limpian a una tecnología verdaderamente limpia.

PARADIGMA CULTURAL ALTERNATIVO	PARADIGMA CULTURAL DOMINANTE
-Enfasis y proyección de futuro	-Enfasis y actualización del presente
-Valores femeninos	-Valores masculinos
-Comunidad	-Asociación
-Educación	-Consumición
-Ecología integral	-Ecología mercantil
-Postmaterialismo	-Materialismo
-Libertad con responsabilidad	-Seguridad y elección de riesgos
-Familia, trabajo y naturaleza	-Estado, trabajo y ocio

Figura 2

El origen del cambio está, sin embargo, en constantes culturales. Como ya hemos apuntado en otro lugar (Pérez Adán 1993) y como exponemos en la figura 2, estamos hablando de un cambio de paradigma. Es un hecho, retomando la idea con que empezamos este escrito, que el sistema global en el que vivimos hoy en día obliga a ampliar nuestros conceptos de solidaridad y de servicio, hasta abarcar el horizonte completo de nuestro firme común. En este sentido, es necesario que consideremos a la solidaridad y al espíritu de servicio, que son sucedáneos de una globalidad interactiva y comunitaria, como verdaderas virtudes planetarias. Hoy por hoy, la naturaleza de los problemas ecológicos que tenemos planteados, la necesidad de buscar alternativas al sistema imperante de producción y de consumo, y sobre todo, la urgencia de remediar los desequilibrios globales, hace pertinente, porque todos estos problemas están relacionados, un desarrollo armónico y general de las virtudes colectivas sobre las que pivota toda regeneración cultural.

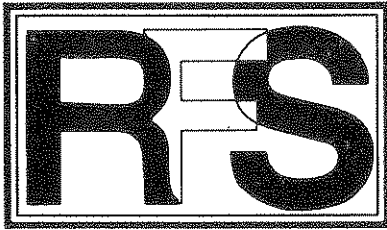
Al final todo viene a centrarse en torno a una sustitución radical. Se trata de un cambio sustantivo, opuesto a cualquier tipo de identificación a través del mero trueque de conceptos, entre el beneficio y el servicio. Es un cambio de dimensión. Pasamos de operar con criterios acumulativo-adquisitivos, a trabajar con vistas al crecimiento cualitativo mediante el servicio continuo y sostenido. En la sociedad global esto es únicamente factible solo si además de las relaciones interpersonales consideramos los niveles estructurales. Bien

sabemos que la sociedad es algo más que la agregación de individuos y que las virtudes colectivas no son el resultado de la suma simple de las individuales. Por todo ello, después de Rio, vemos más claramente que la sociedad necesita un nuevo ordenamiento económico en el que la innovación tecnológica apunte a finalidades que se persiguen racional e intencionadamente. Han de cambiar las actitudes individuales y mejorar los conocimientos técnicos, pero esto sólo será verdaderamente eficaz si sabemos dotarnos de una nueva estructura financiera, comercial y laboral que tome en cuenta también los parámetros medioambientales. Si esto conlleva la búsqueda de alternativas al presente sistema de producción y consumo, eso es lo que pedimos.

## Bibliografía

- BARNET, R.J. Y CAVANAGH, J. (1994). *IMPERIAL CORPORATIONS AND THE NEW WORLD ORDER*. SIMON & SHUSTER, NUEVA YORK.
- BAHLA, A.S. Y JAMES, DILMUS (ED.) (1984). *BLENDING OF NEW AND TRADITIONAL TECHNOLOGIES*. TYCCOLY.
- (1988). *NEW TECHNOLOGIES AND DEVELOPMENT. EXPERIENCIES IN TECHNOLOGY BLENDING*. LYNNE REINNER, BOULDER.
- BLOCK, WATER (ED.) (1990). *ECONOMICS AND THE ENVIRONMENT. A RECONCILIATION*. THE FRASER INSTITUTE, VANCUVER.
- BOOTH, DOUGLAS (1994). "ECONOMIC DEMOCRACY AS AN ENVIRONMENTAL MEASURE". EN PRENSA PARA *ECOLOGICAL ECONOMICS*.
- CRAMER, J. Y ZEGVELD W.C.L. (1991). "THE FUTURE ROLE OF TECHNOLOGY IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT" *FUTURES*, JUNE P.451.
- DE BOER, A. (1989). "HOOGSTE INVESTERINGEN VOOR MILIEU PAPIERINDUSTRIE" *INGENIEURSKRANT*, 5 DE OCTUBRE.
- DOBSON, ROSS V.G. (1993). *BRINGING THE ECONOMY HOME FROM THE MARKET*. BLACK ROSE BOOKS, MONTREAL.
- ETZIONI, A. (1993). *THE SPIRIT OF COMMUNITY. RIGHTS, RESPONSIBILITIES AND THE COMMUNITARIAN AGENDA*. CROWN, NUEVA YORK.
- FREEMAN, CHRISTOPHER (1992). *THE ECONOMICS OF HOPE. ESSAYS ON TECHNICAL CHANGE, ECONOMICS AND THE ENVIRONMENT*. PINTER, LONDRES.
- GALTUNG, JOHAN (1979). *DEVELOPMENT, ENVIRONMENT AND TECHNOLOGY. TOWARDS A TECHNOLOGY FOR SELF-RELIANCE*. UNCTAD-ONU, NUEVA YORK.
- KAMANN, DIRK-JAN (1991). "TECHNOGENESIS: ORIGINS AND DIFFUSION IN A TURBULENT ENVIRONMENT". *TECHNOLOGICAL FORECASTING AND SOCIAL CHANGE*. v.39, n.1-2, p.45.
- LEWIS, MARTIN W. (1992). *GREEN DELUSIONS. AN ENVIRONMENTAL CRITIQUE OF RADICAL ENVIRONMENTALISM*. DUKE U.P., DURHAM.
- MASUDA, Y. (1980). *LA SOCIEDAD INFORMATIZADA COMO SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL*. TECNOS, MADRID.
- NAISBIT, J. (1982). *MEGATRENDS*. NUEVA YORK.
- OLSON, ROBERT, L. (1991). "THE GREENING OF HIGH TECHNOLOGY". *THE FUTURIST*, MAY-JUNE, P.28.
- THE GLOBAL PARTNERSHIP FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. A GUIDE TO AGENDA 21 POSTRIO EDITION*. ONU, NUEVA YORK.
- PÉREZ ADÁN, J. (1990). "LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL FUTURO DEL TRABAJO HUMANO" *REVISTA DE TREBALL*, N.13.
- (1993). "LOS CONDICIONAMIENTOS ECOLÓGICOS DE UN NUEVO PARADIGMA" *ATLÁNTIDA*, N.16, P.93

- (1994). "LA INSOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO SOSTENIBLE". PONENCIA PARA EL XIII CONGRESO MUNDIAL DE SOCIOLOGÍA. ACTAS. BIELEFELD.
- REILLY, WILLIAM K. (1990). "THE GREEN THUMB OF CAPITALISM. THE ENVIRONMENTAL BENEFITS OF SUSTAINABLE GROWTH" *POLICY REVIEW*, n.54 p.16.
- SAEMANN, RALPH (1992). "THE ENVIRONMENT AND THE NEED FOR NEW TECHNOLOGY, EMPOWERMENT AND ETHICAL VALUES" *COLUMBIA JOURNAL OF WORLD BUSINESS*, v.27 n.3-4, p.186.
- TANJA, P.T. Y DE LEIJER, F.W.J. (1989). *LOGISTIEK, ENERGIE EN MILIEU*. INRO, DELFT.
- TEHRANIAN, MAJID (1990). *TECHNOLOGIES OF POWER: INFORMATION MACHINES AND DEMOCRATIC PROSPECTS*. ABLEX, NORWOOD.
- TOFFLER, ALVIN (1980). *THE THIRD WAVE*. W. MORROW, NUEVA YORK.
- VERGRAGT, P. Y GROENEWEGEN, P. (1987). "DE UITDAGEN VAN NIEUWE MATERIALEN", *WETENSCHAP EN SAMENLEVING*, n.8, p.3.
- WAD, ATUL (ED.) (1988). *SCIENCE, TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT*. WESTVIEW, BOULDER.
- WALLERSTEIN, INMANUEL (1974,1980,1989). *THE MODERN WORLD SYSTEM I, II, III*. ACADEMIC PRESS, NUEVA YORK.



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 387-412

## Sistema financiero y problemas morales: *Una agenda para la reflexión ética*

---

*A partir de algunos fenómenos recientes que han puesto en cuestión el carácter ético de las actuaciones de algunas entidades de crédito, véase, por ejemplo, el conocido caso BANESTO, se realiza un análisis crítico de algunos aspectos del sistema financiero. Este sistema, que tiene un papel indiscutible en la economía de mercado, presenta en la actualidad importantes novedades: innovación, desintermediación, etc.; novedades que ponen en primer término los problemas de la especulación, de los niveles de las tasas de interés y de la responsabilidad de la banca respecto a la inversión, sobre todo en el Tercer Mundo; todo ello demuestra la importancia de la preocupación por los valores éticos en estos comportamientos.*

---

————— José Luis FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (\*) —————

---

(\*) Profesor de "Ética Empresarial" Universidad P. Comillas-ICADE Madrid

---

ESTUDIOS

---

## 1. Dos escenarios para una misma historia

En el año 1987 yo era profesor en un instituto de enseñanzas medias de Madrid y recuerdo perfectamente cómo todos mis alumnos adolescentes querían ser en el futuro “como Mario Conde”. ¿Por qué? Porque en su figura se encarnaba el éxito, el triunfo, el dinero, el carisma y la brillantez. En efecto: se trataba de un hombre joven, guapo, inteligente, educado en Deusto con los padres jesuitas, increíblemente rico, y que había logrado encaramarse a la presidencia de uno de los cotos privados más y mejor celosamente cerrado de España: el Banco Español de Crédito (BANESTO).

Recuerdo cómo a lo largo de estos años el Sr. Conde pasaba por ser, a los ojos de muchos, el “mirlo blanco”, el tipo de hombre que el país estaba demandando para superar la crisis económica y sociopolítica. Su imagen era familiar y cotidiana en la prensa y la televisión. Lo mismo era la estrella invitada en un ciclo de conferencias en Moscú, que salía recibiendo un doctorado *Honoris Causa*, o siendo recibido en audiencia por el Papa... Por lo demás, sus intereses y puntos de vista, se decía, lo aproximaban tanto al humanismo y a los valores morales, que gentes bien intencionadas me animaban de buena fe a ponerme en contacto con él para hablarle de la Asociación que presido (1), habida cuenta de que el señor Conde hablaba y escribía, no sin cierto buen criterio, de *Ética Empresarial*.

Desde hace dos meses, y una vez superado el desconcierto del “Día de los Santos Inocentes”, la prensa española se viene ocupando diariamente del “caso BANESTO”, que, por otra parte, parece complicarse cada vez más con toda una trama de irregularidades y paraísos fiscales de por medio.

Como es sabido, el Banco Español de Crédito, uno de los considerados “grandes” del sistema financiero español, tras unos azarosos años y una controvertida gestión, por fin, tuvo que ser intervenido por el Banco de España.

Las razones aducidas para la intervención, si bien han sido y siguen siendo todavía objeto de crítica y suspicacia por parte de quienes “desconfían” de las “casualidades”, no parecen dejar lugar a dudas (2): el gran volumen de activos

(1) Se trata de *Ética, Economía y Dirección. Asociación Española de Ética de la Economía y de las Organizaciones (EBEN-España)*.

(2) El texto íntegro del Acta del Banco de España sobre BANESTO en donde se fundamenta y justifica la intervención fue publicado en el diario *El Mundo*, el día 5 de enero de 1994.

improductivos contabilizados en su balance y el fuerte crecimiento de los gastos de explotación, hacían que BANESTO no pudiera hacer frente a importantes saneamientos pendientes (que, en una primera estimación, ascendían a un monto total de más de 500.000 millones de pesetas) sin incurrir en fuertes pérdidas. Por otra parte, los planes de saneamiento presentados por sus gestores fueron calificados de “carentes de realismo y viabilidad”.

En consecuencia, velando por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y por los intereses de los depositantes, el Banco de España, en el ejercicio de las atribuciones de “inspección y control de las entidades de crédito” (3), que nuestras leyes le encomiendan, decidió intervenir BANESTO, sustituir al consejo de administración y nombrar en su lugar a uno nuevo.

Al margen de otras consideraciones respecto a la necesidad de intervenir y a la oportunidad de hacerlo en aquel preciso momento, lo cierto es que el perjuicio que los gestores de BANESTO estaban causando a los accionistas de la entidad era considerable. Será difícil restituir y reparar la situación y, muy probablemente, tampoco se vayan a derivar sanciones de tipo penal para los responsables. Con todo, parece evidente que la gestión de BANESTO ha sido, cuando menos por su falta de prudencia, “éticamente cuestionable”.

No deja de ser extraño, por lo demás, el hecho de que durante los días previos a la intervención de BANESTO, hubiera un considerable y llamativo número de vendedores de acciones de la entidad. Se especula con la posibilidad de que algunos de ellos (en concreto algunos familiares directos de ex consejeros del banco y otros accionistas extranjeros como la sociedad *Portic* de Jacques Hachuel), hubieran podido haber manejado “información privilegiada” (4).

(3) A diferencia de otras actividades económicas privadas, la actividad bancaria (al igual que la desarrollada en el mercado de valores o de seguros) está sometida a un régimen de supervisión especialmente riguroso. La razón estriba en la importancia que tiene la solvencia de las entidades de crédito, no sólo para el público que les confía sus ahorros, sino para el conjunto del sistema financiero. Dada la mutua imbricación de unas entidades en otras, la insolvencia de una acarrearía la pérdida de confianza y caída de las otras. Así lo entiende la *Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*.

Para los aspectos jurídicos véase: Juan FERNÁNDEZ-ARRESTO y Luis de CARLOS BERTRAN, *El Derecho del Mercado Financiero*, Civitas, Madrid, 1992.

(4) El periodista Casimiro GARCÍA-ABADILLO, del diario *El Mundo* titulaba con ironía su colaboración del día 9 de Febrero de 1994 de la siguiente manera: “Vendedores de Banesto con mucho olfato”.

Lo cierto es que quienes lograron vender sus acciones a tiempo (antes del 28 de Diciembre en que se suspendió la cotización) consiguieron evitar una importante pérdida, ya que, como media, los títulos de BANESTO cotizaban en dichos días por encima de las 2000 pesetas. Cuando finalmente la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) decidió levantar la suspensión y los títulos volvieron al "parquet", el 1 de Febrero, las acciones cotizaron a 870 pesetas. Es decir, se produjo una caída en torno al 56 % del precio de mercado de las acciones.

Ni que decir tiene que, con la intervención de la autoridad monetaria, la crisis de BANESTO ha arrastrado consigo a su antiguo presidente, Mario Conde, que, como apuntaba más arriba, fue uno de los mitos y fenómenos sociológicos mejor orquestados y más "llamativos" de los últimos tiempos: un banquero, personificación máxima del sistema capitalista, encumbrado a la categoría de "referente social", no sólo ni principalmente por los burgueses y potentados, sino también por las clases populares y de sensibilidad izquierdista.

Cambemos de escenario: sin ser Italia, la corrupción político-financiera en España es también innegable. El juez Marino Barbero continúa, inasequible al desaliento, esquivando los obstáculos y lleva adelante la instrucción del sumario del "caso Filesa".

Como es sabido, tras esa etiqueta se esconde una turbia realidad, se intuye una trama de corte mafioso que habría institucionalizado un procedimiento de extorsión y chantaje -vía comisiones ilegales, pagos injustificados por supuestos informes inexistentes y donaciones "sospechosas"- para financiar irregularmente al partido que soporta al gobierno, que, a su vez, es democráticamente soportado por el conjunto del país desde el año 1982.

A medida que se profundiza en la investigación va siendo más evidente la implicación de algunos bancos españoles en las irregularidades de Filesa. Por ejemplo, el BBV (Banco Bilbao Vizcaya) o el BCH (Banco Central Hispanoamericano) difícilmente podrán presentarse ante la opinión pública con las manos limpias, independientemente de que al final se sustancien las investigaciones en sentencias firmes o no.

## 2. ¿Tiene algo que decir aquí la ética?

He querido comenzar mi intervención a ras de tierra, tomando conciencia de

dos situaciones distintas donde lo “incorrecto” o, en cierta medida, lo abiertamente inmoral resulta palmario y donde la banca se ve directamente implicada. Por supuesto, hay muchos otros ejemplos de falta de ética en el mundo de la banca y los mercados financieros, pero no es el objetivo de estas páginas el insistir en ello y regodearse en la inmoralidad, sino, por el contrario, hacer hincapié en las posibilidades que la banca y el sistema financiero en su conjunto tienen de cara a elevar el tono moral de nuestras sociedades.

Las tesis de fondo sobre las que se articulan las reflexiones que siguen son las siguientes:

1. La banca y los mercados financieros desempeñan un importante papel en la vida de nuestras sociedades y en la economía de mercado.
2. La eficiencia técnica del sistema financiero repercute en la capacidad de avance y progreso social.
3. El mundo de la banca y los mercados financieros en modo alguno es refractario a la ética ni a las consideraciones morales, por más que haya quien quiera inmunizarlo ante estas consideraciones o quien, desde el otro extremo, tienda a “satanizarlo” como el ámbito de lo inmoral.
4. En la banca y en el sistema financiero se trabaja con dinero. El dinero es un instrumento de poder, que se puede utilizar mejor o peor y que se puede poner al servicio del bien o del mal.
5. Más allá de la mirada superficial que ve a la banca y al sistema financiero como una simple máquina de hacer dinero, es preciso captar el dato de que también, y al mismo tiempo, se ocupan (o pueden ocupar) del *bien humano*, mediante la producción de riqueza. La banca, pues, como sujeto principal del sistema financiero, no es un mecanismo robotizado, sino un sujeto ético que actúa en el mundo económico.
6. En el momento presente la banca está inmersa en un proceso de reconversión, de redefinición, de autocomprensión de sí misma. Los bancos cambian y deben seguir cambiando, la banca tradicional *tiene que dejar paso a otros usos y modos de proceder* y modificar su esquema de actuación. Pues bien, tal vez haya llegado la hora de incluir, al lado de otras consideraciones técnicas, los requerimientos éticos en la nueva manera de entender el negocio bancario.
7. Así pues, sin dejar de ser lo que son y sin minimizar, en modo alguno, las presiones que determinan que el negocio bancario se sitúe con frecuencia

al margen de las consideraciones morales, la banca y las demás instituciones del sistema financiero deben incorporar el "momento ético". Ello repercutirá, sin duda, en beneficio del conjunto de la sociedad (y, por otra parte, no está probado que la toma en consideración de cuestiones éticas vaya a ser gravosa o a resultar menos rentable para el sistema financiero en general y la banca en particular).

A lo largo de las páginas que siguen vamos, pues, a enfrentarnos con un asunto complejo y, a menudo, escasa o superficialmente tratado. Nuestro interés se centra en aproximarnos, desde la ética, al sistema financiero (banca y bolsa, principalmente). En primer lugar, desde el convencimiento de la legitimidad de dicha aproximación. En segundo término, tratando de indicar algunos de los problemas éticos más recurrentes y actuales relacionados con aquellos dominios y que merecerían ser abordados con detalle en sendos estudios monográficos.

Para ello, en buena medida nos veremos obligados a situar nuestro análisis más allá del tratamiento que de estos problemas hicieron los moralistas tradicionalmente. En efecto, aquéllos, preocupados casi en exclusiva por el problema de la "usura", dejaron de lado otras áreas del sistema financiero, de incuestionable actualidad e indudable impacto ético.

La legitimación del interés, el reconocimiento de la función social del capital y la consideración de la banca como una verdadera empresa de servicios (5), son presupuestos teóricos que hay que asumir, si de verdad pretendemos adentrarnos en estos dominios, argumentando con sensatez, para inyectar dosis crecientes de moralidad en ellos. Bardos-Feltoronyi, en un artículo de hace unos años, pone el dedo en la llaga cuando escribe: "*Il faut reconnaître qu'il est difficile mais non impossible, à l'intérieur d'une banque, de lutter pour davantage de justice et de paix, de clarté et de démocratie, de solidarité et de bonheur*" (6).

---

(5) "Los bancos y otros intermediarios financieros son empresas muy parecidas a las demás. Están organizadas para generar beneficios a sus propietarios. El banco comercial es una empresa relativamente sencilla que presta ciertos servicios a sus clientes y, a cambio, recibe pagos de ellos, en una u otra forma". P.A. SAMUELSON & W.D. NORDHAUS (1990), *Economía*, 13 edición, Mac Graw Hill, Madrid, p. 270. El lector encontrará en el capítulo 11 de dicha obra ("El dinero y los bancos comerciales") una apretada síntesis acerca de la historia del dinero, la demanda del dinero y los bancos y la oferta monetaria.

(6) N. BARDOS-FELTORONYI (1986), "La banque et la Foi d'un laïc", *Lumen Vitae*, 41, p. 411. Subrayado mío.

Por lo que se refiere a la legitimidad del cuestionamiento ético respecto al mundo financiero y de la banca, cabe decir, antes de nada, que no todos lo aceptan de buen grado (7). Son muchos los que, como señalamos más arriba, desearían inmunizar dicho ámbito frente a cualquier tipo de "injerencia extraña" a la racionalidad científico-técnica del sistema. Al extremo opuesto se sitúan los que descalifican apresuradamente y tachan de "inmoralizable" y perverso todo lo que tenga que ver con el dinero.

Nosotros, por nuestra parte, tratamos de tender puentes entre ambas racionalidades (técnico-financiera y ética), convencidos de lo arbitrario y simplista que resulta dicotomizar la vida humana, pontificando a priori acerca de lo que es "moral" y de lo que no lo es; y, por otro lado, igualmente prevenidos frente a lo peligroso que puede llegar a ser el cínico planteamiento que maneja como coartada intelectual el argumento según el cual la ética no tiene nada que decir a los banqueros y a los mercados financieros.

Si ética y economía no son compartimentos estancos, sino facetas distintas de una realidad compleja, cual es la vida humana en sociedad; tampoco el dinero, la banca y los mercados de valores pueden quedar, por principio, extramuros de las consideraciones filosófico-morales

Diffícilmente cabe pensar, sin embargo, que en estas páginas vayamos a ser capaces de dar respuesta a los múltiples, sutiles y complejos problemas éticos que emanan de nuestro objeto de análisis. Nos conformaremos con describir algunos de ellos y con situar las cuestiones en sus justas coordenadas. Para ello, antes que nada, hay que salir al paso de un prejuicio radicalmente falso y por tanto, inaceptable.

Como la dinámica capitalista, tan denostada en ciertos contextos, encuentra, a los ojos de muchos, su más señera representación en las instituciones

---

(7) "Il banchiere si professa amorale e apolitico... Senza mezzi termini, i professionisti della banca e dell'industria hanno dichiarato che il loro mestiere non è governato da argomentazioni etiche; nella loro professione si tratta solo di *conoscenza e scienza*, e cioè solvibilità, liquidità e margine di reddito". Así resume Luigi LORENZETTI el punto de vista expresado por ciertos participantes en un simposio tenido en Septiembre de 1982 en Francia bajo el título de "Éthique des problèmes bancaires". Las actas del congreso pueden verse en *Le Supplément*, n° 144, Février 1983.

El artículo de LORENZETTI ("La banca nel sistema economico occidentale"), puede verse en *Rivista de Teologia Morale*, 15, 1983, pgs. 415-420.

bancarias y financieras, no dudan aquéllos en lanzar sus misiles sobre la que consideran “línea de flotación del sistema” y vienen a afirmar que ética y sistema financiero son realidades incompatibles entre sí.

Ahora bien, incluso reconociendo las imperfecciones empíricas del modelo económico: ¿están justificadas todas las críticas?, ¿cabe imaginarse, a estas alturas, un mundo sin banca ni mercados de valores?, ¿qué estrategias pueden conducir de manera realista a una mejor forma de organización económica?... En suma: ¿no se deberían hacer ciertas e importantes “matizaciones”?

Sean éstas las que fueren, debe quedar bien sentado desde un principio que resultan ampliamente simplistas e insatisfactorias desde el punto de vista metodológico las argumentaciones que “cosifican” el sistema y califican a la banca y los mercados financieros como las auténticas “bestias negras”, culpables de todos los males que azotan a la economía nacional e internacional (injusticia en la distribución de los recursos económicos a nivel mundial, deuda de los países pobres, etc.). Este tipo de planteamientos, si bien no deja de apuntar hacia la innegable “culpa”, derivada de una “gestión” poco prudente (prestar, sin tener en cuenta un mínimo de garantías de recuperación del principal y los intereses), llevado al extremo correría el riesgo de convertirse en una especie de lo que Popper denominara “teoría conspiratoria de la sociedad”, con la que en modo alguno nos identificamos en nuestro discurso.

Es evidente, por lo demás, que el sistema capitalista en el que vivimos es una concreción fáctica e imperfecta de la ideal economía de mercado hacia la que habría que tender como situación de mayor justicia y eficiencia. Con todo, lo cierto es que en dicha economía ideal de mercado la banca y el sistema financiero en su conjunto no sólo no desaparecen, sino que están llamados, por su propia esencia, a desempeñar un insustituible papel (8).

(8) Alfredo SÁENZ ABAD (precisamente el hombre nombrado por el Gobernador del Banco de España para hacerse cargo de la presidencia de BANESTO, tras la intervención a que aludíamos al comienzo de estas páginas) decía en la lección inaugural del curso 1991-92 en ESADE: “Creo que sería simplista tratar de imaginar, como han hecho algunos, una sociedad sin financiación bancaria”. El autor lo afirma, haciéndose eco de lo que en los siguientes epígrafes diremos acerca de los procesos de desintermediación y el creciente papel de los otros elementos del sistema financiero en el conjunto de la economía. Con todo la afirmación tiene sentido en sí misma, cualquiera que sea el contexto en que se pronuncie.

Véase Alfredo SAENZ ABAD, *La Banca. Un sector en reestructuración. Lección inaugural del curso 1991-92*, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

Por ello, para avanzar sobre terreno seguro, antes que nada, hemos de trazar a grandes pinceladas las líneas que nos permitan identificar con mayor claridad y precisión el objeto de nuestro estudio.

### 3. Sistema financiero, sistema crediticio y mercado de capitales

El sistema financiero está compuesto por un conjunto de instrumentos, de intermediarios institucionales y de mercados, cuyo principal objetivo es el de *canalizar los recursos excedentes* que generan las unidades económicas de gasto con superávit (familias, empresas, gobiernos) *hacia las unidades económicas de gasto con déficit* (familias, empresas, gobiernos). Por tanto, las operaciones financieras se traducen en **trasvases de fondos** entre agentes económicos excedentarios (ahorro) y deficitarios (inversión), que tienen su origen y explicación en los desequilibrios que se producen en la economía real de los distintos sectores económicos.

Por “**Activos financieros**” cabe entender no sólo las monedas, los billetes, los depósitos, las acciones, etcétera, sino también las pólizas de seguros, las cédulas para inversiones, los préstamos o los créditos comerciales. En suma, un activo financiero es *todo instrumento emitido por las unidades de gasto con déficit, para así conseguir transferencias de fondos y riesgos*. Las clasificaciones de los mismos pueden ser muy variadas, según atendamos al grado de liquidez del activo, al tipo de agente emisor o al mercado en el que se negocien.

Los “**Intermediarios financieros**” son aquellas instituciones que conectan entre sí las unidades de gasto con déficit y las unidades de gasto con superávit, con el propósito de abaratar los costes en la obtención de financiación y de facilitar, en algunos casos, la transformación de unos activos en otros (“intermediación”). Los intermediarios financieros, canalizadores del ahorro hacia la inversión, pueden ser bancarios (Subsistema banca universal) y no bancarios (Subsistema financiación especializada). Entre éstos cabe citar las sociedades de crédito hipotecario, las sociedades de garantía recíproca, las sociedades de arrendamiento financiero (*Leasing*), las empresas de *Factoring*, el capital-riesgo (9), etcétera. El

Quien quiera aproximarse a la historia del fenómeno bancario puede leer: Alfred COLLING (1962), *Banque et Banquiers. De Babylone a Wall Street*, Plon, Paris.

(9) Para una exposición detallada de lo que supone el sistema financiero en general y, en

resto de instituciones conforma lo que se conoce con el nombre de: "Sistema crediticio".

Nuestro *sistema crediticio* está constituido por el Banco de España, la banca privada, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito y la banca oficial. Por su parte, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito y la banca privada ("entidades de depósito") forman lo que se conoce con el nombre de: "*sistema bancario*" (10).

Los "mercados financieros", finalmente, son aquellos lugares o mecanismos en los que (o a través de los cuales) se lleva a efecto el intercambio de activos financieros. Dichos mercados (**Subsistema inversiones financieras**) ponen en contacto a prestatarios y ahorradores, proporcionan liquidez a los activos a través de los mercados secundarios y, sobre todo, constituyen un *eficaz mecanismo en la fijación de precios*. Dichos mercados admiten también múltiples clasificaciones (11). Con todo, la importancia relativa de los mismos en la economía nacional (concretamente los "Mercados monetarios" y los

---

concreto en el caso español, pueden consultarse con provecho los siguientes manuales y monografías: G. GIL (1983), *Sistema Financiero Español*, Banco de España, Madrid; Ramón CASILDA BEJAR (1992), *Sistema Financiero Español. Bancas y Cajas de Ahorro ante un entorno competitivo*, Alianza Editorial, Madrid; "Consideraciones sobre el nuevo rol de los Bancos en el Mundo", *ICADE*, nº 28, 1993, pgs. 93-107; "La Banca Española en la perspectiva europea", *Dirección y Organización*, CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid, nº 7, julio-septiembre de 1993, pgs. 5-11; F. PEREZ y J. QUESADA (1991), *Dinero y Sistema Bancario*, Espasa-Calpe, Madrid; L. RODRIGUEZ *et al.* (1993), *Manual del Sistema Financiero Español*, Ariel, Barcelona; J.M. RODRIGUEZ (1990), *La Banca en España*, Pirámide, Madrid.

Resulta interesante, tanto por su estilo directo y sintético, como por el hecho de haber sido escrito desde la imparcialidad de un economista extranjero, el trabajo de William CHISLETT (1992): *España: En busca del éxito. El reto económico de los 90*, Edición Especial Banco Central Hispano, Madrid. Interesan sobre todo los capítulos 8 ("Sistema Financiero Español", pgs. 131-151) y 9 ("Los mercados de valores y de capital", pgs. 153-171).

(10) Para captar el peso específico del sistema bancario en la economía nacional resulta interesante cotejar los balances consolidados que publica el *Boletín Estadístico del Banco de España*.

(11) Dichas clasificaciones están en función de los criterios que se utilicen. Así, tenemos las siguientes: atendiendo a su forma de funcionamiento, cabe hablar de mercados financieros directos o intermediados; según las características de sus activos, se habla de mercados monetarios o de capitales; según el grado de intervención de las autoridades, de libres o regulados; por la fase en la negociación de los activos, se habla de mercados financieros primarios o secundarios; etcétera.

“Mercados de capitales”, que canalizan la financiación hacia las empresas) es extremadamente reducida, frente al crédito bancario (12).

Sirvan los párrafos anteriores para dar una somera descripción de los múltiples, variados y complejos aspectos que se entremezclan en el mundo de las finanzas y la banca. Añádase a lo anterior un nuevo dato, cual es la estrecha vigilancia y control que los organismos estatales ejercen sobre el sistema y se comprenderá cómo *resulta imposible abstraer de la reflexión consideraciones de política económica, que desbordan con mucho lo meramente deontológico-profesional* (13), para apuntar hacia un ámbito mucho más extenso e ideologizado: los indicadores, variables y providencias que afectan a los cuadros macroeconómicos y que son competencia exclusiva de las decisiones gubernamentales (Ministerio de Economía, Banco de España), e incluso de directivas y normas comunitarias.

No podemos nosotros, sin embargo, entrar en consideraciones de esta índole, so pena de caer en el riesgo de alargar en exceso estas páginas. Dejaremos, pues, de lado estos aspectos filosófico-políticos y ético-económicos, así como el modo de “adaptación” a los requerimientos gubernamentales que la banca y los mercados financieros van poniendo en marcha, no sin encarecer vivamente la importancia de la cuestión y la pertinencia de una sosegada reflexión acerca de la política monetaria, su instrumentación y su influencia en la oferta de fondos.

Debemos, sin embargo, perfilar aún con mayor nitidez la descripción que estamos llevando a cabo. Para ello, procede señalar a continuación algunas de las más importantes características que la banca y los mercados financieros van adquiriendo en nuestros días, a tono con el proceso de reestructuración en el que están inmersos desde hace tiempo y que, sin duda, continuará en los años venideros.

(12) Véase al respecto el trabajo de Angel BERGES LOBERA (1987), “Mercados de capitales. Nuevas formas de financiación empresarial”, *Información Comercial Española*, marzo, pp. 135-143.

(13) Hay quienes distinguen conceptualmente entre la “Deontología” y la “Ética profesional”. Aquélla sería una concreción del deber moral, por referencia a la profesión; mientras que la “Ética profesional” se abriría a un campo más amplio, cuyo horizonte apunta hacia el bien común universal. *Acéptese o no esta distinción, lo que sí debe quedar claro es el hecho de que deontología, ética profesional, ética sociopolítica y ética económica no son compartimentos estancos, sino diferentes caras de una misma realidad, dialécticamente trabada.*

Concluiremos estas páginas, tal como prometimos, indicando algunos de los más importantes considerandos y requerimientos éticos, relacionados con las actividades bancaria y financiera, que deberían ser tomados en profunda consideración por parte de los agentes implicados, en el marco de este proceso de reestructuración y de cambio cultural al que nos referimos y en el que la banca y los mercados financieros se ven inmersos.

#### 4. Transformaciones recientes. Nuevos fenómenos en la actividad financiera

El gran público desconoce en buena medida la profesión bancaria. Tal vez radique en dicho desconocimiento la clave de la "mitificación" (14) del mundo de la banca y las finanzas. Porque, en efecto, la complejidad del sistema y de las operaciones, así como la gran tecnificación que el sector conoce en los últimos tiempos imposibilitan a los no iniciados a moverse con soltura en estos ámbitos. Esta dificultad se acrecienta, por lo demás, si consideramos que son los propios financieros quienes adoptan una actitud tecnocrática y un lenguaje críptico, inasequible a la mayoría. Tal vez no pueda ser de otra manera. Sin embargo, es indudable el hecho de que la economía real discurre cada vez más por los canales bancarios y financieros; y que estas instituciones han sabido evolucionar y desarrollarse de manera dinámica e innovadora para contribuir así a generar utilidad económica para el conjunto de la sociedad: prestación de servicios, redistribución y transformación de recursos.

¿Cuáles son, pues, los "nuevos fenómenos" a los que nos referimos en el título de este epígrafe?

Aparte del hecho cierto de que va siendo mayor la cultura financiera de los ciudadanos, hay dos grandes capítulos, estrechamente relacionados entre sí, que constituyen "novedad" en los últimos tiempos. Uno, más referido a aspectos técnicos ("desintermediación", "innovación", "liberalización"); y otro, que apunta hacia elementos más generales, cual es el de la "mundialización" de

(14) En un documento elaborado en 1990 por la Conferencia Episcopal francesa leemos: "Le développement de l'activité financière doit être démystifié: il faut éviter les jugements spontanés et globaux. Il est aussi vain d'en attendre des miracles que de la réprimer parce qu'elle serait source de calamités". "Pour une éthique des marchés financiers", *Documents Episcopats. Bulletin du Secrétariat de la Conférence des évêques de France*, n° 11, Juin 1990, pg. 5.

dichos mercados, en virtud de la dilución de las barreras geográficas. Digamos una palabra al respecto.

En primer lugar, es preciso reconocer que, en virtud de la liberalización, las actividades bancarias y los mercados financieros se han mundializado. La caída de las medidas proteccionistas es un dato inequívoco que favorece esta globalización de los mercados. Pensemos a título de ejemplo en el proceso que ha ido transformando desde la década del setenta el sistema financiero español. Este, que había estado, tradicionalmente, fuertemente intervenido, ha ido conociendo paulatinamente distintas reformas hasta llegar a la situación actual, exigida por nuestra incorporación a la Comunidad Europea, en la que, según algunos, yendo muchas veces más allá de “la letra” de las directivas comunitarias, goza nuestro sistema de una liberalización casi absoluta, con la que se favorecen operaciones bancarias y financieras de operadores españoles fuera de nuestras fronteras (15); y de operadores extranjeros en España.

Quiérase o no, la picaresca no tarda en aparecer para aprovechar la coyuntura. A título de ejemplo (por más que se trate de un asunto de menor envergadura), pensemos en el reciente fenómeno de lo que se ha bautizado con el “sutil” nombre de “deslocalización”. Se trata de que los bancos, al amparo de la libertad en el movimiento de capitales, prestan dinero a determinados clientes a través de sus filiales en el extranjero, a las que se han transferido previamente los fondos. Estos créditos, al no figurar recogidos en el balance de la entidad matriz, sino en el de su filial en el exterior, no entran en la aplicación del coeficiente de caja (16), con lo cual se elude de esa forma el cumplimiento de una norma dictada por el Banco de España.

(15) Véase al respecto el REAL DECRETO 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre Transacciones Económicas con el Exterior (BOE de 27 de diciembre de 1991) y las normas complementarias.

Para una detallada visión panorámica respecto a los puntos claves en la evolución reciente del sistema financiero español, véase el citado libro de Ramón CASILDA BEJAR, *Sistema Financiero Español. Banca y Cajas de Ahorro ante un entorno competitivo*, ed. cit., pp. 33-60, especialmente.

Para los aspectos jurídicos de este proceso de transformación reciente, remitimos a la ya citada obra de los profesores Luis de CARLOS y Juan FERNÁNDEZ-ARRESTO, *El Derecho del Mercado Financiero*, ed. cit.

(16) Véase: M.A. VALERO (1992), “Nuevos negocios al amparo de la libertad de movimientos de capitales. La gran evasión de la Banca”, *Mercado*, nº 546, 20 de julio, pp. 29 -31.

Este irreversible proceso de liberalización que comentamos, da como resultante un "liberalismo" casi químicamente puro, en donde las operaciones, como no podía ser de otra manera, se realizan según la ley de la oferta y la demanda; donde los mecanismos de intervención de los bancos emisores van perdiendo efectividad y peso específico, a la par que se van cediendo cotas crecientes de soberanía nacional; y donde, en definitiva, a falta de una autoridad mundial competente de manera universal, dicha tendencia liberal corre el riesgo de atribuir a la esfera financiera una autonomía que para muchos resulta excesiva y preocupante.

Ciertamente, dicha autonomía ha de ser respetada; sin embargo, tiene un límite, más allá del cual se tornaría ilegítima o cuando menos muy problematizable; a saber: cuando prescinde de servir a la economía real y se sitúa decididamente extramuros de los intereses sociales. Sería preciso mantener siempre abierta la cuestión: ¿para qué sirven los movimientos de capitales?, ¿qué servicios reportan a las sociedades? Porque, cuando se magnifica dicha autonomía, frecuentemente se está tratando de legitimar o de encubrir conductas y operaciones de dudosa eticidad, a las que apuntaremos más adelante.

Un nuevo fenómeno merece ser destacado: El mercado financiero no tiene "hora de cierre" ni vacaciones estivales. El desarrollo de las telecomunicaciones y de los sistemas de información permite su funcionamiento ininterrumpido las 24 horas del día durante todo el año. Esta situación, que permite aprovechar al máximo las oportunidades, asegurando riesgos en las variaciones de los tipos de interés y de cambio, nos vuelve a indicar la **conexión planetaria de la actividad financiera** y la complejidad creciente de sus productos (opciones, futuros, índices, etc.) (17).

Parafraseando al teórico de la información, nunca fue tan evidente el carácter de "*aldea global*" de nuestro mundo (18) ... y, entre otras cosas, como

(17) A título meramente indicativo, remitimos a las siguientes obras: Donald L. LUSKIN (1987), *Index Options and Futures*, New York, Wiley. J.D. KOZLOL (1987), *A Handbook for Professional Futures and Options Traders*, New York, Wiley. Entre nosotros, véase: Pablo FERNÁNDEZ y Gert PREGEL (1989), *Bonos convertibles en España. Opciones y valoración de instrumentos financieros*, Estudios y Ediciones IESE. Ver también: Begoña COSTALES GAMÓN (1990), "El mercado de opciones en España", *Información Comercial Española*, julio, pp. 119-130.

(18) Véase en este sentido Roy C. SMITH (1989), *The Global Bankers*, Penguin Books, New York.

señalaremos al final de este trabajo, nunca fue tan inaceptable la estrechez de miras que supone el desentenderse de la suerte de los países pobres y las economías menos favorecidas, alegando para ello criterios puramente técnico-financieros, por complejos que éstos sean.

Por supuesto, tampoco es de recibo abdicar por sistema de la "misión" que al sector financiero se le atribuye en el conjunto de las economías nacionales. La humanidad debería esforzarse por introducir en la propia entraña de la actividad económico-financiera un principio, que no por repetido, deja de ser imperiosamente necesario: la **solidaridad**.

A la luz de tal postulado, procede concluir estas páginas, tal como indicamos más arriba, apuntando hacia ciertos problemas éticos relacionados con la banca y las finanzas. Ya han ido saliéndonos al paso algunos de ellos, al hilo de las anteriores consideraciones. Sin embargo, conviene explicitarlos con mayor detenimiento y señalar otros, aunque sólo sea de manera enunciativa.

## 5. Algunos problemas éticos

Acabamos de mencionar la "misión" del sistema financiero en el conjunto de la economía. Aquélla, en esencia, no es otra que la de *favorecer la inversión productiva*. O si se prefiere, de una manera más precisa: su función en la economía consiste en encauzar medios de financiación hacia las unidades de gasto que, deseando ejercer decisiones de demanda en cuantía superior a sus propios recursos, han de acudir a fuentes externas de suministro de fondos. Consecuentemente, el cumplimiento de esta función se medirá por su contribución al logro de una *asignación eficaz* de los recursos disponibles.

Dicho en otros términos, desde el punto de vista "negativo": "Un Sistema Financiero que no sea capaz de ofrecer a la sociedad a la que sirve dinero abundante y barato, no es bueno" (19).

En hipótesis, cabría afirmar que, cuando, debido a ineficiencia, obsolescencia, incapacidad o falta de profesionalidad en sus agentes y elementos, un sistema financiero encareciera innecesariamente la estructura de costes de las empresas, mediante tipos elevados y comisiones desproporcionadamente injustas, se

(19) José JUNYENT DUOCASTELLA (1988), *Usos y abusos en la Banca española*, Ediciones Pirámide, Madrid, p. 97.

estaría cometiendo un gran perjuicio económico (y, por supuesto, ético) contra el conjunto de la sociedad.

Las empresas no tienen otro remedio que repercutir los costes financieros en el precio de venta de sus productos o servicios; por ello, cuando aquéllos son altos, los precios de venta también lo son. No tiene lugar, entonces, una competencia en igualdad de condiciones con las empresas de otros países del entorno; y dado que se funciona desde un escenario más inhóspito, la expansión de los negocios y, con ella, la generación de nuevos puestos de trabajo resulta mucho más difícil y problemática (20).

Por tanto, la ineficiencia del sistema financiero, no sólo resulta ser técnica y económicamente perjudicial para todos (trabajadores, parados, consumidores, capitalistas, etcétera), sino que, por lo mismo, es ética y socialmente inaceptable.

Debe, pues, quedar claro como afirmación general y, si se quiere, minimalista que la primera obligación ética del sistema financiero es la de cumplir adecuadamente la función que se le encomienda en una economía de mercado. Sólo es posible avanzar en exigencias de mayor enjundia ética, desde el adecuado cumplimiento de esta misión, que ya es un problema moral en sí mismo.

En el sistema financiero, según dijimos, quedan englobados tanto la banca (bancos, cajas), cuanto los mercados monetarios y los mercados de capitales (la bolsa). Por ello, a la hora de señalar algunos de los problemas éticos del sistema financiero, es conveniente hacer una distinción entre ambos subsistemas.

La bolsa es una institución del sistema financiero (21), un mercado público

---

(20) No estamos queriendo atribuir en exclusiva a la ineficiencia del sistema financiero la culpa de los males que afligen a la empresa española y que son causa del alto índice de desempleo que padecemos (en torno al 24%). Obviamente muchos otros factores coyunturales y externos inciden en esta situación. Sin embargo, no es menos verdad que cierta parte de culpa es atribuible a la ineficiencia de nuestro sistema financiero. Este se ha ido modernizando sensiblemente, pero aún le queda bastante trecho que recorrer.

(21) El mercado de valores ha sido reformado en el plano legal y reglamentario. En 1989 entró en vigor la Ley 24/1988 de reforma del mercado de valores. Algunas de las modificaciones más importantes son las siguientes: creación de la *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (CNMV); constitución de las *Sociedades y Agencias de Valores*, en sustitución de los antiguos agentes de cambio y bolsa; transformación de las juntas sindicales en *Sociedades Rectoras de las Bolsas de Valores*. Paralelamente se ha establecido un nuevo sistema de compensación y liquidación, basado en anotaciones en cuenta.

de libre acceso y en el que contratan aquellas sociedades que han sido admitidas a cotización. En la Bolsa se negocian valores (acciones, deuda, bonos, obligaciones, derechos de suscripción), sirviendo así de canalizador del ahorro, permitiendo incluso a los inversores más modestos acceder a inversiones de grandes empresas.

El tipo de actuación que los agentes económicos llevan a cabo en los mercados de valores (especulación, juego de la bolsa, etc.) no siempre ha sido aceptado con buenos ojos; y ello no sólo desde planteamientos de evidente rigorismo moral, sino también desde los ponderados juicios de un autor como el P. Joaquín Azpiazu. Este, ocupándose de la moral en la bolsa, escribe: "La mayor parte de las veces se encuentran las especulaciones tan llenas de fraudes, dolos y engaños, que por fuerza se convierten en malas... Y es la realidad: que de la especulación a la piratería hay un paso" (22).

Consiguientemente, aquí tenemos un importante campo de indagación ética: reconocida y aceptada la importancia de la función económica de la bolsa, ¿cuándo, por qué y bajo qué supuestos es ética la especulación? Los moralistas no descalificaron nunca en bloque y por sistema todo tipo de especulación, aunque distinguieron la buena (la que contribuye a nivelar el mecanismo de los precios y a estabilizar el mercado), de la mala (calificada por determinadas características subjetivas, tales como la búsqueda del lucro por el mero afán de ganancia, sin contrapartida ni utilidad para el bien común, etc.).

¿Hasta qué punto estas consideraciones de la moral tradicional siguen teniendo validez en nuestros días? He aquí, como decimos un apasionante campo de estudio desde la ética de los negocios (23).

(22) Joaquín AZPIAZU (1941), *Moral Profesional Económica*, Editorial Razón y Fe, Madrid, cap. XIII ("La Moral en la Bolsa"), pg. 253. Esta obra es el embrión de otra, más voluminosa, del año 1944 (*La Moral del Hombre de Negocios*). En esta última se recoge también el capítulo dedicado a la bolsa.

(23) Son clásicas las siguientes obras, de las que habríamos de partir para llevar adelante el estudio "actual" de la moralidad en la bolsa: Luis de MOLINA, *De Iustitia et Iure*; L. LESSIO, *De Iustitia et Iure*; DOMINGO DE SOTO, *De Iustitia et Iure*; O. von NELL-BREUNING (1928), *Grundzüge der Börsenmoral*, Freiburg i. Breisgau, Herder.

Por lo que se refiere a artículos de revistas cabe citar, entre otros: M. de MAGUREGUI (1927), "La especulación bursátil y sus efectos", *Razón y Fe*, 79, pp. 128-145; Gonzalo HIGUERA (1977), "Ética y Bolsa", *Pentecostés*, vol. 50, n.º XV, julio-septiembre, pp. 169-184; Ildelfonso CAMACHO (1978), "La especulación y sus efectos sobre el bienestar social y la

La especulación financiera ha tenido y, en cierta medida, sigue teniendo mala prensa no sólo, como acabamos de decir, entre los moralistas, sino también incluso entre las autoridades monetarias. Los primeros se oponen a dichas prácticas alegando que no crean verdadera riqueza, que no se trata de una actividad productora de valor añadido. Los segundos temen alteraciones y desestabilización en los mercados, que repercutan luego de manera negativa en el cuadro macroeconómico.

Hay que matizar con cuidado estas afirmaciones. Sin entrar en un detallado análisis de la ética de la especulación, podemos dejar sentadas algunas consideraciones básicas.

En principio, las pérdidas y ganancias resultantes de operaciones especulativas en los mercados de capitales no tienen por qué ser consideradas ilegítimas. Al contrario, desempeñan un papel muy positivo para el funcionamiento de la economía y el conjunto de la sociedad. Puesto que se trata de mercados muy transparentes, constituyen un privilegiado indicador económico, permitiendo la valoración del grado de desarrollo de los sectores, las empresas o la economía nacional.

Por otra parte, y en línea con lo anterior, diversos mecanismos bursátiles contribuyen en buena medida a civilizar y moralizar el *capitalismo salvaje*. Tal es el caso, por ejemplo de las ofertas públicas de adquisición (OPA). Cuando el mercado hace ver que una empresa está siendo mal administrada y entra en situación crítica, cabe poner en marcha una OPA. Con ella, se trata de modificar la propiedad de la empresa, para, desde una gestión más eficiente, adaptarse a la coyuntura y reflotar el negocio.

Ahora bien, qué duda cabe, dicho mecanismo, positivo en principio, puede ser también usado con fines poco éticos.

Por supuesto, a los poderes públicos les corresponde asegurar la transparencia de las transacciones y evitar las fluctuaciones excesivas en estos mercados, instrumentando políticas de crecimiento sostenido a largo plazo. También es competencia suya legislar en el sentido de que se aseguren unas pautas de conducta que tiendan a garantizar la justicia en los mecanismos técnicos de los

---

distribución de la renta y riqueza", *Corintios XIII*, nº 8, pp. 97-124; Carlos MOREDA DE LECEA (1992), "La especulación", *Boletín de Estudios Económicos*, vol. XLVII, nº 147, diciembre, pp. 369-389.

mercados y se defiendan los intereses de los inversores (24).

Sin embargo, a nadie se le escapa que dichos mercados y prácticas especulativas son, como decimos, potenciales fuentes de actuaciones éticamente reprobables. Por supuesto, tal será siempre el caso, cuando desde ellos se atente contra objetivos sociales legítimos.

Pensemos, por seguir con el ejemplo, en una OPA o en una venta que conlleve graves consecuencias para los empleados de la compañía o notables pérdidas para los accionistas... Pensemos también en los fáciles enriquecimientos sin riesgo alguno, procedentes de la utilización de información privilegiada (*"Insider Trading"*) y en los llamados "delitos de iniciados" (25)... Con tales prácticas se atenta directamente contra la "transparencia" de dichos mercados, que es su más firme baluarte legitimador; pero las repercusiones van mucho más allá y pueden tener una grave incidencia en el tejido socioeconómico. Entonces, y en similares casos, sí procede apelar al principio de solidaridad social y tildar de injustas e inmorales dichas actuaciones.

Habrà, pues, "especulación" en sentido peyorativo (y éticamente reprochable) siempre que se atente contra la finalidad social de la empresa, la solidaridad y, sobre todo contra la igualdad de oportunidades en los mercados financieros. (cosa que ocurre, por ejemplo, cuando se manipulan las cotizaciones y se alteran artificialmente los precios de los valores cotizados).

En definitiva, pues, se podría afirmar que *el corazón del problema ético referido a la Bolsa no es sino un capítulo particular del gran asunto moral que supone la determinación del precio justo de las cosas* (ya se trate de bienes, de servicios o, como es el caso, de valores) (26).

(24) Véase, en nuestro caso, el REAL DECRETO 629/1993, de 3 de mayo, sobre normas de actuación en los mercados de valores y registros obligatorios (BOE, nº121 del viernes 21 de mayo de 1993). *Interesa, para nuestro tema, sobre todo el Capítulo II ("Códigos de conducta")*, integrado por los artículos 2 y 3 de dicho Real Decreto.

(25) Para estos problemas, véase, por ejemplo: A. ARROYO (1979), *La manipulación de las Cotizaciones de Bolsa*, ICAI, Madrid (interesa casi exclusivamente la Segunda Parte, pp. 97-160). A. LÓPEZ CABALLERO (1991), "¿Qué es el *Insider Trading*? Juicio sobre su valor ético", *Razón y Fe*, nº 1109, marzo. Ver también: M. PRAT RODRIGO (1990), *El uso ilegal de la información privilegiada en las ofertas públicas de adquisición de acciones (EE.UU. 1933-1988)*, Madrid.

(26) "El problema general de la moralidad o inmoralidad de las operaciones de Bolsa me parece que no es sino un simple corolario de otro mucho más amplio: el problema del justo precio.

Dicho lo anterior respecto a la moralidad del que hemos denominado "Subsistema de inversiones financieras", debemos dirigir de nuevo nuestra atención hacia los otros elementos del sistema financiero: la *banca universal* y los demás mecanismos de *financiación especializada*, a los que nos hemos referido anteriormente. También aquí encontraremos campo abundante para el análisis ético.

Señalemos, pues, para dar por finalizadas estas consideraciones, algunos de aquellos aspectos, referidos, sobre todo, a la ética de la banca (27).

Dejaremos un tanto de lado otros asuntos relativos a la deontología profesional del banquero y a la consideración del oficio en sí mismo. Porque, pese a las reticencias tradicionales frente a los que ejercen una profesión que consiste en *comerciar con dinero*, el oficio de banquero es, sin ningún género de duda, no sólo tan legítimo y respetable como cualquier otro, sino que la profesión bancaria, en principio, ha de ser considerada como el seguimiento de una vocación en la cual la persona puede desarrollar sus capacidades y contribuir en gran medida al aumento de la justicia social, elevando la calidad ética de la vida económica (28).

En efecto, La Bolsa es un mercado de valores donde éstos se compran y venden. Luego la principal cuestión sobre la que ha de recaer el juicio del moralista es la justicia de estas compraventas... con tal que determinemos el justo precio de estas operaciones, tenemos zanjada la cuestión" (J. AZPIAZU, o.c., ed. 1941, pg. 245).

(27) El P. Joaquín AZPIAZU, en las obras anteriormente citadas, tanto en su edición inicial y más breve, del año 1941, cuanto en la posterior del año 1944 (*La Moral del Hombre de Negocios*), se ocupa de la cuestión, principalmente en términos "subjetivos", dedicando un capítulo a "La Moral del Banquero". A nosotros, sin desdeñar, en absoluto, esta aproximación, nos va a interesar, sobre todo, apuntar a consideraciones más generales respecto a la Banca como institución.

Resulta muy sugerente para nuestro objetivo la lectura del artículo de Luigi LOMBARDI VALLAURI (1990), "Ética e Banca", publicado en *Etica degli Affari. Rivista di Informazione e Ricerca su Argomenti Connessi alla Valutazione Morale dell' Attività Economica*, anno III, nº 2, pp. 39-50. Al final de dicho artículo se incluye un "cuestionario" en el que se enumeran algunos problemas éticos del mundo de la Banca. Nosotros, por no alargar en exceso estas páginas, no haremos mención a todos ellos, sino tan sólo a aquellos que consideramos más relevantes.

(28) "Son los banqueros y los bolsistas a manera de personas que, colocadas en lo alto de la vida económica, ven campos inmensos de fertilización y a los cuales pueden acudir con sus bienes.

En el orden de la economía, ninguno como ellos tiene tan íntima relación con el bienestar

Estamos, pues, de acuerdo con Yves Bachelot, cuando afirmaba lo siguiente, refiriéndose a los que cuestionan desde ciertos escrúpulos y prejuicios morales el ejercicio de la profesión bancaria: "Ce problème nous semble totalement dépassé: nous considérons notre métier comme un beau métier. Il n'est pas plus immoral de faire commerce d'argent que de loisirs, d'assurance ou de produits manufacturés dont l'utilité n'est pas toujours évidente. Si problème il y a, c'est celui de notre civilisation, pas celui du banquier" (29).

Tal como dejamos dicho páginas atrás, la preocupación clásica de los moralistas católicos en este ámbito de la ética bancaria, ha girado tradicionalmente en torno al problema de la *usura* y el préstamo con interés. Como pone de manifiesto la enorme bibliografía al respecto, fue éste un asunto recurrente en el pasado, que, en modo alguno ha pasado de moda. Antes al contrario, hoy en día debe seguir también formando parte de la ética aplicada a la banca.

Más allá de las razones históricas para pasar de la condena del préstamo con interés a su paulatina aceptación y legitimación por parte de la Iglesia y del conjunto de la sociedad, lo que interesa es captar la pertinencia de una crítica y vigilante mirada en *pro* de la justicia en la relación entre la banca y el cliente prestatario.

Porque, en definitiva, la instrumentación jurídica de los préstamos y créditos, con frecuencia, resulta ser muy cuestionable desde el punto de vista ético. Nos referimos, sobre todo, a la forma en que la banca, como prestamista, pretende recuperar el principal de los capitales prestados y los intereses devengados por los mismos en las operaciones correspondientes.

Afortunadamente contamos hoy en España con una legislación que ha ido poniendo coto a un *modus operandi* que cabría caracterizar directamente de usurario y que era moneda corriente en nuestro sistema crediticio hasta hace unos años (30).

de la sociedad o con el llamado bien común de la misma; ninguno, por consiguiente, tiene mayor obligación que ellos de practicar la excelsa virtud de la justicia social, que es la gran virtud de quien tiene que atender y de quien atiende a más de sus propios negocios al bienestar ajeno" (J. AZPIAZU, *Moral Profesional Económica*, ed. cit., p. 238).

(29) Y. BACHELOT (1983), "Role et fonctions de la Banque traditionnelle", *Le Supplément*, nº 144, Février, p. 16.

(30) Concretamente, hasta que el Banco de España, publicó su Circular número 15/1987, que desarrolla y precisa las obligaciones emanadas de la Orden Ministerial de 3 de mayo de 1987 sobre liberalización de tipos de interés, comisiones y normas de actuación de las entidades.

En el trabajo anteriormente citado de José Junyent (31) se analizan en detalle algunas de las prácticas a que nos estamos refiriendo. Todas ellas se refieren a tipos de créditos que hoy resultarían ilegales, pero que hace unos años eran sin duda "inmorales", por extendida que estuviera su utilización y al margen de que la legislación permitirá dichas injusticias. Eran estos, entre otros, los siguientes:

1. Aplicación de un interés superior al pactado.
2. Aplicación de un interés superior al pactado y pagar las amortizaciones por adelantado (vencimientos anticipados).
3. Aplicación de una fórmula incorrecta de cálculo, que exige al deudor pagos periódicos a lo largo de un período anual y se le amortiza a éste la deuda, en una sola vez y al final del período anual.
4. Aplicación de una fórmula incorrecta de cálculo, que exige al deudor pagos periódicos a lo largo de un período anual y por vencimientos anticipados, amortizándosele a éste la deuda, en una sola vez y al final del período anual (32).

Otras prácticas "usurarias", en la línea de lo anterior, tienen que ver con el tema de las "aproximaciones desleales". Concretamente, Junyent señala las siguientes:

1. Considerar el año de 360 días a efectos de cálculo del tipo de interés y de 365 a efectos de cobros de intereses.
2. Pactar en las pólizas de crédito pagos trimestrales y efectuar el cargo correspondientes cada 90 días.
3. Pactar en las pólizas de crédito un interés anual a pagar trimestralmente o mensualmente, día a día, y considerar el año a efectos de cálculo de intereses de 360 días.
4. En el caso de préstamos concedidos en una fecha intermedia dentro de un trimestre natural (que son la mayoría) y en el cual se pacta el cobro de una comisión trimestral, cobrar el total de la comisión trimestral durante la fracción de trimestre que media entre el día de la concesión del préstamo y el primer día del trimestre natural siguiente (33).

Todas estas prácticas, como hemos dicho, siguiendo a Junyent, eran comunes

(31) José JUNYENT, *Usos y Abusos en la Banca Española*, ed. cit.

(32) El lector interesado puede encontrar en la obra citada de JUNYENT la cuantificación económica de lo que la Banca ha estado "ganando" con estas prácticas inmorales.

(33) El monto total que la Banca española se embolsó por este capítulo en el año 1986, según las estimaciones de JUNYENT, supera los 32.100 millones de pesetas...

en la banca española hasta que la autoridad económica legisló explícitamente en contra. Por ello, no deja de resultar, cuando menos un tanto cínico el hecho de que determinados bancos (tal es el caso, por ejemplo, del grupo de la banca pública: *Argentaria*) pretendan subirse ahora al carro de la "ética" y editen lujosos libros para regalar a sus clientes en los que se contienen lo que llaman *Los Principios. El Estilo*, y en donde, so capa de innovación, lo que se viene a hacer es poner por escrito, como si fuera un mérito propio y una manera más ética de gestionar el negocio bancario, lo que *no pasan de ser exigencias e imperativos legales de obligado cumplimiento* para todo el sector.

Dejemos de lado las consideraciones anteriores y demos por válido éticamente el comportamiento que se atenga a la legalidad actualmente en vigor. Sin embargo aparecen ante nosotros nuevos y serios problemas éticos.

Aun cuando pudiéramos asumir que, al menos en hipótesis, la fijación del tipo de interés, del *justo precio del dinero*, pudiera venir dada por el mecanismo de mercado, las *consideraciones "cualitativas" del dinero* nos introducen en otro complejo asunto, que en modo alguno podemos dejar de lado.

Lo que estamos queriendo decir es que, si bien la economía de libre mercado (y en la medida en que el mecanismo de mercado funcione correctamente) resulta, en principio, capaz de fijar el precio justo del dinero con bastante aproximación, no ocurre lo mismo a la hora de discernir y discriminar cuál es el dinero justo y cuál es el dinero éticamente inaceptable.

Es éste un problema del que la banca no puede desentenderse, aduciendo que el dinero no tiene color o apelando a legitimaciones similares, de escaso o nulo calado moral. En este sentido hacemos nuestras las palabras de Lombardi, cuando, en el artículo anteriormente citado, afirma que no es lo mismo el dinero fruto de la droga, el tráfico de armas, las prácticas mafiosas, o la prostitución, que el dinero fruto del trabajo serio al servicio del hombre y del ahorro.

¿Cómo podría la Banca distinguir el *dinero sucio* (34) del limpio? Se trata,

---

(34) En el año 1992 el periodista Melchor MIRALLES SAGRO publicó un libro que lleva por título, precisamente: *Dinero Sucio. Diccionario de la Corrupción en España*, (Ediciones Temas de Hoy).

La lectura de este tipo de obras de "investigación periodística", lejos de desanimarnos, nos debe reafirmar en el convencimiento de la necesidad de luchar por introducir dosis crecientes de moralidad en la vida social, política y económica, si de verdad queremos contribuir a la construcción de un mundo más habitable.

sin duda de una tarea casi imposible (evaluar la "calidad" del dinero, cuya más inmediata y casi única caracterización tiene que ver con la "cantidad"). Con todo, por paradójico y complicado que ello pudiera resultar, las instituciones bancarias que no se preocupen de investigar acerca del origen del dinero que aceptan en depósito, son, cuando menos, cómplices por omisión de acciones, tal vez, éticamente cuestionables (dinero negro, dinero evadido, etcétera).

*Sensu contrario*, las instituciones que quieran llevar a efecto una gestión del negocio bancario en la que se tengan presentes los requerimientos éticos, deberán poner en funcionamiento mecanismos que permitan discriminar la calidad del dinero. Tal vez en un futuro no muy lejano se institucionalice algún tipo de "Comité ético", encargado de "seleccionar" el dinero que se acepta y de excluir aquel que ofrezca dudas respecto a su procedencia.

En este punto es donde más claramente se podrá comprobar en el futuro lo que afirmábamos más arriba respecto a que la toma en consideración de criterios y valores éticos no tiene por qué ser necesariamente contraproducente para la banca. Por el contrario, cabría aventurar como hipótesis que hoy en día ya es un elemento "diferenciador" entre instituciones bancarias y que el público no permanece indiferente ante la calidad moral del banco con el que trabaja.

También aparecen aspectos éticos cuando consideramos la actividad bancaria, no ya desde el punto de vista de la institución que acepta depósitos, sino cuando nos fijamos en la utilización que hace de ellos. Es decir: *los aspectos éticos de la inversión*. ¿Qué valores, además de los estrictamente económicos habrían de ser puestos en juego a la hora de llevar a cabo una inversión? ¿Qué criterios éticos, al margen de los estrictamente económicos -TIR, VAN, retorno de la inversión, etc- habría que considerar?

Esta preocupación por la moralidad de las inversiones es cada día más evidente. Por ello, los bancos y otros organismos e instituciones del sistema financiero, que manejan grandes capitales y que, consecuentemente, tienen la posibilidad de aplicarlos en distintos negocios, van siendo cada vez más sensibles a esta temática. A título de ejemplo, piénsese en la emergencia de los llamados *Green Funds*, relativamente importantes en países tales como Alemania, Suiza, Gran Bretaña o Noruega (35).

(35) Para esta temática, véase D. KOEHLIN & K. MULLER (ed.) (1992), *Green Business Opportunities: The Profit Potential*, Financial Times & Pitman Publishing, London.

En definitiva, no es indiferente, ni desde el punto de vista ético, ni siquiera desde consideraciones estrictamente técnico-financieras, el uso que se haga del dinero depositado en la banca, en los fondos de pensiones o en cualquier otra institución del sistema financiero. Y ello no sólo por lo que respecta a las decisiones de inversión y financiación de éste o aquel negocio concreto; sino también por el tipo de cliente al que se le conceden créditos y préstamos.

Estas afirmaciones nos sitúan en línea con otro de los problemas éticos que merecerían ser abordados con cierto detenimiento: **la relación de la banca con el Tercer Mundo.**

Habida cuenta de la dificultad que muchos bancos occidentales han tenido a la hora de recobrar los capitales prestados a los países que aún hoy sufren las consecuencias de la llamada "Deuda externa", podemos afirmar que *resulta claramente un mal negocio desentenderse del modo como va a ser usado el dinero prestado.* Obviamente no es lo mismo que los créditos se apliquen en inversión productiva a que sean despilfarrados alegremente, sean desviados a los bolsillos particulares de la oligarquía dominante o se utilicen para mantener situaciones de inaceptable injusticia. En el primer caso existe una mayor probabilidad de recuperar el principal más los intereses; en el segundo, dicha probabilidad es muy remota.

## 6. Epílogo

Estos que hemos ido señalando a lo largo de las últimas páginas y muchos otros asuntos que hemos dejado conscientemente al margen, podrían dar materia para distintos estudios respecto a la ética del sistema financiero (bolsa y banca, principalmente) (36).

Aquí, ante todo, hemos tratado de identificar el amplio abanico de posibilidades que se despliega ante nosotros, cuando nos acercamos a estos dominios. Es, tal como titulamos al principio de estas páginas, una *Agenda* de temas éticos, que requerirían, cada uno de ellos, ser estudiados monográfica y sistemáticamente.

---

(36) ¿Cómo conciliar el interés del cliente, el del banco y el de la sociedad en su conjunto? Si pensamos, por ejemplo, en el caso de una empresa en dificultades, ¿cuándo es ético cancelar un crédito; cuándo, prorrogarlo? ¿Hasta dónde es legítimo el secreto bancario? ¿Qué cabe decir de la relación entre la banca (*plutocracia*) y los partidos políticos (*partitocracia*)?... La lista podría continuar...

La envergadura teórica de un proyecto académico como el que aquí se apunta exigirá, sin duda alguna, mucho esfuerzo y dedicación. Con todo, siempre habrá merecido la pena el trabajo que hayamos de realizar, si, por lo menos, con ello se consigue dejar en claro que, contra lo que frecuentemente se da por sentado, *el sistema financiero necesita incorporar como parte consubstancial a sí mismo y como garantía de su adecuado funcionamiento la preocupación por los valores éticos y los criterios morales.*



*Revista de Fomento Social*, 49 (1994), 413-436

## La cultura costarricense: entre los mitos nacionales y la “miamización”

---

*Por razones comprensibles, nuestra revista -como en general los medios de comunicación españoles-, suele dedicar una atención privilegiada a algunos países centroamericanos, tradicionalmente convulsionados, como Nicaragua y El Salvador. Sin embargo, de Costa Rica -el país más estable, desarrollado y democrático del área- se habla muy poco por nuestros lares. El trabajo de la profesora Magda Zavala analiza con profundidad y clarividencia las razones de la peculiaridad de este país, verdadera “excepción centroamericana... (1)*

---

Magda ZAVALA (\*)

---

(\*) Profesora de Literatura Costarricense y Centroamericana en la Universidad Nacional Heredia de Costa Rica.

(1) Alude con frecuencia la autora a los sucesos de 1948. Para comprenderlo conviene saber que el 12 de febrero de 1948 se celebraron en Costa Rica elecciones presidenciales resultando

---

ESTUDIOS

---

Muchas razones se han dado a la particular manera costarricense de organizar su vida política y social, destacando en ello el carácter estable y pacífico de la convivencia, así como el florecimiento de su economía y cultura durante el siglo XX. La eliminación del ejército en 1949 y la estabilidad del país le han procurado un lugar distinguido en la región. Quizás el aspecto que más particulariza la idiosincrasia nacional es el de su cultura política.

La excepcionalidad tica (2), no sólo imagen de exportación sino verdadero sentimiento nacional, en el marco de una región de terremotos y convulsiones sociales y militares, ha producido en el costarricense medio un sentimiento cercano al del habitante de una isla desprendida por sus prácticas políticas del resto del istmo.

Entre las causas de esta particularidad se señalan la pobreza y el aislamiento colonial, que dejó a Costa Rica fuera de las miras de las potencias, permitió el minifundio y las relaciones sociales bastante menos verticales que en el resto de Centroamérica, y la importancia de la raíz social y racial de los inmigrantes. También se habla de la escasez de indígenas a la llegada de los españoles y de la naturaleza cacical igualitarista de esas sociedades, diferente a las poblaciones de mayor influencia mesoamericana. Por otra parte, hay quienes creen que el pueblo costarricense cuenta con una especie de sabiduría innata que lo lleva a evitar las confrontaciones, de ahí que esté dispuesto, en el orden social, a un reparto más equitativo de los bienes materiales y simbólicos.

Las condiciones anteriormente indicadas habrían provocado un clima favo-

---

elegido el candidato del partido Unión Nacional, Dr. Otilio Ulate. Pero el presidente cesante, Picado, en connivencia con los comunistas -cuya influencia se dejaba sentir en Costa Rica desde 1944- declaró inválidas las elecciones. Ello desencadenó una guerra civil, apoyando los socialdemócratas liderados por el Dr. Figueras, "paladín" de la causa constitucional, al presidente electo, y rebelándose frente al gobierno de Picado y sus aliados comunistas. A empeorar las cosas contribuyó el hecho de que el ejército nicaragüense interviniera al lado del gobierno de Picado y de sus aliados los comunistas. La guerra terminó con la constitución de un gobierno provisional presidido por Figueras -que recibió el apoyo del presidente electo Ulate- y la creación de una comisión para redactar una nueva constitución. Sin embargo a finales de año se produjo un conato de nueva invasión de tropas nicaragüenses ya que Picado, amigo de Somoza, se había refugiado en Nicaragua. En diciembre de ese mismo año 1948, fue disuelto el ejército en Costa Rica. (Nota de la redacción).

(2) Como conocen seguramente nuestros lectores, los costarricenses son conocidos familiarmente en América Latina como "ticos". (Nota de la redacción).

table a las ideas liberales que orientaron el Estado costarricense durante el largo periodo que va desde 1870 a 1940. Efectivamente, luego de la independencia surgieron, y se enraizaron, políticas culturales democratizantes, tales como la universalización de la educación primaria (que mediante una ley de 1886 se convierte en gratuita, obligatoria y costeada por el Estado); la educación de las mujeres (aunque éstas permanecen sin derecho a voto hasta 1949) y la formación de los maestros en una Escuela Normal, ya en la década de 1840 a 1850. El Estado se perfila desde entonces en su función educativa.

El asentamiento de las ideas liberales en Costa Rica sedimentó valores que han distinguido su identidad nacional, tales como la defensa de la participación popular, el logro del derecho a la libre expresión, asociada a la libertad de prensa (la imprenta había llegado en 1830 y hacia 1870 se inicia la producción periodística), el desarrollo del pensamiento positivista, la creencia rotunda en el progreso y una fuerte búsqueda de igualdad en las relaciones sociales y, particularmente, en las imágenes, símbolos y representaciones de la nacionalidad.

Una serie de ideas conservadoras, sin embargo, mantuvieron vigencia y otras fueron ganando terreno; de ese modo se limita el carácter laico de la educación que, aunque en manos de seculares, incorpora fuertes contenidos religiosos. Una perspectiva similar exige que el Estado tenga una religión oficial. Además, la universalización de la enseñanza primaria supone, al mismo tiempo, la exclusión de los sectores mayoritarios de la educación secundaria y universitaria que se reserva a los hijos de familias acaudaladas. Así se explica en parte el cierre de la Universidad de Santo Tomás la cual, fundada en 1843, expira en 1888... Importantes ambigüedades como éstas van a caracterizar la vida cultural del país en los ámbitos público y privado desde entonces hasta el presente.

La construcción simbólica del concepto de patria y el discurso de la nacionalidad pasa por una amalgama de valores venidos de todas estas fuentes; a éstos se suman los propósitos de incorporar imágenes y símbolos con los cuales puedan identificarse los sectores populares. Así se conforman los héroes nacionales del tipo de Juan Santamaría y demás personalidades de la Campaña Nacional de 1856 (contra los invasores norteamericanos comandados por William Walker), a los que los intelectuales liberales reinterpretan para darles un lugar funcional en su proyecto (Molina, 1992:183).

## Creación de la nacionalidad

Poco antes del fin del siglo XIX, importantes sucesos transforman la vida social costarricense. La Iglesia Católica, excluida del terreno político por los gobiernos liberales, sobre todo con la expulsión de los jesuitas ocurrida en 1884, se organiza en el Partido Unión Católica en 1889 y funda periódicos. La zona atlántica recibe el asentamiento del enclave bananero estadounidense, la United Fruit Co., los intelectuales liberales se organizan en el grupo de presión llamado El Olimpo y aparecen las reivindicaciones fundadas en los valores arielistas y antiimperialistas.

La Costa Rica de 1900 se encuentra en plena definición de su identidad. Las concepciones de sí se materializan en una serie de mitos nacionales especialmente caros a un grupo nutrido de los escritores (Aquileo J. Echeverría, Manuel González Zaledón, Pío Viquez...): Costa Rica, la nación agraria idílica de relaciones patriarcales exitosas, de igualitarismo racial y social, paz y trabajo. Sin embargo, importantes escritores y ensayistas tales como Omar Dengo, Joaquín García Monge y Moisés Vincenzi, influidos por los ideales socialistas, impugnan ya desde entonces esos mitos de fundación y el discurso nacional que los concreta (Ovares, Rojas, Santander, Carballo, 1993:23-1-41).

No obstante los esfuerzos en sentido contrario, la cultura oficial tanto por sus contenidos (una especial lectura de la historia patria) como por sus rituales, afianza una idea de nacionalidad excluyente en múltiples sentidos, puesto que se la moldea según las características de los sectores criollos o blancos, habitantes de los valles centrales intermontanos. A los rasgos de este "tico" se suman algunos sonos y bailes típicos de El Guanacaste visto como una adición folklórica.

Excluidos totalmente de esta imagen se ven los indígenas y los grupos afroamericanos de la costa atlántica (quienes por una ley consuetudinaria no podían habitar en el Valle Central), con lo cual un país diverso desde el punto de vista cultural y étnico, construye una imagen de sí homogénea e idílica.

Ese momento fundacional ve confrontarse a sectores sociales que ya hacia 1900, y gracias al negocio floreciente del café, se han diferenciado notablemente. Una fuerte oligarquía cafetalera agroexportadora domina la vida política y cultural, en concordancia con los designios de las metrópolis, y en particular de los Estados Unidos, aunque no sin conflictos. Al sector cafetalero se debe la fundación del Teatro Nacional (hermoso palacio parisino asentado en el centro

de una aldea) en 1897 y el impulso de las Bellas Artes bajo las definiciones neoclásicas y románticas, especialmente representadas por retratistas y paisajistas.

Los conflictos ideológicos que vive entonces el país hacen impacto en los distintos ámbitos de la cultura. Por ejemplo, la escuela, importante semillero para la formación del modelo de ser humano que pretendía el Estado Liberal, incorpora con Mauro Fernández, en 1903, los métodos norteamericanos de enseñanza y con García Monge las ideas pedagógicas de Makarenko (Delgado, Molina, Polimeni: 1977,15).

Pueden citarse también importantes repercusiones en la literatura, sus productos y sus procesos, el más memorable de todos, quizás, la famosa polémica entre Carlos Gagini y Ricardo Fernández Guardia a propósito del tipo de literatura que requería Costa Rica, que llevó a una confrontación mayor entre nacionalistas y cosmopolitas entre 1894 y 1900. El triunfo de los nacionalistas consagra el costumbrismo y, luego el realismo social, en calidad de modelos canónicos de la literatura costarricense. A esta razón parece deberse también el ingreso tardío y poco creativo de las vanguardias poéticas, teatrales y musicales.

Otro tanto ocurre en la plástica. Pocos años después surge la llamada "generación nacionalista" en pintura, Fausto Pacheco, Margarita Bertheau, Manuel de la Cruz González, seguidos, a partir de 1930, por artistas que han incorporado la experiencia de los muralistas mexicanos tales como Max Jiménez, Francisco Zúñiga y Nestor Zeledon (Rovinski, 1977:43); heredero de la generación nacionalista es también Francisco Amighietti, grabadista, pintor y poeta octogenario y productivo en la actualidad.

Los intentos de aproximación de las esferas culta y popular a través de modelos estéticos que, como el costumbrismo, dan espacio a formas de expresión popular dentro de la cultura letrada, originan una línea folklorista de largo aliento en la literatura costarricense. Algo similar ocurría en la plástica con la aparición de los paisajistas de perspectiva nacional. Este énfasis no impide, sin embargo, por una parte, el desarrollo de líneas estéticas cosmopolitas que buscan legitimidad y arraigo, y por otra, la vigencia de un arte y una cultura populares ignorados por la oficialidad.

La cultura popular costarricense de la primera mitad del siglo XX sufre una fuerte "mexicanización". La influencia de México en el área centroamericana alcanza los tiempos precolombinos y es reconocible en el lenguaje cotidiano (fuertemente marcado por el náhuatl). La imagen de México, difundida por los

medios de comunicación (la radio y el cine), lleva al campesino costarricense a identificarse, hasta hace muy poco, mediante símbolos mejicanos: la canción ranchera, los charros y los mariachis. Estos fenómenos no son, sin embargo, captados por las artes que permanecen fieles al modelo que dictan los mitos nacionales.

### **Patria de maestros**

Hasta 1941, fecha en que se funda la Universidad de Costa Rica, el magisterio representa uno de los espacios más fecundos de expresión de la intelectualidad costarricense y uno de los pocos donde alcanzaban a expresarse grupos provenientes de los sectores populares de ahí que, dada la naturaleza de las luchas sociales que emprende, cumple un importante papel.

La dictadura de los Tinoco (1917-1919) y la agitación que producían los ecos de la revolución rusa crearon un clima contestatario y, en cierto modo, esperanzador, en el que maestros e intelectuales participan de manera protagónica. En este periodo se reactiva la conciencia antiimperialista que había sido nutrida por José Martí Rodó y el arielismo hacia el fin del siglo XIX. Las consignas apuntan a la defensa de la nacionalidad amenazada, al rescate de los valores de raíz hispánica y la forja de la patria, ya no sólo entendida bajo el modelo liberal, sino como su superación mediante la justicia y la solidaridad social.

La cultura escolar animó el discurso nacional y sus representaciones, especialmente subrayados en himnos, proclamas, canciones típicas y relatos acerca de los héroes de 1856 y la fundación de la patria. A través de ella llega hasta nuestros días.

Fuera de los mitos y creencias colectivas, este momento dejó un legado innegable: la escuela primaria y secundaria eran una verdadera unidad de cultura que cumplía funciones difusoras del saber letrado y servía de instrumento de movilidad social. Sin embargo, esta cultura escolar dejaba poco espacio a las manifestaciones artísticas y culturales de vanguardia, así como toda expresión que no se ajustara a una estrecha moral de propósitos pedagógicos.

### **Los excluidos**

Si las letras, las artes plásticas y, en cierto modo, la música, asumen en los

primeros cincuenta años del siglo XX una perspectiva folklorista, acorde con el tipo de sociedad que entonces acogía el país (de mayoría rural y con una urbanización hecha con recién llegados del campo), la actitud oficial, cerrada sobre valores, actitudes e instituciones provincianos, impedía no sólo la diversificación de las ideas estéticas, sino el arraigo mismo de los artistas que llegan a sentir la necesidad de autoexiliarse en busca de espacios más propicios para la vida personal y la acción artística.

Así ocurre con artistas de la talla de Francisco Zúñiga (pintor y escultor de reconocida fama internacional), de Chavela Vargas, cantautora de gran talento; de las escritoras Eunice Odio (poeta vanguardista conocida en muchos casos por su segunda nacionalidad), y Yolanda Oreamuno, ambas nacionalizadas mexicanas y fallecidas prematuramente en la indigencia. Carmen Lyra, importante figura de la cultura costarricense de la primera mitad del siglo XX, muere en 1949 exiliada en México. Una historia oculta de intolerancia y poca apertura ideológica y artística hace su aparición en los hechos, aunque nunca en la historia escrita del país.

Quizás es Yolanda Oreamuno quien de manera más directa se enfrentó a la cultura oficial costarricense, tanto por sus opciones vitales como mediante la escritura, principalmente sus ensayos críticos titulados "Protesta contra el folklore" (1943) y "El ambiente tico y los mitos tropicales" (1938). En el primero se queja por la exclusividad con que se asume en Costa Rica el modelo folklorizante idílico que tiende, según su criterio, a paralizar la vida artística del país; en el segundo, alude con ironía a los que considera rasgos reales de identidad, a saber, la pasividad o ausencia de espíritu de lucha que lleva a rehuirla en cualquier circunstancia, el choteo o rebajamiento del otro mediante la burla y lo que llama "mitos tropicales" de exportación turística, entre ellos la "demoperfectocracia" o democracia pasiva que se reduce a la existencia de leyes que, o funcionan selectivamente, o son simplemente inoperantes.

### **Del lugar ameno a la metrópolis**

A manera de síntesis podemos decir que, hasta cerca de 1950, la cultura costarricense estuvo apremiada por la conformación y asentamiento de la nacionalidad; a partir de ese momento, por la búsqueda ansiosa del "progreso", entendido como desnacionalización modernizadora que lleva al logro de

condiciones de vida propias de las metrópolis, en particular de los Estados Unidos. Ese país modelo empieza a reemplazar a Francia en los ideales de las clases dirigentes, ya hacia fines del siglo XIX; a partir de 1950, se acentúa la búsqueda del modo de vida americana que permea los valores éticos, los comportamientos, las expectativas y, cada vez más, las ideas religiosas gracias al apoyo abrumador que le brindan los medios de difusión masiva y a la disconformidad provocada por el clima de intolerancia que ha reinado en el país en este campo.

### Una cultura socialdemócrata

La breve Guerra Civil de 1948 marcó profundamente el destino del país en los distintos órdenes de la vida social. Vencidos los liberales aliados estratégicamente con el Partido Comunista, queda en poder del Estado un sector socialdemócrata con una importante ala anticomunista. Desde entonces el modelo del Estado benefactor, aplicado con éxito notable debido a los rasgos históricos ancestrales de la población costarricense, aportó al país una fuerte base económica de capital colectivo (las instituciones productivas del Estado) y un indiscutible desarrollo de las garantías sociales, la salud y la educación.

Este periodo reafirma otro de los rasgos distintivos de la cultura política costarricense, a saber, el bipartidismo. Desde entonces, la existencia incuestionada de dos partidos mayoritarios, uno liberal y otro marcado por la socialdemocracia (aunque bastante desligado de sus bases ideológicas en el presente), marca la vida política. A esto hay que añadir que el Partido Liberación Nacional ha tenido mayor preponderancia en la propuesta de pautas para la vida económica, cultural y social desde el 48, aunque en el presente se encuentra claramente debilitado.

Por otra parte, el importante esfuerzo colectivo del 48 no logró que la cultura nacional se desembarazara de aspectos problemáticos que han llegado a ser parte de la identidad. por ejemplo, la democracia costarricense, tan célebre por el amplio margen de libertades que ofrece en un mundo latinoamericano, bastante acostumbrado, desafortunadamente, al poder militar directo o tras bambalinas, arrastra serias limitaciones. Entre las más evidentes se encuentra el carácter patriarcal centralizador del presidente. El candidato selecciona, según su criterio individual y muchas veces influido por el poder de las fracciones en cada partido, la nómina de diputados y el gabinete. Se trata, pues,

de una democracia que depende demasiado de una sola persona.

En sentido similar opera la llamada "deuda política" mediante la cual los partidos mayoritarios se aseguran de que el Estado financie parte considerable de sus gastos de campaña. Este subsidio no funciona en el caso de los partidos pequeños que, por esa vía, están destinados a no crecer jamás, con lo que se asegura la continuidad del bipartidismo.

En adelante, nos ocuparemos de la transformación cultural que procura la socialdemocracia en Costa Rica, empezando por la más significativa: la eliminación del ejército.

### Un país sin ejército

Una de las medidas más relevantes del gobierno socialdemócrata fue la eliminación del ejército, no sólo porque desde entonces no existe en el país la necesidad y justificación de una defensa armada, sino porque sobre esa base se ha consolidado una cultura política de la negociación y las concesiones interclasistas. Además, el presupuesto destinado a fines militares se dedicó desde entonces al mejoramiento de la educación y de la salud, con logros evidentes. Con esta medida, la socialdemocracia se hacía portavoz de una vocación popular antibelicista, largamente documentada en la historia del país.

En ausencia de órganos represivos instituidos, el Tribunal Supremo de Elecciones, los Tribunales de Justicia y, recientemente, la llamada Sala Cuarta (instancia para apelaciones de inconstitucionalidad), y las Defensorías (de la Mujer, del Ciudadano, de los Derechos Humanos...) han tenido un peso relevante en la conciencia ciudadana de los costarricenses.

La fe que depositaba en la administración de la justicia, hasta hace pocos años, el habitante medio del país y la emisión de leyes novedosas y progresistas como las del Código de familia y la Ley de igualdad real de la mujer, eran la mejor respuesta a los esfuerzos de los legisladores. Sin embargo, cada vez ha sido más evidente la inoperancia de las leyes, su aplicación viciada o su ausencia reveladora en campos que, como el laboral, permiten o fomentan el abuso. La intervención de los sindicatos estadounidenses durante 1993 mostró la inexistencia de leyes que permitieran el desarrollo de la organización sindical. Armados de la amenaza económica, estos sindicatos lograron que se crearan leyes relativamente favorables al ejercicio de la libertad sindical en Costa Rica.

En una sociedad sin ejército, las distintas policías civiles habrían de cumplir funciones protectoras de la población frente a la delincuencia. Sin embargo, la policía nacional, mal preparada, poco equipada y con muestras de corrupción, obtiene pocos resultados en la protección del ciudadano. Recientemente, el Ministro de Gobernación recomendó, en una emisión televisiva al país, como única solución ante el hampa el uso de medidas preventivas de los ciudadanos. Ya en este momento empiezan a aparecer brotes de toma de justicias por mano propia, ante la inoperancia de las leyes.

En el curso de los últimos años, las casas de los costarricenses semejan cárceles por la abundancia de rejas de toda índole que las circundan, y el asalto es asunto común en las calles. Esta situación alienta a quienes echan de menos a los militares, aunque, bien se sabe en el país, dado el triste ejemplo de los militares en los países de la región, que ninguna milicia es remedio contra la delincuencia, cuyo origen principal se encuentra en el deterioro de la vida económica y social del país.

Habiendo transcurrido más de cuarenta años desde esta trascendental conquista que distingue al país en el mundo, se esperaría una fecunda producción cultural en defensa y apoyo de lo logrado. Sin embargo, es sorprendente la carencia de ese sostén simbólico. Las artes plásticas, la música, la literatura (salvo excepciones notables), la filosofía, la expresión monumental y estatuaria permanecen mudas, como si aún no se entendiera el real significado de lo ocurrido o, por alguna razón compleja y no escrutada, su existencia pasara desapercibida.

### Nuevas instituciones culturales

Al valor supremo que busca una sociedad de derecho se suma en este periodo la creencia en la educación y la cultura (entendida en su sentido reducido de escolaridad y artes), como instrumentos de desarrollo nacional. Para lograr la meta del progreso económico, los gobernantes socialdemócratas comparten con sus antecesores liberales la confianza en la educación. Por lo tanto, se amplían y diversifican las instituciones estatales en estos campos: entre los últimos años de la década de 1960 y primeros de la de 1970 se fundan la Editorial Costa Rica, la Asociación Nacional de autores, el Ministerio de Cultura y tres instituciones de Educación Superior que vienen a sumarse a los esfuerzos de la Universidad de Costa Rica; a saber, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad

Nacional y la Universidad Estatal a Distancia. Aparece, además, el Instituto Nacional de Aprendizaje, una casa de enseñanza que forma obreros calificados para las empresas productivas.

Por medio de las nuevas instituciones de educación superior, el Estado no sólo ofrece alternativas de profesionalización más amplias, sino que ejercita su vocación de empleador. Una fuerte burocracia administrativa crece y se consolida en estos centros, llegando a alcanzar una decidida injerencia en la vida académica (3).

El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes se ocupa de las instituciones artísticas, de patrimonio tradicional y de deportes y busca un impacto comunitario que nada tiene en común con las acciones del Ministerio de Educación. Se trata de dos entidades muy relacionadas y, sin embargo, ajenas entre sí. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), por su parte, se ocupa de la investigación en los campos de su competencia y aunque procura cumplir un papel coordinador respecto de las instituciones afines en el sector público y privado, no alcanza sino débilmente su objetivo, con lo que su radio de acción sigue distante de los ministerios de Cultura y Educación y de las instituciones de educación superior.

El Ministerio de Educación Pública, por su parte, controla la educación primaria y secundaria intentando, desde la década de los sesenta, varias reformas educativas, cuyo propósito final ha sido adecuar el aparato educativo a los propósitos del modelo económico que se encuentra en vigencia. Los virajes han tenido fortuna desigual y no siempre han apuntado a la superación de los verdaderos problemas de la educación costarricense.

El mayor obstáculo para la creación de un sistema educativo eficiente y flexible ha sido la dependencia que sufre esta institución respecto de la política partidaria nacional. Cada cuatro años, las expectativas del partido triunfante, e incluso, el poder de cada fracción en el interior de los dos partidos que se alternan el poder, definen las políticas educativas que se ponen en práctica y el carácter de sus funcionarios.

---

(3) En el caso de la Universidad Nacional, por ejemplo, los empleados administrativos gozan de un 15% de votos en toda elección y mantienen representantes en la mayoría de los órganos de decisión; así, en no pocos casos, el personal secretarial, de conserjería o de cuidado y vigilancia decide qué programas se van a realizar y quiénes serán los directores.

En resumen, durante el periodo socialdemócrata proliferaron instituciones especializadas en distintos campos de la cultura; sin embargo, en ausencia de una clara definición de concepciones y políticas, las distintas entidades funcionan de manera descoordinada y fragmentaria, lo cual atenta contra el valor y la eficacia de los resultados generales.

### **Pérdida de identidad arquitectónica**

En el campo en que quizás tuvieron un impacto más evidente las ideas modernizadoras fue en el arquitectónico. Con una actitud similar a la que adoptaron los conquistadores españoles, con respecto a la población indígena, los sectores de la nueva burguesía gobernante enfrentaron, a partir del 48, la herencia española, decimonónica y "belle époque" en la arquitectura. Una necesidad de hacer "borrón y cuenta nueva" sobre el paisaje urbano josefino, llevó a los dirigentes económicos y políticos a arrasar las edificaciones y a reemplazar por cemento y asfalto toda presencia vegetal en el casco citadino.

Hoy los intelectuales se quejan de lo que consideran la capital más fea del mundo, San José de Costa Rica, pero las tendencias arquitectónicas de las ciudades industriales siguen seduciendo a nuestros arquitectos y San José ha visto el implante reciente de nuevas moles de cemento las que, como la llamada Plaza de la Democracia, ignoran flagrantemente nuestra condición tropical de inclementes soles y lluvias.

El avance de una urbanización sin consideraciones frente a la condición climática ni la herencia cultural dibuja un espacio físico ajeno y carente de interés, enfatizado en el presente inmediato por la empresas constructoras de urbanizaciones para clase media.

Hoy esta tendencia se extiende al campo. Las empresas privadas tanto como la urbanización debida al Estado, construyen en plena pampa guanacasteca o en el litoral del Pacífico, casas de ventanas fijas, de poca o nula ventilación, sin aleros ni corredores, salvo cuando se trata de empresas turísticas que buscan retomar el modelo colonial, por cierto, no la mayoría de ellas.

La ausencia de políticas arquitectónicas y urbanísticas es también notable en el deterioro y pérdida actual de lo poco que queda del pasado colonial, como sucede en Escazú y Santo Domingo de Heredia, pueblos distinguidos hasta hace unas décadas por su fisonomía colonial. El rescate del patrimonio histórico, a

cargo del Ministerio de Cultura, ha tenido muchos esfuerzos pero pocos resultados. Igualmente, el individualismo campeante en este aspecto de la cultura, perfila un ambiente arquitectónico de ensalada o menjurje que en nada aporta a la armonía necesaria del entorno.

A pesar de lo anterior, hay que señalar que en Costa Rica se observa un especial interés por el mantenimiento de las viviendas en todos los sectores sociales; es visible en este campo, la mejor calidad de vida del costarricense en el marco de Centroamérica. Finalmente, otro aspecto digno de mención de las costumbres urbanísticas del país que alcanza a matizar la cuestión arquitectónica, es la construcción de residenciales en las que se prevé la coexistencia de distintos sectores de clase social, en respeto a la tradición de convivencia conjunta que ha caracterizado a las distintas generaciones de costarricenses. Este hábito comienza a perderse.

La ausencia de políticas firmes, adecuadas y de resistencia cultural en los planes urbanístico y arquitectónico tiende ya a opacar el mayor bien que posee el país: su diversidad ecológica concentrada en pocos kilómetros cuadrados. La variedad climática, de flora y fauna que nos caracteriza por la condición ístmica.

### **Diversificación ideológica en las instituciones culturales**

Si la empresa cultural a partir del 48 estuvo en manos de liberacionistas y este partido fomentó la creación de un grupo de artistas orgánicos de reconocido prestigio, tales como Alberto Cañas, Carmen Naranjo, Samuel Rovinski, entre otros muchos que vinieron después, como Alfonso Chase, Laureano Albán, Quince Duncan, lo cierto es que, luego de los cuestionamientos estudiantiles y la autocrítica cultural de la década de 1960 en el mundo, el Estado costarricense experimenta una importante apertura en el plano ideológico. Los artistas y escritores de la llamada "generación del cuarenta", ligados al partido comunista, reciben reconocimiento y ven sus obras reeditadas.

Quizás una de las muestras más palpables de la apertura ideológica ocurrida en este periodo es la consagración del poeta Jorge Debravo, muerto en un accidente en 1967, como figura de primer orden en la literatura del país. Este autor encuentra, a pesar de sus ideas políticas de izquierda, un lugar privilegiado en la cultura costarricense y se convierte en un escritor popular por el amplio consumo de sus obras. El intenso llamado a la fraternidad y un sentido social

a la vez crítico e íntimo, sumados al uso de una versificación libre, de resonancias bíblicas, le aseguran el éxito.

Lo anterior significa que, en medio de la Guerra Fría y a pesar de los recuerdos del anticomunismo desatado en el 48, la sociedad costarricense en los años sesenta y setenta experimenta un momento de tolerancia en lo que toca a las ideas políticas, estéticas, morales y religiosas. Se asientan finalmente las vanguardias artísticas. El impacto de los movimientos sociales y culturales centroamericanos en las últimas décadas amplía este margen, a pesar de la labor xenófoba de no pocos medios de comunicación.

Sin dudas, Liberación Nacional capitalizó hasta no hace mucho la presencia de intelectuales de izquierda en sus filas. Con ello, no sólo adquirió un perfil pluralista, sino que logró dirigir las acciones de lo que podría haber sido una segunda oposición.

A esta diversificación de las ideas políticas se debe quizás la búsqueda de rescate del pasado precolombino ocurrido en las últimas tres décadas, en los campos de la cerámica, la orfebrería y la escultura, mediante la creación de micromuseos. Además, la arqueología y, sobre todo, la antropología lingüística han logrado que los costarricenses empiecen a aceptar la presencia indígena, no sólo como pasado sino como presente, aunque poco sea aún lo avanzado. Las comunidades indígenas, reducidas a reservas, sufren un doble asedio: la indiferencia nacional que les niega el acceso a los bienes contemporáneos de la humanidad y el embate de las compañías extranjeras que pretenden explotar sus recursos naturales.

### Los medios de información colectiva

Un ámbito en que Liberación Nacional, como partido, y líderes de la talla de José Figueres no lograron asentar y consolidar sus objetivos fue el de los medios de información colectiva. Habiendo nacido en manos privadas y siendo sus propietarios influyentes personajes de la empresa privada, los medios han mantenido una posición conservadora, que no ofrece opciones de relevancia. Los medios alternativos, como los partidos pequeños, existen de manera microscópica para demostrar que hay democracia en Costa Rica.

En los últimos años de la década de los setenta, Liberación Nacional presentó un proyecto para lograr la intervención del Estado en este sector. Los resultados

fueron ambiguos en la letra (se aprobó la creación de un canal de estado, el Canal 13, pero se impidió la regulación de los medios de comunicación privados) y una pérdida en la realidad, puesto que el Canal 13 no ha contado con la financiación ni la dirección necesarias para convertirse en una alternativa. Sobrevive hoy, sin mayor resonancia, y lo que es más, sin visos culturales de peso, retransmitiendo mediocres programas españoles.

Los medios de comunicación, principalmente los televisivos, han sido el factor más importante de la transformación cultural reciente de Costa Rica. Dejados exclusivamente a la iniciativa privada, estos medios de conformación de la conciencia, verdaderos aparatos de control ideológico, han crecido desmesuradamente en cantidad (para un pequeño país de casi tres millones de habitantes, siete canales propios, de conocida trayectoria, y cinco de reciente implante con programación casi exclusivamente extranjera), sin que haya avanzado en la calidad.

Otra fuente para la programación televisiva son las llamadas telenovelas latinoamericanas, procedentes de México, Venezuela y Brasil, principalmente. Es bien conocido el carácter de estos culebrones melodramáticos que tienden a reproducir los valores sociales más conservadores de la oligarquía en América Latina.

La escasísima producción de programas nacionales y la poca calidad de los mismos parece deberse a que las empresas interesadas priorizan el consumo de materiales extranjeros. En efecto, una avalancha de programas norteamericanos ocupa diariamente a los costarricenses, sin contar los que llegan a través de la televisión por cable. La considerable mayoría de estos programas son calificados de "basura" en su sociedad de origen. El culto al "modo de vida americano" y el carácter necrófilo (amante de la muerte y del asesinato en todas sus posibilidades) de la programación estadounidense se adueñan, sin ninguna resistencia, de la vida cotidiana nacional. No hay selectividad ninguna.

Ese mismo material alimenta el cine local, pues no se cuenta con una cinematografía costarricense propiamente dicha, aunque durante los primeros años de la década de 1970, hubo un incipiente, pero decidido, proyecto nacional en este campo. Sus esfuerzos se concretaron en la aparición de valiosos documentales realizados por el Ministerio de Cultura.

Un movimiento de artistas en defensa de la excepción o particularidad cultural tal y como el que organizan hoy los actores y productores franceses

frente a la invasión de subproductos cinematográficos hollywoodenses, es impensable en este pequeño país del trópico que ha aprendido a menospreciar lo propio y aceptar por bueno cuanto llega del Norte.

### La sociedad neoliberalizada

Aproximadamente a partir de 1978, empezó a hablarse en Costa Rica de la decadencia del modelo socialdemócrata y de la necesidad de reformar el Estado. Más que un requerimiento interno, se trataba del impacto de las corrientes neoliberales que marcaban la economía mundial. Los valores simbólicos del liberalismo empezaron a teñir las conciencias de un grupo considerable de economistas y políticos de los dos partidos mayoritarios, contra tradiciones de compromiso social presentes en ambos. Desde entonces, la cultura política, quizás el rasgo más relevante de la identidad nacional, ha entrado en francas contradicciones y replanteamientos.

Mostrar en Costa Rica la inoperancia del Estado ha sido una labor ideológica muy difícil, dados los beneficios evidentes del modelo del Estado benefactor, aunque más valdría decir, "la vía costarricense" porque costarricenses de todas las tendencias, y especialmente el partido Comunista hacia el fin de la primera mitad del siglo XX, aportaron al tipo de sociedad que nos ha caracterizado.

La confirmación de la inoperancia de las instituciones públicas ha pasado en Costa Rica por lo que podría considerarse, sin riesgos, una profecía autocumplida. Persuadidos y persuasores neoliberales han arremetido contra el funcionamiento y la credibilidad de las empresas del Estado. Una fuerte campaña dirigida por los principales medios de información ha servido de punta de lanza.

Lo dicho hasta aquí no niega la existencia de abusos en el sector público costarricense y la necesidad de correcciones. Sin embargo, es claro que los distintos ajustes estructurales exigidos por los organismos internacionales de financiamiento han tendido a debilitar la eficiencia y eficacia del Estado en diversas funciones, incluidas las primarias en los campos educativo, de salud, seguridad, vivienda y nutrición.

La ideología que hace ver al Estado como un obstáculo para el desarrollo de la sociedad ha contribuido a generar también otro gran mal social: la corrupción, no sólo en Costa Rica, sino a escala mundial. El desmantelamiento del Estado permite y justifica la rapiña individual y grupal, de ese modo es más fácil

propiciar su paso a manos privadas. Por supuesto, la corrupción tiene también otras muchas causas.

En un país que se ha percibido a sí mismo honrado, trabajador y pacífico, el rebajamiento de los valores morales, el manejo ilegítimo de la heredad pública y los negocios fraudulentos han dado un golpe sumamente duro a la conciencia colectiva y al sentido de identidad.

### **Ausencia de cultura alternativa**

En este periodo es flagrante la ausencia de voces divergentes y de planteamientos alternativos; los medios de comunicación permiten el paso de una crítica moralista y apocalíptica que deja mucho en la sombra. Los intelectuales tienen poca presencia en la vida nacional y los artistas se limitan al ejercicio privado de sus actividades. Quedaron atrás los movimientos y grupos artísticos de búsqueda, experimentación y denuncia de las décadas anteriores. El teatro, por ejemplo, se encuentra limitado a la puesta en escena de comedias ligeras y sin trascendencia estética, muy a menudo ubicables en una especie de neocostumbrismo urbano.

En cuanto al papel de los sectores populares, muy poco se ha generado en el campo cultural, a pesar de que algunos sectores, tales como los sindicatos, cuentan con medios económicos que podrían dar lugar a algunas empresas de este orden. Salvo los reducidos productos de artistas e intelectuales anteriormente ligados con partidos de izquierda y el esfuerzo de algunas asociaciones no gubernamentales, no existen perspectivas culturales que se distingan fuera del ámbito oficial.

La escasa presencia cultural de los sectores populares parece deberse a la afiliación subterránea de los sindicatos, asociaciones solidarias (grupos de trabajadores organizados con el apoyo de los patrones) y comunales a los partidos mayoritarios, los cuales terminan marcando la pauta a sus fines y actuaciones.

### **Privatización versus educación pública**

El sector que más resistencia ha opuesto a las estrategias neoliberales, tal vez sólo superado por las luchas triunfantes de los trabajadores y profesionales del

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ha sido la educación superior.

Las universidades del sector público, generadoras de un contingente social que cree en el Estado porque recibió de él, con muy poca inversión económica, los beneficios de la profesionalización, han organizado en el curso de las dos últimas décadas fuertes manifestaciones para mantener los subsidios que vienen del Estado por la vía constitucional. Si bien las huelgas, paros y marchas han resultado victoriosas, la educación superior pública sufre hoy el embate de una ya consolidada estrategia de debilitamiento que ha consistido en la proliferación de centros privados de educación universitaria.

### Injerencia del mercado en la educación

Es innegable que la empresa privada ha logrado impactar en el presente el campo de la educación por una doble vía: ha creado numerosos centros privados, primero en educación secundaria, y más recientemente, de primaria y educación superior y, segundo, ha logrado calar ideológicamente en sectores administrativos y académicos de la universidad pública con lo que, poco a poco, sus modelos empiezan a marcar las orientaciones de estos centros.

La educación secundaria privada se ha caracterizado por su asegurada calidad. No ha sucedido así con la educación superior. Vista en primer término como negocio, no muchas universidades privadas logran garantizar la excelencia académica, pero ofrecen carreras cortas y títulos de fácil acceso.

Por razones todavía poco claras, las autoridades de los centros de formación superior pública no han sabido utilizar su indiscutido poder simbólico (las universidades públicas gozan en Costa Rica de mucho prestigio) para impedir, no sólo la farsa flagrante que desprestigia carreras y títulos universitarios, sino la paulatina privatización de funciones en su interior.

El actual perfil de feria que arroja la educación superior privada por las razones anteriormente dichas, no le impedirá afianzarse, como lo está haciendo, y reducir o conquistar en un futuro cercano, la educación superior pública, dado que ésta carece de las estrategias defensivas y de una sólida creencia en su proyecto, tal y como correspondería a una consolidada y añosa tradición universitaria. De otro modo, es difícil explicar que los postgrados (maestrías y doctorados) estén apareciendo, a la vista y paciencia de los académicos de las universidades públicas, en ¡los centros universitarios privados de más reciente creación!

## Caída del status del maestro y desvalorización de la educación pública

El avance de la educación privada ha llevado en paralelo el deterioro de la pública. Los bajos salarios de los maestros, el elevado número de lecciones que imparten diariamente para poder alcanzar el sueldo mínimo, el autoritarismo del Ministerio de Educación que no deja margen a la libertad de cátedra, la ausencia de incentivos, la escasa calidad de los materiales didácticos empleados dibujan un escenario desalentador. La educación pública primaria y secundaria pierde prestigio aceleradamente, mientras fuertes debates expuestos por la prensa, achacan los problemas al maestro y a sus logros sindicales.

En el orden pedagógico, no pocas experiencias y materiales didácticos escolares muestran la impronta de la empresa privada y los medios de comunicación, especialmente en pre-escolar y en primaria.

Estamos lejos de la educación como ejercicio cívico y del maestro valorado, figura nacional y signo de prestigio de la primera mitad del siglo XX.

## El populismo elitista

Una moral con visos viejos se instala poco a poco en la conciencia del costarricense medio. Sus exponentes: sectores pertenecientes a los dos partidos mayoritarios, y de manera un poco más enfática, a la democracia cristiana, en el poder en los últimos años. Se trata del reemplazo de la ética del Estado benefactor por la beneficencia privada (numerosos grupos benéficos de toda índole han invadido las calles solicitando limosna para sectores sociales diversos: niños abandonados, ciegos, ancianos, enfermos alcohólicos...) y por un gesto similar, aunque reducido, que viene del Estado y que consiste en la entrega de bonos (una única donación institucional) a los sectores marginados.

En síntesis, se busca dar respuesta a los efectos sociales negativos del neoliberalismo, mediante la tradicional caridad conservadora que pretende remediar las consecuencias antes que enfrentar las causas de los problemas sociales.

Un deterioro social que no se mide por medio de las estadísticas del crecimiento económico, del ingreso per capita y los porcentajes de pobreza (17,4% en 1993, según la Dirección General de Estadísticas y Censos), pero que está presente en el mayor enriquecimiento de los más ricos, la reducción de la clase media, tradicionalmente amplia en Costa Rica, la pérdida abrupta de

calidad en los servicios públicos y la permisividad social ante la corrupción, se abre paso sin lugar a dudas.

### La crisis del mito de la patria

Las voces de alerta han ido apareciendo, escasas pero firmes, para señalar los signos de peligro. Las nuevas condiciones han transformado de manera notoria la mentalidad constitutiva del costarricense. La mirada anhelante hacia afuera, frente a la que se protegía el ciudadano de valores nacionalistas del pasado ("Yo no envidio los goces de Europa/ la grandeza que en ella se encierra/ es mil veces más bella mi tierra/ con su palma, su brisa y su sol", reza la canción que se estima como el segundo himno nacional, "La patriótica costarricense"), reemplaza los antiguos votos de defensa nacional.

En una sociedad especialmente "snob" como la costarricense de hoy, los intelectuales suelen sumarse sin mucha precaución a los dictados de las teorías y métodos de pensamiento, comportamientos y usanzas, creencias y modas aparecidos en los centros metropolitanos.

Este tipo de postura es especialmente visible en las artes, las letras, la ciencia y la filosofía. El superficial y transitorio arraigo de las tendencias ideológicas en el país explica, por ejemplo, que en la actualidad el grueso de los intelectuales costarricenses, silenciosos y opacados en Costa Rica a partir de 1980, aproximadamente, están persuadidos de que las izquierdas desaparecieron en el mundo y que inexorablemente llega la globalización, del mismo modo que el apocalipsis al Macondo de García Márquez.

En la actual Costa Rica, es bastante común el sentimiento de que la patria está en vías de extinción y que no hay opciones en el futuro para las nacionalidades, quizás como producto del lugar subsidiario que hemos aceptado con escepticismo y resignación, los unos, con celebraciones, los otros. No hace mucho, una rectora se preguntaba públicamente si en un futuro no muy lejano habría lugar para Costa Rica en los mapas.

En las circunstancias señaladas, una escasa resistencia se aloja en los sectores populares que continúan en cierto modo los usos tradicionales en el terreno de la medicina (hoy vista como alternativa por un sector de científicos), la diversión (ferias y celebraciones rituales y asociadas a la cultura católica medieval), los nexos comunitarios y familiares (entendiendo por ello la familia

amplia de abuelos, tíos, primos, etc. consanguíneos y políticos), la dieta regional, las artesanías, el baile de salón urbano de raíz afrocaribeña y las tradiciones literarias orales. No son éstos, sin embargo, contenidos reconocidos de la cultura costarricense en lo medios letrados.

La crisis del mito de la patria es hoy visible de modo más destacado en la literatura. Varias de las novelas publicadas por jóvenes escritores, en la presente década, construyen sus fábulas con una aguda percepción crítica del deterioro de los valores que distinguieron a la nacionalidad en su momento de fundación. Es el caso del *Mundicia* de Rodrigo Soto, denuncia farsesca del sentimiento de excepcionalidad e insularidad costarricense; *El emperador Tertuliano y la legión de los superlimpios*, de Rodolfo Arias, escrita en la variante del español costarricense de los sectores urbanos marginalizados, teje una parodia satírica y virulenta sobre la corrupción en las capas medias bajas; y *La Loca de Gandoca* de Anacristina Rossi, novela de rasgos testimoniales acerca de la corrupción institucional que favorece el arraigo de empresas turísticas depredadoras del medio ambiente

### Los medios de difusión masiva y la “miamización”

Una suerte de malinchismo aceptado por todos con naturalidad campea en todos los sectores y fundamentalmente entre los jóvenes. Ser joven en Costa Rica significa consumir adecuadamente la cultura norteamericana: visitar las numerosas Mc. Donalds, Burger King, Pizza Hut, Pollos Kentucky; vestir como las vedettes de la discografía, estar al tanto de los ídolos cinematográficos y de la canción estadounidense, saber inglés y consumir las prendas de vestir de “marca”. Varias emisoras de radio para jóvenes hacen transmisiones en inglés.

Complementariamente, un joven no aprecia la dieta tradicional basada en el maíz, no visita los festejos populares ni los bailes afrocaribeños del salón, desdeña los trajes que tengan algún rasgo étnico autóctono, desconoce las canciones tradicionales y encuentra que las formas características del español costarricense son de mal gusto.

Por su parte, los medios escritos destinan también un espacio considerable a las noticias de la farándula de Hollywood; la televisión ha multiplicado y actualizado los programas que llegan de los Estados Unidos, gracias a la transmisión vía satélite.

Esta situación ha afectado de manera especial los usos lingüísticos. El voseo, particularidad del español de Costa Rica desde la colonia, empieza a ser relegado frente a los avances del tuteo, gracias al doblaje de la programación estadounidense (realizado en México, y Puerto Rico) y el impacto de las telenovelas. El uso de "vos" ya tiene en el país, sobre todo entre los jóvenes, el estigma de maicero, es decir, campesino sin refinamiento.

La llamada "miamización" de la cultura costarricense, esto es, la adopción de características fronterizas como sucede en Miami, tiene, entre sus manifestaciones populares el cambio de la onomástica tradicional, de origen español, por nombres anglosajones (actualmente, abundan los niños llamados Warner, Joselyn, Maikel, Marilyn, Johnny, Jenny, Henry, muchas veces acompañados de un segundo nombre castellano), el consumo de ropa y carros de segunda mano venidos de los Estados Unidos y la expectativa de viajar a ese país en busca de trabajo que reporte mayor remuneración.

Amplios sectores de la nueva burguesía nacional se encuentran ligados al consumo estadounidense de manera directa, mediante viajes periódicos con el fin de efectuar sus compras domésticas (enseres de toda índole, ropa, repuestos para carros, etc.) o con fines comerciales.

### **Turismo y desnacionalización**

El Estado costarricense y la empresa privada han aceptado hoy con albricias el lugar que la estrategia conservacionista estadounidense le ha dado al país y se han establecido un número considerable de reservas ecológicas y parques nacionales. Igualmente, se ha visto en el turismo la tabla de salvación económica para mantener relativamente estable la moneda nacional.

El incentivo al turismo y las políticas que tienden a favorecerlo ha llevado a extremos peligrosos. Por ejemplo, se dictó una ley para propiciar el traslado a Costa Rica de pensionados rentistas de los Estados Unidos que gozan de exenciones especiales de impuestos; además, bajo la cobertura del llamado turismo ecológico, se ha permitido, con ninguna o poca oposición, el enclave de empresas turísticas que contaminan cultural y ecológicamente playas, ríos y montañas.

La desnacionalización de amplias zonas de valor turístico es hoy una realidad. La costa pacífica, de Norte a Sur, ha sido en gran parte comprada por

extranjeros (estadounidenses, europeos y japoneses). Los rótulos que anuncian FOR RENT cubren también hoy la costa atlántica. Centros educativos bilingües inglés-español aparecen hoy en estas zonas para atender a la numerosa población extranjera que acogen.

Frente a esta avanzada pérdida del suelo patrio y la deforestación feroz de las zonas no protegidas, las estrategias de los grupos conservacionistas son únicamente un paliativo, o como en el caso de un canal de televisión que se declara "ecológico", una simple pretensión.

### Un futuro para Costa Rica

Hay quienes consideramos que todavía es posible un porvenir para el país, distinto al de Puerto Rico o Miami, o al de un punto transnacionalizado tropical del Caribe, donde los nacionales atienden, como personal de servicio, a los turistas. Por una parte, es claro que no es posible seguir sosteniendo los mitos de la nacionalidad decimonónica, ni los prejuicios de excepcionalidad surgidos con el 48, que nos aislaban por la vía simbólica de Centroamérica. Por otra, a pesar de los atolladeros económicos, políticos y culturales del presente, contamos con una herencia histórica muy valiosa, que de ser retomada y enriquecida, nos daría alternativas varias. Para ese habría que abandonar la creencia en lo que Yolanda Oreamuno llamó "demoperfectocracia" y comprender que toda sociedad es perfectible.

La cultura política que distinguió al país durante casi un siglo, incluida la paz social y la ausencia de ejército, así como la búsqueda sana de igualdad (sin rayar en igualitarismo rasero) y la defensa de las particularidades nacionales como aportación a la historia de la humanidad, podrían ser una excelente base para la construcción de la sociedad costarricense venidera. Mucho depende, sin embargo, de la voluntad, apropiado juicio y dignidad de las clases sociales dirigentes, así como de la independencia, carácter visionario y fortaleza de los actores populares, especialmente silenciados o condescendientes en la actualidad.

Para concluir, diremos que una primera etapa en esta dirección tendría que pasar por el examen del presente, sin el tamiz de los mitos antiguos y nuevos, y por la creación consciente de pilares para una democracia participativa, soberana (dueña de sus decisiones y de su territorio, creyendo posible las soberanías en el Tercer Mundo) y de fuertes valores éticos, con aportaciones

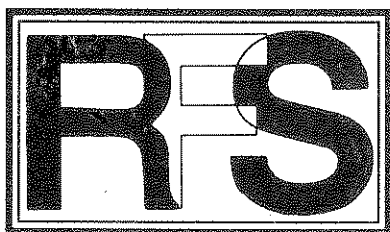
venidas de los distintos sectores sociales, de manera que el país pueda llegar a ser un verdadero actor ante los organismos internacionales, sin que la cultura más poderosa del planeta en la actualidad, su vecina en el hemisferio Norte, llegue a borrar su faz.

O de lo contrario, convendría aceptar con cinismo posmodernista, el fin de las nacionalidades en las regiones pobres del Sur y su conversión en territorios de veraneo y turismo para los ricos del Norte, los nuevos propietarios, presentes en el Trópico durante sus inviernos. Y aceptar lo que sería nuestro futuro: servidores domésticos y personal a cargo de la diversión de los propietarios.

¿Dónde los nuevos hijos de Costa Rica  
nietos de labriegos sencillos  
dónde el pueblo valiente,  
la estima y el honor?

### Bibliografía

- BONILLA, A. (1967), *HISTORIA DE LA LITERATURA COSTARRICENSE*, EDITORIAL COSTA RICA, SAN JOSÉ.
- DELGADO ROJAS, J.; MOLINA JIMÉNEZ, C.; POLIMENE, D. (1977), "LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y LA EDUCACIÓN EN COSTA RICA", *PRAXIS*, 5-6, JULIO-DICIEMBRE, PP. 13-22.
- MATA JIMÉNEZ, L. (1994), "LA POBREZA EN COSTA RICA", *LA NACIÓN*, SAN JOSÉ, 15 DE ENERO, P. 15 A.
- MOLINA JIMÉNEZ, I. Y PARMER, S. (1992), *HÉROES AL GUSTO Y LIBROS DE MODA. SOCIEDAD Y CAMBIO CULTURAL EN COSTA RICA (1750-1900)*, EDITORIAL EL PORVENIR, SAN JOSÉ.
- OREAMUNO, Y. (1961), *A LO LARGO DE UN CORTO CAMINO*, EDITORIAL COSTA RICA, SAN JOSÉ.
- OVARES, F. Y OTROS (1993), *LA CASA PATERNA*, EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, SAN JOSÉ.
- ROVINSKI, S. (1977), *LA POLÍTICA CULTURAL EN COSTA RICA*, UNESCO, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE.



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 437-454

## El problema del agua en España

---

*La gravedad del problema del agua que ha sido puesta en evidencia por algunos sucesos recientes, tales como la polémica sobre los trasvases entre distintas regiones españolas, pone de rabiosa actualidad este original. Muestra el autor que la crisis internacional del agua, en la que se encuentra sumido el planeta tierra, incide particularmente en España. A pesar de que el conjunto de nuestro territorio disfruta de unas precipitaciones anuales equivalentes a la media europea, la irregularidad de las mismas en el espacio y en el tiempo, que provoca frecuentes períodos de sequía en determinadas zonas, exige una planificación a largo plazo que consiga satisfacer las demandas de agua, equilibrar las desigualdades regionales e incrementar las disponibilidades de recursos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.*

---

Carlos GINER DE GRADO (\*)

---

---

(\*) Asesor del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

---

ESTUDIOS

---

El agua, que hasta hace pocos años estaba considerado como un bien abundante que se podía usar sin tasa, hoy se ha convertido en un bien escaso, especialmente en determinadas regiones o en ciertas épocas del año. Ello es debido, al menos en parte, a que nos hemos acostumbrado a utilizar abusiva e irracionalmente este elemento básico para la supervivencia de toda comunidad humana.

En este sentido, la Agenda 21 aprobada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro 1992, advierte de los riesgos que suponen para el planeta un uso abusivo del agua continental, poniendo de relieve la enorme importancia que tiene para todo el mundo el control y la óptima utilización de este precioso bien.

La FAO en febrero de 1994 ha declarado que "no cabe duda de que la creciente escasez y el mal aprovechamiento del agua dulce constituyen una grave amenaza para el desarrollo. La competencia entre la agricultura, la industria y las ciudades por los limitados suministros de agua, ya está frenando las actividades de desarrollo en muchos países".

### **Un bien polivalente, imprescindible para la sociedad y la economía**

Esta fascinante riqueza que encierra el agua en su seno hace que cumpla una multitud de funciones, algunas de las cuales pueden terminar siendo contradictorias.

Ante todo es un bien social de indiscutible valor. El grado de bienestar social o la calidad de vida de cualquier grupo humano vendrá siempre determinado por la cantidad y calidad de agua de que pueda disponer. El agua constituye un elemento para el desarrollo vital de los ecosistemas, lo que le convierte en un bien ecológico y un recurso medioambiental de primera magnitud.

Desde la más remota prehistoria hasta nuestros días, el agua ha cumplido el papel de recurso económico esencial. No se concibe ningún tipo de actividad productiva, ni la destinada a garantizar la subsistencia ni las más sofisticadas producciones de artículos industriales o del sector servicios, que pueda prescindir de ella. La ciencia económica no duda en calificar el agua de "el primer recurso", "una herencia común", "el bien económico esencial".

"El agua constituye un patrimonio común, cuyo valor debe ser reconocido por todos. El deber de economizarla y de utilizarla cuidadosamente compete a cada uno de los miembros de la comunidad". Así lo proclama la Carta Europea del Agua. Este valor económico del agua variará evidentemente en función de

la abundancia o escasez con que se produzca en unos espacios geográficos o períodos temporales concretos.

Como las leyes del mercado no pueden de una forma eficiente asignar este recurso a las necesidades prioritarias, por la cuantía de las infraestructuras que es necesario construir y por los problemas políticos que suscita, lo que en principio puede parecer gratuito, está muy lejos de ser gratuito a la hora de su consumo, sobre todo en España donde las lluvias caen de forma desigual en el espacio y en el tiempo.

Este es un campo abonado para una discusión política en profundidad, porque plantea el grave problema de cómo se administra racionalmente un recurso que es una propiedad colectiva de la nación. El agua no es de nadie, es de toda la colectividad nacional, es un recurso público. Por eso tiene que ser asignado a usos alternativos, muchas veces incompatibles. En ocasiones será preciso llevarla de un territorio a otro, en detrimento de lo que pueden ser las expectativas de uso por parte de los habitantes de otras regiones.

Por tanto, es un problema de la máxima trascendencia política. Y como tal problema político hay que abordarlo, ya que las consideraciones medioambientales, productivas y urbanísticas están en franca contradicción, a la hora de buscar la solución adecuada a un problema real que debe ciertamente ser resuelto, si es posible, al menor coste financiero.

### **El mapa hidrológico mundial está marcado por las desigualdades**

De forma análoga a lo que sucede con los seres vivos que nacen, crecen y mueren, también el agua tiene un ciclo vital, al que los científicos llaman ciclo hidrológico. Este ciclo se ha definido como el proceso de la naturaleza en el que el agua de la corteza terrestre atraviesa sucesivas etapas, al pasar de la atmósfera a la tierra y de ésta, otra vez, a la atmósfera.

Se le llama ciclo porque se trata de una sucesión constante de fenómenos que se repiten en un orden determinado y porque esta sucesión de hechos está interconectada entre sí, formando un macroproceso: precipitación, acumulación, evaporación, condensación y, de nuevo, precipitación. Al igual que cualquier otra materia, el agua ni se crea ni se destruye, solo se transforma o se degrada por la contaminación. Pero la cantidad total se mantiene constante.

En un constante fluir por estas tres esferas, el agua del mar se evapora y las

masas de aire la trasladan a los continentes. De las grandes masas de agua de los mares, ríos y, sobre todo, de los océanos, se desprende constantemente vapor de agua debido a la radiación solar. Este vapor de agua sufre un proceso de ascenso, enfriamiento y condensación, dando origen a precipitaciones en forma de lluvia, granizo o nieve.

La cuantificación de los anteriores procesos requiere una distinción entre volúmenes de agua almacenados y caudales (volumen/tiempo) de agua que renuevan dichos almacenamientos. Se calcula que todas las aguas del mundo suman 1385 millones de kilómetros cúbicos. Si todo el agua del planeta, la de los océanos, los lagos y los ríos, la existente en la atmósfera o la oculta en los acuíferos, así como la que está encerrada en los glaciares y en la nieve, se extendiese en un momento dado sobre la superficie terrestre, la tierra quedaría totalmente envuelta por una masa de agua con una profundidad de más de 3 kilómetros. Más del 97 por ciento (unos 1350 millones de  $\text{Km}^3$ ) de este elemento se aloja en los océanos. El resto (unos 37 millones de  $\text{Km}^3$ ) es agua dulce, de la que la mayor parte se encuentra en glaciares y casquetes glaciares (25 millones). Unos 8 millones están almacenados en forma de agua subterránea y solamente unos 0.2 millones están contenidos en lagos y ríos.

Más interesante que el volumen de agua almacenada en estos depósitos, que se pueden calificar de "despensa", es analizar cómo se pueden llenar estas despensas o almacenes. Como señaló hace unos años Halfdan Mahler, Director General de la Organización Mundial de la Salud, "el número de barriles de agua potable por mil habitantes va a terminar siendo un indicador del estado de salud de un país más fiable que el número de camas de hospital o de médicos por cada mil habitantes". Prueba de ello es que se calcula que en 1986 unas 27.000 personas morían cada día por ingerir agua en malas condiciones.

En la actualidad los recursos hídricos mundiales, que alcanzan unos 47.000 kilómetros cúbicos al año, son suficientes para abastecer a toda la población de nuestro planeta. Pero tan verdadera como esta afirmación es la de la cara negra de la moneda. Se dan en la tierra enormes desigualdades en la distribución del agua, fruto de los desequilibrios temporales y geográficos, que sumados al fenómeno de la contaminación, provocan alarmantes déficits en muchas zonas de Africa o de Asia.

Estas carencias plantean una serie interminable de problemas que han de afrontarse con racionalidad para evitar estas desigualdades alarmantes que se

observan a escala mundial, pero también dentro de nuestra piel de toro, que es como definió Estrabón a la península ibérica.

### El ciclo hidrológico en España

No somos un país que en número de milímetros de precipitación anual esté muy lejos de la media comunitaria europea. La gran diferencia se encuentra en la notable irregularidad de precipitaciones que se dan en nuestro territorio.

### La precipitación neta alcanza al año los 114 Km<sup>3</sup>

La precipitación media anual sobre el territorio español es de 670 m/m, lo que equivale a un volumen de unos 340 Km<sup>3</sup> de agua. Las pérdidas por evaporación son del orden de los dos tercios, unos 226 Km<sup>3</sup>, quedando una aportación natural media anual -recursos brutos teóricos- de unos 114 Km<sup>3</sup>.

Precipitación media anual .....	340 Km <sup>3</sup> /año
Evaporación .....	226 Km <sup>3</sup> /año
Aportación al régimen natural .....	114 Km <sup>3</sup> /año

Estos valores medios, por sí solos, corresponderían a un territorio calificable como moderadamente húmedo. La disponibilidad máxima teórica por habitante -resultado de dividir los recursos naturales totales por la población actual-, es de casi 3000 m<sup>3</sup> anuales. En el conjunto de la Comunidad Europea, cuya densidad de población es mayor que la española, ese valor es del orden de 2500 m<sup>3</sup> por habitante y año.

Esta precipitación neta de 114 Km<sup>3</sup> se distribuye entre 94 Km<sup>3</sup> que escurren superficialmente por la red fluvial en los episodios tormentosos y 20 Km<sup>3</sup> que recargan los acuíferos. Estos acuíferos a su vez tienen una explotación de 5 Km<sup>3</sup> mediante pozos y captaciones, drenan 14 Km<sup>3</sup> a la propia red fluvial y desagüan directamente al mar en las zonas costeras del orden de 1 Km<sup>3</sup>. De la suma de la escorrentía superficial (94 Km<sup>3</sup>) y la aportación subterránea a la red fluvial (14 Km<sup>3</sup>) resulta una aportación total de 108 Km<sup>3</sup>. En la actualidad, de dicha aportación total se encuentran aprovechados 41 Km<sup>3</sup> mediante obras de captación y regulación, vertiendo al mar los restantes 67 Km<sup>3</sup>.

## El mapa hidrológico peninsular

Ante todo hay que considerar los recursos hídricos renovables, es decir, la cantidad total que circula en un año medio por los cauces de los ríos españoles. Esta cantidad se obtiene restando a la precipitación anual media la evapotranspiración estimada en un año medio.

A diferencia de otros países centroeuropeos, por los que transitan ríos caudalosos, en la Península Ibérica, y aún menos en los archipiélagos balear y canario, no existen grandes ríos que permitan atender con holgura las necesidades de las aglomeraciones urbanas, del campo y de la industria. A eso hay que añadir las irregularidades que nuestros ríos presentan en los meses de verano, que contrastan con el peligro de desbordamientos y la amenaza de inundaciones devastadoras en ciertas épocas del año. Por otro lado, mientras que los ríos que desaguan en el Atlántico disponen de mayor caudal y no presentan grandes dificultades, los caudales de los ríos mediterráneos son considerablemente más exigüos, aunque tienen la ventaja de que corren por tierras más feraces y productivas. Tampoco contamos en nuestro país con grandes lagos naturales, ni otras masas de agua dulce.

Se define como cuenca hidrográfica a la zona acotada por los márgenes de un río que se nutre del agua procedente de las precipitaciones. Teniendo en cuenta la gran diversidad de los ríos españoles, y la gran longitud de los más importantes, el mapa hidrológico español ha quedado estructurado en cuencas hidrográficas.

En la actualidad, tal y como dispone la Ley de Aguas (art. 19), "en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituirán Organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley". "Los Organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas..." (Art. 20).

En la geografía peninsular, encontramos las tres cuencas del Norte que corresponden a la Cornisa Cantábrica y a las que hay que añadir la de Galicia Costa. Las otras cuatro están formadas por las cuencas de los grandes ríos, tres de los cuales atraviesan Portugal; Duero, Tago, Guadiana y Guadalquivir. En el Mediterráneo desembocan las cuencas de los demás ríos que componen las

cuencas del Ebro, Júcar y Segura, además de la Cuenca Sur de Andalucía. Por último está la del Pirineo Oriental, que hoy en día es competencia de la Generalitat de Catalunya.

### **Las precipitaciones en España son muy irregulares en el espacio y en el tiempo**

Una de las características climatológicas de nuestro territorio es la extrema irregularidad temporal en la distribución de las lluvias, tanto a lo largo del año como entre unos años y otros. A esto se añade la fuerte desigualdad en su distribución espacial acompañada de una evapotranspiración que, en general, alcanza sus valores más altos en las zonas menos lluviosas. Consiguientemente, la suma de ambos factores hace que las diferencias hidrológicas sean aún más acusadas que las pluviométricas.

A esta irregularidad geográfica hay que añadir el efecto de la gran variabilidad de los valores medios anuales de las precipitaciones. Así, las precipitaciones de los años secos son del orden del 60 por 100 de la media y hasta del 150 por 100 en años húmedos. La dispersión es tanto menor, como es lógico, cuanto más extensas son las cuencas hidrográficas y mayor el valor medio anual.

Los recursos hidráulicos sufren, igualmente, esta dispersión de valores en el tiempo, de manera que la aportación natural evaluada en los años más secos llega a ser del orden del tercio de la media. Esta variación es particularmente acusada en las cuencas del Tajo, Guadiana y Guadalquivir.

### **La pertinaz sequía, un fenómeno típicamente español**

El término sequía hace referencia a la falta de agua en una región determinada, con carácter anómalo respecto de la situación habitual de la zona. La Organización Meteorológica Mundial establece que existe sequía en una región cuando la precipitación anual es inferior al 60 por 100 de la normal durante más de dos años consecutivos en más del 50% de la superficie de la región. Por tanto es necesaria una cierta persistencia y extensión de la anomalía pluviométrica para que podamos hablar con propiedad de sequía.

Durante el último decenio España ha padecido, en gran parte de su territorio, uno de los peores períodos de sequías, en cuanto a severidad y persistencia se

refiere. Esto ha inducido a pensar a algunos expertos en la posibilidad de que se esté ya operando un cambio climático. De las estadísticas del Instituto Nacional de Meteorología se desprende que el volumen medio de precipitación anual para nuestro país viene a estar en torno a los 670 mm (litros por metro cuadrado). Sin embargo, desde 1980 a 1992, ha habido siete años que ni siquiera alcanzaron la media de 600 mm. En 1981 se registró, además, el índice más bajo (495 mm) de los últimos 50 años, superando incluso los históricos 509 mm de 1950. Dentro de este período pueden distinguirse dos secuencias de sequías diferentes.

Pese a lo extremo de esos mínimos, el efecto más pernicioso ha radicado en la larga duración de los períodos secos desde 1980 hasta 1993. La primera secuencia se inició en 1980 y se prolongó hasta 1983, con precipitaciones que en esos años fueron, sucesivamente, de 528, 495, 593 y 555 mm. El segundo gran período se inició en 1988 y ha persistido hasta 1994. La única excepción en estos últimos años se produjo en 1989, con una precipitación anual media de 744 mm. Esta cifra tiene, sin embargo, un valor muy relativo, pues fue el año de la gran sequía en la mitad norte, con restricciones en Galicia y el País Vasco. Sólo las abundantes lluvias en el centro y la mitad sur compensaron e incluso elevaron el valor por encima de la media.

### **Cuánta agua necesitamos hoy en día los españoles**

Quando se decía anteriormente que el agua es bien necesario para la vida humana, se apuntaba ya que hay una serie de usos prioritarios, es decir aquellos en que es imprescindible para ciertas funciones o actividades emprendidas por el hombre. Por otro lado, y debido al alto nivel de vida alcanzado por los habitantes de ciertos países, el agua se puede emplear en usos recreativos, considerados por algunos como superfluos, como es el caso de las piscinas o la navegación. Estos usos se denominan secundarios o no prioritarios, entre otras razones porque no se produce con ellos un consumo real de agua, lo cual también sucede en los usos energéticos.

Entre los usos prioritarios, es decir aquellos que no tienen otra alternativa, dentro de la cultura y las costumbres de una región, hay que enumerar los siguientes: los usos domésticos o urbanos, los industriales, los agrícolas y los energéticos.

## Las necesidades actuales de agua en España.

La demanda actual para usos consuntivos -aquellos que llevan consigo pérdida de agua- asciende a 30.500 Hm<sup>3</sup> anuales. Esta demanda total se subdivide en otras varias, según el uso que se le dé al agua.

- La demanda de abastecimiento es de 4.300 Hm<sup>3</sup>/año.
- La específica para usos industriales, teniendo en cuenta que el abastecimiento de población incluye a las industrias conectadas a las redes urbanas de distribución, es de 1.950 Hm<sup>3</sup>/año. En conjunto representan algo más del 20% del total de usos consuntivos.
- El agua necesaria para la agricultura supone casi el 80% del total correspondiente a usos consuntivos. La superficie regada en España, según las últimas revisiones, supera los 3,3 millones de hectáreas, con una demanda de 24.250 Hm<sup>3</sup>/año.
- Las demandas para usos no consuntivos -aquellos que no suponen pérdida de agua- son, fundamentalmente, las de refrigeración en circuito abierto y de turbinación para producción hidroeléctrica. Las primeras con 4.000 Hm<sup>3</sup> anuales, son de una gran rigidez, pese a su carácter no consuntivo, puesto que devuelven al río más del 95% del agua que toman. Los embalses hidroeléctricos regulan, en el año medio, unos 16.000 Hm<sup>3</sup>, con variaciones interanuales muy grandes.
- La cantidad de agua que reclaman los usos ambientales resulta muy difícil de calcular ya que en el equilibrio ecológico de un ecosistema entran muchos parámetros a tener en consideración.

## Comparación entre los recursos y las necesidades

A pesar de que la aportación media al régimen natural (114.000 hm<sup>3</sup>/año) supera ampliamente las demandas actuales (37.100 hm<sup>3</sup>/año), en la práctica se presentan problemas de escasez.

Esta paradoja se debe a que no toda el agua que fluye por nuestro territorio está disponible para satisfacer las demandas existentes. En España, globalmente, hay agua suficiente en teoría. Pero en la práctica hay problemas de escasez porque no se puede disponer de ella en el momento o lugar que se necesita para un uso concreto o porque su calidad deja mucho que desear.

La necesidad de garantizar con continuidad el abastecimiento a poblaciones e industrias y la coincidencia de la temporada de riego con los meses de menores caudales hacen que, sin embalses de regulación, sólo se puedan considerar disponibles el 10% de los recursos naturales del país, mientras que en Europa se aprovechan un 40% de estos recursos.

En los últimos diez años, las necesidades hídricas consuntivas han crecido en España un 12%, y ello a pesar de la disminución del ritmo de las transformaciones en regadío y de una indudable mayor eficacia en la gestión del agua. A este incremento han contribuido no sólo el mero crecimiento vegetativo de los sectores consuntivos básicos (población, regadío, industrias) sino también la mayor calidad de los equipamientos domésticos y urbanos, así como la consolidación de nuevas necesidades sociales, principalmente en el sector ambiental.

La inadecuada satisfacción de todas las demandas hídricas puede plantear problemas graves de estrangulamiento sectorial y territorial, aunque de forma desigual, si no se pone en marcha una auténtica política hidráulica, capaz de solucionar los déficits hídricos secularmente tradicionales en nuestro país.

Hoy tenemos un déficit que según los cálculos más exactos es del orden de 3 Km<sup>3</sup> de agua. Para que nuestras necesidades y nuestros recursos estuvieran equilibrados tendríamos que disponer de tres gigantescos depósitos de un kilómetro de arista. Si queremos estar tranquilos y relajados desde el punto de vista del agua que necesitamos deberíamos de poder contar ya con esos tres inmensos depósitos de un kilómetro de arista.

### Cómo se soluciona el problema del déficit de agua

Desde las más remotas civilizaciones el hombre ha buscado soluciones para resolver esta carencia y lograr que la oferta de este recurso atendiese en el tiempo y lugar debido la demanda de los consumidores, no sólo con una cantidad suficiente sino sobre todo con la calidad necesaria para el uso requerido. La regulación hidráulica se consigue fundamentalmente mediante la construcción de presas que permitan almacenar agua, en un momento dado, para utilizarla cuando se necesita. El término "*hidráulico*" es una palabra de origen griego que significa máquina provista de tubos (aulós) por los que circula el agua (hidor).

La historia de nuestro país corre en paralelo con la construcción de las obras hidráulicas, cuyo objetivo es conseguir, con el menor coste posible, el acceso

de todos a este bien imprescindible. La época posterior a la guerra civil se ha definido como la del “boom de los pantanos”, ya que en ese período se construyen tantas presas que se llega a quintuplicar la capacidad de los embalses. Así hemos acumulado desde el tiempo de los árabes hasta ahora un patrimonio valorado casi en 5 billones de pesetas en infraestructuras hidráulicas de todo tipo. Como haría cualquier empresa, la gestión eficiente de este capital, para la utilización de toda su capacidad productiva, obliga a un mantenimiento programado de este stock.

### Regulación actual

En la actualidad hay construídas en España más de mil grandes presas, con una capacidad de embalse de más de 50.000 hm<sup>3</sup>, incluídos los embalses de uso hidroeléctrico, y más de 500.000 pozos para aprovechamiento de aguas subterráneas. Gracias a ello, los recursos utilizables ascienden a casi 46.300 hm<sup>3</sup> anuales (un 40% de los recursos naturales, el mismo porcentaje que representan los recursos disponibles en régimen natural en el resto de Europa).

La explotación coordinada de las aguas superficiales y subterráneas permite mejorar la garantía de los suministros y regular recursos adicionales por un mejor aprovechamiento de la condición de embalse natural que tienen buena parte de los acuíferos.

Gran importancia tienen en nuestro país los llamados recursos freáticos, es decir las aguas acumuladas en el subsuelo, que se aprovechan mediante pozos artesianos. Así se consigue cada año obtener 1 km<sup>3</sup> de agua, con el peligro de que, si este recurso no se repone por medios naturales, termine agotándose. El resto se consigue equilibrar como se equilibran las escaseces, es decir, con colas o con restricciones. Por otro lado, las previsiones de demanda inducen a creer que este déficit iría en aumento de una forma notable hasta alcanzar 9 km<sup>3</sup> en el horizonte del año 2002, si no se actúa de una forma enérgica en los próximos años.

#### *Recursos disponibles (Hm<sup>3</sup>/año)*

Regulados en embalses para usos consuntivos .....	25.800
Regulados en embalses hidroeléctricos .....	16.000
Extracciones equilibradas de acuíferos .....	4.500
TOTAL .....	46.300

## Unos recursos totales desigualmente repartidos

La comparación entre recursos disponibles (46.300 hm<sup>3</sup>/año) y demandas (37.100 hm<sup>3</sup>/año), en cifras globales, es engañosa. En parte porque la participación de los volúmenes regulados con fines hidroeléctricos en la satisfacción de otras demandas es muy variable y, en general, escasa. Los caudales turbinados en las centrales hidroeléctricas pueden ser utilizados para otros usos, pero las reglas de explotación de estos embalses responden a diagramas de horarios muy concretos y a una distribución continua a lo largo del año que no coincide con otros tipos de demandas. Además, algunos de los embalses más importantes están situados aguas abajo de las demandas consuntivas de sus respectivas cuencas.

Y, fundamentalmente, porque la situación es muy dispar entre unas y otras cuencas. Mientras algunas son claramente excedentarias, o susceptibles de pasar a serlo mediante obras de regulación factibles, otras padecen déficits crónicos que obligan a utilizar dotaciones insuficientes con bajas garantías, a sobreexplotar acuíferos o a utilizar aguas de calidad inadecuada.

De este modo, el déficit no se plantea igual en todas partes, ni tiene siempre soluciones locales. Tampoco se trata simplemente de un problema de recursos financieros. Los recursos de las cuencas no son sumables y distribuibles aritméticamente. Los excedentes o subpluses que tienen en un año de sequía la cuenca del Pirineo oriental, por ejemplo, o la cuenca de Almería, no son sumables y adicionales, en media, con las carencias de recursos de otras cuencas.

## Cómo conseguir en el futuro más y mejor agua

En los últimos 10 años, las necesidades hídricas consuntivas han crecido en España un 15%, a pesar de la disminución del ritmo de las transformaciones en regadío y de una indudable mayor eficacia en la gestión del agua. A ese incremento han contribuido el mero crecimiento vegetativo de los sectores consumidores básicos (población, regadíos, industrias), la mayor calidad de los equipamientos domésticos urbanos (habituales y de segunda residencia) y, por último, la consolidación de nuevas necesidades sociales, principalmente en el sector ambiental.

Se prevé para los próximos 20 años un crecimiento de la demanda de agua para usos consuntivos (abastecimientos urbanos e industriales y regadíos) del

19,6%, teniendo en cuenta los programas de ahorro en regadíos y redes urbanas.

Como consecuencia del aprovechamiento hidráulico actual y de las necesidades actuales y futuras, las cifras básicas del déficit de recursos son:

- Déficit actual ..... 3 km<sup>3</sup>
- Déficit total a 20 años, si no se produjera ningún incremento de regulación, ni transferencias de recursos entre cuencas, ni otras actuaciones ..... 9 km<sup>3</sup>

Esta situación requiere aumentar a corto plazo los recursos propios de cada cuenca hidrográfica y las transferencias entre ellas.

### Calidad de las aguas

La mejora de la calidad de las aguas de nuestros ríos es clave para la protección y conservación del entorno hídrico: ríos, márgenes y riberas, zonas húmedas, lagos, embalses...

A finales de los años 70 solamente una pequeña parte, menos del 10%, de las aguas residuales urbanas estaba sometida a tratamiento antes de su vertido. En la actualidad, y como consecuencia de la puesta en marcha de diversos planes de saneamiento, la población que dispone de depuración equiparable a un tratamiento secundario, o superior a éste, es del orden del 40%. Existen, además, algunas instalaciones con tratamiento primario únicamente y hay otras, restringidas a pequeños núcleos de población, que incorporan tecnologías blandas.

Es preciso asegurar la disponibilidad de los recursos en las condiciones de calidad adecuadas para cada uso y proteger y restaurar los ecosistemas ligados al agua.

Las zonas que necesitan que se emprendan acciones en infraestructuras y medidas de gestión para satisfacer las necesidades más urgentes, son las siguientes:

- La Cornisa Cantábrica, en donde Bilbao, Santander o Lugo tienen problemas de abastecimiento.
- Los Valles del Ebro, Duero y Guadalquivir, en donde regadíos como los de Aragón y Cataluña, Alto Aragón, Carrión, Agueda, Bajo Guadalquivir, Viar, y abastecimientos como Zaragoza, Palencia, Ciudad Rodrigo, Jaén o Cádiz, tienen también problemas de suministro.

- La Zona centro, con problemas de abastecimiento en Madrid y de caudales ambientales en el río Tajo.
- La Mancha, con graves problemas de sobreexplotación de acuíferos, que afectan a abastecimientos, regadíos y humedales.
- El Litoral Mediterráneo y Atlántico Meridional, cuyos problemas de escasez en el País Valenciano, Murcia, Almería, Costa del Sol, Barcelona, etc., son bien conocidos.

Como en la actualidad solo el 40% de la población está conectada a sistemas de depuración, será necesaria la construcción de redes de saneamiento y estaciones de depuración para una población de 48 millones de habitantes equivalentes. Además se actuará sobre embalses eutróficos y acuíferos con problemas de contaminación.

### **Defensa contra las inundaciones**

La torrencialidad de los ríos españoles produce un importante riesgo de avenidas, muy superior al registrado en el resto de Europa. A lo largo de la historia de España se han contabilizado 2.588 grandes inundaciones y, según los estudios realizados, tienen una recurrencia media de cinco años.

Existen más de 1.000 zonas de riesgo potencial ante las inundaciones. De todas ellas, 70 pueden llegar a presentar riesgo de posibles pérdidas humanas. Las pérdidas económicas medias provocadas por avenidas o inundaciones ascienden a 80.000 millones de pesetas al año.

### **Protección del medio ambiente**

La calidad de los recursos hídricos está en la actualidad profundamente amenazada por la creciente utilización del agua para usos industriales y abastecimiento de grandes poblaciones, con vertidos contaminados de agua.

El aprovechamiento de las aguas subterráneas ofrece grandes posibilidades de recursos hídricos, en paralelo con los embalses artificiales. El 80% de las escorrentías subterráneas vuelve a los ríos y debe contribuir a formar el caudal permanente de los mismos. Por eso hay que prestar especial atención a los entornos de los ríos, los humedales, las zonas de vegetación afectadas por el mayor nivel de contaminación.

La depuración de las aguas constituye, por lo tanto, una alternativa a la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas, ya que presenta además las ventajas de una fácil incidencia específica en el territorio. Por la repercusión que tienen sobre el medio ambiente se impone una mejor reutilización de las aguas residuales que se pueden depurar para emplearlas luego en usos que no necesitan agua pura, sino que basta que sea de calidad inferior: riegos agrícolas o de parques y jardines, recarga de acuíferos.

### **Técnicas de ahorro y modernización**

Los procesos de producción, transporte, distribución y aplicación del agua para usos agrícolas y de abastecimiento urbano e industrial deben ser objeto de modernización en cuanto a infraestructuras hidráulicas, procesos industriales y técnicas de gestión y control, de modo que los volúmenes de agua utilizados se ajusten a las necesidades mínimas verdaderamente requeridas.

En zonas especialmente deficitarias, los regadíos deben orientarse a los productos menos consumidores de agua, sustituyendo a otros existentes con necesidades hídricas imposibles de mantener; en casos límites -la sobreexplotación de acuíferos entre ellos-, no existirá otra opción que la política de abandono de tierras.

Las actuaciones complementarias de la oferta, en forma de combinación de actuaciones de tipo forestal y de corrección hidrológica, podrían corregir el proceso de aterramiento de nuestros embalses que además es especialmente acelerado en aquellas cuencas con menor disponibilidad de recursos como son la del Guadalquivir y la del Segura. Asimismo, esta política forestal con fines esencialmente correctores evitaría parte de las pérdidas por inundaciones, en sus dos dimensiones de frecuencia e intensidad (estimaciones realizadas sitúan estas pérdidas en unos 20.000 millones de ptas. por año). Otro punto que requiere especial atención son los aprovechamientos hidroeléctricos.

### **Qué deben hacer los poderes públicos para afrontar el problema del agua**

Como supremo responsable de velar por los intereses generales de los ciudadanos, el Gobierno de la nación debe poner todo su esfuerzo y todas sus capacidades para diseñar una política hidráulica que responda, a corto y largo

plazo, a los problemas que el país tiene planteados. Para evitar que se produzca el dicho popular de "pan para hoy y hambre para mañana", esta política hidráulica deberá inscribirse en un horizonte de 20 años, que son los que pueden transcurrir desde que se empieza a planificar hasta que termina poniéndose en funcionamiento una obra de gran envergadura. Esto supone la necesidad de un plan nacional hidrológico a gran escala que abarque tanto las actuaciones dentro de cada cuenca, es decir los Planes Hidrológicos de Cuenca, como una planificación intercuenas, que es lo que aborda el Plan Hidrológico Nacional.

Así, la planificación comprende dos niveles. Por un lado, cada cuenca debe establecer el equilibrio entre sus recursos y sus necesidades contando con sus propios recursos. Por otro, dentro de una visión más global, habrá que efectuar equilibrios intercuenas, tratando de buscar los posibles excedentes para venir en ayuda de las necesidades insatisfechas de aquellas cuencas que son claramente, y lo serán siempre, deficitarias. Esta superación de los desequilibrios regionales y temporales, no será posible si la sociedad entera no hace un esfuerzo histórico de solidaridad, que supone aceptar que lo que a mí me sobra es necesario para otros que carecen de ese bien.

### **Principales objetivos de un Plan Nacional**

Los objetivos que se debe proponer un Plan Hidrológico Nacional, digno de este nombre, serían esquemáticamente los siguientes:

- Asegurar plenamente el abastecimiento urbano e industrial y consolidar los regadíos existentes.
- Garantizar la calidad del agua.
- Proteger el territorio frente a las inundaciones.
- Asegurar caudales mínimos fluviales y conservar los acuíferos.
- Conservación de los recursos ambientales dependientes del agua y restauración hidrológico/forestal de las cuencas.
- Modernización de regadíos y realización de nuevas transformaciones viables.
- Conservación de las infraestructuras hidráulicas.
- Hacer más eficaz y ágil la Administración Hidráulica.
- Valoración y ahorro del recurso como bien escaso.

## El mandato del legislador de 1985

El marco fundamental en que ha de desarrollarse toda planificación hidrológica está claramente expresado en la Ley de Aguas de 1985, que en su artículo 38 dice taxativamente: "El objetivo de la planificación hidrológica es conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua, equilibrar y armonizar el desarrollo regional, incrementar las disponibilidades de recursos, proteger su calidad, economizar su empleo, racionalizar sus usos, en armonía con el Medio Ambiente y los demás recursos naturales".

Esta legislación, sin embargo, tiene dos carencias. Primero la de no haberse visto, hasta este momento, plasmada en un Plan Hidrológico. La Ley del 85 no se puede decir que constituya un corpus legislativo completo hasta que no tengamos el Plan Hidrológico. En segundo lugar, su Título V, que trata sobre el régimen económico-financiero del agua, está superado por los acontecimientos. Como nunca se ha aplicado en su totalidad, debe ser profundamente revisado, para dotar al agua del carácter que está teniendo, cada vez más, de un recurso escaso que tiene un coste y, como tal, tiene que tener un precio.

En una economía de mercado, como en la que vivimos, el poder público debe intervenir para crear externalidades y fomentar la aparición de economías de escala y de anticipaciones positivas. Pero la producción de un bien que es demandado por un consumidor para resolver una necesidad productiva o existencial, no puede efectuarse al margen de un sistema de precios que traduzca la escasez. Ni el canon de los vertidos, ni la tasa de regulación, ni los precios por el uso del agua, plasmados en el Título V, son suficientes, hoy en día, para efectuar una política hidráulica adecuada. La legislación tiene que abrir paso a unos nuevos modos de financiación.

Los presupuestos del Estado aportan del orden de 120 a 130 mil millones de pesetas. La coyuntura presupuestaria no es precisamente expansiva como para pensar que de los presupuestos puede venir un incremento sustancial de estos recursos. No parece que ésa sea una cantidad suficiente para hacer una política hidráulica de choque, que consiga generar esos 9 Km<sup>3</sup> de oferta adicional que parece razonable pensar que el país necesita.

Y como siempre, se plantea el dilema de toda política pública. ¿Quién debe financiarla: el contribuyente o el usuario? Hasta ahora la política hidráulica española ha reposado fundamentalmente en una financiación vía contribuyente,

vía esfuerzo fiscal indiscriminado, genérico, de los Presupuestos Generales del Estado. En la actualidad hay que plantearse la cuestión de encontrar otros medios de financiación alternativos que se pueden poner en marcha desde una redefinición del régimen económico-financiero del agua. Eso es lo que también tendrá que tener respuesta en el Plan Hidrológico, que debe dedicar un capítulo especial a la resolución de la vertiente financiera del problema.

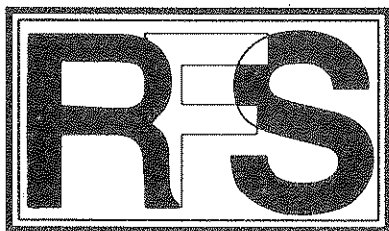
No hay que descartar que la mejor manera de suministrar un bien público es a través de un sistema de precios públicos que reflejen adecuadamente la escasez de ese bien y los costes de producción del mismo. Pero, más que un problema económico reducido a un recibo, lo que se plantea es un problema social. Y ello exige un cambio de mentalidad y de actitud, que lleve a un comportamiento más austero, superador de egoísmos y centrado en una mejora de la calidad de vida para todos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha instado al mundo entero a hacer un uso más prudente y eficaz del agua, "un recurso cada vez más escaso". Con ocasión de la presentación del libro: "El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1993", que dedica un capítulo al problema del agua en el mundo, la FAO destacó en febrero de 1994 que "a medida que las poblaciones se expandan y las economías crezcan, la competencia por este recurso escaso se intensificará y también los conflictos entre los usuarios del agua".

## Bibliografía

Las principales fuentes que se han manejado para la elaboración de este artículo son:

- BALTANAS, A (1993). "EL AGUA EN ESPAÑA", *ECOLOGÍA Y SOCIEDAD*, MAYO, nº 14, p. 22.  
CLARKE, R. (1991). *WATER: THE INTERNATIONAL CRISIS*. LONDON.  
MOPT (1993), *PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. MEMORIA*. MADRID.  
MOPT (1993), *Río 92. CONCLUSIONES DE LA CUMBRE DE LA TIERRA*. MADRID.  
NADAL, E (1993). *INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA*. MADRID.  
RUIZ, J.M. (1993). "LA SITUACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ESPAÑA, 1992", *LA SITUACIÓN EN EL MUNDO 1993*. MADRID, p. 385 Y SS.  
VARIOS AUTORES (1992), "LA LUCHA POR EL AGUA", *EL PAÍS*, 11 DE JUNIO.  
VARIOS AUTORES (1993), "EL AGUA EN ESPAÑA", *REVISTA MOPT*, JULIO-AGOSTO, nº 411.



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 455-473

---

## RECENSIONES

---

### ECONOMÍA

---

DEPAZBAÑEZ, M. (Ed.). (1993). *Economía mundial*, Editorial Pirámide, Madrid, 501 págs.

---

Esta obra, con prólogo del premio Nobel Wassily Leontief, ofrece una revisión de la economía internacional elaborado por un grupo de profesores de Universidades andaluzas, dirigido por Manuela A. de Paz (Universidad de Huelva) y que está destinado a alumnos de ciencias económicas y empresariales.

El principal interés de este libro reside en la virtud de evitar dos omisiones importantes que, con frecuencia, comparten los manuales de economía internacional.

En primer lugar, el libro no se centra exclusivamente en las economías de los países industrializados y ello nos permite

encontrar capítulos dedicados a regiones del mundo subdesarrollado tan poco habituales en este tipo de manuales como la africana.

En segundo lugar, la selección de los grandes problemas de la humanidad tampoco parte de criterios excesivamente economicistas ni de perspectivas occidentales. El deterioro medioambiental y la extensión del subdesarrollo tienen en esta obra el papel protagonista que les corresponde entre los problemas que comprometen la evolución de la economía mundial.

El libro está estructurado en cinco partes y el desarrollo de sus capítulos está condicionado por el público al que se dirige y por la amplitud de su contenido. Por ello, no se debe esperar un análisis exhaustivo de los múltiples temas que la obra aborda.

En la primera, "*Génesis y desarrollo*", que está precedida por un artículo introductorio en torno a las profundas

---

### BIBLIOGRAFIA

---

transformaciones de la economía y sociedad actual y sobre los retos que ésta representan para los economistas, la editora de esta obra repasa y analiza en tres capítulos los procesos históricos y los principales aspectos teóricos que permitirán comprender los análisis de los capítulos posteriores.

La segunda parte "*El orden económico internacional*" hace un análisis del cambio que ha supuesto en las relaciones internacionales la transición desde el modelo de guerra fría a un modelo multipolar plagado de incertidumbres.

En "*Elementos claves que jalonan la realidad económica mundial*", tercera parte de la obra, se abordan en tres capítulos aspectos tan importantes para la economía mundial y su futuro como las relaciones comerciales y la evolución reciente del comercio internacional; la descripción del sistema monetario y financiero; la cooperación entre los países del norte y el sur y los procesos de integración regional.

En la parte cuarta sobre "*Los grandes problemas*" encontramos el principal acierto de esta obra que es, como comentábamos, el planteamiento de los principales desafíos de la economía mundial. El capítulo noveno aborda el problema universal que supone el deterioro medioambiental y sus principales manifestaciones. El capítulo décimo analiza desde diversos enfoques la evolución y características del fenómeno del subdesarrollo que es el principal problema que enfrenta cotidianamente la mayoría de los agentes de la economía

mundial.

Finalmente, esta cuarta parte acaba en el capítulo 11 con una interesante reflexión sobre la ausencia de soluciones nuevas ante estos problemas y las limitaciones de la ciencia económica para resolverlos.

En la quinta parte "*Grandes áreas económicas*" se estudia la economía mundial en función de los principales bloques económicos formados por las potencias económicas y sus áreas geográficas de influencia. Así se dedican capítulos a: Estados Unidos y la NAFTA y su repercusión en Latinoamérica; la Comunidad Europea y su relación con el Espacio Económico Europeo y los países del Este; y Japón y los nuevos países industriales asiáticos. Pero también a dos potencias económicas en ciernes de muy distintas características: la ex Unión Soviética y China.

Los dos últimos capítulos de esta parte se ocupan de los países subdesarrollados haciendo una distinción entre tercer mundo y cuarto mundo. En el capítulo 17 sobre "*El llamado Tercer Mundo*" se estudian las economías latinoamericanas y de Oriente próximo y además el caso de India y Sudáfrica. El capítulo 18 "*El cuarto mundo: ¿definitivamente sin esperanzas?*" hace justicia al 12% de la población mundial que habita en este cuarto mundo y revisa las características y perspectivas de los países de futuro más comprometido.

De entre todos los capítulos, el capítulo diez sobre el fenómeno del subdesarrollo y el tercero sobre la forma-

ción y desarrollo de los sistemas económicos merecen ser destacados por la atractiva y completa síntesis realizada.

Se podrían hacer, sin embargo, dos pequeñas apreciaciones a la obra. En primer lugar, el análisis de algunos bloques regionales peca de cierto ahistoricismo que le convierte en un texto muy coyuntural. El ejemplo más claro es el capítulo dedicado a la economía estadounidense.

En segundo lugar, conviene hacer una observación sobre la selección de variables utilizadas en la descripción de las economías latinoamericanas. Si bien la selección efectuada corrige el frecuente error de olvidar los datos sobre algunos de los principales desequilibrios macroeconómicos, llama la atención que no incluya el porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza que es una variable inevitable para la comprensión de la realidad latinoamericana.

En resumen, es una obra que cumple los objetivos para los que se ha elaborado. Ofrece una perspectiva completa y global sobre los principales problemas de la economía internacional, sin omisiones importantes.

Pedro Caldentey del Pozo

## AMÉRICA LATINA

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (1990), *Transformación productiva con equidad*.

CEPAL. (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*.

CEPAL-UNESCO. (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

Edita Naciones Unidas, Comisión económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Los tres documentos que se reseñan a continuación constituyen la elaboración completa del marco teórico del modelo de desarrollo que presenta la CEPAL para América Latina y el Caribe en este final de siglo y de cara al comienzo del próximo.

Tras el relativo fracaso del modelo cepalino de sustitución de importaciones en las décadas de los sesenta y setenta y tras los malos resultados de la aplicación de las políticas de ajuste estructural durante los ochenta, la CEPAL hace una nueva propuesta.

Durante los últimos años, el Banco Mundial y el FMI han ligado la concesión de créditos y ayudas a la aplicación de unos planes de ajuste estructural que han tenido consecuencias negativas para los sectores más desfavorecidos y mayoritarios de los países de América Latina. En

este entorno, la CEPAL, cuya concepción del desarrollo es notablemente distinta que la de los organismos citados, ha lanzado su propuesta de **transformación productiva con equidad**.

El documento publicado en 1990, tras una síntesis inicial, parte del análisis de las economías de América Latina y el Caribe después de la llamada *década perdida*. Obviamente, el análisis hace especial hincapié en los años ochenta que son considerados *como un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe, y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región*. El documento hace una síntesis del período basada en los siguientes fenómenos: la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas; la imposibilidad de controlar los grandes desequilibrios macroeconómicos a partir de las políticas de ajuste; el carácter regresivo de dicho ajuste y sus efectos en las sociedades latinoamericanas; el debilitamiento del sector público y la caída de la inversión.

La América Latina resultante de esta evolución reciente se plantea la necesidad de retomar el camino hacia el desarrollo y ello precisa la realización inmediata de determinadas transformaciones estructurales que permitan la recuperación y posterior crecimiento de las economías. Sin embargo, el deterioro social generado por el ajuste estructural exige también acciones inmediatas. La mejora de las condiciones de vida y trabajo de los

latinoamericanos es, según la CEPAL, un requisito indispensable para el éxito de las transformaciones productivas. Por ello, éstas deben ir acompañadas de un marco de creciente equidad social.

El objetivo básico de la propuesta es fortalecer lo que en el documento se denomina *competitividad auténtica*, que es aquella basada en la incorporación del progreso técnico y no en la reducción de los salarios reales. Para ello, las políticas de desarrollo deben garantizar la articulación productiva entre todos los sectores, la mejora de la inserción internacional de los países latinoamericanos y la interacción entre agentes privados y públicos.

El cumplimiento de estos objetivos se verá condicionado por determinados factores. Unos externos: el grado de apertura de las economías, el exceso de endeudamiento y el acceso a tecnología y conocimientos. Y otros internos: el control de los desequilibrios macroeconómicos, el financiamiento de las políticas de desarrollo y la cohesión social en torno a las políticas.

Para CEPAL las claves del éxito de esta propuesta son la incorporación del progreso técnico, la integración sectorial de las economías basada en la industrialización, el uso adecuado de los recursos naturales, y un crecimiento económico sostenido que garantice la equidad social.

A partir de estos supuestos CEPAL sugiere determinadas políticas: fiscal, comercial y cambiaria, tecnológica, de formación de recursos humanos, de crea-

ción de empresas, industrial, etc. De entre ellas cabe destacar la sugerencia de una apertura comercial gradual y selectiva frente a las políticas de liberalización extrema sugeridas desde otros organismos internacionales.

En cuanto al papel del sector público, el documento elude la polémica frontal pero se decanta, siguiendo la tradición de CEPAL, por la presencia activa del Estado en la dirección de la economía y como catalizador de la misma. Sugiere su readecuación y no la reducción de su actividad.

Los dos documentos siguientes adaptan la transformación productiva con equidad a dos conceptos sumamente importantes y que no habían sido resaltados suficientemente en el documento de 1990: el desarrollo sustentable o sostenible y la educación.

Si en el primer trabajo, la Cepal hacía referencias a la necesidad de que el desarrollo fuera respetuoso con el medio ambiente y los recursos naturales, este documento precisa y elabora más la relación entre desarrollo sostenible y crecimiento económico. La CEPAL insiste en la conveniencia de elaborar políticas coherentes, a nivel regional y con la participación de los organismos internacionales para garantizar los resultados. La idea subyacente es que un problema global no se puede abordar individualmente.

El documento de 1992 corrige una omisión de la primera elaboración del modelo. Aunque entre las políticas de desarrollo se incluía la formación de recursos humanos, no se le otorgaba un

papel principal. El título del trabajo, "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", muestra la importancia de la educación en la jerarquía de políticas para el desarrollo de la CEPAL.

En conclusión, estos tres trabajos muestran el nuevo discurso de la CEPAL, un discurso de modernización de las economías pero sensible a las necesidades sociales de la región y con vocación de incluir en el desarrollo a las mayorías. Y un discurso responsable con el medio ambiente y con el concepto de sostenibilidad.

La CEPAL plantea con el modelo de transformación productiva con equidad un modelo de desarrollo notablemente distinto a los planes de ajuste estructural que actualmente proponen el Banco Mundial y el FMI. Su planteamiento parece más apropiado para la región que los citados planes de ajuste. Sin embargo, la formulación del modelo es demasiado general en algunos aspectos y su aplicación parece extremadamente compleja. Aunque obviamente la propuesta es un marco global donde cada país debe plantear sus prioridades (de acuerdo a sus propias especificidades) la ambición del modelo plantea ciertos riesgos. La transformación productiva con equidad proporciona un modelo de desarrollo cuyo éxito va a estar muy condicionado por factores externos y que dependerá, tal y como la CEPAL afirma, del grado de participación social que suscite.

Pedro Caldentey del Pozo

## BIBLIOGRAFIA

## EDUCACIÓN

---

ELLIOT, J. (1993), "*El cambio educativo desde la investigación - acción*", Ediciones Morata, Madrid, 190 págs.

---

### La investigación-acción: sus orígenes y fundamentos

El movimiento de la investigación-acción ó action research surgió en las **secondary modern schools** del Reino Unido durante la década de los 60, como una alternativa pedagógica a los modelos tradicional y tecnológico.

J. Elliot participó en este movimiento desde 1967 hasta 1983, y tuvo la oportunidad de aplicar sus ideas en proyectos muy relevantes, como el **Humanities Curriculum Project** (bajo la dirección de L. Stenhouse), en el que se sentaron las bases de la investigación-acción. Más tarde dirigió dos proyectos: **Ford Teaching Project** y **Teacher-Student Interaction and Quality of Learning Project**, en los que se aplicaron los principios básicos de la investigación-acción y se elaboró la teoría pedagógica subyacente.

¿En qué consiste la investigación-acción? Se trata de una "reflexión colectiva, responsable, abierta, respetuosa y tolerante de los profesores, sin cortapisas procedentes de las instancias de poder de la escuela, sobre su quehacer diario en las aulas. Las **propuestas de cambio** se tratan como hipótesis provisionales a com-

probar en la práctica".

La investigación-acción se ocupa, pues, de la **mejora de las prácticas en el aula**, y no de la generación de conocimientos nuevos de carácter teórico, si bien éstos pueden aparecer en el desarrollo del proceso. En el seno de este movimiento se ensayaron múltiples innovaciones educativas y se hicieron importantes aportaciones pedagógicas en los ámbitos de la enseñanza - aprendizaje, el desarrollo del currículum, la evaluación, la investigación educativa y el desarrollo profesional de los docentes.

La enseñanza se concibe como un **proceso dialéctico de reconstrucción activa del conocimiento** (y no de mera reproducción pasiva), que pretende la generación de aprendizajes significativos para los alumnos. Su finalidad, por tanto, no es solamente la producción de resultados de aprendizaje, sino también el establecimiento de procesos que lleven a la consecución de conocimientos significativos.

El currículum escolar no puede ser simplemente un conjunto cerrado de contenidos organizados para conseguir unos determinados objetivos, sino una serie de propuestas abiertas en un proceso de permanente reconstrucción, o, como gusta de decir Elliot, una selección de **hipótesis de acción** que respondan a las necesidades vitales de los alumnos y permitan el desarrollo de los profesores ("no hay desarrollo del currículum sin desarrollo del profesor").

La evaluación no debe orientarse exclusivamente a controlar los resultados

del aprendizaje, sino más bien a profundizar en la naturaleza del proceso de enseñanza - aprendizaje y a comprobar los valores éticos inducidos en los alumnos como resultado de dicho proceso.

### La investigación-acción y la "reforma Thatcher"

El movimiento de la investigación-acción casi se paralizó al advenimiento de la conocida "reforma Thatcher", que implantó, por medio de la **Education Reform Act**, una nueva modalidad particularmente radical del modelo tecnológico, caracterizada por Elliot en los siguientes términos:

"La resolución del dilema teoría-práctica viene configurada por iniciativas gubernamentales que, esencialmente, forman parte de una nueva tecnología de vigilancia y control de las prácticas de los profesores en las aulas y en las escuelas. En este contexto tecnológico, el rol del docente corre el riesgo de desprofesionalizarse y reducirse al de un operario técnico supervisado."

Se trata de un **modelo de planificación técnica, racional o por objetivos, de corte claramente conductista**, en el que las actividades humanas sólo se justifican si sus resultados se traducen en cambios observables y medibles en términos de eficacia para lograr los fines deseados, los cuales se consideran extrínsecos a dichas actividades e independientes de los medios necesarios para conseguirlos.

La configuración del curriculum es-

colar arranca de la idea central de que el Plan de Estudios o **National Curriculum** debe ser el mismo para todos los alumnos, con objetivos mínimos prefijados de obligado cumplimiento que garanticen la consecución de unos niveles educativos uniformes y que, a través de la competitividad, conduzcan a la excelencia.

El "**White Book on the Quality of Teaching**" fundamenta la calidad del sistema educativo en dos pilares. De un lado, un sistema de evaluación del profesorado de corte netamente gerencial, con claras finalidades de supervisión y control jerárquicos, utilizado tanto como instrumento de promoción (evaluación de méritos, determinación de necesidades de formación), como de sanción (despidos, traslados) de los enseñantes. De otro, un **modelo competencial de formación del profesorado**, extraído del mundo empresarial, que podría condensarse en el siguiente fragmento:

"Una competencia es la descripción de algo que debe ser capaz de hacer una persona que trabaje en un área laboral concreta. Se trata de la descripción de una acción, conducta o resultado, que la persona en cuestión debe poder realizar... Una unidad de competencia estará formada por varios elementos (junto con los correspondientes criterios de actuación) que, reunidos, tienen sentido para los empleadores, siendo valorados por éstos de manera que merecen una acreditación independiente... Las calificaciones profesionales estarán constituidas por una

serie de unidades relacionadas que, reunidas, configuran un enunciado de competencia pertinente para un empleo”.

### La investigación-acción en contextos normativos

Elliot se pregunta cómo la investigación-acción puede fundamentar enfoques alternativos en situaciones normativas como la planteada por la “reforma Thatcher”. Su reflexión desemboca en su teoría de la **resistencia creativa**, como respuesta a la racionalidad técnica que subyace a la reforma.

Parafraseando a Aristóteles, distingue entre la racionalidad técnica ó **tecné**, apta para la elaboración de productos que proporcionan bienes extrínsecos, y la deliberación práctica ó **fronésis**, propia de las acciones o prácticas sociales que persiguen el bien intrínseco por excelencia, la virtud, “una cualidad humana adquirida, cuya posesión y ejercicio tiende a permitirnos obtener los bienes intrínsecos a las prácticas y cuya carencia nos impide lograrlos”. Los bienes extrínsecos pertenecen en exclusiva a los individuos que los poseen, por lo cual su posesión se basa en la competitividad; los bienes intrínsecos benefician a la comunidad entera, por lo que su consecución se basa en la solidaridad.

Puesto que la educación es una práctica social preeminente y no una mera **tecné**, Elliot desestima el modelo tecnológico imperante y propone como alternativa, siguiendo a su maestro Stenhouse, el **modelo procesual**, en el que los obje-

tivos son valores éticos y lo que realmente importa son los criterios o principios que se llevan a la práctica en el proceso de la educación, más que los resultados del mismo. Los alumnos desarrollarán su comprensión de las acciones y situaciones humanas a la luz de las controvertidas cuestiones de valor que ellas mismas suscitarán.

En el modelo procesual el valor de las actividades humanas se basa en sus cualidades intrínsecas, no justificándose sobre la base de los efectos observables, sino sobre la de los juicios inferidos en relación con la forma de realizarse. Las cuestiones sobre los fines no pueden separarse de las relativas a los medios y la acción racional proviene de la deliberación práctica sobre la forma de ejecutar los fines que se tienen en perspectiva en actividades concretas realizadas en situaciones complejas concretas, como las que tienen lugar en las aulas.

El modelo tecnológico aplicado a la enseñanza sólo permite la adquisición de conocimientos de orden inferior, que procuran la uniformidad, pero no alcanza los de orden superior, que son los verdaderamente característicos de la educación y apuntan a la educación para la diversidad y la divergencia. Como dice Stenhouse, “la enseñanza como inducción hacia el conocimiento es satisfactoria en la medida en que hace imprevisibles los resultados conductuales de los alumnos”.

De ahí el rechazo de Elliot a la propuesta de un **National Curriculum** y a las nociones de **niveles educativos** y **excelencia** que de ella se derivan, pues

sólo permiten la adquisición de aprendizajes inferiores de manera uniforme y en base a la competitividad. Para Stenhouse, la polémica entre los modelos tecnológico y procesual reproduce la ya clásica antinomia entre tener y ser.

La aparición del **White Book** en el contexto de la "reforma Thatcher" provocó una respuesta muy hostil por parte de los profesores, que opusieron al modelo de evaluación gerencial un modelo de evaluación profesional, cuyos fines serían la mejora de las prácticas docentes de los profesores en el aula y el desarrollo de la carrera docente.

Para Elliot, la evaluación en el marco de la investigación-acción no es un proceso individualizado y jerárquico, sino un proceso colectivo entre iguales. Esta concepción permite un **compromiso creativo** entre las propuestas del gobierno y de los profesores, mediante un modelo a dos niveles, en el que, además del gestor no profesional, interviene una segunda opinión profesional, y en el que la evaluación se centra, no en objetivos técnicos, sino en los valores morales implícitos en la actuación docente.

Elliot censura muy crudamente el modelo competencial de formación, que considera un subproducto del **industrialismo mesiánico** promovido en el terreno pedagógico bajo los auspicios de Thorndike, y que es una manifestación más de la aparición generalizada del **fundamentalismo** a finales de nuestro siglo.

Como todo fundamentalismo, pretende reducir las prácticas sociales a un

pequeño número de **elementos esenciales** de carácter inmutable -desde los puntos de vista histórico y social-, derivados de fundamentos de conocimiento indiscutibles, como la Biblia o la Ciencia de la Dirección, que ofrecen a los administradores la garantía de calidad de dichas prácticas concebidas como **formas de producción**.

Aplicado lo anterior al proceso educativo, los elementos esenciales (en este caso las competencias de los profesores) son fenómenos concretos, tangibles y mensurables asociados a la conducta de los profesores, que permiten clasificarlos en niveles de competencia según las habilidades demostradas. En palabras de Elliot, el industrialismo mesiánico aplicado a la enseñanza trataría de "medir los átomos componentes de la habilidad implicados en el proceso de producción educativa".

El autor, siguiendo a Pearson, distingue entre **conocimiento técnico habitual** y **conocimiento técnico inteligente**: el primero capacita para realizar cierta tarea de manera refleja, el segundo para realizarla de manera reflexiva. El modelo tecnológico, de raíces conductistas, pretende reducir todo conocimiento a su componente habitual, lo que no es posible en el caso de la enseñanza, por tratarse de "una actividad tan amplia que no permite especificar de antemano todo lo que el profesor tendrá que hacer".

Por otra parte, la competencia no es tanto una característica del trabajo en sí como de los ejecutantes. No se trata, por tanto, de describir perfectamente la tarea

a realizar, sino las características de los buenos ejecutantes, que lo son por disponer en las dosis precisas de ciertas habilidades cognitivas, habilidades interpersonales y motivación.

La calidad, en última instancia, no es la capacidad de prever científicamente las actuaciones concretas de los individuos, sino la de actuar reflexivamente en situaciones concretas en las que juegan valores éticos, lo que distingue precisamente a la investigación-acción.

### Comentarios críticos

Cuando se llega al final de la obra, uno se pregunta por el futuro de la investigación-acción como alternativa pedagógica en contextos normativos. El propio autor no se muestra demasiado optimista al respecto, aunque cree que ese futuro estará vinculado a la lucha por la promoción profesional de los profesores y de la calidad docente.

El Cap. VI: "Guía práctica para la investigación-acción", se contradice con

el resto de la obra. Se ha señalado su carácter normativo y excesivamente mecanicista como una "transacción inconsciente" con el modelo tecnológico, tan duramente criticado por el autor.

En cuanto a la traducción del inglés, nos parece que no está a la altura del texto original. Hay frecuentes ejemplos de anglicismos (ing. school-based = esp. basado en la escuela, ing. competency-based = esp. basado en la competencia), errores semánticos (ing. sensible = esp. sensible, ing. map = esp. cartografiar), incluso párrafos completos de difícil comprensión. Sirva como ejemplo el siguiente: "En ese contexto ninguna cantidad de feedback podía fomentar la autocomprensión de la reflexión sobre su práctica iniciada por los profesores. Cuando la resistencia no era bastante fuerte, el efecto consistía en una situación en la que la autocomprensión de los prácticos empezaba a depender de los investigadores externos".

Alfonso Pascual Gañán

---

## RESEÑAS

---

### TEOLOGÍA

---

EVELY, L. (1992), *Los caminos de mi fe*, Sal Terrae, Santander, 127 págs.

---

Dentro de los que nos movemos en el mundo eclesial, Louis Evely no ha pasado desapercibido. Ha sido uno de esos autores que han inspirado y ayudado a muchos creyentes a reconciliarse con esta Iglesia y aprender a amarla con fe adulta y una crítica positiva. Sus obras nunca han sido "doctrinales", ni de contenido dogmático, sino reflexiones hechas desde su situación personal y "obscuridad" de la fe, pero por ello, de gran profundidad humana y altura espiritual.

En esta última obra, elaborada por su mujer y compañera en sus últimos años de vida, se recogen en forma de testamento, sus reflexiones profundas sobre los temas que le preocupaban a él personalmente y que pueden cuestionar a cualquier persona creyente o no. La obra sigue siendo fiel al autor y presenta una doble dirección: primera parte, "Mi itinerario"; segunda parte, "Mi fe".

Para comprender toda la dinámica de la obra de Louis Evely es necesario conocer mejor la vida de donde ha brotado. Su trayectoria espiritual puede ser el reflejo de muchas personas de su generación: nacimiento en familia creyente; planteamiento vocacional;

ordenación sacerdotal; interpelaciones y cuestionamientos que le llevan a comprometerse con grupos sociales que le hacen "tambalearse" su seguridad clerical; en coherencia con su vivencia y pensamiento opta por secularizarse; tres años después de su vuelta al estado laical contrae matrimonio, etc. El autor lo expresa de forma concisa: "En otros tiempos no tuve un lugar en mi familia. Luego no encontré mi verdadero lugar en la Iglesia. Necesitaba ahora encontrar mi lugar en la vida".

La segunda parte, "Mi fe", no es una exposición doctrinal ni catequética, en el sentido de pretender presentar el contenido de la fe de manera exhaustiva. Los diversos apartados: "La fe... una experiencia"; "La fe en Dios"; "Fe y ateísmo"; "Fe y libertad"; "Fe, pecado, penitencia", etc., se presentan como una serie de unidades literarias que expresan su búsqueda, agrupadas por temas para facilitar la propia marcha del lector y para incitarle a prolongar el pensamiento del autor.

El libro es un estímulo permanente para seguir profundizando en el misterio de la vida del hombre, en su doble dimensión humana y espiritual. La obra es una invitación a la esperanza y a afrontar con espíritu de fe las "desesperanzas" del día a día. El último pensamiento del autor resume fabulosamente su mensaje: "Quienes creen en lo imposible a causa de Dios, engendran para la eternidad. Ponen en el mundo y en el

corazón de sus hermanos tesoros que ya nadie esperaba ver brotar”.

José Luis Trechera Herreros

## PSICOLOGÍA

---

SCHMIDBAUER, W. (1994), “*¿Tú no me entiendes!*”, Ed. Herder, Barcelona, 240 págs.

---

El eje en torno al cual giran las reflexiones de Schmidbauer podría definirse así: la semántica de los sexos o la psicobiología de las diferencias sexuales. ¿Viven los hombres y las mujeres en mundos separados, entre los que -en el mejor de los casos- es posible el amor, pero no la comprensión? En el mundo de la técnica, hombres y mujeres hablan el mismo lenguaje. Pero en lo tocante a las relaciones sentimentales, incomparablemente más importantes para su felicidad o desgracia personal, el lenguaje y la comprensión son mucho más difíciles de lo que se podría esperar con la moderna emancipación de la mujer o la igualdad de los sexos.

¿Por qué?

Existe según el autor, psicoanalista de profesión, un “lenguaje relacional”, utilizado preferentemente por mujeres, y un “lenguaje objetivo” que se refleja sobre todo en los ámbitos jurídico y técnico, dominados por el varón.

Por otro lado, nuestro sexo va siempre

asociado a poderosos deseos y fantasías sexuales, cuyo posible cumplimiento es más importante, al menos en nuestro subconsciente, que la exacta percepción de la realidad del otro o de la otra.

A nivel estructural, las parejas actuales tienen que elegir entre una oferta amplia de concepciones-tradicionales, confesionales, emancipadas, nostálgicas, progresistas o exóticas-, para configurar su relación. Ya no existe una norma, un modelo estable, que padres y madres puedan tomar y, con la bendición de la iglesia, llevarlo a la práctica en el propio matrimonio. Lo que existe es más bien una caja de construcción con modelos y fórmulas bien distintas, que requieren una adaptación específica a las situaciones.

Propósito nuclear del libro es despertar la sensibilidad para unas relaciones de amor, cada vez más difíciles frente a la presión -acomodatícia y deformante- que la sociedad de consumo ejerce sobre unos individuos cada día más aislados. Con la lectura del libro, el autor pretende que cada cual se entienda mejor a sí mismo y se haga más capaz de entender a su pareja. Pero, sobre todo, sentencia Schmidbauer, “no habría que dejar de amar, cuando ya no se entiende nada y uno no se siente comprendido”.

Alfonso López Caballero

## MORAL

---

ROTTER, H. - VIRT, G. (Dir.) (1993), *Nuevo diccionario de moral cristiana*, Herder, Barcelona, 630 págs.

---

Estamos ante un encomiable esfuerzo por actualizar de forma continua los contenidos básicos de la moral cristiana. En efecto, poco después del Concilio (en 1969) apareció en Alemania un *Diccionario de moral cristiana* traducido al castellano unos años más tarde (Herder, 1975): era obra de un solo autor, el profesor Karl Hörmann. No tardó mucho en ver la luz una revisión a fondo del mismo (1976), en la que K. Hörmann aparecía ya, no como autor, sino como director de una obra en la que colaboraban un grupo de especialistas, casi todos austríacos. En 1990 aparecía en Austria una nueva edición, cuya versión se ofrece ahora al público español: ahora se han encargado de su dirección dos nuevos profesores, que la dedican al mismo K. Hörmann en su 75 aniversario.

La rápida evolución de la sociedad y de las ciencias humanas y sociales en estas últimas décadas justifica, sin duda, este esfuerzo de actualización de los conceptos y criterios morales. En este sentido hay que alabar a este grupo de moralistas que abordan, por tercera vez en pocos años, la misma tarea. El volumen resultante recoge 175 términos en cuya elaboración intervienen un total de 56 especialistas. Todos ellos pertenecen

al ámbito cultural alemán; y es también, en su inmensa mayoría, alemana la bibliografía empleada por los autores.

El tratamiento de los temas seleccionados obedece a unos criterios comunes que podemos resumir así: atención al dato bíblico y a la tradición doctrinal de la Iglesia, esfuerzo por sintetizar las conclusiones doctrinales en unos criterios claros y bien fundamentados, preocupación por llegar a ciertas situaciones concretas a las que no llega el magisterio de la Iglesia (o llega con respuestas que ofrecen dificultades a la conciencia de muchos creyentes). Con todo, hay casi una veintena de artículos de los que apenas se ofrecen diez líneas, lo que apenas da lugar sino para definir el concepto. Dentro de ese enfoque general, el valor de los temas tratados depende bastante de los autores, como suele ocurrir con las obras de colaboración.

Una cuestión a la que debe prestarse atención en todo diccionario temático es la selección de términos. En el presente caso puede decirse que está recogida toda la temática tradicional de la moral cristiana, sobre todo de la moral fundamental. Sólo echamos de menos dos términos, "Ley natural" y "derecho natural", que creemos de interés desde una perspectiva tan atenta a la tradición de la Iglesia, como es la que, en general, adopta la obra. En conjunto, la moral fundamental está contemplada de forma más completa y sistemática que la moral aplicada. En cuanto a ésta última, que es donde mejor se podrá calibrar el alcance de la actualización, encontramos más

valiosa la parte dedicada a la moral de la persona y de la vida que la que se consagra a la ética social. En la primera se ha llegado hasta temas de tanta actualidad como la fecundación artificial, los trasplantes de órganos, el aborto, la eutanasia, la adicción, el sida, etc. En la segunda hay temas muy actuales, como son, por ejemplo, la migración o el tráfico viario. Pero faltan otros, tales como el destino universal de los bienes (con una tradición tan larga en la doctrina de la Iglesia) o la objeción de conciencia (si se trata, en cambio, el servicio militar, lo que hace esta omisión más injustificada). Faltan también cuestiones tan decisivas hoy como el desarrollo, la solidaridad, la desobediencia civil, la no violencia, etc. Es cierto que algunas de ellas están incluidas dentro de otros términos más englobantes; pero falta un índice temático, donde se pudieran localizar fácilmente dichas referencias.

Hdefonso Camacho Laraña

## POLÍTICA

---

DÍAZ-SALAZAR, R. (1994), *Un nuevo ciclo para la izquierda*, Cuadernos Cristianisme i Justícia, nº 59, 32 págs.

---

Este nuevo cuaderno de la colección Cristianisme i Justícia constituye una aportación lúcida y valiente al debate sobre la crisis de la izquierda en los países

desarrollados, y en particular en España.

El autor se sitúa en una perspectiva global, planetaria, dando prioridad en todo su análisis al problema del empobrecimiento de los países del Sur, desde donde realiza sus diagnósticos y sus propuestas: "Todos los problemas del mundo occidental son absolutamente secundarios comparados con los de la inmensa mayoría de la humanidad" (p. 13).

Sus múltiples sugerencias y líneas de acción -en las que no faltan las críticas a ciertos "tics" de la izquierda y el movimiento obrero tradicionales- tienden a universalizar la solidaridad, a "expandir" la democracia, a luchar contra el paro con medidas más valientes y solidarias, a edificar un espacio europeo dominado por lo social y lo político, a construir una cultura de la paz... Todo ello partiendo de un rearme moral e intelectual de las masas, y en particular del movimiento obrero.

Son reflexiones extremadamente útiles que pueden ser aprovechadas especialmente para fecundar y dinamizar la reflexión individual y las sesiones de trabajo de grupos con horizontes más ambiciosos que los del pragmatismo dominante.

Por último, si donde el autor dice "izquierda" el lector sustituye por "los cristianos" o "la Iglesia", se podrá comprobar que sus afirmaciones siguen siendo perfectamente válidas...

José Juan Romero Rodríguez

## ECONOMÍA

RUIZ NAVARRO, J. (1993), *La Bahía de Cádiz. Un área metropolitana industrial en el contexto de Europa*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Cádiz, 352 págs.

El contenido de esta obra corresponde a la tesis doctoral defendida por su autor en la Universidad de Málaga, la cual ha sido dirigida por el catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares Juan Ramón Cuadrado Roura, y que fue calificada con la máxima nota por el tribunal que la juzgó.

El interés por los problemas regionales y locales en toda Europa, que en nuestro país se ha manifestado a partir de la organización del estado en comunidades autónomas, ha dado lugar a una amplia bibliografía sobre estos temas, que en el ámbito local han tenido, normalmente, un carácter descriptivo de municipios o comarcas. Sin ignorar la importancia de un mejor conocimiento de la economía local, estos estudios tienen la limitación de que un enfoque de tipo descriptivo, con frecuencia, tiene poco interés para aquellas personas que no están directamente relacionadas con la zona. El trabajo de Ruiz Navarro se puede valorar como una buena excepción de este panorama bibliográfico. Aunque concretado a una zona: la Bahía de Cádiz, su tema central se enumera en un espacio mucho más amplio; en cuanto a lo geo-

gráfico se parte de la realidad europea y en cuanto a su estructura económica se pone en relación con las áreas portuarias de Europa. Además del análisis de la bahía gaditana, se realiza un planteamiento prospectivo del futuro industrial de la Bahía. Este amplio enfoque del tema ha sido posible por la experiencia muy diversa de José Ruiz, que une a su labor como docente en la universidad, su experiencia anterior en la empresa pública y en la dirección de la zona de urgente reindustrialización de la Bahía de Cádiz (ZUR).

De los distintos capítulos de este libro, destacaríamos el 2º de ellos dedicado a los cambios territoriales en Europa, que estudia la ampliación del núcleo central de la economía europea hacia el llamado arco mediterráneo. Asimismo el capítulo 4 incluye el análisis de las áreas portuarias europeas en concreto, las de Plymouth, Brest, Shaunon, Renfrewshire, y Marsella. Los capítulos 5, 6, además de un estudio de la industria andaluza y gaditana, se detienen con gran detalle en el sector industrial de la Bahía, en especial el naval, que ha determinado tanto su desarrollo como su reciente crisis que ha afectado a toda la economía provincial; la experiencia de la ZUR y el desarrollo de nuevas industrias en la Bahía completan esta parte del libro. Los capítulos 7 y 8 contienen el enfoque prospectivo de esta zona, a la que ya hemos hecho referencia; a partir de varias iniciativas recientes de planificación y de los condicionantes internos y externos de la economía de la Bahía el autor entrevé

con cierta esperanza el futuro industrial de la zona, sin ignorar, no obstante, las incertidumbres pero también las oportunidades de esta importante comarca andaluza.

En resumen, una obra interesante, muy completa en relación con la zona estudiada, a partir de la cual se puede avanzar en el análisis y conocimiento de otros espacios españoles e incluso europeos.

Adolfo Rodero Franganillo

## EDUCACIÓN

---

GRAVIZ, A. y POZO, J. (1994), *Niños, medios de comunicación y su conocimiento*, Herder, Barcelona, 120 págs.

---

El libro, más que una propuesta concreta de trabajo para ser desarrollada con pretensiones docentes, pretende ser un testimonio de que es necesaria y posible una educación crítica frente a los medios de comunicación de masas, especialmente el cine y la televisión.

Dominar sus lenguajes, comprendiendo el subtexto de los mensajes recibidos, conseguir identificar condicionamientos implícitos, revelar el sentido real de lo comunicado... constituyen las finalidades últimas de lo que pretende esta publicación. No dejarse anestesiar por la magia de las imágenes y de las palabras, saber filtrar el contenido de la publicidad, desvelar los verdaderos significa-

dos, todo ello son actos de lectura crítica y por tanto condición necesaria para una educación transformadora.

El objetivo pedagógico del método que se propone es, por tanto, brindar a niños, jóvenes y adultos, propuestas que les ayuden a desarrollar un sentido crítico frente a los medios de comunicación masivos, facilitándoles el acceso a los mismos.

La meta concreta de todas las actividades propuestas es ofrecer un modelo pedagógico que permita que la enseñanza de los medios de comunicación se integre al trabajo educativo con preescolares y escolares.

En este proceso de aprendizaje y enseñanza, se intentan combinar la vivencia, la elaboración, el análisis, la comprensión y la creación. La pedagogía empleada en el sistema propuesto se compone de tres partes íntimamente relacionadas:

1. Una parte técnica, que aporta conocimientos sobre la "forma" del medio de comunicación empleado y cómo el uso de los recursos técnicos puede influir sobre el público.

2. Una parte analítica, que incentiva el diálogo sobre cómo forma y contenido se relacionan en el mensaje que se quiere transmitir.

3. Una parte creativa, en la que se intenta plasmar en realidades nuevas lo aprendido. Como afirma Paulo Freire en el prefacio, "se aprende verdaderamente aquello que se apropia de lo aprendido, transformándolo en aprehendido, con lo que puede, por eso mismo, reinventarlo aquél que es capaz de aplicar lo aprendi-

do-aprehendido a situaciones existenciales concretas”.

Con una metodología eminentemente práctica -aprender jugando-, el sistema va paulatinamente iniciando a los niños en el ámbito de los distintos medios, en la gramática del idioma audiovisual, en los montajes, planos, movimientos de cámara...

Especialmente interesante resulta el capítulo “Análisis cinematográfico y de programas de televisión”. Proporciona un esquema muy válido para adultos sin una formación específica en medios audiovisuales, ya que ayuda a diseccionar con mirada crítica cualquier contenido cinematográfico.

En resumen, un libro fácilmente usable, claro, práctico, pedagógico, que puede constituir una valiosa ayuda a profesores y profesoras preocupados por transmitir una postura activa y crítica ante el bombardeo continuo de los medios audiovisuales.

Alfonso López Caballero

---

POPKEWITZ, T. S. (1994), *Sociología política de las reformas educativas: el poder/ saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, Ediciones Morata, Madrid, Fundación Paideia, 295 págs.

---

Nos encontramos ante un libro de lectura densa y difícil para los no iniciados en el complejo mundo de la sociolo-

gía de la Educación. Thomas S. Popkewitz es catedrático de curriculum e instrucción en la Universidad de Wisconsin, en Madison. Sus investigaciones sobre problemas y cuestiones de la reforma escolar, la enseñanza y la formación del profesorado han aparecido en revistas especializadas de Europa, América y Australia.

Este libro sitúa la reforma educativa en el campo social de la escolarización y su ecología. Plantea las siguientes preguntas: ¿qué constituye la reforma?, ¿cuáles son sus significados cambiantes en el tiempo?, ¿cómo surgen esos significados?.

Aunque en el ámbito norteamericano de la educación se usan como términos sinónimos **reforma** y **cambio**, podemos distinguir los términos a efectos analíticos. La palabra **reforma** se refiere a la movilización de los estamentos públicos y a las relaciones de poder que definen el espacio público. A primera vista, **cambio** presenta un aspecto menos normativo y más “científico”. El estudio del cambio social representa un intento de comprensión de la forma de interactuar de la tradición y las transformaciones mediante procesos de producción y reproducción sociales.

Desde estas perspectivas, la consideración de la reforma como fenómeno ecológico permite al autor contemplar los campos en los que se produce la reforma y, al mismo tiempo, tratar de resolver ciertas cuestiones respecto a las diferentes relaciones entre la enseñanza y la sociedad a través del tiempo.

La tesis de Popkewitz consiste en que la mejor manera de entender la reforma es considerarla como una parte del proceso de regulación social. En contraposición con la sociología del saber de los años setenta, que daba por supuestos unos mecanismos globales de control, al autor le preocupa cómo se relaciona la reforma con los múltiples estratos de los asuntos sociales (desde la organización de las instituciones hasta la autodisciplina y la organización de la percepción y la experiencia a través de la cual actúan los individuos).

El primer capítulo del libro establece la fundamentación sociológica y epistemológica del conjunto: la sociología política de la reforma educativa: poder, saber y escolarización. Utilizando un método histórico se analizan a lo largo del siglo XX los distintos intentos de organización del saber y las estructuras de transmisión del mismo. En definitiva: nos encontramos ante una meditación profunda de complejos problemas de sociología política de la educación centrados en los Estados Unidos pero que podrían -en muchos casos- ser extrapolados a la situación española.

Leandro Sequero San Román

## EMPRESA

WAREHAM, J. (1993), *Anatomía de un gran ejecutivo. De la máscara a la realidad. Conviértase usted mismo en un gran ejecutivo*. Ediciones Paidós, Barcelona, 305 págs.

Muchas organizaciones optan por tomar decisiones estratégicas de modo informal. Una de ellas es la selección y captación del recurso más valioso: su personal. La intuición, las corazonadas, las afinidades surgidas a partir de impresiones precipitadas fundamentan decisiones sobre incorporación de personas a la organización, y cuyas consecuencias pueden ser desastrosas.

En esta obra se individualiza cada una de las características del ejecutivo y ofrece un amplio y preciso modelo intelectual para distinguir a los que parecen "grandes" de los que verdaderamente lo son. John Wareham ha volcado aquí toda una vida de penetración psicológica aplicada a las personas en un trabajo original cuyas premisas pueden resumirse en la siguiente conclusión: la gente rara vez es lo que parece (o lo que usted quiere que sea), por lo que nunca se la puede evaluar con facilidad a través del mero instinto, los tests científicos, un encuentro informal para tomar una copa o un equipo de investigación integrado por -digamos- veinte personas. Por eso Wareham afirma que lo importante es descubrir la verdadera personalidad oculta tras la

máscara que suele desorientarnos, algo que él mismo hace a través de sofisticadas técnicas que abarcan tanto la mente del ejecutivo como su cuerpo, tanto su verdadero yo como el disfraz que muestra a los demás.

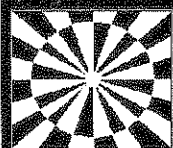
El libro consta de dos partes fundamentales, una descriptiva y otra prescriptiva. En la primera se exponen las razones por las cuales es imposible elegir un buen ejecutivo de inmediato, los diez elementos de un ejecutivo -fachada, energía, valores, metas, inteligencia, hábitos, relaciones, equilibrio, personalidad, etapa de la vida- y algunas formas de evaluación. En la segunda se abordan -según el autor- "cinco pasos hacia el éxito rotundo": definir las metas generales, trabajo eficaz, relacionarse con los demás desde el liderazgo, inteligencia suficiente y equilibrio emocional. A lo largo del libro se exponen citas de personajes "ilustres" y figuras que hacen más

amena su lectura.

Así, el lector de este libro puede encontrar algunos elementos para reconocer si el directivo de su organización está al borde del agotamiento, o para comprender por qué no se debe subestimar a alguien aparentemente "inferior" ni dejar de observar a los candidatos en principio más "prometedores". A través de ejemplos, preguntas, diagramas y, fundamentalmente, la sabiduría iconoclasta de Wareham, la obra acaba dirigiéndose a todo lector que quiera llegar a ser verdaderamente un ejecutivo, enseñando cómo autoevaluarse y cómo vivir y trabajar no sólo con eficiencia, sino también con el sentido que confiere la auténtica grandeza. El resultado es, en cierto modo, una guía para directivos de empresas, con no pocas aplicaciones a otros ámbitos de la vida cotidiana.

Alfonso C. Morales Gutiérrez





Publicaciones E.T.E.A.

Relación de obras publicadas

PVP IVA  
incluido

**Empresa**

F. J. RODRIGUEZ HERNANDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*) .....	1.200
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*) .....	800
VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*) .....	
G. RUL-LAN BUADES, Administración de recursos humanos (2ª Ed.) .....	1.070
A. C. MORALES GUTIERREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica .....	775
L. GODOY LOPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno .....	1.750
A. C. MORALES, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma? .....	1.400
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades .....	1.300

**Ciencias Sociales**

A. LOPEZ CABALLERO, Dolor y mito. Psicología del comportamiento religioso (*) .....	1.000
G. RUL-LAN BUADES, Poder Sindical y Democracia .....	875
A. LOPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejercicios (2ª Ed.) .....	825
G. RUL-LAN BUADES, Origen Político de los Sindicatos .....	1.505
G. RUL-LAN BUADES, Los sindicatos en los países de la Unión Europea .....	1.400

**Matemáticas e Informática**

C. HERVAS MARTINEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*) .....	500
J. M. CARIDAD OCERIN, T.S.P. y Estimación de Modelos Económicos (*) .....	875
J. M. CARIDAD OCERIN y J. A. MURILLO FERNANDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal .....	485
F. MARTINEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz-Minkowski .....	875
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: Los modelos econométricos regionales .....	2.050

**Agricultura**

J. J. ROMERO RODRIGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos .....	1.215
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario .....	1.750

**Economía**

A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un Modelo Macroeconómico del Equilibrio Global .....	535
J. J. ROMERO y A. RODERO (Dir.), España en la CEE: del Acta Unica al Tratado de Maastricht .....	1.800

(\*) Agotado

Pedidos a:

Publicaciones ETEA. Apdo. Correos 439. 14080-Córdoba  
Teléfono: (957) 29 61 33

Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, 37, 28001-MADRID.  
Teléfono: Oficinas 435 71 35  
Librería 431 33 99

BOLETIN DE PEDIDO	Enviar a: ETEA PUBLICACIONES ETEA Escritor Castilla Aguayo, 4 Apdo. 439, Telf. (957) 29 61 33 Fax 203611 - 14080 CORDOBA (ESPAÑA)	
Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____		
Calle _____ Cód. Postal _____		
Población _____ Provincia _____		
Solicita el envío de las siguientes obras		
Ejemplares	Autor y título	Pesetas
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
Forma de pago:		
<input type="checkbox"/> Talón bancario nombre de ETEA		<input type="checkbox"/> Reembolso

# 37 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2.<sup>a</sup> EPOCA Septiembre-Diciembre 1993

## SUMARIO

### *I. Artículos*

- Francisco David Adame Martínez** Los Tributos Ecológicos de las Comunidades Autónomas.  
**Carolina Márquez Guerrero** El Desarrollo de la Red Viaria y Ferroviaria Andaluza en el Período 1987-92: Impactos Económico-Territoriales.  
**Andrés M.<sup>a</sup> Vázquez Duarte** Política Agraria Común y Medio Ambiente: ¿Una oportunidad para Andalucía?

### *II. Notas y Recensiones*

- Juan M. Barragán Muñoz** Perspectiva Regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. El Caso Andaluz.  
**Tomás García Azcárate** Reforma de la Política Agraria Común y Agricultura de Montaña: unos Comentarios  
**Luis González Ruiz** Los Orígenes del Cultivo del Tabaco en la Provincia de Granada.  
**Vicente Granados y Carlos Román** Desarrollo sostenible en Doñana.  
**José Luis Martín Navarro y Luis Palma Martos** Política Científica y Planificación del Desarrollo Regional: Análisis y Evaluación de la Experiencia Andaluza (1984-1993). Lengua y Nacionalismo. La Cuestión de las Minorías Lingüísticas en Europa Occidental.  
**Juan Ramón Lanzas Molina** Anuario Estadístico de la Provincia de Jaén. Instituto de Estudios Jiennenses. Diputación Provincial de Jaén, 1993.  
**J. L. García Delgado, R. Myro, C. Muñoz y J. A. Martínez Serrano** Lecciones de Economía Española. Editorial Cívitas, Madrid, 1993.  
**F. Javier Sáez Fernández** Estructura Económica de Andalucía. Biblioteca de Economía, Serie Manuales. Espasa-Calpe, Madrid, 1993. Manuel Martín Rodríguez.

### *III. Documentación*

- Santiago Petschen** Los Convenios de Relieve Internacional de las Comunidades Autónomas Españolas (III). Madrid, Navarra y País Vasco.

### *IV. Textos*

- Santiago de Luxán Meléndez** La Agricultura Canaria en vísperas de los Puertos Francos de 1852: El Informe del Comisionado Regio Fco. María de León y Falcón en 1849.

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCIA  
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga  
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 95 / 213 12 97

SUSCRIPCIÓN 1994  
DE ENERO A DICIEMBRE

**RES**

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

APELLIDOS ..... NOMBRE .....

DOMICILIO .....

POBLACION ..... PROVINCIA ..... C.P. ....

Nº DE SUSCRIPCIONES .....

**PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN PARA 1994**

- España (IVA incluido) ..... 4.000 ptas.  
**CORREO ORDINARIO**
- Latinoamérica ..... 43 \$
- Resto extranjero ..... 53 \$
- CORREO AÉREO**
- Europa ..... 61 \$
- Africa y América ..... 70 \$
- Asia y Oceanía ..... 88 \$
- Número suelto (IVA incluido) ..... 1.100 ptas.

---

ESTA REVISTA PUEDE INTERESAR A:  
(se les enviará un ejemplar gratis)

Nombre y Apellidos .....  
Dirección .....  
Ciudad y Provincia .....

Nombre y Apellidos .....  
Dirección .....  
Ciudad y Provincia .....

Nombre y Apellidos .....  
Dirección .....  
Ciudad y Provincia .....



## INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACION DE ORIGINALES EN LA REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Esta revista admite artículos y notas originales en español que no hayan sido simultáneamente enviados a otra revista.

### A) MANUSCRITOS

Los manuscritos deben enviarse mecanografiados a doble espacio por una sola cara, en papel formato DIN A4, con márgenes de 25 mm. a cada lado.

La extensión de los mismos no excederá de 30 páginas para los artículos y 10 para las notas cortas, incluyendo en estos límites figuras, tablas y referencias bibliográficas. Excepcionalmente, y en casos muy justificados podrán publicarse trabajos más extensos. Se enviarán tres copias a ETEA, Revista de Fomento Social, Apdo. 439, 14080 CORDOBA. Se agradecerá el envío del manuscrito en soporte informático (3 1/2 o 5 1/4) en procesadores de texto tales como WORD o WORD PERFECT.

### B) ORGANIZACION DEL TEXTO

Se recomienda preferentemente la siguiente disposición:

*Encabezamiento:* Constituido por:

Título: Claro, corto y conciso. No más de cuarenta caracteres (letras más espacios).

Nombre del autor o autores.

Dirección completa de la institución a la que pertenecen.

Titulación Académica y cargo profesional que desempeñan en la actualidad.

*Resumen:* Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No sobrepasa las 150 palabras.

*Palabras clave:* Máximo de siete, sugeridas por el autor o autores, para su tratamiento informático. Podrán ser modificadas o complementadas por el Consejo de Redacción.

*Agradecimientos:* Caso de incluir agradecimientos irán al final del artículo, antes de las referencias bibliográficas.

*Referencias bibliográficas:* Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 1.985a; 1.985b).

El criterio de presentación de referencias será el siguiente: Apellido (en mayúsculas), nombre (en minúsculas), año de publicación (entre paréntesis), título del libro (subrayado) o del artículo (entre comillas), título de la revista en la que incluye el artículo (subrayado), lugar de publicación y editorial (en caso de libro), número de la revista y páginas de ésta.

*Notas a pie de página:* Se numerarán correlativamente y se incluirán al final del texto. Las referencias bibliográficas se harán citando el apellido del autor (en minúsculas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.

*Cuadros y figuras:* Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa, preferentemente en papel vegetal.

*Abreviaturas:* El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo.

Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.



Escritor Castilla Aguayo, 4 - Apdo. 439 - 14080 Córdoba (España) - Telf. (957) 29 61 33