

<i>La paradoja económica de los activos de propiedad común.</i>	
Fernando Arbués Gracia . . . . .	5
<i>Formación en valores humanos y trabajo social.</i>	
Isabel Fernández Gracia . . . . .	21
<i>Discursos sobre el "otro" y educación intercultural.</i>	
Carmen Gallego Ranedo y Montserrat Navarrete Lorenzo . . . . .	35
<i>Mercado de trabajo y normativa laboral: implicaciones para la eficiencia y para la equidad.</i>	
José Manuel Lasierra Esteban . . . . .	63
<i>La plaza del Pilar de Zaragoza: escenario de indigencia y mendicidad.</i>	
Miguel Marco Fabre . . . . .	85
<i>Las organizaciones no-gubernamentales de desarrollo y la construcción positiva de su identidad.</i>	
Chaime Marcuello . . . . .	103
<i>Los inmigrantes extranjeros como objeto de exclusión.</i>	
Montserrat Navarrete Lorenzo y Esther Puyal Español . . . . .	121
<i>Relaciones laborales en el sector del metal de Zaragoza.</i>	
David Pac Salas y José Ramón Solans Solano . . . . .	151
<i>La aplicación judicial del artículo 41 de la LET, de modificación sustancial de las condiciones de trabajo.</i>	
Rosa I. Santos Fernández . . . . .	161
<i>La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio.</i>	
Angel Sanz Cintora . . . . .	183
<i>Armonización contable mundial: principales organismos.</i>	
Carlos Sanz Santolaria . . . . .	209

## LA PARADOJA ECONÓMICA DE LOS ACTIVOS NATURALES DE PROPIEDAD COMÚN.

FERNANDO ARBUÉS GRACIA  
ECONOMÍA APLICADA

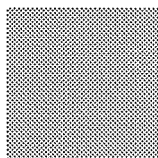
Tradicionalmente, la literatura económica ha abordado el tema de los activos naturales de propiedad común como una situación donde el libre acceso a dichos recursos conducía inevitablemente a su sobreexplotación y, consecuentemente, a su degradación. En este artículo nuestro objetivo es poner de manifiesto no solo el error de concepto en el que la economía ha incurrido al identificar la propiedad común con la libre disposición del recurso derivada de una ausencia de propiedad, sino también reivindicar el papel que, paradójicamente, la propiedad común puede y debe jugar a la hora de resolver los problemas derivados de la gestión de los recursos naturales, y que hasta ahora se consideraban causados por dicho esquema de propiedad.

### **Palabras clave:**

Propiedad común, libre acceso, regla de la captura, derechos de propiedad, posibilidad de exclusión.



# La Paradoja económica de los activos naturales de propiedad común



Fernando Arbués Gracia

## 1. Introducción.

Las instituciones comunales que tradicionalmente se venían utilizando en España representaban un interesante mecanismo para la gestión racional de los recursos naturales que se encontraban bajo su control. El reparto de leñas y hierbas, los prados de concejo, los pósitos, los seguros mutuos, ... constituían en palabras de Joaquín Costa "un ejemplo elocuente de cuán admirablemente se adapta el derecho, lo mismo el público que el privado, a las condiciones de la vida"<sup>1</sup>.

Sin embargo, a pesar de su papel relevante dentro de la economía popular, la tradición económica no solo ha relegado a las instituciones de propiedad común al más absoluto de los olvidos, sino que en múltiples ocasiones las ha presentado erróneamente como las causantes de la degradación y sobreexplotación de los recursos supuestamente gestionados por ellas.

En este artículo nuestro objetivo es mostrar no solo el error de concepto en el que la ciencia económica ha incurrido al tratar a las instituciones de propiedad común como entidades donde el libre acceso y la regla de la captura jugaban un papel preponderante, sino también reivindicar el papel que paradójicamente la propiedad común puede y debe jugar a la hora de resolver los problemas de sobreexplotación de determinados recursos naturales; problemas que hasta ahora se consideraban causados por dichas instituciones.

---

<sup>1</sup> Costa, J. (1902). Tomo I. p.319.



## 2. Algunas precisiones al concepto económico de propiedad común.

Tradicionalmente, la literatura económica ha abordado el problema de los activos naturales de propiedad común tomando como punto de partida el artículo del biólogo norteamericano Garrett Hardin sobre el crecimiento de la población mundial titulado *The Tragedy of Commons*<sup>2</sup>. En dicho trabajo, Hardin representa la propiedad común como una fórmula de administrar los activos naturales donde el compartimiento del recurso entre varios propietarios conduce, inevitablemente, a una gestión ineficiente del mismo que, en último término, puede llegar a provocar el agotamiento del recurso:

*“Imaginemos un pastizal al alcance de todos. [...] Como ser racional, cada pastor busca elevar al máximo su utilidad. Explícita o implícita y más o menos conscientemente se pregunta: “¿cuál es mi utilidad si agrego otro animal a mi rebaño?” Esta utilidad tiene dos componentes: uno positivo y otro negativo.*

*1. El positivo es una función del incremento de un animal: como el pastor recibe todo el beneficio por la venta del animal adicional, la utilidad positiva es cercana a +1.*

*2. El componente negativo es una función del aumento de sobrepastoreo causado por el animal adicional. Sin embargo, como los efectos de dicho incremento los comparten por igual todos los pastores, la utilidad negativa para cualquier pastor individual con poder de decisión es sólo una fracción de -1.*

*Al sumar las utilidades parciales de ambos componentes, el pastor racional concluye que la única opción sensata es añadir otro animal a su rebaño. Y otro, y otro ... sin embargo, a esta conclusión han llegado todos y cada uno de los pastores racionales que comparten el pastizal, y precisamente en eso reside la tragedia.”<sup>3</sup>*

En mi opinión, esta caracterización del denominado *problema de los comunes* como una situación donde el libre acceso al recurso natural combinado con una conducta maximizadora conduce a la ruina, no es acertada puesto que olvida por completo que la exis-

<sup>2</sup> Hardin, G. (1968).

<sup>3</sup> Hardin, G. (1968). p. 115.

tencia de un régimen de propiedad común sobre los activos naturales no implica necesariamente ni la ausencia de derechos de propiedad, ni la imposibilidad de practicar la exclusión. Como señalan Ciriacy-Wantrup y Bishop "el término <propiedad común> se utiliza [en referencia al enfoque del problema que da Hardin] en un sentido distinto del tradicional e incluso contradictorio con él."<sup>4</sup>

Efectivamente, mientras que Hardin, y en general gran parte de los economistas medioambientales, considera que un recurso es de propiedad común si cumple simultáneamente que existe libre acceso para cualquier individuo que desee utilizarlo, y que existe algún tipo de interacción negativa entre los usuarios; la acepción de propiedad común más arraigada en la jurisprudencia, tanto anglosajona como continental, toma como punto de referencia obligado las dos siguientes características: que todos los propietarios del recurso poseen el mismo derecho a usarlo, derecho que no se pierde si no se ejerce, y que los individuos que no pertenecen a la comunidad de propietarios son excluidos del uso.

Comparando ambos conceptos parece claro que, al identificar la *tragedia de los comunes* con el problema que surge cuando no existe una institución que regule la gestión de los activos naturales, Hardin está confundiendo los recursos que no tienen dueño, los *res nullis*, con los recursos de propiedad común, los *res communes*. Como indica Aguilera, el error de Hardin está en que "ignora que el concepto de propiedad carece de significado sin la capacidad de excluir a todos aquellos que no son propietarios, por lo que si realmente hubiera propiedad no se produciría el libre acceso a los recursos y, si además ésta fuese realmente común, eso querría decir que existiría un conjunto de acuerdos institucionales entre los copropietarios que proporcionaría las reglas de decisión sobre la gestión del recurso"<sup>5</sup>.

Por tanto, la existencia de un sistema de propiedad común sobre un activo natural no implica necesariamente que no haya una institución que vele por la buena gestión del activo en cuestión; de forma que como señala Aguilera en clara alusión al artículo de Hardin: "hay que descartar de manera tajante la existencia de una tragedia protagonizada por los recursos de propiedad común."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ciriacy-Wantrup, S. V. y Bishop, R. C. (1975). p. 341.

<sup>5</sup> Aguilera, F. (1991). p. 167.

<sup>6</sup> Aguilera, F. (1991). p. 167.

La evidencia empírica de todo lo dicho hasta el momento la podemos obtener observando desde una perspectiva histórica cómo los sistemas de gestión basados en la propiedad común, no solo no han supuesto un agotamiento de los activos naturales que estaban bajo su tutela, sino que “han representado un papel socialmente beneficioso en la gestión de los recursos naturales desde la prehistoria hasta nuestros días.”<sup>7</sup>

Un estudio de la institución de la propiedad común, tal y como se ha venido practicando en la geografía española desde tiempos inmemoriales<sup>8</sup> hasta años recientes, nos muestra que la propiedad común se guiaba por unas normas claras y precisas de gestión que trataban de impedir la extinción de los recursos naturales que estaban bajo su dominio<sup>9</sup>. Dos ejemplos nos pueden bastar para corroborar esta afirmación: los *erribasoak* o *baserriak* vizcaínos y la posesión mancomunada de bestias de labor del pirineo oscense<sup>10</sup>.

Respecto al primero de los dos ejemplos Miguel de Unamuno escribe:

*Todavía, [...], quedan restos de los erribasoak ó baserriak, bosques ó montes (baso) de los comunes (erri), en los cuales se beneficia el pasto, que es libre, y la hoja alta y baja, helecho, brezo y árgoma (las tres plantas que cubren los montes de Vizcaya), que sirve para cama del ganado y producción de estiércol. [...] Como muestra de la organización de estas expediciones vecinales, referiré lo que sucede hoy aún en Guecho. Son aquí tres los montes comunes (la Galea, Baserri y Aiboa). Uno de ellos, el más extenso (la Galea), está dividido en cuatro lotes, de los cuales benefician sólo uno cada año, desde el 15 al*

---

<sup>7</sup> Ciriacy-Wantrup, S. V. y Bishop, R. C. (1975). p. 339. Un reflejo del papel social que en muchos casos jugaba la propiedad comunal en los municipios españoles nos la ofrece Joaquín Costa cuando al hacer referencia a los huertos comunales de Jaca denominados *Suertes del Boalar* escribe: “Resultado de este régimen de propiedad colectiva, no obstante obrar en tan reducido límite: *en Jaca no existe la mendicidad*. Algunos piden limosna pero son forasteros.” (Costa, J. (1902). Tomo I. p. 329.).

<sup>8</sup> En el siglo I antes de Cristo el historiador griego Diodoro Sículo comentaba lo siguiente al hablar de los vacceos: “cada año se repartían el suelo laborable por suertes, y poniendo los frutos en común, se distribuía a cada uno la porción que le correspondía.” (Diodoro Sículo. *Biblioteca Histórica*. Libro V, cap.34, § 3º. Párrafo extraído de Costa, J. y otros autores. (1902). Tomo II, p.8).

<sup>9</sup> *Cfr* Iriarte, I. (1995) c.3.

<sup>10</sup> Otros muchos ejemplos de la gestión comunal de recursos en España se encuentran en Costa, J. y otros autores (1902) Tomos I y II.

*25 de Octubre, con diez días más para el acarreo. Los otros dos montes se utilizan por entero todos los años desde el 15 de Octubre al 15 de Noviembre. El corte de la árgoma empieza los días señalados, á las seis y media de la mañana y termina a las seis de la tarde. Cada casa no puede destinar más de una persona para el corte, ni sacar más de seis carretadas. Cuando la lluvia impide la operación en los diez días designados para el corte, se suspende éste hasta nuevo aviso del alcalde. Está prohibido extraer tierra y recoger excremento de las bestias, para no privar de algún abono al monte. Tampoco se permite acotar ó hacer demarcaciones durante el corte, sino que cada cual debe seguir sin interrupción desde donde empezó; el alcalde hace el señalamiento de lotes y nombra persona que inspeccione la operación de cortar y reprima toda transgresión, castigándola con multa en papel del Ayuntamiento, desde una á quince pesetas. Está prohibido cortar en nombre y representación de otro.* <sup>11</sup>

Respecto al segundo de los ejemplos propuestos Joaquín Costa nos dice lo siguiente:

*Otro contrato muy frecuente, [...], consiste en poseer á medias entre dos un burro para carga. El uno (v. gr., un párroco) pone el capital para su adquisición; el otro (generalmente un labrador en pequeño) lo toma á su cuidado, y lo mantiene y utiliza mientras áquel no lo necesita. Cuando el consocio que adelantó el precio del burro ha de hacer un viaje, transportar leña del monte, ropa colada al río, etc., le basta pedirlo, pues tiene derecho preferente. Si el burro muere, el labrador que lo tomó a su cargo ha de abonar la mitad de su valor á su consocio que lo pagó asimismo para los dos. **Si así no fuera, si el labrador no tuviese un interés directo en la conservación del burro, lo haría trabajar más de lo justo ó lo cuidaría menos de lo preciso, y no tardaría en envejecer ó en morir.***<sup>12</sup>

Ningún observador puede negar, a la vista de estos dos ejemplos, que en aquellas situaciones donde la propiedad comunitaria de los recursos se constituye a partir de unos acuerdos institucio-

<sup>11</sup> Unamuno, M., en Costa, J. y otros autores (1902). Tomo II, pp. 50-52.

<sup>12</sup> Costa, J. en Costa, J. y otros autores (1902). Tomo I. p. 289. (Las negritas son nuestras).

nales entre los múltiples propietarios de los mismos o, como expresan Ciriacy-Wantrup y Bishop, donde existe *la propiedad común como institución social*<sup>13</sup>, el resultado de la explotación de dichos recursos no tiene por qué coincidir con la *tragedia* vaticinada por Hardin en su "pastizal al alcance de todos" donde "es de esperar que cada pastor trate de alimentar la mayor cantidad posible de animales con esa pastura colectiva"<sup>14</sup>, puesto que salta a la vista, especialmente en el primer ejemplo, que la propiedad común tal y como se ha venido aplicando a través de los tiempos no supone ni libre acceso, ni mucho menos la inexistencia de unos derechos de propiedad aplicables.

En consecuencia, a la vista de lo expuesto anteriormente, no debe caber la menor duda respecto al error en el que tradicionalmente se ha incurrido al confundir el esquema de propiedad común de los activos naturales con el libre acceso a la explotación de recursos que no están sujetos a ningún régimen de propiedad<sup>15</sup>, ya sea privado, público o común<sup>16</sup> o que estando sujetos a un régimen de propiedad es imposible hacer efectivos los derechos de uso establecidos debido a su carácter fugaz.<sup>17</sup> En estos dos casos, al no haber ninguna fórmula de hacer valer, caso de existir, los derechos de propiedad, regirá la regla de la captura, de forma que los individuos implicados en la explotación del recurso considerarán que todo aquello que no atrapen ellos se lo apropiarán los demás. Esta situación dará lugar a una lucha entre los agentes económicos que explotan el activo natural, cuya consecuencia más inmediata será el agotamiento acelerado del recurso, si éste es no renovable,

---

<sup>13</sup> Cfr. Ciriacy-Wantrup, S. V. y Bishop, R. C. (1975).

<sup>14</sup> Hardin, G. (1968). p.115.

<sup>15</sup> Algunos autores diferencian entre lo que sería una propiedad comunal y que coincidiría con lo que denominamos propiedad común como institución social y un apropiación común que coincidiría con el libre acceso. Como señala Eggersston " está la *propiedad comunal*, mediante la cual una comunidad controla el acceso a un determinado recurso excluyendo a las personas ajenas y regulando su uso para las personas de la comunidad. [...] la *propiedad común* o el *acceso abierto* puede ser debido a que el establecimiento y el ejercicio de derechos exclusivos sobre un determinado recurso entrañe costes de transacción prohibitivos en relación con su valor o bien porque el estado se niegue a legitimar y a ejecutar contratos en determinadas circunstancias" (Eggersston, T. (1995), p.44).

<sup>16</sup> V. gr. los bancos de peces en alta mar o la capa de ozono de la atmósfera.

<sup>17</sup> V. gr. los acuíferos subterráneos, que al ser perforados en cualquier nivel más bajo que el de su punto de alimentación, la presión del agua retenida por una capa impermeable hace que ésta fluya hacia la superficie.

o la conversión en agotable de un recurso que previamente no lo era<sup>18</sup>. En este caso sí es posible concluir que, cómo señalaba Hardin:

*La ruina es el destino al que todos los hombres se precipitan, al perseguir cada uno su propio interés en una sociedad que cree en el libre acceso a los espacios comunes. Esta libertad lleva a todos a la ruina.*<sup>19</sup>

### 3. Como corregir el problema de los comunes: las soluciones tradicionales

Una vez delimitado con precisión el mal denominado *problema de los comunes*, nuestros esfuerzos deben ir encaminados a plantear las actuaciones necesarias para corregir el deterioro que sufren los recursos naturales explotados en régimen de *competencia individual*, es decir, sin ninguna institución que regule en la práctica su explotación.

La solución más inmediata que podemos plantear es la privatización del recurso gestionado bajo *la regla de la captura*. En la práctica, esta medida se traducirá en el reparto proporcional del recurso entre los diferentes usuarios, de manera que cada individuo actuará con exclusividad en la parte sobre la que posea un derecho de propiedad, alcanzándose, tal y como muestran Dasgupta y Heal<sup>20</sup>, una asignación del recurso eficiente en términos paretianos.

En aquellos casos donde es imposible o muy costosa la aplicación de estos derechos, tal y como sucede con los recursos *fugaces*,<sup>21</sup> la privatización se concretaría en la asignación de todos los derechos de propiedad sobre el recurso a un único individuo que lo explotaría en régimen de monopolista<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Un extenso estudio analítico de este aspecto se encuentra en Neher, P. (1990) c.1.

<sup>19</sup> Hardin, G. (1968). p. 115.

<sup>20</sup> Cfr. Dasgupta, P. y Heal, G. M. (1979). c. 3.

<sup>21</sup> En el caso de las pesquerías, aunque cada armador disponga de una zona exclusiva donde desarrollar su actividad, en la práctica, cualquier otro armador puede ser capaz de utilizar técnicas que le permitan atraer los peces de la zona de su vecino a la suya haciendo difícilísimo que el afectado haga valer sus derechos de propiedad sobre los peces que se han desplazado de un sitio a otro.

<sup>22</sup> En este caso, al existir un único dueño de la pesquería, está claro que es indiferente que los peces se muevan de un lado a otro ya que todos pertenecen a la

Sin embargo, esta fórmula monopolística plantea varios problemas: por un lado, la elección del criterio que se va a seguir para decidir cual de los usuarios del recurso será el que goce del privilegio del monopolio. Por otra parte, en términos estrictamente económicos, surgen problemas de tipo asignativo ya que la gestión llevada a cabo por el monopolista no va a ser eficiente en términos paretianos; y problemas de tipo distributivo como consecuencia del abandono forzoso de sus actividades económicas por parte de aquellos agentes que explotaban el recurso con anterioridad al establecimiento del monopolio, lo que les obliga a comenzar un proceso de búsqueda de rentas en otros sectores económicos y en otras áreas geográficas .

Adicionalmente, la privatización del recurso, independientemente del número de propietarios que se establezcan, puede provocar, como muestra Neher, una extinción deliberada del recurso<sup>23</sup> en cuyo caso, el resultado final sería el mismo en presencia de propiedad privada que en ausencia de la misma.

Acabamos de ver que el establecimiento de un régimen de propiedad privada, en contra de la opinión de Hardin<sup>24</sup>, no va a solucionar siempre el problema del libre acceso a la explotación de los recursos<sup>25</sup> por lo que es preciso seguir buscando soluciones alternativas que nos permitan evitar la *tragedia de la imposibilidad de exclusión*.

La segunda solución que podemos proponer es la asignación de los derechos de propiedad al Estado, el cual, posteriormente puede optar por dos posibles alternativas: explotar directamente del recurso o *alquilar* el uso del mismo a los agentes privados que estén interesados en su aprovechamiento.

La primera de las opciones presentadas es, sin lugar a dudas, la menos deseable ya que no sólo plantea los problemas de tipo

---

misma persona y por tanto es capaz de hacer valer siempre sus derechos de propiedad.

<sup>23</sup> Esta situación se daría si el coste de transformar el *stock* de recurso en activos financieros alternativos es reducido, es decir, si el precio de mercado del recurso aumenta muy poco y el tipo de interés de mercado es muy alto. Un estudio amplio de este tema se encuentra en Neher, P. (1990). c.1.

<sup>24</sup> Cfr. Hardin (1968).

<sup>25</sup> Únicamente servirá en aquellos casos donde los derechos de propiedad sean aplicables en la práctica y además no se den las condiciones para la extinción deliberada del recurso.

asignativo y distributivo que se derivan de la explotación del recurso en régimen de monopolio privado y que, como señalábamos anteriormente, en última instancia pueden suponer la desaparición del recurso natural, sino que además, dada la naturaleza pública del monopolista, estos problemas pueden verse agravados por la subordinación de objetivos estrictamente económicos a intereses de tipo político.

La segunda posibilidad, como acabamos de señalar, consiste en que el Sector Público como propietario del recurso se lo *ceda en alquiler* a los agentes económicos privados interesados en su gestión. En este caso, el establecimiento dentro del *contrato de alquiler* de una serie de normas de obligado cumplimiento por parte de los *arrendatarios*, que el propio Sector Público se encarga de hacer cumplir, permite alcanzar, tal y como muestran Dasgupta y Heal<sup>26</sup>, una asignación del recurso Pareto-eficiente, resultado que no obteníamos con la explotación directa del recurso por parte del Sector Público.

Para conseguir esta eficiencia asignativa, el Estado dispone de dos posibles diseños del *contrato de arrendamiento* que va a establecer sobre el recurso natural afectado, pudiendo elegir entre el establecimiento de un número fijo de permisos comercializables sobre los *inputs* variables que limite la cuantía de los mismos que pueden utilizarse en la explotación del recurso (sistema de licencias), o la fijación de un impuesto que grave cada una de las unidades de *inputs* variables utilizadas por parte de los agentes que participan en la explotación del recurso (sistema de impuestos)<sup>27</sup>.

El principal problema de la propiedad estatal del recurso, como fórmula encaminada a evitar la degradación que la imposibilidad de exclusión provoca en determinados activos naturales, aparece cuando estos activos no se encuentran dentro de las fronteras de un país, sino que están ubicados entre dos o más naciones. En este caso, la inviabilidad técnica de que el gobierno de uno de los países posea los derechos de propiedad sobre el recurso natural impide la creación de los mecanismos necesarios para practicar la

---

<sup>26</sup> Cfr. Dasgupta, P. y Heal, G.M. (1979). c. 3.

<sup>27</sup> Si bien en ambos casos el resultado, como se ha señalado, es el mismo el fundamento de ambas propuestas es diferente ya que mientras en la primera opción es el Estado quien pone un límite a los *inputs* variables que pueden utilizarse en la segunda son los propios agentes privados quienes en función de la cuantía del impuesto deciden el número de estos *inputs* que van a utilizar.



exclusión en el acceso a dicho recurso; dejando sin validez la solución basada en la propiedad pública de los activos naturales gestionados mediante la *regla de la captura*.

#### **4. La propiedad común como posible solución al denominado problema de los comunes**

La búsqueda de nuevas soluciones a nuestro problema nos lleva a plantear la construcción de instituciones de propiedad común como sistema de gestión para aquellos activos naturales en los que es imposible o muy difícil la aplicación del principio de exclusión. En concreto, la solución que se propone consiste en la elaboración del marco institucional adecuado para la obtención de acuerdos cooperativos de obligado cumplimiento entre las partes involucradas en la explotación de un determinado recurso natural. De esta forma, al fijarse un esquema de explotación perfectamente delimitado, se hace innecesaria la aplicación de la *regla de la captura* por parte de los agentes implicados ya que, al tener cada uno de ellos asegurada una parte del recurso natural en base al acuerdo cooperativo, no tienen que preocuparse de hacerse con él antes que los demás usuarios.

La clave para que esta solución nos conduzca a una asignación eficiente de los recursos estará en el diseño del marco institucional en el que se van a desenvolver los agentes implicados. Si conseguimos construir un marco institucional capaz de ofrecer, como indican Blomquist y Olstrom: "1. Información acerca de los recursos de propiedad común y de las pautas de uso; 2. Un foro para la comunicación entre los afectados; 3. Fórmulas de reparto de costes aceptados como equitativas por la mayoría de los participantes; 4. Acuerdos condicionales cuyo cumplimiento sea obligado; y 5. Un control efectivo de las pautas de uso."<sup>28</sup>, habremos logrado establecer los incentivos necesarios tanto para que los individuos adopten un sistema de uso mancomunado del recurso natural satisfactorio para todos ellos, como para que ninguno desee incumplir lo acordado, lo que en última instancia nos llevará a alcanzar una

---

<sup>28</sup> Blomquist, W. y Olstrom, E. (1985). p.395.

correcta gestión del activo natural de propiedad común que evitará su explotación irracional<sup>29</sup>.

En la práctica, la operatividad de las instituciones comunales encargadas de velar por el buen uso del recurso se va a ver enormemente dificultada en aquellas situaciones donde el número de agentes económicos implicados en la gestión del activo natural es muy amplio, o bien en aquellas donde estos agentes se encuentran dispersos en un amplia área geográfica<sup>30</sup>. Las enormes complicaciones que, en estas circunstancias, encuentra la institución comunitaria para hacer cumplir los acuerdos suscritos, dan lugar a que los agentes afectados, al saber que difícilmente podrán ser sancionados, tiendan a incumplir los pactos de forma que, a efectos prácticos, la explotación del recurso se rige bajo la *regla de la captura*, alcanzándose así el mismo resultado negativo que si no se hubiera establecido el acuerdo cooperativo a través de la institución comunitaria. Como sucedía con las otras dos soluciones propuestas anteriormente, la creación de instituciones comunes tampoco es la panacea al problema que representa la imposibilidad de practicar la exclusión en el ámbito de los recursos naturales.

## 5. Conclusiones

Si consideramos que los mercados son "instituciones que permiten a las partes implicadas en un conflicto la oportunidad de negociar soluciones a éste"<sup>31</sup> y que estos fallan cuando esta oportunidad de negociar no existe, entonces podemos decir que la propiedad común en sí misma no es un problema. Como indica Dasgupta<sup>32</sup>, esto es así porque si bien la propiedad común viene

---

<sup>29</sup> Es preciso advertir que el establecimiento de instituciones de propiedad común como mecanismo de gestión puede provocar los mismos problemas asignativos y distributivos que se derivaban de la fijación de un esquema de administración basado en la propiedad estatal o privada de los recursos. En este sentido *cfr.* Lana (1992).

<sup>30</sup> Una visión de los sistemas comunales de gestión de los recursos existentes en el Altoaragón a principios de siglo nos muestra como este mecanismo de gestión únicamente se adoptaba en pueblos, aldeas, lugares, e incluso en cofradías (*v. gr.* Ontiñena) y casinos (*v. gr.* Binéfar), es decir, en colectivos donde el contacto entre los partícipes en la gestión era un hecho cotidiano. (*cfr.* Costa, J. y otros autores. (1902). Tomo I c. XVIII, XIX y XX.)

<sup>31</sup> Dasgupta, P. (1990) p.53.

<sup>32</sup> *Cfr.* Dasgupta, P. (1990).

provocada por la imposibilidad de fijar unos derechos de propiedad sobre los recursos afectados, lo que supone la inexistencia de un mercado guiado por los precios, en muchos casos este régimen comunal implica la presencia de un conjunto de normas sociales, y de sanciones asociadas a éstas que crean el marco necesario para la resolución de los conflictos derivados del uso de los recursos ambientales, por lo que existirá un mercado en el sentido señalado al principio.

El verdadero problema surge cuando no existen ni derechos de propiedad, ni normas sociales que garanticen un uso correcto del recurso, tal y como sucede en el caso de los recursos sujetos a un régimen de explotación de libre acceso. En este contexto sí es posible afirmar que la propiedad de todos es la propiedad de ninguno.

Aclarado este asunto la cuestión que queda por resolver es: ¿cual de las tres posibles opciones presentadas para afrontar el *problema del libre acceso*: privatización, nacionalización o propiedad comunal del activo natural afectado, lo resuelve de una forma más eficaz?.

Hemos observado a lo largo de la exposición que cualquiera de las tres soluciones propuestas era, *a priori*, capaz de conseguir una asignación eficiente del recurso natural que se encontraba sometido a la *regla de la captura*. No obstante, en la práctica, hemos apreciado cómo ante el amplio espectro de recursos de propiedad común que requieren una corrección en su esquema de explotación<sup>33</sup>, estas soluciones no eran capaces, en determinados casos, de eliminar el problema, llegando en algunos supuestos a acelerar el agotamiento del activo natural al incentivar el proceso de extinción deliberada del mismo.

En conclusión, si queremos corregir el deterioro que sufre un recurso natural explotado en un régimen de competencia individual depredadora será de vital importancia realizar un minucioso estudio del activo natural que nos permita conocer sus peculiaridades, así como las características de los agentes económicos implicados en su gestión antes de aplicar cualquier medida correctora<sup>34</sup>. Una

---

<sup>33</sup> Recursos que van desde algo tan concreto como son los pastos de un monte, hasta algo tan difuso como la capa de ozono, pasando por las pesquerías en alta mar, acuíferos subterráneos y bolsas de combustibles fósiles (petróleo, gas natural, etc.), entre otros posibles recursos que sufren el problema de la imposibilidad de exclusión.

<sup>34</sup> Evidentemente, no es lo mismo solucionar el problema que plantea la explotación de un acuífero en una zona donde el agua es un bien abundante (*v. gr.*

vez realizado este informe previo, ya estaremos en posición de poder escoger aquella solución que, tanto en términos asignativos como distributivos, se ajuste mejor al problema concreto que queremos solucionar. Sólo así, individualizando cada caso concreto, lograremos que las medidas propuestas consigan corregir el continuo deterioro al que era sometido el activo natural, y por tanto eliminar del horizonte, al menos de momento, la tragedia vaticinada por Hardin.

## 6. Bibliografía

- AGUILERA, F. (1987), "Los recursos naturales de propiedad común: Una introducción", *Hacienda Pública Española*, 107, pp. 121-128.
- AGUILERA, F. (1991), "¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía?", *Agricultura y Sociedad*, 61, pp.157-181.
- AGUILERA, F. (coordinador) (1992), *Economía del agua*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- BARZEL, Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BLOMQUIST, W. y OSTROM, E. (1985), "Capacidad institucional y solución al dilema de los recursos de propiedad común", en Aguilera, F. (coord.), *Economía del agua, ob. cit.*, pp. 383-402.
- CIRIACY-WANTRUP, S. V. y BISHOP, R. C., (1975), "La <<propiedad común>> como concepto en la política de recursos naturales", en Aguilera, F. (coord.), *Economía del agua, ob. cit.*, pp.339-358.
- COSTA, J. y otros autores (1902), *Derecho consuetudinario y economía popular de España*, vols. I y II, Biblioteca de autores españoles y extranjeros, Barcelona, Manuel Soler.
- DALY, H. E. (compilador) (1980), *Economía, ecología y ética*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- DASGUPTA, P. y HEAL, G. M. (1979), *Economic Theory and Exhaustible Resources*, Cambridge, Cambridge University Press.

---

Galicia) que en una zona donde el agua es un recurso muy escaso (v. gr. Marruecos), como tampoco es lo mismo solucionar el conflicto del acuífero cuando son dos particulares los implicados que cuando son dos Estados.

- DASGUPTA, P., "The Environment as a Commodity" (1990), *Oxford Review of Economic Policy*, 6,1, pp. 51-67.
- EGGERSTON, T. (1990), *El comportamiento económico y las instituciones*, Madrid, Alianza Economía, 1995.
- FEENY, D., BERKES, F., MCCAY, B. J. y ACHESON, J. M. (1990), "The Tragedy of the Commons: Twenty-Two years later", *Human Ecology*, 18, 1, pp. 1-19.
- HARDIN, G. (1968), "La tragedia de los espacios colectivos", en Daly, H. E. (compilador), *Economía, ecología y ética, ob. cit.*, pp. 111-124.
- HARDIN, G. (1980), "Nuevas reflexiones sobre <<La tragedia de los bienes comunes>>", en Daly, H.E. (compilador), *Economía, ecología y ética, ob. cit.*, pp. 125-130.
- IRIARTE, I. (1995), *Privatización, particularización y gestión de los montes públicos. Navarra 1855-1935*. Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.
- LANA, J.M. (1992), "Los aprovechamientos agrícolas comunales en el sur de Navarra entre los S. XIX - XX", *Agricultura y Sociedad*, 65, pp. 361-387.
- NEHER, P. A. (1990), *Natural Resource Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WADE, R. (1987), "La gestión de los recursos de propiedad común: la acción colectiva como alternativa a la privatización o a la regulación estatal", en Aguilera, F. (coord.), *Economía del agua, ob. cit.*, pp. 403-425.

## FORMACIÓN EN VALORES HUMANOS Y TRABAJO SOCIAL

ISABEL FERNÁNDEZ GRACIA

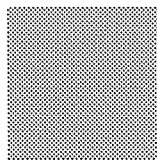
Se propone una reflexión sobre la formación universitaria del Trabajador Social, cuestionando la escasa relevancia que se concede en la actualidad a algunos ámbitos de la misma. Se abren interrogantes y se hacen algunas propuestas: ¿Ocupa la formación en valores el tiempo y la atención que merece? ¿Estamos perdiendo de vista enfoques más humanistas en pro de una formación técnico-especializada? ¿Estamos a tiempo de replantear la orientación de algunas asignaturas de la carrera?

### Palabras clave:

- Valores-actitudes.
- Formación del Trabajador Social.
- Vertiente humanizadora.
- Nuevos planes de estudio.



# Formación en valores humanos y Trabajo Social



Isabel Fernández Gracia

## Hablamos de Trabajo Social...

**E**l análisis del Trabajo Social como encrucijada es ya un clásico que ha ido acompañando la literatura de la profesión a la par que ésta se configuraba y encontraba su sitio entre las demás disciplinas. Y, como ocurre con los clásicos, cada cierto tiempo es bueno recuperar su discurso y reinterpretarlo a la luz de acontecimientos recientes. La encrucijada de tareas y profesiones (P. DE LAS HERAS, 1979) se ha evidenciado en la dificultad para delimitar el espacio profesional requerido y ha discurrido a la par que el reconocimiento del Trabajador Social por parte de sus profesiones vecinas. Ha sido más difícil, está siéndolo, delimitar el trabajo social como encrucijada de saberes<sup>1</sup>. Siendo como es una disciplina relativamente joven, necesita depurar y profundizar en sus raíces, necesita aún bastantes años de pensarse a sí misma.

Del análisis comparativo de estas dos primeras encrucijadas (tareas y saberes) surgen los más importantes interrogantes. Nos obliga, para empezar, a cuestionar la formación que se está impartiendo en el ámbito universitario; dada la gran influencia que ejercen los cambios y situaciones de crisis que refleja el contexto social, es imprescindible la permanente revisión y adaptación del proceso formador (M<sup>a</sup> E. FERNÁNDEZ, 1995). A ello se añade el reciclaje profesional, cómo ponerse al día, de qué modo seguir tomando el pulso a la realidad social.

---

<sup>1</sup> «El Trabajo Social ha pasado de considerarse como arte-actividad-profesión, a disciplina técnico-científica; concepto en el que parecen converger la mayoría de los que hoy se ocupan del tema.» N. DE LA RED (1993).



Pues bien, aún hay una tercera encrucijada que no ha sido tan reclamada como las anteriores; quizá porque parece falta de contenido, quizá porque “eso se sobreentiende” —pensará alguno—. Pero más probablemente porque ha suscitado un interés creciente en ámbitos paralelos, de los que somos interdisciplinariamente dueños y en los que estamos inmersos. Lo titularíamos «el Trabajo Social como encrucijada de valores» y está presente en los dos anteriores: en la acción social, puesto que a menudo se sitúa en la misma frontera en la que se dejan de respetar no pocos valores y surgen, en su lugar, nuevos contravalores; en el trabajo social como objeto de estudio, siempre que no nos prepara para hacernos cargo de ese debate en la calle con bases teóricas, con otros criterios además de nuestra intuición. Del punto de encuentro que es esa triple encrucijada trata lo que sigue; de la interrelación entre el saber y el saber hacer, de la importancia que tiene para los trabajadores sociales pensar (y estudiar a lo largo de su proceso de formación) los valores-contravalores que subyacen en los comportamientos del hombre en sociedad. Y no lo hacemos con el carácter de una investigación práctica, erudita o bibliográfica sino más bien adoptando el tono de una reflexión y, en todo caso, de un deseo.

## **Hablamos de reformas y planes de estudios...**

La educación y el trabajo social, la tarea por tanto del educador y del trabajador social, tienen numerosos puntos en común. Un paralelismo que resulta no del hecho casi anecdótico de que existan Escuelas de Trabajo Social sino de la esencia misma de ambas tareas:

“La educación es una acción esencialmente humanizadora; es un reto que siempre debe apuntar, como máxima aspiración, al desarrollo y al mejoramiento de lo humano; al resurgir constante de una nueva humanidad” (GONZALEZ LUCINI, 1994).

“El Trabajo Social en cuanto a disciplina parte de una concepción del ser humano como “ser en permanente interacción con su medio”, y tiene como objetivo específico las relaciones entre los seres humanos y entre éstos y su medio, especialmente los grupos y las instituciones sociales”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En un intento de clarificar el objeto del Trabajo Social, el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales emitió un

Esta acción humanizadora que parte del hombre en interacción con su medio sicionatural se expresa en términos de "valor", expresión del perenne intento del hombre por aprender las "normas" de la convivencia, ya que de hecho influye decisivamente en el comportamiento selectivo y en la elección de posibles fines, medios y modos de acción. Ellos definen, en suma, la "actitud" del hombre ante la vida.<sup>3</sup>

Es curioso que estemos haciendo estas reflexiones en un momento en que asistimos a un paralelismo también de reformas en los planes de estudios que afectan tanto a las etapas obligatorias como universitarias. La verdad es que entre los profanos el despiste es generalizado (algunos padres tienen problemas para saber con seguridad cómo se denomina el curso que está realizando su hijo/a y cuál será el nombre del siguiente) y se mira con una desconfianza carente, a menudo, de fundamento. Porque lo cierto es que se veía venir; desde hacía tiempo a la escuela se le pide que lo enseñe todo: unos quieren que enseñe a su hijo a comportarse como corresponde, que se ocupe de la formación humana de su hija, que inicie campañas de prevención contra la drogadicción y el SIDA, e incluso que haga educación vial. No es el momento de considerar la efectiva importancia de tal o cual tema; nadie es capaz de negar hoy en día la urgencia de potenciar la igualdad de oportunidades entre los sexos, la prevención de la salud, la formación para la paz, el cuidado del medio ambiente...

Bajo una educación en valores subyace cierta concepción del mundo y de la humanidad (es, por tanto, semilla de transformación social); lo difícil es saber cómo se concreta en el quehacer diario. Esta preocupación ha cristalizado en la reforma de la enseñanza obligatoria, que apuesta por una doble manera de hacer frente a este reto: por un lado reconsiderando lo que entendemos por el tradicional *contenido de enseñanza* que queda ahora abierto a una

---

dictamen relativo a la definición de objetivos y funciones que se publicó en la Revista de Servicios Sociales y Política Social nº 30 del segundo trimestre de 1993 en la que se recoge ese enunciado.

<sup>3</sup> Valores, actitudes y normas se sustentan unas a otras. Hemos parafraseado la definición que Kluckhohn hace de valor ("...es una concepción, explícita o implícita, propia de un individuo o de un grupo, de algo que merece ser deseado y que influye en la elección entre los posibles fines, medios y modos de acción") y lo que Krech entiende por actitud ("un sistema estable de evaluaciones positivas o negativas, sentimiento, emociones y tendencias de acción favorables o desfavorables respecto a objetos sociales").

triple realidad, teóricamente equiparable en importancia: los hechos, conceptos y principios por un lado (lo de siempre, vamos); procedimientos y destrezas por otro; valores, actitudes y normas en tercer lugar. Todas y cada una de las áreas deberán asumir ese reenfoque al efectuar su programación. Por otro lado se intenta (con muchas dificultades y reticencias) inculcar a los enseñantes la idea de *eje transversal* como aquella porción de contenidos básicos que son intersección y no añadido, es decir los ejes transversales se hallan presentes, atravesándolas, en todas las disciplinas. Son un horizonte de referencia que ayuda al alumno a insertarse creativamente en la realidad, mejorándola. Es verdad que a fuerza de insistir y hablar de ello, ponemos de moda lo actitudinal, se “valora hablar de valores” y corremos el riesgo de que, sencillamente, de tanto estar inmerso en todo, no esté de verdad en ninguna parte concreta.

A nivel universitario, la reforma ha seguido otros derroteros pero el grado de despiste y descontento no ha sido menor. La división del curso que los nuevos planes de estudio hacen en cuatrimestres obliga a concentrar los contenidos. La tendencia del profesor que ve reducido su calendario es, paradójicamente, la de no reducir, si puede evitarlo, su temario. Puestos a suprimir se prescinde de “lo menos esencial”; sólo hay tiempo para definiciones y conceptos. Lo cierto es que, a tenor de lo que se defiende en este escrito, lo “no esencial” acaba resultando ser lo que debiera estar a la base. Y así se van sumando créditos; el criterio que guía la decisión del alumno a la hora de cursar unas optativas u otras es, cuando menos, dudoso, si no falto de la más mínima perspectiva. En la oferta que hacen los centros prima, a veces, los intereses de los departamentos o las características del profesorado disponible. El ya clásico absentismo del alumnado en épocas de exámenes se ve acrecentado y las críticas arrecian:

Los alumnos comienzan el curso en octubre con la mente puesta en el examen final de enero; apenas efectuado y sin despejarse de la incertidumbre de los resultados, febrero trae otras materias de las que habrá que responder en junio. Se estudia para aprobar, para superar escollos, sin que haya tiempo para asimilar las enseñanzas —muchas de ellas reducidas forzosamente a escuetos panoramas— y sin que el estudiante pueda leer un libro con sosiego o consultar algo más que apuntes de clase.»<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> RICARDO SENABRE, ABC del martes 10 de septiembre de 1996. En el artículo se expresa también el descontento de las autoridades universitarias: “Hace unas semanas se han reunido en Lérida los decanos de las Facultades de Letras

El resultado es una formación mosaico, muy postmoderna pero no muy humanista. Una formación en valores (cualquier formación si es buena) requiere tiempo y reflexión para interiorizar las ideas y dar ocasión a que florezcan. Todas las carreras precisan un complemento formativo que vaya más allá de lo específico de la profesión, que trascienda lo meramente técnico<sup>5</sup>, que permita contemplar aspectos fundamentales para la convivencia porque, en definitiva, eso es algo que nos incumbe a todos. Si esto es así en general, qué no diremos de aquellos estudios y profesiones cuya esencia es trabajar con y para otras personas. La actual reforma de los planes de estudio prevé la posibilidad de incorporar nuevas líneas en la formación de los Trabajadores Sociales o, al menos, cubrir lagunas existentes en los anteriores planes de estudio. Es evidente que asignaturas como Derechos Humanos o las que contemplan la formación en Ética Profesional pueden aproximarse a la orientación que se propone aquí; la duda es si el espacio de que se dispone es el suficiente en una carrera en la que las relaciones humanas son el enclave sobre el que se articula la profesión misma o si no habría que apostar por dar protagonismo a una formación esencialmente humanizadora, que no quede constreñida por otras materias hasta el punto de resultar casi anecdótica en el conjunto de los planes de estudio.

### **Hablamos de valores...**

Es claro que no se puede ahora sacar de la chistera la solución que todos estábamos esperando, porque probablemente no exista como tal o deba acomodarse paulatinamente a medida que se descubren nuevas lagunas y necesidades. Por tanto, lo que se propone a continuación es un atisbo de hacia dónde entrevemos que deberían darse pasos. Haciéndose reflexiones parecidas, y una vez reconocida la enorme dificultad que entraña enseñar cualquier

---

españolas, pidiendo por unanimidad la reforma urgente de estos planes que una gestión ministerial precipitada volcó sobre las Universidades".

<sup>5</sup> «...Ceñirse a las nociones de recursos y necesidades, y ver en ellos el objeto del trabajo social, empobrece, en la teoría, así como en la práctica, el discurso del Trabajo Social, al tiempo que no facilita el establecimiento de las relaciones que existen entre esta disciplina y el conjunto de los saberes que le son afines» (ZAMANILLO, T. y GAITÁN, L. (1991), *Para comprender el Trabajo Social*, Navarra: Ed. Verbo Divino.)

cuerpo de valores, Victoria Camps propone un triple intento: 1. Enseñar a criticar y a sentirse insatisfecho frente a un mundo que dista de ser plenamente ético. 2. Enseñar a razonar, ser capaz de discernir y argumentar. 3. Enseñar a vivir y comprometerse con la vida (V. CAMPS, 1994).

Para empezar habrá que asumir y defender con valentía que **nadie** está excluido de la necesidad de abordar desde su disciplina esa triple propuesta. No existe una didáctica neutra, no es posible enseñar sin valores, porque siempre se enseña a alguien para algo. Hay una dimensión axiológica en toda ciencia, en toda rama del saber. De no asumir este hecho, estamos dirigiendo-deseducando en otro sentido. Así pues, la economía, el derecho, la estadística... por citar las más aparentemente ajenas a ello, deben incorporar una cierta visión de las actitudes que mueven al hombre, deben pues enseñar, en la medida en que su discurso lo permita, a criticar, a discernir, a vivir los valores. Y existen procedimientos y recursos didácticos —algunos de los cuales se usan, otros no— que habrá que potenciar e incorporar al día a día del aula: asambleas, debates, role playing, sociogramas, dilemas morales, historias vividas, técnicas de casos...

Ése es el punto de partida. Además de lo cual podría plantearse una asignatura (¿optativa?) cuya finalidad última fuera el análisis en profundidad de todo lo que aquí se expone. Apuntamos a continuación las líneas de desarrollo que podría seguir. En primer lugar, si aceptamos que a la base de cualquier acción humana hay unas convicciones que la justifican y que el Trabajo Social tiene su cimiento en un conjunto de valores humanos y sociales que han ido evolucionando a lo largo de la historia, un primer aspecto a estudiar sería:

• **VALORES Y CONTRAVALORES EN LA SOCIEDAD DE HOY.** El concepto de lo bueno y lo malo, lo justo e injusto, lo que "es debido"... ha ido adquiriendo en la segunda mitad de este siglo connotaciones nuevas. Cómo está siendo la evolución en el reconocimiento y priorización de estos valores, condiciona sin duda a la orientación de un tipo u otro de intervención social. Nuestra profesión, más que muchas otras, trabaja con «grandes palabras que exigen, por sí mismas, la adhesión universal: hay que ser justo, hay que promover la igualdad, la libertad, la paz, hay que ser tolerante, solidario y responsable, no se debe discriminar ni marginar a otro, la tortura es condenable, como lo es la violencia... El referente de

tales palabras, sin embargo, es una realidad confusa» (V. CAMPS, 1993). Es lógico, debemos empezar clarificando las palabras para otorgar el mismo significado al mismo nombre o, al menos, para saber que hablamos de lo mismo<sup>6</sup>.

Por otra parte, a la par que se las nombra, se desconfía de las grandes palabras, se cuestiona la subjetividad u objetividad de los valores y es frecuente comprobar cuántas personas convierten al individuo aislado (a sí mismas, por tanto) en la medida de lo bueno y lo malo, de lo deseable y lo reproducible; todo es relativo. "Desde una visión metafísica, los valores son objetivos: valen por sí mismos; desde una visión psicológica, los valores son subjetivos: valen si el sujeto dice que valen; y desde un aspecto sociológico, los valores son circunstanciales: valen según el momento histórico y la situación física en que surgen" (GERVILLA, 1994). Es preciso hablar, leer, reflexionar, debatir para consensuar lo mínimo<sup>7</sup>, y la formación universitaria debe propiciar estos canales de formación para los futuros trabajadores sociales.

• **JUSTICIA Y JUSTICIA SOCIAL.** El análisis de la justicia como equidad incluye el análisis de ciertas virtudes políticas, virtudes públicas, que están a la base de lo que llamamos estado del bienestar<sup>8</sup>. Si decimos que "la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo", ¿qué entiende el hombre de hoy por "lo suyo"? Y si al término de justicia añadimos el calificativo SOCIAL, ¿añadimos algo más? ¿Es suficiente la justicia para resolver los problemas de nuestra sociedad? El interrogante nos lleva, ineludiblemente, al siguiente valor, porque, a menudo, donde no alcanza la justicia debe llegar la solidaridad y en esa frontera se

---

<sup>6</sup> «Los nombres que los hombres han dado a ideas muy compuestas, tales como la mayor parte de las ideas morales, raramente tienen el mismo significado para dos hombres diferentes ya que raramente la idea de un hombre coincide con la de los demás, y con frecuencia difiere de la suya propia, de la que tuvo ayer o de la que tendrá mañana» (LOCKE, citado por V. Camps, 1993).

<sup>7</sup> "La formación en valores debe ser una educación abierta al diálogo y al consenso sobre aquellos valores mínimos que dan sentido a la dignidad propiamente humana y a la convivencia democrática" (F. GONZALEZ LUCINI, 1994).

<sup>8</sup> John Rawls, citado y comentado por Victoria Camps (1993). "Así, el análisis de la justicia como equidad incluye el análisis de ciertas virtudes: las virtudes de la justa cooperación social, tales como la cortesía y la tolerancia, la razonabilidad y el sentido de la equidad" (Rawls, 1988).

<sup>9</sup> "es una virtud sospechosa porque es la virtud de los pobres y de los oprimidos. El desahogo y el bienestar materiales, al parecer, producen individuos egoístas e insolidarios, despreocupados de la suerte de los otros" (V. CAMPS, 1993)

decide no pocas veces el sentido de la profesión misma de Trabajador Social.

• **LA SOLIDARIDAD.** Está más cerca de las actitudes, que son particulares, y la justicia más próxima a la ley, que es general. Pero, ¿es un valor «además de» la justicia o debiera bastar con aquélla? Desde luego lleva implícita una actitud de compromiso, pero también adopta, a veces, un regusto sospechoso<sup>9</sup>. Actualmente se constata que los países más ricos son los menos solidarios, en el sentido de que su justicia no es fruto de una real cooperación ciudadana, sino de una política social asumida y afectada; de hecho, son las migajas que caen de la mesa de unas condiciones de riqueza y abundancia considerables. Puede ocurrir que el desahogo, el bienestar material, produzca individuos egoístas e insolidarios que utilizan la caridad como forma de acallar la conciencia. Este es el peyorativo sentido con que a veces ha actuado la caridad, pero no sería ética una solidaridad que pretenda suplantar el ideal de justicia, sino la que venga a contrarrestar por vía del compromiso las limitaciones de lo estrictamente justo.

Ambas, justicia y solidaridad, se ven acompañadas de numerosos conceptos estrechamente emparentados con el trabajo social a cuyo análisis y comprensión debemos dedicar algo más que un cuatrimestre: caridad, benevolencia, disponibilidad, sensibilidad, fraternidad..

• **TOLERANCIA:** Es una palabra muy de esta época. Podríamos decir que la tolerancia es el camino hacia la paz a través del respeto. La reflexión a que podría conducirnos tiene gran interés para un futuro trabajador social: ¿Es suficiente el respeto al otro para convivir? ¿De dónde surgen las intolerancias de este final de siglo, cuando parecíamos haber superado algunas? ¿Cuáles son los límites de la tolerancia? ¿Con qué debemos ser intolerantes? ¿Cómo se combate la violencia? ¿Qué nuevos horizontes para el Trabajo Social se esconden tras el “respeto a nuestro entorno sociocultural”?

“Iguales pero diferentes”, dice el slogan, pero en el fondo recoge la existencia de múltiples desigualdades sociales y discriminaciones que nos llevan a preguntarnos por LA IGUALDAD. ¿Por qué la existencia de tendencias racistas, fascistas y xenóforas en nuestros días? ¿Van en aumento...? ¿Cuándo será real la igualdad de oportunidades entre hombre y mujer?.

• **LIBERTAD:** Discernir claramente lo que encierra la palabra libertad es un reto eterno, más vigente que nunca y al que los jóvenes se entregan con auténtica pasión, como si se tratara de defender un terreno que les es debido como propio. Aceptar que *sólo se es libre para hacer lo que se debe* supone un alto nivel de crecimiento personal al que no todos acceden. ¿Qué es educar en libertad? ¿Qué contradicciones encierra? ¿Cómo se forma la conciencia moral? ¿Tiene conciencia moral una sociedad? El hombre actual ha conquistado parcelas enormes de libertad. O, mejor dicho, de libertades individuales, por eso es tan difícil comprender que sólo se es libre cuando se ha sustituido la autoridad externa por la propia ley moral. En palabras de Kant, «dos cosas llenan el ánimo de admiración y respeto: el cielo estrellado sobre mi cabeza y la ley moral en mi corazón».

En profesiones como la de Trabajo Social estos cuestionamientos producen, a veces, una especial incertidumbre: ¿Es libre el pobre? ¿Hasta dónde se debe intervenir en su vida si él no lo pide?

• **RESPONSABILIDAD.** Es fácil aceptar la responsabilidad en el terreno individual; no es tan sencillo dar el salto hacia la corresponsabilidad en lo colectivo. Al hombre de hoy le cuesta aceptar su corresponsabilidad en los males de todos. ¿Cómo ejercer la acción social entre los que no aceptan su responsabilidad en las calamidades colectivas? Es preciso profundizar en aspectos tales como la conciencia personal y la conciencia social; el valor que tienen los sentimientos; la libertad de..., la libertad para...; la autonomía personal y la responsabilidad; ¿quién responde de los males de otros? "Cada uno es responsable, pero no desde el vacío de una existencia sin normas previas, porque eso es falso. La responsabilidad supone diálogo, disparidad, opcionalidad, pluralidad de perspectivas; y también, previsión, expectativa, integración, orden" (V. CAMPS, 1993).

• **TRABAJO Y PROFESIONALIDAD.** Ya se ha dicho que todos los valores son cambiantes, pero las circunstancias sociales del momento hacen de éste un punto de verdadero conflicto social. La visión objetiva del trabajo ligado al sudor de tu frente, como un valor en sí mismo, ha dado paso a una visión subjetiva que le otorga valor en función del sujeto y vale la persona por lo que hace más que por lo que es. El paro, indudablemente, añade connotaciones nuevas a este extraño valor y lo confunde con verdaderos contravalores (hay que ser "productivo" y sólo lo es el que trabaja).



Algo parecido ocurre con las diversas facetas de la profesionalidad. La buena: la persona entregada, con sentido del deber, acepta el sacrificio y la disciplina; reconoce la honradez y la integridad, la diligencia, la voluntad... La mala: la *hipertrofia* del trabajo que se come al hombre, el que hace ostentación y despilfarro, vive para trabajar, para consumir, el corporativismo... Por no hablar de su versión opuesta, la *atrofia* del trabajo: se trabaja para las vacaciones, se busca un trabajo donde no se trabaje...

Y llegamos, de la mano de esta última reflexión, a la necesidad de pensar la profesión misma de Trabajador Social: **EL PERFIL HUMANO DEL TRABAJADOR SOCIAL**. ¿Qué valores se le suponen? ¿Sólo profesionalidad; y hasta dónde le compromete la profesionalidad? ¿Debe vivir de acuerdo a aquello que predica? ¿Se puede y/o debe diferenciar la calidad humana de la calidad profesional? ¿Qué características le capacitan para un ejercicio correcto de la profesión?

Todos coincidimos en que el Trabajador Social no debe limitarse a ser un mero gestor de servicios y prestaciones sociales. Se interviene buscando una transformación, luchando por lograr un cambio que posibilite una mejora en las condiciones de vida de las personas con y por las que se trabaja. Que no siempre se consiga no nos exime de la necesidad de intentarlo.

Analizando la envergadura de cuanto acabamos de decir y el esfuerzo que requiere estar constantemente al día, cada vez son más las voces que reclaman el acceso a un nivel de Licenciatura para los estudios de Trabajo Social. Desde aquí nos sumamos a ellas. Parecen insuficientes unos estudios de primer ciclo para enfrentarse a la gran diversidad de situaciones que plantean las diferentes Políticas Sociales Municipales, Autonómicas, Nacionales y Europeas. En la actualidad se está supliendo merced a la buena voluntad y dedicación de quienes asumen la necesidad de un permanente y costoso reciclaje; pero eso no basta. Con todo, seamos sinceros, el simple aumento del número de años que un alumno o alumna debe pasar en la escuela o facultad, no significa automáticamente una mayor calidad del producto final. Es preciso evaluar muy seriamente, con honradez exenta de corporativismo, los logros y lagunas de cualquier plan de estudios. Sin una buena evaluación no hay mejora posible.

La amplia cita que reproducimos como final, sirve de eco al artículo y refleja fielmente el estado de incertidumbre que vivimos, individuos, escuelas, sociedades...

Cuando las creencias flaquean, nos quedan las actitudes. La inseguridad de los contenidos desvía la mirada hacia las formas y los procedimientos. Más que los actos en sí mismos, nos cautivan las maneras de hacer o de estar. Vivimos en un mundo plural, sin ideologías sólidas y potentes, en sociedades abiertas y secularizadas, instaladas en el liberalismo económico y político. El consumo es nuestra forma de vida. Desconfiamos de los grandes ideales porque estamos asistiendo a la extinción y fracaso de la utopía más reciente. Nos sentimos como de vuelta de muchas cosas, pero estamos confusos y desorientados, y nos sacude la urgencia y la obligación de emprender algún proyecto común que dé sentido al presente y oriente el futuro.

No vivimos de espaldas a la ética. Por lo menos la nombramos muy a menudo, especialmente para afear la conducta ajena y legitimar la propia. Pero también porque sabemos que el motor de un posible cambio no puede ser únicamente el bienestar material. Y que todos y cada uno de nosotros —y no sólo los Estados o los políticos— compartimos la responsabilidad del futuro. (V. CAMPS, 1993)

Siempre estamos a tiempo de casi todo.

## Bibliografía

- BOLÍVAR, A. (1995), *La evaluación de valores y actitudes*, Madrid: Anaya.
- CAMPO ANTOÑANZAS, M<sup>a</sup> A. (1988), *Servicios Sociales I*, Zaragoza: E.U.T.S. San Vicente de Paúl.
- CAMPS, V. (1994), “¿Cómo se enseña la ética?”. Vela Mayor, Revista de Anaya Educación, Año I, nº 2, Madrid. (pp. 15-20).
- CAMPS, V., (1993), *Virtudes Públicas*, Madrid: Espasa-Calpe.
- DOMENECH FERRER, R. (1989), “Panorámica de los Servicios Sociales y del Trabajo Social 1939-1988”. *Documentos de Servicios Sociales*. Barcelona: INTRESS.
- FERNANDEZ PAMPILLÓN, M<sup>a</sup> E. (1995), “El trabajo social como profesión y como disciplina”. II Congreso de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Aragón, Zaragoza. (pp. 17-36).
- GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (1992), *Los Nuevos Servicios Sociales. Síntesis de Conceptos y Evolución*. Zaragoza: Certeza.
- GERVILLA, E. (1994), “Valores y contravalores”. Vela Mayor, Revista de Anaya Educación, Año I, nº 2, Madrid. (pp. 31-37).
- GONZALEZ LUCINI, F. (1994), “Educación en valores y reforma educativa”. Vela Mayor, Revista de Anaya Educación, Año I, nº 2, Madrid. (pp. 7-13).

- HERAS, P. DE LAS y CORTAJARENA, E. (1979), *Introducción al Bienestar Social*, Navarra: Verbo Divino.
- RED, N. DE LA (1993), *Aproximaciones al Trabajo Social*, Madrid: Edit. Siglo XXI.
- ZAMANILLO, T. Y GAITÁN, L. (1991), *Para comprender el Trabajo Social*, Navarra: Ed. Verbo Divino.

## DISCURSOS SOBRE EL "OTRO" Y EDUCACION INTERCULTURAL

CARMEN GALLEGO RANEDO  
ANTROPÓLOGA

MONTSERRAT NAVARRETE LÓRENZO  
SOCIÓLOGA  
PROFESORAS DE LA ESCUELA UNIVERSITARIA  
DE ESTUDIOS SOCIALES

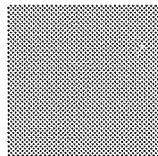
Presentación de resultados de una investigación en curso sobre Inmigración Extranjera en Aragón y que aporta el análisis empírico de los resultados; ensaya a su vez una interpretación socioantropológica sobre la polifonía discursiva de los escolares aragoneses en un tema tan de actualidad como la percepción del "otro" personalizado en este caso en el extranjero.

### **Palabras clave:**

Inmigración. Extranjero. Paradojas discursivas. Categorización cultural. Multiculturalismo. Interculturalidad.



# Discursos sobre el "otro" y educación intercultural



Carmen Gallego Ranedo  
Montserrat Navarrete Lorenzo

## Introducción

El presente artículo pretende ser una reflexión de los distintos discursos sobre "el otro" personalizado en el extranjero presentes en los escolares aragoneses que directamente hubieran estado en contacto, tanto en las aulas como en sus municipios de residencia, con población de nacionalidad no española.<sup>1</sup> Y además valorar en qué medida el sistema educativo vigente propugna idealmente la diversidad cultural como un valor positivo a fomentar en las aulas, pero la propia reproducción del modelo obliga, y ya de una manera histórica en los países occidentales, a utilizar un sólo modelo standarizado y homogeneizante que diluye y "normaliza" las diferencias, en este caso, las culturales.

---

<sup>1</sup> En la Escuela Universitaria de Estudios Sociales de la Universidad de Zaragoza se ha llevado a cabo una investigación sobre la *Inmigración Extranjera en Aragón* por parte de un equipo interdepartamental del cual formamos parte. Dentro de ese estudio se ha analizado las opiniones de los escolares sobre la inmigración extranjera en 12 municipios aragoneses que previamente, y motivado por el trabajo de campo, ya se había detectado la presencia de extranjeros, principalmente empleados como temporeros agrícolas, en los escasos enclaves dinámicos dentro de la economía agrícola aragonesa que son: Jalón Medio- La Almunia y Cinco Villas en la provincia de Zaragoza; Alcañiz en la provincia de Teruel; y Fraga y su área de influencia en Huesca. Así mismo partimos en esta comunicación de la Tesis de Magister en Estudios Sociales Aplicados presentada en Mayo de 1995 por M. Victoria Pérez Fernández, que forma parte del equipo de investigación, que lleva por título *Situación socio-escolar de los hijos e hijas de Inmigrantes Extranjeros en los colegios de Zaragoza capital* y que recoge, con la misma metodología utilizada anteriormente, las opiniones sobre la inmigración extranjera en dos colegios de Zaragoza capital que cuenta entre su alumnado con población extranjera y que fue dirigida por Carmen Gallego Ranedo.

Para cubrir estos dos objetivos generales debemos señalar previamente que los mismos los queremos lograr basándonos exclusivamente en las redacciones llevadas a cabo por alumnos de 7º y 8º de EGB, entre finales de 1993 y primer semestre de 1994, en 14 colegios de 12 municipios aragoneses<sup>2</sup>. Se les pedía que escribieran sobre cómo veían la inmigración en su pueblo, qué aporta la misma desde su punto de vista y cómo pensaban que sería el futuro viviendo extranjeros en él. De esta manera, la aproximación a las opiniones de los escolares, en forma de narraciones abiertas, nos permite conocer, con una metodología más cualitativa, el arco discursivo sobre la presencia del "otro" en la supuesta homogeneidad de la comunidad del "nosotros". No cabe duda que esta aproximación tiene, desde el punto de vista metodológico, sus déficits y que el constreñimiento lógico impuesto por este tipo de orientación limita y delimita los objetivos fijados. Pero pensamos, desde una perspectiva *etic*, que la manera que los demás expresan -en este caso los estudiantes- una opinión sobre un fenómeno social, por otra parte controvertido, está poniendo en evidencia una polaridad discursiva presente en el conjunto del sistema social y que esta visión, que los antropólogos definen como *emic*, en última instancia no se aleja excesivamente de lo que ocurre en otras partes del territorio español e incluso europeo, a pesar de las varias veces manifestado sobredimensionamiento del mismo.

Debemos señalar previamente que la inmigración extranjera en Aragón no es muy numerosa, si la comparamos con el conjunto del estado español, y sobre todo con muchos de los países de la Unión Europea. Estamos hablando de un porcentaje que ronda el 0,6 % con respecto a la población total. Y además de este total (unos 8.000 extranjeros entre legales e ilegales) un 50% proceden de los países del denominado primer mundo. Nos hallamos entonces ante un fenómeno social relativamente novedoso por su visibilidad y que sólo en algunas partes del territorio se manifiesta. Por ello nos parece pertinente que dado los visos de continuidad e incluso de aumento, debe conocerse previamente las opiniones para, desde las aulas, ir trabajando sobre actitudes. De hecho los resultados de esta investigación son conocidos por los profesores que imparten

---

<sup>2</sup> La Almunia (Z), Calatorao (Z), Ricla (Z), Alfamén (Z), Alpartir (Z), Longares (Z), Cariñena (Z), Ontiñena (HU), Fraga (HU), Torrente de Cinca (HU), Ejea de los Caballeros (Z) (colegio público y privado) y Alcañiz (TE) (colegio público y privado). En total 252 redacciones.

docencia en esta última etapa de EGB (o primer ciclo de ESO ). Para completar la retroalimentación sería necesario adecuar los contenidos programáticos con el fin de alcanzar logros encaminados a potenciar valores positivos en el alumnado, ya que como intentaremos recoger, los mismos no están presentes en todas las opiniones analizadas. Y además, dado que los inmigrantes, tanto de una manera temporal como permanente, se hallan presentes en sus municipios de residencia, podrían programarse actividades conjuntas que potencien el intercambio y el conocimiento mutuo.

Cabría introducir esta primera parte de la comunicación dejando otra vez constancia, aunque no es un objetivo prioritario, que en el proceso de enculturación es muy difícil educar en la idea de la pluralidad, del tipo que sea. El **etnocentrismo** posiblemente es un componente cultural universal y a lo largo de la historia de las culturas la construcción de una identidad grupal está indisolublemente asociada a la creencia de ser "los mejores" frente a los otros, los "extraños". No cabe entonces la menor duda de que este principio, que en sí no se debe valorar ni positiva ni negativamente, es la base de la xenofobia y en su caso más extremo el racismo. Pero si aceptamos la universalidad del etnocentrismo estaríamos negando la evidencia de que a la vez la historia de la humanidad ha sido la historia del contacto intercultural y si algo somos, y sólo que miremos en nuestro contexto más cercano lo podemos observar, es producto del intercambio, el mestizaje y el enriquecimiento de culturas que han estado en contacto. Por ello pensamos que remarcando excesivamente los problemas que surgen en la interacción estamos, en cierta medida, contribuyendo a olvidar la otra cara de las relaciones y es una obligación científica y ética, poner de manifiesto que las diferencias culturales no son siempre insalvables y problemáticas, más bien todo lo contrario.

El seno de las escuelas es un buen lugar para investigar pero a la vez para propiciar el conocimiento y el cambio de actitudes. En consonancia con la LOGSE (Art. 2.3) el sistema educativo debe ser un instrumento de lucha contra los prejuicios y favorecedor de la convivencia plural; los educadores tienen el compromiso de fomentar la tolerancia y la solidaridad en un entorno que cada vez es más multicultural desde una perspectiva sincrónica. Aunque es necesario matizar que cuando hablamos de **multiculturalidad** estamos utilizando un concepto que lo que está poniendo en evidencia es un hecho constatable y no implica en sí mismo una educación dinámica que se enriquece con el conocimiento mutuo. Más bien habría



que hablar de **interculturalidad**, es decir, de relaciones dialécticas entre personas de procedencia cultural distinta pero que de hecho en sí pueden comunicarse e intercambiarse experiencias distintas. Por ello sugerimos que cuando se hable en los ámbitos educativos y en los proyectos pedagógicos de un modelo de convivencia se sustituya el término primero por el segundo.

Pasando al núcleo central de esta comunicación, vamos a dividir los apartados teniendo en cuenta los aspectos más significativos desde el punto de vista del análisis de los discursos más recurrentes. Para ello, junto a la distribución de frecuencias en valores absolutos y porcentajes -con los respectivos cruces-, haremos una selección textual de aquellas narraciones que confirman o ratifican la interpretación que de las mismas hemos llevado a cabo. Esta mezcla de técnicas, tanto cuantitativas como cualitativas, será la aportación que desde dos disciplinas afines -tanto la Sociología como la Antropología- ponemos a disposición de los profesionales interesados en las relaciones interculturales, en la creencia que la colaboración conjunta posibilita un mayor y mejor conocimiento de una realidad social que cuestiona muchos de los principios sobre los que se asienta esta Europa de final del siglo XX, y que su construcción futura depende de las actitudes hacia la diferencia, si son en la convivencia pacífica o en el conflicto interétnico.

## 1. Análisis de los discursos

### 1.1. Qué se quiere decir cuando se dice *inmigrante extranjero*

Así como cuando se inicia un estudio sobre cualquier tema social determinado, sobra en cierta manera la definición de qué se entiende por ello, la primera cuestión que queremos abordar es que no todos quieren decir lo mismo cuando se alude a la presencia de personas procedentes de otro origen que no sea español. No cabe duda que la categorización social es un indicador válido que nos permite descubrir la pluralidad de percepciones, partiendo de antemano que el proceso de categorización incluye simplicidad donde existe una enorme complejidad, y además esta categorización no está exenta de connotaciones positivas, negativas o neutras. Les pedimos al alumnado que opinaran que pensaban de la presencia de inmigrantes en su localidad y aparte de su valoración, que luego analizaremos, sorprende la gran pluralidad de categorías distintas

que utilizan, pero todos tienen un denominador común, y es que para los escolares, cuando se refieren a inmigrantes están haciéndolo sólo a los procedentes de países pobres. En esto no difieren mucho de la percepción global de la sociedad española y aún más, de los medios de comunicación social.

En un estudio previo sobre la prensa<sup>3</sup> ya se ponía en evidencia el papel que juegan los medios de comunicación social, no sólo como espejo de los estereotipos y prejuicios étnicos presentes en la sociedad, sino como inductores en los procesos de categorización social, devolviendo a los ciudadanos sus mensajes elaborados, fácilmente incorporables al imaginario colectivo, de tal manera que para la prensa la inmigración extranjera es sólo económica y procedente del Tercer Mundo. Quiere esto decir que bajo el genérico del colectivo extranjero se esconde una diversidad difícilmente captada y por tanto no referenciada ni en los medios de comunicación ni en el ámbito escolar.

Los inmigrantes extranjeros son categorizados de modo muy diverso por casi la totalidad del colectivo (232 casos que representan un 92,06%). En 106 casos los inmigrantes son categorizados con una única palabra, mientras que en el resto de casos (126) se utiliza más de una categoría (**VER ANEXO 1**)

La mayoría de las veces se usa el gentilicio o la nacionalidad, aunque también hay mención a la religión ("musulmanes", "Jehovás") o al color de la piel ("negros"). Las categorías más utilizadas son la de "inmigrantes" (21,55% de los 232), y la de "moros" (8,62%).

Destaca el uso de la categoría étnica de "gitanos" dentro de la categorización. A pesar de su presencia centenaria, algunos (11 casos) los consideran inmigrantes, aunque nunca es nombrada sola sino junto a categorías referentes a otros colectivos. Cabe resaltar como todavía, y no es un caso aislado, se sigue considerando a las personas de la minoría étnica gitana como "extranjeros". Sobran comentarios sobre este hecho, solamente añadir, como ya han dejado constancia estudios anteriores, que la percepción del extranjero se amplía a personas que no son de los "nuestros" y por otra parte coincide con que son y han sido tradicional-

---

<sup>3</sup> GALLEGO, Carmen, "La construcción social de la diferenciación étnica. Análisis de contenido de la prensa", comunicación presentada en el Coloquio sobre *Les migracions estrangeres i la diversitat cultural*, organizadas por el Institut Català d'Antropologia en Barcelona, Abril de 1993, sin publicar.

mente la fuerza de trabajo temporal en épocas de mayor actividad agrícola.

De igual manera se cita con reiteración al colectivo de portugueses en los colegios de la muestra, hecho que no coincide con el análisis de las redacciones en los dos colegios de Zaragoza capital, en dónde no aparecen referenciados. Por resaltar otra diferencia se cita textualmente una reflexión que hace una alumna zaragozana respecto a por qué no se menciona a otros extranjeros: <sup>4</sup>

*“Un dato curioso es que la gente no se queja de que vengan personas de otros países como Inglaterra, Francia o Norteamérica, al revés, se alegran de su llegada y no les ponen ninguna objeción a su ingreso en la sociedad española; en cambio se quejan de la llegada masiva de africanos, marroquíes, árabes, gitanos... Y esto ¿por qué?, ¿no son todos extranjeros?, ¿no han venido a España a trabajar? “*

IC-A-16

Existen diferencias en esta categorización según el municipio. Se puede observar, analizando localidad a localidad que, en La Almunia la principal categorización étnica utilizada es “inmigrantes”, con un 10'34%.

En el segundo municipio: Calatorao, vuelve a ser la categoría “inmigrantes” la principal, con un 33'33%. Ricla se divide en dos categorías importantes, por un lado “emigrantes” y, por el otro “inmigrantes”, ambas con un 15'79%.

“Emigrantes” es la categoría más nombrada en Alfamén, con un 16'67%; mientras que en Alpartir, el 100% está compartido por cuatro categorías: “inmigrantes”, “emigrantes, inmigrantes y moros”, “inmigrantes y portugueses” y, “moros, marroquíes y emigrantes”, correspondiendo a cada categoría un 25%.

En el pueblo de Longares es la categoría “negros” la que mayor porcentaje ha obtenido, un 33'33% del total.

Cariñena alcanza un 17'65% en su categoría más nombrada, la de “inmigrantes”, la misma que en Ontiñena, aunque aquí alcanza un 62'5%.

En Fraga, el 36% lo tiene la categoría de “moros” y, en Torrente de Cinca se produce una equivalencia de porcentajes entre varias categorías: “emigrantes”, “inmigrantes”, “extranjeros”, “inmigrantes y extranjeros”, “inmigrantes y portugueses”, correspondiendo un 20% a cada una de ellas.

<sup>4</sup> A partir de ahora, las citas textuales del alumnado de Zaragoza capital están extraídas del estudio de M<sup>a</sup> Victoria Pérez Fernández antes reseñado.

Tanto en el colegio público como en el concertado de Ejea de los Caballeros, la categoría principal es "inmigrantes", con un 29'41% en el primer colegio y, un 17'39% en el segundo, el mismo que presenta la categoría "moros". A su vez, el colegio público y el privado de Alcañiz también comparten la misma categoría "inmigrantes" con un 36'84% y un 19'05% respectivamente.

A pesar de que se perciben y constatan las diferencias, observadas en las narraciones a través de los agrupamientos por colectivos, la tendencia mayoritaria se orienta a la generalización, es decir, a considerar a personas que comparten un origen como si fueran iguales, sin tener en cuenta las diferencias individuales, la personalización.

### 1. 2. La diferenciación según el género. ¿es significativa?

En este apartado queremos dejar constancia de si es real o no, en el nivel discursivo no tanto en el intencional, la diferencia entre géneros a la hora de valorar la inmigración extranjera. No podemos, con la metodología utilizada, entrar en profundidad a cuestionar el transfondo de los distintos significados, puesto que, aunque la evidencia pueda demostrar lo contrario, no nos atrevemos a generalizar si el discurso tolerante y el xenófobo tienen signo femenino o masculino. Por ello nos vamos a limitar exclusivamente a describir la frecuencia de algunas de las variables analizadas, para pasar posteriormente a ensayar unas interpretaciones que como es lógico no estarán exentas de imprecisiones.

Existen diferencias en las variables estudiadas según el sexo. En primer lugar y atendiendo a la distribución de sexo por colegio-municipio, el mayor porcentaje de hombres corresponde al colegio del Municipio nº1 (La Almunia) con un 65,52% y, al Municipio nº 14 (colegio privado de Alcañiz) el menor porcentaje en dicho sexo, 16%.

En cuanto al sexo femenino, es el colegio privado del Municipio nº14 (colegio privado de Alcañiz) el que presenta un mayor porcentaje: 84%, mientras que el colegio del Municipio nº10 (Torrente de Cinca) sólo cuenta con un 20% de mujeres.

Refiriéndonos al total de alumnos de cada municipio, el mayor tanto por cien lo encontramos en el colegio del Municipio nº1 (La Almunia) con un 13,77% de hombres y un 8,77% de mujeres del total del colectivo, frente al menor porcentaje correspondiente al colegio público del Municipio nº5 (Alpartir), que representa el 0,72% del total de hombres y el 2,63% de mujeres.

De aquellos que mencionan aportaciones negativas el 60'66% del conjunto son hombres y un 39'34% son mujeres.

La principal categoría de la variable es "problemas", siendo citada por el mismo número de mujeres y de hombres. La segunda categoría que cuenta con mayor número de respuestas es que no aportan "nada", explícitamente un 35'14% de los hombres y por un 16,67% de las mujeres. Sin embargo, estas dos categorías de la variable apenas se citan unidas, solamente por un 5'41% de los hombres y por ninguna mujer.

Hay que destacar que la categoría de "aumento demográfico" sólo es citada por los hombres ( 5'41%).

APORTACIONES NEGATIVAS	HOMBRES	MUJERES	TOTALES
1-Problemas	43,24%	66,67%	52,46%
2-Miedo,desconfianza	10,81%	16,67%	13,11%
3-Aumento demográfico	5,41%	0%	3,28%
4-Nada	35,14%	16,67%	27,87%
5-1+4	5,41%	0%	3,28%
<b>TOTALES</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>61</b>

En cuanto a los que citan aportaciones positivas un 55'81% son hombres y un 44'19% son mujeres. Del conjunto que ha contestado que la mayor aportación es "mano de obra" un 68'57% son hombres, un porcentaje elevado, mientras que de aquellos que piensan que la aportación es "cultural" un 51'43% son mujeres.

APORTACIONES POSITIVAS	HOMBRES	MUJERES	TOTALES
1-Mano de obra	50%	28,95%	40,7%
2-Aportación cultural	35,42%	47,37%	40,7%
3-Aumento demográfico	2,08%	0%	1,16%
4-Amistad	4,17%	18,42%	10,47%
5-1+2	4,17%	2,63%	3,49%
6-1+4	2,08%	2,63%	2,33%
7-1+3	2,08%	0%	1,16%
<b>TOTALES</b>	<b>48</b>	<b>38</b>	<b>86</b>

Las mujeres ven "aportaciones culturales" y de "amistad" en mayor grado que los hombres; mientras que la "aportación cultural" es nombrada por el 47,37% de las mujeres, en los hombres es nombrada por el 35,42%, y la "amistad" es mencionada por el 18,42% de las mujeres y solamente por el 4,17% de los hombres.

Cada una de las dos categorías principales ("mano de obra" y "aportación cultural") es citada por un 40'7% del total.

En el total del grupo destaca que los hombres se han decanta-

do por las siete diferentes categorías, al menos en un caso como mínimo, mientras que las mujeres no han optado, en ningún momento, por las categorías de: "aumento demográfico" y "mano de obra + aumento demográfico", que son las menos nombradas por los hombres (2,08% cada una del total de hombres).

Del total de los casos estudiados, un 73'8% ha reconocido haber mantenido contactos con inmigrantes. Con respecto al sexo, el 54'3% de los que los mencionan son del sexo masculino y un 45'7% pertenecen al femenino.

El mayor porcentaje corresponde a la categoría "amistad" con un 23'12% del total, siendo citada por un 25'74% de los hombres y por un 20% de las mujeres. Le sigue la categoría de "enseñanza" con 13'44% del total, mencionada por un 14'85% de hombres y un 11'76% de mujeres.

En posición descendente encontraríamos a continuación la categoría "no tiene contactos", con un 10'75% del total, siendo un 6'93% del total de hombres y un 15'29% del de mujeres.

CONTACTOS	HOMBRES	MUJERES	TOTALES
1-No tiene	6,93%	15,29%	10,75%
2-Mala relación	5,94%	4,71%	5,38%
3-Mendicidad	0%	1,18%	0,54%
4-Juegos	11,88%	0%	6,45%
5-Amistad	25,74%	20%	23,12%
6-Saludo cordial	3,96%	4,71%	4,3%
7-Familiar	6,93%	12,94%	9,68%
8-Vecindad	4,95%	11,76%	8,06%
9-Compañeros de colegio	14,85%	11,76%	13,44%
10-Fiesta	2,97%	1,18%	2,15%
11-Selectivos	0%	2,35%	1,08%
12-Relación comercial	0%	1,18%	0,54%
13-5+12	1,98%	0%	1,08%
14-2+11	0%	1,18%	0,54%
15-7+9	0,99%	1,18%	1,08%
16-5+7	1,98%	3,53%	2,69%
17-5+6+7	1,98%	0%	1,08%
18-2+12	0,99%	0%	0,54%
19-4+5+7	0,99%	0%	0,54%
20-2+8	0%	1,18%	0,54%
21-5+6	1,98%	2,35%	2,15%
22-2+7	0,99%	0%	0,54%
23-4+5	3,96%	0%	2,15%
24-5+8	0%	1,18%	0,54%
25-8+9	0%	1,18%	0,54%
26-5+10+12	0%	1,18%	0,54%
<b>TOTALES</b>	<b>101</b>	<b>85</b>	<b>186</b>

Un 79% de los 252 estudiantes describen como será el futuro de su pueblo con la presencia de inmigración extranjera, siendo expresada por 103 hombres y por 88 mujeres.

Atendiendo a la misma agrupación de categorías según se vea el futuro de un modo positivo, negativo, neutro o no claro, se observa que chicos y chicas presentan porcentajes similares en cuanto a las categorías positivas (44,66% de los hombres y 45% de las mujeres); pero las categorías negativas son nombradas más por los chicos (un 36,89% de hombres frente a un 21,59% de las mujeres). También existen diferencias en las categorías neutras que son citadas más por las mujeres (23,86% de mujeres frente a 14,56% de hombres).

Pasando a las categorías, en términos absolutos, los hombres citan más que las mujeres un futuro con "problemas", "peor" o en el que los inmigrantes retornarán a su país de origen; en cambio, las mujeres nombran más que los hombres un futuro "sin cambios", con "aceptación selectiva" o la "indecisión ante el futuro".

VISION DE FUTURO	HOMBRES	MUJERES	TOTALES
1	5,83%	2,27%	4,19%
2	7,77%	10,23%	8,90%
3	0%	2,27%	1,05%
4	11,65%	17,05%	14,14%
5	5,83%	1,14%	3,66%
6	17,48%	17,05%	17,28%
7	5,83%	3,41%	4,71%
8	15,53%	17,05%	16,23%
9	1,94%	0%	1,05%
10	10,68%	10,23%	10,47%
11	1,94%	4,55%	3,14%
12	2,91%	0%	1,57%
13	2,91%	5,68%	4,19%
14	0,97%	1,14%	1,05%
15	1,94%	0%	1,05%
16	0,97%	3,41%	2,09%
17	1,94%	0%	1,05%
18	0,97%	0%	0,52%
19	0,97%	1,14%	1,05%
20	0%	1,14%	0,52%
21	0%	1,14%	0,52%
22	0,97%	0%	0,52%
23	0%	1,14%	0,52%
24	0,97%	0%	0,52%
<b>TOTALES</b>	<b>103-100%</b>	<b>88-100%</b>	<b>191-100%</b>

Los escolares varones han manifestado una actitud, en su conjunto, más negativa con respecto al tema estudiado. Así, tanto las aportaciones positivas como las negativas son citadas por el mismo número de hombres que de mujeres, aunque las mujeres citan en términos relativos menos las negativas y los hombres citan en mayor proporción nada; de todas maneras tanto chicos como chicas no parecen haberse planteado el tema de las aportaciones, ya que son muy pocos los que se refieren a esta cuestión.

Esto puede deberse tanto al mayor desarrollo del pensamiento abstracto de las chicas de esta edad (de 12 a 14 años) frente al de los chicos como a la socialización en el género, que hace que las chicas se eduquen en la tolerancia, frente a la socialización en la agresividad de los chicos, por ejemplo.

### 1.3 "El contacto intercultural mediatiza la opinión"

Dada la selección de los municipios, una de las condiciones que nos planteamos fue el que los estudiantes, directa o indirectamente, hubieran estado en contacto con población inmigrada como mencionábamos en un principio. Queríamos poder demostrar que, al igual que ocurre con otros hechos sociales, la opinión se basa en prejuicios difundidos por distintos ámbitos (familiar, entre el grupo de pares, medios de comunicación social, la escuela,...) sin que el conocimiento sea la base de la valoración. Por ello, y como interpretamos en este punto, veremos las paradojas del discurso. Es decir, que aunque la realidad informe y conforme una opinión, por encima o a la par existe la verbalización de unos mensajes culturales difundidos socialmente<sup>5</sup> y a veces, dada la falta de definición de la personalidad, se recurren a ellos.

Un 65,87% del total reconocen haber mantenido contactos con inmigrantes; un 7,93% menciona expresamente que no mantiene

---

<sup>5</sup> En nuestro estudio no entramos a considerar la fuente de conformación de la opinión, puesto que no fue requerida y por tanto la desconocemos. Ahora bien, en el trabajo de M<sup>a</sup> Victoria Pérez Fernández se tiene en cuenta esta variable y fueron mencionadas cinco: la casa, el colegio, los amigos, los medios de comunicación social y otras fuentes como la calle. Las conclusiones a las que llega pueden ser ilustrativas, ya que para los/las escolares las "fuentes autorizadas" de información son los medios de comunicación y los padres, estos últimos bien como referencia para apoyar sus opiniones, bien como elemento de contraste. El colegio tiene escasa relevancia como fuente de información.



ningún contacto y el resto no expresa nada al respecto. Los contactos citados son de muy distinto tipo, destacando los contactos por "amistad" (23,118% de los que mencionan algo referente a contactos) y por ser "compañeros de colegio" (13,44%). Un 14,51% mantienen más de un tipo de contacto (categorías 13 a 26)

<b>CONTACTOS</b>	<b>CASOS</b>	<b>PORCENTAJES</b>
1-No tiene	20	10,753
2-Mala relación	10	5,376
3-Mendicidad	1	0,538
4-Juegos	12	6,452
5-Amistad	43	23,118
6-Saludo cordial	8	4,301
7-Familiar	18	9,677
8-Vecindad	15	8,065
9-Compañeros colegio	25	13,441
10-Fiestas	4	2,151
11-Selectivos	2	1,075
12-Relación comercial	1	0,538
13-5+12	2	1,075
14-11+2	1	0,538
15-9+7	2	1,075
16-5+7	5	2,688
17-5+6+7	2	1,075
18-12+2	1	0,538
19-4+5+7	1	0,538
20-2+8	1	0,538
21-5+6	4	2,151
22-2+7	1	0,538
23-4+5	4	2,151
24-5+8	1	0,538
25-8+9	1	0,538
26-5+10+12	1	0,538
<b>TOTALES</b>	<b>186</b>	<b>100</b>

De los 186 alumnos que hablan en sus redacciones de la existencia de contactos, un 25,80% menciona también aportaciones negativas de la inmigración extranjera, estando sus respuestas muy dispersas.

Aquellos que declaran expresamente no tener contactos con inmigrantes se inclinan a pensar que la inmigración no aporta "nada" (dos casos que representan el 40%) o simplemente "problemas" (tres casos que representan el 60%).

Existen tres escolares que juegan con inmigrantes y a la vez creen que la inmigración no aporta "nada".

Igual de contradictorio resulta que dos de los que mantienen "amistad" con inmigrantes piensan que su presencia acarrea "miedo y desconfianza", lo mismo que piensa el que juega con inmigrantes y tiene amigos inmigrantes.

Más de la mitad de los que tienen inmigrantes por "vecinos", creen que la presencia de inmigrantes trae "problemas".

Es significativo que el total de los chicos que han mantenido un "contacto de tipo comercial" con los inmigrantes se abstienen de citar algún tipo de aportación positiva o negativa.

Un 36, 02% de aquellos casos que nombran algo referente a contactos, también citan aportaciones positivas.

El no tener contactos con inmigrantes no es óbice para ver aportaciones positivas, así ocurre en 7 casos que creen que la inmigración aporta "mano de obra" (un caso), "aspectos culturales" (tres casos), "amistad" (dos) o tanto "mano de obra" como "aspectos culturales" (un caso).

Tampoco es un obstáculo el mantener algún tipo de mala relación; así, tres casos que tienen "mala relación" reconocen aportaciones positivas.

Por contra, los que mencionan la "mendicidad" como contacto no nombran ninguna aportación positiva.

Los que juegan con inmigrantes, ven en su presencia algo positivo como "mano de obra" (dos casos), "aportación cultural" (dos casos), o como "aumento demográfico" (un caso).

Resulta algo extraño que aquellos que mantienen lazos de "amistad" con inmigrantes no se inclinen mayoritariamente a reconocer la "amistad" como aportación positiva, inclinándose más a las categorías de "mano de obra" (36,84%) y "aportación cultural" (42,11%). También es la "aportación cultural" tenida en cuenta por aquellos que han mantenido contacto a través de la "enseñanza".

El haber mantenido contactos con los inmigrantes, bien por amistad, vecindad o enseñanza, no condiciona la percepción del fenómeno. Tenemos que resaltar que se valora de una manera distinta la inmigración como fenómeno social de los inmigrantes concretos. Es decir, que funcionan los estereotipos étnicos negativos que se convierten en imágenes culturales colectivas independientemente de los que informa la realidad concreta y éstos se imponen, a la hora de redactar las opiniones, sobre la experiencia directa.

En los discursos narrativos, aunque parezca paradójico, es frecuente encontrar en una misma redacción, la visión de la inmigración en un sentido negativo y el contacto con las personas inmigrantes como positivo.

Los alumnos lo expresan así en sus redacciones:

*“A un inmigrante que tuvo un accidente lo acogió una señora en casa y todo el pueblo se volcó en él, ahora lo tratan de forma especial”.*

(Z-LO-10)

*“Karin era bueno por fuera, pero por dentro era un traidor”.*

(Z-AL-13)

En este sentido y en cuanto a los contactos y su relación con las aportaciones, se puede observar que el mayor porcentaje corresponde al sexo masculino, con un 54'3%. A su vez es claramente justificable que el mayor porcentaje corresponda a la categoría “amistad”, ya que la mayoría tiene, o ha conocido, a algún inmigrante, ya sea por juegos o por otra circunstancia. Categoría ésta que va muy unida al hecho de la enseñanza, debido a que esa amistad está en total correlación con el hecho de que inmigrantes les hayan dado clases de Kárate, inglés, guitarra..

En contraposición encontramos la categoría “no tiene contactos” con un porcentaje mínimo en relación con los anteriores, ya que la mayoría han mantenido, al menos, un “saludo cordial”. Pero el 15,295% de las mujeres no tiene contactos frente al 6,93% de los chicos, asunto que nos vuelve a llevar al tema de las diferencias de género, ya que la mujer tradicionalmente ocupa un lugar social distinto que los hombres. Así, se ve que las mujeres mantienen contacto más por vecindad o familia y los hombres por juegos, y estos se realizan en la calle.

La influencia de la inmigración extranjera en los alumnos es considerada, en mayor medida, como un elemento favorable de cara al futuro, ya que, las categorías consideradas como positivas, sea “un pueblo mejor”, “integración” y “afluencia masiva”, han sido más nombradas, aunque no hay que olvidar la influencia -en menor grado- de las categorías denominadas de rechazo, que representan la inmigración extranjera para estos alumnos, así las mujeres ven el futuro menos claro o lo ven neutro, y menos negativo pero no más positivo.

Como ejemplo de de todo lo anterior exponemos a continuación frases de algunas de las redacciones analizadas que reflejan la polarización de las percepciones

*"Yo creo que aportan buen beneficio, porque en la agricultura ayudan al trabajo".*

(H-TO-2)

*"...la veo mal porque quitan puestos de trabajo a los españoles y por su culpa hay más parados".*

(H-ON-1)

*"No paran de robar el trabajo de otros"*

(Z-RI-4)

*" Yo creo que era racista contra los blancos, cada vez que te veía te miraba con cara de asco y cuando pasabas por su lado te insultaba o te pegaba".*

(TE-AL/IN-4)

El haber mantenido algún tipo de contacto (sobre todo de amistad o de juegos compartidos) con los inmigrantes provoca una mejor aceptación y una mayor visión de los aspectos positivos, rompiendo, seguramente los tópicos del desconocimiento y apostando por una mejora tanto personal (de amistad) como de comunidad (aumento demográfico).

Cuando el contacto se produce en el ámbito escolar, los alumnos ven en sus compañeros de clase un "intercambio cultural" interesante y del que se puede sacar mucho provecho, especialmente en las chicas, aunque también reconocen la aportación de mano de obra en el pueblo. Este tipo de relación demuestra como un trato de forma continuada provoca una visión normalizada de un compañero más de clase y al que no se le considera "inmigrante".

Curiosamente, son los que han tenido una relación de tipo "comercial" o de "mendicidad" los que no reconocen ninguna aportación positiva debido, seguramente, a alguna experiencia negativa en este terreno, pero hay que destacar los casos que a pesar de tener contactos negativos reconocen aspectos positivos de la inmigración.

Sus frases lo dicen así:



*“La mayoría son buenos porque nos ponen música árabe para aprender, nos dan cosas cuando nos portamos bien con ellos y las mujeres también”*

(Z-EJ/FE-2)

*“Tuve un amigo magrebí que trabajaba en un bar y él lo que quería era conseguir dinero, vamos, hacerse rico y volver a su país con su mujer y sus hijas”.*

(Z-LA-10)

El mantener contactos de igual a igual influye tanto en la dirección de la percepción como en sus posibilidades. Así se puede ver como a través de la enseñanza, existe menos visión negativa, lo cual destaca la importancia de la educación para evitar la intolerancia.

#### 1.4. Un presente cargado de imágenes culturales: las paradojas del discurso.

Apuntábamos al comienzo que en Aragón el fenómeno migratorio es incipiente y para los escolares aragoneses por tanto también. La escasa tradición, en la época contemporánea, de relaciones interculturales hace que el presente se viva con desorientación. Por ello no hallamos una única tendencia discursiva sino varias que irían en un abanico en cuyos extremos encontramos por una parte el discurso axiológico de la igualdad humana y la fraternidad universal y en el otro extremo el radical particularista de defensa del racismo y la xenofobia, pero en medio unas ambigüedades que podemos definir de paradójicas.

Los que sienten “miedo” o “desconfianza” hacia el colectivo inmigrante no dudan en idear un futuro sin ellos, seguramente con la esperanza de poner fin a sus temores y de que, además, no les quiten el trabajo que ya escasea. De forma paralela, aquellos que sólo ven “problemas” como aportación, prefieren pasar directamente a la expulsión; seguramente con el propósito de poner fin cuanto antes a una situación molesta y, también, para evitar una “peligrosa” afluencia masiva que obligaría a una “integración” no deseada. Aparece el “otro” como una amenaza y como un competidor de los recursos, para lo cual lo mejor es la expulsión del espacio físico y también del social:

Citamos algunos ejemplos:

*"Los portugueses hacían gamberradas y perseguían a las chicas, se emborrachaban y rompían árboles y algunas farolas; como una vez que tiraron a una chica que iba en bicicleta a la carretera y le atropelló un camión las piernas".*

(Z-LA-29)

*"Los moros que se vayan a su país, si no se van a las buenas, a las malas, y los apalearemos porque somos unos racistas".*

(H-FRA-11)

*" Yo pienso que está bien el que vengan a España, aunque nos deberíamos de preocupar un poco porque, aunque sólo vienen en busca de trabajo porque en su país se gana menos que en España, en España hay millones de españoles que están en el paro y encima vienen ellos y nos quitan más trabajo, ya que vienen muy preparados (...) Pero estas personas son como nosotros y no por ser de otro país son peores y, por tanto, todas las personas tienen derecho a un trabajo siempre que lo puedan conseguir y no se les tiene que quitar por ser de otro país"*

(IC-B-13)

Un 7'53% de los 252 casos estudiados considera que la inmigración extranjera aporta algo a la vida del pueblo, tanto positiva como negativamente. Analizándolas, puede constatarse la ambivalencia existente ante la presencia de inmigrantes extranjeros.

De aquellos que piensan que la inmigración ocasiona "problemas", un 53,85% cree que la aportación de inmigrantes como "mano de obra" es positiva y un 23, 08% que la inmigración aporta "amistad".

La ambivalencia resulta extrema en los siguientes casos:

-Una persona cree que la inmigración aporta tanto "amistad" como "miedo y desconfianza", dos categorías que parecen ser opuestas.

-Existe un caso en el que se dice que la inmigración no aporta "nada", pero que el "aumento demográfico" que produce es positivo.

-Y por último, aquel que menciona a la vez la aportación positiva de la inmigración como "mano de obra" y que la inmigración no aporta "nada".

APORTACIONES NEGATIVAS	APORTACIONES POSITIVAS							TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	
1	53,85%	15,38%	0%	23,08%	0%	7,69%	0%	100%
2	66,67%	0%	0%	33,33%	0%	0%	0%	100%
3	•%	•%	•%	•%	•%	•%	•%	100%
4	50%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	100%
5	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>TOTALES:</b>	<b>57,89%</b>	<b>10,53%</b>	<b>5,26%</b>	<b>21,05%</b>	<b>0%</b>	<b>5,26%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

### 1.5. Proyectarse con la inmigración extranjera, un reto para el futuro

Uno de los objetivos fundamentales era conocer como pensaban que sería el futuro de su pueblo con la presencia de la inmigración. A pesar de que se mencionaba expresamente en el modelo de redacción, un 24,21% no hace ninguna mención al futuro.

El futuro puede verse de un modo positivo (categorías 6,8,10,20 y 24), de un modo negativo (categorías 1,2,3,5,7,9,11,12,15,17,18 y 23), de un modo neutro (categorías 4,13 y 21) o de un modo contradictorio o no claro (categorías 14,16,19 y 22). Según este agrupamiento, el futuro es visto casi por la mitad de un modo positivo (45,028%), por un 31,414% de un modo negativo, por un 18,848% de un modo neutro y un 4,712% no tiene una visión clara sobre él.

Categoría a categoría destaca que un 17,27% cree que el futuro se caracterizará por una "afluencia masiva" en sentido positivo, porcentaje similar a los que creen que habrá un "pueblo mejor" (16,23%).

VISION DE FUTURO	CASOS	PORCENTAJES
1-Sin inmigrantes	8	4,188
2-Invasión	17	8,901
3-Nos echarán	2	1,047
4-Sin cambios	27	14,136
5-Problemas	7	3,665
6-Afluencia masiva	33	17,277
7-Peor	9	4,712
8-Un pueblo mejor	31	16,230
9-Expulsión	2	1,047
10-Integración	20	10,471
11-Quitarán el trabajo	6	3,141
12-Retorno al país	3	1,571
13-Aceptación selectiva	8	4,188
14-5+6	2	1,047
15-1+11	2	1,047
16-Indecisión ante el futuro	4	2,094
17-5+9	2	1,047
18-Rechazo selectivo	1	0,524
19-6+10+11	2	1,047
20-6+8	1	0,524
21-4+13	1	0,524
22-8+11	1	0,524
23-6+11	1	0,524
24-6+10	1	0,524
<b>TOTALES</b>	<b>191</b>	<b>100</b>

Y por último, el futuro se presenta, en algunos casos como esperanzador y en otros como amenazante. Comparando las aportaciones con la visión de futuro, ambas percepciones se solapan y configuran, en su conjunto, un discurso coherente. El miedo a "la invasión", a "nos echarán" y a "nos quitaran el trabajo" se equilibra con sus contrarios "integración", "un pueblo mejor" y "mayor riqueza cultural". Los alumnos, pues, reproducen en su conjunto la dialéctica discursiva del resto de los ciudadanos:

*"Dentro de 6 ó 7 años será un pueblo con casi ningún inmigrante porque los están echando, si aún hubiera sería un escándalo porque si ahora roban luego robarán más, tendrán que ir los policías más atentos".*

(Z-EJ/RE-15)

*"...ya no habrá cabezas rapadas que les peguen palizas, sino que les pegarán palizas de amor y apoyo".*

(Z-EJ/RE-19)



*"Sería muy divertido que nos contaran cosas de su país".*

*(Z-RI-16)*

*"... la gente los saludará y puede que haya, incluso, extranjeros inmigrantes que hayan traído a la familia y puede que se formen familias de gente del pueblo con inmigrantes extranjeros".*

*(Z-CA-16)*

Durante este período de investigación hemos observado que en algunos pueblos en concreto se da una percepción positiva o negativa hacia la inmigración, pero en general, se trata de una visión selectiva en todos los aspectos, tanto en aportaciones, contactos o, visión de futuro, ya que, se acepta a la población extranjera ubicada en el municipio y se produce un rechazo reflejo hacia los que empiezan a llegar.

*"...me parece una tontería no dejarlos entrar en el país, y luego muchos dicen que tenemos muy buen corazón por un lado lo hacemos bien con lo de la ayuda humanitaria y, por otro lado, no dejamos entrar a estos al país, los maltratamos en cierto sentido somos un tanto racistas".*

*(Z-CA-15)*

## **2. La escuela como espacio de convivencia**

Aunque todavía no es muy numerosa la presencia de población extranjera en las aulas, y a pesar del escaso porcentaje de inmigrantes procedentes de otro origen que no sea español, no cabe ninguna duda que estamos asistiendo a un momento emblemático en la planificación de un futuro que se etiqueta como expectante y en muchos casos como amenazante. Las aulas son uno de los mejores escenarios para ir programando y educando -en el sentido integral del término- en la diferencia y asegurando la igualdad de oportunidades. El etnocentrismo debe dejar paso a la defensa de la alteridad, y la cultural no deja de ser una más.

Por ello pensamos que para hacer realmente efectiva la educación intercultural se debe seguir trabajando en la formación del profesorado, en la elaboración de materiales didácticos encaminados a tal fin. Por ello, desde una investigación-acción, pensamos que la

aplicación de Proyectos Curriculares de Centro deben estar basados en el conocimiento previo de la realidad social que circunda al agente educativo, de tal manera que no se apliquen modelos miméticamente e importados de otros contextos que pueden diferir sustancialmente.

Abogamos por una incardinación entre el sistema educativo y sus entornos sociales, de tal manera que se debe ampliar la educación intercultural a otros ámbitos: la calle, las asociaciones de padres, de vecinos, de apoyo a inmigrantes y cómo no de inmigrantes mismos. La retroalimentación del proceso permitiría adecuar constantemente los contenidos a la dinámica social. El contexto pasa en este caso a ser texto de debate y reflexión entre el alumnado y los docentes.

La lectura crítica de los resultados obtenidos por el tipo de investigación que aquí hemos presentado y de otras muchas posibles, debe tener, y así lo entendemos, el fin último de modificar actitudes y en definitiva que la integración social, tantas veces difundida idealmente, no basta sólo con consignarse en forma de leyes, decretos, programas y adecuaciones curriculares, sino que debe estar impregnada en la conciencia de los ciudadanos como una necesidad social. Para ello, la educación en la diversidad no sólo debe ser un valor, sino una realidad.



## ANEXO 1 CODIFICACION DE LAS VARIABLES Y LAS CATEGORIAS

### 1-Municipio-colegio

- 1-La Almunia
- 2-Calatorao
- 3-Ricla
- 4-Alfamén
- 5-Alpartir
- 6-Longares
- 7-Cariñena
- 8-Ontiñena
- 9-Fraga
- 10-Torrente de Cinca
- 11-Ejea (Colegio público)
- 12-Ejea (Concentración)
- 13-Alcañiz (Colegio público)
- 14-Alcañiz (Colegio privado)

### 2-Sexo

- 1-Hombres
- 2-Mujeres

### 3-Edad

### 4-Aportaciones positivas

- 1-Mano de obra
- 2-Aportación cultural (Costumbres, lengua, religiones,...)
- 3-Incremento demográfico
- 4-Amistad
- 5-Mano de obra y aportación cultural
- 6-Mano de obra y amistad
- 7-Mano de obra e incremento demográfico

### 5-Aportaciones negativas

- 1-Problemas (robos, mendicidad, ...)
- 2-Miedo y desconfianza
- 3-Incremento demográfico
- 4-Nada
- 5-Problemas y nada

### 6-Contactos

- 1-No tiene
- 2-Mala relación
- 3-Mendicidad

- 4-Juegos
- 5-Amistad
- 6-Saludo cordial
- 7-Familiar (por trabajo, comercio,...)
- 8-Por vecindad
- 9-Enseñanza (compañeros de colegio)
- 10-Fiestas
- 11-Selectiva (solamente con algunos grupos étnicos)
- 12-Relación comercial
- 13-Amistad y relación comercial
- 14-Selectiva y mala relación
- 15-Enseñanza y familiar
- 16-Amistad y familiar
- 17-Amistad, familiar y saludo cordial
- 18-Relación comercial y mala relación
- 19-Amistad, familiar y juegos
- 20-Por vecindad y mala relación
- 21-Amistad y saludo cordial
- 22-Mala relación y familiar
- 23-Juegos y amistad
- 24-Vecindad y amistad
- 25-Vecindad y enseñanza
- 26-Fiestas, relación comercial y amistad

### **7-Visión de futuro**

- 1-Sin inmigrantes
- 2-Invasión, reconquista
- 3-Nos echarán
- 4-Sin cambios
- 5-Problemas (conflictos, delincuencia,...)
- 6-Afluencia masiva de inmigrantes en sentido positivo
- 7-Un futuro peor (perdida de identidad, con tribus,...)
- 8-Un pueblo mejor (más adelantos, menos racista,...)
- 9-Expulsión
- 10-Integración
- 11-Quitar trabajo
- 12-Retorno al país de origen
- 13-Aceptación selectiva
- 14-Problemas y afluencia masiva
- 15-Quitar trabajo y sin inmigrantes
- 16-Indecisión ante el futuro
- 17-Expulsión y problemas
- 18-Rechazo selectivo
- 19-Afluencia masiva, integración y quitar trabajo
- 20-Afluencia masiva y un pueblo mejor

- 21-Aceptación selectiva y sin cambios
- 22-Un pueblo mejor y quitar trabajo
- 23-Afluencia masiva y quitar trabajo
- 24-Afluencia masiva e integración

### **8-Categorización cultural**

- 1-Emigrantes
- 2-Inmigrantes
- 3-Negros
- 4-Extranjeros
- 5-Moros
- 6-Gitanos
- 7-Yugoslavos, belgas e inmigrantes
- 8-Emigrantes, inmigrantes y negros
- 9-Serbios, emigrantes, inmigrantes y moros
- 10-Extranjeros, moros, negros y árabes
- 11-Emigrantes y negros
- 12-Portugueses y yugoslavos
- 13-Moros, inmigrantes y yugoslavos
- 14-Dominicanos y yugoslavos
- 15-Inmigrantes, extranjeros, marroquíes y alemanes
- 16-Yugoslavos, belgas e inmigrantes
- 17-Inmigrantes, marroquíes y bosnios
- 18-Inmigrantes, moros y negros
- 19-Emigrantes, marroquíes, yugoslavos, belgas, canadienses y extranjeros
- 20-Indios, inmigrantes y negros
- 21-Moros y marroquíes
- 22-Inmigrantes, moros y portugueses
- 23-Moros y gitanos
- 24-Extranjeros y moros
- 25-Moros, portugueses, jehovás, inmigrantes y gitanos
- 26-Inmigrantes y moros
- 27-Inmigrantes y marroquíes
- 28-Marroquíes, portugueses, magrebíes y emigrantes
- 29-Portugueses, musulmanes y gitanos
- 30-Inmigrantes, portugueses y gitanos
- 31-Marroquíes, moros e inmigrantes
- 32-Inmigrantes, portugueses y marroquíes
- 33-Marroquíes, portugueses y argelinos
- 34-Extranjeros, moros y portugueses
- 35-Emigrantes, moros, inmigrantes y musulmanes
- 36-Inmigrantes, moros y musulmanes
- 37-Inmigrantes, moros, magrebíes, portugueses e israelitas

- 38-Emigrantes y portugueses
- 39-Inmigrantes, moros, marroquíes y portugueses
- 40-Inmigrantes, marroquíes, portugueses, argelinos y africanos
- 41-Marroquíes y portugueses
- 42-Moros y portugueses
- 43-Emigrantes, inmigrantes, moros y franceses
- 44-Extranjeros y marroquíes
- 45-Emigrantes, marroquíes y argelinos
- 46-Emigrantes, inmigrantes y moros
- 47-Inmigrantes y extranjeros
- 48-Negros, moros y argelinos
- 49-Negros, moros y marroquíes
- 50-Marroquíes, inmigrantes y argelinos
- 51-Inmigrantes y portugueses
- 52-Moros, marroquíes y emigrantes
- 53-Inmigrantes y negros
- 54-Extranjeros y emigrantes
- 55-Moros, portugueses, inmigrantes y húngaros
- 56-Magrebíes y marroquíes
- 57-Moros, africanos e inmigrantes
- 58-Moros, gitanos y negros
- 59-Extranjeros, moros y marroquíes
- 60-Inmigrantes, moros y gitanos
- 61-Inmigrantes, marroquíes, gitanos y negros
- 62-Negros y moros
- 63-Inmigrantes, moros, gitanos, africanos, polacos y andaluces
- 64-Inmigrantes y gitanos
- 65-Inmigrantes, moros y portugueses
- 66-Moros, israelitas, portugueses, italianos y noruegos
- 67-Emigrantes y moros
- 68-Moros y magrebíes
- 69-Africanos, marroquíes e inmigrantes
- 70-Emigrantes, moros y gitanos
- 71-Emigrantes, e inmigrantes
- 72-Franceses e inmigrantes
- 73-Yugoslavos
- 74-Yugoslavos e inmigrantes
- 75-Inmigrantes y argelinos
- 76-Inmigrantes, extranjeros y yankies
- 77-Chinos y moros
- 78-Belgas y yugoslavos
- 79-Bosnios
- 80-Negros, extranjeros y moros

## MERCADO DE TRABAJO Y NORMATIVA LABORAL: IMPLICACIONES PARA LA EFICIENCIA Y PARA LA EQUIDAD.

José Manuel Lasierra Esteban  
ECONOMÍA APLICADA.  
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

El artículo pone de manifiesto las estrechas relaciones que se encuentran entre la eficiencia y la equidad. Esto exige establecer las diversas clases de eficiencia. Se señala que el modelo neoclásico sólo atiende a una de ellas pero en un proceso dinámico, como es la actividad económica, es necesario considerar otras. La normativa laboral, que tradicionalmente se ha visto cómo garantista, desde la perspectiva de la equidad, puede desarrollar efectos positivos sobre la eficiencia y mejorar el funcionamiento de los mercados siempre que reúna determinadas características.

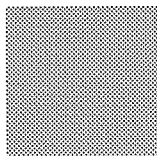
### Palabras clave:

Competencia, ajuste productivo, eficiencia, equidad, reglamentación.





# Mercado de trabajo y normativa laboral: implicaciones para la eficiencia y para la equidad



José Manuel Lasierra Esteban

Los desajustes del mercado de trabajo (MT) desde la crisis de los 70 suscitan actuaciones profundas y diversas en la organización del trabajo, en el diseño de las unidades productivas y en los pilares que sustentan el modelo de sociedad en sus aspectos económicos y sociales. Controvertidas son las políticas que se aplican en respuesta a estos desajustes tanto por su eficacia en la resolución del problema como por las implicaciones económicas y sociales de los afectados, en alguna medida toda la sociedad.

Si nos referimos a los países más desarrollados, los mercados de trabajo en los 80 y 90 sin duda son distintos en su problemática a los de periodos anteriores, lo que no quiere decir que todos tengan la misma clase de problemas. Así en los europeos se observa un elevado desempleo, en el norteamericano unos bajos salarios y unas precarias condiciones de trabajo y en el japonés parece que con la crisis de los 90 se cuestiona la figura del empleo de por vida, elemento fundamental de su modelo de relaciones laborales.

La gran variedad de aspectos económicos, sociales, culturales, políticos o jurídicos, relacionados o derivados del trabajo dificulta el análisis y las políticas aplicables a este mercado.

En este artículo se pretende examinar *cómo influye la normativa laboral desde el punto de vista de la eficiencia*, es decir si contribuye a equilibrar el mercado y aumenta la producción, y *desde la equidad*, término controvertido que indicaría el menor grado de dispersión de la renta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La diversidad de opiniones puede plantearse a partir de la valoración de cual es más justo, el sistema americano con bajas tasas de desempleo pero bajos salarios y pobres condiciones de empleo o el modelo europeo de salarios y condiciones de empleo aceptables pero con altas tasas de paro.

Para ello se seguirá el siguiente esquema: en primer lugar se describen *las dos corrientes fundamentales que inspiran las políticas de empleo, la keynesiana y la del lado de la oferta*. Se parte de que las relaciones económicas han cambiado, se asiste al fenómeno de la globalización de los mercados y apertura de las economías y a la generalización del cambio técnico.

En segundo lugar, se examina cuáles son las funciones empresariales y cómo se comporta la empresa en un contexto de mercados perfectos. Se parte de que al igual que la idea smithiana de que el máximo bienestar individual produce el mayor bienestar colectivo, la eficiencia en la empresa individual generará la mayor eficiencia agregada. Sin embargo se observará que si se atiende a las diversas clases de eficiencia, que en este apartado se describen, el planteamiento anterior es muy estrecho.

En tercer lugar, se justifica que la empresa que desarrolla algún objetivo social está en inferioridad de condiciones competitivas. Esto supone que si se quiere conseguir determinados fines, o bien se diseñan incentivos o bien se establecen unas reglas del juego para que las partes tengan las mismas oportunidades y los agentes que plantean algún objetivo social puedan llevarlo a efecto. Se señala el papel que puede realizar la normativa laboral desde esta doble perspectiva económica y social.

En cuarto lugar, se analizan las características, requisitos y costes de la reglamentación en su contribución a la eficiencia y a la equidad. Se comienza con una valoración económica general de la reglamentación y se continúa con los elementos que debe reunir si se quiere valorar correctamente su incidencia en la eficiencia económica general y se plantea las dificultades de realizar un análisis coste-beneficio de la misma.

Finalmente se señalan algunas conclusiones a modo de resumen.

## **1. Ajuste social o ajuste de mercado**

Con el término ajuste se ha pretendido en estos últimos tiempos designar al conjunto de actuaciones de política económica tendentes a restaurar los equilibrios macroeconómicos y reducir o eliminar el desempleo. En general ha combinado dos clases de actuaciones: políticas restrictivas y reformas en la estructura productiva. Las presiones competitivas internacionales, la globalización y el cambio técnico se encuentran en la base de estos cambios.

En términos generales y obviando matices importantes, se podría identificar el ajuste social con el keynesianismo, con la capacidad de dirigir las economías desde los estados nacionales, con las políticas de gestión de la demanda que permitían un nivel de pleno empleo y un determinado nivel de prestaciones sociales.

El ajuste de mercado constituye una aproximación desde lo que se llama la economía de la oferta. Rechaza la política fiscal como medio de equilibrar el mercado de trabajo por su ineficacia en este objetivo y por las consecuencias inflacionistas y se fija en la política monetaria y en la "desregulación" como medios de conseguir una economía más equilibrada y una menor tasa de desempleo.

Aunque hay diferencias entre el keynesianismo sueco o el austriaco o entre el denominado social-keynesianismo y el keynesianismo de mercado<sup>2</sup>, las dos corrientes fundamentales, sin mayores detalles, que inspiran las políticas de empleo se refieren a las políticas de ajuste social y al ajuste desde la oferta.

En esencia éste último es el que ha venido a triunfar desde las convulsiones económicas de los años 70 y 80 basado en la concepción de las virtudes del mercado y las distorsiones a la que le estaban sometiendo la regulación protectora, las instituciones colectivas y otras intervenciones institucionales. Los esfuerzos investigadores y las decisiones políticas se dirigirán a encontrar y remover las rigideces que distorsionan el sistema de precios característico de los mercados neoclásicos.

Las críticas desde la otra perspectiva señalan que la protección laboral, los subsidios, y en general las regulaciones, protegen a los trabajadores en sus derechos, en su calidad de vida; favorecen la igualdad y el bienestar en general, en definitiva la equidad y, además, contribuyen a la mejora de la productividad y al crecimiento económico. En este último apartado es donde parecen existir las discrepancias pues desde el lado de la oferta se considera que la normativa laboral encarece el coste del factor trabajo, disminuye la competitividad de los productos, reduce el nivel de los beneficios y por tanto disminuye la inversión y el crecimiento económico y se crea menos empleo.

Los ejemplos de países que aplican uno u otro de los modelos, en mayor o menor grado, y que obtienen diversos resultados pare-

---

<sup>2</sup> Standing (1991), p.7-22.

ce no convalidar la bondad de un modelo sobre el otro<sup>3</sup>. En todo caso la cada vez mayor caracterización de la economía como de global, que limita la capacidad de gestión de los gobiernos y sitúa a las empresas en un plano más amplio y más expuesto a la competencia, conduce nuestro análisis al ámbito de la empresa: el marco en el que se desenvuelve, funciones, instituciones y políticas públicas que le afectan.

Hay ciertamente como señala Dore un trasvase de tareas, de funciones desde el sector público, amparado en el corporatismo, entendido como el pacto keynesiano entre sindicatos, Estado y empresarios<sup>4</sup>, que conducía al estado del bienestar, hacia la empresa como comunidad. Se le pretende asignar una amplia diversidad de objetivos que antes se desarrollaban en otros ámbitos. Ya no se piensa en términos agregados sino que se argumenta que, puesto que son las empresas las que crean empleo, elimínense los obstáculos que les impiden realizar esta función.

## 2. Mercados perfectos y funciones empresariales

El objetivo de las políticas de oferta en el MT consiste en aumentar las actuaciones de mercado, o dicho de otra manera, en reducir o eliminar todas aquellas imperfecciones que lo limitan, particularmente las denominadas restricciones a la oferta: salario mínimo, reglas sobre la duración de los contratos, sobre el despido, sobre la organización del trabajo, el seguro de desempleo. Se parte de que el mercado es el mecanismo eficiente de asignación de recursos, por lo que, llevado al límite, en una situación de merca-

---

<sup>3</sup> Se pueden contraponer el rígido mercado japonés con el liberalizado mercado americano en los que se dan unas bajas tasas de desempleo. O el más intervenido sueco o austriaco frente al más liberal inglés con tasas de desempleo muy diferentes. Como señala Dore (1992) sobre la rigidez del mercado de trabajo japonés : " La práctica del empleo vitalicio impide la movilidad; obliga a las empresas a conservar trabajadores que tienen cualificaciones obsoletas; frena, cuando no impide, el movimiento de trabajadores de los sectores industriales en declive a los sectores en expansión. Un sistema de salarios que, incluso en el caso de los obreros, no retribuye la función laboral desempeñada sino la antigüedad, impide que las ofertas salariales reflejen los cambios en las escaseces relativas y que transmitan señales precisas a las instituciones que enseñan cualificaciones". Sin embargo la empresa japonesa se presenta como modelo de eficiencia y a nivel agregado la economía japonesa ofrece unos resultados envidiables.

<sup>4</sup> Alonso (1994),p.29.

dos perfectos no existe paro involuntario. Los agentes, y en particular las empresas, tienen un objetivo que es el de maximizar el beneficio. Todas sus tareas o funciones directas van encaminadas a este fin y se considera que de este modo se produce el bienestar general. En todo caso es un efecto derivado del objetivo básico anterior.

Los desajustes actuales en el MT, los acelerados y profundos cambios técnicos, el aumento de la competencia y la variabilidad de los mercados de productos parecen demandar de las empresas actuaciones eficientes frente a estos problemas puesto que además el sector público se repliega, y viene a reconocer en alguna medida su menor capacidad o eficacia.

Paradójicamente a la empresa se le da más libertad pero al mismo tiempo se le exige más. Se le otorga un marco más liberalizado para que cumpla mejor su función. ¿Bajo que condiciones puede la empresa desarrollar nuevas funciones que contribuyan al bienestar general? ¿Todas las funciones de la empresa se pueden considerar como productivas y por tanto socialmente aceptables?.

Veamos primero como se desenvuelven las empresas en un marco de competencia perfecta. Baumol (1993)<sup>5</sup> señala que las formas "perfectas" de mercado imponen "vicios" más que "virtudes" respecto a algunas de las tareas que se espera de la empresa, además de la mera eficiencia en la asignación de los recursos.

En la teoría microeconómica neoclásica, cuando se habla de la oferta y la demanda, los productos poseen unas características perfectamente definidas, unas determinadas cualidades que el mecanismo de precios valora correctamente, es decir, que al fijar el precio de un producto comprador y vendedor saben perfectamente lo que se compra y no hay engaños. En concreto se cree que el vendedor mantendrá la calidad del producto.

Sin embargo esto no sucede siempre en la vida real. En cuanto al falseamiento del producto, Baumol<sup>6</sup> señala que "la reputación del vendedor es la cualidad que impide que se produzcan situaciones indeseables en la mayoría de los mercados". Y en la reputación del vendedor destacan elementos tales como que el vendedor sea conocido y distinguible de sus competidores, que tenga un compromiso duradero con el mercado y que los consumidores puedan

---

<sup>5</sup> Baumol, W. et al. Mercados perfectos y virtud natural, p.18

<sup>6</sup> op. cit. p.20-28.

repetir las transacciones a fin de diferenciar a los buenos vendedores de los malos. Bajo estas condiciones el mercado orientará correctamente las decisiones.

Hay algunas contradicciones entre los principios que sustentan los mercados perfectos: competencia perfecta (multitud y anónimos oferentes y demandantes) e impugnabilidad (facilidad o libertad de entrada y salida de las empresas en el mercado) y la función que tienen asignada. Así, si el requisito es el de que el vendedor es anónimo, no se puede identificar, por definición, la reputación del vendedor y por tanto no arriesga nada por degradar el producto. Esta actitud se verá favorecida por la mayor o menor facilidad que tenga de salir y de entrar en el mercado, perfecta o no impugnabilidad. Los costes de entrada y salida pueden constituir mecanismos de protección de los consumidores frente a los oferentes sin escrúpulos.

Veamos como responden los mercados perfectos a las empresas que buscan algún objetivo de carácter social (empleo, formación, promoción social de los empleados y del entorno, protección del medio ambiente). Tanto North (1985), con sus referencias a la inclinación que tienen los agentes a comportarse oportunistamente, como Baumol muestran las dificultades de los mercados perfectos para generar este tipo de comportamientos. Lo que podría ser considerado por la sociedad como buena contribución al bienestar general, el crear empleo, formar capital humano, soportar parte de los costes del ajuste productivo, mejorar el medio ambiente, constituye en términos recogidos por Baumol un despilfarro<sup>7</sup>, y sus efectos los describe de esta manera: "El teorema de la exclusión del despilfarro se basa en la vulnerabilidad de las empresas establecidas frente a la pérdida de mercado, ante cualquier rival más eficiente y, por tanto, capaz de ofrecer precios más bajos. Esto es, la ausencia de costes de entrada y salida bajo condiciones de competencia perfecta o impugnabilidad impide toda ineficiencia, porque cualquier empresa que consienta un gasto despilfarrador no podrá soportar durante mucho tiempo las incursiones de las nuevas que entran en el mercado y son más eficientes".

No se puede esperar una actitud benevolente de la empresa en una situación de mercados perfectos, aunque no obstante realizan, pero muy matizada por consideraciones sociológicas, económicas

---

<sup>7</sup> op. cit. p.29

y culturales, una función de eliminación de las discriminaciones sociales, particularmente raciales o de sexo, en el empleo.<sup>8</sup> Aquí los mercados perfectos se convierten en “virtud” apostilla el autor citado. Esta afirmación presenta muchas refutaciones empíricas y no es compartida por otros muchos autores.

Una consideración adicional de los mercados perfectos se encuentra en su contribución a la innovación y al ajuste productivo desde la perspectiva de la eficiencia dinámica o intertemporal. La posibilidad de apropiarse gratuitamente del conocimiento y de la innovación, en parte debido a la perfecta impugnabilidad (libre entrada y salida) reduce el sistema de recompensas e incentivos para esa labor. Se reducen, en tiempo y en cantidad, las rentas monopolísticas schumpeterianas derivadas de este proceso que son las que, por otra parte, lo estimulan. En palabras de Baumol<sup>9</sup> “esta forma ideal de mercado no es la panacea que procura, al mismo tiempo, eficiencia dinámica y eficiencia estática”. No obstante, se podría precisar más esta afirmación si se utilizase alguno de los indicadores de medida de estas clases de eficiencia.

Schmitter (1992)<sup>10</sup> señala cuatro clases de eficiencia para evaluar resultados económicos de los sectores que son plenamente aplicables a las empresas. Distingue la eficiencia estática en la asignación, fácil de obtener indicadores y de medir; la dinámica referida a los cambios en las preferencias de los consumidores, la tecnología, la situación de la competencia internacional; la social y la política que desplazan la conducta “economizadora” y buscan las normas, identidades y poderes de los agentes “socializadores” y “polinizadores” que contribuyen a incrementar la producción y a facilitar y estabilizar el intercambio.

---

<sup>8</sup> Realmente como señala Wilkinson (1994) p. 79-82, el proceso de reproducción social del trabajo descansa precisamente en este tipo de discriminaciones lo que supone no ya sólo problemas de equidad sino también de eficiencia: no se eligen a las personas más capaces sino que el proceso de incorporación al trabajo ya nace condicionado por las desigualdades de origen. Así debe entenderse los celos hacia la formación en general desde el ámbito público o subvencionada. Al ser gratis, no se produce discriminación económica en su obtención y por tanto no sirve como mecanismo de selección y por esta razón se rechaza por parte de determinados sectores este medio de mejora formativa para la producción. En otras palabras, el procedimiento de generación de factor trabajo condiciona las oportunidades de empleo.

<sup>9</sup> op.cit. p.50

<sup>10</sup> Schmitter, Ph.(1992), Los sectores en el capitalismo moderno: modos de gobierno y diversidad de resultados. p. 80-81. En Brunetta y Dell' Aringa (1992).



Es pertinente en este caso considerar esas otras dos clases de eficiencia: la social y la política, que se corresponden no sólo con el problema asignativo sino también con el distributivo, con efectos mutuos entre ellos. Recordemos que en el análisis del mercado de trabajo, mercado que como nos dice Solow es muy especial, es necesario introducir la teoría de la distribución, más unida a consideraciones de eficiencias social, política y dinámica, y en última instancia también asignativa.

Según la teoría neoclásica de la distribución, los factores productivos se remuneran de acuerdo a su productividad marginal. Se supone rendimientos constantes a escala. Esto implica que todos los resultados de la actividad están incluidos en la función de producción y no se generan efectos, positivos o negativos, hacia el exterior de la unidad productiva. En otras palabras, no se producen externalidades, recogidas como eficiencias dinámica, social y política, que influyen posteriormente sobre la propia unidad productiva afectando a su eficiencia estática.

Si se producen externalidades que mejoran esas clases de eficiencia y como consecuencia se fortalecen las empresas y aumenta el tamaño global de la economía, se amplía la red de intercambio y se desplaza la tecnología de la producción produciéndose un rendimiento adicional, creciente en relación al tamaño global de la economía, no al tamaño de la escala de producción, por tanto un resultado neto. Esta idea sigue la teoría de Smith sobre el condicionamiento que ejerce la dimensión del mercado sobre la especialización productiva. (Buchanan, 1995)<sup>11</sup>

Vistas algunas limitaciones que presentan los mercados perfectos como sistema de organizar la producción, es importante diseñar el modelo de organización que genera unos mayores beneficios para la sociedad, para lo cual se necesita tener presente las diversas clases de eficiencia.

---

<sup>11</sup> Buchanan, J. (1995) El valor económico de la ética del trabajo. En *Ética y progreso económico.*, cap. 1.

Clases de eficiencia e indicadores.<sup>12</sup>

Estática:	Dinámica:	Social:	Política:
<ul style="list-style-type: none"> <li>.utilización de la capacidad.</li> <li>.productividad</li> <li>.precios relativos, RRI.</li> <li>.rentabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.tasa relativa de crecimiento.</li> <li>.asimilación nueva tecnología.</li> <li>.desarrollo nuevos productos.</li> <li>.reorganización flexible nuevos productos.</li> <li>.aumento cualificaciones trabajadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.mantenimiento niveles de empleo.</li> <li>.conflictividad laboral.</li> <li>.distribución factorial renta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.aceptación de la legitimidad de los acuerdos y de la organización.</li> <li>.prácticas políticas poco convencionales que afectan al marco institucional.</li> <li>.prácticas democráticas y violencia.</li> </ul>

**3.- Mecanismos de determinación de precios y regulación como ayuda a la mano invisible.**

El cuadro ilustra una serie de indicadores que facilitan la forma de observar, e incluso sería factible medir, la flexibilidad. Se podría

---

<sup>12</sup> Estos indicadores de eficiencia los establece Schmitter para la organización económica sectorial. Como señala Campbell (1994:166) las políticas industrial y de empleo son más efectivas a nivel sectorial que a nivel de empresa y no se puede agregar los efectos derivados de las actuaciones de unidad por unidad. Aunque en este trabajo nos fijamos en la unidad empresa, se mantienen estos indicadores de eficiencia política que en última instancia derivarían de problemas sociales relacionados con los aspectos de equidad y de distribución de la renta. Estas cuestiones repercuten profundamente en el sistema de reproducción social del trabajo como señalaba Wilkinson: Por otra parte, acerca de las eficiencias social y política es pertinente recordar la respuesta dada por expertos a la incredulidad que se produce en el exterior sobre nuestras elevadas tasas de desempleo. Según Toharia existen dos instituciones que desempeñan un papel esencial a la hora de amortiguar los efectos del desempleo en España: la familia y el denominado estado del bienestar, principalmente en su dimensión de pensiones y seguro de desempleo. Sin la protección social del desempleo, que para algunos constituye la causa de su persistencia, la estabilidad social estaría en peligro.

plantear el modo de incorporar alguna de esas cualidades de las diversas clases de eficiencia al mecanismo de precios. Sin duda bastantes de esos indicadores significarían costes inmediatos en las cuentas de la empresa y beneficios diferidos, en muchos casos ciertos pero en otros difusos, y en ocasiones beneficios indirectos no apropiables por la empresa.

En los últimos tiempos la sensibilización medioambiental ha llevado a incorporar al sistema de precios los costes de la contaminación mediante una especie de subasta de derechos a contaminar, es decir fijando precios al uso de determinados recursos naturales. Su filosofía es simple: que las empresas actúen con los criterios de eficiencia estática pero internalizando los costes sociales, las externalidades. Se le pide a la empresa que haga aquello que mejor sabe hacer aunque no todo lo que "puede" ni lo que "debe".

Sin duda es un sistema que, aun dentro de sus dificultades prácticas, es más visible y cuantificable que su aplicación a muchos de los objetivos recogidos en los indicadores que contribuyen a medir alguna de esas otras clases de eficiencia. Ciertamente algunas de las externalidades producidas tienen la consideración de bien público o cuasipúblico (los diversos beneficios sociales, políticos y algunas consecuencias económicas de la eficiencia dinámica) con todo lo que eso conlleva de contribución a su generación y la aparición de actitudes buscadoras de rentas o apropiaciones gratuitas.

No obstante si nos situamos únicamente en el campo de la eficiencia, directa o indirectamente, a corto, medio o largo plazo, repercutirán en las cuentas de la empresa. Es decir, la eficiencia estática responde al objetivo tradicional de maximización de los beneficios que es el que preside las actuaciones de la empresa. Los otros objetivos, que no tienen por que verse sólo como de carácter social, persiguen además la maximización del valor de la empresa. El éxito en el corto plazo no se puede identificar automáticamente con el éxito a largo y es de suponer que socialmente será más beneficioso este último y aquí coinciden el beneficio social con el beneficio individual.

Un primer problema es si la empresa debería por sí sola buscar estos fines comunes a toda la sociedad, a lo que respondemos que no a partir de lo argumentado anteriormente siguiendo a Baumol. Un segundo problema es que si la empresa debe incorporar algún objetivo social, cómo debe llevarse a cabo<sup>13</sup>. Parece que si se quieren

---

<sup>13</sup> Algunos autores, J.L. Malo de Molina (1987), sostienen que no debería supeditarse el sistema salarial, el sistema de remuneraciones, a los objetivos redistribu-

conseguir determinados fines estimados como socialmente deseables, en suma ampliar la responsabilidad y los objetivos tradicionales de la empresa, deberían modificarse las normas que inducen a las empresas a no comportarse de acuerdo a los mismos.

En el caso de otros objetivos sociales relativos a las eficiencias dinámica, social y política se pueden señalar dos caminos pero que afectan por igual a todos los agentes. Es decir se actúa mediante normas y éstas se caracterizan por la generalidad en su aplicación. El primero consiste en el establecimiento de restricciones normativas que obligan a todas las empresas. Supone una modificación del precio del input trabajo. No se trata de reducir la libertad de la empresa sino de modificar el precio de los inputs, algo a lo que las empresas están perfectamente acostumbradas. Para ello las normas se tienen que aplicar a todos los competidores por igual y no dar ningún margen de voluntariedad en su adopción. De entrada constituye un obstáculo a uno de los fundamentos de los mercados perfectos. Puede que exista menos libertad de entrada y salida pero evita, o como mínimo dificulta, la presencia de empresas poco fiables, difíciles de detectar, que generan actuaciones indeseables, de acuerdo a las limitaciones señaladas por Baumol sobre los mercados perfectos. Esta dificultad deriva de los mayores costes en los que hay que incurrir para participar en el juego y de que en consecuencia el plazo de permanencia en el mismo será mayor y por tanto cabe la posibilidad de que en un horizonte largo la empresa sea juzgada por sus clientes y reduzca su comportamiento oportunista.

El segundo consistiría en la introducción de un sistema de incentivos que permitiera la consecución de esos objetivos sociales. En alguna medida los sistemas de incentivos tratan de internalizar o de compensar a aquellos agentes que contribuyen a generar esa clase de bienes públicos o semipúblicos consecuencia de las eficiencias anteriores. Imagínese que las empresas proveyeran individualmente de forma voluntaria o pactada con sus trabajadores la protección sanitaria. En virtud del riesgo moral aquellas empresas que lo hicieran tendrían más posibilidades de tener una plantilla con más enfermos potenciales o menos sana. Eliminar este riesgo

---

tivos para el correcto funcionamiento del MT y de la organización económica. Los instrumentos para la distribución de la renta deben buscarse en la política fiscal. El problema es que algunos de los instrumentos fiscales importantes, en su doble aspecto de ingresos y gastos, se relacionan con los costes salariales.

moral supondría o bien extender a todas las empresas esta obligación o bien compensar a las empresas que asumen esta prestación. Las diversas clases de eficiencias dificultan la aplicación de incentivos con efectividad<sup>14</sup> como podría suceder en otros ámbitos de la actividad económica, por ejemplo el medio ambiente.

Hay en algún sentido ciertas diferencias entre ambos mecanismos de precios, obligatorio en caso y voluntario en otro. En el supuesto de la contaminación, las empresas tienen más opciones: pueden acudir a la subasta que les da derecho a contaminar o elegir tecnologías de producción no contaminantes.

#### 4. La normativa laboral como mecanismo de corrección de los mercados “perfectos”

Se ha indicado que de la empresa se espera algo más que la mera maximización de los beneficios. La creación de empleo como efecto inducido de la rentabilidad y el crecimiento de la empresa no es siempre segura. Por otra parte se esperan unas condiciones de empleo compatibles con la dignidad humana. La reglamentación del trabajo, estándares laborales, se podría resumir en reglas de contratación para personas discapacitadas; reglas relativas al despido en sus variadas formas y en la reestructuración productiva; la protección del empleo y de los efectos del desempleo; normas dirigidas a fijar los modelos y mecanismos de contratación; normas que establecen un salario mínimo.<sup>15</sup>

##### 4.1. Valoración económica general de la reglamentación

La normativa laboral no se basa en una teoría sino en la experiencia y percepción por parte de los agentes de determinados efectos indeseables del mercado. Es decir, *la reglamentación del traba-*

---

<sup>14</sup> Se hace notar, no obstante, que muchos países utilizan estos sistemas para conseguir determinados fines sociales: normas laborales y fiscales que afectan al trabajo que incentivan la contratación de algunos colectivos (jóvenes, mayores de 45 años), normas de discriminación positiva con una finalidad de eficiencia social, política o dinámica.

<sup>15</sup> Emerson, M. (1988) Regulation or deregulation of the labour market. *European Economic Review*, 32 (p. 775-817). También en *El empleo en el mundo 1995*. OIT. p. 192-195.

jo es una respuesta a las externalidades negativas de las empresas. Es en estos últimos tiempos cuando se vuelve a teorizar sobre la racionalidad económica de las reglamentaciones, de igual forma que las externalidades negativas medioambientales se teorizan y estudian como consecuencia de las relativamente recientes preocupaciones ecológicas. Así la reciente crisis y revisión del estado del bienestar junto con la instalación en nuestras sociedades del paro masivo, estructural, ha llevado a plantear actuaciones dirigidas a incrementar el volumen de empleo.

Aparece aquí ya una primera cuestión, que tiene un primer tratamiento teórico antiguo y bien conocido: *¿dificulta la reglamentación del trabajo la creación de empleo?* La primera respuesta es la neoclásica que efectivamente señala que existe un trade-off entre normativa reguladora y empleo. Las políticas que se derivan de esta concepción son las denominadas de la oferta. Se concretan en las actuaciones desreguladoras, tendentes a ampliar la actuación de los mecanismos de mercado en este ámbito y conseguir así vaciar el mercado de desempleados.

La perspectiva corresponde a la eficiencia asignativa estática. No considera ninguna de las otras clases de eficiencia ni siquiera la que podría internalizarse mejor aunque fuera en el largo plazo como es la eficiencia dinámica.<sup>16</sup>

#### 4.2. Nuevas perspectivas de las reglamentaciones

La importancia económica de la reglamentación según Sengenberger (1994-1) deriva de que no debe analizarse desde la óptica estrecha de la empresa y de que el impacto del beneficio no

---

<sup>16</sup> Según Eggertsson, Th. (1995) que recoge reflexiones de diversos autores, "...la definición tradicional de eficiencia de la economía neoclásica, un recurso está efectivamente utilizado cuando ha sido asignado al usuario que le da el valor más elevado medido por su disposición y su capacidad para pagar". La eficiencia es una consecuencia lógica de las hipótesis, por lo que "el equilibrio en el modelo microeconómico es, por definición, eficiente en el sentido de Pareto". Por esto mismo la teoría microeconómica no sirve para evaluar los beneficios netos para la sociedad de un cambio en las restricciones del modelo. A nuestro entender, se puede deducir que el modelo microeconómico permite estimar la eficiencia estática pero presenta muchas limitaciones para evaluar las otras clases de eficiencia pues supone una modificación de la hipótesis. Algo parecido sostienen Milgrom y Roberts (1993, 28-31) cuando señalan que la eficiencia (a secas) de una actuación es diferente según se refiera a un colectivo determinado o a otro más numeroso.

es automático y universal. Más bien *las reglamentaciones deben considerarse como ingredientes del desarrollo económico y social.*

El esquema económico tradicional, representado por la relación hombre-máquina que alcanzaba unos determinados niveles de eficiencia debe de ser cambiado en estos tiempos. *La naturaleza de la producción ha llegado a ser más interdependiente, más sistémica.* Las tareas, funciones, empleos y empresas son más interdependientes por que forman parte de un esquema de división del trabajo más amplio que necesita ser coordinado. El antiguo proceso de integración o centralización de actividades, característico de la empresa hasta los años 80, destacaba la importancia de la cooperación intra-organizacional o la jerarquía. La nueva tendencia hacia unidades más pequeñas, hacia la descentralización y externalización demanda no menos sino, por el contrario, más colaboración y coordinación en sus variadas formas de consulta, información, negociación, resolución de conflictos.

La reglamentación desempeña el papel de establecer las reglas del juego, es decir los medios para el juego limpio que evitan el oportunismo y promueven el entendimiento. De alguna manera delimitan la estructura de incentivos y oportunidades, Campbell (1994)<sup>17</sup>, y se puede afirmar que disminuyen los costes de transacción: para cada operación los jugadores no van a tener que negociar los términos del contrato, con el consiguiente encarecimiento.<sup>18</sup>

Desde esta perspectiva la reglamentación más que un resultado de la producción, un output que responde a la equidad, es un input necesario para la organización productiva moderna. Desde este punto de vista, la equidad constituye un medio para la eficiencia. La visión es por tanto radicalmente distinta a la neoclásica.

#### 4.3. Cómo hacer para que la reglamentación funcione

*La reglamentación no produce los mismos efectos siempre y en todo lugar.* La organización productiva cambia, como se ha visto, y

---

<sup>17</sup> Campbell, D. (1994), p.142. The rationale for multi-level labour standards.

<sup>18</sup> ¿Cómo negocian los salarios y otras condiciones del trabajo las empresas poco sindicadas, se aprovechan de cómo los fijan los demás y los toman como referencia o incluso adoptan los acuerdos sin coste de negociación?. Tanto la reglamentación como la negociación colectiva constituyen acuerdos generales que reducen los comportamientos oportunistas, contribuyen por tanto a la cooperación citada en esa situación de descentralización productiva que necesita coordinarse.

al mismo tiempo las propias normas generan nuevas realidades económicas y sociales y originan nuevas situaciones competitivas<sup>19</sup> que demandan otras formas de acomodar y regular los diversos intereses.

Se señalan diversas características que deben reunir la reglamentación para que cumpla algunos de los objetivos citados, o sea, que sea efectiva en una doble perspectiva, de eficiencia estática y de equidad, que implica además las eficiencias dinámica, social y política.

La primera característica es la *complementariedad y reforzamiento* que tiene que cumplir la reglamentación. Existen tres clases de reglamentaciones: la relativa a la participación, la protección y la promoción. La primera que adopta diversas formas contempla también diferentes ámbitos, desde el micronivel hasta el macro en forma de diálogo social. La protección recoge la normativa dedicada a proteger la seguridad en el empleo, el trabajo, los ingresos. La promoción se refiere a actuaciones tendentes a mejorar la productividad y a facilitar el ajuste y el funcionamiento de otras normativas. Sengenberger apunta al carácter sistémico o de refuerzo mutuo que poseen estas tres clases de reglamentaciones.

Las regulaciones a diversos niveles puede originar sustituibilidad o complementariedad entre las normas.

Una segunda característica es la *universalidad*, es decir, la extensión de la aplicación de la reglamentación. Aunque puede referirse tanto a la esfera nacional como a la internacional nosotros sólo nos quedamos en la primera. Si la reglamentación se aplica selectiva o parcialmente no sólo aparece el dualismo económico sino que reduce la efectividad de la normativa como instrumento de desarrollo. Debería considerarse lo mencionado anteriormente acerca de la teoría del despilfarro de Baumol.

La *adaptabilidad* constituye un tercer requisito de la reglamentación. Significa que debe ser capaz de adaptarse a los cambios en el entorno económico y social. Aunque pueden existir normas de validez universal otras tienen un carácter más específico adaptable a determinadas circunstancias más o menos cambiantes. Ahora bien su efectividad exige una abstracción de las fluctuaciones cíclicas. La reglamentación debe adaptarse a los cambios en la estruc-

---

<sup>19</sup> Sengenberger, W. (1994-1), p.37. Labour standards: an institutional framework for restructuring and development.



tura productiva para que mantenga una efectividad, pues si no, o bien tiene efectos perversos o bien deviene en papel mojado. Sin embargo esto no significa que las modificaciones cíclicas, los cambios de poder que de ellas emanan pueden justificar modificaciones periódicas en las normas, en sentidos diversos según la coyuntura. El impacto de la reglamentación suele ser difuso y se extiende a lo largo del tiempo por lo que no puede convertirse en un instrumento de política coyuntural.<sup>20</sup>

#### 4.4. Los costes de la reglamentación. Las dificultades de un análisis coste-beneficio

Los enemigos de la reglamentación señalan que ésta genera unos costes que dificultan o impiden el equilibrio en el mercado de trabajo. Las políticas que se demandan desde esta perspectiva económica consisten en la supresión de la reglamentación que supone un obstáculo a la libre actuación de los mercados. La desregulación significa acercar los salarios reales al salario de equilibrio porque la reglamentación tiene unos costes que sitúan a los salarios reales por encima del de equilibrio. Hay según estos autores un trade-off entre reglamentación y empleo. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, diferentes estructuras institucionales tienen resultados en el empleo muy similares.

Esto responde perfectamente a ese carácter sistémico, es decir interrelación de un conjunto de partes dentro de un sistema, que tiene la regulación. Como señala Campbell (1994)<sup>21</sup> *no se trata de ver que efectos tiene una determinada reglamentación, sino cómo se relaciona con un conjunto más amplio de reglas y comportamientos*. Recuerdese en este caso que existen otras clases de eficiencias además de la asignativa o estática.

No obstante hay que hacer algunas consideraciones sobre los costes de la reglamentación. Existen dos clases de costes: los directos formados por un conjunto amplio de conceptos: salarios, seguridad social, beneficios sociales. Los indirectos que constituyen limitaciones a la libertad de la empresa para organizar el tra-

---

<sup>20</sup> Sengenberger, w. (1994-2), p.58. Protection-participation-promotion: The systemic nature and effects of labour standards.

<sup>21</sup> op.cit. p.154.

bajo, los requisitos para el reajuste de la plantilla, los mayores salarios consecuencia de la no suficiente presión de la oferta de trabajo para reducirlos, si el mercado de trabajo está desequilibrado. En general se puede afirmar que *la mayor parte de la reglamentación tiene asociada alguna clase de coste pero valorarla sólo en tales términos no es lo más correcto*. Campbell (1994).<sup>22</sup>

Hay determinados costes ligados a la formación o a la salud o relacionados con un salario mínimo que siempre van a estar presentes. Por otra parte mientras que los costes de la reglamentación son frecuentemente cuantificables, los beneficios son a menudo menos, por lo menos de una forma directa. Además los costes se computan como económicos mientras que los beneficios se consideran de carácter social y que no reportan ventajas económicas reales.

Aun en el caso de que se acepte que la reglamentación posee ventajas económicas cuantificables, el desfase temporal en su percepción exige como en cualquier inversión financiera comparar los retornos con otras oportunidades.

El periodo de maduración de las inversiones en reglamentación es bastante largo. Puede ser más rentable para una empresa despedir trabajadores que buscar nuevas posibilidades de demanda que garanticen un compromiso de empleo duradero. En general los retornos de la reglamentación corresponden al del "inversor paciente" y en una economía globalizada, de intensa competencia, en el que no todos juegan con las mismas reglas los costes de oportunidad pueden ser muy elevados. Las ganancias competitivas del corto plazo erosionan, pues, los retornos del "paciente inversor".

*Otro problema de los beneficios de la reglamentación es el de que no sólo están separados en el tiempo sino también en el espacio*. Es decir, se producen muchas externalidades asociadas con esas eficiencias dinámica, social y política que no las percibe la microunidad económica directamente.

Sin embargo la solución no es tan lineal como podría deducirse de lo anterior. Un aumento de la competencia entre las empresas por la supresión de las regulaciones puede conducir a restar posibilidades futuras.<sup>23</sup> Por otra parte se puede afirmar con Campbell

---

<sup>22</sup> op.cit. p.155 ys.s.

<sup>23</sup> El aumento de la flexibilidad por desregulación, el aumento de la eficiencia asignativa puede originar limitaciones futuras. Como señala Schumpeter en relación a la evolución y transformación del capitalismo y referido al proceso que denomina

que los mercados de productos, la reorganización productiva, presionan indirectamente las condiciones de trabajo al alza. No es posible la especialización flexible de Piore y Sabel, la flexibilidad dinámica, los nuevos distritos industriales, la dirección por el mercado, sin una fuerza de trabajo más motivada, preparada, flexible, adaptada y polivalente, en definitiva, con una actitud activa y no meros cumplidores de órdenes.

El problema está, como ya se indicó, no en que clase de reglamentación se aplica, sino cual es la adecuada en un contexto de economías abiertas pero al mismo tiempo espacios económicos, sociales y políticos dispares, en los que las diversas clases de eficiencia generarán distintos resultados.

## Conclusiones

En el artículo se han señalado las dos corrientes que inspiran las políticas de reestructuración productiva: una que atiende a consideraciones de eficiencia estática, el denominado ajuste del mercado; y otra que incorpora aspectos de equidad y otras clases de eficiencia, dinámica, social y política.

Se señalan las dificultades de que la empresa en el esquema neoclásico tenga presente algunas de estas clases de eficiencia. En realidad parece que la búsqueda de esas eficiencias es un producto derivado o asimilable a la equidad, que la empresa privada, como unidad microeconómica no puede plantearse alcanzar si quiere sobrevivir. Como indica Baumol, los mercados perfectos reducen hasta eliminar las funciones sociales de la empresa que no son compatibles con la eficiencia a corto plazo o asignativa, y si con el futuro de la empresa, o sea, con otras clases de eficiencia.

Se muestran las limitaciones que tiene la empresa individual y se apunta la dificultad de establecer un sistema de incentivos que facilite a las empresas asumir objetivos más amplios.

---

de destrucción creadora cada elemento toma un tiempo considerable en revelar sus verdaderos rasgos y sus efectos definitivos. Señala que el rendimiento de un proceso se tiene que apreciar a través de un periodo largo de tiempo: "Un sistema- no sólo económico, sino también todo otro sistema- que en cada momento dado utiliza plenamente sus posibilidades con la máxima ventaja, puede, no obstante, ser a la larga inferior a un sistema que no alcanza en ningún momento dado este resultado, porque el fracaso del último en este respecto puede ser una condición precisa para el nivel o ímpetu de la prestación a largo plazo." Capitalismo, socialismo y democracia. 1942. Ediciones Folio 1996 p. 121.

La normativa laboral aparece como un mecanismo que no sólo atiende a cuestiones de equidad sino que contribuye a facilitar el funcionamiento de los mercados y obtener esas otras clases de eficiencia diseminadas en el tiempo y en el espacio, con efectos difícil de imputar a los diversos colectivos y por tanto imposible de introducir en el mecanismo de cálculo de resultados de la empresa, sistema que le sirve para comprobar el grado de maximización de los beneficios, o sea, la eficiencia estática o asignativa.

La visión tradicional de la normativa laboral es que se trata de una respuesta a los efectos externos no deseables de la empresa, de ahí su contenido garantista fundamentalmente.

El presente trabajo dedica una parte importante a caracterizar la normativa para que cumpla esos otros fines que el nuevo planteamiento le otorga: ser instrumento que facilite la consecución de una serie de objetivos sociales que redundarán también sobre la eficiencia de la empresa sin especificar cual. Se apunta al carácter sistémico de la organización productiva, a la globalidad de la normativa, la universalidad en su aplicación y su adaptación permanente, así como la dificultad de estimar e imputar sus beneficios mientras que los costes se soportan de inmediato.

## Bibliografía

- ALONSO, L.E. (1994) Macro y microcorporatismo: Las nuevas estrategias de concertación social. *Revista Internacional de Sociología, Tercera época, nº 8 y 9.*
- BAUMOL, W./ BLACKMAN, S. (1993) *Mercados perfectos y virtud natural: La ética en los negocios y la mano invisible.* Celeste ediciones-Colegio de Economistas.
- BRUNETTA y DELL'ARINGA (Comps.) (1992) *Relaciones laborales y resultados económicos.* Ministerio de Trabajo y S.S.
- BUCHANAN, J. (1995) *Ética y progreso económico.* Colección estudios e informes, nº 3. La Caixa.
- CAMPBELL, D. (1994) The rationale for multi-level labour standards. *En Sengenberger y Campbell (Edi.) (1994).*
- DORE, R. (1992) Dos tipos de rigidez: La concepción de la empresa como comunidad y el colectivismo. *En Brunetta y Dell'Aringa (Comps.) (1992).*
- EGGERTSSON, Th. (1995) *El comportamiento económico y las instituciones.* Alianza economía.

- EMERSON, M. (1988) Regulation or deregulation of the labour market. *European Economic Review*, 32.
- MALO DE MOLINA, J.L. (1987) Política de empleo y reforma del mercado de trabajo. *Información Comercial Española*, nº 651.
- MILGROM, P./ ROBERTS, J. (1993) *Economía, organización y gestión*. Ariel economía.
- NORTH, D. (1985) *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza editorial.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1995) *El empleo en el mundo 1995*. OIT.
- SCHMITTER, Ph. (1992) Los sectores en el capitalismo moderno: modos de gobierno y diversidad de resultados. En *Brunetta y Dell'Aringa (Comps.) (1992)*.
- SENGENBERGER, W (1994-1) Labour standards: An institutional framework for restructuring and development. En *Sengenberger y Campbell (Edi.) (1994)*.
- SENGENBERGER, W (1994-2) Protection-participation-promotion: The systemic nature and effects of labour standards. En *Sengenberger y Campbell (Edi.) (1994)*.
- SENGENBERGER, W./ CAMPBELL, D. (1994) *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring*. ILO.
- STANDING, G.(1991) Structural adjustment and labour market policies: Towards social adjustment. En *Standing y Tokman*.
- STANDING, G./ TOKMAN, V. (1991) *Towards social adjustment : Labour market issues in structural adjustment*. ILO.
- THUROW, L. (1988) *Corrientes peligrosas: El estado de la ciencia económica*. Fondo de Cultura Económica.
- WILKINSON, F. (1994) Equality, efficiency and economic progress: The case for universally applied equitable standards for wages and conditions of work. En *Sengenberger y Campbell (Edi.) (1994)*.

## LA PLAZA DEL PILAR DE ZARAGOZA: ESCENARIO DE INDIGENCIA Y MENDICIDAD

MIGUEL MARCO FABRE  
PROFESOR DE SOCIOLOGÍA EN LA ESCUELA  
UNIVERSITARIA DE TRABAJO SOCIAL S. VICENTE PAÚL.

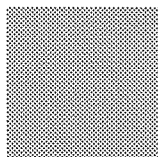
La práctica de la mendicidad en las grandes ciudades constituye un fenómeno que aun no siendo cuantitativamente relevante, sin embargo, los aspectos cualitativos y la dimensión humana en él distinguibles, lo convierten en tema de interés para el investigador. Aunque limitado en su ámbito territorial (Plaza del Pilar de Zaragoza y la Basílica), y reducido a la presentación de características descriptivas y a una exposición de la normativa vigente, el análisis que se ofrece de la indigencia y mendicidad puede añadir algo al conjunto de la reflexión que sobre estas realidades se hace en nuestro país.

### Palabras clave:

- Indigencia.
- Mendicidad.
- Modalidades de mendicidad.
- Control de la mendicidad.
- Opinión y reacción.



# La Plaza del Pilar de Zaragoza: escenario de indigencia y mendicidad



Miguel Marco Fabre

## 1. Persistencia de la mendicidad

La presencia de personas indigentes y de mendigos en las calles céntricas de las grandes urbes constituye, sin duda, un "espectáculo" muy frecuente para los ciudadanos. De ese fenómeno son significativas, por ejemplo, las cifras que algunos autores señalan para París, donde el número de los indigentes "sin techo" alcanzaría la cifra de los 60.000, y para Londres la de los 90.000. Para una ciudad como Madrid, más próxima a nuestro entorno socioeconómico, los cálculos realizados barajan cifras relativamente más bajas que las presentadas para aquellas dos grandes poblaciones, aproximadamente unas 5.000 personas<sup>1</sup>.

El fenómeno de la indigencia en general, pero particularmente el de la mendicidad, aparecen como anacrónicos en una sociedad en la que una parte de la población ha alcanzado un considerable grado de bienestar, y en la que algunos viven en la opulencia. Al manifestarse esas realidades de manera especialmente visible en las avenidas y calles más concurridas y comerciales de los centros urbanos (convertidas aquéllas en artificiosos escaparates de la abundancia), la paradoja resulta ser aún mayor<sup>2</sup>.

Como un sector de los indigentes, los mendigos constituyen para algunos ciudadanos, y también para las autoridades locales, motivo de inquietud y una cuestión de difícil resolución. Recientemente se han conocido las medidas que algunos alcaldes,

---

<sup>1</sup> Véase Dossier, núm. 32, nov. 1993, del Servicio de documentación de Caritas, págs. 22 y sigs.

<sup>2</sup> D. Casado en su libro *Sobre la pobreza en España*, págs. 263-266, presenta algunas de las circunstancias condicionantes de la mendicidad en nuestro país.



responsables de Areas de Asuntos Sociales o las Juntas Locales de seguridad han tomado para controlar la presencia y la actividad de los mendigos.

Ilustración de esas acciones son, por ejemplo, el hecho de que durante el mes de agosto de este mismo año, el Ayuntamiento de Las Palmas optase por desprenderse de 26 mendigos "invitándoles" a volver a la Península con sus familias, costeándoles el pasaje en avión. Parecida intención mostraba recientemente el alcalde de Almería, al tratar de hostigar a los mendigos, insinuando la posibilidad de que salieran de la ciudad, facilitándoles el desplazamiento a sus lugares de origen.<sup>3</sup> Son algunas más las ciudades españolas (como Cartagena, Santander, Murcia, Marbella) en las que los Ayuntamientos han tratado de controlar no sólo la práctica de la mendicidad, sino la presencia de indigentes en sus calles.

A este respecto, el tema ha cobrado actualidad al conocerse la noticia de que el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones contra los ayuntamientos de Santander, Murcia y Cartagena, por considerar que la intervención contra los mendigos (levantamiento de actas por parte de los policías de las personas que ejercen la mendicidad, requisamiento del dinero y conducción a la comisaría) carece de coberura legal y se enfrenta al ordenamiento constitucional. Se conmina, asimismo, a que se proceda en tales ayuntamientos a la modificación de las correspondientes ordenanzas.<sup>4</sup>

Sea cual sea la ideología que mueve a los ciudadanos a aceptar estas medidas, o el talante de los expertos que estudian el tema, o el parecer de los que colaboran de manera positiva en su resolución, el caso es que al acto de mendigar se le atribuye hoy un carácter que posiblemente no se le concedía décadas atrás. Al individuo que recurre a la mendicidad se le remite a la posición más baja y humillante de la jerarquía social.

## 2. La mendicidad: una aproximación sociológica

Aunque por la cifra de mendigos el fenómeno no debe ser considerado como importante<sup>5</sup>, sí lo es, en cambio, por el significado

---

<sup>3</sup> Periódico "El País", 11 de julio y 22 de sept. de 1996.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 23 de noviembre, de 1996.

<sup>5</sup> Si bien resulta prácticamente imposible cuantificar el fenómeno, observaciones realizadas por el autor señalarían que no llegarían a cien las personas que podrían

humano que posee, y por la especial situación de infortunio y humillación que representa. Por ello, constituye también una realidad que interesa a los observadores y estudiosos de lo social. Este trabajo quiere contribuir, en cierta medida, al conocimiento de una parte de la misma.

Son múltiples los aspectos que pueden distinguirse en el fenómeno de la mendicidad: su magnitud, quiénes la ejercen, manifestaciones y modalidades, formas de control del mismo, etc. Al intentar captarlo con cierto rigor, enseguida aparece al observador como un objeto de estudio complejo, cuya delimitación no resulta fácil de hacer. La necesidad de limitar los ámbitos y campos de observación se presenta, por lo tanto, como inexcusable.

La información que en estas páginas se va a ofrecer y las reflexiones que puedan derivarse de ella van a tener un alcance restringido, el que impone la reducción del ámbito de referencia al de la ciudad de Zaragoza y, más particularmente, al de un lugar muy específico de la misma, el constituido por la Plaza del Pilar y los alrededores de las puertas de la Basílica.

La Basílica del Pilar es el centro religioso de la capital y de la región, destacando, además, como núcleo de atracción turística. Son especialmente los fines de semana y días festivos cuando sus gentes, y los numerosos visitantes foráneos concurren a la misma. El hecho de que sean aproximadamente unos doce los millones de personas que visitan la Basílica, al año, refleja el interés que la misma despierta. De la importancia de la afluencia de fieles o visitantes a dicho templo da cuenta, asimismo, el dato (corroborado por este observador y referido a un día entre semana del mes de mayo de 1991) de que fueron aproximadamente 800 las personas que, en una hora, habían entrado en el templo por su puerta principal.

Dada esta circunstancia, no es de extrañar que dicho lugar se convierta también en un foco de atracción para indigentes, mendigos, vendedores de todo tipo de artículos, y también -por qué no-, de algunos pícaros.

---

localizarse en un día festivo en nuestra ciudad mendigando (estudio y datos inéditos). Ver a este respecto también el estudio presentado por F. García y otros en la revista de la Escuela de Estudios Sociales de Zaragoza Acciones e Investigaciones Sociales, Nº 3, "Transeuntismo retribuido en la zona centro de Zaragoza".

Como los zaragozanos han podido advertir, desde hace un tiempo ya no se da la mendicidad en las inmediaciones de las puertas del Pilar. La presencia de vigilantes jurados controlando su práctica disuade a los mendigos de su intento. Si bien el fenómeno de la indigencia no se manifiesta con tanta crudeza, la presencia de loteros, el merodeo de vendedores de estampitas, los puestos de comida para las palomas, y la presencia, algo más lejana, de jóvenes de raza negra tratando de vender sus baratijas, constituyen todavía hoy una escena digna de ser observada y analizada.

Antes de pasar a describir dicho escenario -y del que fundamentalmente nos detendremos en el hecho de la mendicidad- se van a exponer algunas consideraciones de tipo conceptual, que se piensa son necesarias para poder captar de manera más precisa y rigurosa dicha realidad. Asimismo, se presentarán a continuación la normativa y orientaciones vigentes para nuestra ciudad, dado que se considera constituyen variables que configuran de manera definitiva la posibilidad de la existencia del fenómeno, así como el sentido de sus manifestaciones. Finalmente, la contraposición de dos testimonios, uno actual y otro perteneciente al siglo XVI, nos hará valorar la persistencia y el carácter de cierto tipo de mendicidad.

### **3. Tipología de la mendicidad y consideraciones de carácter conceptual**

La acción de mendigar adopta una gran variedad de formas. Los estudiosos del tema han empleado diversos criterios para establecer una clasificación de este fenómeno.<sup>6</sup> En esta ocasión, y sin tener la intención de agotar las posibilidades clasificatorias, se realiza una síntesis de tales criterios, que va a configurar a su vez, nuestra propuesta.

---

<sup>6</sup> Ver por ejemplo, *IMI, Ingreso Madrileño de Integración. La exclusión*. Vol. III. Comunidad de Madrid, 1991, págs. 70, 73. Ver también el Documento de los Obispos de Aragón sobre mendicidad, 1992. Resulta de interés el artículo de Javier Urbano "Tipologías de carrera de marginado transeúnte en *Marginación social*. Comunidad de Madrid, Consejería de Salud y Bienestar Social (1985), Instituto Regional de Estudios, pág. 25.

1. *Según el lugar donde se mendiga*
  - a) Mendicidad en la calle.
  - b) Mendicidad en las puertas de las iglesias.
  - c) Mendicidad en el interior de los edificios.
2. *Según la edad*

Mendicidad infantil, de personas adultas o de ancianos.
3. *Según sexo*
4. *Según se realice solo o acompañado*
5. *Según grado de dedicación*
  - a) Mendicidad esporádica.
  - b) Mendicidad crónica o habitual.
6. *Según su apariencia o "visibilidad"*
  - a) Encubierta o disfrazada.
  - b) Manifiesta.
7. *Según etnia, nacionalidad*

Payos, gitanos, etc.

Raramente se encuentran en la literatura sobre el tema delimitaciones o definiciones del concepto de mendigar. Las definiciones que el Diccionario de la Lengua, de la Real Academia, ofrece del término "mendigar" "como pedir limosna de puerta en puerta" y del término "mendigo" como "persona que habitualmente pide limosna", no son de gran utilidad para el análisis riguroso del fenómeno. Se da por sobrentendido que el lector, sea éste experto o no, distinga la actividad a la que tales términos remiten. Sin embargo, y por un mínimo que se analice esta realidad, pronto se advierte la necesidad de delimitar el contenido de estos términos

Facilmente pueden ser calificadas como mendicantes ciertas conductas -así, la del que nos extiende la mano (caja o cualquier objeto) con la intención de demandar una ayuda de carácter pecuniario-, pero hay otras cuya consideración como tal no aparece tan claramente. Actividades tales como las de los artistas callejeros (músicos, pintores, actuaciones de mimo, etc.) que no obligan al ciudadano a responder con la correspondiente dádiva, o la de ciertos vendedores ambulantes, son modalidades de mendicidad que en la anterior clasificación denominábamos como mendicidad *encubierta*.

Puede ser discutible la inclusión en esta modalidad de mendicidad de la oferta, que algunos sujetos realizan, de artículos para su "venta" o de prestación de algún servicios (tales como estampas, pañuelos, pegatinas, limpieza de parabrisas, etc.), a la que se

puede responder de manera afirmativa, pero cuya aceptación establece una actividad de compraventa o mercantil *sui generis* (y que normalmente no responde a una necesidad del “comprador”, sino más bien a una voluntad de colaboración altruista o a la necesidad de “desprenderse” del supuesto vendedor). Dado el carácter de marginales que obviamente se puede atribuir a estas actividades, no resulta un disparate el que en estas páginas se les incluya -y como modalidad específica- entre las actividades mendicantes.

Una delimitación del concepto “mendigo” que se propone en este trabajo y que puede resultar operativa, es la que incluye a las “personas que demandan públicamente favor y ayuda, fundamentalmente de carácter pecuniario, de parte de los ciudadanos, utilizando o no algún tipo de reclamo, y ofreciendo, o tal vez no, ciertos servicios o bienes cuya aceptación no lleva necesariamente implícita la obligación de respuesta o contraprestación por parte del posible donante”. Según esta definición, queda incluida entre las actividades mendicantes la realizada por los denominados artistas callejeros (si bien, y dadas las características distintivas respecto a la mendicidad directa, tendría que ser catalogada, a su vez, como de mendicidad disfrazada o encubierta).

#### **4. Normativa de aplicación de ámbito local**

Se presenta a continuación la normativa que hasta hace tan sólo el mes de septiembre pasado estaba vigente en Zaragoza. También se expondrán las orientaciones que han guiado y guían en la actualidad la práctica diaria tanto de la Policía Local como la de los profesionales de la acción social del Ayuntamiento, en relación con la mendicidad.

##### *1. Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Costumbres, del año 1939, del Ayuntamiento de Zaragoza*

Las directrices emanadas del Servicio Jurídico-Administrativo de Cultura, Educación, Acción Social y Salud, del Ayuntamiento de Zaragoza, señalaban, hasta el mes de septiembre de este año, que estaban vigentes los siguientes artículos de dicha Ordenanza:

Art. 76.- Cualquier mendigo que se encuentre en la Vía Pública implorando la Caridad, será por primera vez amonestado y obligado a no distraer a los transeúntes.

A los reincidentes se les conducirá al sitio que haya dispuesto a este fin, poniéndolos a disposición del Gobernador Civil de la Provincia.

El artículo 77 fue derogado por acuerdo Municipal Plenario de 27 de julio de 1988. Y estaba redactado con el siguiente contenido: "Exceptuándose de lo dispuesto en el artículo anterior los pobres impedidos autorizados para implorar la Caridad en las puertas de las Iglesias y en puntos determinados".

No obstante, la Alcaldía procurará restringir en todo lo posible la concesión de estas autorizaciones".

Art. 78.- Se prohíbe en absoluto la estancia de niños en la Vía Pública ejerciendo la Mendicidad, tanto si van solos como acompañados de personas mayores.

La responsabilidad que pueda caber por infringir esta disposición alcanzará a los padres o a las personas en cuya compañía vivan. Los niños, en caso de reincidencia, serán recogidos en los establecimientos que existan en la Población adecuados a estos fines.

Tanto las orientaciones dadas como la práctica del personal dependiente del Area de Acción Social del Ayuntamiento indican que las Ordenanzas municipales y la Ley 16/70 de Peligrosidad Social son escasamente aplicadas en la actualidad. Si bien se reconoce que están en vigor y que podrían promoverse denuncias ante el Juzgado. La Ley 17/70 de Peligrosidad Social, en su artículo sexto señala que:

A los mendigos habituales y a los que vivan de la mendicidad ajena o exploten menores, enfermos, lisiados o ancianos se les aplicarán, para que las cumplan sucesivamente las siguientes medidas:

- a) internamiento en un establecimiento de trabajo, adecuado a las condiciones personales del sujeto y, en su caso, incautación del dinero.
- b) prohibición de residir en el lugar o territorio que se designe o de visitar ciertos lugares o establecimientos públicos, y sumisión a la vigilancia de los delegados.

Las recomendaciones del Servicio Jurídico-Administrativo de Cultura, Educación, Acción Social y Salud Pública, ante el recibo de las notificaciones de las denuncias por mendicidad indican que se debe proceder de la siguiente manera:

- 1º Visita al denunciado para conocer su situación e intervenir como sea procedente en estos casos por el Servicio (asesoramiento, orientación, ayudas, comedor...).

- 2º Caso de que sea un habitual, informar al Servicio Jurídico de Servicios Públicos para que, con unión de estos datos a la denuncia que obrara en original en dicha dependencia, procedan administrativamente como se considere oportuno en Derecho.

Como se ha señalado, ha sido muy recientemente, (BOP, Núm. 14, 16 septiembre 1996), cuando se ha acordado (epígrafe Primero) “aprobar inicialmente la derogación del tomo I (Policía Urbana y Costumbres) de la Ordenanzas municipales aprobadas (...) en 1939”, con la excepción, se señala, entre otros, del artículo 76. Y en el epígrafe quinto indica, a su vez, que “los artículos y capítulos del tomo I de las Ordenanzas municipales de 1939 (...), declarados vigentes en el epígrafe primero quedarán automáticamente derogados (y con ello derogado totalmente dicho tomo de la Ordenanza) en el momento de la entrada en vigor de las normas nuevas o modificadas .(.)”

Por tanto, y mientras no se promulguen esas nuevas normas, el señalado artículo 76 del tomo I de las Ordenanzas municipales estará todavía vigente, quedando derogado, en cambio, el artículo 78.

## *2. Plan Municipal de Servicios sociales (1990-1994)*

El Plan Municipal de Servicios Sociales de la ciudad de Zaragoza se aprobó el 29 de marzo, de 1990. Si bien su objetivo general consiste en consolidar y desarrollar el sistema público de Servicios Sociales Municipales, dada, sin embargo, la vigencia que sus orientaciones tienen en la actualidad parece procedente subrayar ahora los aspectos concernientes a la población a la que en estas páginas nos referimos.

En la parte del Plan referida a los sectores “minorías étnicas” y, particularmente, la correspondiente al sector de transeúntes, en su apartado 2.3., titulado “Actuaciones municipales”, se afirma respecto a las actuaciones de la Policía Municipal lo siguiente:

La actuación de la Policía Municipal en relación al sector abarca dos dimensiones:

- Disuasoria, para impedir la mendicidad. Del seguimiento y análisis de las denuncias efectuadas por ejercer la mendicidad se constata que no es un ejercicio o actividad de la población transeúnte que cobre significación especial.

- Persuasiva/orientadora: comunicando, orientando, persuadiendo, acompañando a las personas que encuentran en la ciudad ejerciendo la mendicidad o pernoctando en calles, portales(...) a las instalaciones del albergue, siempre que ellos acepten el ofrecimiento.

## 5. Población indigente y mendicidad en las puertas de la Basílica del Pilar

Parte de la información que aquí se ofrece corresponde al resultado de distintas y sistemáticas observaciones que en años anteriores se han ido realizando en este reducido ámbito geográfico de Zaragoza.<sup>7</sup> Aunque una parte del contenido del presente trabajo puede ser calificada de retrospectiva -pues algunos datos hacen referencia a los años 1990-1993- la posibilidad de que se reproduzca hoy el fenómeno con similares características añade, sin duda, interés a esa información. Por otra parte, el hecho de que en aquellas iglesias donde no existe vigilancia se ejerza actualmente la mendicidad con similares características -aunque con menor presencia de mendigos- que las que se daban en las puertas de la Basílica corroboraría la vigencia de las conclusiones alcanzadas tres años atrás.

El que en la actualidad no se practique la mendicidad en las cercanías de las puertas de la Basílica del Pilar responde únicamente al hecho de existir una estrecha vigilancia que hace inviable su ejercicio. Fue en el mes de julio de 1994 cuando el Cabildo tomó la decisión de colocar guardias de seguridad para vigilar las dos entradas principales del templo. Tal decisión fue adoptada en razón de la presencia cada vez mayor de mendigos y por motivos de orden, ya que algunas personas eran agredidas verbalmente, y se provocaban situaciones y tensiones desagradables para los visitantes.

A pesar de haberse tomado tales medidas, la advertencia en nuestro días por parte de los mendigos de la ausencia de control

---

<sup>7</sup> Desde estas páginas su autor quiere agradecer la valiosa colaboración prestada por algunos alumnos de la Escuela de Trabajo Social San Vicente Paúl.



(incluso cuando éste es por breve tiempo y a cualquier hora) hace resurgir de manera inmediata y sorprendente la presencia de aquéllos. Con anterioridad a la contratación de vigilantes jurados, ya existía la prohibición de la mendicidad en este lugar, y que se trataba de hacer efectiva por parte de la Policía Local. La no presencia continua, por un lado, o la actitud tal vez contemporizante, por otra, de estos agentes posibilitaban, con todo, su ejercicio.

En la Parroquia del Carmen, que está situada en la zona centro, -y en la que la concentración de mendigos y transeúntes era también muy numerosa- y ante la protesta de feligreses y vecinos por la presencia de estos indigentes, los responsables de la parroquia decidieron, a comienzos del mes de enero de 1994, contratar un servicio de vigilancia durante el día, y cerrar con verjas el acceso al atrio durante la noche. Medida similar de colocación de verjas se adoptó para cerrar el acceso al porche del colegio público Gascon y Marín, ubicado en la céntrica Plaza de los Sitios, a los numerosos indigentes que encontraban allí el lugar adecuado para pernoctar.

Por lo que a la actividad estrictamente mendicante se refiere, raramente se ha sobrepasado la cifra de ocho personas que estuvieran ejerciendo tal actividad en las dos puertas de la Basílica. Así, un domingo del mes de mayo del año 1990 se localizaron (a las 13 horas) siete mendigos. Un jueves, también del mes de mayo, del año, 1991, se captó la presencia, por la mañana, de cinco mendigos. Y en 1992, también un día de primavera, se contabilizaron seis de estos indigentes. Reiteradas observaciones a lo largo de los años siguientes han ido corroborando esta constante por lo que al significado numérico se refiere.

En relación a la variable sexo puede afirmarse que no predominaban claramente ni los varones ni las mujeres; su distribución variaba de un día a otro. Sí quedaba confirmada, en cambio, la no presencia de niños solos pidiendo limosna, y contrastado igualmente el hecho de que normalmente eran personas ya adultas o ancianas. Testimonios de personas vinculadas al templo declararon a este observador que en años anteriores era más común la presencia de niños solos, que llegaban a actuar incluso en pandilla.

Normalmente eran más los mendigos payos que los de raza gitana, pero entre estos últimos predominaban las mujeres (habitualmente unas dos o tres, y que en ocasiones llevaban niños muy pequeños en brazos). Las personas que pedían limosna en los alrededores del Pilar solían ser, asimismo, habituales, y en ocasiones se observaba una reacción de contrariedad y rechazo cuando algún

nuevo mendigo trataba de quitar el puesto a uno ya veterano (cosa que a veces se conseguía).

Otra de las circunstancias destacable de este fenómeno es la referida al aspecto que los mendigos tratan de ofrecer a los ciudadanos. Bien podría afirmarse que el papel que les toca desempeñar (o si se prefiere, su "trabajo" o "profesión") está requiriendo que la imagen de desaliño y de exageración de las deficiencias físicas constituyan una llamada a la conmiseración de los viandantes.

Raramente se colocaban en el interior del templo, más bien algunos de ellos se situaban en el corto espacio que queda entre las dos puertas de acceso al templo.<sup>8</sup> En una ocasión se observó a una mujer que, instalada en la misma capilla de la Virgen, pasaba un papel con un escrito en el que demandaba la limosna de los fieles allí congregados. En este mismo sentido, el testimonio de un empleado del templo recordaba que incluso una vez tuvo que "echar del interior del templo a 11 rumanos que pedían limosna."

Del carácter lucrativo que esta actividad supone da cuenta también el hecho de que una mujer gitana, observada un domingo por la mañana, obtuviera en media hora aproximadamente 1.000 pts. Nuestro informante señalaba sobre este aspecto que no resulta raro pensar que algunos de ellos lleguen a sacar al mes entre las 200.000 y 300.000 pts.

Asimismo, diferentes son los testimonios de personas conocedoras del tema de la mendicidad en las puertas de las iglesias que reconocen la existencia de mafias organizadas entre los propios mendigos que actuarían controlando su actividad en las iglesias de Zaragoza.<sup>9</sup>

### ***La presencia de vendedores, y de algunos pícaros en la Plaza del Pilar***

Aunque tampoco se permite en la actualidad la venta ambulante en las mismas puertas del Pilar, sin embargo, puede advertirse su práctica en sus inmediaciones.

---

<sup>8</sup> Curiosamente, un agujero horadado en la parte central de una de las puertas, a la altura de los ojos, facilitaba la advertencia desde el interior de la presencia de la policía en el exterior, dándole tiempo al mendigo a disimular su presencia.

<sup>9</sup> Preocupados por el fenómeno de la mendicidad en sus diócesis, y tratando de orientar la reflexión y acción de sacerdotes y fieles, los Obispos de Aragón hicieron público un documento en el año 1992. En él se proponen, básicamente, los criterios prácticos a tener en cuenta para enfocar la acción a este respecto.

Muy recientemente, el día 24 de noviembre, domingo, y entre las 12 y 13 horas, se localizaron en la Plaza y en el contorno del templo, cuatro loteros, tres vendedores de estampitas, un artista callejero (mimo), dos vendedores de "La Farola" y una vendedora de globos. De lo ventajoso de la ocupación de ese "puesto" de venta nos habla el hecho (referido por uno de los loteros) de que se podían vender 100.000 pts. de lotería al día, y unas 300.000 a la semana.

El lector obtendrá una imagen más aproximada de la realidad si a todo lo anterior sumamos la estancia (convertida ya en tradicional para las gentes de Zaragoza) en ese importante foro de la ciudad, de personas (normalmente tres o cuatro mujeres jóvenes de raza gitana, acompañadas por sus hijos<sup>10</sup>) vendiendo comida para las palomas, y la distribución por la amplia explanada de jóvenes de raza negra tratando de malvender sus baratijas (hay días, normalmente los festivos y en horas punta, que se llegan a contabilizar hasta ocho).

## 6. Una descripción muy representativa... y también antigua

Se reproduce a continuación la descripción que un ciudadano ofrecía del fenómeno de la mendicidad ejercida en las iglesias de Zaragoza, y más concretamente la referida a la Parroquia de El Carmen, anteriormente citada. Y si la presentamos aquí es en razón de que se le dió publicidad (al aparecer en la sección de "opinión" de un periódico de ámbito regional) y por considerar que tal forma de pensar es significativa y ampliamente compartida. Posiblemente sea ilustrativa no solo de una realidad que "estaba ahí", sino también de una visión e interpretación de la misma.<sup>11</sup>

Hemos puesto unos guardias de seguridad para que den seguridad a la entrada de un templo hace ya tiempo insegura de tantos mendigos (...)

Hemos acabado con la visión cotidiana del mendigo de las barbas aceitosas del de los ojos turbios, de la menesterosa de voz tan irritante, del cojo del muñón

---

<sup>10</sup> En una ocasión se observó que dos de estas niñas iban ataviadas con vestidos de primera comunión, y ayudaban a sus madres (o tal vez hermanas) en las tareas de venta de los paquetes de comida.

<sup>11</sup> El carácter del contenido del artículo, junto con el hecho de que ya han pasado casi tres años de su publicación, aconseja, en el contexto del presente artículo, mantener en el anonimato a su autor.

sucísimo, del agresivo tartaja de manos escamosas, de los jóvenes pedigüeños seguramente drogados. Ya no los veremos, no tan cerca, tienen sus sitios. ¿No tienen sus sitios (...) su caridad organizada. ¿No les basta con eso? Hemos acabado con el hedor del vicio y el roceapestoso de la miseria. Al menos nosotros no lo soportaremos (...) Pagamos los impuestos como toda la ciudadanía. ¿Por qué nuestra vecindad ha de mancharse con esta vecindad de ninguna parte, con esta presencia indeseada e insoportable de lo incívico, inculto, indómito, insano? Ya llevaban años.

Está bien la caridad, la atención al más débil, pero hay usos y abusos, y mucho caradura, mucho degenerado, mucha mala persona y mucho enfermo incurable o no curable sólo con caridad ni con permisividad, con esta forma de mantener lo intolerable (...) Intolerable que nos toque a nosotros esta penitencia, que tengamos que ver a nuestras hijas atravesar las filas del horror cuando van al colegio (...) cuando van cada domingo a misa (...).

Han puesto unos guardias para guardar el atrio de la iglesia. Más guardias necesitamos: los querríamos en las aceras, en los portales, en las paradas de los autobuses, en las puertas de las tiendas, al lado de los cajeros automáticos.

No es que nos guste, pero nos obliga la necesidad, como a ellos su necesidad les puede obligar a dormir al raso y a pedir dinero, y a otras cosas. Necesidad por necesidad (...)

¡Todos somos humanos, oigan! ¡Y además es muy bonito hablar de oídas, escribir desde otro barrio, no tener a un mendigo echado a tu propia sombra! ¡Quién aguanta la mirada de un puñado de mendigos día tras día y año tras año!

Casi cinco siglos han pasado desde que el ilustre humanista Juan Luis Vives publicara su libro *De subventione pauperum*. (1525).<sup>12</sup> Su recuerdo ha venido provocado con ocasión de la lectura del documento anterior; el contenido de unos de sus capítulos es tan ilustrativo de lo que acontecía en las ciudades europeas de aquel tiempo que su reproducción parece obligada.

Está de sobra señalar que en estos siglos la humanidad ha sufrido profundas transformaciones. Poco o nada tiene que ver nuestra sociedad con la que J. L. Vives conoció. Sin embargo, llama la atención el hecho de que la descripción de la mendicidad realizada por un hombre de nuestro tiempo (del que se desconoce dato alguno, y que podría catalogarse de ciudadano medio) guarda una gran similitud y coincidencias (al menos al nivel descriptivo) con la que Vives hizo de la mendicidad en su libro. Ni que decir tiene que aquí no se trata de comparar las intenciones de ambos observadores, ni de valorar contenidos; son tan diferentes los contextos sociales que aun el mínimo análisis al respecto exigiría explicaciones más amplias.

---

<sup>12</sup> Véase la edición de la obra *Del socorro de los pobres*, Edit. Hacer, Barcelona, 1992. págs. 70-75.

La descripción de J. L. Vives hay que enmarcarla en el contexto general de su libro. En él proponía una serie de medios de lucha contra la pobreza, avanzando políticas sociales preventivas (que todavía hoy asombra a los expertos). Trataba de implicar a los responsables de la ciudad (“los magistrados” de Brujas) en la solución, conminándoles a que “socorran la mendiguez a tiempo y no permitan que se pegue y endurezca en las entrañas de su ciudad tamaña infección y tan feísima apostema”.

Esto es, en resumen, lo que nuestro autor afirmaba:

Si alguno considera su vida, y vicios (los de los mendigos), y los desmanes, y delitos que cometen cada día, se maravillará más aún de que haya quien se digne mirarles: hasta tal punto queda perdido todo cuanto se les da. Primeramente, piden con suma procacidad e importunidad, más por alcanzar a viva fuerza que por ruegos. (...) Pordioseando sin ningún miramiento del dónde ni del cuándo, en la misma celebración del sacrificio de la Misa (...); se abren paso a través de las más apiñadas multitudes con sus llagas repugnantes, con el hedor nauseabundo que exhala todo su cuerpo (...) De muchos se ha averiguado que con ciertos medicamentos se abren y ensanchan las úlceras para producir más lástima en los que los ven. Y no solamente ellos mismos sus propios cuerpos, sino los de sus hijos y otros niños que a veces piden prestados o alquilados para llevarlos por todas partes. Yo sé de una gente que los lleva hurtados y raquíticos por conmover más los sentimientos de aquellos a quienes piden limosna (...) Son de ver sus riñas tan rabiosas, sus maldiciones, sus execraciones, y por un dinero cien perjuros, golpes, muertes; todo con la mayor ferocidad y la crueldad más fea. Desdeñan algunas veces lo que se les da de limosnas si la largueza no corresponde a su codicia, y lo rechazan con grande enfado y fastidio del semblante y con palabras injuriosas. (...) Los unos esconden con avaricia increíble todo cuanto recaudan, y ni aun al morir lo manifiestan, (...) Los otros, con un derroche detestable, dilapidan cuanto allegaron en cenas opíparas.

(..) Están al acecho de los placeres con más despierta diligencia que los ricos, y en ellos se hunden más profundamente.(...) Si alguno les aconseja con buena intención y alguna libertad, reaccionan con ferocidad y al momento le echan en cara: Somos pobres de Jesucristo.

## Bibliografía

- GARCIA, F. y otros (1995). “Transeuntismo retribuido en la zona centro de Zaragoza”. *Acciones e investigaciones sociales*, 3, (pp. 271-290)
- CASADO, D. (1990) *Sobre la pobreza en España 1965-1990*, Barcelona: Hacer.
- “El País”, 16, de julio 1996; 22 de septiembre, de 1996; 23 de noviembre, 1996.

- EQUIPO IMI (1991): *Ingreso Madrileño de integración. La exclusión*. Vol. III, Comunidad de Madrid. Consejería de Integración Social.
- DIOCESIS DE ZARAGOZA, (1992) *Documento sobre la mendicidad de los obispos de Aragón*
- DOSSIER DEL SERVICIO DE DOCUMENTACION DE CARITAS, Núm. 32, nov. 1993, Cáritas Española, Madrid.
- FAROLA, La, "El periódico de los sin techo y sin empleo" Barcelona
- HERALDO DE ARAGON, 31 de marzo, de 1992; 2 de julio, 1994.
- PLATAFORMA REGIONAL DE ACCION SOCIAL CON TRANSEUNTES, (1992) *A propósito de la mendicidad*. Zaragoza. Cáritas.
- VIVES, J. L. (1992) *Del socorro de los pobres*. Barcelona: Hacer.



## **LAS ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO Y LA CONSTRUCCIÓN POSITIVA DE SU IDENTIDAD.**

CHAIME MARCUELLO

Las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) españolas han pasado en poco más de una década de la invisibilidad social a la presencia activa en la vida pública de nuestra sociedad. En ese tiempo, estas organizaciones se han multiplicado tanto en lo que respecta a su número como a la cantidad de fondos que gestionan. Las ONGD españolas más relevantes se encuentran federadas en la Coordinadora de ONGD. Desde ese foro ha surgido la necesidad de definir positivamente su identidad. Esto es, decir qué son las ONGD españolas y cuáles son sus características propias. Es un proceso que converge con otro iniciado en el Comité de Enlace de las ONG para el Desarrollo ante la Unión Europea en mayo 1994. Es un proceso que está en marcha. Es un proceso por concluir.

Este artículo recoge algunos de los puntos del debate y plantea unas claves teóricas sobre las que continuar la conquista de identidad de las ONGD españolas.

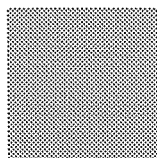
### **Palabras clave:**

Organizaciones no Gubernamentales.  
Cooperación internacional.





# Las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo y la construcción positiva de su identidad



Chaime Marcuello

## El contexto español

La sociedad española se incorporó a la dinámica de la cooperación internacional al desarrollo en los años 80. Antes de esa década, las relaciones de cooperación de España tenían un sesgo que no se podía calificar estrictamente de cooperación al desarrollo. Primero, porque hasta 1981 España estaba incluida dentro de los países en vías de desarrollo y, por tanto, era susceptible receptora de fondos de ayuda. Segundo, porque estaba fuera de la dinámica de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) tanto en la política externa como interior. Tercero, porque la transición española arrastraba unas remoras que centraban la atención sociopolítica en los procesos internos más que en la acción exterior<sup>1</sup>.

A medida que los gobiernos democráticos fueron consolidando cambios internos, —como proceso paralelo—, también se fueron abriendo puertas y ventanas a las relaciones internacionales distintas a las del anterior régimen. La sociedad española, constreñida durante bastante tiempo, se abría y se sumaba a una transformación tanto de la vida política interior como exterior. El reto era homologarse a los países europeos. En lo que afectaba a la cooperación al desarrollo, suponía generar las estructuras adecuadas en la administración del Estado así como facilitar la creación de organizaciones en la sociedad civil que imitasen a eso que se denominaba ONG en los países occidentales.

---

<sup>1</sup> Aunque tampoco se descuidó la búsqueda de apoyos internacionales y se inició un proceso intenso de búsqueda de homologación internacional dentro de la esfera occidental.

Aunque los primeros pasos se dieron con los gobiernos de la UCD, no fue hasta 1982 con la llegada del PSOE al gobierno cuando se promovió una política de cooperación al desarrollo que incidiese en ambas dimensiones: la de las relaciones internacionales y la de acción interior. Esta segunda se consideraba fundamental, puesto que sin un apoyo de la sociedad española difícilmente se podría sostener una dedicación de fondos públicos a la cooperación al desarrollo.

Antes de los años 80 ya existían organizaciones que trabajaban más allá de las fronteras españolas, pero en aquellas fechas todavía estaban lejos de ser y de reconocerse a sí mismas como lo que hoy todos hemos oído: como ONG. Esa denominación existía, pero no había conquistado su sitio, ni en el habla cotidiana, ni en el imaginario general español, ni el particular de las organizaciones. A pesar de ello, las siglas negativas que no decían nada tenían una historia propia y unos contenidos tras de sí.

### Unas siglas negativas, un no-nombre

El origen hay que situarlo en el mes de junio de 1945. El día 26 se firmaba en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas. Era un tiempo especial, hacía poco más de un mes que se había producido la rendición de la Alemania nazi y estaba cercana la capitulación japonesa. La II Guerra Mundial había marcado un quiebro en las relaciones internacionales. En ese contexto, los dirigentes de los estados signatarios de la Carta se sumaban a las declaraciones pronunciadas por Truman<sup>2</sup>:

*“La Carta de las Naciones Unidas que acabáis de firmar es una sólida estructura sobre la cual podremos edificar un mundo mejor y la Historia os honrará por ello. Entre la victoria en Europa y la victoria final sobre Japón, en la más devastadora de las guerras, habéis logrado una victoria sobre la misma guerra. Fue la esperanza de esta Carta lo que contribuyó a sostener el valor de los pueblos afligidos en el transcurso de los días más difíciles de la guerra, porque es una declaración de fe inconmo-*

---

<sup>2</sup> La referencia la tomamos de Pereira y Martínez-Lillo, 1995 p.327. Estos a su vez utilizan el texto de Truman (1956), Memorias I. Año de decisiones, Barcelona. Vergara.

*vible hecha por las naciones de la tierra: fe en que la guerra no es inevitable y fe en que es posible mantener la paz"*

En ese marco —de la Carta de las Naciones Unidas y dentro del contexto generalizado de rechazo a la guerra, junto con la aspiración de construir un horizonte mejor, más humano y pacífico—, se utiliza por primera vez el término de *organización no gubernamental*. El artículo 71, en el capítulo décimo donde se trata el tema del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, dice: "*El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con **organizaciones no gubernamentales** que se ocupen de asuntos de la competencia del consejo*".

Así aparece por primera vez la designación de unas organizaciones de la sociedad civil que tienen transcendencia en la acción internacional y que ocupan un puesto distinto al de los gobiernos. La denominación Organización No Gubernamental tiene este origen<sup>3</sup> a partir del cual se entiende por qué estas organizaciones de la sociedad civil se denominan de forma negativa. Las siglas ONG dicen de las organizaciones incluidas bajo ese apelativo que son no-gubernamentales porque quien pone el nombre son los gobiernos firmantes de la Carta... pero esto es equivalente a decir muy poco o nada de lo que realmente son.

Sin embargo, también suponía un reconocimiento en el mundo. A partir de la Carta, los Estados certificaban implícitamente que, además de ellos, existían unos interlocutores válidos desde la sociedad civil. Por eso, lo "*no-gubernamental*" era y es aquello que recalca de una institución su lugar en el tejido social internacional. De ahí que las siglas ONG fueran inicialmente OING. Fueron colocadas en un lugar distinto al de los gobiernos, nacían en un espacio sociopolítico diferente: "*instituciones internacionales independientes de los gobiernos*"<sup>4</sup>

Además de ser reconocidas pública e internacionalmente, aquellas ONG primeras eran avaladas como organizaciones que trabajaban en las mismas tareas y con el mismo espíritu que transmitía la Carta: la construcción de un mundo mejor y más humano.

---

<sup>3</sup> Este tema lo hemos tratado en un trabajo anterior, véase Marcuello 1996b.

<sup>4</sup> MAGADOUX, A.L; ROCA, D.(1988): "Las ONG y la Cooperación para el Desarrollo". col Documentos para el Desarrollo. Ed. Dpto. de Infor. Relaciones Públicas y Publicaciones de CRUZ ROJA ESPAÑOLA. Madrid. p.17.

## La conquista de un lugar social

La evolución posterior del espíritu recogido en la Carta de las Naciones Unidas pasó a terrenos cenagosos. El idealismo se vió sometido al pragmatismo de los poderosos. Los Estados, que se habían otorgado la representación a los pueblos de la Tierra, practicaron la apostasía y la hipocresía política. El rumbo marcado por la Guerra Fría y las confrontaciones posteriores llevó a pervertir ese espíritu inicial. El reto quedaba postergado. A la vez era asumido, poco a poco y paso a paso, por aquellas organizaciones menores, nombradas de soslayo y sin querer. Por ello, las ONG han conquistado un puesto internacional que quiere seguir manteniendo encendida las mejores ideas reflejadas en la Carta firmada por los Estados en 1945.

En el caso español, también se puede hablar de adhesión a esa corriente internacional, aunque las circunstancias históricas hicieron que los ritmos fuesen muy distintos al resto de los países occidentales. De hecho, la vida de las ONG españolas ha recorrido unos derroteros que todavía están por precisar hasta sus últimas consecuencias. El trabajo de M<sup>a</sup> Luz Ortega (1994) estudia el caso de las ONG de Desarrollo españolas y propone tres etapas. Primera, hasta 1985, caracterizada por la ausencia de directrices. Segunda, de 1985 a 1989, en la que se constituyen la mayoría de las organizaciones. Tercera, a partir de 1989, que postula como un camino hacia la estabilización. Es una forma de ordenar el proceso genético de las ONGD españolas.

El trabajo de Ortega no puede incluir el punto de inflexión producido en los 90, no tenía la perspectiva temporal necesaria. Por eso, cabe otra alternativa con la que reordenar la génesis. Esto es, tomar como referencia las movilizaciones por el 0,7% provocadas por las acampadas en las calles de las grandes ciudades, en el otoño de 1994, —especialmente Madrid— y las huelgas de hambre de 1995, de J.L. Herrero y J. Cortés. Estas acciones radicales y cargadas de tono apocalíptico supusieron un aldabonazo en la sociedad española (MARCUELLO, 1996a) que colateralmente despertaron<sup>5</sup> la relevancia del trabajo de las ONGD en oposición a las ayudas oficiales.

---

<sup>5</sup> En la I Jornada de la Solidaridad de Zaragoza, organizada por la Plataforma 0,7% en septiembre de 1996, uno de los carteles divulgativos recogía en seis puntos los "Logros del 0,7". Eran los siguientes: *"•Mayor conocimiento de las injusticias mundiales y del destino real de la ayuda oficial. •Triplicación de la ayuda descentra-*

Estamos de acuerdo con Ortega en la definición de una *etapa inicial* en las organizaciones españolas vinculadas a los temas de desarrollo que es anterior a los años 80. En esa fase, el papel fundamental de las acciones radica en las organizaciones vinculadas a la Iglesia. Era el único modo de conquistar un lugar legal dentro del orden franquista. Posteriormente, con la Transición y la llegada de los socialistas al gobierno, se produce un cambio cualitativo fundamental en los modos de asociación y participación, en las materias de desarrollo, desde esas organizaciones que se comenzaban a denominar como ONG. En este segundo momento, es muy importante la constitución de la Coordinadora de ONGD como federación de asociaciones sin ánimo de lucro de cooperación al desarrollo. Aunque no se registra oficialmente hasta diciembre de 1986, llevaba unos años ejerciendo como foro de coordinación entre las ONG que, en tanto en cuanto las siglas cobraron prestigio, habían añadido una D de desarrollo con la cual distinguirse de otras instituciones que también las utilizan.

Las ONGD eran prácticamente invisibles a la mirada colectiva de la sociedad española. Los medios de comunicación apenas habían reparado en su presencia. Con las movilizaciones anteriores, sumadas al impacto de las tragedias de países del Sur en donde la acción de las ONGD españolas estaba tomando un papel relevante, la *invisibilidad* se ha tornado en *prestigio social*. Lentamente, pero sin pausa, las ONGD han ido ganando un espacio de reconocimiento<sup>6</sup> si aceptamos las tres referencias siguientes:

*"Primera, la publicidad gratuita dentro de la prensa. Segundo, la cooptación del lenguaje y de los éxitos por parte de los políticos. Tercero, la creciente presencia como sponsor de sus campañas por empresas privadas y públicas. Son tres espacios conquistados no por arte de magia, ni por altruismo de los periódicos, los políticos y las empresas: si no tuviera "prestigio social" nadie estaría apoyando un concierto pro-Ruanda, por ejemplo"* (MARCUELLO, 1996b)

---

*lizada. •Incorporación a las ONG de Desarrollo de un mayor número de voluntarios. •Triplicación de la contribución de Administración central a los proyectos de las ONG. •Mayor concienciación social. •Aumento de las aportaciones de ciudadanos, asociaciones y empresas a la cooperación con el Sur".*

<sup>6</sup> Y es suficiente con algunos rasgos cualitativos de este "reconocimiento social".

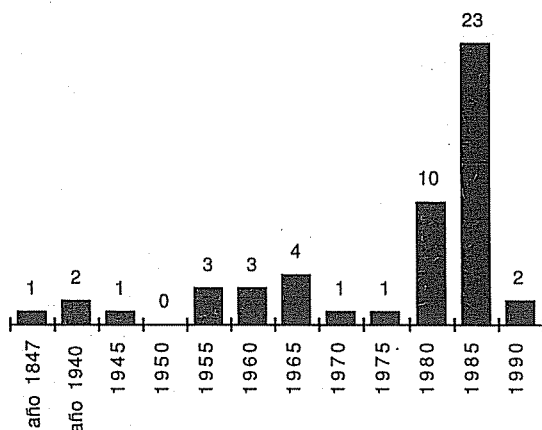
Este prestigio social es un espacio conquistado. Se debe a una compleja red de variables que no pretendemos abordar en este trabajo. Sólo queremos recalcar que las ONGD españolas han pasado a ocupar un lugar social en el imaginario colectivo español y esto ha supuesto un cambio cualitativo en la imagen de las ONGD.

La estabilización que postulaba Ortega ha derivado en algo distinto. Así, lejos de estabilizarse, las ONGD han entrado en una época de expansión mayor que ha llevado a las propias organizaciones a la búsqueda de clarificación. Quizá hoy el reto de las ONGD españolas es más complejo que nunca. La fase actual se caracteriza por ser una fase de crecimiento y de madurez motivada por dos factores: los cambios en la sociedad española y la edad de las propias ONGD.

Los cambios en la sociedad española son de dos tipos: político-gubernamentales y socioculturales. Respecto de los primeros, la nueva orientación política del gobierno, ahora en manos del Partido Popular, significa una reforma en la política de relaciones de la Administración con las ONGD. La polémica registrada a comienzos del verano de 1996 con las manifestaciones del secretario de Estado para la cooperación, Fernando Villalonga, a propósito de la modificación de criterios para conceder subvenciones a las ONGD, es una muestra de esos cambios. Respecto de los segundos, el *aldabonazo* de las movilizaciones del 0,7% sigue todavía vivo. Esto hace que se mantenga la atención colectiva en lo que afecta a los fondos y las actividades de la cooperación. La reacción de los medios de comunicación social y las opiniones producidas en la segunda quincena de julio pasado ante las acciones del gobierno del PP son un reflejo de lo que decimos.

Por otra parte, la edad de las ONGD españolas hace que exista un grupo consolidado en el que se ha cumplido la primera década de existencia. Las situaciones particulares dentro de la CONGD son variadas y diversas, basta con reconstruir un cuadro de los manejados por M<sup>a</sup> Luz Ortega (1994, p. 160) como aproximación a la edad de las ONGD españolas:

creación de ONGD



elaboración propia tomando como base Ortega (1994, p.160)

Aunque es la representación anterior es suficientemente amplia no están todas las ONGD de la CONGD, ni todas las de la sociedad española. Pero nos sirve para afirmar que las ONGD españolas tienen tras de sí un recorrido suficiente como organizaciones de la sociedad civil. Cada una con sus etapas y procesos propios, se han consolidado una serie de inercias y se pueden elaborar balances de las tareas realizadas. En eso, las diferencias son grandes, pero también se puede hablar en términos generales de un proceso de *autoconsciencia* dentro de las ONGD españolas. Esto permite afirmar que las organizaciones federadas a la CONGD tienen suficientes elementos de juicio como para poder decir de sí mismas lo que son y lo que quieren ser.

Cón la experiencia recorrida, especialmente a lo largo de la última década, las ONGD españolas han pasado a un nivel de evolución en el que *toca* dar un salto cualitativo. Así se formulaba en la IX Asamblea ordinaria de la CONGD, en 1995, se trabajó en unas Jornadas de Reflexión en septiembre de 1995 y se reafirmó en la X Asamblea de mayo 1996. Se ha fraguado la necesidad de *afirmar positivamente* la identidad de las ONGD españolas. En ello, además, también interviene el volumen de fondos que se gestionan desde las organizaciones. Por un lado, se ha alcanzado un nivel de solvencia, credibilidad y responsabilidad con el que se avala una trayectoria y unas perspectivas de futuro. Por otro, en la medida

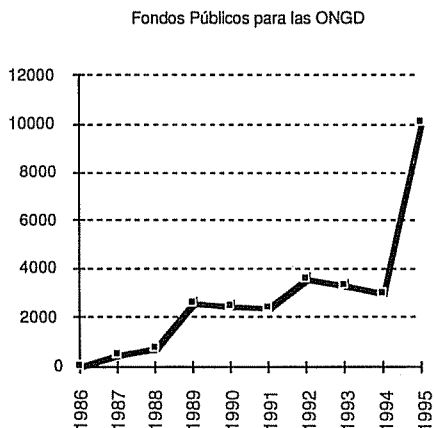
que el gobierno del PP esgrime una reducción en los fondos y la elaboración de un registro de ONGD las propias organizaciones se encuentran con que es necesario responder.

En lo que afecta a los fondos públicos, destinados a las ONGD españolas desde la administración central, la evolución ha sido espectacular:

Fondos Públicos para las ONGD	
año 1986	48,22
1987	501,00
1988	758,57
1989	2629,02
1990	2466,34
1991	2402,46
1992	3571,57
1993	3347,86
1994	3022,47
1995	10073,00

fuelle: Medicus Mundi

Si lo representamos gráficamente nos refleja un crecimiento sostenido que aumenta de forma súbita con las acciones reivindicativas del 0,7%:



fuelle: Medicus Mundi, elaboración propia



Si se modifican los criterios de subvenciones y los fondos se reducen podría llegar a darse el caso como exageraba el diario El Mundo (17/VII/1996) en uno de sus titulares: *"El 90% de las ONG's podría desaparecer si se reducen las ayuda"*. Aunque los fondos públicos son una pieza clave en las ONGD españolas, muchas de las organizaciones están consolidando estructuras que puedan mantenerse independientemente de ellos. Es cierto que las actividades se verían minguadas y que la competencia entre unas ONGD y otras crecería al reducirse el monto de los fondos.

### El proceso Elwijt<sup>7</sup>

A la vez que se ha ido fraguando este proceso de reafirmación de las ONGD españolas, se inició en el ámbito europeo lo que se llamó primero la *mesa Elwijt* y después se ha denominado sencillamente *proceso Elwijt*.

Por iniciativa de la Comisión Europea, dinamizado por el comisario Marín, tuvo lugar una reunión en mayo de 1994 en la que se invitaba al Comité de Enlace de las ONG para el Desarrollo ante la Unión Europea (CEONGD) a repensar y reorganizar las relaciones entre las ONGD y la Comisión.

Pero primero conviene recordar algunos hitos previos y paralelos. El CEONGD había surgido unos cuantos años antes como estructura intermedia entre las ONGD europeas y la DG.VIII. Intentaban crear un foro de enlace y coordinación de intereses ya que el aumento de los fondos destinados a las ONGD desde la Unión Europea se abría como un espacio de importancia. La expansión del Comité hizo que se consiguieran los siguientes *"importantes resultados"*<sup>8</sup>:

*"i.fomentar la labor y la posición de las ONGD en la cooperación europea para el desarrollo; ii.la organización de un diálogo más estrecho con las instituciones de la UE; iii.un aumento de los recursos disponibles por parte de las ONGD; iv.la defen-*

---

<sup>7</sup> Elwijt es un topónimo de una población belga situada a unos quince kilómetros de Bruselas.

<sup>8</sup> Estas referencias están tomadas del Sumario del Informe de Evaluación del CEONGD-UE, cuyos autores son Jean Bossuyt y Etienne De Belder, del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo, Maastricht. Marzo de 1996.

*sa de los intereses de los países del Sur poniendo sobre la mesa temas especializados (p.ej. los Informes sobre Lomé, la seguridad alimentaria); v.reunir a las ONG de diferentes estados miembros”(§7)*

Si esto se podía decir de la década de los 80, los cambios producidos en Europa con el comienzo de la década de los 90, se planteó la posibilidad de una reorientación tanto en el enfoque como en las estructuras del Comité, para hacer más eficaz su trabajo y coordinar mejor los esfuerzos que se hacen por parte de las ONGD de los diferentes estados miembros.

En 1992, dentro de la Asamblea General del CEONGD se aprobaron unas reformas que respondían a la línea anterior. Se fundamentaban en cuatro puntos orientados a la reducción de grupos de trabajo, maximización de recursos técnicos, mejora en la ejecución de la gestión del Comité y en la creación de lazos de cooperación entre ONGD. Esto culminó en 1995 con la *“reformulación del Mandato”* del Comité. A partir del cual se generó un dinamismo interno del Comité que quería ser crítico con su propia labor.

La evaluación del Comité de Enlace hizo que se diera un paso cualitativo dentro del mismo. Era la primera ocasión en la que se hacía dentro de este foro y venía a sumarse al proceso Elwijt estimulado por la Comisión.

Los resultados de la Evaluación del CEONGD revelan datos interesantes que merecen un tratamiento específico. En esta ocasión, sólo nos interesa recordar su existencia y su gestación como marco convergente con el proceso de clarificación de la identidad de las ONGD. Las organizaciones son conscientes de que estamos ante un cambio global de las relaciones internacionales lo que supone una reubicación de las ONGD como actores implicados.

El estímulo para la clarificación del concepto europeo de las ONGD promovido por el comisario Marín tenía un *objetivo claro*<sup>9</sup> detrás: ordenar la dispersión y fijar con claridad un sistema de identificación para administrar mejor los fondos destinados a las ONGD de modo que sea más sencillo el control.

---

<sup>9</sup> Aunque estas nos son las palabras del comisario Marín, si que es la impresión de algunas personas vinculadas al CEONGD de lo que quiere realmente la Comisión.

Pero las ONGD y el Comité aceptaron el reto porque también es una necesidad de las propias organizaciones llenar de contenidos positivos su identidad. Esta es la esencia del proceso Elwijt.

## El Código de Conducta de la CONGD

En el caso español, los documentos y el seguimiento del proceso Elwijt se realizó desde la Coordinadora de ONGD. Lo cual vino a sumarse al propio proceso interno de la CONGD. La elaboración del Código de Conducta de las ONGD, además de ser un reto deontológico, es un procedimiento equivalente al europeo en tanto en cuanto quiere ser una clarificación del concepto de ONGD.

La iniciativa de la CONGD ha surgido desde dentro de las ONGD españolas, pero también ha sabido recoger las reflexiones aportadas desde el CEONGD. Desde el Comité se han aportado diversos borradores. No se ha llegado todavía a establecer un documento conclusivo. La tarea es ardua y compleja. Las ONGD europeas no quieren caer en la respuesta fácil ni hacer el juego burocrático de definir en una plantilla unos criterios taxonómicos con los que incluir o excluir. Algo similar a lo que sucede con las ONGD españolas.

Los borradores manejados en el proceso Elwijt han planteado una teoría que denominan técnicamente como de *los anillos concéntricos*<sup>10</sup>. El anillo interior incluye aquellos criterios esenciales que toda ONGD de la Unión Europea debe cumplir. El anillo exterior recoge los puntos que descalifican a una organización para ser considerada como ONGD de la UE. Entre ambos anillos se postulan unos principios que son convenientes y se han de potenciar en las ONGD de la UE.

Los puntos del anillo interior son ocho: •espíritu no lucrativo, •trabajo internacional en desarrollo, •apoyo en la sociedad civil de la UE, •estatuto legal, •independientes, •estructura democrática, •responsabilidad pública, •ubicadas en la UE. Los externos no varían demasiado. Los del anillo exterior, aunque sólo son seis, prácticamente son equivalentes a los anteriores, pero insistiendo en la descalificación si tienen lugar: -espíritu de lucro, -carencia de apoyo

---

<sup>10</sup> En el lenguaje cotidiano de las ONGD se nombra como la *teoría del donuts o de la rosquilla*.

público, -no independientes, -unipersonales, -motivos ulteriores al desarrollo, -falta de incardinación en la UE. Entre ambos terrenos se postulan una serie de prácticas y principios que las ONGD deberían asumir. Los dividen en dos partes: principios operativos y características de las ONGD.

Los principios son cuatro: •promover el desarrollo participativo, •sostenibilidad de las acciones, •fortalecimiento de los grupos desfavorecidos, y •uso apropiado de la captación de fondos. Las características son cinco: •diversidad en las fuentes de financiación, •acciones de educación al desarrollo, •presión política en el Norte, •reconocidas por las autoridades competentes de algún estado de la UE, •aproximación profesional<sup>11</sup> a las acciones.

La diversidad de las ONGD europeas y las diferentes coyunturas según los estados miembros de la UE hace que todavía sea más complejo llegar a resolver, en un documento final, cómo se define positivamente una ONGD. Esto es más difícil, si cabe, en la medida que se constata una pérdida de impulso<sup>12</sup> en la labor. Mientras esto es así en Europa, en el ámbito español el proceso de elaboración del Código de Conducta funciona a un ritmo lento, pero sin pausa. También existen problemas de coordinación y de participación de las ONGD federadas. Aunque esto no es una cuestión que se tenga que vincular directamente al trabajo de definición del Código, es un elemento estructural de la Coordinadora. El grupo de trabajo del Código está elaborando un documento como referencia base para ser llevado posteriormente al debate y aprobación en la Asamblea. El referente de este código hay que situarlo en las Asambleas Ordinarias anteriores, en especial la décima. Las ONGD españolas quieren dar una definición de sí mismas respondiendo de este modo a las demandas sociales y políticas recientes. El proceso está abierto y por concluir.

---

<sup>11</sup> Profesional quiere decir, en este caso, trabajo bien hecho, dominando el oficio.

<sup>12</sup> Esa es la impresión de Merche Alonso, representante de la CONGD española en el Comité.

<sup>13</sup> Como nos decía un representante de una ONGD española: "¿A quien representamos si en nuestra organización sólo estamos cincuenta personas?".

## Las perspectivas de futuro

Los resultados del proceso anterior estarán a la mano en poco tiempo si las perspectivas de trabajo se cumplen. La siguiente Asamblea de la CONGD es el horizonte con el que se ha de contar. Pero independientemente de que se llegue a conseguir un documento final, las perspectivas de futuro de las ONGD españolas son más amplias.

Esto es así porque no es suficiente con precisar en un conjunto de palabras y puntos ordenados lo que son las ONGD mientras no se consiga un punto fundamental: *la incardinación social*.

Las ONGD españolas, dentro de su gran diversidad, tienen un *deficit de representatividad* de la sociedad civil. Muchas de las Organizaciones son sólo un club de expertos en temas de desarrollo. Muy pocas organizaciones tienen una base social sólida y participativa. Las más poderosas, financieramente hablando, tienen a su disposición los donativos de un gran número de personas, pero no dan cauce a la generación de un movimiento social posterior<sup>13</sup>.

El futuro de las ONGD españolas está directamente ligado a la conquista de un tejido asociativo<sup>14</sup> fuerte capaz de ejercer con independencia y claridad de criterios un trabajo de transformación de nuestra sociedad. En la actualidad, la mayoría de las ONGD españolas están atadas a los fondos públicos. Por eso, las tareas de presión política son prácticamente inoperantes. Si el reto es la erradicación de la pobreza y las ONGD dicen que para eso hay que transformar las relaciones Norte-Sur, actuando con eficacia en los cambios sociales, culturales y económicos en el Norte, es decir, en nuestra sociedad. Entonces es necesario implicar a la sociedad e implicarse en ella.

Los Códigos de Conducta que se elaboren servirán como referentes de calidad. Pero no se hará nada si no se amplía la participación ciudadana en el seno de las Organizaciones. El trabajo profesional, —esto es, bien hecho— reclama ese punto de calidad desde las ONGD. Porque no es suficiente<sup>15</sup> con diseñar, seguir y

---

<sup>14</sup> Por tejido asociativo entendemos la creación de una urdimbre de relaciones en dos niveles: por parte de los individuos que se asocian y, segundo como coordinación de las organizaciones existentes.

<sup>15</sup> También transcribimos lo encontrado en una entrevista del trabajo de investigación: "*Probablemente los de cualquier consultora especializada gestionarían mejor y más rápido los proyectos que llevamos entre manos. Pero les faltaría algo a*

evaluar con eficacia los proyectos. El reto del futuro es la remodelación de los patrones culturales de nuestra sociedad que hacen que sigan dándose las condiciones de posibilidad de un mundo escindido en Norte y Sur.

Si la elaboración de un Código de Conducta sólo sirve como esquema de análisis del *pedigree* de una ONGD y no lleva adherido un compromiso por la dinamización social entonces no se habrá conseguido nada. Si el Código de Conducta sólo sirve para reducir el número de ONGD de forma que se impida la movilización de la sociedad, entonces sólo se habrá conseguido institucionalizar unas organizaciones que habían sido capaces de recoger en sus siglas el espíritu de una Humanidad que quiere vivir mejor, tal y como postulaban los redactores de la Carta de las Naciones Unidas. Nada más.

## Bibliografía

- BOSSUYT, J.& DE BELDER, E. (1996): Sumario del Informe de Evaluación del CEONGD-UE, del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo, Maastricht. Marzo de 1996.
- CEONGD-UE (1996a): The Elwijt Process. Discussion Document A. The Clarification of the concept of EU Development NGOs.
- CEONGD-UE (1996b): The Elwijt Process. Discussion Document B. Complementarity of European union NGDO and CEC work..
- CEONGD-UE (1996c): The Elwijt Process. Discussion Document A. The Clarification of the concept of EU Development NGOs. Draft. 4.1. Adaption of existing text.
- CEONGD-UE (1996c): The Elwijt Process. Discussion Document A. The Clarification of the concept of EU Development NGOs. Draft. 4.2. outline.
- CONGD (1994): Directorio ONGD 1994. Ed. CONGD. Madrid
- CONGD (1996): Memoria de actividades Coordinadora de ONGD 1995.
- MAGADOUX, A.L; ROCA, D. (1989): "Las ONG y la Cooperación para el Desarrollo". col Documentos para el Desarrollo. Ed. Dpto. de Infor. Relaciones Públicas y Publicaciones de CRUZ ROJA ESPAÑOLA. Madrid.

---

*los de Agroconsulting o a los de Price-Waterhouse. Eso no es lo que debe hacer un profesional de una ONGD".*

- MARCUELLO, Ch. (1996a): "El movimiento 0,7: un pulso colectivo", en Acciones e investigaciones Sociales, nº4, abril.1996. pp.201-218. E.U.E.S. Zaragoza.
- MARCUELLO, Ch. (1996b): "Identidad y acción de las Organizaciones No-Gubernamentales", en Revista de Gestión Pública y Privada, nº1, 1996, pp.103-122. E. U. Huesca.
- ORTEGA, M<sup>a</sup> L. (1994): Las Ongd y al crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica. IEPALA. Madrid.
- PEREIRA, JC. & MARTÍNEZ-LILLO, P.(1995): Documentos básicos sobre la historia de las relaciones internacionales 1815-1991. Editorial Complutense. Madrid.

## LOS INMIGRANTES EXTRANJEROS COMO OBJETO DE EXCLUSION

MONTSERRAT NAVARRETE LORENZO

ESTHER PUYAL ESPAÑOL

SOCIÓLOGAS

PROFESORAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

Este artículo expone los resultados obtenidos en un estudio de las condiciones de vida y de las características que presenta el colectivo de inmigrantes atendidos en el Servicio de Inmigrantes de Cáritas Zaragoza entre junio de 1992 y junio de 1993, analizando las distintas formas de exclusión social que inciden en dicho colectivo, lo cual facilita la elaboración de políticas sociales de integración.

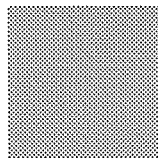
### **Palabras clave:**

Inmigración. Extranjeros. Exclusión social. Precarización social.





# Los inmigrantes extranjeros como objeto de exclusión



Montserrat Navarrete Lorenzo  
Esther Puyal Español

## 1. Introducción

La presencia de inmigrantes extranjeros en Aragón como fenómeno masivo, al menos en determinados momentos y espacios concretos, es muy reciente a diferencia de lo que sucede en otras regiones españolas. El volumen de los residentes extranjeros legales en Aragón en 1992 era de 7.440,<sup>1</sup> cifra que representa un 0,6% de la población total aragonesa registrada en el Censo de Población de 1991. La mayor parte de ellos son inmigrantes económicos<sup>2</sup> y proceden principalmente de los países del Tercer Mundo, teniendo un mayor peso relativo los africanos seguidos de los latinoamericanos.

La provincia de Zaragoza es, de las tres provincias aragonesas, la que cuenta con una mayor presencia de inmigrantes. El 77% de los inmigrantes extranjeros en Aragón residen habitualmente en esta provincia.

Ante las necesidades planteadas por los inmigrantes, Cáritas puso en funcionamiento en junio de 1991 un servicio de ayuda y

---

<sup>1</sup> Todas las referencias a datos estadísticos de la población inmigrante en el contexto español y aragonés se extraen de la investigación sobre la inmigración extranjera en Aragón llevada a cabo en la E.U.E.S. en la que se enmarca este estudio y cuyas fuentes principales son el Censo de Inmigrantes legales en España 1992 (CIDE, MEC); Estadísticas del Ministerio de Trabajo, etc.

<sup>2</sup> Seguimos al colectivo IOE cuando define al "inmigrante económico" como el extranjero que acude a España desde países más pobres por razones de supervivencia económica. En este colectivo de inmigrantes se centra primordialmente la comunicación. (Colectivo IOE 1987 "Los inmigrantes en España" Cáritas Española. Madrid.).

apoyo en Zaragoza capital que, hasta finales de junio de 1993, había atendido a un total de mil ochocientos ochenta y dos inmigrantes.

En los años que lleva funcionando el servicio las consultas de los inmigrantes se han registrado según distintos procedimientos. En un primer momento, la recogida de información sobre el inmigrante se hacía de una forma poco estructurada y no reglamentada. En junio de 1992 se creó una ficha-tipo en la que el personal de Cáritas que atiende a los inmigrantes debía registrar determinados datos sobre los sujetos atendidos: características sociológicas (edad, sexo, profesión, estado civil, estudios realizados, etc.), situación legal, condiciones de la vivienda, demandas planteadas y respuestas que se les ofrecen.

Pese a la existencia de esta ficha que, en principio, posibilitaría un estudio más exhaustivo y sistemático de las características del inmigrante, existen una serie de obstáculos para el análisis de la información suministrada: la cumplimentación de la ficha se hace, en algunos casos, solo parcialmente y no existe un único criterio a la hora de recoger información sobre ciertos temas.

Además, hay que tener en cuenta que los casos registrados no son representativos del conjunto de la inmigración, ya que algunas colonias aparecen sobredimensionadas mientras que otras, con un peso importante en el volumen total de inmigrantes, apenas aparecen entre los asistidos por la institución de Cáritas. Pese a ello, la información que ofrece este archivo tiene un importante valor en la caracterización de la realidad del fenómeno migratorio y principalmente del sector más irregular que, en un alto porcentaje, padece de forma especialmente grave los efectos de la exclusión social y de la marginación social<sup>3</sup>, y cuyo representación en las estadísticas oficiales es menor o, simplemente, no aparece por su condición de ilegal.

De los expedientes abiertos siguiendo estas fichas-tipo se han analizado 500, el 26,57% de total de inmigrantes atendidos hasta junio de 1993; los cuales pertenecen a inmigrantes extranjeros que han acudido al servicio entre junio de 1992 y junio de 1993. El 85%

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de "exclusión social", seguimos a Mario Gaviria y otros en la delimitación conceptual que establecen entre precarización, exclusión y marginación en: "La Exclusión. Aproximación a los tipos de excluidos en la Comunidad de Madrid", Ingreso Madrileño de Integración, volumen 3, CAM 1992.

de estas fichas corresponde a inmigrantes de países africanos, por lo que el peso relativo de este colectivo sobre el volumen de los inmigrantes atendidos por Cáritas es mayor que el que presenta sobre la inmigración extranjera en la provincia de Zaragoza, (20,8%), lo cual es un indicador del nivel de exclusión y de marginación que sufre frente a, por ejemplo, el colectivo de latinoamericanos que, pese a tener una cierta importancia en el área de Zaragoza, está menos presente en Cáritas. (El 24,6% de la inmigración extranjera en la provincia de Zaragoza procede de Latinoamérica, mientras que en la muestra analizada de Cáritas sólo representa un 8,4%)<sup>4</sup>.

En base a los datos y documentos adjuntos que aparecen en los expedientes se realiza un análisis descriptivo de las características sociográficas y de las formas de exclusión social del colectivo estudiado.

Ambos aspectos constituyen los dos apartados centrales en los que se estructura este artículo. En primer lugar, se analizan las características sociográficas (distribución por sexo, por edad, país de origen, estado civil, nivel de estudios, etc) del inmigrante atendido en Cáritas Zaragoza que dibujaran su perfil sociológico. En segundo lugar, se analizan las formas concretas de exclusión social que el colectivo estudiado presenta, centrándonos en la exclusión del empleo, la exclusión de la vivienda, la exclusión jurídico-administrativa, legal y reglamentaria, la exclusión de la salud y/o de la asistencia sanitaria, y la exclusión en función del género<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La exclusión y marginación del colectivo latinoamericano, en términos generales, puede ser menor debido a que poseen rasgos socioculturales similares a los de la población autóctona que constituyen un factor facilitador del proceso de integración (SOLE C, "Desigualdad y migraciones" I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Madrid, mayo de 1993, Argenteria) pero no determinante ya que existen ciertos sectores de este colectivo con altos grados de marginación como son las prostitutas de origen latinoamericano.

<sup>5</sup> Los inmigrantes como grupo de excluidos pueden presentar más formas de exclusión de las aquí tratadas (exclusión religiosa, de la formación, de la vida comunitaria y asociativa, etc), las cuales no podemos analizar por limitación de la fuente de datos

## 2. Características sociográficas Un estereotipo , una realidad.

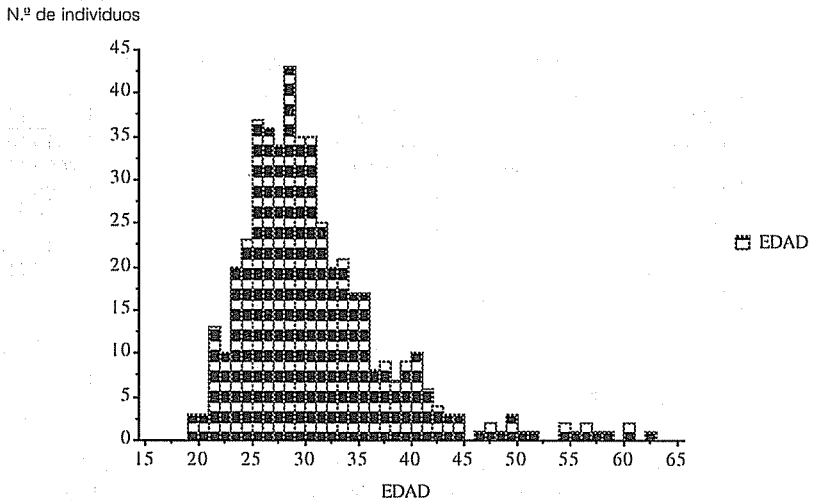
### 2.1. Sexo, edad, estado civil y nivel de estudios

La población que se atiende desde Cáritas es mayoritariamente de sexo masculino. De los 500 casos analizados, 456 son hombres. Este alto grado de masculinidad de la inmigración atendida por Cáritas (91,2%) no debe entenderse como un indicador de la estructura por sexo de la inmigración extranjera en Aragón, ya que en la Comunidad Aragonesa solo el 57,1% de los inmigrantes residentes legales es del sexo masculino (porcentaje que contrastado con el correspondiente al contexto español -53,1%- resulta ligeramente superior).

El número de mujeres que acude a Cáritas en el periodo estudiado es reducido (44 casos que representan el 8,8%). Esta escasa presencia puede responder al rol de la mujer inmigrante casada en el que se la excluye de las relaciones con el exterior (gestiones, trabajo, problemas que surjan); de ahí que las que acudan a Cáritas sean en un alto porcentaje mujeres que trabajan fuera del hogar. Su baja representatividad en la muestra nos obliga a limitar su caracterización sociográfica a variables concretas de las que se poseen datos suficientes y significativos (país de origen, trabajo, situación legal).

Los datos sobre edad se refieren a 470 casos, de ellos el 80% tienen menos de 35 años siendo la edad media de 30,37 años. Si tenemos en cuenta que el principal motivo que induce a la inmigración es la búsqueda de trabajo o mejora de la situación económica, es lógico que la mayoría de ellos estén en edad activa; pero los que acuden a Cáritas se concentran en las primeras cohortes. La corta edad del inmigrante atendido por Cáritas puede estar relacionada con el hecho de que la inmigración extranjera en la región aragonesa sea un fenómeno reciente y con la irregularidad del colectivo analizado. (Los jóvenes pueden soportar mejor las duras condiciones que conlleva la irregularidad). Además, en cuanto a su estado civil, casi las tres cuartas partes de la muestra son solteros (de 307 individuos de los que tenemos datos sobre esta variable, 214 están solteros). Ello debe considerarse como un mediador en la decisión de inmigrar en malas condiciones ya que, también hará más llevadera esta situación.

GRAFICO N° 1: DISTRIBUCION POR EDAD



Según estos datos, puede decirse que el inmigrante atendido en Cáritas responde fielmente al estereotipo de Inmigrante del Tercer Mundo: hombre, en edad de trabajar y que emigra solo.

Otro de los rasgos que definen el estereotipo es el bajo nivel de estudios del inmigrante. En este caso, el estereotipo no tiene una referencia empírica tan evidente en los datos de Cáritas como los anteriores rasgos que configuran el estereotipo. A pesar de que predominan los inmigrantes con bajo nivel de estudios (analfabetos: 8,7%; estudios primarios: 48,31%) sus diferencias porcentuales, en términos generales, respecto a los que tiene estudios secundarios y superiores no son muy elevadas (casi el 43% tiene un nivel de estudios por encima de los estudios primarios). Es interesante, sin embargo, analizar las diferencias en nivel de estudios según la zona de procedencia (idea que se desarrollará en el siguiente apartado).

## 2.2. La diferenciación según la procedencia geográfica

A lo largo de la introducción y del apartado anterior, se ha hecho referencia a la procedencia geográfica de los inmigrantes atendidos por Cáritas y a las relaciones significativas que pueden establecerse entre ésta y otras variables (sexo, nivel de estudios).

En el siguiente cuadro (cuadro nº 1) se presenta la distribución de los inmigrantes estudiados por zonas de procedencia y sexo.

CUADRO Nº 1: SEXO Y ZONA DE PROCEDENCIA

ZONA GEOGRAFICA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Magreb	201 (44,08%)	0	201 (40,2%)
Zona del Golfo de Guinea	185 (40,57%)	17 (38,63%)	202 (40,4%)
Resto de Africa	23 (5,05%)	0	23 (4,6%)
América del sur y central	18 (3,94%)	24 (54,56%)	42 (8,4%)
C.E.E.	16 (3,52%)	1 (2,27%)	17 (3,4%)
Europa del Este	7 (1,54%)	0	7(1,4%)
Resto de Europa Occidental	1 (0,22%)	1 (2,27%)	2 (0,4%)
Oriente Medio	4 (0,88%)	1 (2,27%)	5 (1%)
Asia	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
TOTALES	456	44	500
% DE LA MUESTRA	91,2	8,8	100

Como puede observarse, la mayor parte de ellos, el 85,2%, procede de Africa (principalmente de las zonas del Magreb-Marruecos y Argelia- y del Golfo de Guinea-Senegal y Gambia) siendo el 90,10% inmigrantes masculinos. Es significativo que no haya ninguna mujer procedente del Magreb; las mujeres africanas de la muestra provienen principalmente de Guinea Ecuatorial y de Cabo Verde. Sin embargo, entre los inmigrantes procedentes de Latinoamérica, ellas suponen el 54,56% estando en la mayoría de los países en una relación de dos a cuatro mujeres por un hombre; salvo en el caso de la República Dominicana, país cuya representación en Cáritas es exclusivamente femenina.

CUADRO Nº 2:DISTRIBUCION DE LOS INMIGRANTES SEGUN PAIS Y SEXO

PAIS	Nº HOMBRES (%)	NºMUJERES (%)	PAIS(%)
Angola	8 (1,75%)	0	8 (1,6%)
Argelia	98 (21,49%)	0	98 (19,6%)
Argentina	1 (0,22%)	1 (2,27%)	2 (0,4%)
Austria	1 (0,22%)	0	2 (0,2%)
Brasil	1 (0,22%)	2 (4,55%)	3 (0,6%)
Bulgaria	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Burkina Faso	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Cabo Verde	2 (0,44%)	6 (13,64%)	8 (1,6%)
Camerún	0	1 (2,27%)	1 (0,2%)
Colombia	3 (0,66%)	1 (2,27%)	4 (0,8%)
Costa de Marfil	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Cuba	3 (0,66%)	1 (2,27%)	4 (0,8%)
Chile	3 (0,66%)	2 (4,55%)	5 (1,0%)

PAIS	Nº HOMBRES (%)	NºMUJERES (%)	PAIS(%)
Ecuador	1 (0,22%)	3 (6,82%)	4 (0,8%)
Etiopía	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Finlandia	0	1 (2,27%)	1 (0,2%)
Francia	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Gambia	102 (22,37%)	1 (2,27%)	103 (20,6%)
Ghana	14 (3,07%)	1 (2,27%)	15 (3,0%)
Gran Bretaña	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Guinea Ecuatorial	11 (2,41%)	6 (13,64%)	17 (3,4%)
Guinea Bissau	8 (1,75%)	0	8 (1,6%)
Holanda	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Honduras	1 (0,22%)	3 (6,82%)	4 (0,8%)
Hungría	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Iran	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Irlanda	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Italia	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Libano	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Liberia	15 (3,29%)	1 (2,27%)	16 (3,2%)
Mali	3 (0,66%)	0	3 (0,6%)
Marruecos	96 (21,05%)	0	96 (19,2%)
Mauritania	5 (1,10%)	0	5 (1,0%)
México	1 (0,22%)	1 (2,27%)	2 (0,4%)
Namibia	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Nigeria	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Pakistán	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Palestinos	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Perú	2 (0,44%)	2 (4,55%)	4 (0,8%)
Polonia	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Portugal	8 (1,75%)	1 (2,27%)	9 (1,8%)
Rep. Dominicana	0	6 (13,64%)	6 (1,2%)
Rumanía	3 (0,66%)	0	3 (0,6%)
Siria	1 (0,22%)	1 (2,27%)	2 (0,4%)
Sierra Leona	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Sudáfrica	4 (0,88%)	0	4 (0,8%)
Tanzania	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Túnez	2 (0,44%)	0	2 (0,4%)
Uruguay	1 (0,22%)	1 (2,27%)	2 (0,4%)
Venezuela	1 (0,22%)	0	1 (0,2%)
Zaire	7 (1,54%)	0	7 (1,4%)
Senegal	24 (5,26%)	1 (2,27%)	25(5,0%)
Costa Rica	0	1 (2,27%)	1 (0,2%)
TOTALES	456 (100%)	44 (100%)	500 (100%)

También existen diferencias en el nivel de estudios según los países de procedencia, siendo las más destacadas las siguientes :

- El mayor peso relativo de los que tienen alto nivel de estudios sobre los que tienen bajo nivel de estudios se da en el colectivo de latinoamericanos (el 75% de ellos tienen estudios secundarios o universitarios)



•En el colectivo de africanos predominan los que tienen bajo nivel de estudios (el 59,3% tiene nivel primario o menor frente al 40,7% de nivel superior); siendo los procedentes de Gambia y Guinea Ecuatorial los que tienen menor nivel de estudios (el 66,67% de todos los analfabetos registrados procede de Gambia) y los procedentes de Marruecos y Argelia los que tienen el mayor nivel de estudios (el 43,59% de los marroquíes y el 23,08% de los argelinos tienen estudios universitarios)

CUADRO Nº3: NIVEL EDUCATIVO POR ZONAS DE PROCEDENCIA

ZONA GEOGRAFICA	NIVELES EDUCATIVOS				TOTAL
	ANALF.	E. PRIM	E. SEC.	E.SUP.	
Magreb	3 (16,66)	35 (33,65)	29 (54,71)	26 (66,66)	93 (43,25)
Zona del Golfo de Guinea	14 (77,77)	63 (60,58)	17 (32,07)	6 (15,38)	100 (46,51)
Resto de Africa	1 (5,55)	2 (1,92)	1 (1,88)	2 (5,13)	6 (2,79)
América del sur y central	0	1 (0,96)	2 (3,77)	4 (10,26)	8 (3,72)
C.E.E.	0	0	2 (3,77)	1 (2,56)	3 (1,39)
Europa del Este	0	1 (0,96)	0	0	1 (0,46)
Resto de Europa Occidental	-	-	-	-	-
Oriente Medio	0	2 (1,92)	2 (3,77)	0	4 (1,81)
Asia	-	-	-	-	-
TOTALES	18	104	53	39	215
% DE LA MUESTRA	8,37	48,37	24,65	18,14	100

### 3. La exclusión social en el inmigrante

#### 3.1. Introducción

El fenómeno de la inmigración constituye *per se* una forma de exclusión social. La exclusión social implica la no posibilidad de acceder a determinados ámbitos de la realidad. Por tanto, la primera exclusión que sufre el inmigrante es debida a su condición como tal, que le excluye de su país de origen (exclusión territorial).

Junto a esta forma de exclusión, y ya en el país de destino, el inmigrante podrá sumarse al colectivo de excluidos autóctonos, de desheredados de la fortuna, y sufrir otras formas de exclusión (exclusión del empleo, de la seguridad social, de la vivienda, etc..) que, en el caso del inmigrante económico formarían parte también de su condición de partida.

Su situación en el país de destino se ve agravada cuando a lo anterior se suma la marginación, que coloca al inmigrante en el estrato más bajo de los excluidos. Y si cabe hablar de un mayor

grado de exclusión, podríamos incluir en él a los inmigrantes que acuden a Cáritas, en un alto porcentaje irregulares y que presentan un cuadro de necesidades básicas insatisfechas ciertamente alarmante.

El análisis de estas necesidades es fundamental para poder entender la amplitud del concepto de exclusión social dentro del colectivo y para obtener una base mínima de información necesaria (aunque no suficiente) para desarrollar programas de integración. En los expedientes que Cáritas posee de los inmigrantes atendidos hay documentación relevante al respecto que, además, pone en evidencia la relatividad del concepto de necesidad al permitir establecer un contraste entre la prelación de necesidades expuestas por el inmigrante a Cáritas y las necesidades detectadas por esta institución que no fueron explícitamente planteadas por el inmigrante<sup>6</sup>.

### 3.2. La exclusión legal

Esta forma de exclusión está generada por el Estado a través de su ordenamiento jurídico y las normativas concretas relativas a la entrada y permanencia de extranjeros en España. De tal manera que, quien cumple los requisitos establecidos por dicho ordenamiento se encuentra en situación legal de entrada-residencia, y por tanto, no están legalmente excluidos en este aspecto. En el extremo opuesto estarían los extranjeros ilegales totalmente excluidos de la ciudadanía por no reunir las características establecidas por el Estado a tal fin<sup>7</sup>.

La población que ha atendido Cáritas en este último año se encuentra en su mayor parte en una situación regularizada (67,71% de 480 casos) bien sea porque tienen permisos de residencia o trabajo (60%), son solicitantes o tienen asilo-refugio político (6,25%) o

---

<sup>6</sup> En los expediente-fichas en que Cáritas recoge los datos de los inmigrantes que atiende, figuran dos apartados referidos a sus problemas. Por un lado, los problemas que plantea el inmigrante, y por otro lado, problemas que Cáritas a través de la entrevista que entabla con el inmigrante detecta.

<sup>7</sup> El Estado, como exclusógeno, no actúa únicamente del modo indicado sobre el colectivo inmigrante. A través de las múltiples ordenanzas existentes se excluye al inmigrante económico del ejercicio real de su supuesta igualdad y derechos. Es el caso de residentes extranjeros legales que, por prescripción jurídica, no pueden acceder a los mismos recursos que los residentes españoles.

han pedido el reagrupamiento familiar (1,46%). Los inmigrantes en situación de irregularidad total o ilegales representan un 9,79%.

Para una interpretación adecuada del significado de estas cifras es preciso hacer una serie de reflexiones tras de las cuales este aparente optimismo de los datos sobre la situación legal decrecerá. Por un lado, es necesario considerar la duración de los permisos de trabajo. La no renovación de estos permisos conduce inevitablemente al inmigrante a una situación de ilegalidad. Y si son de corta duración, la situación legal-ilegal del colectivo puede variar considerablemente de una fecha a otra. No existen datos al respecto en la fuente analizada pero según la investigación en la que se enmarca el estudio en la provincia de Zaragoza tanto en 1992 como en 1993 en torno al 75% de los permisos de trabajo concedidos en el Régimen General tenían una duración igual o menor a un año. Esto supone que la mayor parte del colectivo se encuentra en una situación de precariedad, de inseguridad permanente respecto a su futuro legal, que condiciona todos los demás aspectos de su vida (trabajo, vivienda, etc..)

Por otro lado, hay que tener en cuenta que entre los polos legal-ilegal existen diferentes situaciones de precarización legal con contornos difusos. En primer lugar (según su importancia porcentual), nos encontramos con el grupo formado por aquellos que tienen problemas legales: denegación de los permisos, presentación de recursos ante las decisiones de la administración, expulsiones, etc. que suponen un 14,58%. Después estarían aquellos inmigrantes en periodo de renovación de sus permisos (6,25%) a los que se les puede denegar dicha renovación (y, por tanto, convertirse en ilegales) o aprobarla y, en consecuencia, tener su situación regularizada. Por último, el grupo formado por personas con documentación de su nacionalidad de origen (visado, pasaporte, etc), que han entrado recientemente en el país y desean quedarse (1,66%). Este grupo está en situación legal porque tienen documentación que permite su estancia en el país durante un tiempo determinado. Pero su deseo de establecerse en España hace que cuando finalice ese tiempo puedan convertirse en ilegales si antes no han obtenido otros permisos que prolonguen su permanencia.

CUADRO Nº 4: SITUACION LEGAL SEGUN SEXO

SITUACION LEGAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1-Ilegal	8,41%	25,00%	9,79%
2-Solicita asilo-refugio	6,36%	5,00%	6,25%
3-Renovación documentos	6,36%	5,00%	6,25%
4-Legal	64,32%	12,50%	60,00%
5-Sit. irregular (visado, turista...)	0,91%	7,50%	1,46%
6-Reagrupamiento familiar	0,23%	15,00%	1,46%
7-Problemas (recursos, expulsión...)	13,18%	30,00%	14,58%
8-Tarjeta de estudiante	0,23%	0,00%	0,21%
Totales:	100%	100%	100%

La exclusión legal afecta de manera distinta a los hombres y las mujeres. Las mujeres presentan mayor grado de exclusión legal. En situación regularizada se encuentran el 70,91% de los hombres y el 32,5% de las mujeres. De estas, un gran número son solicitantes de reagrupamiento familiar (15% de mujeres frente a un 0,23% de hombres). Las diferencias también son notables en otras situaciones de legalidad, ya que un 25% de mujeres son ilegales frente a un 8,41% de hombres; y un 30% de mujeres tienen problemas legales frente a un 13,18% de hombres.

En cuanto a la situación legal de los inmigrantes según su país de origen se encuentran las siguientes diferencias significativas:

- Cuatro países destacan por tener altos porcentajes de ilegalidad: Cabo Verde (el 37,5% de sus inmigrantes son ilegales), Argelia (21,65%), Guinea Ecuatorial (21,43%) y Ghana (13,3%). Mientras que los procedentes de Marruecos sólo lo son en un 3,12 %.

- En el caso de Senegal, si sumamos las situaciones de irregularidad (con problemas, ilegales, en proceso de renovación de la documentación y con visado-turista) éstas afectan al 62,5% de inmigrantes. En situación similar a ésta se encuentra el conjunto de los países latinoamericanos (55,87%).

- La procedencia geográfica de los solicitantes de asilo-refugio es muy diversa, sin embargo, pueden destacarse los siguientes países: Liberia (el 60% de sus inmigrantes es asilado-refugiado, representando el 30% del total de inmigrantes que solicitan asilo-refugio) y Zaire (83,33% representando el 16,6%) y la totalidad de los cubanos y de los etíopes.

- Los casos de reagrupamiento familiar son significativos entre los procedentes de Hispanoamérica y del Golfo de Guinea, áreas con las cuales España ha mantenido relaciones de colonización. (Ver cuadro nº 5)

CUADRO Nº5: SITUACION LEGAL POR ZONA PROCEDENCIA

ZONA GEOGRAFICA	SITUACION LEGAL									
	ILEGALES.	ASILO	RENOVACION	LEGALES	IRREGULAR	REAGRUPAMIENTO	PROBLEMAS	TARJETA E.	TOTAL	
Magreb	25 (53,19)	1 (3,33)	8 (26,66)	139 (48,26)	4 (57,14)	0	22(31,14)	0	199 (41,45)	
Zona del Golfo de Guinea	11 (23,40)	13 (43,33)	18 (60)	121 (42,01)	0	3 (42,85)	30 (42,85)	1 (100)	197 (41,04)	
Resto de Africa	3 (6,38)	9 (30)	0	6 (2,08)	0	0	3 (4,28)	0	21 (4,37)	
América del sur y central	6 (12,76)	4 (13,33)	2 (6,66)	6 (2,08)	3 (42,85)	4 (57,14)	9 (12,85)	0	34 (7,08)	
C.E.E.	0	0	1 (3,33)	13 (4,52)	0	0	2 (2,85)	0	16 (3,33)	
Europa del Este	0	2 (6,66)	0	2 (0,69)	0	0	1 (1,43)	0	5 (1,04)	
Resto de Europa Occidental	2 (4,25)	0	0	0	0	0	0	0	2 (0,42)	
Oriente Medio	0	1 (3,33)	1 (3,33)	1 (0,34)	0	0	42 (2,86)	0	5 (1,04)	
Asia	0	0	0	0	0	0	1 (1,43)	0	1 (0,21)	
TOTALES	47	30	33	288	7	7	70	1	480	
% DE LA MUESTRA	9,79	6,25	6,25	60	1,46	1,46	14,58	0,21		

Nota: Los porcentajes citados entre paréntesis hacen referencia a la proporción que representa cada zona en cada columna

Los datos anteriores muestran la amplitud y características de la exclusión legal en el colectivo de inmigrantes, sin embargo, para completar esta caracterización del fenómeno es interesante ver cómo es sentida la situación por el afectado a través del estudio del tipo y número de problemas que en torno al tema plantean al acudir a Cáritas.

Un 27,68% de las personas inmigrantes analizadas acudieron a Cáritas motivados por los trámites legales, como la obtención o la renovación de permisos, la presentación de recursos ante la administración, la tramitación de reagrupamiento familiar, etc. En torno al 10% demandaron ayuda para viajar a los consulados y embajadas de su país con el fin de obtener determinados "papeles", y un 1,19% por tener que volver a su país al ser objeto de expulsión. Además, hay que tener en cuenta que un 11,22% acude para obtener información; referida, en ocasiones, a aspectos legales.

Por tanto, casi la mitad de los inmigrantes analizados fueron a Cáritas motivados por su situación problemática respecto al ordenamiento jurídico, siendo ésta la primera preocupación del inmigrante que atiende Cáritas sobre todo de aquellos individuos que están en proceso de renovar sus permisos, (el 48,15%), de aquellos que desean acogerse al reagrupamiento familiar (por los múltiples trámites que deben realizar) y aquellos a los que se les ha denegado determinado permiso, (el 71,43% de los que desean reagruparse con su familia y el 75,38% de los que están en situaciones legales problemáticas), y de los ilegales (25%).

Otra categoría de individuos, la formada por aquellos que vienen como turistas y/o tienen los visados correspondientes demandan a Cáritas en un 42,86 % que le ayude a regularizar su situación. También solicitan ayuda para viajes bien por trabajo, bien para buscar papeles en un 28,57 %. Esta categoría de motivos ocupa el primer lugar tanto en los asilados (30,43%) como en los ilegales (38,64 %) para estos últimos la búsqueda de información es también un problema importante (20,45%).

La vuelta al país de origen parece ser el último recurso al que acuden los inmigrantes como una vía para dar fin a los problemas que tienen, ya que solamente un 1,19% de las demandas planteadas versa sobre este aspecto. La importancia que le concede Cáritas es mayor porque lo sugiere en un 13,41% de casos a inmigrantes ilegales o en situación irregular. Es evidente, por tanto, la solidez con que se adopta la decisión de inmigrar por el colectivo aunque ésta se haga en malas condiciones.

### 3.3. La exclusión del empleo

La exclusión del empleo debe ser considerada una de las más graves formas de exclusión social que padece el inmigrante atendido en Cáritas y ello por varias razones:

En primer lugar por el alto índice de individuos al que afecta. Están excluidos del empleo todos aquellos individuos que por incapacidad o envejecimiento no pueden trabajar; los que estando en edad activa y pudiendo trabajar, están en paro sin percibir ningún tipo de prestación o ayuda por desempleo; y aquellos que realizan actividades de economía sumergida e irregulares basadas principalmente en el autoempleo sumergido y el trabajo doméstico. Estas tres categorías de excluidos laborales comprenden a un importante volumen de inmigrantes y con tendencia al aumento debido a que el resto de los inmigrantes están principalmente en situación laboral precarizada (trabajadores en paro percibiendo subsidio de desempleo por un corto periodo de tiempo o con empleos temporales ocupando puestos de baja cualificación y poco remunerados) y en cualquier momento pueden pasar a engrosar las filas de los excluidos.

En segundo lugar, porque los problemas de empleo son sentidos como tales por el inmigrante<sup>9</sup>. El inmigrante económico considera el trabajo como una de sus primeras necesidades a satisfacer y más cuando carece de otros recursos alternativos como el subsidio de desempleo, apoyo familiar, etc. Así se demuestra al analizar los motivos que le llevan a Cáritas. El trabajo ocupa el segundo lugar en importancia después de los problemas legales. (El 28% de los que acudieron a Cáritas lo hicieron por problemas de trabajo, pudiendo sumar a este porcentaje los que acudieron para pedir ayuda para viajes cuyo fin era buscar trabajo y para solicitar información sobre trabajo).

En tercer y último lugar, por las múltiples implicaciones de esta forma de exclusión. La exclusión del empleo puede derivar en otras

---

<sup>9</sup> Aunque su concepto de crisis de empleo es diferente a la que atormenta a los autóctonos (de hecho, el déficit de mano de obra autóctona en determinados sectores se ha cubierto con población extranjera), es necesario considerarla tanto en su dimensión objetiva como subjetiva ya que, como dice Gaviria, la exclusión social debe expresarse y medirse respecto a las necesidades básicas. (GAVIRIA y otros, Op. cit.) Por tanto, en la medida en que el trabajo sea considerado una necesidad básica por el individuo habrá exclusión al no poder acceder a éste en los términos o con las condiciones que desea ese individuo específico.

formas de exclusión: legal, de la salud y la asistencia sanitaria, de la vivienda.

CUADRO Nº 6: SITUACION LABORAL

SITUACION LABORAL	CASOS	PORCENTAJE
1-TRABAJAN	55	12,673%
2-INCAPACITADOS,PENSIONISTAS	6	1,382%
3-EN ESPERA DE CONTRATO	49	11,290%
4-EN PARO	324	74,654%
TOTALES	434	100%

Como se observa en el cuadro, de los 434 individuos de los que se conoce su situación laboral, sólo el 12,67% trabajan. Las condiciones en que se realice el trabajo determinarán su condición de excluidos, precarizados o integrados laboralmente. El 29,94% de los que trabajan lo hacen sin contrato, por tanto, en la economía sumergida. De los que tienen contrato, en el 69,81% de los casos, este tiene una duración menor a 7 meses, estando en una situación precarizada y pudiendo convertirse en excluidos en un corto plazo de tiempo.

Además, los puestos que ocupan son de baja cualificación; implicando, en algunos casos, situaciones de subempleo si tenemos en cuenta los datos sobre nivel de estudios de los inmigrantes<sup>9</sup>: peón principalmente en la agricultura<sup>10</sup> aunque también de la construcción (74,29%), servicio doméstico (6,35%), venta ambulante (4,13%), hostelería (3,49%).

<sup>9</sup> Aunque en los expedientes analizados aparecen datos sobre la profesión del inmigrante (en la ficha tipo, en la fotocopia del pasaporte y, en algunos casos del permiso de trabajo donde el inmigrante puede indicar un máximo de dos actividades profesionales) no son muy fiables ya que cuando el inmigrante encuentra un trabajo no relacionado con la profesión que se indica en su permiso de trabajo, debe solicitar, con antelación, el cambio de actividad en su permiso. Los trámites burocráticos y "papeleo" que esto conlleva obligan al inmigrante a adoptar la estrategia de indicar en el permiso las actividades profesionales en las que tienen más posibilidades de trabajo y no tanto las que corresponderían a sus estudios. Por ello, los datos sobre profesiones del inmigrante se ajustan más a las ocupaciones que realizan que a su verdadera profesión.

<sup>10</sup> En Aragón y principalmente en la provincia de Zaragoza, ha sido el proceso de intensificación y modernización de las explotaciones agrarias y la ausencia de mano de obra joven y preparada en el sector agrícola lo que ha hecho necesaria estructuralmente la contratación de inmigrantes extranjeros procedentes de Tercer Mundo.



Los que están en paro representan el 74,65%, de ellos sólo el 1,06% reciben prestación económica por desempleo. El resto, es decir, prácticamente la mayoría no reciben subsidio- prestación por desempleo y, por tanto están excluidos laboralmente.

Los que están en espera de contrato (y, por tanto, aún en situación de exclusión) representan el 11,29% y ninguno de ellos recibe ningún tipo de prestación económica.

De los incapacitados y pensionistas (que representan el 1,38% del total) sólo una cuarta parte recibe algún tipo de pensión o ayuda.

CUADRO Nº7: SITUACION LABORAL Y PRESTACIONES ECONOMICAS

Prestación, ec.	SITUACION LABORAL				
	Trabaja	Incapacidad	Espera contrato	Parado	TOTAL
Sí	0%	25%	0%	1,06%	1,34%
En trámite	5,56%	0%	0%	4,79%	4,46%
No	94,44%	75%	100%	94,15%	94,2%
Totales:	100%	100%	100%	100%	100%

Los datos hablan por si solos y no hace falta añadir mucho más para poder constatar que la exclusión del empleo afecta a la casi totalidad del colectivo atendido por Cáritas.

### 3.4. La exclusión de la vivienda

Uno de los temas más desarrollados en la ficha-tipo de Cáritas es el de la vivienda. De ella se recogen datos como el tipo, el régimen de tenencia, el equipamiento, los problemas en la vivienda (ratas, muebles, humedad, ruina), el número de personas que conviven y los metros cuadrados (aunque no de todos ellos suelen recogerse datos).

La importancia que para Cáritas tiene la vivienda se demuestra también en el lugar que ocupan los problemas de vivienda en el ordenamiento que puede hacerse de los problemas detectados y que no fueron expresamente planteados por los inmigrantes. Para Cáritas los problemas de vivienda ocuparían el segundo lugar, después de los laborales, detectándolos en un 26,83% de los casos que acudían a Cáritas por otros motivos distintos a la vivienda. Los inmigrantes que acudieron a Cáritas por el problema de la vivienda sólo representan el 2,86% del total de demandas planteadas.

Ello implica que en el esquema de necesidades del mundo desarrollado la posesión de una vivienda adecuada es considerada una necesidad básica (de ahí que las condiciones de la vivienda en que vive el colectivo sean calificadas de especialmente graves y problemáticas), mientras que para el inmigrante ocupa un lugar secundario (lo importante para ellos es el trabajo y su situación legal).

Por tanto, al estudiar la exclusión de la vivienda no hay que obviar que tanto el equipamiento como las condiciones de la vivienda están en función, en determinados casos, de la priorización de necesidades domésticas que el inmigrante haga; así como de la estabilidad laboral del inmigrante, su nivel económico (al alcanzar mayor seguridad económica, el inmigrante tiende a alquilar un piso) y de su situación legal (aquellos que están en una situación jurídica más regularizada presentan un menor grado de necesidades insatisfechas en cuanto a la vivienda).

Veamos entonces cuáles son las características que presenta la exclusión de la vivienda tomando como referencia las necesidades que desde la perspectiva del mundo desarrollado (reflejada en la ficha de Cáritas), no han sido cubiertas en el colectivo y (habiendo considerado ya la priorización de necesidades del inmigrante) sus condicionamientos laborales y legales.

La exclusión de la vivienda puede adoptar diferentes formas y grados. De mayor a menor grado de exclusión tendríamos las siguientes formas de exclusión de la vivienda.

#### **A- No acceso a la vivienda o viviendo en infravivienda.**

En esta situación se encuentran:

- Los que viven en infravivienda o chabola
- Los que viven en el coche.
- Los que se encuentran en una institución que los acoge de manera temporal (de 3 a 10 días según las características del inmigrante -pensionista o no- y según el tipo de institución -albergue municipal o refugio-).

De los inmigrantes estudiados este grupo representa el 33,11% y de ellos más de la mitad está en la situación más extrema, sin domicilio. Serán los individuos que sufren un mayor grado de exclusión laboral y legal los que se encuentren en este grupo de excluidos de la vivienda. Los cuadros 9 y 10 son reveladores al respecto. El 92,86% de los que no tienen domicilio están excluidos del

empleo; y de los ilegales, algo más de la mitad están comprendidos en las diferentes categorías que adopta este primer tipo de exclusión de la vivienda

CUADRO Nº 8: DISTRIBUCION TIPO DE VIVIENDA

TIPO DE VIVIENDA	CASOS	PORCENTAJE
1-Sin domicilio	81	18,121%
2-Infravivienda, chabola	10	2,237%
3-Casa baja, parcela	19	4,251%
4-Prefabricada	0	0%
5-Piso	268	59,955%
6-Pensión	12	2,685%
7-Albergue	55	12,304%
8-Coche	2	0,447%
TOTAL	447	100,000%

CUADRO Nº 9: TIPO DE VIVIENDA Y SITUACION LABORAL

SITUACION LABORAL	TIPO DE VIVIENDA								TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	7,14%	0%	23,53%	•%	17,15%	0%	3,7%	0%	12,87%
2	1,43%	10%	0%	•%	0,84%	8,33%	0%	0%	1,24%
3	7,14%	10%	17,65%	•%	12,55%	0%	7,41%	0%	10,64%
4	84,29%	80%	58,82%	•%	69,46%	91,67%	88,89%	100%	75,25%
Total:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

CUADRO Nº 10: SITUACION LEGAL Y TIPO DE VIVIENDA

SITUACION LEGAL	TIPO DE VIVIENDA								TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	
1	41,46%	17,39%	11,54%	18,53%	16,67%	0%	10,61%	0%	18,65%
2	4,88%	0%	0%	2,7%	0%	0%	1,52	0%	2,33%
3	4,88%	4,35%	0%	3,09%	0%	0%	12,12%	0%	4,43%
4	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
5	43,9%	52,17%	84,62%	55,98%	50%	100%	71,21%	100%	59,44%
6	0%	4,35%	0%	3,47%	16,67%	0%	0%	0%	2,56%
7	2,44%	21,74%	3,85%	15,83%	16,67%	0%	4,55%	0%	12,12%
8	2,44%	0%	0%	0,39%	0%	0%	0%	0%	0,47%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Hay que sospechar de la existencia de un posible sesgo de los datos referidos a tipo de vivienda producido por el hecho de que los inmigrantes, debido a la necesidad de poseer una dirección para recibir notificaciones legales, a veces dan una dirección que, puede no coincidir con su verdadero lugar de residencia. Tal vez, esto se

refleje en los altos porcentajes de inmigrantes con problemas legales y en renovación de papeles que dicen vivir en un piso (porcentaje que supera al de los legales viviendo en piso).

### **B- No acceso a la propiedad.**

Este aspecto y los siguientes obedecen principalmente a las necesidades del mundo desarrollado. En España, concretamente, el acceso a la propiedad es una necesidad importante a satisfacer si la contrastamos con otros países en los que el porcentaje de alquileres es mayor.

En este grupo podría hablarse de precarización en el acceso a la vivienda, ya que incluye individuos que de una u otra manera han accedido a la vivienda. Su exclusión, por tanto, no es de la vivienda sino de la propiedad de ésta.

Dentro de este tipo de exclusión incluiríamos a:

- Los individuos que viviendo en piso, no lo tienen en propiedad sino alquilado, asaltado o cedido por los familiares o amigos

- Los individuos que viven en casa baja o parcela (situadas principalmente en el campo), alquilada, asaltada o cedida por el empleador. Esta última situación según estudios realizados por el colectivo IOE, puede conllevar una serie de contraprestaciones negativas para el trabajador como la reducción del salario, el deber de vigilar la propiedad y la obligación de compartir la vivienda con otros trabajadores.

- Los individuos que viven en pensión y que, lógicamente es una situación transitoria.

De estas tres casuísticas, la que predomina en el colectivo estudiado es la primera. La modalidad de convivencia más habitual (como se veía en el cuadro nº 8) es compartir piso entre varios amigos. El 59,95% están en esta situación. De ellos, el 65,13% lo tienen alquilado (dado que dentro del grupo que vive en piso alquilado el 72,42% están en paro, es de suponer que existirán problemas para pagar los alquileres) y el 33,85% vive de forma gratuita a ser acogido por familiares y amigos. La solidaridad étnica y las redes sociales además de explicar la inmigración amortiguan sus problemas en el país de destino. En ningún caso el piso se tiene en propiedad.

CUADRO Nº 11: TIPO DE VIVIENDA Y FORMA DE TENENCIA

TENENCIA	TIPO DE VIVIENDA							
	1	2	3	5	6	7	8	TOTAL
1-Sin vivienda	98,73%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	21,94%
2-Propiedad	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3-Pensión	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	2,22%
4-Alquilada	0%	0%	8,33%	65,13%	0%	0%	0%	35,56%
5-Cedida	0%	10%	66,67%	33,85%	0%	0%	0%	20,83%
6-Asaltada	1,27%	90%	25,00%	1,03%	0%	0%	0%	4,17%
7-Institución	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	15,28%
Total	100%	100%	100%	100	100%	100%	100%	100%

### C-No acceso a los equipamientos más básicos del hogar.

Dentro de este tipo de exclusión se incluyen:

- Todos aquellos que están comprendidos en la primera forma de exclusión (salvo los que se alojan temporalmente en el albergue). Son individuos que, al no tener vivienda o vivir en infravivienda, lógicamente carecen de todos los equipamientos básicos del hogar (agua corriente, WC, electricidad, ducha, calefacción, teléfono).

- Parte de los precarizados que, viviendo en piso, casa baja o parcela no cuentan con algunos de los equipamientos nombrados; tratándose, por tanto, de viviendas inadecuadas.

CUADRO Nº 12: EQUIPAMIENTO DE LAS VIVIENDAS

CARENCIA	% DE VIVIENDAS
Sin agua corriente	0,65
Sin W. C.	5,84
Sin electricidad	9,09
Sin ducha	18,83
Sin calefacción	67,10
Sin teléfono	74,19

### D-No acceso a la independencia espacial y a la intimidad en el hogar.

Nos referimos a las condiciones de hacinamiento en que viven algunos inmigrantes (como es el caso de una infravivienda asaltada en la que viven veinte personas o de dos grupos de seis personas cada uno que viven en coche) o a situaciones en las que el número de individuos es, sino tan extremo como en el caso anterior, si inadecuado para las características de la vivienda; obligando a que sus ocupantes compartan habitación entre varios o inclu-

so a habilitar otra dependencia de la casa como puede ser el salón (parte más pública de la casa) como habitación.

El 62,11% de los individuos analizados conviven con cuatro o más personas. Teniendo en cuenta que hay un alto porcentaje de solteros; que el núcleo de convivencia dominante es el piso; que el número de habitaciones con que cuentan actualmente, y por término medio, los pisos en nuestro país es de dos o tres; y que, además, el inmigrante accede principalmente a aquellos pisos más baratos, con menos equipamientos y, generalmente son también, más pequeños; las anteriores cifras pueden estar reflejando un alto grado de exclusión de la independencia espacial y la intimidad en el hogar.

### 3.5. La exclusión de la asistencia sanitaria y de la salud

La salud debe considerarse como un derecho primario de todas las personas; pero, es patente, que en ninguna sociedad todos sus miembros ejercen ese derecho en las mismas condiciones, pudiendo encontrarse individuos o grupos de individuos excluidos de la salud; tipo de exclusión que está relacionada directamente con la exclusión de la asistencia sanitaria.

Las personas integradas en el sistema sanitario no tienen el mismo nivel de integración de la salud, sino que existen grandes diferencias entre los distintos grupos sociales (por ejemplo según su clase social) en el acceso a los recursos sanitarios.

Todo esto se da, por supuesto, en el colectivo de inmigrantes extranjeros que están excluidos de la asistencia sanitaria y/o de la salud por la incidencia sobre ellos de otras formas de exclusión, siendo su acceso a la sanidad tan variado como sus situaciones legales y laborales y sus interrelaciones.

Se puede caracterizar su situación del siguiente modo:

- debido a su exclusión legal: la indefensión legal del grupo de los ilegales les excluye directamente de la cobertura sanitaria y casi de la salud por las condiciones de vida a las que su exclusión legal les conduce. Parte de los precarizados legales están excluidos de la asistencia sanitaria si no han cotizado a la Seguridad Social o, habiendo cotizado, han agotado el periodo de asistencia. Los legales pueden estar también excluidos si dicho periodo ha finalizado. Por supuesto, están integrados en la asistencia sanitaria todos aquellos inmigrantes que paguen un seguro privado y los asilados

mientras cuentan con la asistencia sanitaria gratuita a la que acceden por su situación como tales. Así de 318 inmigrantes extranjeros estudiados, el 45.28% no tiene ningún tipo de asistencia sanitaria. Al carecer de ella se producen problemas, cuando en determinada situación de urgencia médica el inmigrante no sabe donde acudir. (Aunque en los servicios de urgencia no se niega a nadie la asistencia sanitaria.)

- debido a la exclusión del trabajo. Todos aquellos excluidos del mercado de trabajo por su situación de parados de larga duración están excluidos de la asistencia sanitaria. Además las condiciones de trabajo de mercado secundario en que trabajan producen, por un lado, una mayor propensión a problemas sanitarios y, por otro lado, la exclusión de la asistencia sanitaria cuando trabajen sin cotizar a la Seguridad Social.

- debido a la exclusión de la vivienda. Se ha puesto de manifiesto la mala situación que presenta el colectivo en este terreno, la cual produce una incidencia negativa en la salud.

A pesar de todo, la existencia de demandas sanitarias es mínima. El inmigrante no suele acudir a Cáritas por problema de salud. sólo el 6,68% acudieron por este motivo, (porcentaje muy bajo si lo comparamos con los que acudieron por motivos legales o de trabajo). Además, Cáritas lo detectó en tres casos que aunque no acudieron por dicho motivo, sí tenían problemas de salud.

Estos problemas están relacionados u ocasionados principalmente por accidentes de tráfico, de trabajo y peleas. El 32,73% de 55 individuos con problemas de salud han sufrido estas situaciones que están condicionadas por a movilidad del inmigrante, sus malas condiciones de trabajo y la marginación de este colectivo que no sufre sólo psicológicamente el rechazo social. Otros problemas de salud importantes son los digestivos, presentes en un 14,54 % de los casos, y los respiratorios en un 12,73 %, lo cual se relaciona tanto con las inadecuadas condiciones de vida (trabajo y vivienda) como con las diferencias culturales, sobre todo en alimentación.

### 3.6. La exclusión en base al género: la mujer inmigrante

La exclusión en función del género se ejerce a través de distintos factores:

- del Estado, que ha plasmado a lo largo de la historia la exclusión de las mujeres, aunque en el primer mundo el camino hacia la

igualdad de las mujeres ante la ley prácticamente ha llegado a su fin.

- de la sociedad y/o de la cultura. Toda sociedad y toda cultura ha establecido la exclusión de las mujeres en base a valores, creencias e ideas, de distintos ámbitos. Por tanto, en el caso de la mujer inmigrante, su exclusión dependerá en primer lugar de la sociedad y cultura de origen, y, en segundo lugar, de la sociedad y cultura receptoras, y del "choque cultural" que representen las diferencias entre las dos.

- del mercado, que excluye a los que no producen ni consumen. Históricamente, la participación reconocida de la mujer en el mercado ha sido minoritaria o marginal. Así, el mercado determina también los problemas a los que se enfrenta la mujer inmigrante al no estar presente en él o estándolo a través de ocupaciones consideradas marginales y en condiciones también marginales.

Esta forma de exclusión no se ejerce, por supuesto, únicamente sobre el colectivo inmigrante, ni tampoco el colectivo de mujeres inmigrantes está solamente excluido por el hecho de ser mujer, de tal manera, que la mujer inmigrante posee una situación compleja en el terreno de la exclusión:

- excluida territorial de su país de origen, (a la que se añadiría la exclusión filosófica en el caso de las asiladas)

- excluida social en su país de origen al ser mujer. Hay que hacer constar las grandes diferencias sociales, culturales y religiosas entre los países del tercer mundo, por lo que las inmigrantes presentan una gran variedad de situaciones en este aspecto, no solo dependiendo del país sino también de su etnia

- posibles exclusiones en su sociedad de origen, bien por ser mujer bien por otros factores (exclusión de la educación, del trabajo, de la vivienda...)

De esta manera, la mujer inmigrante posee unas condiciones de partida que dificultan la integración<sup>11</sup>, aun sin añadirles las formas de exclusión a las que se enfrenta en la sociedad receptora, colocándola en una posición subordinada dentro de las relaciones de poder y determinada tanto por la clase como por el género y la etnia.

---

<sup>11</sup> En diversos estudios sobre la inmigración se destaca el papel que juega la mujer inmigrante en la integración de la familia, a pesar de todas las desventajas enumeradas (Véase a tal respecto SOLE, C. "La mujer inmigrante", Instituto de la mujer, Madrid, 1994.)



El colectivo de mujeres tiene una situación legal mucho más irregular que la de los hombres en la muestra estudiada: el porcentaje de mujeres ilegales triplica al de los hombres ilegales; el porcentaje de aquellas con problemas legales dobla al de hombres en la misma situación y el porcentaje de mujeres en situación legal es menos de la mitad que el que representan los legales en el colectivo de hombres.

Normalmente, la inmigración femenina se ha centrado en el proceso de reagrupamiento familiar, pero, en el caso que nos ocupa, no es la forma legal predominante, aunque presenta un alto porcentaje comparado con el de los hombres.

A pesar de su irregularidad legal, la proporción de mujeres que trabajan es cuatro veces más que la de los hombres que lo hacen. ¿Quiere decir esto que las mujeres inmigrantes son más proclives a caer en el mercado de trabajo secundario o irregular, y por tanto, trabajan sin la existencia de contrato y con peores condiciones de trabajo? <sup>12</sup>.

Con los datos que contamos así se constata, hecho que también se relaciona directamente con las ocupaciones que desempeñan las mujeres extranjeras inmigrantes. En este sentido, la realidad de la mujer inmigrante no difiere sustancialmente de la realidad de las mujeres autóctonas, ya que las inmigrantes únicamente están representadas en las ocupaciones que pueden denominarse femeninas y que están relacionadas con actividades asignadas a la mujer en diversos contextos culturales: en el servicio doméstico (el 40% de la mujeres frente al 1,73% de los hombres) y en la hostelería (el 23,33% de la mujeres frente al 4,20% de los hombres); mientras que los hombres desempeñan trabajos de peonaje. Trabajos todos ellos del mercado de trabajo secundario que se caracteriza por la baja cualificación y el alto grado de inestabilidad.

El desempeño de estas ocupaciones marginales en la sociedad autóctona y su situación irregular hace que el colectivo de mujeres sea más invisible que el de los hombre inmigrantes. <sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> "En el trabajo informal donde se halla gran parte del empleo migrante femenino, la relación entre el empleador y los empleados se regulan a través de acuerdos sociales y familiares y no a través de acuerdos laborales" (Ibid. pág. 32)

<sup>13</sup> Hacer constar el hecho de que parte del colectivo de mujeres no aparece ni en los archivos de Cáritas. Son, ya no excluidas, sino las marginadas, como las dedicadas a la prostitución, que por las características de su situación (conducta delictiva, persecución policial, visibilidad como problema, ilegalidad frecuente,...) son menos proclives a acudir a este tipo de servicio a pedir ayuda.

Por último, el 7,27% de los 55 casos que acudieron a Cáritas porque tenían problemas de salud, se referían al embarazo o parto próximo. En aquellas mujeres inmigrantes excluidas legalmente, y en las excluidas de la asistencia sanitaria el embarazo significa una serie de problemas añadidos, tanto para ella como para el futuro niño.

#### 4. Conclusiones

A través del análisis de 500 expedientes del Servicio de Inmigrantes de Cáritas Zaragoza se ha obtenido un conocimiento de las características de la inmigración extranjera más irregular y de las distintas formas que presentan de exclusión social, que se plasma en las siguientes conclusiones:

1-Los inmigrantes atendidos son mayoritariamente hombres, solteros, jóvenes (en torno a los 30 años), procedentes de Africa (85,2%) destacando el número de los originarios de Argelia, Marruecos, Gambia y Senegal.

2-Su nivel de estudios es bajo, teniendo un 60% un nivel de estudios primarios o menos. Del colectivo de estudios bajos destacan los gambianos que presentan la mayor tasa de analfabetismo. Por contra, los magrebíes destacan por su mayor nivel de estudios, sobre todo los marroquíes de los cuales un 43,5% posee estudios universitarios.

3-La exclusión social, como no acceso a determinados ámbitos de la realidad, afecta al inmigrante, en primer lugar territorialmente al excluirlo de su país de origen bien por ideas (asilo político) bien por motivos económicos (inmigrantes económicos). En el país de destino la exclusión afecta de formas muy diferentes y variadas al colectivo, sobre todo a los inmigrantes económicos ya que tienen la mayor parte de déficits que generan la exclusión.

4-El Estado establece los requisitos para la entrada y permanencia de los extranjeros en España; por tanto, actúa como factor exclusógeno de parte de la inmigración extranjera. Del colectivo estudiado, los excluidos legales estarían en torno al 10%. Entre los no-excluidos se incluyen por un lado, aquellos que están en situación legal (60%) y, por otro lado, los inmigrantes en lo que podríamos llamar precarización legal (o situaciones legales precarias), que pueden pasar en cualquier momento a la exclusión o a la integración legal.

5-La exclusión legal se presenta de forma distinta entre los sexos y según el país de origen. En cuanto al sexo, las mujeres tienen mayor tasa de ilegalidad (la cuarta parte) y la menor tasa de legalidad (12,50%), estando la mayor parte en situaciones legales precarias. En cuanto a la procedencia, el conjunto de los latinoamericanos tendría la menor proporción de personas integradas legalmente y la mayor de excluidos, (casi un 65% están en situación precaria). La proporción más alta de integrados legalmente está en los procedentes del Magreb, sobre todo en los marroquíes, ya que Argelia destaca por su alta proporción de excluidos legales. Los procedentes de Senegal destacan por su alto grado de irregularidad o precariedad.

6-Esta forma de exclusión es la que ha generado la visita a Cáritas para casi la mitad de los inmigrantes estudiados, lo que nos lleva a concluir que el colectivo presenta una inseguridad por la regulación legal existente. Esto hace que el colectivo esté siempre en las fronteras cuando si no dentro, de la exclusión.

7-La exclusión del empleo ha sido considerada como una de las más graves formas de exclusión social que afecta al inmigrante tanto en su dimensión cuantitativa (la exclusión del empleo afecta a casi la totalidad del colectivo) como afectiva (después de los problemas legales, los laborales generan más del 28% de las visitas a Cáritas) e implicativa (la exclusión del empleo puede determinar otro tipo de exclusiones: legal, de la vivienda, etc.).

8-La exclusión de la vivienda adopta diferentes formas que implican un mayor o menor grado de exclusión en función de la priorización de necesidades que al respecto tenga el inmigrante: no acceso a la vivienda o viviendo en infravivienda (el 33,11% está en esta situación), no acceso a la propiedad (que afecta a la totalidad del colectivo), no acceso a los equipamientos básicos del hogar y no acceso a la independencia espacial y a la intimidad en el hogar (casos de hacinamiento).

9-La exclusión de la asistencia sanitaria depende del tiempo de trabajo y de las cotizaciones a la Seguridad Social. Por tanto, se producen situaciones muy variadas entre el colectivo y, a la vez, un inmigrante puede pasar de una situación a otra muy rápidamente según cambie su situación legal y laboral. Casi la mitad del colectivo está excluido de la asistencia sanitaria. Además, las condiciones de vida de los inmigrantes económicos (condiciones de trabajo y de vivienda inadecuadas, situación legal irregular, etc.) favorecen la exclusión de la salud.

10-A pesar de lo difícil que resulta caracterizar a las mujeres inmigrantes, por su presencia minoritaria en el colectivo analizado (lo que hace que sus características no sean generalizables), resulta significativo la diferencia en cuanto a procedencia que presentan frente a los hombres inmigrantes. Las mujeres proceden en su mayor parte de Latinoamérica y de algún país de África, principalmente, de Cabo Verde y de Guinea Ecuatorial. Su escaso número les hace ser un fenómeno invisible, también producido por la marginalidad que tienen en el mercado de trabajo. Sobre ellas se ceban en mayor medida las distintas formas de exclusión analizadas, teniendo que añadir la exclusión que recae sobre ellas por ser mujeres. Por último, debemos añadir el choque cultural que se produce entre las culturas de origen de las mujeres inmigrantes y la cultura española.

Estos puntos evidencian la amplitud de los fenómenos de la exclusión y de la precarización social en la inmigración extranjera entre los que no existen unas claras fronteras. Su caracterización, sin embargo, es importante y necesaria para la elaboración de políticas de integración, ya que ésta sólo puede realizarse cuando el inmigrante pueda acceder a la vivienda, al trabajo, a una situación legal normalizada y en igualdad de condiciones entre los sexos.

## Bibliografía

- CARITAS ESPAÑOLA. *Entre culturas*, Boletín del programa de Inmigrantes de Cáritas española (nº 1 al 14, octubre 1992-febrero 1995), Madrid, Cáritas Española.
- COLECTIVO IOE. 1987: *Los inmigrantes en España*, Madrid, Cáritas Española.
- 1992: *Los inmigrantes extranjeros en Cataluña: Balance y perspectivas*, Barcelona, ICEM.
- GALLEGO, Carmen; SANZ, Angel. 1994: *Análisis de la inmigración extranjera en la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ponencia presentada al I Encuentro de inmigrantes extranjeros en Aragón (no publicada), Huesca.
- GAVIRIA, Mario. 1992: *La contradicción entre los precarizados y los excluidos españoles y los inmigrantes económicos*, en Revista Alfoz nº 91-92, Madrid, CIDUR.

- GAVIRIA, Mario y otros. 1992: *La exclusión. Aproximación a los tipos de excluidos en la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid.
- SOLE, Carlota. 1993: *Desigualdad y migraciones*, Primer Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza, Madrid, Argenteria.
- 1994: *La mujer inmigrante*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- VV.AA. 1992: *Inmigrantes bajo sospecha*, Revista Alfoz, nº 91-92, Madrid, CIDUR.

## **LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR DEL METAL DE ZARAGOZA**

DAVID PAC SALAS  
JOSÉ RAMÓN SOLANS SOLANO

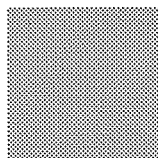
Se trata de recoger unas primeras pinceladas acerca de como se encuentran las relaciones entre empresarios y trabajadores a través de la información ofrecida por estos últimos.

### **Palabras clave:**

Relaciones laborales.  
Representación sindical.  
Sindicato en la empresa.  
Órganos de representación.  
Participación de los trabajadores.



# Relaciones laborales en el sector del metal de Zaragoza



David Pac Salas  
José Ramón Solans Solano

## 1. Introducción

**E**l estudio tiene como objetivo un primer acercamiento a la situación de las relaciones laborales en el sector del metal en Zaragoza. Esta basado en un cuestionario dirigido a representantes sindicales de CCOO en empresas del metal (aquí sólo se abordan las empresas de más de 50 trabajadores).

Un sábado por la mañana de Junio de 1993 se convocó a trabajadores afiliados a CCOO, en su casi totalidad miembros del Organismo de Representación Unitario de las empresas en las que trabajan, para responder a las preguntas del cuestionario elaborado, convocatoria a la que acudieron representantes de 27 empresas diferentes (no se convocó a ningún trabajador de G.M.), y que contestaron dicho cuestionario. Se prefirió hacerlo de esta forma por dos razones: una de economía de tiempo, y la otra de carácter metodológico, pues ya con anterioridad se había constatado que no todos los trabajadores entendían lo mismo al nombrarles las mismas categorías o conceptos. La muestra nos pareció suficientemente representativa, pues había en la sala trabajadores de la casi totalidad de las empresas zaragozanas del metal con una plantilla superior a 50 trabajadores.

La metodología y el cuestionario utilizados han sido una adaptación a nuestro ámbito a partir de la encuesta sobre relaciones laborales (ERLA) realizado por el Centre d'Estudis i Recerca Sindicals (CERES) de Barcelona y el Istituto di Ricerche Economiche e Sindacali (IRES) italiano.



## 2. Algunas pinceladas

Se trata de informar de los datos elementales más significativos emanados de las respuestas a distintas preguntas de diferentes apartados estructuradores del cuestionario

### 2.1. Los órganos de representación unitarios

Al total de nuestras empresas aquí estudiadas les corresponde como órgano de representación unitario (ORU) Comité de Empresa (CE), tal y como se desprende de la Ley 8/1980, Título II, Capítulo I, Sección 1ª. 'El Comité de Empresa es el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo para la defensa de sus intereses, constituyéndose en cada centro de trabajo cuyo censo sea de cincuenta o más trabajadores fijos'.

Las 27 empresas realizaron elecciones sindicales en 1990, en 2 no se celebraron elecciones sindicales en 1986 y una tercera no existía en este momento.

Como resultado de las elecciones sindicales de 1990 la mayoría de los miembros de los distintos CE provienen de las candidaturas presentadas por CCOO o UGT (no necesariamente todos ellos afiliados a la respectiva central sindical). El 80% de los miembros que suma el total de los CE pertenecen a candidaturas de CCOO o UGT, cifra ligeramente superior a la alcanzada tras las elecciones de 1986, aunque no en cantidad suficiente como para poder hablar de una variación significativa.

### 2.2. Estabilidad de los representantes

Tanto en el periodo que se inicia en 1986, como en el que se inicia en 1990 los CE que experimentaron bajas de sus miembros, en la casi totalidad de los casos como consecuencia de dimisiones voluntarias, rondan el 60% (en Catalunya, según los datos del CERES, esta cifra se eleva hasta casi el 80%), o lo que es lo mismo sólo en el 40% de los CE permanecen hasta el final del mandato los mismos trabajadores que lo inician.

El procedimiento más habitualmente utilizado para cubrir las bajas consiste en la sustitución por otro integrante de la candidatu-

ra, y casi nunca se utilizan las elecciones parciales como método de sustitución (6,7% de las bajas entre los elegidos en 1986 y 10,5% de las bajas entre los elegidos en 1990). Cabe destacar que para el periodo que se inicia en 1986 no se cubrieron el 40% de las bajas, cifra que se rebaja hasta el 31,6% para el siguiente periodo.

El comportamiento de las dos centrales sindicales mayoritarias es similar, teniendo en cuenta tanto el número de representantes alcanzados como el número de centros en los que alcanzan a tener algún representante.

### 2.3. Cotidianidad de los ORUs

Por medio de la pregunta ...

***Durante este año (1993 ¿Cuántas veces se ha reunido el Comité de Empresa o los Delegados de Personal?*** establecemos el número de reuniones trimestrales pudiéndose comparar con los resultados de la encuesta en Cataluña.

*Reuniones del Organismo de Representación Unitario (ORU) en 1993*

reuniones trimestrales	RRLmetal-93	Catalunya CERES
ninguna	0,0%	5,7%
De 1 a 3	40,7%	42,2%
De 4 a 6	25,9%	20,4%
Más de 7	33,3%	31,7%

Anotamos aquí que estas reuniones se refieren a plenos del CE, y que la mayoría de ellos se han dotado de una 'comisión ejecutiva' con reuniones, en la mayoría de los casos, semanales. Además se producen encuentros informales casi diarios entre trabajadores, más o menos representativos, pertenecientes a las distintas candidaturas. Esto hace que la cotidianidad de los CE dependa muy estrechamente de las relaciones informales mantenidas por y entre sus miembros.

***En el último año, ¿con qué frecuencia se han dirigido a la Dirección de la empresa los Delegados de personal o Comité para tratar sobre problemas surgidos en el taller, sección o área de trabajo?***

Muy amenudo ..... (8) 29,6%

A menudo .....	(5)	18,5%
Alguna vez .....	(9)	33,3%
Rara vez .....	(3)	11,1%
Nunca .....	(1)	3,7%

Parece que, por parte del CE, en bastantes casos, decrece el interés por aquellas cuestiones que están más cerca de las relaciones individuales de trabajo, o lo que es lo mismo, más alejadas de la totalidad de la plantilla, de la globalidad de las relaciones laborales.

#### 2.4. Las secciones sindicales de empresa

Si bien se aprecia una cierta vida sindical en todas las empresas de la muestra, está se desarrolla fundamentalmente a través del ORU. Pues la otra vía, la vía de las secciones sindicales de empresa (SSE), está escasamente desarrollada.

Solamente en doce de las 27 empresas hay secciones sindicales constituidas. La central sindical con más secciones sindicales constituidas es CCOO que aparece en 11 empresas (en siete hay además delegado sindical), le sigue UGT con 8 (delegado sindical en 5), coincidiendo secciones sindicales de ambas centrales en 7 empresas.

Además en todas las empresas el número de plenos llevados a cabo por las distintas secciones sindicales es menor que el número de plenos habidos del CE, y cuando los hay el número de asistentes es entre escaso a muy escaso.

#### 2.5. Relaciones dirección-representantes

En este apartado se ha intentado observar la implicación por parte de los sindicatos o/y órganos de representación de los trabajadores en las decisiones que toma la empresa.

A través del número de reuniones (tanto formales como informales) de la dirección de la empresa con el ORU o las SSE, información dada al ORU o SSE sobre diferentes aspectos, comportamiento de la dirección en la adopción de decisiones, formas de participación, etc. podemos observar las diferentes formas de "comprender" la relación dirección-representantes de los trabajadores,

o sea intentar descubrir como funciona el eje vertebrador de las relaciones laborales que se producen en el interior de las empresas.

### 2.5.1. Reuniones dirección-representantes

Ya sea de manera formal o informal, dirección de la empresa y ORU se reúnen, en la mayoría de los casos (24 de las 27), con una frecuencia mínima de una vez al mes. Y en 17 casos se suelen reunir más de una vez al mes, aunque no todos los meses se reúnan más de una vez.

Sin embargo, a nuestros encuestados, reuniones entre la dirección de la empresa y SSE, sólo les consta que se lleven a cabo en 10 empresas. Y de ellas solamente en dos con una frecuencia de una al mes, en un caso con la SSE de CCOO y en el otro con la SSE de UGT.

### 2.5.2. Actitud de la dirección

Si bien el tipo y número de reuniones que se celebran entre la dirección de la empresa y los distintos órganos de representación nos aporta información de lo cuantitativo de sus relaciones, lo cualitativo de estas relaciones vendrá influenciado, entre otras cuestiones, por la actitud o disposición con que la empresa afronta tales relaciones.

***En el último año, ¿la dirección de la empresa ha informado regularmente al Comité o Delegados y Sección Sindical sobre los siguientes aspectos?***

	dirección da información		situación económica	
	(nº abs)	%	(nº abs)	%
	(nº abs)	%		previsión de empleo
	(nº abs)	%		sanciones, despidos
	(nº abs)	%		
CE	(21) 77,8	(17) 63,0	(17) 63,0	
SSE	(1) 3,7	(1) 3,7	(4) 14,8	

Parece claro que las actitudes de la dirección hacia el CE o SSE son diferentes. No obstante, la información al CE es más regular en

aquellas empresas en las que hay constituidas secciones sindicales.

Por otra parte, el que en lo relativo a sanciones y despidos sea cuando más regularmente se informa a las SSE parece indicar que tal vez la dirección de las empresas entiendan que la función de las SSE estén más orientadas hacia las relaciones individuales de trabajo.

A pesar de los no demasiado altos porcentajes que nos ofrecen los datos respecto a la información regular dada por la dirección de la empresa, no parece que esta se niegue a mantener conversaciones sobre cualquier aspecto de las relaciones laborales. Sólo en cuatro casos nos aparecen negativas por parte de la dirección, dirigidas al CE, y, en estos casos, para abordar temas de 'organización de la producción', 'organización del trabajo', 'innovación tecnológica' y 'estabilidad en el empleo'.

El 77,8% de las empresas (21) da información sobre la aplicación del convenio y de otros acuerdos siempre que se le ha solicitado. Y solamente una no lo ha hecho así ni respecto al convenio, ni respecto a otros acuerdos.

### 2.5.3. Participación de los trabajadores

***En el último año, ¿cómo se ha comportado la Dirección de la empresa cuando se han adoptado decisiones sobre los siguientes aspectos?***

ASPECTOS (nº abs) %	por su cuenta		
	informa ORU	consulta ORU	negocia ORU
horas extras	(19) 70,4	(3) 11,1	(3) 11,1 (2) 7,4
calendario laboral, permisos	(2) 7,4	(2) 7,4	(3) 11,1 (18) 66,7
movilidad interna	(18) 66,7	(5) 18,5	(0) 0,0 (2) 7,4
aspectos: tecnológicos/organi.	(18) 66,7	(4) 14,8	(0) 0,0 (1) 3,7
formación obreros	(17) 63,0	(5) 18,5	(0) 0,0 (1) 3,7
formación resto trab	(17) 63,0	(4) 14,8	(0) 0,0 (1) 3,7
cambios categorías	(16) 59,3	(5) 18,5	(1) 3,7 (4) 14,8

Si bien en la mayoría de las empresas la información fluye hacia el CE, aunque no hacia las SSE, parece que la percepción, por

parte de nuestros encuestados, respecto a la participación real en la trayectoria de la empresa deja mucho que desear, excepción hecha para los aspectos relativos a calendario laboral y permisos.

De nuevo nos encontramos aquí con que la participación de los CE (consulta + negociación) se da más en aquellas empresas en las que hay constituidas SSE. Si bien no estamos en disposición de afirmar, pues no tenemos datos suficientes, si una mayor participación de los CE facilita la constitución de SSE, o si la constitución de SSE facilita la participación del CE, o, a caso, ambas cuestiones son producto de otra u otras variables.

En casi todas las empresas (18 de las 27) se han alcanzado acuerdos sobre diferentes cuestiones, distintos al convenio, durante el último año, sea firmados, sea no firmados, aunque predominan con mucho los acuerdos firmados, entre las que destacan: horarios y calendario anual, expedientes de regulación, turnos y aspectos diversos sobre seguridad e higiene.

La dirección de la empresa respeta habitualmente los acuerdos firmados, aunque en menor medida los acuerdos no firmados. Tal vez esto explique, en parte, el predominio de los acuerdos firmados.

Sin embargo, en este aspecto no aparece ninguna relación entre la existencia de SSE y el respeto a los acuerdos, escritos o no escritos, por parte de la dirección.

#### 2.5.4. Otros órganos de participación

Si bien, como hemos indicado, el CE y la SSE son vehículos por medio de los que se alcanza la participación de los trabajadores, existen otros comités o/y comisiones más específicos en los que participan los trabajadores, siendo el más común el comité de seguridad e higiene.

***De estas otras formas de participación, ¿cuales existen en tu centro de trabajo?***

FORMAS DE PARTICIPACION	RRLL-93	Catalunya
<i>Comité Seguridad e Higiene</i>	82,6	85,5
<i>Comité Valoración de Puestos</i>	11,8	20,1
<i>Comisión de Primas</i>	23,5	18,4
<i>Comisión Seguimiento Convenio</i>	33,3	30,1

Para el caso del comité de seguridad e higiene, la mayoría de nuestros encuestados, que en sus empresas existe tal comité, (aproximadamente el 75%) dicen que se reúne frecuentemente. Hay divergencia de opiniones respecto a la información que este comité recibe de la dirección, sólo el 36% manifiesta que la información que el comité recibe de la dirección es suficiente, para el resto es desde insuficiente hasta nula. Sin embargo, la cantidad de información recibida a penas influye en la frecuencia de las reuniones.

### 3. Para reflexionar

Si bien los sindicatos son el cauce a utilizar y utilizado por la mayoría de los trabajadores para su representación y participación en la trayectoria de la empresa, no parece que estos hayan conseguido ir más allá de lo que los propios trabajadores les dan, su representación para algunas cuestiones. En cuanto a participación, se encuentran bastante alejados de los techos posibilitados por el ordenamiento jurídico.

Las SSE como posibilidad organizativa en la empresa puesta a disposición de los sindicatos están poco implantadas y cuando lo están su vida interna merece más el calificativo de aletargamiento que de dinamismo.

El punto de desencuentro fundamental entre trabajadores y sindicatos tiene lugar en las vivencias cotidianas experimentadas por los trabajadores en sus actividades laborales concretas. Ni los sindicatos parece que se preocupen de los 'pequeños problemas' que les acontecen a los trabajadores en su puesto de trabajo, ni los trabajadores acuden a ellos, ni siquiera vía CE, para intentar resolverlos. Y, por lo mismo, la dirección, cuando le llega alguna queja de algún trabajador, resuelve la cuestión tratando directamente con el afectado, sin siquiera informar ni al CE, ni a las SSE constituidas.

Tal vez nos encontremos ante una situación para la que a menudo se utiliza la manida frase, 'la pescadilla que se muerde la cola'. Como los sindicatos no se preocupan de los intereses más primarios e inmediatos de los trabajadores, estos tampoco van a interesarse por los sindicatos. Viceversa, como los trabajadores, mayoritariamente, no entran a formar parte de los sindicatos, estos tampoco se interesan por los problemas, más o menos, individuales de los trabajadores concretos. Ahora bien, la mayoría de las pescadillas que se muerden la cola acaban siendo trinchadas.

## **LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR DEL METAL DE ZARAGOZA**

DAVID PAC SALAS  
JOSÉ RAMÓN SOLANS SOLANO

Se trata de recoger unas primeras pinceladas acerca de como se encuentran las relaciones entre empresarios y trabajadores a través de la información ofrecida por estos últimos.

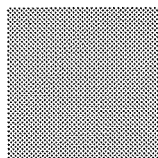
### **Palabras clave:**

Relaciones laborales.  
Representación sindical.  
Sindicato en la empresa.  
Órganos de representación.  
Participación de los trabajadores.





# Relaciones laborales en el sector del metal de Zaragoza



David Pac Salas  
José Ramón Solans Solano

## 1. Introducción

**E**l estudio tiene como objetivo un primer acercamiento a la situación de las relaciones laborales en el sector del metal en Zaragoza. Esta basado en un cuestionario dirigido a representantes sindicales de CCOO en empresas del metal (aquí sólo se abordan las empresas de más de 50 trabajadores).

Un sábado por la mañana de Junio de 1993 se convocó a trabajadores afiliados a CCOO, en su casi totalidad miembros del Organismo de Representación Unitario de las empresas en las que trabajan, para responder a las preguntas del cuestionario elaborado, convocatoria a la que acudieron representantes de 27 empresas diferentes (no se convocó a ningún trabajador de G.M.), y que contestaron dicho cuestionario. Se prefirió hacerlo de esta forma por dos razones: una de economía de tiempo, y la otra de carácter metodológico, pues ya con anterioridad se había constatado que no todos los trabajadores entendían lo mismo al nombrarles las mismas categorías o conceptos. La muestra nos pareció suficientemente representativa, pues había en la sala trabajadores de la casi totalidad de las empresas zaragozanas del metal con una plantilla superior a 50 trabajadores.

La metodología y el cuestionario utilizados han sido una adaptación a nuestro ámbito a partir de la encuesta sobre relaciones laborales (ERLA) realizado por el Centre d'Estudis i Recerca Sindicals (CERES) de Barcelona y el Istituto di Ricerche Economiche e Sindacali (IRES) italiano.

## 2. Algunas pinceladas

Se trata de informar de los datos elementales más significativos emanados de las respuestas a distintas preguntas de diferentes apartados estructuradores del cuestionario

### 2.1. Los órganos de representación unitarios

Al total de nuestras empresas aquí estudiadas les corresponde como órgano de representación unitario (ORU) Comité de Empresa (CE), tal y como se desprende de la Ley 8/1980, Título II, Capítulo I, Sección 1ª. 'El Comité de Empresa es el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo para la defensa de sus intereses, constituyéndose en cada centro de trabajo cuyo censo sea de cincuenta o más trabajadores fijos'.

Las 27 empresas realizaron elecciones sindicales en 1990, en 2 no se celebraron elecciones sindicales en 1986 y una tercera no existía en este momento.

Como resultado de las elecciones sindicales de 1990 la mayoría de los miembros de los distintos CE provienen de las candidaturas presentadas por CCOO o UGT (no necesariamente todos ellos afiliados a la respectiva central sindical). El 80% de los miembros que suma el total de los CE pertenecen a candidaturas de CCOO o UGT, cifra ligeramente superior a la alcanzada tras las elecciones de 1986, aunque no en cantidad suficiente como para poder hablar de una variación significativa.

### 2.2. Estabilidad de los representantes

Tanto en el periodo que se inicia en 1986, como en el que se inicia en 1990 los CE que experimentaron bajas de sus miembros, en la casi totalidad de los casos como consecuencia de dimisiones voluntarias, rondan el 60% (en Catalunya, según los datos del CERES, esta cifra se eleva hasta casi el 80%), o lo que es lo mismo sólo en el 40% de los CE permanecen hasta el final del mandato los mismos trabajadores que lo inician.

El procedimiento más habitualmente utilizado para cubrir las bajas consiste en la sustitución por otro integrante de la candidatu-

ra, y casi nunca se utilizan las elecciones parciales como método de sustitución (6,7% de las bajas entre los elegidos en 1986 y 10,5% de las bajas entre los elegidos en 1990). Cabe destacar que para el periodo que se inicia en 1986 no se cubrieron el 40% de las bajas, cifra que se rebaja hasta el 31,6% para el siguiente periodo.

El comportamiento de las dos centrales sindicales mayoritarias es similar, teniendo en cuenta tanto el número de representantes alcanzados como el número de centros en los que alcanzan a tener algún representante.

### 2.3. Cotidianidad de los ORUs

Por medio de la pregunta ...

***Durante este año (1993 ¿Cuántas veces se ha reunido el Comité de Empresa o los Delegados de Personal?*** establecemos el número de reuniones trimestrales pudiéndose comparar con los resultados de la encuesta en Cataluña.

*Reuniones del Organismo de Representación Unitario (ORU) en 1993*

reuniones trimestrales	RRLmetal-93	Catalunya CERES
ninguna	0,0%	5,7%
De 1 a 3	40,7%	42,2%
De 4 a 6	25,9%	20,4%
Más de 7	33,3%	31,7%

Anotamos aquí que estas reuniones se refieren a plenos del CE, y que la mayoría de ellos se han dotado de una 'comisión ejecutiva' con reuniones, en la mayoría de los casos, semanales. Además se producen encuentros informales casi diarios entre trabajadores, más o menos representativos, pertenecientes a las distintas candidaturas. Esto hace que la cotidianidad de los CE dependa muy estrechamente de las relaciones informales mantenidas por y entre sus miembros.

***En el último año, ¿con qué frecuencia se han dirigido a la Dirección de la empresa los Delegados de personal o Comité para tratar sobre problemas surgidos en el taller, sección o área de trabajo?***

Muy amenudo ..... (8) 29,6%

A menudo .....	(5)	18,5%
Alguna vez .....	(9)	33,3%
Rara vez .....	(3)	11,1%
Nunca .....	(1)	3,7%

Parece que, por parte del CE, en bastantes casos, decrece el interés por aquellas cuestiones que están más cerca de las relaciones individuales de trabajo, o lo que es lo mismo, más alejadas de la totalidad de la plantilla, de la globalidad de las relaciones laborales.

#### 2.4. Las secciones sindicales de empresa

Si bien se aprecia una cierta vida sindical en todas las empresas de la muestra, está se desarrolla fundamentalmente a través del ORU. Pues la otra vía, la vía de las secciones sindicales de empresa (SSE), está escasamente desarrollada.

Solamente en doce de las 27 empresas hay secciones sindicales constituidas. La central sindical con más secciones sindicales constituidas es CCOO que aparece en 11 empresas (en siete hay además delegado sindical), le sigue UGT con 8 (delegado sindical en 5), coincidiendo secciones sindicales de ambas centrales en 7 empresas.

Además en todas las empresas el número de plenos llevados a cabo por las distintas secciones sindicales es menor que el número de plenos habidos del CE, y cuando los hay el número de asistentes es entre escaso a muy escaso.

#### 2.5. Relaciones dirección-representantes

En este apartado se ha intentado observar la implicación por parte de los sindicatos o/y órganos de representación de los trabajadores en las decisiones que toma la empresa.

A través del número de reuniones (tanto formales como informales) de la dirección de la empresa con el ORU o las SSE, información dada al ORU o SSE sobre diferentes aspectos, comportamiento de la dirección en la adopción de decisiones, formas de participación, etc. podemos observar las diferentes formas de "comprender" la relación dirección-representantes de los trabajadores,

o sea intentar descubrir como funciona el eje vertebrador de las relaciones laborales que se producen en el interior de las empresas.

### 2.5.1. Reuniones dirección-representantes

Ya sea de manera formal o informal, dirección de la empresa y ORU se reúnen, en la mayoría de los casos (24 de las 27), con una frecuencia mínima de una vez al mes. Y en 17 casos se suelen reunir más de una vez al mes, aunque no todos los meses se reúnan más de una vez.

Sin embargo, a nuestros encuestados, reuniones entre la dirección de la empresa y SSE, sólo les consta que se lleven a cabo en 10 empresas. Y de ellas solamente en dos con una frecuencia de una al mes, en un caso con la SSE de CCOO y en el otro con la SSE de UGT.

### 2.5.2. Actitud de la dirección

Si bien el tipo y número de reuniones que se celebran entre la dirección de la empresa y los distintos órganos de representación nos aporta información de lo cuantitativo de sus relaciones, lo cualitativo de estas relaciones vendrá influenciado, entre otras cuestiones, por la actitud o disposición con que la empresa afronta tales relaciones.

***En el último año, ¿la dirección de la empresa ha informado regularmente al Comité o Delegados y Sección Sindical sobre los siguientes aspectos?***

	dirección da información		situación económica	
	(nº abs)	%	(nº abs)	%
	(nº abs)	%		previsión de empleo
	(nº abs)	%		sanciones, despidos
	(nº abs)	%		
CE	(21) 77,8	(17) 63,0	(17) 63,0	
SSE	(1) 3,7	(1) 3,7	(4) 14,8	

Parece claro que las actitudes de la dirección hacia el CE o SSE son diferentes. No obstante, la información al CE es más regular en

aquellas empresas en las que hay constituidas secciones sindicales.

Por otra parte, el que en lo relativo a sanciones y despidos sea cuando más regularmente se informa a las SSE parece indicar que tal vez la dirección de las empresas entiendan que la función de las SSE estén más orientadas hacia las relaciones individuales de trabajo.

A pesar de los no demasiado altos porcentajes que nos ofrecen los datos respecto a la información regular dada por la dirección de la empresa, no parece que esta se niegue a mantener conversaciones sobre cualquier aspecto de las relaciones laborales. Sólo en cuatro casos nos aparecen negativas por parte de la dirección, dirigidas al CE, y, en estos casos, para abordar temas de 'organización de la producción', 'organización del trabajo', 'innovación tecnológica' y 'estabilidad en el empleo'.

El 77,8% de las empresas (21) da información sobre la aplicación del convenio y de otros acuerdos siempre que se le ha solicitado. Y solamente una no lo ha hecho así ni respecto al convenio, ni respecto a otros acuerdos.

### 2.5.3. Participación de los trabajadores

***En el último año, ¿cómo se ha comportado la Dirección de la empresa cuando se han adoptado decisiones sobre los siguientes aspectos?***

ASPECTOS (nº abs) %	por su cuenta		
	informa ORU	consulta ORU	negocia ORU
horas extras	(19) 70,4	(3) 11,1	(3) 11,1 (2) 7,4
calendario laboral, permisos	(2) 7,4	(2) 7,4	(3) 11,1 (18) 66,7
movilidad interna	(18) 66,7	(5) 18,5	(0) 0,0 (2) 7,4
aspectos: tecnológicos/organi.	(18) 66,7	(4) 14,8	(0) 0,0 (1) 3,7
formación obreros	(17) 63,0	(5) 18,5	(0) 0,0 (1) 3,7
formación resto trab	(17) 63,0	(4) 14,8	(0) 0,0 (1) 3,7
cambios categorías	(16) 59,3	(5) 18,5	(1) 3,7 (4) 14,8

Si bien en la mayoría de las empresas la información fluye hacia el CE, aunque no hacia las SSE, parece que la percepción, por

parte de nuestros encuestados, respecto a la participación real en la trayectoria de la empresa deja mucho que desear, excepción hecha para los aspectos relativos a calendario laboral y permisos.

De nuevo nos encontramos aquí con que la participación de los CE (consulta + negociación) se da más en aquellas empresas en las que hay constituidas SSE. Si bien no estamos en disposición de afirmar, pues no tenemos datos suficientes, si una mayor participación de los CE facilita la constitución de SSE, o si la constitución de SSE facilita la participación del CE, o, a caso, ambas cuestiones son producto de otra u otras variables.

En casi todas las empresas (18 de las 27) se han alcanzado acuerdos sobre diferentes cuestiones, distintos al convenio, durante el último año, sea firmados, sea no firmados, aunque predominan con mucho los acuerdos firmados, entre las que destacan: horarios y calendario anual, expedientes de regulación, turnos y aspectos diversos sobre seguridad e higiene.

La dirección de la empresa respeta habitualmente los acuerdos firmados, aunque en menor medida los acuerdos no firmados. Tal vez esto explique, en parte, el predominio de los acuerdos firmados.

Sin embargo, en este aspecto no aparece ninguna relación entre la existencia de SSE y el respeto a los acuerdos, escritos o no escritos, por parte de la dirección.

#### 2.5.4. Otros órganos de participación

Si bien, como hemos indicado, el CE y la SSE son vehículos por medio de los que se alcanza la participación de los trabajadores, existen otros comités o/y comisiones más específicos en los que participan los trabajadores, siendo el más común el comité de seguridad e higiene.

***De estas otras formas de participación, ¿cuales existen en tu centro de trabajo?***

FORMAS DE PARTICIPACION	RRLL-93	Catalunya
<i>Comité Seguridad e Higiene</i>	82,6	85,5
<i>Comité Valoración de Puestos</i>	11,8	20,1
<i>Comisión de Primas</i>	23,5	18,4
<i>Comisión Seguimiento Convenio</i>	33,3	30,1



Para el caso del comité de seguridad e higiene, la mayoría de nuestros encuestados, que en sus empresas existe tal comité, (aproximadamente el 75%) dicen que se reúne frecuentemente. Hay divergencia de opiniones respecto a la información que este comité recibe de la dirección, sólo el 36% manifiesta que la información que el comité recibe de la dirección es suficiente, para el resto es desde insuficiente hasta nula. Sin embargo, la cantidad de información recibida a penas influye en la frecuencia de las reuniones.

### 3. Para reflexionar

Si bien los sindicatos son el cauce a utilizar y utilizado por la mayoría de los trabajadores para su representación y participación en la trayectoria de la empresa, no parece que estos hayan conseguido ir más allá de lo que los propios trabajadores les dan, su representación para algunas cuestiones. En cuanto a participación, se encuentran bastante alejados de los techos posibilitados por el ordenamiento jurídico.

Las SSE como posibilidad organizativa en la empresa puesta a disposición de los sindicatos están poco implantadas y cuando lo están su vida interna merece más el calificativo de aletargamiento que de dinamismo.

El punto de desencuentro fundamental entre trabajadores y sindicatos tiene lugar en las vivencias cotidianas experimentadas por los trabajadores en sus actividades laborales concretas. Ni los sindicatos parece que se preocupen de los 'pequeños problemas' que les acontecen a los trabajadores en su puesto de trabajo, ni los trabajadores acuden a ellos, ni siquiera vía CE, para intentar resolverlos. Y, por lo mismo, la dirección, cuando le llega alguna queja de algún trabajador, resuelve la cuestión tratando directamente con el afectado, sin siquiera informar ni al CE, ni a las SSE constituidas.

Tal vez nos encontremos ante una situación para la que a menudo se utiliza la manida frase, 'la pescadilla que se muerde la cola'. Como los sindicatos no se preocupan de los intereses más primarios e inmediatos de los trabajadores, estos tampoco van a interesarse por los sindicatos. Viceversa, como los trabajadores, mayoritariamente, no entran a formar parte de los sindicatos, estos tampoco se interesan por los problemas, más o menos, individuales de los trabajadores concretos. Ahora bien, la mayoría de las pescadillas que se muerden la cola acaban siendo trinchadas.

## LA APLICACION JUDICIAL DEL ARTICULO 41 DE LA LET, DE MODIFICACION SUSTANCIAL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

ROSA ISABEL SANTOS FERNÁNDEZ  
PROFESORA DEL AREA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

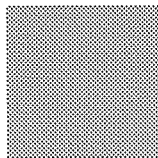
La convivencia de empresas de diversa nacionalidad en el mercado internacional revela a diario la importancia de la normativa laboral como factor determinante de la competitividad empresarial. En el marco flexibilizador de la reforma del mercado de trabajo, el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores se ha visto acompañado de un interesante cambio de perspectiva, toda vez que, en su aplicación, ha pasado de ser un "instrumento reaccional" a ser un "instrumento preventivo", válido para permitir la normal adaptación de las relaciones de trabajo a las transformaciones del mercado y de la demanda.

### Palabras clave:

Modificación sustancial, condiciones contractuales, flexibilidad, competitividad, causalidad, justificación.



# La aplicación judicial del artículo 41 de la LET, de modificación sustancial de las condiciones de trabajo



Rosa I. Santos Fernández<sup>1</sup>

## I. La regulación del artículo 41 en el contexto de la reforma del mercado de trabajo

Sobradamente conocido es que la reforma del mercado de trabajo buscaba equilibrar los derechos derivados para el trabajador del contrato de trabajo con la necesidad ineludible de flexibilizar la normativa nacional en lo concerniente a la gestión de los recursos humanos, como instrumento de convergencia con nuestros homólogos europeos<sup>2</sup>.

Al margen de la adaptación formal, la convivencia de empresas de distintas nacionalidades en los mercados internacionales, y principalmente, en el mercado europeo, ha revelado la importancia de la normativa laboral como factor de competitividad, demostrando cómo las empresas procedentes de países con regulaciones más flexibles resultan en la práctica más competitivas; de ahí que la adaptación de nuestra legislación en cuanto a los preceptos particularmente referidos a la flexibilización de las relaciones de trabajo -ya fuera mediante la incorporación de factores de flexibilidad de entrada, interna o de salida- constituyeran el objeto principal de la reforma legislativa.

---

<sup>1</sup> Profesora del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Zaragoza.

<sup>2</sup> Pedrajas Moreno, Abdón.; "Modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo", en AA.VV. (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, págs. 360 y siguientes.

La modificación sustancial de las condiciones de trabajo es, junto con la movilidad geográfica y funcional, aspecto esencial de la denominada regla de movilidad interna o factor de flexibilidad interna, y se contrapone tanto a la movilidad de entrada, relativa a la colocación y a la contratación, como a la flexibilidad de salida que atiende en exclusividad al régimen de los despidos.

En su versión anterior, "la dirección de la empresa, cuando *existieran* probadas razones técnicas, organizativas o productivas, *podía* acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, que de no ser aceptadas por los representantes legales de los trabajadores *habrían* de ser aprobadas por la autoridad laboral", quedando las modificaciones condicionadas al criterio de la autoridad administrativa, que se arrogaba por voluntad legal una potestad de naturaleza quasijurisdiccional<sup>3</sup> dotada de una importante dosis de discrecionalidad<sup>4</sup>.

El intervencionismo administrativo había recibido importantes críticas toda vez que en la práctica aparejaba una habilitación general<sup>5</sup> a la Administración pública, para penetrar o intervenir en la relación empresario/trabajador, ejercitando un arbitraje público de carácter obligatorio de claros matices jurisdiccionales<sup>6</sup>; de ahí que

---

<sup>3</sup> Rodríguez Piñero, M.; "La movilidad del trabajo dentro de la empresa". AA.VV. *Movilidad del trabajo*, CEOE, Madrid, 1983; pág. 40; Rivero Lamas, J.; *Limitaciones de los poderes empresariales y democracia industrial*, Universidad de Zaragoza, 1986, págs. 106 y 109; Cruz Villalón, J.; *Las modificaciones de la prestación de trabajo*, MTSS, Madrid, 1983, pág. 288; Fernández Domínguez, J.J.; *Expedientes de Regulación de Empleo*, Trotta, Madrid, 1993, pág. 166.

<sup>4</sup> En este sentido. Rodríguez Piñero, M.; "La movilidad del trabajo ...", op. cit.; en AA.VV. *Movilidad del trabajo*, CEOE, Madrid, 1983; pág. 48 Cruz Villalón, J. *Las modificaciones ...*, op. cit.; MTSS, Madrid, 1983, pág. 288; Rivero Lamas, J.; *Limitaciones de los poderes empresariales ...*, op. cit.; Universidad de Zaragoza, 1986, págs. 106 y 109; García Fernández, M.; "Autorización administrativa e intervención judicial en los despidos por causas económicas y tecnológicas", I Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Málaga, 1980, pág. 345; Ortiz Lallana, M.C.; *La extinción del contrato de trabajo por imposibilidad sobrevenida*, Madrid, 1985, pág. 152; Sánchez Cervera Senra, J.M.; "Resolución administrativa del expediente de crisis", en AA.VV. *Diecisiete lecciones sobre fuerza mayor, crisis de trabajo, reconversión y desempleo*, págs. 177 y 178; Fernández Domínguez, J.J.; *Expedientes de ...*, op. cit., Trotta, Madrid, 1993, pág. 166.

<sup>5</sup> Rivero Lamas, J.; *Limitaciones de los poderes empresariales ...*, op. cit.; Universidad de Zaragoza, 1986, pág. 109

<sup>6</sup> Rodríguez Piñero, M.; "La movilidad del trabajo ...", op. cit.; en AA.VV. *Movilidad del trabajo*, CEOE, Madrid, 1983; págs. 42, 44, 48 y 53.; Cruz Villalón, J. *Las modificaciones ...*, op. cit.; MTSS, Madrid, 1983, pág. 288; Rivero Lamas, J.; *Limitaciones de los poderes empresariales ...*, op. cit.; Universidad de Zaragoza,

se intentara por todos los medios sustituir la intervención administrativa previa por el control judicial *ex post* de la decisión empresarial<sup>7</sup>.

Esta "desadministrativización" constituyó, en su día, la novedad esencial de la regulación actual, y no sólo porque confiere al empresario potestad unilateral para decidir el cambio, con plena ejecutividad, tan solo condicionada a un control judicial *ex post* en caso de existir reclamación, sino porque se vio acompañada de un interesante cambio de perspectiva por cuanto la modificación de las condiciones de trabajo se revela no ya como "instrumento reaccional", sino también como instrumento "preventivo", acercándonos a lo que la doctrina francesa ha denominado "gestión prévisionnelle", donde, como explica Del Rey "la modificación es una estrategia activa, agresiva e innovadora, que se adelanta a los condicionamientos del mercado"<sup>8</sup>.

Sin despreciar la importancia de la diferenciación entre modificaciones individuales y colectivas, que aparejó la creación de diversas dinámicas procedimentales, y al margen de aquélla que como decíamos, constituyó en su día la principal novedad de la regulación actual del artículo 41, el principal cambio se ha revelado *a posteriori*, siempre con motivo de la interpretación jurisprudencial de las causas justificativas, de la misma manera que está aconteciendo respecto de los despidos colectivos, individuales o plurales por razones objetivas.

Siendo los anteriores temas capitales en la decisión modificativa de las condiciones de trabajo, intentaremos abordarlos, aunque brevemente, para agotar debidamente el contenido del régimen legal de las modificaciones sustanciales.

---

1986, pág. 109; Fernández Domínguez, J.J.; *Expedientes de ...*, op. cit., Trotta, Madrid, 1993, pág. 149.

<sup>7</sup> Esta era la filosofía del Documento que el Gobierno envió al Consejo Económico y Social con fecha de 1 de abril de 1993, que fue sustancialmente asumida por el CES en el Dictamen que se le había solicitado y que se plasmó finalmente en la redacción actual del artículo 41 LET. La evolución del contenido del artículo 41 se puede consultar en Pedrajas Moreno, Abdón.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, págs. 361 a 363, quien realiza al respecto un excelente ejercicio de síntesis.

<sup>8</sup> Del Rey Guanter, Salvador.; "Movilidad funcional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo", en AA.VV. (Dir. Alarcón Caracuel, M.R.), *La Reforma Laboral de 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 214 a 217.

## II. Régimen legal de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo

### II.1. Significado de Modificación "sustancial"

Como en la regulación precedente, el legislador español distingue las modificaciones "sustanciales" de condiciones de trabajo de otras modificaciones que, por no ser esenciales o fundamentales, aún derivando del *ius variandi* del empleador, adquieren un tratamiento legal diferente al del artículo 41 de la LET. Y no incardina el legislador la modificación de las materias que enumera -jornada, horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración, sistema de trabajo y rendimiento, funciones excluidas del régimen de movilidad funcional- dentro de las modificaciones sustanciales, como ha formulado, a mi juicio erróneamente, alguna sentencia<sup>9</sup>; muy al contrario el carácter sustancial de una modificación está ligado a la cuantificación de la alteración operada, de ahí que puedan efectuarse modificaciones de las condiciones señaladas en el precepto sin revestir carácter sustancial.

Siendo el carácter "sustancial" de la modificación, elemento determinante de la legalidad a aplicar, y partiendo de que se trata de un concepto jurídico indeterminado, la mayoría de la doctrina<sup>10</sup> y la jurisprudencia más reciente<sup>11</sup> convienen que debe entenderse por tal la modificación "que altere o transforme los aspectos fundamentales de la relación laboral", rechazando como criterio diferencial aquel de la onerosidad o del perjuicio o sacrificio perceptible<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Sentencia 684/95, de 28 de septiembre de 1995, del Juzgado de lo Social nº 1 de Oviedo, *Actualidad Laboral* 1996/I, pág. 205.

<sup>10</sup> Cruz Villalón, J.; *Las modificaciones de la prestación de trabajo*, MTSS, Madrid, 1983, pág. 92; Ramírez Martínez, J.M.; "Modificación de condiciones de trabajo, movilidad geográfica y funcional", en AA.VV (Dir. Borrajo Dacruz, E.), *La Reforma del Mercado de Trabajo*, Actualidad Editorial, Madrid, 1993, pág. 530; Pedrajas Moreno, A.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, págs. 367.

<sup>11</sup> Sentencia nº 170/94, de 20 de diciembre de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, *Actualidad Laboral* 1995/I, pág. 1050.

<sup>12</sup> Admitido por Rivero Lamas, J.; "La modificación de condiciones de trabajo en la práctica administrativa y en la jurisprudencia", *Actualidad Laboral*, 1989.I, pág. 338; Del Rey Guanter, Salvador.; "Movilidad funcional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales ...", op. cit., en AA.VV, (Dir. Alarcón Caracuel, M.R.), *La Reforma Laboral de 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 208.

por cuanto resulta "legalmente posible" que una modificación sea sustancial y sin embargo, no produzca perjuicio en el destinatario.

Siguiendo este razonamiento, no es sustancial "una adaptación cuantitativamente modesta, mínima, circunstancial y concreta"<sup>13</sup>, sino sólo aquella esencial y relevante, sin que pueda establecerse "una presunción *iuris tantum* de perjuicio para el trabajador en todo supuesto de modificación de las señaladas condiciones esenciales de trabajo"<sup>14</sup>. Esta combinación de elementos, de una parte, la modificación unilateral y sustancial de las condiciones de trabajo, y de otra, el perjuicio sufrido por el trabajador a consecuencia del cambio, tan solo es exigible cuando se desee acudir a la resolución contractual por vía del artículo 50.1 a) de la LET, en cuyo caso, habrá de redundar en menoscabo de la formación o dignidad del trabajador; en cambio, y aún cuando no concorra esta doble circunstancia, la sola modificación sustancial de la jornada, el horario o el régimen de trabajo a turnos, puede dar lugar al ejercicio de los derechos previstos en el artículo 41.3. del Estatuto<sup>15</sup>.

Subyace, no obstante, en la hermeneusis del precepto estatutario, el problema de trasladar algunos de los conceptos civilistas, toda vez que la permisividad en la alteración unilateral de los aspectos fundamentales de la relación de trabajo puede aparejar la derogación de la interdicción del artículo 1256 del Código Civil, de dejar al arbitrio de una de las partes el cumplimiento del contrato, con la sola condición de justificar y acreditar la causa económica, técnica, organizativa o productiva. De otra parte, el objeto del contrato, que ha de ser cierto (1261.2 del Código Civil) o cuando menos, determinable objetivamente (1271 y 1273 del Código Civil), implica la delimitación de las condiciones de trabajo en el acuerdo contractual quedando, en principio, vetadas a la modificación operada por una sola de las partes.

---

<sup>13</sup> Fundamento Jurídico 5º de la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) núm. 170/94, de 20 de diciembre, *Actualidad Laboral* 1995/I, pág. 1051.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta), de 18 de marzo de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 30, 1996, pág. 2361.

<sup>15</sup> Sentencia núm. 5614/95, de 18 de octubre, del T.S.J. de Cataluña, *Actualidad Laboral* núm. 24, 1996, pág. A-105; Sentencia núm. 998/95, del T.S.J. de Cantabria, de 30 de diciembre, *Actualidad Laboral* núm. 20, 1996, pág. 1557; Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta), de 18 de marzo de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 30, 1996, pág. 2361.



Lo cierto es que no es el artículo 41 de la LET el único que corrige los conceptos civiles<sup>16</sup> -véase por ejemplo el artículo 39- dentro de la legalidad establecida, y ello porque la práctica aconseja que la normativa laboral dote al contrato de trabajo de un dinamismo superior, que le permita acomodarse a los continuos y diversos cambios del mercado<sup>17</sup>. No obstante, es difícil hallar la línea divisoria entre la necesaria flexibilidad del contrato de trabajo y la derogación absoluta de los derechos del trabajador quien tras las últimas modificaciones está resultando obligado a suscribir cláusulas que permiten al empresario determinar y modificar unilateralmente el horario, el régimen de trabajo a turnos, la jornada o incluso el lugar de trabajo por cuanto en el contrato aparece la aceptación expresa de cualquier traslado, sea definitivo o temporal, de cualquier horario, jornada, régimen de turnos ... o de cualquier modificación de funciones incluso de categoría profesional diferente a la otorgada, extremo que nos conduce a cuestionar la legalidad de estos pactos permisivos de modificaciones unilaterales y por ende, el carácter imperativo o dispositivo del artículo 41.

En mi opinión, si bien el contrato de trabajo admite una indeterminación inicial con respecto a algunas de las condiciones por él fijadas, esas condiciones han de poder ser objetiva e inmediatamente determinadas a través del poder de dirección del empresario en la prestación, y desde ese momento, vetadas a la modificación unilateral por vías distintas a las del artículo 41, en caso de ser sustanciales, so pena de implicar la extinción de la primitiva relación y la constitución de una nueva, para lo que el legislador no ha

---

<sup>16</sup> En este sentido, Ramírez Martínez, J.M.; "Modificación de condiciones de trabajo,..." , op. cit., en AA.VV (Dir. Borrajo Dacruz, E.), *La Reforma del Mercado de Trabajo*, Actualidad Editorial, Madrid, 1993, págs. 224 a 226; Pedrajas Moreno, A.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, págs. 365.

<sup>17</sup> En este sentido, la Sentencia núm. 14/1996 del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, de 16 de enero, *Actualidad Laboral* núm. 23, 1996, pág. 1877, recuerda el valor de la reforma laboral en cuanto a la racionalización de las relaciones laborales, principio que a juicio del juzgador "pasa por dotar a la empresa de una significación específica como instrumento de creación de riqueza", sin excluir por ello los "valores y derechos de los trabajadores que deben compatibilizarse con la mejora de la competitividad".

<sup>18</sup> Ramírez Martínez, J.M.; "Modificación de condiciones de trabajo,..." , op. cit., en AA.VV (Dir. Borrajo Dacruz, E.), *La Reforma del Mercado de Trabajo*, Actualidad Editorial, Madrid, 1993, págs. 225 y 226, para quien "resultan admisibles" ciertas cláusulas que permiten la determinación unilateral por la empresa de algunas condiciones.

previsto ningún procedimiento específico, y que a la vista de la necesidad de adaptar los contratos de trabajo a las condiciones cambiantes de la economía y la competitividad, obligaría a acudir al despido por causas objetivas, individual o colectivo, sin perjuicio de suscribir un nuevo contrato en la forma convenida<sup>19</sup>.

## II.2. Causas económicas, técnicas, organizativas y productivas: evolución jurisprudencial<sup>20</sup>

No obstante, la decisión empresarial, con ser unilateral ha de ser también justificada, y sólo la firme acreditación de la razón alegada puede obtener confirmación en caso de ser puesta en entredicho. Se trata entonces de una decisión modificativa basada en alguna de las siguientes causas<sup>21</sup>: económicas, relativas a la esfera o ámbito de los resultados de explotación; técnicas, concernientes a la esfera o ámbito de los medios o instrumentos de producción; organizativas, con relación al ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal; y productivas, relativas a los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado, causas todas ellas coincidentes con las legitimadoras del despido objetivo -sea éste individual, plural o colectivo- y de la movilidad geográfica.

---

<sup>19</sup> Sentencias núms. 472/95, del 20 de octubre, y 137/95, de 22 de marzo, del T.S.J. de Baleares, *Actualidad Laboral* núms. 14 de 1996, pág. 1160, y 19 de 1995, pág. 1430 respectivamente.

<sup>20</sup> Por todos: Rodríguez de la Borbolla, J.; *De la rigidez al equilibrio flexible. El concepto de causas económicas y tecnológicas y su evolución legal*, Consejo Económico y Social, 1994; López Gómez, M.; "Las causas económicas y empresariales de despido", en AA.VV. (Coord. Cruz Villalón, J), *Los despidos por causas económicas y empresariales*, Técnos, 1996, págs. 33 a 72.; Del Valle Villar, J.M.; *La extinción del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción*, ACARL, 1996.; Sala Franco, T.; *La reforma del mercado de trabajo*, CISS, Bilbao, 1994.

<sup>21</sup> Según Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 36, 1996, pág. 2845, "el legislador ha querido distinguir cuatro esferas o ámbitos de afectación en los que puede incidir la causa o factor desencadenante de los problemas de rentabilidad o eficacia ... 1) la esfera o ámbito de los medios o instrumentos de producción (causas técnicas); 2) la esfera o ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal (causas organizativas); 3) la esfera o ámbito de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado (causas productivas); y 4) la esfera o ámbito de los resultados de explotación (causas económicas en sentido restringido).

La formulación legal actual del artículo 41 ha aparejado la incorporación de la causa económica como causa justificadora de la decisión empresarial de modificar las condiciones de trabajo, si bien de hecho, se habían reconducido las situaciones económicamente negativas a las razones productivas, por cuanto siendo aquéllas legitimadoras de un despido, incluso colectivo, parecía imposible negar su justificación en la adopción de estrategias rectificadoras.

En cualquier caso, la modificación debe ser entendida como un acontecimiento normal en el desarrollo del contrato de trabajo<sup>22</sup>, útil para adaptar los recursos humanos a las transformaciones continuas del mercado y a la competitividad internacional, y en la medida que permite la subsistencia del contrato de trabajo exige una interpretación más flexible de las causas justificadoras<sup>23</sup>, en tanto que a través de la decisión modificativa tan solo se pretende contribuir “a mejorar la situación empresarial a través de una más adecuada organización de *los* recursos, que favorezca su posición competitiva en el mercado o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda”, y no se oculta al intérprete que el legislador ha querido diferenciar la noción de las causas desde el momento en que limita la legitimidad de las medidas extintivas a los supuestos en que pueda demostrarse que contribuyen “a superar la situación económica **negativa** de la empresa”, cuando la causa alegada sea la económica, o “a garantizar la viabilidad futura de la empresa y del empleo en la misma a través de una más adecuada organización de los recursos”, de ser las causas técnicas, organizativas o productivas<sup>24</sup>. No obstante, y sin depreciar este “encauzamiento inter-

---

<sup>22</sup> Sala Franco, T.; “El ingreso al trabajo, la clasificación profesional, y la ordenación del trabajo en la empresa”, en *El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario*, MTSS, Madrid, 1987, págs. 86 a 96.

<sup>23</sup> En este sentido, algún pronunciamiento judicial formula la necesidad de acudir al despido en último lugar, cuando hayan fracasado, “o se prevé que fracasarán, otras medidas menos drásticas que el empresario pueda adoptar en el ejercicio de sus poderes de variación y dirección, tales como la modificación sustancial de las condiciones de trabajo o la cesación temporal de las relaciones laborales”, Sentencia núm. 531/94, de 8 de noviembre, del Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3493. También Sentencia de 20 de septiembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, *Relaciones Laborales* núm. 22/1994.

<sup>24</sup> En este sentido, Sentencia de 29 de diciembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 25 de Madrid, *Actualidad Laboral*, núm. 14, 1995, págs. 1019 a 1023.

pretativo" que sin duda limita la discrecionalidad judicial en la apreciación de las causas, la ausencia de definición expresa podría acentuar "la discrecionalidad evaluativa" del empleador<sup>25</sup>, por cuanto el legislador únicamente define sus efectos.

En términos generales, puede entenderse que la causa técnica está ligada a "la obsolescencia de los medios de producción"<sup>26</sup> y obliga a introducir nuevos métodos que conllevan la reestructuración de los servicios o especializaciones precisas<sup>27</sup>; en tanto que la causa organizativa, con significar un reajuste del proceso productivo, no requiere ninguna inversión empresarial en la renovación de bienes de equipo<sup>28</sup>, legitimando la adecuación de la estructura humana de la empresa a las líneas de producción que desarrolla en función de su presencia en el mercado<sup>29</sup>, a través de los sistemas y métodos de trabajo del personal<sup>30</sup>.

Por su parte, la causa productiva parece referir necesidades empresariales de ajustar el producto o servicio al mercado para no perder competitividad<sup>31</sup>, y si bien posee relevancia interpretativa, está ciertamente ligada a las causas económicas cuya exégesis ha aparejado conclusiones judiciales muy diversas<sup>32</sup>.

La interpretación más moderna y flexible entiende que la causa económica no está ligada a la aparición de pérdidas, sino también al descenso de beneficios<sup>33</sup>, y ello porque la Ley no reclama una situación irreversible ni que la modificación -o la extinción en su caso- conlleve la superación de esa situación empresarial, sino la mera contribución a la mejora de la misma<sup>34</sup>. No obstante, esta interpretación, sin duda correcta en cuanto a la modificación sus-

---

<sup>25</sup> Del Rey Guanter, Salvador; "Movilidad funcional, movilidad geográfica y modificaciones sustanciales...", op. cit., en AA.VV. (Dir. Alarcón Caracuel, M.R.), *La Reforma Laboral de 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 206 a 208.

<sup>26</sup> RDGE de 17 de febrero de 1981. LL 1981-2, pág. 1183.

<sup>27</sup> Tribunal Supremo, Sentencia de 17 de enero de 1985, Ar. 228.

<sup>28</sup> Tribunal Supremo, Sentencia de 6 de junio de 1988, Ar. 5226.

<sup>29</sup> Martínez Emperador, R.; "Despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción", en *Reforma de la Legislación Laboral*, AEDTSS, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 367.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 36, 1996, pág. 2845.

<sup>31</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, *Relaciones Laborales* núm. 22/1994, pág. 56.

<sup>32</sup> Sentencia núm. 537/95, de 11 de diciembre, del Juzgado de lo Social núm. 11 de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 12, 1996, pág. 1024.

<sup>33</sup> Sentencia del TSJ de Castilla y León, de 29 de noviembre de 1994.

tancial de las condiciones de trabajo, a tenor de los efectos perseguidos por el legislador -mejorar la situación de la empresa o dar mejor respuesta a las exigencias de la demanda-, ha hallado serias críticas en quienes consideran correcta la interpretación de la causa económica anterior a la reforma -crisis real, objetiva, suficiente y actual-<sup>35</sup>, por cuanto entienden que una empresa "no está ante una situación negativa, sino menos positiva, cuando no se han producido pérdidas sino beneficios inferiores a los de años precedentes"<sup>36</sup>. También es posible encontrar una postura más ponderada en atención al solo criterio de la razonabilidad de la medida adoptada, en virtud de la que resulta posible encontrar situaciones intermedias entre los de mero descenso de beneficios y crisis total<sup>37</sup>.

Como decía, la interpretación amplia parece más acorde no sólo con la razón de ser del artículo 41 de la LET, sino también con su tenor literal, dado que el procedimiento de modificación sustancial de condiciones contractuales persigue la normal adaptación de las relaciones laborales a los cambios del mercado y de la demanda, contribuyendo de esta forma a consolidar la posición competitiva de la empresa y, en último término, a conservar el nivel de empleo<sup>38</sup>.

### II.3. Modificaciones individuales y colectivas

La redacción actual del artículo 41 de la LET, soluciona algunos de los problemas de la etapa anterior, de una parte, el de la posibi-

---

<sup>34</sup> Tribunal Supremo, Sentencia de 24 de abril de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 36, 1996, pág. 2841; Sentencia núm. 448/94, de 17 de septiembre, del Juzgado de lo Social núm. 12 de Valencia, *Actualidad Laboral* núm. 3, 1995, pág. 193.

<sup>35</sup> Por todas, Ress. DGE de 21 de julio de 1981 y de 16 de mayo de 1983. LL. RE 71/81 y LL RE 341/83.

<sup>36</sup> Sentencia del TSJ de Cantabria de 5 de diciembre de 1994, Ar. 4881; Sentencia núm. 570/94, de 18 de octubre, del Juzgado de lo Social núm. 7 de Alicante, *Actualidad Laboral* núm. 4, 1995, pág. 264; Auto núm. 847/94, de 7 de octubre, del Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3473, si bien en este concreto caso se excluye el requisito de la objetividad; Sentencia de 20 de septiembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, *Relaciones Laborales* núm. 22/1994, pág. 56.

<sup>37</sup> Sentencia del TSJ de Cataluña de 30 de junio de 1995 Ar. 2436.

<sup>38</sup> Esta interpretación amplia de la causa económica ha sido recientemente asumida por el Tribunal Supremo en Recurso de Casación para Unificación de Doctrina núm. 3543/95, Tribunal Supremo, Sentencia de 24 de abril de 1996, *Actualidad Laboral* núm. 36, 1996, pág. 2841.

lidad de modificar por esta vía una condición de trabajo en su sola afectación individual a un trabajador -bien porque tuviese origen contractual, en cuyo caso la discusión se limitaba a determinar la idoneidad de utilizar el procedimiento del artículo 41 LET, bien porque, aún teniendo origen colectivo, la modificación fuera a afectar a un solo trabajador individualmente- y de otra, el problema de determinar si por vía del artículo 41 se podían modificar condiciones creadas por convenio colectivo, cuestión en parte resuelta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 92/1992, de 16 de junio.

El artículo 41 de la LET admite la posibilidad de modificar condiciones tanto individuales como colectivas, si bien el criterio de distinción entre ambas, no se encuentra, como cabía pensarse, en el número de trabajadores afectados por la modificación -en consonancia con los despidos objetivos-, sino en el origen de las condiciones que hayan de ser objeto de la misma. De forma que es individual "la modificación ... que disfrutan los trabajadores a título individual", y colectiva, "la modificación de las condiciones reconocidas a los trabajadores en virtud de acuerdo o pacto colectivo o disfrutadas por éstos en virtud de una decisión unilateral del empresario de efectos colectivos".

La trascendencia de esta determinación legal radica, principalmente, en que el legislador acompaña a cada una de estas dos modificaciones un procedimiento diverso, y aún cuando se trate de modificar a un solo trabajador las condiciones de su contrato, habrá de utilizarse el procedimiento colectivo si las condiciones afectadas son de tal naturaleza, de igual forma que deberá utilizarse el procedimiento individual<sup>39</sup>, aún cuando sean varios los trabajadores afectados, si las condiciones son disfrutadas por ellos a título individual, en cuyo caso, la modificación será plural pero no colectiva<sup>40</sup>.

De las modificaciones de origen colectivo distingue el legislador, sin embargo, las que proceden de Convenios Colectivos de naturaleza Estatutaria -regulados en el Título III de la LET-, por cuanto su modificación únicamente puede acontecer por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores y respecto del horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración, sis-

---

<sup>39</sup> Sentencia núm. 398/94, de 26 de julio, del Juzgado de lo Social núm. 22 de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 44, 1994, pág. 3140.

<sup>40</sup> Pedrajas Moreno, Abdón.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, pág. 374.

tema de trabajo y rendimiento.

No obstante, y a los solos efectos del procedimiento modificatorio a utilizar, se consideran individuales las modificaciones funcionales y de horario<sup>41</sup> que afectan, en un período de noventa días a un número de trabajadores 1. Inferior a diez en las empresas que ocupan menos de cien; 2. Inferior al 10% del total de trabajadores empleados en empresas que ocupan entre cien y trescientos; 3. Inferior a treinta trabajadores en empresas que ocupan trescientos o más.

Bien entendido que esta previsión afecta a condiciones de origen colectivo, la duda se plantea respecto de condiciones establecidas en Convenios Colectivos de naturaleza estatutaria, en tanto que del tenor literal y sistemático del artículo 41 se deduce que quedan vetados los procedimientos dispuestos en el párrafo anterior - para condiciones colectivas y establecidas en convenios colectivos estatutarios- a modificaciones horarias y funcionales que no alcancen los límites temporal y numérico legalmente dispuestos<sup>42</sup>. Lo cierto es que esta interpretación apareja serios problemas de constitucionalidad respecto de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, en cuanto permite la alteración de lo pactado en un Convenio Colectivo de forma unilateral, y por ello ha de ser rechazada.

Respecto de las condiciones establecidas en los convenios colectivos pactados según las normas de los artículos 82 y siguientes, debe entenderse que el legislador ha permitido el cambio sustancial por un cauce ajeno al previsto en el número 4 del artículo 41, que es el acuerdo entre los representantes de los trabajadores y la empresa, pudiendo afectar sólo a determinadas materias -horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración, sistema de trabajo y rendimiento- pero nunca a la jornada de trabajo y a las funciones<sup>43</sup>. Resulta, en fin, prudente interpretar restrictivamente el apartado 2 del artículo 41 de la LET<sup>44</sup>, entendiendo que las restan-

---

<sup>41</sup> Sentencia de 19 de octubre de 1995, del TSJ de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 3, 1996, pág. 295.

<sup>42</sup> De esta opinión, Pedrajas Moreno, Abdón.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV. (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, pág. 375 y 376.

<sup>43</sup> Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Palencia, núm. 447/94, de 16 de diciembre, *Actualidad Laboral* núm. 7, 1995, pág. 539.

<sup>44</sup> Sentencia del TSJ de las Islas Baleares nº 137/95, de 22 de marzo, *Actualidad Laboral* núm. 19, 1995, pág. 1430; y Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de

tes condiciones nacidas de Convenio Colectivo Estatutario son inmodificables, incluso a través de este procedimiento especial, sin que la omisión de las letras a) y f) en el párrafo 3º del artículo 41.2 de la LET pueda significar, como se ha pretendido, la necesidad de remitir la variación de las condiciones contenidas en ellas al procedimiento general del apartado 4, sino justamente lo contrario, por cuanto la intención del legislador ha sido la de blindar, respecto de estas materias, los derechos constitucionales de libertad sindical y de negociación colectiva, así como el principio de fuerza vinculante o poder normativo de los convenios colectivos, previendo el grave problema de constitucionalidad que podría desencadenarse en caso de interpretar de manera flexible el artículo 41.2, *especialmente cuando los representantes de los trabajadores que suscriben el eventual acuerdo actúen en el ámbito de la empresa y por ello puedan no corresponderse con el del convenio colectivo cuando éste sea sectorial*<sup>45</sup>, debiendo acudir a la *negociación colectiva* como única vía para variar la jornada y las funciones establecidas en Convenio Colectivo Estatutario<sup>46</sup>.

### III. Procedimientos modificatorios

#### III.1. Procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter individual

La modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter individual es decidida de forma absolutamente unilateral por el empleador, sin necesidad de efectuar consultas previas, con la sola obligación de notificar al trabajador afectado y a sus representantes legales -y sindicales si constara la afiliación del trabajador- la decisión rectificadora con una antelación mínima de treinta días a la fecha de su efectividad.

Aún cuando nada diga la Ley al respecto, la notificación debe de reunir información suficiente para facilitar al trabajador su derecho

---

Palencia, núm. 447/94, de 16 de diciembre, *Actualidad Laboral* núm. 7, 1995, pág. 539.

<sup>45</sup> En este sentido, Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Palencia, núm. 447/94, de 16 de diciembre, *Actualidad Laboral* núm. 7, 1995, pág. 539.

<sup>46</sup> Sentencia del TSJ de las Islas Baleares nº 137/95, de 22 de marzo, *Actualidad Laboral* núm. 19, 1995, pág. 1430



de defensa<sup>47</sup>, y ello porque, siendo la decisión empresarial plenamente ejecutiva una vez transcurrido el plazo de treinta días, el trabajador, que no hubiera optado por rescindir su contrato en los supuestos previstos en las letras a), b) y c), del artículo 41.1. de la LET, puede impugnarla judicialmente, debiendo el juzgador analizar la justificación o injustificación de la medida en relación con la causa alegada. Cuando menos, la notificación de la decisión modificatoria habrá de contener: 1. La fecha de efectividad de la decisión, a fin de comprobar si se cumple el plazo mínimo de treinta días; 2. La causa en la que funda el empleador la decisión modificadora a fin de poder enjuiciar la razonabilidad de la medida; y 3. La modificación decidida, so pena de colocar al trabajador en una situación de absoluta indefensión.

No es esta impugnación judicial de la decisión empresarial la única acción que ampara al trabajador en caso de considerarla injustificada, también puede proceder a la rescisión del contrato cuando las modificaciones afecten a la jornada de trabajo, al horario o al régimen de trabajo a turnos, percibiendo entonces una indemnización de veinte días de salario por año de servicio con un máximo de nueve mensualidades; o, por último, y para el caso de que la modificación operada redunde en perjuicio de la formación profesional o de la dignidad del trabajador, puede éste solicitar la rescisión judicial de su contrato, con derecho al percibo de las indemnizaciones señaladas para el despido improcedente.

### III.2. Procedimiento de modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter colectivo

Para modificar las condiciones de carácter colectivo, salvo cuando se trate de condiciones pactadas en convenio estatutario, en cuyo caso se hace obligatorio el acuerdo, la LET ha diseñado un procedimiento que consta de dos fases, una de consultas con los representantes de los trabajadores, y otra decisoria, que hace ejecutiva la decisión empresarial con el solo transcurso del plazo de treinta días.

---

<sup>47</sup> Sentencia núm. 570/94, de 18 de octubre, del Juzgado de lo Social núm. 7 de Alicante, *Actualidad Laboral* núm. 4, 1995, pág. 264 y Sentencia núm. 809/94, de 25 de noviembre, del Juzgado de lo Social núm. 18 de Barcelona, *Actualidad Laboral* núm. 5, 1995, pág. 329, ambas con relación al contenido de la carta de despido por causa del 52,c).

La fase de consultas consiste, básicamente, en un intercambio de opiniones acerca de: 1. Las causas motivadoras de la decisión empresarial; 2. La posibilidad de evitar o reducir sus efectos; 3. Las medidas necesarias para atenuar las consecuencias de la modificación contractual en los trabajadores afectados. Esta negociación de buena fe, que tiene por finalidad la de alcanzar un acuerdo modificatorio entre las partes, se convierte, por voluntad legal, en un trámite obligatorio para modificar condiciones de trabajo de carácter colectivo, y sin embargo, se desconoce la consecuencia ligada a su incumplimiento, que puede consistir en alguna de las siguientes: a) infracción sancionable administrativamente; b) conversión de la decisión empresarial en injustificada; y c) declaración de nulidad de la medida.

Parece que el legislador ha querido reservar la declaración de nulidad de la decisión empresarial al uso fraudulento del procedimiento de modificación de condiciones de origen individual, con el objeto de eludir el procedimiento, más complejo, de modificación de condiciones colectivas, que exige la confrontación con los representantes de los trabajadores. En definitiva, sanciona con la nulidad la elusión del período de consultas y la transgresión de la buena fe, que adquiere en estos procedimientos "una dimensión más próxima a la exigida en un proceso negocial en sentido estricto y distinta a la imperante en el normal desarrollo de las relaciones laborales en el plano individual"<sup>48</sup>. Entendida de este modo la buena fe, impide al empresario, incluso, rechazar inmotivadamente y sin justificación objetiva las propuestas de los representantes legales o sindicales<sup>49</sup>, sancionando con la nulidad su trasgresión<sup>50</sup>.

Si la fase de consultas concluyera con la adopción de un acuerdo -aceptado por la mayoría de los miembros del comité o comités de empresa, de los delegados de personal, en su caso, o de las representaciones sindicales si las hubiere, que en su conjunto representen a la mayoría de aquellos- debe entenderse vinculante

---

<sup>48</sup> Santos Fernández, R.I. y Torrente Gari, S.; "Naturaleza y eficacia de los acuerdos alcanzados en período de consultas en procedimientos de despido colectivo", *Actualidad Laboral* núm. 10, 1995, marg. 156.

<sup>49</sup> D' Antona, M.; "I licenziamenti per riduzione de personal nella legge 223/91", *Rivista Critica de Diritto del Lavoro*, núm. 2, 1992, pág. 320.

<sup>50</sup> Ver en contra Pedrajas Moreno, Abdón.; "Modificaciones sustanciales de ...", op. cit., en AA.VV (Dir. por Valdés Dal-Ré) *La Reforma del Mercado Laboral*, Lex Nova, 1994, págs. 391, para quien la elusión de las consultas convierte la decisión empresarial en injustificada pero no en nula.

para el empleador, y en los términos alcanzados, trasladado a los trabajadores. Si bien nada dice el legislador acerca de la naturaleza y eficacia del acuerdo modificatorio, debe entenderse que se trata de un acuerdo actuado en los estrictos términos de la autonomía colectiva, donde se dispone de derechos en ocasiones ajenos a los sujetos negociadores, "cuyo resultado tiene, potencialmente, eficacia personal general y, actualmente, eficacia personal limitada", toda vez que es posible la aplicación de algunos de sus contenidos a la totalidad de los trabajadores incluidos en el ámbito negociador, y sin embargo, afectar el acuerdo modificatorio tan sólo a parte de la plantilla. Se trata en fin de un "*tertium genus* distinto de los convenios estatutarios y extraestatutarios, pero también diverso de los pactos de naturaleza *inter partes*, en definitiva de una categoría jurídica nueva, caracterizada por la ausencia de valor normativo, con eficacia potencial general pero actual limitada"<sup>51</sup>.

Aunque este trámite de consultas se convierta en "condición legal de eficacia", y aunque el acuerdo, en caso de existir, derive del reconocimiento constitucional a la negociación colectiva<sup>52</sup> no es necesario alcanzarlo, la obligación se ciñe a la necesidad de negociar de buena fe, y en caso de concluir sin acuerdo la decisión modificativa se hace ejecutiva por el mero transcurso del plazo legal de treinta días.

---

<sup>51</sup> Santos Fernández, R.I. y Torrente Gari, S.; "Naturaleza y eficacia de los acuerdos alcanzados en período de consultas ...", op. cit.; *Actualidad Laboral* núm. 10, 1995, marg. 161, en contra pueden encontrarse dos manifestaciones diversas: de una parte, quienes sostienen que los acuerdos tienen, desde el punto de vista jurídico, valor normativo y eficacia personal general, equiparable a los convenios colectivos estatutarios, suscritos en el ámbito empresarial: Escudero, R.; "Ley, convenios colectivos y acuerdos de empresa", en AA.VV., *La reforma del mercado laboral*, Lex Nova, Valladolid, 1994, pág. 56; también Cruz Villalón, J.; "El artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores tras la reforma de 1994". *Relaciones Laborales* núms. 17-18, 1994, pág. 150. De otra parte, quienes sostienen que estos Acuerdos son simples acuerdos contractuales, carentes de alcance normativo y eficacia general, que se limitan a dotar de presunción de legitimidad las decisiones empresariales de extinguir colectivamente: Rivero Lamas, J.; "Estructuras y contenidos de la negociación colectiva en la Ley 11/1994. (Una aproximación interpretativa)", *Documentación Laboral*, núm. 43, 1994, págs. 55 56, 61 a 66 y 86 a 88.

<sup>52</sup> Por todos, Pradas Montilla, R.; "Negociación colectiva en la nueva Ley de Reforma del Estatuto de los Trabajadores", *Documentación laboral*, núm. 43, 1994, pág. 21.; Del Rey Guanter, S.; "Los despidos por causas empresariales y fuerza mayor: líneas esenciales de la reforma (Arts. 51 y 52 c del ET)", *Relaciones Laborales* núms. 17 y 18, 1994, págs. 202 a 206; Rivero Lamas, J.; "Estructuras y contenidos ...", op. cit., *Documentación Laboral*, núm. 43, 1994, págs.

El trabajador afectado puede ejercitar exactamente las mismas acciones que le amparaban en el supuesto de modificación sustancial de condiciones de trabajo de origen individual o utilizar la vía del conflicto colectivo, en cuyo caso, queda suspendido el procedimiento que se sigue en virtud de acción individual hasta la resolución de la demanda de conflicto colectivo.

### III.3. Modificación sustancial de condiciones de trabajo fijadas en convenio colectivo estatutario<sup>53</sup>

Como ya dijimos, la reforma del mercado de trabajo puso fin a alguno de los problemas que había generado la normativa anterior; en particular, el concerniente a la posibilidad de modificar "sustancialmente" condiciones de trabajo fijadas en convenio colectivo estatutario. Ciertamente, el Tribunal Constitucional en Sentencia 92/1992, de 16 de junio, zanjó el tema señalando la imposibilidad de autorizar "la inaplicación singular de disposiciones contenidas en convenios colectivos", toda vez que una actuación de ese tipo implica el desconocimiento de la eficacia vinculante del Convenio Colectivo y en consecuencia, del derecho a la negociación colectiva.

Ha sido voluntad del legislador permitir la modificación del horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración, sistema de trabajo y rendimiento, fijados en Convenio Colectivo de carácter estatutario por vía exclusiva del acuerdo entre el empleador y los representantes de los trabajadores. La diferencia fundamental entre estas modificaciones y las de condiciones de trabajo reconocidas a los trabajadores en virtud de acuerdo o pacto colectivo, o disfrutadas por éstos en virtud de una decisión unilateral del empre-

---

<sup>53</sup> Alfonso Mellado, C.; Pedrajas Moreno, A.; Sala Franco, T.; "La modificación sustancial de condiciones establecidas en convenios colectivos estatutarios", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 1995, págs. 92 y siguientes; Purcalla Bonilla, M.A. y Valle Muñoz, F.A.; "El acuerdo de modificación sustancial de las condiciones de trabajo previstas en Convenio Colectivo Estatutario", en AA.VV (Coord. por Martínez Abascal, V.A.), *La nueva regulación de las relaciones laborales*, Primeras Jornadas Universitarias Tarraconenses de Derecho Social, Universidad Rovira I Virgili, Facultad de Ciencias jurídicas, Barcelona, 1995; Camos Victoria, I.; "La modificación sustancial de condiciones de trabajo reconocidas en virtud de un acuerdo o pacto colectivo o fijadas en un convenio colectivo estatutario y su incidencia en el sistema de fuentes", *Actualidad Laboral*, núm. 29, 1996, págs. 545 y siguientes.

sario de efectos colectivos, está precisamente en la significación jurídica del acuerdo, por cuanto, en caso de derivar de convenios colectivos de naturaleza estatutaria, se convierte en condición *sine qua non* para la modificación, siendo en los restantes supuestos necesario el trámite de abrir un período de consultas con vistas a la consecución de un acuerdo que, aún en el caso de no ser alcanzado, hace ejecutiva la decisión empresarial.

#### IV. El control jurisdiccional de la decisión empresarial

A tenor de lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley de Procedimiento Laboral, "la sentencia declarará justificada o injustificada la decisión empresarial, según hayan quedado acreditadas o no, respecto de los trabajadores afectados, las razones invocadas por la empresa"; esta previsión exige del juzgador: 1. la comprobación de la razón económica, técnica, organizativa o productiva alegada por el empresario; y 2. la prueba de que la decisión modificatoria contribuye a mejorar la situación de la empresa y su posición competitiva en el mercado o a dar una mejor respuesta a las exigencias de la demanda, extremo este último relativamente fácil de probar en tanto que tan sólo requiere *poner a la empresa en lugar o grado más ventajoso del que tenía anteriormente*<sup>54</sup>. No obstante, la posibilidad judicial de declarar nula la decisión empresarial adoptada en fraude de ley, o en su caso, con infracción del deber de buena fe omitiendo conscientemente el procedimiento establecido, obliga al juzgador a verificar también el cumplimiento de las previsiones procedimentales legalmente establecidas.

Y si bien la regulación de las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo persigue, como dijimos, la normal adaptación de los contratos al mercado y a la competitividad internacional, el legislador español ha deseado causalizar la decisión empresarial; y escapa a la filosofía de la reforma la arbitrariedad del empleador, aún cuando se haya dotado de ejecutividad la decisión modificatoria, correspondiendo al juzgador, en sede judicial, el deber de efectuar un juicio de razonabilidad que conlleva valorar la idoneidad de la medida con relación al objetivo de mejorar la situación de la

---

<sup>54</sup> Sentencia de 7 de octubre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3473.

empresa o de dar mejor respuesta a las exigencias de la demanda<sup>55</sup>.

No obstante, de la simple comparación entre la caracterización de las causas extintivas, del artículo 51 LET, y las de los artículos 40 y 41, que afectan a la movilidad geográfica y a la modificación sustancial de condiciones de trabajo, deriva un nivel de exigencia distinto en orden a los resultados, por cuanto en los últimos, las medidas propuestas han de "contribuir a mejorar" los resultados empresariales, en tanto que las medidas extintivas han de "contribuir a superar" la situación económica negativa de la empresa, si la causa es económica, o a "garantizar" la viabilidad futura de la misma y del empleo si la razón alegada es técnica, organizativa o productiva; por ello, puede decirse que en los supuestos de movilidad geográfica y de modificación sustancial de condiciones de trabajo *la exigencia probatoria es de mínimos de razonabilidad, mientras que para la extinción contractual se hace obligado un plus de razonabilidad*<sup>56</sup>. Se trata, en definitiva de exigir, en lógica consonancia con la mayor virulencia de las medidas extintivas, un nivel de justificación mayor, que pasaría por acreditar la previsible eficacia de las medidas con relación a los fines propuestos, mientras que para aplicar los artículos 40 y 41 LET, habrán de exigirse tan solo unos mínimos de racionalidad en la decisión empresarial que alcanzan a la simple acreditación de la realidad de la causa alegada<sup>57</sup>.

Cabe entender, por tanto, con relación a la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, que el control jurisdiccional alcanza, de un lado, a la comprobación de los requisitos procedimentales, y de otro, a la acreditación de la causa alegada, sin que pueda valorarse la oportunidad o conveniencia de la estrategia empresarial, por cuanto "el proceso judicial no es instrumento adecuado para analizar realidades y perspectivas económicas y organizativas tan complicadas como las que suelen darse en el seno de

---

<sup>55</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, *Relaciones Laborales* núm. 22, 1994, pág. 54.

<sup>56</sup> Sentencia de 7 de octubre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3473.

<sup>57</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 33 de Madrid, *Relaciones Laborales* núm. 22, 1994, pág. 54; Sentencia de 7 de octubre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 1 de Tarragona, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3473; Sentencia de 29 de diciembre de 1994, del Juzgado de lo Social núm. 25 de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 14, 1995, pág. 1019.

una empresa, ni para que el juzgador se forme una convicción objetiva y suficiente acerca de las mismas; menos aún, para que con tan somero juicio, se confíe al Magistrado la responsabilidad de decidir, según criterios de oportunidad y de conveniencia, de qué manera el empresario puede o debe dirigir su empresa"<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Sentencia núm. 531/94, de 8 de noviembre, del Juzgado Social núm. 34 de Madrid, *Actualidad Laboral* núm. 48, 1994, pág. 3493.

## LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA. POLÍTICAS SOCIALES Y TERRITORIO

ANGEL SANZ CINTORA

La persistencia de altos niveles de pobreza en España es un fenómeno que se ha puesto de manifiesto en los más recientes estudios. Más allá de los análisis estadísticos, la puesta en marcha de los programas de rentas mínimas en las Comunidades Autónomas ha permitido profundizar en las características de lo que se llama "exclusión observable".

El contexto socioeconómico en el que se ha producido la transición democrática en España y la inserción de su economía en el mercado europeo y mundial pone de manifiesto alguna de las causas de esta situación así como sus manifestaciones desde el punto de vista urbanístico en los barrios marginados.

Las políticas sociales han sido incapaces de dar respuesta a este fenómeno. Se trata de políticas ciertamente universalistas, pero de muy baja intensidad, más orientadas a proteger a la población trabajadora que a garantizar derechos constitucionales reconocidos. Las iniciativas específicas de lucha contra la pobreza son todavía muy recientes y con escaso soporte económico e institucional.

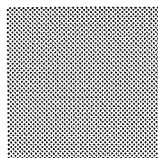
### Palabras clave:

Pobreza.  
Exclusión social.  
Barrios marginados.  
Internacionalización económica.  
Políticas sociales.





# La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio



Angel Sanz Cintora<sup>1</sup>

## Presentación.

Toda sociedad de economía de mercado se basa en la diferenciación social y la desigualdad. Cuando ésta es tan amplia que impide a un determinado número de individuos o grupos el disfrute de bienes y servicios elementales de una sociedad; aún más, cuando esa desigualdad limita en la práctica el ejercicio de determinados derechos reconocidos, estamos en presencia de situaciones de exclusión social.

Es un fenómeno que se da indudablemente en España, como no podía ser menos. Con características peculiares, fruto de nuestro reciente y específico desarrollo económico y político.

Trataré de analizar el problema presentando la situación de pobreza y sus características, para profundizar posteriormente en la pobreza severa y las peculiaridades que marca la exclusión.

El contexto socioeconómico en que se ha producido la democratización en España y la integración de su economía en la mundial mostrarán algunas claves de la pobreza y la exclusión así como de su manifestación territorial a partir del problema de la vivienda.

Las políticas públicas que se han desarrollado en la España democrática vendrán a dar cuenta de los caminos que pueden estar conduciendo en estos momentos a las situaciones de pobreza y marginación extrema.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado en París, en enero de 1996, en un Seminario internacional sobre "Les zones urbaines défavorisées, leur diagnostics, les politiques en leur direction et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du nord", organizado por el C.D.S.M. (OTAN) Quiero agradecer a Jacques Donzelot y a Marie-Christine Jaillet, responsables del Seminario, la gentileza que tuvieron al invitarme a participar en esta investigación internacional.

## 1. La pobreza en España.

Desde mediados de los 80 hay una oleada de estudios sobre la pobreza en España. No es que antes no los hubiera ni, mucho menos, que no hubiera pobreza. Pero el fenómeno adquiere especial relevancia social y científica.

Como señalan Aguilar, Gaviria y Laparra<sup>2</sup> es posible que la puesta en marcha en las Comunidades Autónomas de los programas de rentas mínimas, a partir de 1985, haya tenido el mérito, entre otras cosas, de iniciar un debate público sobre la exclusión social y su tratamiento.

En el último Informe Sociológico sobre la situación social en España de la Fundación FOESSA<sup>3</sup> hay al menos tres capítulos que hacen referencia a la pobreza y la desigualdad en España.

Los distintos estudios, con las más diferentes metodologías, son consistentes en señalar que en España hay en torno a un 18/20% de pobres, es decir, personas que están por debajo del 50% de la renta monetaria o el gasto medio per capita.<sup>4</sup> Y que la variación en estos últimos años no ha sido significativa como puede verse en este pequeño resumen de varios estudios:

NIVELES DE POBREZA VIA RENTA Y VIA GASTO EN TRES INVESTIGACIONES RECIENTES

	INE		L. AYALA Y OTROS		FOESSA'93	
	<i>Hogares</i>	<i>Personas</i>	<i>Hogares</i>	<i>Personas</i>	<i>Hogares</i>	<i>Personas</i>
Renta 1981	—	—	16.2	18.4		
Renta 1991	—	—	13,0	15.1	16.4	20.16
Gasto 1981	19.5	20.5	19.7	19.6	—	—
Gasto 1991	19.7	18.9	18.6	17.6	—	—

Nota: elaboración personal a partir de la información facilitada en FOESSA-93

Para acercarnos al concepto más ajustado de exclusión social, se distingue entre distintos grados de pobreza. Así resulta la siguiente distribución:

<sup>2</sup> Manuel Aguilar, Mario Gaviria y Manuel Laparra: "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas" en Documentación Social nº96: *La pobreza en España, hoy*. Madrid.1994, pgs. 201-222.

<sup>3</sup> *V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Fundación FOESSA. Madrid. 1994.

<sup>4</sup> En el V Informe Foessa (pg. 297) se presenta una tabla con los datos de 11 estudios sobre la pobreza desde 1980 hasta 1993.

NIVELES DE POBREZA SEVERA Y MODERADA EN % DE FAMILIAS  
Y PERSONAS<sup>5</sup>

	<i>Familias</i>	<i>Personas</i>	<i>Renta</i>
Pobreza severa	2.26	3.64	0.59
Pobreza relativa	14.18	16.52	6.24
Total bajo el umbral del 50%	16.44	20.16	6.83
Población no pobre	83.56	79.84	93.17
Total	100.00	100.00	—

FUENTE: Elaborado a partir de la Encuesta FOESSA' 93

La Encuesta de FOESSA pone de relieve algunas características de la población pobre:

- *considerando la edad*, la incidencia de la pobreza severa es más alta en los grupos de edad 45-64 años y en los más de 75. Sin embargo, la pobreza moderada se da en mayor medida en todos los grupos de edad por encima de 55.

- *considerando el estado civil*, la incidencia de la pobreza severa es más alta entre los separados y viudos, mientras que la moderada se da por igual en todos los grupos, salvo en el de solteros que es más baja y los viudos que es más alta.

- *considerando la relación con la actividad*, la incidencia de la pobreza severa es más alta especialmente entre los parados que están buscando trabajo y las amas de casa y la pobreza moderada entre los parados que buscan empleo, las amas de casa, los rentistas, los pensionistas y los parados que no buscan trabajo, por este orden.

- *considerando la categoría ocupacional*, la incidencia de la pobreza severa es más alta entre los agricultores y pescadores, los no cualificados y los cualificados de la construcción y la industria pesada; la pobreza moderada es igualmente más frecuente entre esas mismas ocupaciones pero también aparecen los empresarios autónomos.

- *considerando el nivel de estudios*, la incidencia de la pobreza severa es más alta especialmente entre los analfabetos y también entre los que no tienen estudios o sólo tienen los primarios incompletos; en el caso de la pobreza moderada se repite la situación que en este caso alcanza también a los que sólo tienen el primer grado de enseñanza.

<sup>5</sup> Se entiende por pobreza severa la situación de ingresos por debajo del 25% de la renta media per capita y la pobreza moderada, entre el 25% y el 50%.

- *considerando las condiciones de vivienda*, la incidencia de la pobreza severa es más alta entre las familias que ocupan viviendas con menos de 20 metros cuadrados por habitante, pero especialmente las que tienen menos de 15; esta situación se repite en los casos de pobreza moderada.

- *considerando la tipología de barrio*, la incidencia de la pobreza severa es mucho mayor en el suburbio, pero también es más alta que la media en los barrios antiguos deteriorados y en los barrios obreros deteriorados y, en menor medida, en los pueblos pequeños.; la pobreza, en general se da con más frecuencia en estos mismos tipos de hábitat pero también es más alta en todo tipo de barrios, salvo en los residenciales.

Está apareciendo un nuevo tipo de pobreza. La crisis económica se ha hecho presente y va dejando notar sus consecuencias. La falta de trabajo, el paro sin subsidio y las bajas pensiones constituyen el componente mayoritario de la miseria. Considerando también la pobreza moderada, habría que añadir que la pobreza ha entrado en el mismo mundo del trabajo, Los bajos sueldos, los trabajos mal remunerados, unidos a una familia numerosa, sitúan a una parte significativa de la población obrera por debajo de los umbrales de pobreza.

Lo que ha ocurrido en la década de los 80 ha sido un cambio de rostro de la pobreza. Disminuye el peso relativo de los jubilados y ancianos y se incrementa fuertemente la presencia de personas sin experiencia laboral, de parados de larga duración, de trabajadores mal remunerados, de mujeres solas con hijos y de ancianos muy mayores. Todo ello está en relación con el crecimiento del desempleo y los cambios en las estructuras familiares.

Ha disminuido el porcentaje de pobreza severa. No como resultado de mayores ingresos por vía laboral, sino de una mayor asistencia económica del Gobierno a los desempleados y a los ancianos que no cotizaron o con prestaciones de muy poca remuneración. Pues bien, mejorar los niveles de pobreza severa por estas vías y mantener una protección sin integración laboral, no implica eliminar los riesgos, pues una variación en esa precaria protección hará retornar los niveles anteriores de pobreza severa, además de significar que se puede consolidar una población dependiente de los subsidios públicos.

La mayor dimensión de la franja de pobreza moderada es resultado de un doble proceso: por una parte la población subsidiada no supera el nivel de precariedad y se mantiene en la pobreza mode-

rada; por otra parte esta franja de pobreza moderada ha recibido al sector denominado "nueva pobreza", consecuencia de la reestructuración económica (mano de obra cualificada, despedidos por razones económicas o jóvenes con cualificación pero con dificultades para afrontar una situación agravada por los préstamos u otros compromisos adquiridos en momentos de prosperidad).

Los límites entre integración, pobreza y exclusión cada día son más débiles y sus fronteras más fluidas gracias a la inestabilidad económica, los cambios tecnológicos y la flexibilidad en el mercado de trabajo.

## 2. La exclusión observable

La precariedad económica no es el único de los indicadores de la pobreza. Pero sí es el que tiene mayor importancia y de él derivan o le acompañan otros males que en conjunto profundizan el problema y caracterizan la exclusión como un conjunto de "polipatologías sociales"<sup>6</sup>.

Cabe resaltar, además de la falta de recursos económicos mínimos, la falta de trabajo y las dificultades para encontrarlo, reforzadas por un bajo nivel educativo y profesional, un difícil acceso a los servicios sanitarios, la falta o precariedad de vivienda, etc.

Para realizar una aproximación al fenómeno de la exclusión de forma empírica, Aguilar, Gaviria y Laparra<sup>7</sup> hacen un estudio de lo que denominan "exclusión observable".

Desde que en 1985 el Gobierno de Euskadi puso en marcha el primer programa de rentas mínimas, prácticamente todas las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas han implantado programas similares. Se trata de ofrecer a la población en peores situaciones de marginación una prestación económica asistencial que, en la mayoría de los casos va acompañada de otros programas de apoyo a la inserción social. Estudiando los datos que facilitan las distintas CCAA sobre los beneficiarios de estos programas

---

<sup>6</sup> Francisco Javier Alonso Torrén: "La pobreza acumulada y la marginación social y/o "exclusión social" en Documentación Social nº 96. Madrid. 1994. pgs.159 y ss.

<sup>7</sup> Manuel Aguilar, Mario Gaviria y Manuel Laparra: "El salario social en las Comunidades Autónomas" Capítulo 9.6 del referido V Informe FOESSA, pgs. 1525-1546.

se puede tener una idea más exacta de las características de la exclusión en España.

Estos datos resultan un buen observatorio de las situaciones de exclusión y de las poblaciones que las padecen. Aunque se trata de un observatorio con sesgos, como reconocen los autores<sup>8</sup>, el conocimiento de la población atendida por las rentas mínimas, “la exclusión observable”, nos ofrece una imagen aproximada de las poblaciones excluidas bastante más rica y detallada que la que se ha podido conocer hasta ahora a través de encuestas y estadísticas.

Plantean, en primer lugar, la existencia de tres rasgos de interés:

**a) el tamaño es reducido:** entre el 1 y el 3% de los hogares<sup>9</sup>. Aunque el desarrollo de los programas, aún muy jóvenes y la supresión de ciertos mecanismos restrictivos haría aumentar el número.

**b) es una población muy heterogénea.** Incluye personas solas, hogares numerosos y familias monoparentales, jóvenes y prejubilados, inmigrantes interiores y grupos étnicos minoritarios, personas de trayectoria relativamente integrada que pasan por un bache y personas marginalizadas.

**c) la exclusión se extiende por la mayor parte del país,** pero presenta una fuerte concentración en determinadas barrios (periferias metropolitanas, zonas de chabolismo, centros históricos...) Indudablemente tiene un perfil urbano, pero está “microlocalizada”: una barriada, una calle, incluso un portal.

---

<sup>8</sup> Para valorar adecuadamente la información debe tenerse en cuenta que: a) no aparece la población menor de 25 años, salvo que tengan cargas familiares, ni los mayores de 65 porque perciben pensiones no contributivas y están fuera de estos programas de ingresos mínimos; b) las personas y familias con mayor relación con los servicios sociales suelen estar sobrerrepresentadas; c) los programas que ponen el acento en la inserción laboral suelen primar a las personas con capacidad de incorporarse al trabajo; d) hay otros criterios restrictivos como la nacionalidad, el tiempo de residencia en la Comunidad Autónoma, la incompatibilidad con otras prestaciones, etc.; e) el criterio básico para acceder es un baremo de renta mínima familiar y no siempre exclusión social y carencia de renta se superponen.

<sup>9</sup> En la Tabla 9.94 de la pag.1539 se hace referencia a distintos tipos de perceptores de ayudas de rentas mínimas y se contabiliza un total de 36.383 perceptores en 1992 en el conjunto de CCAA que ofrecen estos programas. En la Tabla 9.95 de la misma página se presenta la proporción que significa esta cantidad sobre la población de 25-64 años (0,19% para todo el país) y sobre el total de hogares (0,35%).

En segundo lugar, subrayan algunas características de la población excluida resultado del enfoque desde distintas perspectivas, de las que me interesa resaltar estas dos:

### 1. según el tipo de hogares perceptores:

a) hogares de *mujeres solas con cargas familiares*, que suponen un porcentaje muy importante en todos los programas: entre un 35 y un 45% cuando su peso relativo en el conjunto de los hogares no pasa del 10%. Se trata de personas que se ven atrapadas entre el coste de mantener ellas solas a sus hijos y las dificultades de inserción en el empleo por su escasa cualificación y experiencia profesional. Se distinguen dos subgrupos: las que tienen más de 40-45 años con más número de hijos y sin relación anterior con el empleo; y las que tienen entre 20 y 40 años, con cierta experiencia laboral y, al menos, con estudios primarios.

b) *personas solas, en su gran mayoría varones y de edad más avanzada, por encima de los 45 años*. Son desempleados desde hace tiempo, a menudo con problemas de alcoholismo y salud mental. Bien conocidos por albergues de transeuntes y comedores sociales. Suponen entre un 20 y un 30% de los hogares atendidos, siendo su peso en la población general no superior al 13%.

c) *familias, en general numerosas, que viven alrededor de actividades económicas marginales* (venta ambulante, chatarra) y en espacios marginales (chabolas, remolques, cuevas) o proceden de ellos tras su realojamiento. En general son etiquetados como gitanos aunque no todos ellos lo sean. Es difícil estimar su peso en general, pero en el caso madrileño y vasco se acercará al 10%.

d) familias que *padecen múltiples problemas sociales, económicos y en ocasiones de salud*, en general clientes tradicionales de los servicios sociales. En estos hogares se acumulan el paro de larga duración con conflictos familiares y con frecuencia problemas de alcoholismo y salud mental.

Estos cuatro grupos no agotan la variedad de situaciones. Bordeando los programas, y en ocasiones incorporados a los mismos, aparecen drogodependientes en proceso de reinserción, enfermos avanzados o en tratamiento del sida, etc.

### 2. según los grados de exclusión del empleo.

a) un primer grupo formado por personas que no presentan problemas graves de marginación, que *pueden trabajar pero no tienen*



*empleo y tienen una capacidad muy baja de competir por los empleos.* Son personas perfectamente integrables en el empleo siempre y cuando adquieran las destrezas y los elementos de competitividad que hoy les faltan. Pero los mecanismos habituales de formación para desempleados no alcanzan a estas personas, bien por no adecuarse a sus niveles de formación básica, bien por no encaminarles hacia empleos en los que tengan verdaderas oportunidades, o por otros problemas de acceso a los mimos (exigencia de estudios previos, etc.) En este grupo son frecuentes las mujeres solas con cargas familiares, parejas jóvenes, etc.

b) un segundo grupo está formado por personas que, sin padecer tampoco problemas de grave marginación social, *están excluidas de forma casi definitiva del mercado de trabajo real, sobre todo por su edad.* Son desempleados de más de 45-50 años, que no pueden percibir las prestaciones de desempleo porque su carrera profesional ha sido muy poco constante y tampoco pueden acceder aún a la jubilación por falta de edad y también mujeres de edad media sin experiencia laboral anterior.

c) un tercer grupo está formado por personas en edad laboral, pero *excluidas del mercado de trabajo por una acumulación de problemas personales, sociales, de salud, etc., que los convierten en minusválidos sociales.* No son minusválidos físicos ni psíquicos ni sensoriales, pero de hecho son incapaces de desarrollar un trabajo normal. Son frecuentes en este grupo personas con alcoholismo o problemas relacionados con la salud mental.

d) por último, quedan los grupos que *presentan problemas de marginación social importantes.* En estos casos su presencia en la renta mínima es síntoma de un problema de integración (o, en ocasiones, de integración patológica) en la sociedad que va mucho más allá de la simple carencia de ingresos. Son grupos muy heterogéneos: desde la población chabolista marginal, los usuarios típicos de los servicios sociales con muchos y variados problemas, que han establecido una relación de dependencia con los servicios, hasta los enfermos mentales crónicos.

Cabe decir como conclusión que tenemos una exclusión observable:

a) muy reducida en número pero que, en la medida que maduren los programas de rentas mínimas y se suavicen las condiciones de acceso, terminará incluyendo a toda la población bajo pobreza severa que hemos estudiado, es decir, en torno al 2-2,5% de la población.

b) muy relacionada con las dificultades de acceso o mantenimiento en el mercado de trabajo que en España es muy reducido y cada vez más flexible y precario, es decir, acoge a muy poca gente y la expulsa con enorme facilidad.

### 3. La exclusión en el contexto socioeconómico español.

La integración de la economía española en la mundial y, por lo tanto, en la europea ha sido siempre problemática por la debilidad y dependencia de nuestro sistema productivo. Sólo en los últimos años, con la recuperación del sistema democrático y la integración en la Unión Europea se reduce aparentemente el retraso secular.

#### - crecer para repartir

Sólo el primer gobierno democrático, en los Pactos de la Moncloa de 1977, pudo hacer frente a los problemas económicos de la primera crisis del petróleo del 73. Empezó a controlarse la inflación que estaba a un 23%, pero el desempleo crecerá desde un modesto 5.7% al comienzo de la transición política hasta el 16.8% cuando el PSOE llega al poder en 1982. El Partido Socialista en aquel momento consideraba insoportable para un país democrático ese nivel de desempleo.

Su objetivo declarado prioritario sería crear empleo. Mejor, crecer para repartir. Por ahí vendría el empleo. ¿Cómo hacerlo? Controlando la inflación y dejando el resto en manos de aquellos que mejor podían hacerlo. Los empresarios.

La profesora Miren Etxezarreta ha caracterizado así la estrategia socialista<sup>10</sup>: en torno a dos ejes fundamentales: la opción por el capital privado como base de la recuperación y elemento dinamizador clave y la internacionalización de la economía.

La opción por el capital privado significa confiar la recuperación económica en las fuerzas del mercado, minimizar el sector público como agente directo y estimular el beneficio privado como motor de confianza según la ecuación "más beneficios privados=más inver-

---

<sup>10</sup> Ver Miren Etxezarreta: "La economía política del proceso de acumulación" en M. Etxezarreta (coord): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Icaria./Fuhem. Madrid. 1991.

sión=más empleo". Si la inversión no provenía de nuestros propios empresarios se facilitaron las cosas al capital exterior, sin ejercer un mínimo control sobre la dirección de esas inversiones. "Muchos empresarios españoles, señala un estudio de Luis de Velasco de 1989<sup>11</sup>, aprovecharon el interés del capital extranjero por entrar en España, para ceder rápidamente sus empresas al mejor postor. Una fiebre vendedora que ha situado a España como cuarto país vendedor de empresas en el mundo, llegando a identificarse el buen empresario con el que mejor vende su empresa". Otro estímulo para el empresariado español fue el pase a la economía sumergida. La tolerancia por parte del propio Ministro de Economía llegaba a aceptar como "comprensible" que los empresarios aprovechen las ventajas de una semiclandestinidad tolerada ya que esto les permite ser "competitivos" y mantener el empleo. Es el empresario, creador de riqueza, que se estuvo consintiendo, cuando no impulsando desde una política económica que debía crecer a cualquier precio, en las condiciones económicas internacionales que nos venían dadas.

El segundo eje de la estrategia era la internacionalización de la economía, también a cualquier precio. Estuvo particularizada en la integración en la Comunidad europea. Según algunos críticos un acusadísimo interés europeizador condujo a forzar unas negociaciones de adhesión que no siempre fueron satisfactorias para los intereses nacionales y menos para muchos segmentos de la economía española. Pero no se limitó sólo a la integración en Europa. La liberalización de las relaciones internacionales en general y la inserción de la economía española en la mundial ha llegado a ser considerada como "el rasgo definitorio de la economía española en el último tercio del novecientos", según García Delgado.

Cierto que la internacionalización del capital es ya un elemento constitutivo de la vida económica en el mundo. Pero hay muchas formas de situarse frente a esa realidad. Con toda probabilidad la opción indiscriminada por la liberalización económica total y su aceleración impiden una consideración adecuada de lo que debe constituir el objetivo central de la vida económica: el mejor nivel y calidad de vida de los ciudadanos del propio país, incluso de todo el mundo. Implica, por el contrario, la subordinación del país a las

---

<sup>11</sup> Ver Luis de Velasco. "La insoportable gravedad del déficit exterior" en ICE, nº 676/677. Dic.89/Enero. 90., pg. 19

fuerzas más poderosas del mundo que actúan a su antojo sin atender a ningún tipo de principio ni control democrático, como es natural y ha señalado Alvin Toffler.<sup>12</sup>

Estos condicionantes y la pérdida de autonomía, asumida positivamente por el gobierno socialista para la integración de la economía española en el mundo y también en Europa, han tenido consecuencias muy negativas para la actual situación económica y social en España. Y ha reducido la inflación aunque todavía está alejada de los requerimientos de Maastrich.

### - algunos resultados contradictorios.

Asumiendo que la secuencia de objetivos era crecer para crear empleo para repartir, podemos hablar de los siguientes resultados.

a) sólo se logró *un cierto crecimiento a partir del año 85*. En 1975 España había logrado alcanzar el 79.2% de la media del PIB per cápita europeo. Desde 1975 hasta el 85 el PIB/per cápita español bajará hasta, más o menos, el 70% del comunitario. Entre el 85 y el 92 vuelve a subir hasta el 76.3%<sup>13</sup>. Se ha conseguido un cierto crecimiento de acercamiento a Europa, que todavía no alcanza el conseguido en 1975.

b) otra cosa es *el problema del empleo*. Es el más grave de la economía española reconocido así por todo el mundo. Ya se sabe cómo hoy no siempre el crecimiento significa más empleo. No es lo peor tener una tasa de paro en torno al 20 % de la población activa. Además, la tasa de actividad es de las más bajas de Europa, sólo el 49% de la población es población activa según la Encuesta de Población Activa (EPA) de 1993. Siempre por debajo del 65% de actividad masculina y por debajo del 35% en la femenina.

Se dice que hay una diferencia notable entre la forma de afrontar la crisis en Estados Unidos y Europa. Allí prefieren tener trabajadores pobres y en Europa preferimos tener parados, gracias al establecimiento de un salario mínimo, la protección por desempleo y la creación de puestos de trabajo en el sector público. Es posible que haya que señalar próximamente cómo el modelo español equidista de los dos. Como señala un estudio de Luis Toharia<sup>14</sup>, en 1982 tan sólo el 10% de los asalariados tenían un contrato temporal, esa

---

<sup>12</sup> Alvin Toffler. *El cambio del poder*. Plaza y Janés. Barcelona. 1990.

<sup>13</sup> Son datos del Informe económico del BBV de agosto de 1993.

<sup>14</sup> Puede verse en Carlos Alonso Zaldivar y Manuel Castells: *España, fin de siglo*. Alianza Editorial. Madrid. 1992, pg. 127.

proporción llegó al 31% en 1991. Las nuevas medidas propuestas por el Gobierno y que provocaron la huelga de enero del 94 harán aumentar esta proporción, abaratando aún más los salarios al romper la condición del salario mínimo para los contratos de aprendizaje que incluirán hasta los jóvenes de 28 años. Es posible que sigamos teniendo parados (hasta que no se supere después de 95 la oleada de cohortes de jóvenes resultado del baby boom que se prolongó en España hasta 1977, primer año en que hay una clara caída de la natalidad), pero es seguro que tendremos trabajadores pobres.

c) hablando, en fin *de redistribución*, haremos referencia también a la pobreza. Nuestro PIB es menor que la media del europeo. Además está peor repartido.

Un estudio de la Confederación Europea de Sindicatos evidenciaba cómo el sueldo base español de 1994 era dos veces menor que el holandés, belga o francés, dos y media menor que el alemán y tres veces menos que el danés.<sup>15</sup>

Un grupo de expertos del Instituto de Estudios Fiscales<sup>16</sup>, comparando la situación española con la de algunos países más desarrollados de la OCDE, señala cómo en 1980 España era el país que tenía peor la distribución de su renta: el índice Gini de concentración de la riqueza en España era 0,337 siendo el de EEUU, 0,329, el de Canadá, 0,310 y el de Suecia, el mejor, de 0,194. Un 20% de hogares en España disfrutaba del 42% de la renta en términos de gasto y el 20% de hogares peor situados disfrutaba de únicamente el 6,7%.

Diez años después habíamos aventajado sólo a Estados Unidos pero el 20% de hogares más ricos disfruta aún del 40.9% de la renta y el 20% de los más pobres, el 7.2%: los más ricos sólo habían cedido dos puntos y los más pobres sólo habían ganado medio. La mejora ha sido corta pero significativa en comparación con los cambios hacia la concentración en el resto de países. Como señalan los autores "en España, las fases de ajuste y recuperación de la economía han coincidido con el desarrollo de la protección de los parados y de la tercera edad, colectivos que tradicionalmente

---

<sup>15</sup> Carlos Celaya. Sueldos en crisis. El País. 6/3/94.

<sup>16</sup> Luis Ayala y otros. "La redistribución de la renta en España dentro del marco de la OCDE". *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta. Fundación Argentaria*. Cuadernos de actualidad. Hacienda Pública española. 5/1993. Las referencias son de las pgs 201 y 199.

representaban una población muy vulnerable, contrarrestando parcialmente los efectos negativos de la crisis y el fuerte aumento del desempleo. En ambos casos se ha ampliado la cobertura de la protección junto a un proceso progresivo de revalorización de las prestaciones... No obstante, pese al signo positivo de esta evolución, hemos de resaltar que el grado de desigualdad de nuestra distribución está todavía entre los más altos del conjunto de países considerados" (pgs. 201 y 199)

Por lo que se refiere a los niveles de pobreza, el mismo estudio recoge los datos señalados anteriormente. España en 1980 tenía alrededor de un 20% de personas por debajo del umbral de pobreza del 50% de la renta per cápita, mientras que EEUU tenía el 19%, Suecia el 5.5%, Alemania, 7.6%, Holanda 9.3 y Francia, por ejemplo, el 13,5. En 1990, la situaciones respectivas eran: España, 17.6, EEUU 22.6, Suecia 6.5, Alemania 8.7, Holanda 8.9, y Francia 13.1. España había luchado contra la pobreza mejor que otros países, pero las situaciones de partida eran considerablemente peores y lo siguen siendo las actuales.

La modernización de la economía española se ha orientado a ganar competitividad a corto plazo por la vía de reducir costes salariales y sociales y disciplinar a la clase trabajadora con una alta tasa de desempleo y la amenaza constante del despido. La creciente aparición de "empleos de baja calidad"<sup>17</sup> aumenta el número de pobres no como resultado de su exclusión del mercado de trabajo sino precisamente por su peculiar forma de participación en él.

#### 4. Exclusión en la ciudad

La ciudad, como un producto social de la actividad humana, tiende a reproducir el modelo jerárquico y la estructura social de esa sociedad y especialmente sus manifestaciones de exclusión social. No de una forma mecánica sino como resultado de complejos procesos de mercado y de las propias políticas públicas.

---

<sup>17</sup> Se hace referencia a empleos de muy baja remuneración, poca estabilidad y también a los de tiempo parcial, sobre todo cuando no son fruto de la elección del trabajador. Rafael Muñoz de Bustillo hace un análisis de su crecimiento en España y sus repercusiones negativas no sólo en relación con la pobreza sino también con la competitividad. Muñoz de Bustillo: "Salarios, desempleo y calidad de empleo" en Varios Autores: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los años 80*. ICA-RIA. Madrid. 1993.

Se calcula que más de 4.5 millones de españoles cambiaron de residencia en España en los años 50/60. El éxodo rural se dirige fundamentalmente hacia ciudades de más de 100.000 habitantes. Esas ciudades carecían del equipamiento mínimo para ofrecer unas dignas condiciones de vida. No faltaba trabajo en muy diversas industrias, pero tampoco barriadas de chabolas miserables en los suburbios. Este modelo de concentración urbana en grandes aglomeraciones responde a un tipo de concentración industrial en el territorio que, como señala el profesor Linz <sup>18</sup>, no tiene paralelo en países como Suiza, Bélgica, Holanda y, con algunas excepciones, Alemania Occidental. Se parece más al de algunos países hispanoamericanos. Incluso en la Italia del norte la industrialización está más extendida territorialmente que la española.

Pero la situación de marginación y aún exclusión social y urbana que se produce en las grandes ciudades españolas en los años 60 es una situación de paso. Los emigrantes interiores que han venido del pueblo y están en la chabola del suburbio tienen trabajo, esperanza y expectativas de movilidad, de progresar y comprarse el pisito. Incluso en la década del 70 se desarrollará un poderoso movimiento ciudadano, capaz de articular los intereses y la protesta cada vez más aguda de esta población "excluida" que reclama el "derecho a la ciudad": vivienda, servicios, espacios públicos, participación democrática, derecho a ser ciudadano en igualdad de condiciones.

La conquista de la democracia en 1977 y particularmente las elecciones municipales de 1979 constituyen el momento más alto de esta forma de reivindicación de la ciudad y de integración de todos los sectores ciudadanos. Los primeros ayuntamientos democráticos dan un vuelco a la concepción de la ciudad y de integración ciudadana: se construyen infraestructuras en los barrios, se mejoran los transportes, se hacen parques, se ofrecen servicios, se celebran fiestas auténticamente populares.

Incluso se remodelan barrios enteros, marginales, deteriorados, con infravivienda, sin servicios....Es el caso del Programa de Remodelación de Barrios, impulsado por las Asociaciones de

---

<sup>18</sup> Juan José Linz. "El legado del pasado y el cambio social" en J. Linz y otros: *España: un presente para el futuro*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 1984., pag. 67 y ss. Señala el profesor cómo hay poblaciones como Portugaleta con 14.709 personas por Km cuadrado, o como Sestao con 10.084, Barcelona con 17.879, Santa Coloma con 15.136, etc. mientras Berlín Occidental tiene 4.400, Munich, 4.200, Hamburgo, 1.980.

Vecinos de Madrid en 1979, del que copiarían otras ciudades españolas. "La experiencia más significativa, incluso a nivel continental, ... obligado punto de referencia tanto por su importancia cuantitativa (150.000 personas realojadas), como por la diversidad de aspectos cualitativos desarrollados en un total de 28 promociones de vivienda con muy diversas tipologías de edificios y niveles de participación y satisfacción residencial"<sup>19</sup> Fue el movimiento vecinal el que impulsó procesos de integración social y urbana superando las condiciones miserables de viviendas y barrios enteros creados de la nada, verdaderos suburbios fruto del crecimiento desordenado de los años 60 en plena dictadura.

El impulso ciudadano e integrador alcanzó hasta iniciar los programas de Realojamiento de población marginada, especialmente gitanos, que se llevan a cabo en distintas ciudades en la primera mitad de los años 80. Pero los resultados no fueron los mismos. Como señala el mismo autor citado para el caso de Madrid, "casi nadie duda hoy que el realojamiento es un aspecto fundamental para superar situaciones de marginación endémica y así lo demostró la experiencia de Barrios de Remodelación, pero también sabemos que la vivienda es aquella condición necesaria, pero no suficiente, para la dignificación social de los más desfavorecidos. Los procesos de realojamiento deben procurar la creación de nuevos espacios ciudadanos, entendiendo éstos, no sólo desde el punto de vista estrictamente urbanístico, sino también desde el punto de vista de la dignificación social... adoptando medidas de superación de la cultura de la pobreza a través de un desarrollo integral de la comunidad"<sup>20</sup>

En la segunda mitad de la década de los 80 han cambiado muchas cosas. Entre otras la propia composición de la población que hoy ocupa los espacios urbanos residuales y marginales y la propia política de vivienda de los gobiernos socialistas que han convertido la vivienda en un objeto de inversión y en el centro de las preocupaciones sociales de los años 80 para la mayor parte de la población. Mucho más para la población excluida.

El problema no es la falta de vivienda. A pesar del crecimiento de población, y especialmente de la urbana, si en 1980 teníamos

---

<sup>19</sup> Julio Alguacil Gómez: "Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública" en Varios Autores: *Pensar la vivienda*. TALASA. Madrid. 1995, pg. 72.

<sup>20</sup> idem, pgs. 87-88



390,8 viviendas por 1.000 habitantes, en 1991 tenemos 446,4‰ y un 31,1% de viviendas desocupadas o subutilizadas<sup>21</sup>

El problema es de acceso. Si el coste de la vivienda en 1985 suponía un 34% de la renta salarial media, en 1991 alcanzaba el 57% incluso con bonificaciones.

Por otra parte, la vivienda pública es escasísima (sólo 3% de la vivienda iniciada en el año 91 era vivienda pública) y los ayuntamientos tienen muy limitada su capacidad de actuación por el fuerte endeudamiento adquirido en los primeros años de la democracia.

Las políticas de vivienda y la presión del mercado de carácter predominantemente inversor y especulativo han forzado la tendencia natural de los procesos de segmentación de la ciudad hacia el deterioro creciente de algunas zonas de los centros y las periferias urbanas:

- la presión especulativa abandona la conservación de las viviendas, especialmente en las áreas de los centros históricos, a la espera de tiempos mejores: estas zonas se deterioran.

- la crisis económica, el desempleo y, paradójicamente, la llegada de inmigrantes extranjeros del Tercer Mundo, atrae hacia estas áreas a la población de menores recursos así como a la construcción de chabolas en la periferia.

- cuando los ayuntamientos tienen que intervenir alojando a la población sin recursos o construyendo viviendas para ellos lo hacen en las áreas más baratas, o sea, más deterioradas. Por ejemplo, El Servicio Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza en los primeros años 80 realojaba a la gente marginada en pisos alquilados en el casco histórico, sin seguimiento ni control con lo que se ha reforzado el deterioro de esas áreas.

- la inversión privada nunca actúa en estas áreas si no consigue un desalojo previo, una "limpieza" total de la población marginada.

- el proceso se realimenta a sí mismo.

De esta manera el modelo de desarrollo urbano condena a la marginalidad residencial a ciertos segmentos de la población, convertidos en reserva de mano de obra.

En este momento no se ven síntomas de evolución de estos grupos de chabolistas o habitantes de los centros deteriorados hacia zonas intermedias de la ciudad como ocurría en los años 60. Ni

---

<sup>21</sup> Ver Manuel Valenzuela Rubio. "La vivienda", en *V Informe FOESSA*. Madrid. 1994.

estos grupos generan movimientos reivindicativos para salir de su situación como en aquellos años. En el mejor de los casos son objeto de compasión y apoyo solidario por otros grupos sociales que no viven personalmente esos problemas. Lo más grave de todo, tampoco hay perspectivas económicas como las había en los años 60.

En esta situación sin horizonte las zonas urbanas de exclusión, especialmente los asentamientos gitanos y de inmigrantes extranjeros pobres de muchas ciudades españolas, corren el riesgo de convertirse en guetos sin posibilidad de integración urbana, laboral ni cultural<sup>22</sup>.

Cerradas la vías de movilidad social, de integración social, se está alimentando la posibilidad cierta de estallidos sociales incontrolados y sin objetivo, como señala J.K. Galbraith, por la falta de inteligencia de la cultura de la satisfacción.<sup>23</sup>

## 5. Políticas sociales y exclusión social

En España las políticas sociales típicas de un Estado de Bienestar democrático se han desarrollado muy tarde y con notable precariedad. La Constitución democrática de 1978 obliga a desarrollar estas políticas en medio de una aguda crisis económica mundial y cuando algunos países con políticas sociales más generosas han empezado a revisarlas.

De ahí que las características más importantes del modelo español sean precisamente:

a) el intento de universalizar todas las prestaciones para que lleguen al conjunto de la población: especialmente en educación, asistencia sanitaria y, más recientemente, pensiones no contributivas y garantía de ingresos mínimos.

b) la debilidad con que se han desarrollado estas prestaciones, con problemas de calidad en los servicios educativos y sanitarios y con cantidades muy bajas en las prestaciones económicas de desempleo, pensiones e ingresos garantizados. Muchas veces estas prestaciones económicas están por debajo de la línea de pobreza moderada en el caso de las prestaciones contributivas y ligeramente por encima de la línea de pobreza severa en el caso de las prestaciones asistenciales, es decir, no contributivas, como se

<sup>22</sup> Ver el mismo autor, en la pag.1686 del Informe FOESSA V.

<sup>23</sup> J.K. Galbraith. *La cultura de la satisfacción*. Ariel. Madrid. 1992.



estuvieran pensadas únicamente para sacar a los individuos que las perciben y sus familias de las estadísticas oficiales

La comparación del porcentaje de gasto social en España con el de algunos países europeos deja las cosas bien claras:

*GASTO SOCIAL COMO % DEL PIB EN ALGUNOS PAISES DE LA UNION EUROPEA*

	<u>1980</u>	<u>1992</u>
Paises Bajos	30.8	33.0
Bélgica	28.0	27.8
Francia	25.4	29.2
Italia	19.4	25.6
España	18.1	22.5
<i>Europa-12</i>	<i>24.4</i>	<i>27.1</i>

Fuente: Eurostat. Luxemburgo. 1993.

c) la orientación a proteger la relación laboral o vinculada con el empleo más que a garantizar un derecho constitucional. Existe un fuerte temor a que las prestaciones disminuyan la motivación de la gente a buscar trabajo.

En esta situación la persistencia de la crisis económica con la consiguiente destrucción de empleo y la opción del gobierno por aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo no hace sino aumentar los niveles de pobreza y precariedad.

Las exigencias de la convergencia europea establecidas en Maastrich y su calendario, obligan al gobierno al control y la reducción del gasto precisamente cuando más aumentan las necesidades. Las tres huelgas generales que ha sufrido el gobierno socialista (1985, 89 y 94) han sido la respuesta de los sindicatos a las medidas de reducción del gasto en pensiones y desempleo y sobre flexibilización del mercado de trabajo. Como contrapartida se puede decir que los sindicatos obtuvieron una extensión de las prestaciones asistenciales: la ampliación de la prestación asistencial por desempleo de larga duración o por necesidades familiares, las pensiones no contributivas a los mayores de 65 años y la implantación de las rentas mínimas de inserción por parte de las Comunidades Autónomas.

Pero de esta manera se construye un Estado de Bienestar de varios niveles o categorías<sup>24</sup>:

---

<sup>24</sup> Gregorio Rodríguez Cabrero: "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar" en Varios: *La larga noche neoliberal*. Icaria. Madrid. 1993, pag. 275

- por una parte "un Estado de Bienestar al que acceden las clases medias urbanas, profesionales y clase obrera cualificada con poder de negociación" Estos sectores presionan por una mayor calidad en las prestaciones y un mayor margen de libertad para elegir dentro de los servicios públicos o entre éstos y los privados. En algunos servicios de implantación territorial, como son los sanitarios y los educativos esta presión por la libertad de elección conduce al abandono y consiguiente deterioro de los servicios de aquellas áreas urbanas más marginales o en proceso de marginación.

- por otra parte, un Estado Asistencial que puede ser definido "como un segundo escalón institucional para proteger a todos aquellos excluidos del mercado de trabajo o trabajadores precarios que agotan con rapidez sus prestaciones contributivas o no logran una carrera de seguro" Es un sistema de protección de estricta supervivencia para importantes grupos de población y claramente diferenciado de la calidad de las prestaciones del primer nivel.

Esto supone el aumento de las desigualdades por lo reducido de las prestaciones y el riesgo permanente de engrosar las franjas de pobreza y marginalidad. Por otra parte, es el reflejo de la concepción restrictiva con la que se está construyendo el Estado de Bienestar español tan alejado de la concepción clásica de la socialdemocracia<sup>25</sup>

La política más específica de lucha contra la pobreza y la exclusión tiene las mismas deficiencias. El programa más típico y reciente es el del llamado en España "salario social" o ingreso mínimo garantizado. El incremento del paro, la escasa duración temporal de la prestación del seguro de desempleo y la dificultad cada vez mayor, especialmente entre algunos colectivos, de acceder al empleo, y sobre todo, al empleo con contrato, así como la presión de los sindicatos, obligó a los Gobiernos Regionales a poner en marcha estos programas:

- dirigidos a las familias más que a los individuos, que no pueden disfrutarlo al margen de la familia si conviven en ella, como es el caso de los jóvenes.

- de muy baja cuantía económica, en el límite del 25% de la mitad de la renta media per capita, en una unidad familiar de dos

---

<sup>25</sup> José María Zufiaur, Presentación del libro colectivo: *La larga noche neoliberal. Icaria*. Madrid. 1993, pg. 13.

miembros, mostrando la desconfianza hacia los pobres, como si lo fueran porque "no quieren" encontrar trabajo.

- en la mayoría de las Comunidades Autónomas incluye programas de inserción, en algunos casos mediante la firma previa de un contrato entre la Administración y el que va a recibir el salario social. A medio camino entre el derecho a la integración y la contrapartida por la ayuda recibida. Como si la responsabilidad de la situación de pobreza fuese del pobre, cuando "las evidencias empíricas disponibles revelan claramente que los itinerarios de pobreza están ligados en un porcentaje muy elevado a las situaciones de desempleo o de precarización de la prestación laboral, en las que la responsabilidad individual es muy limitada."<sup>26</sup>

La Administración Central vio primero con recelo la puesta en marcha de estos programas y después no ha hecho nada por apoyar su financiación de manera más uniforme entre las distintas regiones, ni ha tratado de coordinar estos programas de inserción con el Instituto Nacional de Empleo o con las políticas de vivienda y urbanismo.

La experiencia es muy reciente en el país y aún no se han desarrollado infraestructuras de apoyo para sostener los proyectos de inserción que serían necesarios. Incluso en Regiones como la aragonesa, donde es obligatorio firmar un contrato previo de inserción, la mayor parte de las veces se da la prestación sin un proyecto serio de inserción por falta de programas en tal sentido.

También hay experiencias interesantes. Según estimación de Mario Gaviria y su equipo, en el año 94 había en España entre 350 y 550 proyectos de inserción o integración, con calidades y éxitos muy diferentes y con niveles de colaboración muy variados con las rentas mínimas de inserción.<sup>27</sup> Así en Madrid, por ejemplo, se ha creado un Foro de Proyectos del Ingreso Madrileño de Inserción que reúne cuatro veces al año las entidades responsables de los proyectos con la Administración para establecer estrategias y técnicas de integración. Incluso algunos de estos proyectos han terminado convirtiéndose en empresas.

---

<sup>26</sup> Luis Ayala: "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas" en *Documentación Social nº 96 La pobreza en España, hoy*. Madrid, 1994, pg. 260.

<sup>27</sup> Gaviria, Laparra y Aguilar: "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" *III Seminario de Política Social "Gumersindo de Azcárate"*. Madrid. Octubre de 1994.

Es el objetivo que persigue en este momento una experiencia en el Ayuntamiento de Zaragoza. Un grupo de veintinueve personas que perciben el salario social han recibido un curso de pintura y han organizado un equipo de trabajo con un especialista para recuperar las fachadas del barrio. Reciben un salario superior al que recibían con el salario social, aprenden un oficio y recuperan las fachadas más deterioradas del Casco Viejo de Zaragoza, de su propio barrio. Otro programa en proyecto es limpiar y recuperar para actividades sociales solares vacíos y llenos de basura. El objetivo general es "promover el desarrollo social urbano de los colectivos más desfavorecidos del distrito" y "romper las fronteras territoriales que aíslan los espacios más ricos de la ciudad de los espacios más pobres y deteriorados."<sup>28</sup>

La colaboración de entidades sociales y ciudadanas, de grupos de voluntarios en estos proyectos de inserción es uno de los elementos más positivos que se están produciendo en estos momentos en España. A veces, es la forma que tienen muchos trabajadores sociales y jóvenes profesionales de acercarse a experiencias positivas que les abran la puerta a su propia inserción laboral.

Para concluir reproduzco alguna de las propuestas que hace la responsable de Acción Social del Ayuntamiento de Madrid en relación con la experiencia del Ingreso Madrileño de Inserción<sup>29</sup>:

- "En primer lugar, las rentas mínimas de inserción deberían pasar a tener un lugar propio y reconocido en el sistema español de protección social" Especialmente para lograr mejor financiación y una mayor coordinación con los servicios públicos de empleo y formación profesional, vivienda y salud.

- "Un apoyo al desarrollo de una economía social de inserción con modalidades diversas, basada en una compensación de la menor productividad de las personas en grave dificultad social"

En nuestras sociedades informatizadas y de ocio la inserción social todavía pasa por el empleo y por la vivienda. Especialmente para los más excluidos, justamente para aquellos que están más lejos de conseguirlo.

---

<sup>28</sup> Tomado de un proyecto para un Plan de Desarrollo Social para el Casco Viejo, elaborado y facilitado por su responsable, el sociólogo Alfredo Pérez.

<sup>29</sup> Elena Vázquez: "El programa de Ingreso Madrileño de Integración: una experiencia de lucha contra la exclusión social" en *Documentación Social nº 96 La pobreza en España, hoy*. Madrid, 1994, pg. 286.

## Bibliografía

- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: "El salario social en las Comunidades Autónomas". *V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid, Fundación FOESSA. 1994: 1525-1546.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: "Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas". *Documentación Social 96: La pobreza en España, hoy*. Madrid. 1994
- ALGUACIL GOMEZ, J.: "Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda pública" en Varios Autores: *Pensar la vivienda*. TALASA. Madrid. 1995.
- ALONSO TORRÉNS, F.J.: "La pobreza acumulada y la marginación social y/o exclusión social". *Documentación Social 96*. Madrid. 1994: 159 y ss.
- AYALA, L. y otros: "La redistribución de la renta en España dentro del marco de la OCDE". *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta. Fundación Argentaria. Cuadernos de actualidad*. Hacienda Pública Española 5. 1993.
- AYALA, L.: "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas". *Documentación Social 96 La pobreza en España, hoy*. Madrid. 1994: 260
- DE VELASCO, L.: "La insoportable gravedad del déficit exterior". ICE 676/677. Dic.89/Enero 90, pg. 19 y ss
- ETXEZARRETA, M.: "La economía política del proceso de acumulación" en M. Etxezarreta (coord): *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*. Icaria./Fuhem. Madrid. 1991.
- FUNDACION FOESSA: *V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Madrid. 1994.
- GALBRAITH, J.K.: *La cultura de la satisfacción*. Barcelona, Ariel. 1992.
- LINZ, J.J. y otros: *España: un presente para el futuro*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos. 1984.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.: "Salarios, desempleo y calidad de empleo" en Varios Autores: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los años 80*. Madrid, ICARIA. 1993.
- RODRIGUEZ CABRERO, G.: "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar". *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los años 80*. Madrid, ICARIA. 1993.

- SARASA, S. y MORENO, L.: (compiladores): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995.
- TOFFLER, A.: *El cambio del poder*. Barcelona, Plaza y Janés. 1990.
- VALENZUELA RUBIO, M.: "La vivienda". en *V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*. Fundación FOESSA. Madrid. 1994. Madrid. 1994.
- VARIOS AUTORES: *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los años 80*. Madrid, ICARIA. 1993.
- VARIOS AUTORES: *Pensar la vivienda*. Talasa Madrid 1995
- VÁZQUEZ, E.: "El programa de Ingreso Madrileño de Integración: una experiencia de lucha contra la exclusión social". *Documentación Social 96 La pobreza en España, hoy*. Madrid, 1994: 286.
- ZALDÍVAR, C.A. y CASTELLS, M.: *España, fin de siglo*. Madrid, Alianza Editorial. 1992.



## ARMONIZACION CONTABLE MUNDIAL: PRINCIPALES ORGANISMOS

CARLOS JAVIER SANZ SANTOLARIA  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD Y FINANZAS  
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

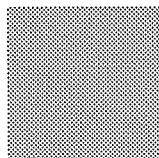
Las diferencias nacionales y la diversidad de sistemas contables son auténticas barreras que dificultan la comprensión y análisis de los estados financieros cuando la información proviene de otro país. Dentro de los esfuerzos que se han llevado a cabo con objeto de paliar los problemas precedentes, cabe citar, de un lado, la actuación de las empresas multinacionales. De otro, los intentos a nivel institucional desarrollados por numerosas organizaciones para armonizar internacionalmente los criterios de elaboración y presentación de la información financiera.

### Palabras clave:

Información.  
Multinacional.  
Normas.  
Regulación.



# Armonización contable mundial: principales organismos



Carlos Javier Sanz Santolaria

## 1. Armonización mundial de carácter público

Los únicos intentos mundiales de lograr un cierto grado de armonización contable de carácter público proceden tanto de la ONU como de la OCDE, organismos en los que, como es conocido, participan los correspondientes países por medio de sus respectivos gobiernos, razón por la que se califican a dichas manifestaciones de normalización pública.

Ambas instituciones se han ocupado inicialmente de la armonización de la Contabilidad Pública. Posteriormente, se abordó el ámbito empresarial, coincidiendo con el desarrollo de un fenómeno consustancial al capitalismo actual: la empresa multinacional.

De este modo, la regulación microcontable surgió, en ambos organismos, como subproducto de un intento normativo más amplio, que pretendía el control sobre la actuación de este tipo de empresas y una de cuyas principales manifestaciones es el establecimiento de normas comunes para la información contable, al objeto de favorecer la comparabilidad y de obligar de alguna manera a estas empresas a poner claramente de manifiesto sus datos, tanto financieros como no financieros.

### 1.1. La Organización de Naciones Unidas

La actividad de la Organización de Naciones Unidas se puede resumir de la forma siguiente:

El Consejo Económico y Social de la ONU creó, en julio de 1972, un grupo de expertos, llamados a estudiar el papel de las

empresas multinacionales y su impacto en el proceso de desarrollo económico mundial. Fruto de su trabajo fue la creación a finales de 1974, de la Comisión de Empresas Transnacionales.

Este grupo presentó en 1976 las conclusiones de su trabajo, poniendo en el mismo de manifiesto la necesidad de establecer un sistema internacional comparable de contabilidad y de presentación de informes contables, recomendando la creación de un grupo de expertos de normas internacionales de contabilidad, que sirviera de apoyo a la Comisión de Empresas Transnacionales.

A este Grupo de Expertos sobre Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes le fueron fijados amplios objetivos, entre los que se encuentran: a) Examinar la práctica existente en cuanto a la presentación de informes por parte de las empresas transnacionales y los requisitos en la materia en los distintos países. b) Identificar las lagunas existentes en la información que proporcionan las empresas en sus informes, examinando la viabilidad de diversas propuestas encaminadas a su mejor presentación. c) Recomendar una lista mínima de datos junto con sus definiciones, que deberían incluirse en las memorias de las empresas transnacionales y sus filiales, teniendo presentes las recomendaciones de otros grupos internacionales que se ocupan de la materia.

Este último grupo, en su informe relativo a 1977, contempla una lista mínima de datos, que deberían ser incluidos por las empresas multinacionales en sus informes periódicos. Para la confección de esta lista se tuvieron en cuenta las normas y pronunciamientos de otros organismos, tales como el IASC, la CEE (hoy UE) y la OCDE, de manera que puede decirse que la postura de la ONU es un compendio de las reglas dictadas por otras instituciones normalizadas.

Dentro del sistema de creación sucesiva de grupos, la Comisión de Empresas Transnacionales, con la aprobación del Consejo Económico y Social, decidió, en 1979, la creación del Grupo Especial de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes, que tomando como punto de partida el informe de su antecesor, ya mencionado, correspondiente a 1977, ha elaborado un segundo informe, considerablemente amplio y mejorado.

## 1.2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ha seguido una trayectoria muy similar a la correspondiente a la ONU, tanto en cuanto que sus primeros pasos en la normalización se centran en la contabilidad macroeconómica, como en su posterior atención en las empresas multinacionales. En este último ámbito, sus actuaciones se han llevado a cabo en las siguientes fases:

En 1975 se creó un Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales.

En el año siguiente, el Consejo de la OCDE aprobó la "Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales", guía en cuyo marco habrían de situarse en lo sucesivo los trabajos de aquel Comité, así como cuantos otros grupos pudieran crearse al respecto.

Esta declaración que tiene el carácter de recomendación a los países miembros, se divide en dos partes. En la primera se traza un conjunto de líneas generales de actuación entre aquellos países, que incluye la necesaria colaboración internacional en relación con las empresas multinacionales, mientras que la segunda parte recoge un conjunto de recomendaciones dirigidas a las empresas de este tipo, relativas a principios generales de actuación, publicación de informaciones, competencia, financiación, fiscalidad, empleo y relaciones profesionales y ciencia y tecnología.

Posteriormente, el Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales creó en 1978 un grupo de trabajo sobre Normas Contables, cuyo principal cometido consistió en la recopilación de las prácticas seguidas en materia contable por los países miembros, subrayando la conveniencia de fomentar la cooperación internacional a este respecto, ante la diversidad de prácticas existentes.

El informe de este grupo fue sometido, a finales de 1979, al Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, quién, a su vez, acordó la continuidad en sus trabajos del grupo sobre Normas Contables, fijando para el mismo el objetivo genérico de promover los trabajos comunes en el ámbito internacional y, como objetivo específico, la ampliación y clarificación de los términos técnicos contenidos en la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales. Fruto de este último mandato fue un trabajo en el que se definía un buen conjunto de conceptos contables.

Además, este grupo de trabajo sobre Normas Contables ha elaborado, hasta el momento, varios estudios comparativos sobre temas concretos: relaciones entre contabilidad y fiscalidad; el estado de origen y aplicación de fondos; gastos de investigación y desarrollo; prácticas de consolidación; etc.

## **2. Armonización contable mundial de carácter profesional: la IASC**

La normalización de ámbito mundial y de carácter privado de la contabilidad y de la auditoría se lleva a cabo por dos organismos profesionales que trabajan en estrecha relación: la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB) y la Federación Internacional de Contadores (IFAC). La primera emite normas de contabilidad y la segunda se centra en el ámbito de la auditoría. Nos ocupamos a continuación de la IASB.

La IASB tiene su origen remoto en los Congresos Internacionales de Contabilidad, reuniones en las que comenzó a gestarse la idea de una organización internacional estable, de apoyo a la profesión, y que pudiera, asimismo, tener carácter armonizador. Con este propósito, en el X Congreso Internacional, celebrado en Sidney en 1972, se creó el Comité Internacional de Coordinación para la Profesión Contable (ICCP).

El ICCP organizó varios grupos de trabajo, entre los que figuraba el de Normas Internacionales de Contabilidad, que se desgajó del primero al otorgar, en 1973, su carta constitutiva, creándose así la IASB, que funcionó desde entonces con total independencia. Posteriormente, ante el normal funcionamiento de este grupo y la ulterior fundación de la IFAC, el ICCP se disolvió a partir de 1977.

La Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad tiene como objetivo fundamental la formulación y publicación, en interés público, de las normas a seguir en la presentación de los estados financieros sometidos a auditoría, promoviendo y asegurando su aceptación y aplicación a nivel mundial. Por ello se afirma en su carta constitutiva que son obligaciones en los organismos profesionales miembros de la IASB:

- Prestar su apoyo a las normas emitidas por el Comité.
- Hacer cuanto les sea posible para: a) Asegurarse de que las cuentas publicadas respetan los principios formulados en esas normas. b) Velar porque los auditores se aseguren de que los

estados financieros respetan tales normas. c) Asegurar que, tan pronto como sea posible, se tomen las medidas adecuadas con respecto a los auditores cuyos informes no respondan a las exigencias antes mencionadas.

- Velar por la similar consecución de la general aceptación y observancia de estas normas a nivel internacional.

La IASC está regida por un Consejo Rector, constituido por diecisiete vocales. Trece de éstos son nombrados por el Consejo de la IFAC, mientras que los cuatro restantes se designan por el Consejo de la IASC.

La elaboración de una norma contable internacional atraviesa un complejo proceso de búsqueda de consenso, que trata de implicar al mayor número posible de instituciones y entidades interesadas. Este proceso suele durar al menos dos o tres años. La IASC ha publicado hasta la fecha 31 Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), si bien a través de dos etapas claramente diferenciadas. La primera estuvo marcada por la emisión de un elevado número de Normas, caracterizadas por la elevada opcionalidad permitida en los diferentes aspectos regulados.

La IASC formuló sus propuestas con elevada flexibilidad, recomendando un conjunto de alternativas. De esta forma, la IASC proponía dos o más alternativas aceptables para casi todos los temas con el fin de evitar problemas que fácilmente aparecen por las distintas culturas y sistemas legales de los países, lo que ha facilitado su general aceptación.

Sin embargo, dicha flexibilidad ha sido causa de fuertes críticas hacia la IASC, existiendo un convencimiento generalizado de que la multiplicidad de opciones contempladas en las NIC es uno de los principales factores que han dificultado la consecución de un mayor grado de comparabilidad.

Tras esta etapa de difusión y aceptación generalizada de sus Normas, la IASC se planteó en 1988 llevar a cabo un proceso de revisión de éstas introduciendo una mayor rigidez en sus pronunciamientos, con objeto de mejorar la comparabilidad internacional de los estados contables.

Para adoptar este nuevo enfoque regulador la IASC aprobó en 1989 su "Marco Conceptual" en el que se concretan los objetivos y características cualitativas que debe reunir la información financiera y se establecen la definición y los criterios de reconocimiento y medición de los elementos contenidos en los estados contables.

En definitiva, el proceso de revisión de normas y el desarrollo de nuevos proyectos por parte de la IASC parecen apuntar un importante avance en la comparabilidad tan deseada de los estados contables.

### **3. Armonización mundial en el ámbito de la auditoría: la IFAC**

La Federación Internacional de Contadores (IFAC, según las siglas de la expresión británica) se gestó, al igual que la IASC, por impulso del Comité Internacional de Coordinación para la Profesión Contable quien, en 1977, antes de su definitiva disolución, recomendó la creación de tal Federación, cuyo acuerdo de constitución se ratificó por sesenta países, en dicho año, con ocasión del XI Congreso Internacional de Contabilidad.

La IFAC nació con el propósito de ocuparse especialmente de la normalización de la auditoría, en la triple vertiente técnica, deontológica y de formación profesional. En la organización funcionan Comités de educación, ética, normas técnicas de auditoría, y Congresos internacionales, organizaciones regionales, planificación y contabilidad de gestión.

Los órganos rectores de la Federación son la Asamblea en la que están representadas las organizaciones miembros, y el Consejo, compuesto por quince personas.

Al objeto de asegurar la coordinación entre los dos organismos mundiales de carácter profesional, la IFAC y la IASC firmaron un acuerdo de compromisos recíprocos en 1982, entre cuyas cláusulas figuran como más importantes:

- A partir del compromiso, todos los miembros de la IFAC lo serán automáticamente de la IASC. Por otro lado, los miembros de la IASC que no lo eran de la IFAC dispusieron de un plazo de un año para solicitar su ingreso. Con ello prácticamente la totalidad de las instituciones de expertos contables en todo el mundo están afiliadas simultáneamente a ambos organismos.
- El Consejo de la IFAC nombrará trece de los diecisiete componentes del Consejo Rector de la IASC.
- El Consejo Rector de la IASC informará anualmente al de la IFAC de sus actividades y presupuestos, y esta contribuirá a sufragar en parte los gastos de aquélla.



- Los Presidentes de los Consejos de cada uno de estos organismos están facultados para asistir a las reuniones que celebre el Consejo de la otra institución, con voz pero sin voto.
- La IFAC reconoce a la IASC como única corporación responsable y con capacidad para publicar en su propio nombre Normas Internacionales de Contabilidad, comprometiéndose a respaldarlas y a requerir de sus miembros que las publiquen y que procuren su máxima difusión y aceptación.

#### **4. Armonización regional pública: la Unión Europea**

La Unión Europea viene llevando a cabo desde su constitución un decidido, y decisivo, proceso de armonización, mediante la elaboración de normas comunes, aplicables a todo el territorio comunitario. Uno de los principales instrumentos jurídicos utilizados en la mecánica armonizadora es la directriz, en el mismo concurren dos características dignas de mención: su carácter de mínimo armonizador y su naturaleza de norma de compromiso.

Las normas contables de la UE y, por supuesto, el Derecho de Sociedades, constituye el más importante y logrado intento, no igualado ni remotamente por otras manifestaciones, de armonización regional de carácter público. Ello se debe principalmente a dos razones: a) De un lado, la técnica jurídica adoptada, basada en la directriz, que obliga a los Estados miembros a promover los instrumentos legislativos y reglamentarios necesarios para adecuar su ordenamiento a los mínimos impuestos por la norma comunitaria. b) De otro lado, puede decirse que todos los países del mundo y los restantes organismos armonizadores tienen puesta su atención en los logros comunitarios.

Del conjunto de directrices publicadas, han sido la IV y la VII las que han constituido el elemento clave en la armonización contable. Su objetivo no era obtener una normalización contable europea uniforme, sino establecer unas condiciones jurídicas mínimas equivalentes en cuanto al alcance de la información financiera a publicar y asegurar la comparabilidad y equivalencia de la misma. Así, las directivas establecen una obligación en cuanto a los objetivos a alcanzar, dejando a los gobiernos la competencia en cuanto a la forma y los medios.

Por ello puede afirmarse que la UE ha adoptado un modelo armonizador flexible, permitiendo a los países miembros elegir

entre diversas alternativas. De este modo, las directivas plantean una gran variedad de opciones en el tratamiento de la mayoría de los temas que, evidentemente, facilita su adaptación a los países miembros, si bien ello va en detrimento de la comparabilidad de la información contable.

Las últimas actividades de la UE se han centrado en la coordinación de esfuerzos con la IASC y en el estudio y debate de una serie de temas como: la problemática contable de las subvenciones oficiales; moneda extranjera; arrendamientos; contabilidad medio-ambiental; estado de flujos de tesorería y los principios de prudencia e independencia de ejercicios.

## **5. La armonización regional privada**

En el ámbito regional y de orientación privada, se pueden citar los siguientes organismos normalizadores de carácter contable:

### **5.1. La Federación de Expertos Contables Europeos (FEE)**

La FEE fue creada en Lausana, en octubre de 1986, como consecuencia de la fusión entre el Grupo de Estudios de Expertos Contables de la CEE y la Unión Europea de Expertos Contables, Económicos y Financieros (UEC) y con ocasión de las quintas jornadas de estudios de esta última.

Se trata de un organismo internacional de Derecho Privado, formado por treinta instituciones profesionales de auditoría y expertos contables de diecinueve países europeos, que establece su sede en Bruselas, que tiene por objetivos: a) Velar por el perfeccionamiento la armonización de la práctica de la profesión de experto contable en Europa. b) Impulsar la colaboración entre los diferentes organismos profesionales en Europa. c) Organizar periódicamente congresos y seminarios que permitan mantener informados a todos los miembros.

### **5.2 La Asociación Interamericana de Contabilidad (IAA)**

Tiene en marcha un programa de armonización en el ámbito de la censura de cuentas mediante la emisión de Normas de Auditoría

generalmente aceptadas, que se presentan para su aprobación a las Conferencias Interamericanas, con el acuerdo expreso de que los países de la IAA hagan lo posible por aplicarlas a través de sus institutos profesionales. Según su documento fundacional, entre sus miembros puede estar incluido cualquier país del hemisferio occidental, si bien su composición se limita a países del continente americano, que se reúnen periódicamente en Conferencias Interamericanas.

### 5.3 La Conferencia de Contadores de Asia y del Pacífico (CAPA)

Constituida en 1976, con ocasión de celebrarse en Hong Kong la VIII Conferencia Asiática de Contabilidad, habiendo firmado su carta constitutiva dieciocho países del hemisferio oriental. Su principal cometido hasta el momento es la organización de reuniones periódicas, en un intento de realizar intercambios de ideas en áreas de problemas comunes.

### 5.4 La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANASE)

Fundada en 1977 por cinco países, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, entre los que se encuentran algunos de los integrados en la CAPA. Su propósito es emitir pronunciamientos de contabilidad y auditoría destinados a la armonización de principios y prácticas en su área de actuación.

### 5.5 El Consejo Africano de Contabilidad (OCAM)

Constituido en Argel en 1979, tiene por finalidad la creación de organismos de normalización y armonización contable en los países africanos.

En general todos estos organismos regionales están interesados en la problemática de la comparabilidad internacional de la información, como se desprende de las reuniones periódicas que dichas entidades celebran, donde los debates más recientes han tratado aspectos como: subvenciones y otras ayudas oficiales; nuevos instrumentos financieros y contabilidad medioambiental.

## 6. La influencia internacional de algunos organismos nacionales

No podemos concluir este trabajo, dedicado a los organismos de normalización contable internacional, sin dejar de señalar el influjo de determinadas instituciones nacionales en la práctica contable de otros países. El caso más importante es, sin duda, el poder que en todo el mundo ejerce la normativa contable estadounidense, concretada desde 1973 en la labor del *Financial Accounting Standards Board* (FASB), y con anterioridad en las opiniones del *Accounting Principles Board* (APB) o en las del *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) en sus *Accountings Research Bulletins* (ARB). A través de sus pronunciamientos, el FASB traza buena parte de las tendencias que los demás países seguirán después, o al menos abre la discusión o polémica sobre el tema escogido, cuya extensión es prácticamente mundial. En menor medida, la labor del *Conseil National de la Comptabilité* (CNC) francés ejerce indudable influencia, a través de su *Plan Comptable Général*, sobre varios países europeos entre los que se encuentra España, así como sobre algunos países americanos (Perú, por ejemplo) y africanos (los que constituyen la OCAM, por ejemplo).

## Bibliografía

- ALVAREZ MELCON, S.: "*Las normas internacionales de contabilidad y la presentación de informes de las empresas transnacionales en las Naciones Unidas*". Incluido en el libro de lecturas Décimo Aniversario del Plan General de Contabilidad. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1984. Pp. 9-26.
- ASOCIACION ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS (A.E.C.A.): Documento nº 1 sobre Principios de Contabilidad en España. AECA. Madrid, 1980.
- CEA GARCIA, J.L.: Las cuentas anuales en la CEE. Monografía nº 1. AECA. Madrid, 1981.
- CHOI, F.D. y MUELLER, G.G.: International accounting. Prentice Hall. Englewood Cliffs (N.Y.), 1984.
- CULMANN, H.: Plan Comptable Revise de 1979. PUF. 1980.
- FITZGERALD, R.D.: "*International harmonization of accounting and reporting*". *International Journal of Accounting*, vol. 17, nº 1. Fall, 1981. Pp. 21-32.

- FOX, S. Y RUESCHHOFF, N.G.: Principles of international accounting. Austin Press. Austin, Texas, 1986.
- GONZALO, J.A. y TUA, J.: Introducción a la contabilidad internacional. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1988.
- MARIN MEDINA, J.: La armonización de la contabilidad y de la auditoría. Sus organismos internacionales. De. Instituto Censores Jurados de Cuentas de España. Madrid, 1982.
- MONTESINOS JULVE, V.: Organismos internacionales de contabilidad. Funciones y objetivos. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1983.
- MUELLER, G.G.; GERNON, H. Y MEEK, G.: Accounting. An international perspective. Irwin, Homewood (Illinois), 1987.
- WATT, G.C.; HAMMER, R.M. y BURGE, M.: Accounting for the multinational corporation. Financial Executives Research Foundation. New York, 1977.