



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

La Organización Nacional de Ciegos : un estudio institucional

Author(s): Garvía Soto, Roberto
Year: 1992
Type: Thesis (doctoral)
University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales
City: Madrid
Number of pages: iv, 203 p.
Abstract: Esta obra fue la primera tesis doctoral que se presentó en el Programa de Doctorado de Ciencia Política y Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. La tesis fue defendida el 9 de octubre de 1992 ante el tribunal compuesto por los Profesores doctores Miguel Beltrán (Presidente), Carlos Alba, Eduardo López-Aranguren, Rafael López Pintor y Modesto Escobar, y mereció la calificación de Apto "cum laude", que le fue otorgada por unanimidad. Director de Tesis: Juan José Linz. La investigación da respuesta al siguiente interrogante: cómo es que los ciegos españoles han conseguido niveles de renta y empleo más favorables que los ciegos de otros países de nuestro entorno más ricos que España y cómo, además, han conseguido niveles de renta y empleo más altos que los españoles no ciegos. Dadas las dificultades que supone para todo colectivo de minusválidos vivir en el contexto de una economía de mercado, que los ciegos españoles hayan conseguido estos niveles es algo atípico y que merece una explicación. La explicación se centra en la organización de ciegos españoles (ONCE) que además de monopolizar la representación de intereses de los ciegos, se ha convertido en el mayor proveedor de empleo para sus afiliados. La tesis, de esta forma, es un estudio de caso desviado centrado en la literatura de la sociología de las organizaciones aunque ha sido necesario tomar en cuenta otras literaturas sociológicas y de la ciencia política. Así, por ejemplo, para explicar cómo es que el gobierno de Franco decidió en plena guerra civil crear una organización tan peculiar como la ONCE, que compartiría con el Estado el monopolio de la loterías, ha sido necesario hacer un análisis histórico del movimiento social y tejido asociativo de los ciegos anterior a la guerra civil y, así, tomar en cuenta la literatura sobre toma de decisiones públicas. Una vez explicada la creación de la organización se trata el problema de los objetivos. Los objetivos originarios de la ONCE distan mucho de sus resultados: el objetivo no era transformar a los ciegos en vendedores de lotería sino formarles profesionalmente con el fin de procurarles trabajo en la economía 'productiva'. El resultado final ha sido que la inmensa mayoría de los ciegos se ha convertido en vendedores de lotería. En el libro se explica este resultado, no querido o anticipado por los creadores de la organización. Con la salida al mercado de 'el Cuponazo' la ONCE se convirtió en una de las empresas más importantes del país, tanto en términos de beneficios como en términos de la dimensión de la plantilla. Con ello la organización se embarcó en un proceso de reflexión interna, agrio en ocasiones, en el que se discutió sobre la naturaleza mixta de la organización: una empresa comercial y a la vez una organización de

autoayuda. Como resultado de este debate, la percepción de la historia de la organización así como de sus objetivos originarios cambió substancialmente: se comenzó a entender, desde mediados de los años ochenta, que la transformación de los ciegos en vendedores de lotería no era algo negativo o 'indigno', sino todo lo contrario. Dada la tasa de desempleo de la población no ciega, que los ciegos españoles hubieran conseguido unos niveles de empleo tan satisfactorios era absolutamente positivo. Con ello la cultura de la organización cambió radicalmente, a consecuencia de lo cual se inició un proceso muy interesante de profesionalización de la ocupación de la venta de lotería que se detalla en la investigación. También se incorpora literatura de la ciencia política. En concreto, en la investigación resultó necesario de estudiar cómo la ONCE consiguió conservar, frente a otras organizaciones de interés de otros colectivos de minusválidos, su situación privilegiada en el mercado de loterías y 'expulsar' de este mercado a estas otras organizaciones. Para ello se hace uso de la literatura sobre corporatismo y relaciones entre Estado y organizaciones de interés. Otros temas "menores" de investigación son las relaciones entre el Estado y la organización de ciegos en tanto competidores en el mercado de las loterías, el proceso de oligarquización de la organización en su etapa democrática y las relaciones entre administradores y políticos en su seno. El libro termina con reflexión sobre posibles problemas futuros de la organización, los más importantes de los cuales son el de las relaciones siempre difíciles entre ciegos y otros colectivos de minusválidos y la cuestión de la posible emergencia de un mercado europeo de loterías.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

ROBERTO GARVÍA SOTO

**LA ORGANIZACIÓN NACIONAL
DE CIEGOS.
UN ESTUDIO INSTITUCIONAL**

MADRID
1 9 9 3

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales



Castelló, 77. 28006-Madrid

Esta obra fue la primera tesis doctoral que se presentó en el Programa de Doctorado de Ciencia Política, Sociología y Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. La tesis fue defendida el 9 de octubre de 1992 ante el tribunal compuesto por los Profesores doctores D. Miguel Beltrán (Presidente), D. Carlos Alba, D. Eduardo López-Aranguren, D. Rafael López Pintor y D. Modesto Escobar, y mereció la calificación de Apto "*cum laude*", que le fue otorgada por unanimidad.

Roberto Garvía Soto es Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid y Doctor en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social por la misma Universidad. Formó parte de la segunda promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de *Master* en 1990. En el propio Centro elaboró su tesis doctoral, bajo la dirección del Profesor Juan José Linz. En la actualidad es Profesor Ayudante en el Departamento de Humanidades, Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

Agradecimientos.

Debo un enorme agradecimiento, en primer lugar, a aquellas personas que permitieron que disfrutara durante cuatro años de la condición de becario del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Gracias a la extraordinaria dirección académica del Profesor Víctor Pérez Díaz y de su equipo de colaboradores, y a la diligencia del personal de Biblioteca y administrativo, el Centro estuvo en condiciones de poner a mi disposición todo lo que un joven investigador puede desear. Más particularmente, debo mostrar mi gratitud a todos aquellos profesores y alumnos que, en lo que en el Centro se llaman los 'RIPs, 'fueron leyendo y comentando cada uno de los capítulos de esta tesis, contribuyendo, así, a mejorarla sustancialmente.

Tampoco la tesis habría podido ser escrita sin el apoyo de José María Arroyo, Presidente del Consejo General de la ONCE, y de Pablo Camina. Ellos me mostraron el alcance verdaderamente abierto de la organización, e hicieron que pudiera moverme dentro de ella como si fuer a de la casa.

A caballo entre el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales y la organización de ciegos, encontré entre los profesores y alumnos de la Universidad Autónoma de Madrid, y entre mis compañeros de la Universidad Carlos III, no sólo un nuevo estímulo intelectual, sino también aquella camaradería y provisión de buenos consejos de que un candidato a doctor está tan necesitado.

Juan Carlos Rodríguez Pérez y los Profesores P. C. Schmitter, Modesto Escobar y Joaquín López Novo enderezaron en más de una ocasión el curso de la investigación, al buscarme y encontrarme, una y otra vez, en alguno de aquellos bosques en los que un nuevo investigador suele perderse. Al respecto, sin embargo, es necesario destacar la labor del Profesor Linz quien, además de demostrar ser un extraordinario y riguroso director de tesis, me mostró que lo que yo había oído acerca de sus cualidades humanas no era nada exagerado.

Tampoco mis padres pueden dejar de figurar en estas líneas. A ellos, sin embargo, les debo mucho más que el haberme apoyado en la realización de esta tesis.

Finalmente, quiero agradecer a todos aquellos que, sin haber sido mencionados explícitamente en estas páginas, tampoco han ahorrado esfuerzos para que esta investigación llegara a término. De esta forma, y por todo lo anterior, no es exagerado decir que esta investigación ha sido, en sus aciertos, aunque no en sus errores, una empresa colectiva.

Madrid, Julio de 1992

ÍNDICE

<i>Índice de Tablas y Figuras</i>	<i>iii</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>iv</i>
<i>CAPITULO 1. Introducción</i>	<i>1</i>
1. <i>Objeto y objetivo de la investigación</i>	<i>5</i>
2. <i>Metodología y fuentes de la investigación</i>	<i>7</i>
3. <i>Plan del trabajo</i>	<i>11</i>
<i>CAPITULO 2. Los orígenes de la organización</i>	<i>15</i>
1. <i>Tradición asociativa. Los gremios</i>	<i>16</i>
2. <i>Los liberales y la desarticulación de los gremios</i>	<i>18</i>
3. <i>Los colegios especiales</i>	<i>20</i>
4. <i>Los asilos</i>	<i>24</i>
5. <i>Las organizaciones de mendigos y los patronatos</i>	<i>27</i>
6. <i>El contraejemplo de los sordomudos</i>	<i>30</i>
7. <i>Los últimos patronatos</i>	<i>33</i>
8. <i>Las rifas</i>	<i>37</i>
9. <i>La creación de la Organización Nacional de Ciegos</i>	<i>41</i>
10. <i>Conclusiones</i>	<i>44</i>
<i>CAPITULO 3. El problema de los objetivos</i>	<i>49</i>
1. <i>El problema de estudiar los objetivos en organizaciones complejas</i>	<i>53</i>
2. <i>Cambio, desplazamiento, inversión y sucesión de objetivos</i>	<i>58</i>
3. <i>Los inicios de la organización. El cambio de objetivos</i>	<i>64</i>
4. <i>Una Gran Familia. El desplazamiento de objetivos</i>	<i>76</i>
5. <i>La inversión de objetivos</i>	<i>85</i>
6. <i>Conclusión</i>	<i>96</i>

<i>CAPITULO 4. Cambio en la cultura de la organización</i>	98
1. <i>Prejuicios contra los ciegos. Los dos estereotipos</i>	110
2. <i>Crisis de la organización de los años setenta. Inviabilidad de la primera opción</i>	118
3. <i>Imposibilidad de negar que la organización no estaba cumpliendo sus objetivos</i>	122
4. <i>El debate sobre el cupón y los fines de la organización</i>	123
5. <i>Las opiniones de los vendedores y la dignificación vía rentas. La tercera opción</i>	127
6. <i>La multiplicación de los contactos y la posición estratégica de los vendedores. El salto a la cuarta opción</i>	136
7. <i>Conclusión</i>	146
<i>CAPITULO 5. La creación de un nuevo sistema de representación de intereses</i>	148
1. <i>Dos estrategias para preservar el monopolio del cupón</i>	152
2. <i>La organización de los intereses de los minusválidos físicos</i>	161
3. <i>Las relaciones entre la organización de ciegos y los departamentos de Trabajo y Economía</i>	167
4. <i>Relaciones de interdependencia entre el Estado y la organización. La confrontación con el Ministerio de Economía y la aparición de el 'Cuponazo'</i>	170
5. <i>La creación y control del sistema de representación de intereses de los minusválidos</i>	178
6. <i>Conclusiones</i>	180
<i>CAPITULO 6. Conclusiones</i>	183
<i>Referencias</i>	191

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.

<i>Tabla 1.1. Porcentaje de ciegos en activo sobre el total de los ciegos en edad laboral en distintos países</i>	5
<i>Figura 3.1. Organigrama de la organización durante la etapa franquista.</i>	67
<i>Figura 3.2. Cupones al 40% y Segundo Cupo.</i>	74
<i>Tabla 3.1. Pérdida de poder adquisitivo, según el tope al 40%, de un vendedor soltero y sin cargas. Base 1947.</i>	79
<i>Tabla 3.2. Evolución del importe de los pagos de la CPS en relación con la evolución con los ingresos de la organización</i>	91
<i>Tabla 3.3. Salario diario mínimo, en ptas corrientes y constantes, según tope obligatorio al 40% para un vendedor sin cargas ni trienios.</i>	91
<i>Tabla 3.4. Número de casos de oftalmía purulenta y tracoma.</i>	93
<i>Tabla 3.5. Equivalencias en metros de las medidas de la Escala Wecker.</i>	93
<i>Figura 4.1. Ingresos y pagos de pensiones y subsidios. Incremento porcentual anual</i>	119
<i>Figura 4.2. Venta al 20% (en % sobre el total de la venta).</i>	120
<i>Figura 4.3. Topes mínimos al 40% (vendedor soltero y sin cargas).</i>	121
<i>Tabla 4.1. Ingresos mensuales de empleados y trabajadores de distintos sectores en 1984 expresados en miles de ptas.</i>	133
<i>Figura 4.2. Vendedores afiliados.</i>	134

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

En enero de 1992 se celebró en Washington una conferencia internacional cuyo propósito era diseñar una política concertada de ayuda económica a los países de la antigua Unión Soviética. Como la paz y estabilidad mundial es un bien colectivo y la cooperación de los distintos Estados para la consecución de ese bien es voluntaria, la mayoría de los países que participaron en aquella conferencia actuaron como actores puramente racionales. Así, muchos participantes ofrecieron una pequeña, si no simbólica contribución para la creación de ese bien, a la espera de que otros países un poco más afectados por la inestabilidad de la CEI (ya por su proximidad geográfica u otras circunstancias), hicieran grandes contribuciones, de modo que todos pudieran beneficiarse de un bien colectivo que sólo una minoría habría creado. Así, mientras Alemania, Estados Unidos y Japón discutían sobre la cuantía de la ayuda económica a la CEI, otros países sólo prometían repartir sus excedentes o, de modo aun menos obsequioso, limitarse a dar consejos. De esta forma, Argentina prometió tierras para 100.000 ex-soviéticos que quisieran repoblar su pampa. La propuesta del gobierno español fue mucho más modesta pero, también, más sorprendente. Sencillamente, la contribución española parecía reducirse a aconsejar a los ex-soviéticos sobre cómo resolver el problema de los ciegos (El País. 24 de Enero de 1992).

Sin lugar a dudas, el problema de los ciegos no es el problema prioritario de los países de la antigua Unión Soviética. Sin embargo, esto no fue obstáculo para que el gobierno español, remiso a hacer contribuciones más costosas, no desaprovechara la oportunidad de presumir, en un foro internacional, de que en España se ha conseguido resolver el problema de los ciegos. La intervención española, no obstante, no cayó en terreno baldío pues los ciegos españoles y su organización son, desde hace algún tiempo, objeto de atención de la prensa internacional.¹

El hecho es que la Organización Nacional de Ciegos (a partir de ahora, ONCE), ha conseguido en el extranjero, al margen de las organizaciones internacionales de ciegos o de organizaciones intergubernamentales como la OMS, cierta notoriedad. Esta notoriedad ya ha

¹ Ver, por ejemplo, The Economist, del 11 de Enero de 1992, o The Independent del 8 de Junio de 1991.

transcendido el interés puramente periodístico, y ha conseguido despertar la curiosidad inquisitiva de la comunidad internacional de los científicos sociales.² En España, la organización de ciegos es un objeto de atención aún más preferente. Así, no es infrecuente que la organización sea portada de revistas, o primera página de periódicos de alcance nacional. También ha merecido un trato distinguido en libros del nuevo periodismo, aquellos que relatan la vida, éxitos y fechorías de los 'triunfadores.' Recientemente, incluso, han aparecido dos libros sensacionalistas dedicados por entero a la organización de ciegos.³ El caso es que, para bien o para mal, los ciegos españoles, su cupón y su organización se han convertido en una seña de identidad institucional de la sociedad española.⁴

Que la organización de ciegos sea objeto de atención de los medios de comunicación no es casual. Durante los años de la transición democrática española, la organización de ciegos, opaca a las nuevas corrientes políticas y al borde de la bancarrota económica, era considerada una típica institución franquista, obsoleta, arcaica, autoritaria, corporativista y casi monástica. Sorprendentemente, en 1989 la organización de ciegos ocupaba el puesto número 16 en el ranking de la empresas españolas por su cifra de ventas. Por el número de empleados, la ONCE ocupaba, ese mismo año, el cuarto puesto, con un personal de cerca de 30.000 trabajadores, sólo detrás de RENFE, Telefónica y El Corte Inglés. En cuanto a inversiones publicitarias, la organización de ciegos se reservaba aquel mismo año el octavo puesto.⁵ Tenía (y aún conserva) intereses repartidos en sectores tan distintos como el financiero, el turístico, el agropecuario, el sector de seguridad, de limpiezas, el sector de grandes cadenas de distribución, el inmobiliario, etc. Hoy en día, aún después de haberse desprendido de la cabecera de un diario nacional, la organización de ciegos gestiona uno de los mayores multimedia del país, siendo propietaria de una agencia de noticias, el socio mayoritario de unos de los cuatro canales de televisión privada, teniendo en propiedad una de las mayores cadenas de emisoras de radio, y poseyendo tres periódicos de ámbito regional. Todo esto, como cabía esperar, ha terminado por enfurecer a los propietarios

² Véase el capítulo 6 de la obra de Kuhnle y Selle (1992), dedicado a la ONCE.

³ La ONCE mereció un capítulo aparte en el libro de Díaz Herrera y Tijeras (1991, 366-397), y en el de Raúl Heras (1990, 263-283), que, como el anterior, también fue un éxito de ventas. Los dos libros dedicados a la organización de ciegos son el de Díaz Herrera (1992) y el de García Mateache (1991).

⁴ Véase Gibson (1992), texto que sirvió de guión para una serie de la BBC sobre la sociedad española. La serie incluía cuatro programas, uno de los cuales se dedicó a la ONCE.

⁵ Datos tomados del Anuario El País 1991.

de otros medios de comunicación, que acusan a la organización de ciegos de ser el instrumento del gobierno en el sector.

De lo que no cabe duda es de que la organización de ciegos representa un caso muy singular en muchos aspectos, tanto desde una perspectiva nacional, como en términos comparativos y desde una perspectiva internacional. Desde una perspectiva nacional, como una organización de ayuda mutua que ofrece servicios a sus propios miembros, la organización de ciegos es una excepción en el terreno de la política del bienestar en España, dominada por proveedores públicos y privados y con un 'tercer sector' casi inexistente. Como grupo de interés, los ciegos mostraron ser excepcionalmente eficaces, pues consiguieron, en plena guerra civil, crear una organización que monopolizara la representación de sus intereses y el privilegio, sorprendente, de imprimir y vender una lotería diaria, que, si se permite la exageración, es un privilegio no muy distinto al de imprimir dinero diariamente. Los ciegos mostraron tener la creatividad necesaria para inventar una nueva ocupación, la de vendedor de cupón, y el suficiente ingenio como para profesionalizarla posteriormente. La organización de ciegos, era, en efecto, una organización típicamente franquista, pero al contrario de la suerte sufrida por otras, consiguió no sólo sobrevivir y adaptarse al nuevo régimen democrático, sino, como se ha visto más arriba, convertirse en uno de los mayores grupos empresariales del país. Consiguieron todo esto con el apoyo, en algunos casos, y la oposición, en otros, de una burocracia estatal, a veces celosa, a veces satisfecha, otras veces indiferente, pero también contra la envidia, o incluso resentimiento, de otros colectivos de minusválidos que, al contrario que los ciegos, no disfrutaban de ningún privilegio.

También son singulares y sorprendentes las actuales condiciones de vida de los ciegos respecto al resto de los españoles. A pesar de la desventaja que supone vivir con una minusvalía en una economía de mercado, los miembros de la organización de ciegos han conseguido, en términos de renta y empleo, un nivel de vida muy superior a la media de los españoles. Así, en 1985, sólo un 0,97% de los ciegos españoles se consideraba en paro, frente al 5,9% de los españoles no ciegos (Mancebo 1987, 11; Alvira 1988, 73). Del mismo modo, los salarios de los vendedores de cupones son muy superiores a la media de rentas del trabajo de la población activa española (EDIS 1986, 42-43; Alvira 1988, 98-104). Por otro lado, los ciegos que trabajan en la organización en ocupaciones distintas de la venta del cupón, reciben en su categoría unos salarios

por encima del tercer cuartil de los salarios medios correspondientes a la misma categoría en el resto de las empresas del país; al tanto que la pensión mínima de sus jubilados equivale, desde 1988, al salario mínimo interprofesional.

En términos comparativos y desde una perspectiva internacional, los ciegos españoles son un caso singular. En primer lugar, el sistema de representación de intereses de los ciegos en otros países desarrollados ha sido, tradicionalmente, plural, lo que ha resultado en un fraccionamiento organizativo a través de distintos ejes, como el de ciegos civiles/ciegos de guerra, organizaciones de/para ciegos, u organizaciones de distinta obediencia política, lengua o religión. Por el contrario, los ciegos españoles, al igual que los italianos, consiguieron crear muy tempranamente una organización jerárquica, centralizada y burocrática que monopolizaba la representación de sus intereses lo que, sin lugar a dudas, les ha ofrecido mayores posibilidades de ejercer una presión política más eficaz.⁶

En segundo lugar, mientras que las organizaciones de ciegos de otros países se financian a través de subvenciones públicas, donativos privados, y la venta de servicios a sus clientes, la organización de ciegos españoles ha conseguido autofinanciarse, muy satisfactoriamente, a través de una actividad comercial en el sector del juego.

En tercer lugar, como muestra la Tabla 1.1, la tasa de actividad de los ciegos españoles es superior a la de los ciegos de otros países con un nivel de desarrollo económico superior al

⁶ Lamentando la fragmentación del sistema de representación de intereses de los ciegos británicos, un líder de una de las organizaciones nacionales de este país se quejaba de que "when there was only one National Organization of the Blind in this country (...) we achieved the passing of two Acts of Parliament for the adult blind (...). Since the blind people divided themselves into at least twelve national organizations, we have not achieved a single Act of Parliament. This is unfortunate and (...) there is no doubt that we constitute too small a world to be divided" (Pardey 1986, 514). El sistema de representación inglés está dividido entre ciegos de guerra (St. Dunstan en Inglaterra y el Scottish Institute for the War Blind en Escocia) y ciegos civiles. Los ciegos civiles están representados en una organización para ciegos (la RNIB) y una organización de ciegos (la National League of the Blind). Sobre St. Dunstan y la RNIB, Butler y Wilson (1990, 116-130, 140-146). En Estados Unidos coexisten dos grandes organizaciones, una de ciegos (National Federation of the Blind) y otra para ciegos (American Foundation for the Blind), ninguna de cuales son organizaciones jerárquicas, sino que se limitan a coordinar a nivel federal la representación de intereses de organizaciones locales o estatales que disfrutan de plena autonomía. Sobre la historia de la National Federation of the Blind, Matson (1990). En Canadá, habiendo superado las divisiones entre anglófonos y francófonos, coexisten y colaboran dos organizaciones nacionales, una de ciegos (Canadian Council of the Blind) y otra para ciegos (Canadian National Institute for the Blind).

En Europa continental, el sistema de representación de intereses es menos plural que en los países anglosajones. Así, en Suecia, Dinamarca, Alemania, Holanda, Francia e Italia existe una organización de ciegos civiles, de tipo federativo (SRF, Dansk Blindesamfund, Deutscher Blindenverband e.V., VNBW, el Comité National pour la Promotion Sociale des Aveugles, y la Unione Italiana Ciechi, respectivamente), acompañada en ocasiones por asociaciones de ciegos de guerra (como la alemana Bund der Kriegsblinden, o la francesa Union des Aveugles de Guerre). Las organizaciones europeas de ciegos civiles no son, a excepción de la italiana y la española, organizaciones jerárquicas y centralizadas, sino que actúan, como las anglosajonas (o también la Federación Japonesa de Ciegos), como enlace y vínculo de organizaciones menores, con el doble objetivo de coordinar la prestación de servicios para los ciegos y de tener una única voz frente a la administración. La asociación italiana se creó poco antes de la instauración de régimen fascista, el cual le dio un espaldarazo institucional al ofrecerle en 1934 el status de Ente Nacional de Trabajo para Ciegos, con el fin de incentivar el trabajo de los ciegos en la industria militar.

A nivel internacional existen dos grandes organizaciones de ciegos, una de ciegos de guerra (Internationaler Kriegsblinden-Kongress) y otra de ciegos civiles (Unión Mundial de Ciegos), creada esta última en 1984, una vez que la Federación Internacional de Ciegos y la organización internacional para ciegos (WCWB) consiguieron superar sus diferencias y unir fuerzas.

español. Esto es así porque mientras que en otros países desarrollados se procura el bienestar de los ciegos a través de una discriminación positiva en el mercado de trabajo y de un sistema de pensiones usualmente muy generoso, en España, dada la posibilidad de recurrir a un mercado interno de trabajo reservado en exclusiva para los ciegos, y dado el coste oportunidad que para un ciego significa renunciar a un puesto de trabajo dentro de la ONCE en favor de una pensión asistencial, el porcentaje de ciegos en edad laboral que renuncian a una pensión o ayuda del Estado y se incorpora a la vida activa es mucho más alto que en otros países.

Tabla 1.1. Porcentaje de ciegos en activo sobre el total de ciegos en edad laboral en distintos países.

Alemania	18
España	67 ^a
Estados Unidos	30
Francia	30
Japón	22
Reino Unido	31
Suecia	30

Fuente: Elaboración propia.⁷

* Calculado a la baja; teniendo en cuenta que entre los afiliados a la ONCE en el grupo de edad entre 19 y 64 años, el 73 % está en activo, y considerando, sin embargo, que la densidad de la organización para el total de los ciegos españoles de aquel grupo de edad es superior al 90% (Alvira 1988, 20). El cálculo a la baja se ha hecho bajo la suposición extrema de que ningún ciego de aquel grupo de edad no afiliado a la ONCE está en activo.

1. Objeto y objetivo de la investigación.

Una vez subrayado el carácter tan singular, tanto en términos nacionales como internacionales, de la organización de los ciegos españoles, cabe esperar que está suficientemente justificada la oportunidad de realizar una investigación académica sobre esta organización.

Así pues, y para decirlo de una vez, el objeto de estudio de esta investigación es la organización nacional de ciegos españoles. En cuanto a los límites temporales, la investigación

⁷ Los datos se obtuvieron a través de un cuestionario enviado el 18 de Febrero de 1991 a organizaciones nacionales de ciegos de los países de la OCDE. El cuestionario sólo pretendía actualizar información no disponible por otras fuentes, y sólo contenía tres preguntas (densidad de las organizaciones, definición legal de la ceguera y tasa de actividad de los ciegos en edad laboral). No todas las organizaciones, sin embargo, disponían de la información requerida, y tampoco todas respondieron a las preguntas del cuestionario. En cualquier caso, la Tabla 1.1. ofrece información más significativa que la disponible en la última encuesta internacional sobre empleo de los ciegos (AMS 1971), pues en aquella sólo aparecía reflejado el porcentaje de ciegos activos sobre el total de los ciegos en cada país, pero no el porcentaje, como aquí se ha hecho, sobre el total de ciegos en edad laboral. Hay que tener en cuenta que el porcentaje de ciegos en edad laboral varía según la frecuencia, diferente en cada país, de distintas patologías oculares, por lo que, a la hora de comparar tasas de actividad, resulta más significativo calcular porcentajes sobre los ciegos en edad laboral que sobre el total de los ciegos. Por lo demás, siempre que ha sido posible, los datos reflejados en la Tabla 1.1 han sido contrastados con información más reciente. Al respecto, para el caso francés, ver Momal (1984); para el caso británico, Hall (1982); para el caso alemán, Kappalo (1991); y para el caso estadounidense, Kirchner y Peterson (1988). Estadísticas anteriores en AFOB (1949), WCWB (1954) y Starck (1968). Para países asiáticos, Far East Conference (1955).

comienza, sin embargo, antes de la creación de la organización, y termina a la altura del año 1988. La razón de dar por finalizada la investigación en aquel año se debe a que falta la perspectiva temporal para emprender un estudio mínimamente riguroso de los tres últimos años de vida de la organización. No se va a estudiar, pues, si la organización de ciegos, tal como se repite en medio periodísticos desde hace un par de años, es el 'brazo armado' o 'la correa a transmisión' del gobierno socialista o de una fracción del partido del gobierno. A falta de una cierta distancia temporal, sin la cual no es posible obtener información distinta de la que pueda cumplir un papel meramente estratégico para cada uno de los actores implicados, no resulta científicamente prudente intentar abarcar una materia que aún, y durante cierto tiempo, quedará reservada a la literatura periodística. En el capítulo quinto, sin embargo, se hace un análisis teórico de la relación de interdependencia entre el Estado y la organización de ciegos, lo que puede estimular la elaboración de proposiciones más serenas y menos sensacionalistas sobre el estado actual de esta relación.

Por el tipo de justificación que se ha hecho de la elección del objeto de estudio ya puede suponerse cuál es el objetivo de la investigación. La justificación ha sido meramente sustantiva; es decir, se estudia la organización de ciegos por su carácter singular e innovador. No se eligió el objeto de investigación pensando que era, o podía ser, el material empírico idóneo para resolver un contencioso teórico que preocupa a la comunidad de los científicos sociales. El objetivo, sin embargo, aún siendo, o pudiendo parecer modesto, no deja de ser totalmente relevante para la comunidad científica, pues se trata, al fin y al cabo, de entender una organización que ha terminado convirtiéndose en una seña de identidad institucional de la sociedad española.

En términos más concretos el objetivo es responder a las siguientes preguntas, en las que se resume la singularidad de la organización: Por qué los ciegos recurrieron a la estrategia del cupón; por qué el Estado aprobó y respaldó ese método de financiación tan particular, que podía disminuir la renta de la lotería pública; cómo y por qué se creó la organización en plena guerra civil, cuáles eran sus objetivos y hasta qué punto consiguió cumplirlos; cómo logró consolidarse la organización de ciegos durante la etapa franquista; cuál era, y por qué, el grado de autonomía de la organización bajo el anterior régimen; por qué el nuevo régimen democrático refrendó su status público; qué tipo de palanca de poder ha podido utilizar la organización para mantener

cierto grado de autonomía respecto a la burocracia estatal; cómo han conseguido los ciegos conservar el monopolio de la venta del cupón frente a otros colectivos de minusválidos; cómo han reaccionado otros minusválidos a este monopolio y qué estrategias ha seguido la organización de ciegos para anticiparse o responder a las demandas de estos colectivos; cómo por fin, han conseguido los ciegos españoles un nivel de bienestar, en términos de renta y empleo, superior a la media de los españoles no ciegos, y convertir a su organización en uno de los más poderosos grupos empresariales del país.

2. Metodología y fuentes de la investigación.

Esta batería de preguntas muestra la complejidad del objeto de estudio. Cabe preguntarse, entonces, si esta complejidad habría podido ser convenientemente administrada y resuelta desde un enfoque teórico, desde una literatura sociológica o relativa a la ciencia política. Podría argumentarse que, en efecto, la investigación podría haber sido abordada, de forma aislada o exclusiva, desde la literatura del estado del bienestar, desde la sociología del tercer sector, desde la literatura del corporatismo, desde la sociología de las organizaciones, desde la reciente sociología sobre la construcción social de la identidad de los minusválidos, o desde el estudio de las políticas regulatorias del Estado. El problema, sin embargo, es que el objeto de estudio 'habla' a todas estas literaturas al mismo tiempo, sin halagar a ninguna en particular. Cualquiera de ellas podría, efectivamente, haber atendido al objeto de estudio, pero, muy posiblemente, a costa de mutilarlo, esto es, a costa de mermar radicalmente la posibilidad de entender y abarcar la complejidad multidimensional de la organización de ciegos.

La estrategia metodológica seguida, entonces, ha sido la de dar voz a distintas literaturas, haciendo uso de las herramientas de unas o de otras, pero sin sobreutilizar un tipo de herramientas, análisis o conceptos que, forzando el objeto de estudio, no haría más que desfigurarle o banalizarlo. A este respecto, es oportuno recordar un artículo de Hirschman (1987), en el que el autor advertía contra el exceso de celo teórico de los científicos sociales.⁸

En este artículo, Hirschman comenta dos tesis doctorales, la primera dedicada a entender la revolución mejicana, y la segunda a entender la vida política colombiana a través de las

En sus palabras, contra "the tendency toward compulsive and mindless theorizing." (Hirschman 1987, 177).

características de su clase política. La primera no está encasillada dentro de ningún paradigma o contencioso teórico en particular, y el autor permite que la revolución mejicana se desenvuelva en el libro tal como aconteció. La segunda pretende una explicación de la política colombiana a partir de un determinado paradigma explicativo, del que el autor deriva 34 hipótesis que sufren su correspondiente test de contrastación. El resultado es que, con una estrategia de investigación poco encorsetada, el primer investigador consiguió entender la revolución mejicana, mientras que el segundo, de acuerdo con Hirschman, intentando explicar todo, no entendió nada. Así, mientras que la primera investigación le permite al lector, además de entender la revolución mejicana en particular, mejorar su comprensión de las revoluciones campesinas en general, la segunda investigación sólo despierta incredulidad y resistencia.

No es la intención del artículo de Hirschman, ni, consecuentemente, de la alusión de ese artículo en estas páginas, defender una suerte de anarquismo metodológico. Todo lo contrario. Sin modelos teóricos, paradigmas, tipos ideales, u otros conceptos y herramientas teóricas, no sólo no es posible realizar una investigación, sino que resulta impracticable iniciar la simple tarea de comenzar a pensar. Sencillamente, se trata de prevenir contra el otro extremo; el de un teoricismo irrefrenable que, buscando intervenir en una controversia teórica, es capaz de renunciar al entendimiento del caso en favor de su explicación, con la consecuencia de que ni se entiende ni se explica nada.

Así pues, se ha intentado en esta investigación no pecar ni por exceso ni por defecto teórico. Para no hacer lo primero, no se ha abordado el objeto de estudio desde una única literatura o caja de herramientas teóricas, con el fin de permitir a la organización que 'hable' a distintas literaturas y pueda mostrar su complejidad. Ahora bien, como los hechos nunca hablan por sí mismos, y para evitar lo segundo, se ha articulado el habla de la organización, anticipando al lector, en cada caso, de qué se va a hablar y desde qué literatura, y mostrándole cómo puede contribuir el estudio de la organización no sólo a depurar ciertos conceptos teóricos, o a iluminar fenómenos teóricamente desatendidos por una u otra literatura, sino también a construir hipótesis.

En términos más académicos, la metodología utilizada no es la propia de un estudio de caso crucial, sino la propia de lo Sills llama análisis institucional (1980,12), y de lo que Eckstein llama un estudio de caso disciplinado-configurativo (1975, 99-104). Esto es así, porque la investigación no se ha diseñado, deliberadamente, para resolver un contencioso teórico, sino para

entender y explicar un fenómeno extremadamente complejo mediante la selección de determinadas herramientas teóricas, y, complementariamente, para construir teoría; esto es, para ofrecer evidencia empírica sobre fenómenos anteriormente descuidados por una u otra literatura sociológica, para mostrar el alcance y limitaciones de tal o cual término teórico o, eventualmente, para proponer hipótesis.

Las fuentes de la investigación han sido, en su inmensa mayoría, primarias. Se ha explotado la extensa normativa interna de la organización (circulares, oficios circulares, notas informativas, etc), desde el inicio de la organización hasta la actualidad. También los Presupuestos de la organización (de los años 1978-1989), las Memorias y Cuentas de Resultados, (1972-1990), las actas del Consejo Superior de Ciegos (1939-1982), las de la primera legislatura del Consejo General (1982-1986), y acuerdos del Consejo General, además de otra documentación interna de la organización, como los dos primeros Planes de Actuación de la ONCE (para Septiembre de 1983-Diciembre de 1985, para los años 1987-1989), y otros muchos informes y estadísticas internas. Estas fuentes, es conveniente señalar, presentan las garantías necesarias para la investigación, ya que no fueron elaboradas para uso externo o para la polémica, sino que fueron fruto de, y material crítico para la toma de decisiones dentro de la organización.

También se realizaron algunas entrevistas, primero semiestructuradas y luego no estructuradas a destacados miembros de la organización. Los rendimientos de estas entrevistas, sin embargo, no fueron los esperados. La razón es que durante el período en que se realizó la recogida de datos (Diciembre de 1989/Diciembre de 1991), la organización fue constante objeto de atención crítica de algunos medios de comunicación, y atravesaba unas relaciones difíciles con el Ministerio de Economía y Hacienda, por lo que había una tendencia entre los entrevistados a responder a las preguntas mediante una racionalización ad hoc del pasado inmediato de la organización, a la vista de las incertidumbres del presente. Debido a esta razón, y a la disponibilidad de fuentes escritas contemporáneas, se ha preferido no seguir realizando entrevistas.⁹

⁹ Sobre problemas metodológicos del uso de archivos y de la aplicación de entrevistas en la investigación en organizaciones formales, Bryman (1989, 65-69, 188-200).

Se han consultado también las revistas de la organización (Boletín Oficial de la ONCE, Boletín Informativo de la ONCE, Sirio, Perfiles y Cuadernos de Información Jurídica), y revistas de organizaciones de ciegos anteriores a la creación de la ONCE (La Luz, Los Ciegos, Boletín Oficial del Centro Instructivo y Protector de Ciegos, y El Monitor), así como otra documentación externa generada por la organización, como folletos y distintos documentos sonoros (como conferencias o mesas redondas grabadas por la Fonoteca de la ONCE). Para estudiar cómo se percibía, o se deseaba que fuera percibida la organización desde el exterior, se ha acudido a la prensa periódica y a documentos del antiguo Ministerio de Información y Turismo. Para la época franquista y se ha consultado el archivo de ABC, que recoge noticias de este periódico y otros de la época. Para la época democrática ha sido útil el archivo de El País, y sobre todo, el archivo del Servicio de Prensa de la organización. Se han utilizado, además, documentos audiovisuales, como noticiarios NODO.

También ha sido necesario emplear encuestas del CIS, y otras usuales de organismos públicos, además de recurrir a la biblioteca del Congreso y a los archivos de los ministerios de Administraciones Públicas y del Interior.

Las fuentes secundarias sobre la organización son muy escasas, pero han resultado enormemente útiles para la investigación dada la diversidad de sus datos (cuantitativos y cualitativos), y su procedencia e intención (oficiales, semioficiales y semiclandestinas).

Para el estudio de otros actores sociales, como empresarios públicos del juego u otros colectivos de minusválidos, se han empleado estadísticas oficiales de la Comisión Nacional del Juego, publicadas y sin publicar, y, con respecto a los minusválidos, se han empleado fuentes secundarias, suministradas por bibliotecas especializadas (Insero, Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía).

Finalmente, el estudio de otras organizaciones de ciegos se ha llevado a cabo tanto a través de fuentes primarias (como por ejemplo la encuesta mencionada en la nota 7), como a través de fuentes secundarias, suministradas por la biblioteca del Centro de Producción Bibliográfica de la ONCE, y por la secretaría general de la Unión Mundial de Ciegos.

3. Plan del trabajo.

Además de este capítulo introductorio, la investigación contiene otros cinco capítulos. El segundo capítulo tiene como objetivo entender por qué el Estado concedió a los ciegos, y no a los inválidos o a los sordomudos, el privilegio especial de explotar una lotería diaria. Se trata, entonces, de un capítulo de historia social, que tiene como objetivo entender una decisión política tomada en unos momentos tan críticos como los que atravesaba el país en 1938.

Este capítulo, sin embargo, tiene un segundo propósito, que es ayudar a entender cuáles eran los objetivos de la ONCE. Como se argumentará en el capítulo tercero, resulta engañoso intentar descubrir cuáles son los objetivos de una organización voluntaria sencillamente leyendo sus documentos fundacionales o entrevistando a sus líderes. Si una organización se crea para resolver unos problemas que no pueden ser resueltos individualmente pero sí colectivamente, la estrategia más apropiada para averiguar cuáles son los objetivos de una organización será estudiar la naturaleza de aquellos problemas que exigen un esfuerzo colectivo para ser resueltos. De este modo, en el capítulo segundo se estudia qué tipo de problemas afectaban al colectivo de los ciegos antes de la creación de la ONCE; qué tipo de soluciones ofrecía el Estado para la resolución de esos problemas; cómo los ciegos, beneficiándose de determinadas tradiciones asociativas de las que no disponían otros colectivos de minusválidos, ensayaron distintas estrategias para resolver sus problemas; y cómo, eventualmente, llegaron a la convicción de que era necesario crear una organización nacional de ciegos para poder poner en práctica de modo óptimo la estrategia que hasta entonces había tenido más éxito, esto es, la estrategia del cupón.

El capítulo tercero, una vez explicado por qué se creó la organización, trata el problema de los objetivos. Tal como ayudó a entender el capítulo anterior, se mostrará con mayor precisión en este capítulo que el objetivo de la organización era que los ciegos encontraran un empleo productivo en talleres y empresas, pero no que se dedicaran a la venta del cupón, que era sólo un medio para conseguir un fin. En efecto, se pensaba inicialmente que con los recursos generados por el cupón se crearían escuelas de formación profesional, fábricas y talleres para que los ciegos encontraran un trabajo digno y satisfactorio, pues se consideraba que la venta del cupón era una ocupación poco digna. Ocurrió, sin embargo, que los esfuerzos de la organización se encaminaron muy pronto a la tarea de vender más y más cupones, y, así, que la inmensa mayoría

de los ciegos terminaron vendiendo el cupón. Dado este proceso, podría argumentarse que la organización sufrió un desplazamiento de objetivos.

Ocurre, sin embargo, que los conceptos que la sociología de las organizaciones emplea usualmente para estudiar qué hace una organización con sus objetivos (desplazarlos, cambiarlos, sustituirlos por otros nuevos, una vez que se ha conseguido cumplir los primeros), son muy resbaladizos. De esta forma se ha hecho un esfuerzo deliberado por definir del modo más preciso, y de acuerdo con el significado más compartido en ciencias sociales, los conceptos de desplazamiento, cambio y sucesión de objetivos. A lo largo de la investigación se hizo palpable, sin embargo, que ninguno de ellos servía para precisar de modo adecuado qué hizo la organización de ciegos con sus objetivos y, así, se ha inventado y definido un nuevo concepto teórico, el de 'inversión de objetivos,' mostrando cómo se puede aplicar, e ilustrando en qué otros estudios de caso sería preferible hacer uso de este concepto antes que de otros.

La inversión de objetivos que experimentó la organización de ciegos consistió en que mientras que su objetivo era procurar un empleo digno, esto es, un empleo industrial a los ciegos más capacitados, de tal modo que la venta del cupón quedaría reservada a los más incapacitados para otro tipo de trabajo, el resultado final fue no sólo que la mayoría de los ciegos, tanto los más como los menos capacitados, terminó vendiendo cupón, sino que, además, se incorporaron a la venta del cupón, y con la obligación de vender más cupones que los anteriores, los semiciegos o deficientes visuales que, en un principio, no eran siquiera clientes potenciales de la organización. Ocurrió una inversión de objetivos porque la organización atravesó enormes dificultades económicas. Estas dificultades, sin embargo, surgieron tras unas relaciones tirantes o conflictivas con el Estado, por lo que, además, el estudio de la organización de ciegos en este capítulo tercero es una buena ocasión para reflexionar sobre un campo muy poco estudiado, aquel que trata de las relaciones que tienen lugar entre una organización voluntaria y un estado autoritario.

El capítulo cuarto, el más extenso, está enmarcado en una literatura más resbaladiza, si cabe, que aquella sobre los objetivos de la organización. La materia de la que trata este capítulo, no obstante, es extremadamente interesante. Los líderes de la organización siempre habían considerado que la venta del cupón era una ocupación indigna pero, como se mostró en el capítulo anterior, con el fin de superar determinadas dificultades económicas, los líderes de la

organización terminaron animando a los ciegos más capaces, e incluso a los deficientes visuales, a vender el cupón. Los líderes de la organización, entonces, decían unas cosas (que la venta del cupón es indigna), e invitaban a hacer las opuestas (a que cada vez más ciegos y semiegos vendieran más y más cupones). Existía, entonces, una brecha o divorcio entre la cultura de la organización, que insistía sobre la indignidad de la ocupación de la venta del cupón, y las actividades u objetivos operacionales de la organización (que insistían en la necesidad de que se vendieran más cupones). Este divorcio fue resuelto transformando la cultura la organización; es decir, manteniendo que la venta del cupón, en lugar de ser una ocupación indigna, era tan digna como cualquier otra y, así, que como cualquier otra, merecía profesionalizarse.

Este capítulo, entonces, ofrece material inestimable para estudiar el cambio cultural de las organizaciones, una materia aún novedosa en la literatura organizacional. Dentro de esta literatura, y tal como se mostrará en la introducción a este capítulo, los paradigmas que intentan explicar el cambio de la cultura de las organizaciones, esto es, que tratan la cultura organizacional como la variable dependiente, son aún muy precarios. En este capítulo se ha considerado la cultura como variable dependiente y, a partir de la evidencia empírica que ofrece esta investigación, se ha propuesto una hipótesis de alcance medio para explicar el cambio cultural de las organizaciones voluntarias.

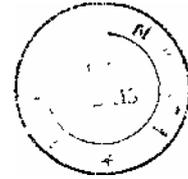
En el capítulo quinto se estudia la organización desde una perspectiva distinta. Ya no se estudia la organización desde 'abajo,' esto es, desde las condiciones que facilitan la decisión de los clientes potenciales de la organización de hacerse miembros de ella; ni desde 'dentro,' es decir, atendiendo a problemas organizacionales como el de la adaptación de la organización al ambiente exterior, el problema de los objetivos, o el de la cultura organizacional. En el capítulo quinto se estudia a la organización desde 'arriba,' esto es, atendiendo a la estrategias de la organización para conservar, frente a los minusválidos, su monopolio o privilegio exclusivo de explotar una lotería diaria. Desde 'arriba' es posible también realizar un examen más profundo de las relaciones entre la organización de ciegos y el nuevo estado democrático, así como establecer cuál es la fuente de poder de que disfruta la organización para mantener cierto margen de maniobra frente al Estado.

En concreto, en este capítulo se va a estudiar cómo la organización consiguió desarticular PRODIECU, una empresa que contrataba minusválidos y que, en competencia directa con el

cupón pro-ciegos, vendía el cupón del minusválido. Se estudiará el proceso por el cual la organización de ciegos terminó creando y gobernando, con el beneplácito del Estado, un sistema de representación de intereses de los minusválidos hecho a la medida de la organización de ciegos.

Este capítulo muestra, entonces, que, al lado del paradigma pluralista (según el cual los sistemas de representación de intereses son espontáneos), y al lado del paradigma neocorporatista (según el cual los sistemas de representación de intereses son, si no creados directamente, sí promovidos por el Estado, siguiendo su propio interés), es posible pensar que un determinado sistema de representación de intereses también puede ser creado según las preferencias de la organización de interés más fuerte en el sector, con el poder relativo suficiente como para hacer que el Estado sancione el sistema de representación de intereses que a ella más le conviene. En este capítulo se argumentará que, dadas unas relaciones de interdependencia entre la organización de ciegos y el Estado, el poder, o la base del poder de la organización frente al Estado, procede del hecho de que la organización de ciegos monopoliza la provisión de unos servicios que son críticos para un colectivo de la población, los ciegos, cuyo bienestar debe garantizar, en último término, un Estado social y de derecho. Este argumento, como se prometió unas páginas más arriba, puede servir para proponer un análisis más sosegado y menos sensacionalista sobre las relaciones entre la organización de ciegos y la administración.

En el último capítulo, a modo de conclusión, se harán unas reflexiones, menos expuestas a la tiranía de las citas y de las fuentes, y más impresionistas y especulativas, sobre cuatro problemas a los que la organización de ciegos se enfrenta en estos momentos, o habrá de enfrentarse en un futuro inmediato.



CAPITULO 2. LOS ORÍGENES DE LA ORGANIZACIÓN

Como se ha anticipado una páginas más arriba, el propósito de este capítulo es doble. Por un lado, tal como se vio en el capítulo anterior, en cuanto al sistema de representación de intereses y de políticas publicas en favor de los ciegos, España es un caso desviado, dado que en este país existe una organización jerárquica y centralizada que monopoliza la representación de intereses de los ciegos, a la vez que disfruta del privilegio especial, frente a otros colectivos u organizaciones de minusválidos, de explotar una lotería diaria. Se trata, entonces, antes que dar por supuesto la existencia de la organización de ciegos, de explicar por qué nació una organización con estas características.

Por otro lado, este capítulo tiene el propósito de ayudar a descubrir cuáles eran los objetivos de la organización. En el capítulo siguiente se argumentará que sólo conociendo los antecedentes de la organización puede averiguarse cuáles eran, efectivamente, los objetivos originarios. Así, este capítulo, que bucea en los antecedentes de la organización de ciegos, servirá para poder comenzar a discutir el problema de los objetivos de la organización, del que trata extensamente el siguiente capítulo.

El capítulo comienza con un pequeño estudio de los gremios de ciegos. Como se verá, estos gremios disfrutaban, en algunos casos, de ciertos monopolios comerciales, de los que fueron privados por los liberales en el siglo XIX. Los políticos liberales decidieron resolver el problema social de los ciegos de modo semejante a como se hacía en otros países europeos, esto es, creando escuelas y asilos. Las secciones tercera y cuarta muestran, sin embargo, que ni los colegios ni los asilos eran medidas suficientes para resolver este problema. En la quinta sección se mostrará cómo los ciegos se beneficiaron de su tradición asociativa, creando, si no gremios, sí sociedades de socorro mutuo, que funcionaban como sociedades de resistencia contra las campañas municipales de recogida de mendigos. Ante el extendido problema de la mendicidad entre la población invidente, el Estado creó patronatos para la protección de los ciegos, que debían coordinar las acciones públicas en favor de este colectivo. Sin embargo, como se verá en las secciones quinta y séptima, los patronatos tampoco consiguieron retirar a los ciegos de la mendicidad. La sección sexta, que trata brevemente de los sordomudos, sirve como contraste para

entender y contextualizar el problema social de los ciegos. La sección octava presenta cómo los ciegos se apropiaron del sistema de las rifas, adoptado por no pocos gobiernos locales, los cuales recurrían a este sistema para obtener fondos con los que sufragar obras benéficas. Una vez incorporada la estrategia de las rifas por algunas sociedades de ciegos, se mostrará cómo éstas presionaron a los gobiernos de la II República para que se les concediera el permiso para explotar sus propias rifas. Con la II República estas asociaciones de ciegos tuvieron escaso éxito, pero su suerte cambió radicalmente, como se verá en la sección novena, cuando presionaron al primer gobierno de Franco en plena guerra civil. En última sección se explicará por qué el gobierno de Franco creó una organización nacional de ciegos y le concedió el privilegio especial de explotar una rifa o lotería diaria, conocida como el cupón pro-ciegos.

1. Tradición asociativa. Los gremios.

No todas las sociedades han reaccionado del mismo modo ante los desfavorecidos por incapacidades físicas o psíquicas.¹ En la sociedad medieval europea, la discriminación contra los 'contrahechos' y 'estropeados' se manifestaba asignándoles la mendicidad como único recurso de subsistencia. Sin embargo, entre los mendigos enfermos, 'contrahechos' o 'estropeados,' los ciegos disfrutaban de un status especial. El ciego, en la cultura medieval, es el mendigo por antonomasia (López Alonso 1986, 51). Lo es porque su enfermedad, la ceguera, le dificulta más que otras enfermedades su participación en cualquiera de los oficios de la época. Además, es el mendigo por excelencia porque su enfermedad provoca más compasión que otras que, como la lepra (que si bien puede incapacitar ocupacionalmente tanto o más que la ceguera), despierta más repulsión que compasión. En la literatura medieval española ya aparece destacada la figura popular del ciego-mendigo o del ciego-mendigo-trovador que, lejos de ser una invención literaria, refleja la situación y modo de vida de muchos ciegos españoles de aquella época.²

Haciendo de la mendicidad una profesión, los ciegos, junto con otros mendigos, se asociaban en algunas grandes ciudades en Cofradías, Hermandades o Gremios. Sin embargo, lo que es peculiar en los ciegos, es que en muchas ocasiones no se asociaron con otros mendigos,

¹ "Throughout history, discriminatory practices against the sick and disabled have varied greatly from country to country and from century to century; they have ranged from complete rejection and ostracism to semideification and the according of special privileges and honors" (Safilios-Rothschild 1970, 4, citado en Oliver 1990, 23).

² López Alonso (1986, 52). Para el ciego en la literatura de la época, véase la "La cantiga de los ciegos" del Libro del Buen Amor. El Lazarillo, o el cap. 34 de El Conde Lucanor.

sino que crearon su propios gremios.³ Pagando la preceptiva cuota de ingreso y las cuotas periódicas, los ciegos hermanados o agremiados disfrutaban de un precario sistema de previsión ante la enfermedad y la defunción. Los gremios de ciegos generalmente controlaban la industria de la mendicidad entre los ciegos, de tal forma que un ciego foráneo o no agremiado no podía postular en la ciudad sin el consentimiento de los hermanos ciegos. En otros casos, los ciegos agremiados disfrutaban del monopolio de algún comercio o actividad en la ciudad, no sólo frente a los ciegos foráneos o no agremiados, sino frente al resto de la población.

Así, como organización de asistencia mutua, la cofradía de ciegos de Barcelona (fundada en 1339) ordenaba en sus ordenanzas que al enfermar un cofrade ciego, aquel otro más próximo en tres leguas a la redonda debía prestarle asistencia y visitarle diariamente durante los ocho primeros días de su enfermedad, dividiendo con él las limosnas que recibiera durante esos días. En caso de defunción, además, debía costearle un entierro (Rumeu 1942, 81). Las ordenanzas de la cofradía de ciegos de Valencia (fundada en 1329) disponían que, en caso de enfermedad, "atre companyo quel trobara sia tengut de visitar aquel et darli la meatat de las almoynes que deus et la bona gent lidara et a ago per VII jorns" (López Alonso 1986, 421nll4; Rumeu 1942, 85). Los ciegos de *Zaragoza* (primeras ordenanzas en 1537) consiguieron el monopolio de una actividad muy peculiar, cual era la de recitar y cantar oraciones a domicilio. En caso de enfermedad, y mientras ésta se prolongase, los mayordomos de la cofradía se encargarían de que otros ciegos visitaran a los parroquianos del enfermo, con el fin de que "la tal deuocion [devoción] de los dichos parrochianos no se aya de perder." El enfermo recibiría de los suplentes sus sueldos íntegros. Esta cofradía tenía facultad de multar a cualquier otra persona ajena, ciega o no, que cantara u orara a domicilio, con la excepción de los miembros de la Iglesia (Sancho Seral 1925, 85).

Los ciegos de Madrid (primeras ordenanzas de 1614) también disfrutaban de su propio monopolio ocupacional. De hecho, disfrutaban de dos monopolios: la venta de Gacetas, diarios, almanaques, guías y toda suerte de pequeños folletines; y el ejercicio público de la música. Al mismo tiempo, la Hermandad era una sociedad funeraria para los madrileños no ciegos. A finales

³ Este fenómeno no es particular del caso español. Al menos, también en Alemania, Inglaterra, Italia, y Francia se han detectado gremios de ciegos (Pardey 1986, 471-473; Vega-Rey 1886, 96; Fischer 1982, 29; Farrell 1956, 149-150).

del siglo XVIII, esta hermandad era uno de los gremios más prósperos de la villa (Rumeu 1942, 271; Jiménez de Salas 1958, 251).

Algunas fuentes literarias relatan, aun con tonos cómicos que muestran un cierto desapego, e incluso desprecio por aquel modo de vida (o de supervivencia), los afanes de los ciegos madrileños en aquellas dos actividades. Respecto a la venta de la Gaceta, cuenta Ferrer:

solía suceder que llegase a Madrid un correo gabinete con pliegos para la Secretaría de Guerra; como por ensalmo cundía entre aquellos [ciegos] la noticia, y paso a paso, iban agrupándose en torno a la Imprenta Real o Nacional, según los tiempos, y allí aguardaban una, dos, tres o más horas, hasta que se abría el despacho; se abalanzaban frenéticos a la reja y adquirían unas cuantas decenas de gacetas extraordinarias: desde allí se dividía la numerosa falange con rumbo a los cuatro vientos y diseminados los ciegos corrían como energúmenos, aturdiendo los oídos del pacífico ciudadano, y perdiendo de vender su género en fuerza de andar deprisa y de los gritos de sus colegas, que tampoco querían hacer alto hasta que se apoderaran de una calle donde campeasen solos. Perspectiva por entonces animada presentaba la Puerta del Sol con todas sus avenidas: todo era ir y venir ciegos y arrebatarse la noticia a puñadas, y formarse grupos, donde se recogían con avidez las palabras del que leía. (Ferrer del Río 1851, 375).⁴

Respecto a la música callejera, el relato de Ferrer tampoco está libre de una cierta jocosidad hostil.

Lleva nuestro ciego una guitarra, o mejor dicho la guitarra le conduce a él, que ocupándole las dos manos y no pudiendo hacer caso de su palo, especie de péndulo ondulatorio, las armoniosas cuerdas que pulsán sus delicados dedos son un aviso significativo y le salvan las dificultades que a su lento y sereno paso se le oponen. Y nada importa que en vez de guitarra lleve violín, que a aquel que nada ve, la naturaleza nos dice que habrá de tocar bien. Mira lector a nuestro hombre en la calle de Toledo en la puerta de San Isidro el Real, cercado de una porción de curiosos que así tienen la boca abierta, como el ciego la vista tapada, el palo colgado de un botón, el recado de las coplas al cuello, la capa sujeta al mismo, aunque echada atrás, el instrumento en actitud de obrar, y boca y manos, y cabeza y pies, diciendo y haciendo sin pies ni cabeza, aunque con tanta gesticulación y dificultosas caras, como quien quiere marcar, con el rostro, lo que los ojos no pueden, pero quisieran decir. (Ferrer del Río 1851, 376).

2. Los liberales y la desarticulación de los gremios.

Los gremios de ciegos, sin embargo, compartieron la misma suerte que el resto de los gremios al triunfo de las ideas ilustradas y liberales en España. Así, por ejemplo, ya en 1769, el Consejo de Castilla impuso a la Hermandad de ciegos de Madrid unas nuevas ordenanzas en virtud de las cuales dos ciegos no hermanados podían también vender la Gaceta con el permiso del propio Consejo (Rumeu 1942, 272). Esta medida era el primer paso hacia la abolición de los monopolios de que disfrutaban los ciegos.

⁴ Otras narraciones sobre la venta de la Gaceta por parte de los ciegos, en Vega-Rey (1886, 96), Bernaldo de Quirós y Llanas Aguinaleido (1901, 323), Olózaga (1835, 19). Sobre la venta del Correo de Madrid, conocido como el Correo de los Ciegos, ver Iglesias y Maná (1968).

Sin embargo, reservar a los ciegos un monopolio ocupacional, era una medida que sólo parcialmente contradecía los valores de la nueva sociedad liberal. Si bien la idea de reservar ciertas ocupaciones a un colectivo desfavorecido se opone frontalmente al postulado del libre comercio e industria, aquella misma idea podría también ser mirada con simpatía desde un sistema ilustrado o liberal de valores, que promociona, además de un aumento de las riquezas de las naciones, la autonomía e independencia económica y moral de los individuos.

En efecto, si los impedidos monopolizaran actividades ocupacionales que no exigieran grandes esfuerzos o destreza física, se liberaría buen número de hombres válidos que se ocupan en ese tipo de tareas, con lo que la productividad y la riqueza del país aumentarían. En segundo lugar, se reduciría el número de mendigos, lo que supondría un alivio a las cargas del Estado. Por último, y más importante, un monopolio ocupacional haría de mendigos ociosos, ciudadanos laboriosos e individuos económica y moralmente independientes. Esta es la tesis del ilustrado Sampere, ganador del concurso público convocado en 1781 por la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País sobre el modo de abolir la mendicidad. En su memoria, tras poner como ejemplo las actividades de los ciegos de Madrid, propone Sampere extender la política del monopolio ocupacional a otros "estropeados," pues

el mover un torno, la venta de muchos géneros que no piden peso ni medida para su despacho y otros semejantes no necesitan de fuerza ni destreza. Tantos puestos como se ven ocupados en las plazas y en otros lugares públicos por mugeres robustas y por hombres bien fornidos, para la venta de quincallería y de otras cosillas menudas, pudieran llenarse por cojos y mancos, y darles á aquellos otros destinos y oficios. (Sampere 1784, 7).⁵

A pesar de la postura favorable de Sampere hacia el monopolio ocupacional de los ciegos y "estropeados," la Sociedad Económica de Madrid terminaría defendiendo la desaparición de la Hermandad de ciegos.

En un informe 1834, redactado a petición de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte, la Sociedad se muestra partidaria a ultranza de la libertad de comercio, en contra de los monopolios de los ciegos. Efectivamente, si bien en un primer momento, por razones de humanidad y compasión, la Sociedad pensó "proponer una reforma parcial y una indemnización para los

³ Posiblemente Sampere estuvo aquí influenciado por las ideas de Vives y Ward, que también mantenían que los ciegos eran individuos válidos para el trabajo. En los hospitales y casas de misericordia proyectadas por ambos como remedio contra la plaga de la mendicidad, los ciegos habrían de tener alguna ocupación o trabajo (Vives 1915, 113; Ward 1787, 45-46). Sin embargo, Sampere se aleja de las ideas de Vives al desestimar el asilamiento de los ciegos en asilos o casas de trabajo. Su oposición a la política del asilamiento pudo estar influenciada por el ejemplo de los ciegos de Madrid y por el espíritu de crítica de la época contra aquel tipo de establecimientos que, lejos de estimular la laboriosidad de los asilados, se percibían como escuelas de delincuencia y focos de infección, además de resultar costosos al Estado (Maza 1987, 99-114; López Alonso 1990, 54).

[ciegos] que por ella fueran perjudicados," termina la Matritense recomendando "que se adopte en este momento acerca de la Hermandad de los ciegos resolución igualmente franca y decidida," es decir, la desarticulación del gremio (Olózaga 1835, 3).⁶

El informe de la Sociedad, redactado por Olózaga, no atiende a ninguna de las razones que ofrecía Sampere para justificar un monopolio ocupacional. En tanto en cuanto los ciegos disfrutaran de algún monopolio, el interés general, opinaban los liberales, sufriría menoscabo. Así, se mantiene que el monopolio de la venta de papeles oficiales permitiría a los ciegos de la Hermandad subir el precio de estos artículos, algo siempre indeseable, y que sólo podría ser evitado "permitiéndose la libre e indefinida concurrencia de vendedores" (Olózaga 1835, 18). Respecto al monopolio de recitar y tocar instrumentos musicales en las calles, se mantiene que la concesión de este monopolio a los ciegos es una de las causas de la decadencia de la poesía popular española (Olózaga 1835,19). Se acusa a los ciegos madrileños de cantar versos procaces, que corrompen tanto el gusto como las virtudes y costumbres ciudadanas. También se les acusa de socavar el orden social, pues sus versos hacen de bandidos y criminales héroes populares. Advierte Olózaga que las coplas de ciegos alimentan ciertas "ideas abstractas [como la idea del reparto de la propiedad] que tienen un poder inconcebible sobre las masas populares" (Olózaga 1835, 23).

La conclusión del informe es que la abolición de la Hermandad de ciegos, además de garantizar un precio bajo de la Gaceta, contribuiría a la regeneración de la poesía popular española y de las costumbres cívicas. Para no dejar desamparados a los ciegos de la Hermandad, propone la Sociedad que "los ciegos perjudicados por esta reforma que no tengan medios de subsistir sean admitidos y bien tratados en los establecimientos de beneficencia" (Olózaga 1835, 25).

3. Los colegios especiales.

El asilamiento de los ciegos en centros de beneficencia no fue la única propuesta de la Sociedad. En la misma Clase de Comercio de la Sociedad Matritense que estudió las ordenanzas de la Hermandad, el doctor Ballesteros propuso la creación de una escuela para ciegos, tal como

ya existía el Colegio para Sordomudos, creado a iniciativa de la misma Sociedad treinta años antes (Castro 1990, 84).⁷ La Clase de Comercio nombró una comisión que estudiara la propuesta de Ballesteros. Tras emitir informe favorable, la comisión solicitó al gobierno la creación de la escuela. La propuesta de la Sociedad Económica Matritense fue aceptada por el gobierno (Real Orden 2 Abril de 1835), pero no el reglamento del futuro colegio de ciegos. La Sociedad pretendía dar instrucción general y profesional, pero el gobierno sólo deseaba que los niños ciegos aprendieran un oficio,

pues la enseñanza de leer y escribir, tan útil a las demás clases, como indispensables para los sordomudos, es de puro lujo para los ciegos, que tienen otros medios más expeditos de comunicación, y casi inútil para la clase más numerosa de ellos por lo costoso y poco común de los libros de que pueden servirse, y porque dichos conocimientos nunca podrán procurarles los medios convenientes para subvenir a su subsistencia, que debe ser el objeto preferente de los solícitos desvelos de un gobierno paternalista. (Ballesteros y Fernández Villabril 1847, 8).

Redactado un nuevo reglamento y tras un viaje de estudio de Ballesteros a las instituciones de ciegos francesas y belgas, la escuela de ciegos, aneja al Colegio de Sordomudos de Madrid, fue inaugurada en 1842. El Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos no fue, sin embargo la única institución educativa especial para los invidentes.⁸ En 1856, dependiente del Ministerio de Gobernación, se creó el Colegio de Santa Catalina, también en Madrid y sólo para varones.⁹ Estos dos colegios fueron los únicos directamente financiados por los presupuestos generales del Estado, pero al depender el primero del Ministerio de Fomento (y más tarde del de Instrucción Pública) y el segundo del Ministerio de la Gobernación, se dificultó el intercambio de experiencias educativas.

La Ley de Instrucción de 1857 (conocida como Ley Moyano) dio un nuevo impulso a los colegios de sordomudos y ciegos. En su artículo 108 se disponía que, a iniciativa de los rectores, se crearían escuelas especiales, subvencionadas por las diputaciones de cada distrito universitario. A falta de plazas, los niños ciegos y sordos deberían ser escolarizados en escuelas comunes. Algunas universidades cumplieron estas disposiciones. Así se creó en 1863 un colegio en Salamanca. Al siguiente año se crearon dos nuevos colegios, uno en Santiago y el otro en Burgos

⁷ Sobre la creación del Colegio de Sordomudos, Negrín (1982), Granell (1932, 11-23), Aguilar Piñal (1972, 23-25).

⁸ Tampoco fue la primera escuela especial para ciegos. En 1820 se creó en Barcelona una escuela de ciegos subvencionada por el ayuntamiento (Nebreda 1870, 93; Granell 1905, 48).

⁹ El Colegio de Santa Catalina se creó siguiendo las instrucciones del Reglamento General de Beneficencia del 14 de Mayo de 1852, artículo 5º, según el cual se habrían de establecer dos colegios para los sordomudos y otros los para los ciegos. De estos cuatro proyectos, sólo el citado colegio dejó de serlo. Para legislación de beneficencia del siglo XIX, Krause (1990), Maza (1987).

(Nebreda 1870, 2II).¹⁰ Les siguen otros colegios repartidos por toda la geografía del país, creados por iniciativa de la Iglesia o de Diputaciones y Ayuntamientos.¹¹ En 1900 ya eran trece los colegios especiales. A la altura de 1918 eran 23.¹²

Sin embargo, los resultados son muy pobres. En 1900, en toda España, sólo 136 ciegos estaban escolarizados en centros especiales, en 1919 son 545.¹³ El Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos de Madrid, el centro mayor y más prestigioso, no superó la veintena de alumnos ciegos hasta la década de los setenta. Durante el sexenio revolucionario superó los cincuenta alumnos, pero en 1900 sólo tenía 35 alumnos ciegos, alcanzando los 109 en 1935.¹⁴

La enseñanza en estos colegios era, además, muy irregular. Mientras que algunos colegios disponían de locales propios, otros daban clases en los locales de la Casa de la Caridad o del Hospicio de la ciudad, conviviendo ciegos, sordos, huérfanos, ancianos y enfermos. Otras escuelas, como la de *Zaragoza*, eran la empresa particular de antiguos alumnos de otros colegios que, al terminar su escolarización y volver a sus lugares de origen, consiguieron convencer a las autoridades locales para que abrieran un colegio especial (Granell 1905, 18). Todos ellos (a excepción del Nacional de Madrid, y del de Santa Catalina) dependían de subvenciones locales, siempre precarias, lo que explica que algunos de ellos, como el de Burgos, aparezcan y

¹⁰ A pesar de estos esfuerzos, cuando en 1870 en España sólo había cuatro colegios especiales, en Francia por las mismas fechas eran 24, en Prusia 12, en Italia 15, en Inglaterra 9 y en Bélgica 9. (Nebreda 1870, 211-215).

¹¹ La colaboración de la Iglesia con las autoridades locales en la creación y mantenimiento de los colegios fue muy estrecha. En algunas ocasiones el colegio se creaba a iniciativa eclesiástica, pero recibía subvenciones de Diputaciones y Ayuntamientos, como fue el caso del colegio de Valencia o el de Deusto o los colegios de la Purísima Concepción de Barcelona, Madrid y Zaragoza. En otras ocasiones los colegios creados a iniciativa de las autoridades locales recurrieron a personal eclesiástico (Hijas de la Caridad, y Hermanas del Sagrado Corazón) para reducir gastos. Sobre el papel de la Iglesia en la beneficencia durante el siglo XIX, Palomares (1979).

¹² Molina (1900), *Anuario Estadístico de España* de 1919. Rodríguez Placer (1929, 71-74), profesora del Colegio Nacional, ofrece un listado de los colegios para ciegos y fechas de su creación que no coincide con los listados de los *Anuarios Estadísticos de España*, que desde 1915 a 1918 recogen el número de escuelas para ciegos y el de niños escolarizados. La razón es que Rodríguez Placer no toma en cuenta los colegios anexos a hospicios y Casas de Caridad, así como tampoco otros administrados por órdenes eclesiásticas. Las fechas de creación de los colegios que figuran en la lista de Rodríguez Placer coinciden con las de Montoro (1980, 24), salvo para tres colegios. Las estadísticas elaboradas por la Dirección General de la Administración (*Apuntes* de 1909, *Nuevos Apuntes* de 1919) son muy valiosas para conocer el estado de las escuelas especiales públicas y privadas. Los *Anuarios* citados siguen el rastro de los *Nuevos Apuntes* y ofrecen las estadísticas de escolarización más completas de todo este período. Después del *Anuario* de 1919, los de 1931 y 1934 sólo dan información del número de alumnos examinados (que no son los matriculados) en el Colegio Nacional de Madrid. Por una encuesta que hace el Patronato Nacional de Ciegos a los colegios y asociaciones de ciegos en 1933, se puede decir que el número de colegios no varió significativamente desde la estadística del Anuario de 1919.

¹³ Molina (1900, 32). La cifra de 1919 corresponde al *Anuario* del mismo año. El *Anuario* de 1862 ofrece los primeros datos del total de sordomudos y ciegos escolarizados en centros no especiales la altura de 1860. Son 136 ciegos y 259 sordomudos. Este dato sirve para recordar que no todos los ciegos y sordomudos que recibieron instrucción lo hicieron en escuelas especiales. Sin embargo no hay estadísticas posteriores de escolarización de estos niños en centros no especializados.

¹⁴ Cifras en Ballesteros y Fernández Villabril (1851), Nebreda (1871, 6-7), Molina (1900,.) y *La Luz* 22, 7. En más de medio siglo, desde la fundación del Colegio hasta 1903, sólo 422 ciegos y 904 sordomudos recibieron instrucción en el Colegio Nacional de Madrid (Granell 1903, 79). El récord del Colegio de Santa Catalina es menor.

desaparezcan de las estadísticas; mientras que otros desaparecen definitivamente.¹⁵ Además, debido a la carestía del material especial de enseñanza (libros en Braille, mapas en relieve, etc), muchos de ellos carecían de lo indispensable.

Ballesteros y Nebreda, los dos primeros directores del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos, no siguieron las aspiraciones del gobierno en cuanto a la enseñanza profesional de los ciegos. En 1873, en los talleres del Colegio aprendían un oficio 30 sordos, pero sólo cinco ciegos trabajaban en la imprenta del Colegio (Nebreda, 1873). Durante el último cuarto de siglo, sin embargo, los ciegos no tuvieron entrada en ningún taller del Colegio. Se abandonó la idea de la enseñanza manual porque se consideraba que un ciego, al contrario que un sordo, al tardar más tiempo en realizar cualquier trabajo manual, no podría ganarse el sustento si vendía sus productos a precio de mercado. Con el cambio de siglo, debido a fuertes críticas externas e internas, se introdujo a los ciegos en el taller de cestería.¹⁶ Inmediatamente después se enseñaba a los ciegos la afinación de pianos. Así, en 1906, mientras los sordomudos disponían de talleres de tipografía, encuademación, carpintería, zapatería, sastrería, electricidad, fotografía, jardinería y cestería, los ciegos del Colegio Nacional sólo podían aprender cestería, afinación de pianos, y el oficio de impresor en la imprenta Braille del Colegio (Granell 1906, 4-5).

La situación era aún peor en el resto de las escuelas del país. Si resultaba caro comprar material especial de enseñanza, financiar un taller de aprendizaje era un lujo fuera del alcance de las precarias escuelas locales. A la altura de 1906, además del Colegio Nacional de Madrid, sólo el colegio de Deusto tenía un taller, en este caso de alpargatería (Asamblea 1908, 232).

Lo que sí ofrecían casi todas las escuelas era enseñanza musical. Un prejuicio o 'teoría' de la época defendía que, por medio de una suerte de compensación sensorial, los ciegos eran extraordinariamente hábiles para la música.¹⁷ Con la enseñanza musical se intentaba compensar la desventaja que los ciegos tenían en los trabajos manuales. Por otro lado, la enseñanza musical era mucho más barata que la enseñanza de un oficio manual. Aquel prejuicio era tan arraigado que, a pesar de las protestas de profesores de los colegios especiales contra la idea de la aptitud

¹³ "La Escuela de ciegos [de Santander] del presbítero Cámara cerró sus puertas por falta de subvenciones (...) Sólo contaba con 2.000 pesetas de subvención (...) Cámara dimitió, cerró y se fue a Valladolid a intentar crear otra escuela" (Canora 1913, 44). Estudios sobre la insuficiencia de las haciendas locales para la demanda de asistencia social, Gutiérrez (1990), Cuesta (1990).

¹⁶ Una innovación que resultó cara. Cuanta Granell, profesor del colegio, que "cuantos objetos se construyen en los talleres del Colegio, se quedan sólo como recuerdo, sin encontrar salida en el comercio a un precio capaz de retribuir los esfuerzos que se emplearon en su confección" (Granell 1906, 22).

¹⁷ Sobre el tópico de la compensación sensorial, Vila (1972, 17-22).

natural del ciego para la música, la enseñanza musical, a falta de otras opciones más baratas, siguió siendo la enseñanza profesional preferente de los colegios.

En resumen, la política de escolarización propuesta por la Sociedad Económica Matritense no tuvo éxito. El número de niños ciegos que recibía algún tipo de instrucción en colegios especiales no fue muy numeroso. Se puede calcular que en 1900, el porcentaje de ciegos en edad de instrucción que asistía a un colegio especial rondaba entre el 10 y el 15%. A mediados de los años treinta, con muchas más reservas, este porcentaje se situaría entre el 20 y el 30%.¹⁸ Por otro lado, la inmensa mayoría de los escolarizados sólo recibía instrucción musical como enseñanza profesional.

En resumen, en los colegios especiales, los niños ciegos no aprendían más que a hacer mejor lo que venían haciendo los ciegos trovadores o los ciegos agremiados de Madrid, *Zaragoza* y otras muchas ciudades: tocar un instrumento y pedir limosna. Pero con una importante diferencia. Como consecuencia imprevista de la política de escolarización de la Matritense, los colegios especiales crearon una élite dotada del lenguaje adecuado para reclamar con voz propia, y al margen de sus empresarios institucionales (médicos, profesores, sociólogos) una mejora de la situación social de los ciegos.

4. Los asilos.

Algunos autores han idealizado la época gremial como una época de bonanza para los ciegos, cargando las tintas contra la sociedad liberal, que destruyó los vínculos fraternales que

¹⁸ Este cálculo se ha hecho en base a las estadísticas de ciegos de 1860, 1887 y 1933, manteniendo constante el porcentaje de niños respecto al conjunto de la población de ciegos que ofrece la primera estadística, tomando en cuenta los datos de Molina del total de niños escolarizados (Molina 1900), y una estimación de 700 niños escolarizados para 1933. La primera estadística de ciegos y sordomudos se realizó, a petición de la Sociedad Económica Matritense de Madrid, en 1860, y aparece en el *Anuario* de 1862. Esta estadística recoge el número de ciegos y sordomudos pobres, y los clasifica por edad, origen de la ceguera (nacimiento o accidente), y lugar de residencia. Según esta estadística, el número total de ciegos pobres en 1860 era de 17.379, mientras que el de sordomudos pobres era de 9.860. Los dos grupos estaban concentrados en la zona levantina y andaluza. Nebreda (1873, 262-263), sin embargo se refiere a la estadística como estadística de ciegos, no de ciegos pobres. Según el censo de 1887, el número de ciegos ascendía a 24.608 y el de sordos seguía siendo menor, contabilizándose 7.629. La mayoría de los ciegos seguían concentrados en Levante y Sur de España, pero Madrid, con 1.363, era la ciudad con más ciegos de toda España. Después de 1887, el Instituto Geográfico dejó de hacer este tipo de estadísticas por su poca fiabilidad, pues mucha gente era reacia a confesar un defecto físico y tampoco había acuerdo sobre los límites de considerar a alguien como ciego o sordomudo (*Asamblea* 1908, 328-329). No se volvió a hacer otro censo hasta 1933, promovido por el Patronato Nacional de Ciegos. Según este censo, el número de ciegos volvía a ser alrededor de 17.000 (*La Luz* 22, 2-3). Murcia y Madrid eran las provincias con mayor número de Ciegos. Los saltos entre las estadísticas de 1860, 1887 y 1933 animan a ser extraordinariamente cautos. Por otro lado, entre 1887 y 1933 hay algunas estadísticas parciales. Así, el colegio de Santiago hizo una a principios de siglo a nivel regional. Según esta estadística, descontando los ciegos por senectud, el número de ciegos en la región gallega era de 1.500 (cifra que se aproxima bastante a la que figura en el censo de 1887) lo que indicaba un índice de escolarización del 8% (*Asamblea* 1908, 314). Las autoridades locales de Ciudad Real hicieron otra estadística en 1924, en donde también se reflejaba que los ciegos eran más numerosos que los sordomudos (*Autoridades de Ciudad Real* 1924).

unían a los ciegos, les condenó a la caridad y los recluyó en asilos.¹⁹ Afirmaciones de este tipo merecen algunas matizaciones. En primer lugar, las relaciones de fraternidad que existían en los gremios eran relaciones entre los miembros de los gremios y contra los ciegos foráneos o no agremiados. En segundo lugar, no se abandonó a la mendicidad a los antiguos agremiados, pues las actividades que realizaban los ciegos agremiados se diferenciaban poco o nada de la mendicidad.²⁰ Por último, si bien las sociedades liberales desmantelaron los gremios, esto no quiere decir que los ciegos no conservaran algún tipo de asociación informal. La mendicidad en las grandes ciudades no ha sido nunca una práctica libre y aleatoria, sino una práctica (u ocupación) organizada y estructurada a través de jerarquías, especializaciones, demarcaciones de territorios, argots y códigos de conducta. Una organización, aún informal, del mercado de la mendicidad ofrecía a los organizados ventajas frente a los no organizados. Muy posiblemente los ciegos no desaprovecharon sus recursos organizativos tras la desarticulación de los gremios, sino que simplemente sumergieron sus organizaciones, para sacarlas a la luz en épocas de mayor libertad asociativa.²¹

En cualquier caso, la situación de los mendigos ciegos no pudo mejorar con la llegada de la sociedad liberal. Por un lado, la desarticulación de los gremios significó para muchos ciegos la pérdida de ciertos privilegios y la necesidad más apremiante, si cabe, de recurrir a la mendicidad como medio de subsistencia, al no contar ya con las precarias funciones de asistencia social que antes podían ofrecer los gremios. Por otro lado, la crisis periódicas del proceso de industrialización y el atraso de la agricultura, hacía que el mercado de la mendicidad estuviera cada vez más concurrido, compitiendo en las calles de las ciudades los mendigos inválidos con nuevas cohortes de jornaleros en paro y campesinos hambrientos. Por último, al aumento de la mendicidad respondieron los ayuntamientos con medidas de represión de la mendicidad, que

¹⁹ "For the blind, as for others of the disabled, the breakup of the feudal order and the emergence of the modern world were in crucial respects not progress but retreat. The movement from group status to individual contract (...) not merely deprived the blind of their fraternal guilds but left them scattered, alienated, and utterly dependent upon the charitable impulses of a new society indifferent at best and frequently cruel in its treatment of the handicapped (...) Within the various separate institutions that grew up to take care of them -the almshouses and workhouses and subsequently the schools, homes, lighthouses, and sheltered workshops- the blind were in effect segregated not only from normal society but also from each other" (Matson 1990, 3-4).

²⁰ "Verdad es que los individuos de la Cofradía de ciegos [de Madrid] no se conceptuaban mendigos, y hasta tenían como deshonor ser comparados con ellos, por más que viviesen de pedir limosna; pues esta limosna se les daba, según su dicho, en pago de las oraciones que rezaban o cantaban al son de destempladas guitarras, como aún lo verifican en el día [1886], y además, ocupándose de la venta de libritos y papeles, podría conceptuárseles industriales y de profesión conocida" (Vega-Rey 1886, 96).

²¹ Esta hipótesis no se puede verificar con completa certidumbre, pero algunos autores invitan a pensar que este fue el caso. Ver Ferrer (1851), Bernaldo de Quirós y Llamas (1901, 323-324), Vega-Rey (1886).

hacían más difícil la obtención de la limosna, y más temible la amenaza de reclusión en asilos u hospicios.²²

Como se vio anteriormente, aparte de la creación de colegios, la Sociedad Matritense propuso el recogimiento de los ciegos en asilos y centros de beneficencia.²³ Pero al igual que en el caso de los colegios esta medida tampoco tuvo éxito. Ni había suficientes asilos para recoger a los ciegos mendigos, ni, como era de esperar, los ciegos mendigos querían ser reclusos en asilos u hospicios. En palabras de un líder de una organización de mendigos:

La asilación obligatoria es una pena injusta y cruel de privación de libertad ¿Se asila a los pobres por su bien o por quitárselos la sociedad brutalmente de en medio? ¿Es por lo primero? Entonces, ¿por qué no quieren ser asilados? ¿Qué especie de asilación es esa que les parece peor que la miseria y el hambre? (...) La Constitución del Estado declara que ningún ciudadano puede ser privado de su libertad sino por mandato de juez competente ¿Es que los ciegos no son ciudadanos? ¿Es que para ellos no se ha escrito la Constitución? (Zozaya en Asamblea 1908, 339-339).

El rechazo de los ciegos a los asilos se muestra en el hecho de que en las estadísticas de asilos para ciegos, muchos de estos centros estuvieran especializados en recoger no a ciegos en condiciones de pedir limosna en las calles, sino a ciegos incapaces de soportar la competencia en el mercado de la caridad; esto es, mujeres, ancianos, y niños ciegos²⁴. Por el contrario, los ciegos hábiles para mendigar en las calles se organizaron en auténticas sociedades de resistencia para protegerse contra las campañas de recogida de mendigos.

En resumen, las políticas propuestas por la Sociedad Económica de Madrid, que fueron aceptadas y llevadas a cabo en toda la península, tuvieron resultados perversos. *Los* colegios especiales no resolvieron el problema de la mendicidad, sino que al contrario, crearon una élite de mendigos cultivados que articuló las demandas de los ciegos y sirvió de base para crear o

²² "En la ciudad, efecto de las nuevas ideas y prácticas en materia de asistencia, es harto más difícil la existencia del mendigo. Salvo los que permanecen usufructuando el derecho de asilo en las instituciones religiosas, la vida de los demás es de persecución y sobresalto en el pordioseo ejercido furtivamente (...) Sorprendidos en la faena de tender la mano, van desde el Depósito de mendicidad a los Asilos, en flujo y reflujo continuados" Bernaldo de Quirós y Llanas (1901, 338).

²³ En el concurso de memorias sobre el asunto de la supresión de la mendicidad convocada en 1845 por la Sociedad Económica de Madrid, Duran Bas, ganador del concurso, insistía en la misma política defendida por Olózaga; esto es, el asilamiento en Hospicios para los inválidos para el trabajo y los ancianos pobres. (Duran Bas 1851, 76).

²⁴ Según los Nuevos Apuntes, el Hospital del Rey (establecimiento de Beneficencia General) admitía a ciegos mayores de 40 años. El Asilo Amparo de Santa Lucía, recogía a ciegos mayores de 50 años. El Asilo de San José de Madrid admitía a niñas ciegas. Recogían niños y niñas ciegos el Hospicio de Nuestra Señora de la Misericordia de Valencia, el hospital de San Rafael de Barcelona, la Casa de Caridad de Barcelona, y el Asilo San Juan de Dios de Barcelona. El Asilo del Patriarca San Joaquín de Madrid estaba especializado en mujeres ciegas. Adema de en los Nuevos Apuntes, hay estadísticas de asilos para sordomudos y ciegos en Sandino Agudo (1922), y en las realizadas por la Dirección General de Administración sobre beneficencia particular de los años 1922, 1926 y 1930 (Estadísticas de Beneficencia). El Anuario de 1915 mantiene que ya existían 14 asilos para ciegos y sordomudos, sin especificar dónde se encontraban, y si eran establecimientos especiales para ciegos o sordomudos o asilos donde había una sección especial para estos dos colectivos. Tampoco especifica si son establecimientos públicos de beneficencia o establecimientos privados, o si son escuelas o sólo asilos. Los Nuevos Apuntes de 1919 ofrecen las estadísticas más detalladas. La estadística de Sandino Agudo (1922) mantiene que en las Casas de Misericordia y Hospicios de 8 provincias hay departamentos especiales para ciegos, pero sólo en 5 hay departamentos para sordomudos.

recrear una infraestructura asociativa, de la cual no escaseaban tradiciones. Por otro lado, las campañas de represión contra la mendicidad y las políticas de asilamiento avivaron aún más la necesidad de crear sociedades de resistencia y apoyo mutuo. Las palabras de un ciego ilustrado y líder de una organización, resumen muy bien estos resultados:

Después de tantos siglos de caridad, de leyes filantrópicas y discusiones técnicas, el ciego no tiene hoy otro recurso que la mendicidad. Se le da enseñanza durante nueve años para que pida por las calles, se le educa, se le hace hombre en colegios admirablemente organizados para que luego sea recluido por las autoridades en inmundas cloacas que la famosa caridad denomina asilos, pero que no pueden servir para que en ellos permanezca no ya un pobre cualquiera, pero ni siquiera el último ser que disponga de un último destello de dignidad y un solo vislumbre de razón. (Zozaya, en Asamblea 1908, 337).

5. Las organizaciones de mendigos y los patronatos.

En 1882 apareció en Madrid la primera organización legal de ciegos después de la desarticulación de la Hermandad. "Esperanza y Fe" era una organización de mendigos que tenía como objetivo el socorro para los casos de enfermedad y defunción. Pocos años más tarde, en 1894, antiguos alumnos del Colegio Nacional crearon el Centro Instructivo y Protector de Ciegos, también en Madrid. El Centro era una sociedad de socorro mutuo y de resistencia contra las campañas de mendicidad. A diferencia de "Esperanza y Fe", el Centro tenía una estrategia más elaborada, que consistía no tanto en reaccionar contra las campañas de represión de la mendicidad, como en anticiparse a ellas. Para ello intentaba cooptar a los ciegos más ilustres, a profesores del Colegio Nacional y a miembros de la clase política. Ambas organizaciones contaban con un periódico en Braille, El Monitor, que, aun no siendo órgano específico de ninguna de ellas, expresaba las opiniones de ambas.

En las páginas de El Monitor se insistía en la capacidad del ciego para desempeñar un trabajo manual, se hacían llamamientos a la unidad de los ciegos de toda España y se inició una campaña contra el Colegio Nacional, al que se calificaba como "fábrica de mendigos."²⁵ Esta campaña tuvo eco en algunos profesores del Colegio Nacional, quienes no escondían su

²³ Véase el artículo "No hay local" en El Monitor, del 15 de noviembre de 1894. La referencia y lectura de este periódico se lo debo a Fernando Martínez Garrido.

frustración al ver a antiguos alumnos mendigar en las calles, haciendo inútiles todos sus esfuerzos docentes.²⁶

En parte para remediar esta situación, y pero también para elaborar un curriculum uniforme en las escuelas especiales, el Comisario Regio del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos convocó una Asamblea Nacional para el Mejoramiento de la Suerte de los Ciegos y los Sordomudos. La Asamblea se celebró en Madrid en Enero de 1907. Asistieron profesores de colegios especiales de toda la península, médicos, pedagogos y representantes del Centro Instructivo y Protector de Ciegos. Estos últimos no consiguieron que el resto de los asambleístas reconocieran el derecho de los ciegos a mendigar sin ser molestados, pero, al menos, entre las conclusiones de la Asamblea se recomendaba "que debe prohibirse la reclusión de los ciegos en los asilos ordinarios de mendicidad", al tanto que se invitaba a los colegios especiales a introducir la talleres de aprendizaje profesional (Asamblea 1908, 462).

La Asamblea también recomendó la creación de un Patronato que estudiara las medidas oportunas para remediar la situación de los ciegos, los sordomudos y los anormales. El Patronato Nacional de Ciegos, Sordomudos y Anormales se creó finalmente a instancias, y dependiendo del Ministerio de Instrucción Pública en Enero de 1910. El Patronato era un órgano meramente consultivo, y sin personalidad jurídica. De los cerca de sus treinta vocales, la mayoría eran médicos y profesores de colegios especiales; el resto, un jurista, un representante del Instituto de Reformas Sociales, otro de una organización de sordomudos, y tres ciegos. La composición del Patronato y su vinculación al Ministerio de Instrucción Pública ya indican cuál era el objetivo preferente de este organismo. El Patronato de 1910 y los que le sucedieron hasta el Patronato de 1928, estaban fundamentalmente implicados en medidas educativas, que generalmente se reducían a una supervisión del Colegio Nacional, y secundariamente en medidas preventivas.

²⁶ Las palabras de una profesora del Colegio, a este respecto, son muy significativas. "A un distinguido amigo ciego, le oyeron decir que los colegios de ciegos en España no eran más que incubadoras de mendigos. Sin atrevernos a hacer tan rotunda afirmación, sí creemos que no tienen el fin práctico que debieran, porque los programas y toda la organización forzosamente se resienten ante la incertidumbre del porvenir que aguarda a nuestros colegiales; a la mayor parte le espera, al terminar su vida escolar, la mendicidad callejera, más o menos disfrazada, y lo menos, una ociosidad forzosa en el seno de su familia, que mata los mayores estímulos" (Rodríguez Placer en Asamblea 1908, 359). El libro del también profesor del Colegio Nacional, Pedro Molina, Instituciones españolas de sordomudos y de ciegos. Consideraciones sobre lo que son y sobre lo que debieron ser, recoge el mismo estado de ánimo.

Hasta 1931 no se creó un Patronato que se ocupara principalmente de los ciegos adultos y ancianos, algo que fue motivo de constantes críticas por parte de los ciegos.²⁷

Posiblemente, la decisión de más trascendencia que se tomó desde uno de estos Patronatos fue la de encargar a Eugenio Canora, vocal del Patronato, ciego, y viejo líder de las asociaciones de ciegos de Madrid, la realización de un viaje de reconocimiento por varias provincias de levante y mitad norte de España, con el fin de informar al Patronato acerca de la situación de los colegios especiales, y de los fines y recursos de las organizaciones de ciegos. Canora aprovechó la ocasión para solicitar una credencial al Centro Instructivo de Madrid que le hiciera representante oficial del mismo ante otras asociaciones de ciegos.

La Memoria que Canora presentó al Patronato es un valioso documento para conocer la situación de los ciegos en la segunda década del siglo. De la visita a Valencia, Alicante, Barcelona, *Zaragoza*, Bilbao, Santander y La Coruña, realizada durante el verano de 1912, Canora extrajo unas impresiones desoladoras. Muchos colegios especiales estaban en situación precaria por falta de recursos, mientras que otros ya tuvieron que cerrar. En todas, las ciudades que visitó, excepto en Santander y *Zaragoza*, *había* al menos una organización de ciegos. Los fines de éstas eran muy limitados

examinando detenidamente los reglamentos por que se rigen, puede observarse que a primera vista no tienen una orientación fija ni responden a ideales de positivo progreso, pues la mayor parte de ellas consignan como fin primordial de sus aspiraciones el socorro mutuo para los casos de enfermedades, cosa que ya se practica en Madrid desde el año 1880. (Canora 1913, 64).

La mayoría de los asociados se dedicaba a la mendicidad (acompañados o no de un instrumento musical) y a la reventa de billetes de lotería. Los ciegos de Valencia y Alicante, además, vendían una rifa que les servía para completar sus ingresos. Ninguna de estas sociedades recibía subvención, y sólo unas pocas obtenían donativos particulares. Sólo en Barcelona había, además de una sociedad de ciegos, una sociedad para ciegos, dirigida por una Junta de Caballeros y Señoras. Esta sociedad sí disfrutaba de una subvención oficial, con la que gestionaba unos

²⁷(...) a los miembros de este Patronato no les interesa que a los ciegos no se les eduque ni se les proteja, ni que pasen hambre e intemperie, lo esencial es ser Jefe de Administración de primera clase y para esto no necesitan reunirse, porque desde hace tres años no han tenido ni una sola Junta" (Las Heras en Los Ciegos 52, 2). El Patronato del 22 de Enero de 1910 se reforma el 24 de Abril de 1914, pasándose a llamar Patronato Nacional de Anormales. Por Real decreto de 10 de Marzo de 1916 se vuelve a la fórmula del Patronato de 1910. A su vez, este Patronato se subdivide en dos Patronatos, uno de Sordomudos y Ciegos y otro de Anormales, por Real Decreto del 22 de Diciembre de 1916. Por Real Decreto de 24 de Agosto de 1917 se crean tres Patronatos, uno para cada colectivo. Sin embargo, se vuelve a crear un Patronato conjunto para sordomudos y ciegos el 13 de Septiembre de 1924, que es reformado por Martínez Anido en 1928. Es decir, desde la creación del Patronato en 1910, hasta la reforma de Martínez Anido, hubo seis Patronatos distintos. El motivo de las reformas, tal como se muestra en los preámbulos de los decretos, fue siempre el de buscar la fórmula adecuada de supervisar la enseñanza de los colegios especiales, y, en particular, del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos. La máxima representación de ciegos tuvo lugar en el primer Patronato; en el resto, o sólo había un ciego (Antonio Zozaya), o ninguno.

talleres donde trabajan 30 ciegos. Los problemas que surgían a la hora de vender los artículos fabricados en aquellos talleres convencieron a Canora de lo difícil que sería sustituir la mendicidad por el trabajo manual.²⁸ A pesar de estas dificultades, y a falta de otra solución, Canora propuso la creación de talleres protegidos, subvencionados por las autoridades locales y gestionados por personas caritativas.

Finalmente, siguiendo las directrices del secretario de Patronato, y como representante del Centro Instructivo de Madrid, Canora envió un mensaje asociativo a las sociedades de ciegos con las que pudo contactar, animándolas a crear una Federación Nacional de Ciegos,

a fin de formar un organismo vigoroso, fuerte y con personalidad propia suficiente para asumir la representación de los ciegos españoles, cualquiera que sea su residencia. Y, sin embargo todas ellas [las organizaciones federadas] han de gozar de completa autonomía, tanto en la parte administrativa como en la facultativa y profesional o técnica. El Comité central de la federación debe radicar precisamente en Madrid, para estar en constante y directa comunicación con el Patronato Nacional y con las entidades oficiales dependientes del Estado que tienen relación con los asuntos referidos a los ciegos. (Canora 1913, 68).

La propuesta de Canora coincidía con la postura del secretario del Patronato, Alvaro López Núñez, católico social, discípulo de Maluquer, y secretario del Consejo del Patronato del Instituto Nacional de Previsión.²⁹ Según López Núñez, habría que fortalecer las organizaciones de ciegos para, posteriormente, con el concurso de las autoridades locales y de personas caritativas, transformarlas en asociaciones de instrucción general para adultos, de formación profesional, y en agencias de colocación. Con ello se crearía un entramado de organizaciones de asistencia a los ciegos, en donde los ciegos mismos, las autoridades locales y las personas caritativas se corresponsabilizarían del problema de la ceguera, de tal forma que el Estado podría delegar sobre esta pluralidad de organizaciones para ciegos el problema de la mendicidad, reservándose la tarea de coordinación y supervisión de las actividades de estas organizaciones.

6. El contraejemplo de los sordomudos.

La idea de López Núñez no era innovadora. Respondía al ideario de los católicos sociales del Instituto Nacional de Previsión y, además, fue ensayada con éxito con los sordomudos. En efecto, a su regreso del Congreso Internacional de Sordomudos celebrado en Lieja en 1905, el

²⁸ Ya que nunca podrá un ciego subsistir por medio de un trabajo manual, opinaba Canora que los oficios manuales "no deben considerarse sino como estímulos a la virtud, que debe sobreponerse a las continuas tentaciones del vicio y de la holganza". (Canora 1913, 67).

²⁹ Para el ideario de López Núñez, véase su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (López Núñez 1943).

Comisario Regio del Colegio Nacional volvió con la intención de dar un impulso a la creación de sociedades para ciegos y sordomudos, que, como en otros países, debidamente apoyadas por los gobiernos locales y el Estado, podrían ser colaboradores eficaces en la solución de los problemas de ambos colectivos. Fruto de esta intención se creó en 1906 la Asociación de Sordomudos de Madrid, en realidad, una asociación para sordomudos, que pronto presidió Alvaro López Núñez, reclamado por el Comisario Regio para esta tarea. La Asociación enviaba solicitudes de empleo a la Cámara de Industria de Madrid y creó una bolsa de trabajo

en la que se utilizan las relaciones y amistades de unos para favorecer a los otros, y con éxito tan satisfactorio que, gracias a la Asociación, no hay en Madrid mendigos sordomudos (López Núñez 1914, 169).³⁰

La Asociación, además, tenía contratado con el Instituto Nacional de Previsión un seguro de retiro, disponía también de un sistema de préstamos de bajo interés y de un seguro para casos de enfermedad y defunción. El objetivo de la Asociación, en una segunda fase, no era tanto el de resolver el problema del desempleo, como el de vigilar las condiciones de trabajo de sus asociados y, en último término, de acuerdo con la tesis de la abolición del salario defendida por López Núñez, crear cooperativas que aseguraran a sus asociados el producto íntegro de su trabajo (López Núñez 1916, 29-30).

Con respecto a los ciegos también se ensayó en Madrid una solución similar. A principios de la segunda década se creó el Patronato Protector de Ciegos, por iniciativa del gobernador civil y el presidente de la Asociación Matritense de la Caridad.³¹ El Patronato daba pensiones a ciegos ancianos, subvencionaba los talleres de la Casa de la Luz y del Trabajo, creados por el ciego Antonio las Heras, cedía a los ciegos cajas con baratijas para la venta ambulante, y les permitía la reventa de billetes de lotería. El experimento fue un fracaso.

Al contrario que los sordomudos, que podían encontrar colocación externa, los ciegos que trabajaban en talleres protegidos necesitaban siempre alguna subvención para compensar sus

³⁰ Según el censo de 1887, Madrid era la cuarta ciudad donde más sordomudos había. Para Madrid, hay estadísticas de trabajadores a domicilio sordomudos en Castroviejo y Sangro (1908, 95). En la ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sordomudos de 1911, ya decía Granell que "apenas tenemos un sordomudo sin colocación". (Granell 1911, 8).

³¹ Esta asociación era un organismo municipal dedicado a la represión de la mendicidad. Se creó en 1899 y tenía a su cargo varios establecimientos de beneficencia. También subcontractaba la estancia de mendigos en otros centros privados. (Vincenti 1906, 47; Bordiu 1924, 92; Krause 1990, 208)

salarios. Cuando faltaron las subvenciones, los talleres se cerraron.³² Por lo demás, ni las pensiones, ni la venta de baratijas y décimos de lotería les suponía a los ciegos unos ingresos iguales a los que obtenían mendigando, con lo que, o bien vendían y mendigaban, o sencillamente mendigaban, de tal forma que hacían inútiles los afanes del Patronato de retirarles de la mendicidad.³³

Si bien aparentemente los problemas de los sordomudos y de los ciegos eran semejantes, fracasos de este tipo pronto mostraron que ambos problemas eran de naturaleza bien distinta. El propio López Núñez ya lo advirtió.

En efecto, mientras el sordomudo previamente educado puede ejercer con provecho la mayor parte de las profesiones que constituyen la actividad humana (...), el ciego, por el contrario halla muy restringido su campo de trabajo, ya que la casi totalidad de sus ocupaciones, y sobre todo las de carácter manual, requieren imprescindiblemente el ejercicio de la vista. Fuera de las profesiones literarias o musicales (no siempre asequibles a lo ciegos pobres), la tipografía en relieve y un corto número de oficios de manipulación grosera, como la cordelería la cepillería, los tejidos de fibras vegetales, y pocos más, el ciego tiene cerrado el campo de trabajo y por eso cae, con dolorosa frecuencia, en la mendicidad callejera, para la que, en el estado actual de nuestros organismos sociales, hay que tener una tolerancia misericordiosa. Por eso, mientras que el problema de los sordomudos es todo de carácter pedagógico, el de los ciegos tiene substancialmente carácter social. (López Núñez 1914, 16; sub. mío).

Resolver el problema de la mendicidad callejera suponía, entonces, remontar dos dificultades acumuladas. En primer lugar, al no poder dar trabajo externo a los ciegos, cualquier política de empleo a su favor era comparativamente más cara que en favor de los sordomudos. Pero doblemente más cara. Pues, en segundo lugar, retirar a los ciegos de las calles suponía ofrecerles unos ingresos iguales, o no muy inferiores, a los que obtenían regularmente por medio de la limosna, gracias a las organizaciones de apoyo mutuo creadas por ellos y lideradas por una

³² Las subvenciones provenían de la Asociación Matritense que, a su vez, recibía la mayor parte de sus ingresos a través de un canon sobre los establecimientos de juego. El juego era ilegal, pero abiertamente tolerado como fuente de recursos para atender los asilos y otros establecimientos de beneficencia. De hecho, los ingresos que obtenía la Asociación Matritense de los impuestos sobre el juego eran públicos, y su presidente, García Molinas, no deseaba otra cosa que el juego se reglamentara de forma definitiva (García Molinas 1916; Bordiu 1924, 100-101). La tolerancia con el juego era frecuentemente objeto de debate público, pero ni se persiguió ni se persiguió, con lo que surgían en ocasiones pequeños escándalos políticos y acusaciones de lucro partidista, que solían terminar en campañas de persecución contra el juego, para volver a tolerarlo cuando las aguas volvían a su cauce normal. La Casa de la Luz fue víctima de una de estas campañas (Los Ciegos 54-57; sobre el juego, Madariaga (1902), Anónimo (1912), Barajas (1916).

³³ A las preguntas de un periodista sobre si seguía siendo necesario mendigar tras las medidas del Patronato de Madrid, respondía una mujer ciega que "[S]í, porque aunque algunas tenemos, como usted ve, la autorización para vender participaciones de Lotería, lo que produce esto es tan escaso, una peseta o seis reales al día, que más bien resulta un pretexto para mendigar (...) Lo de los oficios (...) es una superchería más. Somos unos ochocientos ciegos en este género de vida. Sólo cuarenta tienen ocupación de cesteros ¡Y ganan medio duro!" (La Voz, 12 de Septiembre de 1922).

nueva élite mínimamente letrada, que intentaba legitimar ante la opinión pública y la clase política el recurso a la mendicidad.³⁴

7. Los últimos patronatos.

Dado el estado lastimoso de las haciendas provinciales y municipales, era difícil que las políticas en favor de los ciegos surgieran por iniciativa local. Debido a esta dificultad, las organizaciones de ciegos recurrían al Estado como último proveedor a sus necesidades. Así se manifestaron estas organizaciones en su primera Asamblea Nacional, celebrada en Madrid a finales de Marzo de 1924, fruto de la campaña de Canora en su viaje de reconocimiento de 1912. Considerando que las subvenciones locales siempre serían insuficientes, se pidió el establecimiento de nuevos impuestos centrales y la creación de un nuevo patronato, compuesto en una tercera parte por ciegos. El nuevo patronato, con los ingresos que obtuviera por medio de estos nuevos impuestos, se encargaría crear talleres y de compensar el jornal de los obreros, así como de pensionar a los ciegos ancianos. Pero siendo sociedades de mendigos, las organizaciones que participaron en esta primera asamblea no olvidaron reclamar la tolerancia con la mendicidad de los ciegos "que no cuentan con otros recursos para atender a sus necesidades."³⁵

El autoritario Martínez Anido, ministro de Gobernación durante la Dictadura, interpretó estas peticiones según sus propias luces.³⁶ Reformó el Patronato de 1924 y lo transformó en el Patronato Nacional de las Residencias de Ciegos (Real Decreto de 13 de Marzo de 1928). Su intención era la de crear tres grandes centros de asilamiento para los niños, adultos, ancianos, hombres y mujeres ciegos. Estos grandes centros serían a la vez escuelas, lugares de trabajo y

³⁴ La respuesta a estos esfuerzos legitimadores de los líderes de las organizaciones era presentar al ciego como un mendigo profesional. En palabras de García Molinas "los ciegos (...) no quieren ni trabajar en talleres ni pensiones; prefieren implorar la caridad pública, donde sacan directamente ocho y diez pesetas con solo colocarse unas horas en la calle tendiendo la mano" (La Acción, 17 de Marzo de 1923). La réplica a este tipo de respuestas era que el ciego, si era un mendigo, no lo era por vocación. (El Sol, 23 de Marzo de 1923. El Sol y La Voz, eran los periódicos que transmitían el mensaje de los líderes de el Centro Instructivo de Madrid)

³⁵ AGA PG caja 41 Exp. 572. No todos, sin embargo, compartían esta actitud de mayor confianza hacia el Estado en perjuicio de las administraciones locales. Antonio las Heras, a través de su revista Los Ciegos, proponía la importación del modelo inglés, fundamentalmente basado en la colaboración de sociedades benéficas y las autoridades locales en la creación y subvención de Casas de la Luz y del Trabajo (workhouses, lighthouses). "En España, en donde torpemente todo se espera del Estado, ha de plantearse este problema particularmente, sin necesidad de sus iniciativas ni de su dirección, que hasta aquí no ha hecho más que enfriarlo todo, equivocándolo y confundiéndolo con su caciquismo y su burocracia" (Los Ciegos 19. 9). Con este fin, tras el cierre de su Casa de la Luz de Madrid, inició una campaña de conferencias en distintas ciudades para promocionar su idea. El fracaso de su campaña motivó su marcha al extranjero, donde colaboró con organizaciones de ciegos norteamericanas y promovió la fundación de Casas de Trabajo en distintos países latinoamericanos, para volver a España en 1931.

³⁶ Así elogia el Dr. Oiler a su maestro "dos cosas constituyeron siempre su constante preocupación: la salud pública, traducida en la formación y mejoramiento de la raza, y el orden y la seguridad en todos sus aspectos" (Oller 1943, 184).

asilos. La construcción y mantenimiento de estas residencias se costearía por medio de beneficios de los sellos sanitarios que vendía el recién creado Instituto Técnico de Comprobación.³⁷ Pronto se mostró que aquella forma de financiación era extraordinariamente exitosa, tanto que para junio de 1930 se pensaba inaugurar la primera residencia en Barañaín (Pamplona), con capacidad para 1.200 ciegos (Martínez Anido en Oller 1943, 195).

Si bien estos centros no eran lugares de reclusión forzosa, la idea de la segregación no era en ningún modo compartida por las organizaciones de ciegos.³⁸ El Centro Instructivo de Madrid, que tenía un vocal en el citado Patronato, apoyado por los diarios El Sol y La Voz, hizo una fuerte pero cauta campaña en contra de la política de Martínez Anido. A resultas de esta campaña y del hecho de que los beneficios de la venta de sellos del Instituto Técnico ya no se destinaban al Patronato de Residencias, los vocales del Patronato propusieron un cambio de orientación, del que resultaría el Patronato Nacional de Protección de Ciegos (Real Decreto del 30 de Enero de 1931).

Este nuevo Patronato, se debería encargar de supervisar la enseñanza especial, y de proponer al gobierno medidas de empleo para los ciegos útiles y modos de protección a los ancianos. Pero, al igual que los que le precedieron, fue totalmente ineficaz. En primer lugar, al presidirlo el Ministro de Gobernación, se reunía muy ocasionalmente, dados los problemas de orden público de la nueva República.³⁹ En segundo lugar, en vez de diseñar políticas en favor de los ciegos adultos, este patronato, al igual que los anteriores, seguía empeñado en supervisar las políticas educativas en favor de los niños. Así, por ejemplo, el Patronato hizo un préstamo cuantioso al Ministerio de Instrucción Pública para el traslado de la sede del Colegio Nacional. Esta decisión enfureció a algunas organizaciones, que, como el Centro Instructivo de Madrid,

³⁷ Este Instituto se creó en Diciembre de 1925, y se encargaba de analizar y autorizar los productos farmacéuticos.

³⁸ "Insistimos una vez más que nada de Asilos (...), ni residencias, que son su equivalente con nombre distinto; tal régimen debe condenarse por antisocial e inhumano" (Boletín Oficial del Centro 1, 10). Como señala Cuesta (1990, 299-300), el lenguaje de las disposiciones de la Dictadura en materia de Beneficencia era represivo y semipolicial. Así, en el art. 127 del Estatuto Municipal, hablando de las Casas de Maternidad, de Expósitos, etc, se menciona en seis ocasiones el verbo 'recluir.' Sin embargo, respecto a los ciegos, ni en el art. 107, que menciona la obligación de las Diputaciones Provinciales de crear un Escuela de Sordomudos y de Ciegos, ni en el Reglamento del Patronato de Residencias, ni en el reglamento provisional de la residencia de Barañaín (AGA PG Caja 41 Exp. 572), se habla de reclusión de los ciegos. Es más, el art 52 del reglamento provisional alude a la posibilidad de salir de la residencia una vez que el ciego ha aprendido un oficio. En cualquier caso, ahora tenía Martínez Anido recursos para asilar a los ciegos, mientras que hasta el momento, las autoridades locales sólo recluirían a los mendigos ciegos, después de una recogida, durante el escaso tiempo que lo permitieran sus recursos.

³⁹ "(...) reconocemos que el actual Ministro tiene de sobra con procurar el mantenimiento del orden público (...), pero ¿es que el problema de la ceguera no va a resolverse hasta que España sea una balsa de aceite?" (La Luz 17, 1).

mantenía que el Patronato debía ocuparse exclusivamente de los adultos y de los ancianos, y no de los niños, cuya protección habría de ser competencia del Ministerio de Instrucción Pública.

Los asuntos del Patronato terminaron por dividir a los ciegos. Haciendo un esfuerzo de simplificación se puede hablar de dos grupos. Por un lado, estaban aquellos que veían en el Patronato una agencia del Estado capaz, a la vista de los recursos de que disponía, de diseñar y de coordinar una política global y coherente en favor de los ciegos, una vez que empezara a funcionar periódica y regularmente. Esta política consistiría fundamentalmente en crear talleres protegidos y en pensionar a los ciegos inválidos. Con mayor (Mérida, Nadalmay) o menor (las Heras) escepticismo, este grupo lo componían profesionales que habían perdido la vista en su etapa adulta, 'notables' con poco apoyo de las organizaciones, algunos de los cuales eran vocales del Patronato.⁴⁰

En el otro lado estaban aquellos que desconfiaban tanto del Patronato, dada su composición,⁴¹ como de la política de los talleres protegidos, temiendo que los salarios no estuvieran suficientemente compensados, al depender las compensaciones no de los recursos de las propias organizaciones de ciegos, sino de unos Patronatos volubles, siempre sometidos a los vaivenes de la política. Esta desconfianza animaba, en ocasiones, a pedir el reparto de los fondos del Patronato entre las organizaciones de ciegos, o a solicitar directamente a miembros del gobierno, sorteando el Patronato, otro tipo de medidas, como cuotas de empleo público o el monopolio de pequeñas actividades, como la reventa de billetes de lotería.⁴²

⁴⁰ Nadalmay era militar, que perdió la vista en la campaña de Marruecos de 1926. Mérida, por ironía del destino, fue médico oculista antes de quedar ciego. Las Heras perdió la vista a los 18 años. Este último era el más escéptico dentro de este grupo. Sus críticas contra la ineficacia del Patronato eran las más demoleadoras, pero, al mismo tiempo, pensaba que el Patronato podría ser útil si buscaba el concurso de la iniciativa privada y de los gobiernos locales para crear talleres protegidos. Contra este grupo de "neófitos" ciegos, se dirigían las críticas de un viejo líder del Centro Instructivo de Madrid, para quien los neófitos "pretenden ejercer un apostolado en nuestra causa. Son generalmente ciegos próximos, que perdieron la vista en la época de sus mayores actividades, y que pasados los primeros momentos de desesperación, sin haber vivido nuestra vida, sin haber sentido nuestras necesidades y amarguras, se dan por enterados de todos nuestros problemas, que evidentemente desconocen, (...) y en su papel de apóstol, manifestándose enterados, y con algún que otro tópico exótico, se apoderan del ánimo de las gentes, consiguiendo que el problema no sea conocido en su puridad" (*Boletín Oficial del Centro* 9, 16).

⁴¹ Así, el presidente del Centro Instructivo de Madrid mantiene que no sería una mala idea que el ministro de Gobernación pensara en ir "disolviendo el actual Patronato y creando el de Asistencia Social a los Ciegos, sin que en él formen parte médicos, maestros de la especialidad, ni directores o administradores de instituciones docentes, los que serán muy útiles en clínicas, consultorios, hospitales, escuelas colegios, institutos, etc, pero no en un organismo de ayuda casi siempre económica, en donde con su ciencia y tecnicismo dificultan (...) una obra que sólo requiere buena voluntad y conocer las necesidades de los ciegos" (*Boletín Oficial del Centro* 13, 15).

⁴² Este tipo de desconfianzas y la petición abierta del Centro Instructivo de Madrid de un reparto de los fondos del Patronato (*Boletín Oficial del Centro* 4-5, 12), sirvieron al doctor Mérida para decir que "este Centro, con exclusión de nos cuantos ciegos y adulteradas actividades, no es más que el centro que regula la mendicidad de los ciegos de Madrid" (*La Luz* 8, 5). El Centro seguía siendo, fundamentalmente, una sociedad de mendigos, pero también disponía de una biblioteca Braille, además de talleres de cestería subvencionados por la Asociación Matritense de la Caridad, y por lo tanto sujetos al flujo de ingresos de la Asociación. Su carácter híbrido favorecía el que aparecieran disputas internas sobre el reparto de las pequeñas subvenciones y donativos que recibían (*Boletín Oficial del Centro* 20, 2-3).

A mediados de Abril de 1932 se celebró la Asamblea Constituyente de la Federación Hispánica de Ciegos, organización que, a pesar de tener gran influencia sobre el Patronato, no consiguió monopolizar la representación de intereses de los ciegos, pues algunas organizaciones, como el Centro Instructivo de Madrid, actuaban al margen de la Federación siempre que lo consideraban oportuno, mientras que otras, como la Unión de Trabajadores Ciegos, liderada por Antonio las Heras, no eran miembros de la Federación. Las resoluciones de esta Asamblea son una mezcla de las propuestas de los ciegos 'notables' o 'señoritos' y de las de las organizaciones de mendigos, predominando, sin embargo las de los primeros. No se propuso una subvención a las organizaciones de ciegos, pero se siguió reclamando tolerancia con la mendicidad. Buscando una mayor eficacia del Patronato, se propuso la creación de una Comisión Técnica, anexa al Patronato, que sería un órgano permanente de estudio y elevación de propuestas. También se propuso la creación de Casas de Trabajo provinciales, subvencionadas por el Patronato, Diputaciones y Ayuntamientos, pero supervisadas por la propia Federación. Se solicitó el monopolio de ciertos oficios (como el de profesor en colegios especiales, o el de masajista en establecimientos de beneficencia), y un sistema de cuotas de empleo público. El Patronato debería costear los gastos de la presidencia de la Federación y los viajes de los representantes de la misma a los congresos internacionales. El espíritu de la Asamblea era muy claro, se deseaba evitar que el Patronato se arrogase la representación de intereses de los ciegos.⁴³

El Patronato estudió algunas de las propuestas de la Asamblea, pero también, a instancias del Centro Instructivo, se mostró abierto a la posibilidad de distribuir fondos entre las organizaciones de ciegos (La Luz 16. 3-4). En Abril de 1934, un nuevo decreto reorganizó por última vez el Patronato, a iniciativa de la nueva Directora General de Beneficencia, Clara Campoamor.⁴⁴ Se creó la referida Comisión Técnica, compuesta por tres ciegos y dos videntes, que dio al Patronato una inusitada actividad. Fruto de esta reorganización fue la realización de un censo de ciegos, la creación de tres Casas de Trabajo (dos en Madrid y una en Zaragoza) y de tres orquestas (repartidas de igual forma). Ofreció trabajo de copistas de Braille a cerca de un

⁴³ Así se manifiesta en el preámbulo de las resoluciones: "Es evidente que los ciegos necesitamos para llevar a buen término nuestros deseos, la colaboración entusiasta de los poderes públicos y de nuestros hermanos videntes; pero es preciso que estos pasen a la categoría de colaboradores y los ciegos a la de directores de sus propios problemas" (La Luz 12. 2).

⁴⁴ Clara Campoamor participó en un mitin convocado por Antonio las Heras, el cual consiguió interesarla en el problema de los ciegos y cooptarla en favor de la política de creación de Casas de Trabajo (Los Ciegos 90. 7). En Marzo de 1933 intervino en el Parlamento, criticando la ineficacia del Patronato, que "no tiene iniciativas ni buenas ni malas, no se preocupa de atender a los ciegos y deja incumplidos todos los fines que el Decreto del 20 de Enero del año anterior le asignó" (Los Ciegos 91. 13).

centenar de ciegos, pensionó a 125 ciegos ancianos de Madrid y subvencionó, con pequeñas cantidades, a dos organizaciones de ciegos (el Centro Instructivo de Madrid y "La Redención" de Granada) (La Luz 23, 9-10).

Una crisis de gobierno desplazó a Clara Campoamor de la Dirección General de Beneficencia, y el nuevo director colaboró, con fondos del Patronato, en una nueva campaña de recogida de mendigos de Madrid. En esta ocasión, a diferencia de campañas anteriores y buscando la colaboración del Centro Instructivo, en lugar de asilar a los mendigos ciegos se les pensionó. Desde el 10 de Octubre hasta el 6 de Noviembre de 1935 cerca de cuatrocientos ciegos mendigos recibieron pensiones a cambio de no mendigar. Cuando se agotaron los fondos, los mendigos volvieron a las calles. Era evidente que el Patronato, por diversas razones, no sería capaz de resolver el problema de la mendicidad de los ciegos

(..) los frecuentes cambios políticos, la necesidad de imponer en el problema a los Directores generales, las luchas partidistas entre los ciegos, el paro obrero de los videntes y la falta de colaboración sincera de algunas sociedades de ciegos y el predominio en casi todas ellas de los ciegos mendigos que ahogan la voz de los demás, son otros tantos obstáculos que se oponen a la marcha del Patronato. (La Luz 23, 2).

En cualquier caso, ya muchas sociedades de ciegos seguían otra estrategia, de espaldas al Patronato, que sería totalmente exitosa.

8. Las rifas.

El Estado ilustrado de finales del siglo XVIII, embarcado en una política de planificación y racionalización de la caridad, introdujo la lotería como medio de financiación de los establecimientos de beneficencia.⁴⁵ Desde entonces, la relación entre el juego y la beneficencia es una constante de la política asistencial de este país.

Durante el siglo XIX el Estado concedió a algunos centros de beneficencia el privilegio de explotar loterías particulares, o rifas, que pronto se convirtieron en la principal fuente de recursos de estos establecimientos. La política de concesiones especiales finalizó con la Ley del 31 de Diciembre de 1887, una vez que la competencia de las rifas legalizadas, además de las clandestinas, comenzaron a reducir sensiblemente los ingresos de la Lotería Nacional (Altabella

⁴⁵ Tal como expresa el Real Decreto de 30 de Septiembre de 1763, "[A] imitación de la Corte de Roma, y de otros Países, y con informes de diferentes Ministros de mis Consejos, he tenido por oportuno establecer en Madrid una Lotería (...) para que se convierta en beneficio de Hospitales, Hospicios y otras Obras Pías, y públicas, en que se consumen anualmente muchos caudales de mi Real Erario." La introducción de la lotería con estos fines ya fue propuesta por Ward en su Obra Pía (1787, 70-77), idea que reiteró en su informe a Fernando VI (1982, 231).

1962, 110-114). Sin embargo, las medidas contra las rifas particulares y locales nunca fueron eficaces. El hecho es que, dada la debilidad de las haciendas locales para hacer frente a los gastos de beneficencia, no pocas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos recurrían al juego como fuente de recursos. Así, algunos gobiernos locales toleraban, o incluso promocionaban rifas, o bien, como se mencionó anteriormente, se toleraban las casas de juego a cambio de una contribución (Madariaga 1902, 100-101).

La región valenciana fue especialmente prolífica en el sistema de la rifas (Altabella 1962, 166-168). De la venta callejera de alguna de estas rifas se ocupaban los ciegos, pero de vender los boletos de una rifa, o beneficiarse del producto de la venta, a crear una rifa propia, sólo hay un paso. No es de extrañar, entonces, que en aquella región aparecieran las primeras rifas explotadas por organizaciones de ciegos, rifas que no tardaron en extenderse por toda la región.⁴⁶ Aunque no todas las rifas lograron el éxito esperado, la explotación de algunas de éstas no fue en absoluto un fracaso. Por ejemplo, el éxito de la rifa de la organización de ciegos de Alicante "La Caridad" animó a las autoridades locales a exigir a la organización, a cambio de su tolerancia, un impuesto municipal de 100 pesetas en beneficio del Ayuntamiento, además de otro de 50 pesetas que iría en favor de la Junta Provincial de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad (Canora 1913, 11-12). De esta forma, de la extensión del sistema de rifas no sólo fueron responsables las organizaciones de ciegos, sino también otros gobiernos locales que imitaron el ejemplo de las autoridades levantinas, con el resultado de que en algunas localidades vendían boletos y se beneficiaban del producto de la rifas, además de ciegos, viudas, inválidos y ancianos.⁴⁷

El régimen republicano continuó con la tradición de publicar disposiciones contra las rifas. Así la orden del 31 de Marzo de 1932, además de recordar los desoídos decretos anteriores, pretendía cortar de raíz la extensión de las rifas ilegales. Un mes más tarde se publicó una nueva orden, posiblemente fruto de la presión de algunas autoridades locales, que ofreció un plazo de diez días a los organismos y juntas locales de beneficencia para que expusieran la

⁴⁶ Varias fuentes confirman que fue en la región levantina, concretamente en Alicante, donde los ciegos incorporaron por vez primera las rifas a su repertorio de actividades (Altabella 1962, 175; Montoro 1980, 26; también ABC. 21 de Septiembre de 1955). Montero mantiene que la primera rifa de ciegos tuvo lugar en Alicante en 1903, auspiciada por una Junta de Damas, para extenderse por Murcia en 1910, por Cartagena en 1918, por Almena en 1921, y por Alcoy en 1926. Sobre el origen de la rifa alicantina BIONCE. 75: 19. No existe monografía sobre las rifas valencianas, pero sí sobre las barcelonesas (Dalmau 1946).

⁴⁷ Así en Cartagena, Oviedo y Gijón se introdujeron rifas para financiar la Gota de Leche.

naturaleza y fines de las rifas, con el fin de estudiar su legalización transitoria. Una orden del 17 de Diciembre del mismo año autorizó, durante el plazo de diez años, la explotación de algunas rifas de organizaciones de ciegos supervisadas por las autoridades locales y otras rifas promocionadas por las mismas, todas ellas de la región levantina y asturiana.

Estas disposiciones, sin embargo, no consiguen detener la expansión del sistema de las rifas entre las sociedades de ciegos. En abril de 1933 apareció en Madrid una rifa distinta a las que operaban en la región levantina. El cupón o "El Chiquitín" de Madrid fue idea de un empresario vidente, que buscó el concurso de los ciegos para vender esta nueva rifa. En el anverso de los cupones aparecían estampas de actores, toreros y futbolistas, y en el reverso llevaban impreso un número para el sorteo. Había un premio semanal por el sorteo, y otro premio por completar el álbum con las estampas. En un principio los vendedores de la Unión de Trabajadores Ciegos no consiguieron sacar buenos rendimientos al cupón, pero tras una reforma, que consistió fundamentalmente en hacer diarios los sorteos y en aumentar los premios, se dispararon las ventas. Esto impulsó al Centro Instructivo a sacar su propio cupón, con premios más altos. Además, por diferencias entre el empresario y la Unión, apareció un tercer cupón en la capital. La competencia entre los tres cupones y los rumores de fraude hicieron fracasar el experimento del cupón en Madrid (La Luz 18, 6-7).⁴⁸

El cupón pasó a Valencia, Córdoba y Sevilla (Ezquerro 1962). En esta última ciudad el líder de "La Hispalense", Gutiérrez de Tovar, pronto reformó el cupón, haciéndolo descubierto y sin álbumes. Al no competir con otros cupones de ciegos, la venta fue tal éxito que se impuso un tope de venta a los vendedores, con el fin de que sus salarios no fueran más altos que los de un obrero especializado (Gutiérrez de Tovar 1988, 55).

En Barcelona, el Sindicat de Cegs, fruto de la unión de tres organizaciones de ciegos, también explotó, desde Junio de 1934, su cupón, con la tolerancia de la Generalitat. Con los rendimientos del cupón, el Sindicat subvencionaba un taller donde trabajaban 15 ciegos, inauguró un servicio médico gratuito para los miembros de la organización y sus familiares, creó una pequeña escuela de instrucción elemental y una biblioteca, mantenía una sección musical, y

⁴⁸ Antes de que la Unión de Trabajadores Ciegos vendiera el cupón, los ciegos del Centro Instructivo de Madrid ya conocían la existencia de las rifas levantinas. Así, reclamaron al patronato en 1932, entre otras medidas, una "autorización para que los ciegos puedan dedicarse a efectuar rifas controladas por la autoridad competente y dentro de las condiciones y límites que la misma señale" (Boletín Oficial del Centro 16, 4-5).

editaba folletos de prevención contra la ceguera. Más del 80% de los miembros se dedicaban a la venta del cupón y recibían un salario medio de 10 pesetas diarias, además de disponer de un seguro de lluvia (Los Ciegos 102. 7-10).⁴⁹

Como resultado de este proceso de mimetismo, las rifas de ciegos, que continuaron extendiéndose por el sur de la península, disfrutaban de situaciones muy desiguales. Mientras que unas pocas pudieron acogerse a la Orden de Diciembre de 1932, la mayoría no disponían de ningún tipo de autorización competente y se mantenían bajo la amenaza de la denuncia y el fin de los sorteos. Algunas organizaciones presionaron directamente al gobierno con el fin de conseguir una autorización definitiva para la explotación del cupón, mientras que otras lo hicieron a través del Patronato (La Luz 18. 3). Sin embargo, pronto se reunieron en Madrid para estudiar una estrategia común. En la reunión que tuvo lugar en junio de 1935 en los locales del Centro Instructivo, las organizaciones de Sevilla, Málaga, Valencia, Barcelona, Córdoba, y Linares crearon un lobby que hizo presión sobre miembros de la CEDA y del Partido Radical (Gutiérrez de Tovar 1988, 61). Se proponía al gobierno que las organizaciones locales de ciegos, a cambio de una autorización permanente, y exclusiva para los ciegos, se encargaran de dar empleo a los mendigos como vendedores del cupón y, a la vez, de crear talleres o Casas de Trabajo para aquellos ciegos que hubieran aprendido un oficio o quisieran hacerlo. Para no reducir los ingresos de la Lotería Nacional, propusieron que el 25% de los premios no fuera en metálico, sino en participaciones de Lotería (La Luz 23. 5-6).

La respuesta del gobierno llegó en Noviembre de 1935. Con el fin de detener la extensión de las rifas entre las sociedades de ciegos, una Orden del Ministerio de Hacienda autorizaba a estas organizaciones, una vez que estuvieran debidamente asesoradas por Juntas o Patronatos de beneficencia, a revender billetes de Lotería Nacional, pero no les autorizaba a vender sus rifas. El gobierno quería conservar el monopolio de las loterías, y no deseaba ninguna competencia.⁵⁰

⁴⁹ No todos los vendedores del cupón del Sindical eran ciegos. El Sindical, al igual que "La Caridad" de Alicante, admitía vendedores inválidos. Los aprendices del taller del Sindical cobraban siete péselas al día, mientras que los aprendices de los talleres del Patronato cobraban cuatro pesetas. En los talleres del patronato, sólo los encargados de taller cobraban siete péselas.

⁵⁰ Desde 1930 a 1933 los ingresos de la Lotería Nacional se redujeron en un 7%. En términos de ingresos totales del Estado, los ingresos de la Lotería Nacional suponían un 11 % en 1930, para pasar a un 8.5% en 1933 (cifras en Carreras 1990). A esta reducción fueron muy sensibles los administradores de loterías, que solicitaron al gobierno la supresión de las rifas de ciegos (Gaceta del Administrador de Loterías en Reforma Social 15, 29-30). La reventa de décimos de Lotería, según el artículo 206 de la Instrucción de Loterías del 25 de Febrero de 1893, no podía ser ejercida libremente. A propuesta de los administradores de lotería, los delegados de Hacienda nombraban a los vendedores ambulantes, cuya remuneración dependía del arbitrio de los primeros. La Orden del 18 de Noviembre de 1935 permitía a las organizaciones de ciegos revender billetes sin mediación de los administradores.

En fin, de modo poco sorprendente, el régimen antiliberal y autoritario de Franco había llegado a una solución al problema de los ciegos no muy diferente a la que llegó la sociedad medieval. Efectivamente, de la misma forma que el gremio de ciegos de *Zaragoza* monopolizaba el servicio de la oración a domicilio, o que el gremio de Madrid monopolizaba la venta de la *Gaceta* y proveía unos servicios primarios de asistencia mutua, los ciegos del siglo XX también se agruparían en una organización de ayuda mutua, dirigida y gestionada por los mismos ciegos, que también disfrutaría, frente a otros inválidos, de un monopolio comercial y ocupacional. *En otros palabras, la Organización Nacional de Ciegos no era otra cosa que un nuevo gremio, adaptado a la situación revolucionaria Nacional-Sindicalista.*⁶³

⁶³ Un estudio brillante sobre la influencia de la tradición gremial en el pensamiento corporatista, Black (1984). Para el caso de los corporativistas españoles, la retórica de Arrese resume muy bien esta influencia: "¿Pero hay alguna razón técnica, alguna incompatibilidad entre el gremio de ayer y la civilización de hoy que haga imposible su adaptación al industrialismo actual? Ninguna (...) ¿qué inconveniente hay para que volvamos a lo natural y español adaptando los antiguos gremios familiares y autónomos a las exigencias actuales y formemos nuestros sindicatos verticales con los patronos, técnicos y obreros que trabajan en una misma tarea?" (Arrese 1950, 192).

CAPITULO 3. EL PROBLEMA DE LOS OBJETIVOS

El relato sobre los antecedentes de la Organización Nacional de Ciegos ofrece una idea aproximada sobre los objetivos que la organización deseaba llevar a cabo. Es necesario, sin embargo, concretar, con la mayor exactitud posible, cuáles fueron aquéllos objetivos.

El objetivo prioritario de la organización era retirar a los ciegos de la mendicidad. Ya no se trataba, como reiteradamente hicieron las anteriores sociedades de mendigos, de solicitar a las autoridades un amplio margen de tolerancia con las prácticas mendicantes de los ciegos. El nacimiento de una organización de carácter nacional y con recursos propios animaba a los líderes a aspirar a objetivos más ambiciosos.

Ahora bien, hay muchas formas de retirar a los ciegos de la mendicidad. El problema es cómo. El capítulo anterior mostró distintos ensayos para lograr este objetivo. Uno de éstos fue el de Martínez Anido. Según el proyecto de éste, los ciegos, recluidos en residencias especiales ya no tendrían necesidad de deambular por las calles solicitando la caridad pública. De esta forma, se resolvían dos (o tres) problemas al mismo tiempo, el problema de la subsistencia de los ciegos y un problema de estética urbana y de orden público. Ya se mostró anteriormente con cuánta aspereza las organizaciones de ciegos se opusieron a esta política de asilamiento.¹ La razón de esta oposición era obvia. Se deseaba, tanto en la época de la dictadura de Primo, como en la dictadura de Franco, que los ciegos tuvieran las mismas posibilidades que tenían los videntes de desenvolverse personal y socialmente; esto es, que la ceguera dejara de ser un obstáculo para que cada ciego encontrara un lugar en el tejido social acorde con sus posibilidades, capacidades y ambiciones. Se deseaba, en fin, que los ciegos fueran considerados como personas con ceguera, no como ciegos que, secundariamente, son también personas. Como personas reclamaban un puesto en la división del trabajo, un respeto, un margen de confianza en sus propias posibilidades, unos derechos y unos deberes. En todas las revistas, conferencias y actos públicos, los líderes de las organizaciones de ciegos insistían machaconamente en las

¹ "El asilo -decía Margarita Nelken- será una fuente de goces innumerables para la tranquilidad de las personas piadosas y caritativas; pero es mucho peor llevar a un anciano o a un ciego a un asilo, que reducirle a pedir en una esquina". *Los Ciegos* 5. 1.

posibilidades que los ciegos tenían de formarse humana y profesionalmente. Se aludía, por contra, a la 'ceguera' de políticos y empresarios que, al no ofrecer a los ciegos la oportunidad de demostrar su utilidad, desperdiciaban la capacidad productiva de un sector de la población extraordinariamente deseoso de mostrar su laboriosidad. Algunos, incluso, se aventuraron a hacer cálculos sobre los costes de esta 'ceguera.' Los ciegos, decía Las Heras,

son una carga pesada para la economía nacional, la que pierde anualmente más veintisiete millones de pesetas con la inactividad de los diez mil pares de brazos caídos, que consumen todos los días veinticinco mil pesetas y dejan de producir, aproximadamente, unos diez mil duros diarios. Los Ciegos 96.1.

La alternativa a la mendicidad no era el asilo. La alternativa, tal como pensaban los líderes de las organizaciones de ciegos, era un trabajo que les devolviera su autoestima, pérdida tras tantos siglos de mendicidad, que borrara el estigma de su inutilidad, incompetencia, invalidez, e incluso de su estupidez.² Un trabajo que lograra la satisfacción de estas expectativas no podía ser un trabajo socialmente inútil, sino un trabajo provechoso, productivo y enriquecedor, que beneficiara tanto al mismo ciego como a la sociedad de la que deseaba formar parte. Para los líderes de las organizaciones de ciegos el paradigma de este trabajo era el trabajo fabril, el trabajo tangible por excelencia, en donde el ciego podría transformar objetos, manipular la materia, crear riqueza. El trabajo manual en fábricas y talleres les ayudaría a recuperar su autoestima al mostrarse a ellos mismos que eran capaces de crear riqueza; el trabajo fabril rompería su aislamiento, pues trabajarían codo a codo con los videntes; y, por último, trabajando en fábricas y talleres los ciegos harían su propia contribución al progreso del país. Sólo contribuyendo se podía reclamar derechos, sin deberes sólo se podía apelar a la caridad.

No puede extrañar, entonces, las reticencias de muchos líderes al cupón. Vendiendo cupones no se crea riqueza, sólo se transfiere de unas manos a otras; no se trabaja codo a codo y en igualdad de condiciones con los videntes; la venta ambulante de cupones, en suma, es una ocupación poco distinta de la mendicidad. Para algunos, incluso, es inmoral, pues jugarían preferentemente al cupón aquellos que tienen menos ingresos: los trabajadores. El cupón, además, desincentivaría a los ciegos a esforzarse para encontrar una ocupación verdaderamente útil. Jesús

² Así se expresaba un líder de la organización de Córdoba en 1925: "En toda nuestra región no hay un sólo colegio bien montado para educarnos, ni un centro de protección adecuado. Los ciegos en Andalucía no somos más que mendigos, pero en estas tierras pobres, la mendicidad no da siquiera para mal vivir (...) no queremos más que ser educados, que se nos dé trabajo y que se nos libere de esta triste situación en la que, en contra de nuestra voluntad, estamos sumidos". Los Ciegos 79. 1.

Ezquerria, el líder de la Federación Hispánica de Ciegos y posteriormente Jefe Nacional de la ONCE, expresa muy bien las inquietudes del momento (1934) acerca de la venta del cupón.

Nuestros amigos y compañeros aparecen divididos en dos grupos: unos, los más, se muestran partidarios decididos de la implantación del cupón en todo el territorio nacional, a cuyo fin nos exhortan para que la Federación trabaje con todas sus fuerzas para conseguir su nacionalización, mediante una disposición oficial, resolviendo así, de una manera definitiva, el problema social de la ceguera en España. Otros de nuestros amigos, los menos, muéstranse alarmadísimos ante la idea de que el cupón sea implantado con carácter general en todo el país, pues creen que su implantación sena de funestas consecuencias para la vida cultural y de trabajo de los ciegos españoles. Porque ¿quién pensaría en estudiar, en trabajar, en afanarse por abrirse paso, si con llevar en las manos un puñado de boletos o cupones tendría resuelto su problema económico sin esfuerzo alguno, sin lucha con nadie, ganando un jornal que a los obreros videntes les cuesta el ganarlo ocho horas de trabajo agotador? El ciego, añaden, lo mismo que el vidente debe estudiar trabajar, luchar, abrirse paso en la vida y ganarse el pan con su propio esfuerzo y para ello no debemos dejar ni un instante de pedir a los poderes Públicos la creación de organismos adecuados para la capacitación de los que no ven, a fin de que éstos fijen sus aspiraciones en un trabajo decoroso y no en la venta de boletos de una rifa callejera.

Estas son las dos tendencias que hemos recogido entre nuestros amigos y compañeros de todas las provincias españolas. Ahora nos toca a nosotros exponer nuestra opinión sobre esta importante cuestión (...) Nosotros, sinceramente, proclamamos las excelencias del cupón de los ciegos; pero con la salvedad de que lo aceptamos como un medio, no como un fin. Más claro, nosotros consideramos debe ser el medio por el cual los ciegos españoles pueden alcanzar la definitiva solución del problema social de la ceguera, es decir, que el cupón no ha de ser otra cosa que el instrumento, o como quiera llamarse, con el cual debemos llegar a nuestra rehabilitación social. (...) Si el cupón se estableciese en todo el territorio nacional con arreglo a un sistema único de series (...) las administraciones locales que serían las administradoras del cupón en sus respectivas poblaciones (...) podrían, muy en breve, acometer la empresa de crear talleres, escuelas, bibliotecas y otros organismos adecuados, encaminados todos a procurar a los ciegos, principalmente a los jóvenes, los medios de vida que hasta ahora no ha sido posible establecer por falta de recursos" (Ezquerria en un artículo de El Tiflófilo, de Septiembre de 1934 reproducido en sus "Notas autobiográficas" en BOONCE113, 77-78. Sub. mío).

Durante la Guerra Civil Ezquerria permaneció en Cataluña y no pudo participar en las conversaciones que Tovar, Martínez Burgos y otros ciegos mantuvieron con las autoridades franquistas para solicitar la creación de la ONCE. Sin embargo, los objetivos que este reducido grupo de líderes planearon para la organización coincidían con las aspiraciones de Ezquerria. El programa de actuación de lo que iba a ser la ONCE ya aparece claramente redactado en la ponencia que presentó Tovar ante el XXV Congreso de la Asociación Española para el Progreso de las Ciencias, celebrado en Agosto de 1938 en Santander (Gutiérrez de Tovar 1938). Con la creación de la ONCE, los fundadores de la organización no pretendieron transformar a los ciegos en vendedores de cupones, sino ofrecerles la posibilidad de formarse profesionalmente con el fin de integrarles en la corriente laboral del país, y de lograr, de modo definitivo su aceptación en el mundo de los videntes.

El cupón sólo sería un medio, nunca un fin. Sería un medio de empleo exclusivo para los ciegos incapacitados, pero no para los ciegos capacitados para ejercer una profesión. El objetivo prioritario era retirar a los ciegos de la mendicidad, y esto se lograría ofreciendo una enseñanza

elemental a los niños y una enseñanza profesional a los ciegos adultos. Como medio de empleo, se repite hasta la saciedad, el cupón sería un medio "excepcional y transitorio".³ Así también 10 manifestó Tovar a los miembros del Consejo Superior de Ciegos

El Sr. Tovar, refiriéndose nuevamente al cupón, manifiesta que no lo considera como un fin, sino como un medio para resolver el problema momentáneamente. El 95% de los ciegos no se hayan hoy capacitados para trabajar con el debido rendimiento, y como sería injusto privarles del derecho a vivir decorosamente por esa causa, ajena a su voluntad, se les dota del cupón que les asegura jornales de 10 y 12 pesetas diarias. Conforme dichos ciegos vayan educándose en los centros de aprendizaje que se han de montar gracias a los recursos económicos con que se cuenta y que aporta el mismo cupón, y la organización pueda garantizar la colocación de obreros en las industrias, irán abandonando la venta muchos invidentes. Los niños no tendrán necesidad de recurrir a ello, puesto que recibirán una enseñanza eficaz, nada comparada con la que hasta ahora se les ha dado (Acta del CSC del 21 de Julio de 1939).

Ocurre, sin embargo, que según datos de 1988, y a pesar del éxito económico de la organización, el 71% de la población activa de la ONCE se dedicaba a la venta del cupón, un 27% trabajaba en tareas administrativas de la organización y sólo 351, esto es un 2%, habían conseguido empleo fuera de la misma (ONCE, 1988). Parece ser, pues, que la figura del vendedor del cupón, que se pretendía excepcional y transitoria, es la norma antes que la excepción.

El cupón, entonces, tenía dos finalidades. Debía ser un medio de empleo para los incapaces de ejercer una profesión industrial (o intelectual), y debía ser una fuente de recursos para crear las escuelas y los centros de formación profesional necesarios para que los ciegos pudieran incorporarse al mercado de trabajo en similares, o mejores condiciones que los videntes. A nadie se le escapó que los gastos para llevar a cabo un programa tan ambicioso podrían ser superiores a los ingresos, una vez que la venta de cupones quedara reservada a los incapacitados. Previendo esta posible situación, los creadores de la ONCE admitían de muy buen grado la ayuda económica del Estado, de la Iglesia (en forma de trabajo voluntario) y de los particulares (arts 11 y 14 del Reglamento de 1939). En Diciembre de 1939, radiante de un optimismo injustificado, Tovar

declara que el Cupón para Ciegos será obra transitoria, porque el Estado, al crear el Organismo, ha entregado subvenciones cuantiosas que nos conducirán al afán deseado (Gutiérrez de Tovar 1988, 92).

³ Gutiérrez de Tovar (1942, 14), Martínez Burgos (1963, 4). Según el artículo 14a del Reglamento de la organización del 4 de Noviembre de 1939, redactado sobre unas bases de Tovar, el cupón sería "una forma excepcional y exclusiva de ingresos para los no videntes imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial." La Circular 41 del 27 de Marzo de 1941 también insiste en la provisionalidad del cupón.

En 1988, sin embargo, el 95% de los ingresos de la organización aún procedían de la venta del cupón. A la vista de este curriculum parece que la ONCE ha sufrido un desplazamiento de objetivos, que los medios se han transformado en fines.

Recapitulando sobre la marcha de la organización algunos de sus creadores advirtieron que la organización ha recorrido un camino equivocado. Veinticinco años después de crearse la organización, Martínez Burgos ya se lamentaba de que muchos ciegos aún se dedicaban a la venta del cupón:

Los hombres que dimos vida a la ONCE jamás pensamos en perpetuar este modo de vida para el ciego-masa. En aquella sazón no habría nadie imaginado solución mejor; pero en nuestras mentes y en nuestros corazones había una inquietud, un vehemente deseo de remontar aquella provisionalidad con algo más útil para la colectividad nacional, pues no se nos ocultaba que el cupón, como toda lotería, representa en cierta forma un parasitismo, un vivir en simbiosis con la producción y la riqueza patrias, pero sin fomentarlas ni estimularlas. [No obstante, el cupón, reconocía Martínez Burgos, ha mejorado también al ciego-masa, pues] al ciego zafio, callejero y encanallado en la picaresca ha sucedido el ciego con ideas y conocimientos similares a los del ciudadano normal de nivel medio. Más, ¿para qué seguir por este camino? (...) lo conseguido ahí está, lo por conseguir... (Martínez Burgos 1963, 4-5).

Quince años más tarde, Tovar pide un cambio de rumbo en la organización:

promuévanse entre los deficientes visuales esos trabajos, con el fin de convertir en realidad nuestra intención original de que 'el cupón sea un medio, no un fin' (Gutiérrez de Tovar 1978).

1. El problema de estudiar los objetivos en organizaciones complejas.

En la sección anterior se ha intentado mostrar que la organización ha sufrido un desplazamiento de objetivos. La expresión "desplazamiento de objetivos" es de uso común en las ciencias sociales, pero quizá sea también, al mismo tiempo, una de las expresiones más resbaladizas y engañosas. En las próximas páginas se va a prestar atención a cinco dificultades en el estudio de los objetivos de las organizaciones, y cómo éstas se pueden sortear para el caso de la ONCE.

En primer lugar, es necesario definir qué se entiende por 'objetivo' y qué función cumple un objetivo en una organización. Aquí se entenderá por objetivo de una organización el escenario futuro que los líderes de la organización desean para los miembros. El objetivo, entonces, cumple la función de ser una guía de acción, un criterio que limita el rango de decisiones que puede tomar una organización. Una organización, entonces, no puede emplear recursos en acciones que no contribuyan de modo mediato o inmediato al escenario futuro deseado. Si voluntaria, consciente y repetidamente emplea recursos en rumbos equivocados, se podrá empezar a pensar que los objetivos de la organización son, en realidad, otros.

Mantener que los objetivos de una organización cumplen fundamentalmente una función de guía de la acción no excluye pensar que los objetivos pueden cumplir otras funciones. Un objetivo puede ser también una extraordinaria fuente de identificación y motivación para sus miembros, o un arma ideológica frente al exterior. El caso extremo sería el de una organización cuyo objetivo, escenario futuro o reino deseado 'no es de este mundo.' En este caso cabe pensar que los objetivos cumplen, fundamentalmente, una función emocional, y no una función de guía de la acción. Este caso extremo no es el de la ONCE. Es cierto que la participación y el liderazgo en la organización podían satisfacer ciertas necesidades emocionales (las derivadas del ejercicio del poder o las derivadas del contacto personal con otros ciegos, dado el aislamiento que suponía ser ciego y mendigo), pero el objetivo prioritario no era ni recreativo ni emocional, sino conseguir que los ciegos abandonaran la mendicidad y se integraran en la corriente laboral y vida cotidiana del país en semejantes condiciones que los videntes. Es más, se consideraba que sólo mediante un trabajo hombro con hombro con los videntes, y no meramente con su participación en organizaciones de ciegos, podría el ciego recuperar su autoestima y remontar su aislamiento.⁴

Una segunda dificultad al estudiar los objetivos es determinar cuáles son esos objetivos. El asunto no es baladí. Por ejemplo, el objetivo de la National Foundation for Infantile Paralysis, creada en EEUU en 1938, era erradicar el problema de la poliomielitis que estaba afectando a la población infantil. A través de campañas de financiación llevadas a cabo por multitud de organizaciones de voluntarios repartidas por todo el país, se subvencionó un programa de investigación gracias al que se descubrió la vacuna contra la polio. Después de este descubrimiento, la organización se embarcó en nuevas campañas para aliviar y prevenir otras enfermedades infantiles (Sills 1957). Si el investigador mantiene que el objetivo de la organización era erradicar la polio, se concluirá que la organización ha cumplido sus objetivos y que se ha marcado otros nuevos, es decir, que la organización ha experimentado una exitosa sucesión de objetivos (goals succession). Si, por el contrario, el investigador mantiene que el objetivo de la organización era la investigación científica, o el simple mantenimiento de la organización, o que los líderes conservaran su prestigio y poder de decisión, se podría decir que han sido los medios, pero no los objetivos, los que han cambiado (Perrow 1968, 306).

⁴ "La liberación de los ciegos ha de llegar por medio de su incorporación al trabajo (...) el esfuerzo del trabajo sólo puede incorporarlos a la ciudadanía. Todo lo demás es inútil. [Es inútil] cambiar de forma de caridad, de manera de esclavitud, pero sólo el trabajo realizado y útil a la sociedad puede resolver definitivamente su problema" Los Ciegos 101. 1.

De modo similar, si se mantiene, por ejemplo, que el objetivo de la ONCE era elevar el nivel de vida de los ciegos, se puede decir que la organización ha cumplido y está cumpliendo muy satisfactoriamente sus objetivos. Pero si el investigador mantiene que el objetivo era emplear los recursos de la venta del cupón para ofrecer una educación profesional a los ciegos con el fin de que éstos trabajaran, no como vendedores de cupones, sino como obreros cualificados en empresas y talleres, más de uno podría sospechar que la organización ha sufrido un desplazamiento de objetivos. De este modo, el investigador tiene en su poder el decir, independientemente de las realizaciones o fracasos de una organización, si ésta ha sufrido tal o cual proceso, eligiendo como piedra de toque tal o cual objetivo.

Pero este poder, desde luego, no es arbitrario. El investigador debe tener en cuenta la carta magna de la organización, donde se expresa, oficialmente, cuáles son los objetivos que la organización va a perseguir. Ahora bien, en muchas ocasiones las declaraciones de intenciones de los documentos oficiales son demasiado imprecisas, contienen una inflación de objetivos o éstos se expresan de forma deliberadamente vaga. Si la investigación se complementa con entrevistas a los líderes puede surgir otro inconveniente. Los líderes pueden racionalizar a posteriori la historia de la organización, intentando mostrar que lo que se ha conseguido es lo que desde un principio se deseaba conseguir, atribuyendo una lógica a lo que quizá no sea más que una sucesión de casualidades y contingencias (March 1986). Esto no quiere decir que los documentos oficiales y las declaraciones públicas y privadas de los líderes sean de absoluta inutilidad para determinar cuáles son los objetivos de una organización. Sólo se quiere decir que no se pueden tomar al pie de la letra.

La idea que se quiere mostrar aquí es que para descubrir los objetivos de una organización, además de tomar en cuenta, con mayor o menor escepticismo, los documentos y declaraciones oficiales de los responsables de la organización, es necesario profundizar en los antecedentes de la misma. Toda organización tiene un fin, un objetivo, pues si existiera la posibilidad de alcanzar ese fin individualmente, no se unirían esfuerzos, no se crearía la organización. Buceando en los antecedentes de la organización se puede descubrir cuáles eran los problemas que no era posible resolver individualmente pero sí colectivamente, y cuáles se pensaba que eran las soluciones más adecuadas a estos problemas, que exigían el esfuerzo de llevar adelante una responsabilidad compartida, pero no una libérrima acción individual. La

primera sección de este capítulo y el capítulo anterior muestran el resultado de este buceo para el caso de la ONCE. El problema era la mendicidad, la solución era la ocupación de los ciegos en actividades socialmente útiles, siendo el cupón un medio de captación de recursos, que serían empleados en fábricas o escuelas de formación profesional.

La segunda dificultad aludía al problema de descubrir cuáles son los objetivos de la organización. Una vez descubiertos los objetivos, la tercera dificultad se refiere al problema de elegir el nivel de análisis desde el que se va a estudiar la organización. Tratándose de organizaciones complejas, lo más frecuente es que los objetivos sean, en realidad, medios para alcanzar objetivos superiores. Se establece una cadena jerárquica de objetivos, y dependiendo de dónde se sitúe el observador, considerará que el proceso que la organización ha recorrido ha sido uno u otro. Por ejemplo, si se considera que el objetivo de un partido marxista-leninista es instaurar la dictadura del proletariado, muchos partidos de esta orientación han cumplido sus objetivos, pero si se considera que la dictadura del proletariado es un medio, o un sub-objetivo para alumbrar a 'un hombre nuevo,' ninguno ha tenido éxito. En cierto modo, depende del arbitrio del investigador situarse en un punto u otro en la escala de los objetivos. Lo que se le puede pedir es que especifique en qué lugar se sitúa y que intente justificar esa elección. En el caso de la ONCE se podría argumentar que el objetivo era lo que antes se llamaba la "redención social" de los ciegos, y que el trabajo en fábricas y talleres, pero no la venta del cupón, era sólo un medio, o un sub-objetivo para conseguir esta redención. Esto es absolutamente correcto. Sin embargo, no se puede determinar si la organización ha sufrido tal o cual proceso si se mantiene que el objetivo de la organización era algo tan vago como la redención social. Los líderes de la organización tenían una idea muy clara de lo que era la redención social y de cómo conseguirla. Desaprovechar esa lucidez de propósitos sí que estaría injustificado.

Una cuarta dificultad es que las organizaciones tienen varios objetivos, y que éstos pueden ser, a priori, incompatibles entre sí. El caso paradigmático es el de las prisiones y reformatorios, en donde coexiste el objetivo de la rehabilitación con el del castigo (Zald 1963). La ONCE, como organización compleja, no es una excepción respecto a la pluralidad de objetivos, pero no ocurre que éstos sean incompatibles entre sí. Para decirlo de una vez, los objetivos oficiales de la organización, tal como quedan expresados en el artículo tercero del Reglamento de 1939 son: conseguir que los ciegos obtengan un jornal necesario, equiparable al de los obreros videntes,

para su mantenimiento y el de sus familias; pensionar su vejez, ofrecerles asistencia médica, subsidios por enfermedad, inutilidad, primas por matrimonio, etc; educar a los niños ciegos; formar profesionalmente a los adultos y encontrarles colocación en las industrias y profesiones; y procurarles el cultivo del amor a la Religión, la Patria, la Disciplina y la buenas costumbres. Estos objetivos no son incompatibles entre sí porque hay una prioridad entre ellos. Tal como lo vio Tovar, el objetivo principal era que los ciegos trabajaran, "las otras actividades descritas (enseñanza, cultura, previsión sanitaria y cuidado de la vejez), son las que hacen de los trabajadores hombres y mujeres íntegros de pleno derecho" (Gutiérrez de Tovar 1988, 104).

Que los objetivos, a priori y normativamente, no estén en conflicto no quiere decir, sin embargo, que no compitan entre sí por los recursos de la organización. A decir verdad, siempre habrá competencias entre objetivos, pero una jerarquía o rango de prioridades entre los objetivos hará que esa competencia sea más ordenada. Por el contrario, en una organización con una prioridad de objetivos precaria o difusa, los resultados de la competencia por los recursos de la organización serán menos predecibles (Clark 1956).

Puede ocurrir, por otro lado, que siendo compatibles los objetivos y existiendo una prioridad entre ellos, los medios con los que se persigue alcanzar los objetivos sí estén en contradicción con éstos. En este caso, la organización estaría utilizando una tecnología perversa y la desviación de los objetivos sería un acontecimiento inevitable. Pensando en la ONCE, esta lógica diabólica tendría este aspecto: Se necesitan recursos para construir escuelas, centros de formación profesional, talleres propios, etc, con el fin de conseguir *fyiQ* los que ahora venden cupón aprendan un oficio y dejen la venta, y que los niños que salgan de las escuelas no necesiten vender el cupón. Ahora bien, la fuente de recursos es el cupón. En conclusión, se necesitan vendedores de cupón para que deje de haber vendedores de cupón. Habría varias formas de escapar a esta lógica y evitar el desplazamiento de objetivos. Por ejemplo, se puede hacer del cupón un producto tan atractivo que con un reducido número de vendedores se obtengan los recursos necesarios; se puede intentar obtener recursos de otras fuentes (como la Iglesia, el Estado o los particulares); o se puede 'sacrificar' la generación presente en beneficio de la futura. Sin embargo, como se mostrará más adelante, en el caso de la ONCE no operó esta lógica tan perversa. Una lógica de este tipo tuvo lugar en los años 70, cuando el desplazamiento de objetivos ya se había consumado, pero no antes.

Una última dificultad al estudiar los objetivos es cómo medir si éstos se van cumpliendo (goal attainment). Aparentemente, lo más sencillo sería medir directamente los 'outputs' de la organización. Por ejemplo, en el caso de la ONCE, se dijo más arriba: La organización tenía como objetivo formar profesionalmente a los ciegos, para que dejaran de mendigar y encontraran un puesto de trabajo en una fábrica o taller con los mismos derechos y deberes que cualquier otro trabajador vidente, quedando reservada la venta del cupón a una minoría laboralmente incapacitada. En 1988, el 71% sigue vendiendo cupones, y sólo un 2% de los afiliados se está desarrollando profesionalmente fuera de la organización. Q.e.d., la organización ha sufrido un desplazamiento de objetivos.

Esta forma de razonar es incorrecta. No se pueden confundir los objetivos con los resultados por dos razones. En primer lugar, una organización puede conseguir ciertos resultados de forma no anticipada, como 'by-products' de otras intenciones o actividades. A la inversa, puede ocurrir que se hagan los más ímprobos y sinceros esfuerzos para conseguir alcanzar los objetivos sin obtener ningún resultado. Volviendo al caso en cuestión, no se puede saber si ese 2% ha conseguido un puesto de trabajo fuera de la organización gracias, o a pesar de ella. Para estudiar si una organización está cumpliendo sus objetivos habrá que averiguar si existe la intención y si se llevan adelante actividades para cumplir con los objetivos (Gross 1969). Es decir, habrá que estudiar si se toman decisiones destinadas a cumplir los objetivos y si se aplican esas decisiones. El estudio sobre el desplazamiento de objetivos se hará, entonces, desde las decisiones de los líderes; es decir, no se mirará tanto si la organización es efectiva como si la organización está haciendo lo posible por serlo.

2. Cambio, desplazamiento, inversión y sucesión de objetivos.

Anteriormente se ha hablado del proceso del 'desplazamiento de objetivos' y de 'tal o cual otro proceso.' Ahora es necesario aclarar qué se entiende por desplazamiento de objetivos, y qué otros procesos distintos a éste pueden tener lugar en la biografía de una organización. Estos otros procesos son el cambio, la inversión y la sucesión de los objetivos. Un repaso a aquellos otros procesos servirá para distinguir con mayor nitidez qué es un desplazamiento de objetivos.

Cambio de objetivos. Tendrá lugar un cambio de objetivos cuando, habiendo una I
jerarquía de objetivos y no habiéndose logrado alcanzar el objetivo prioritario, se persigue {

principalmente algún o algunos objetivos secundarios en perjuicio del prioritario. El cambio de objetivos es, entonces, un cambio de prioridades y supone la adopción de una nueva guía de acción. Una organización puede cambiar sus objetivos si éstos son 'demasiado' intangibles (Warner y Havens 1968), si dentro de la organización hay grupos con el poder suficiente como para forzar ese cambio (Cyert y March 1963), si la prioridad normativa de objetivos es precaria (Clark 1956), si una nueva generación de líderes desplaza a la vieja guardia (Gusfield 1957), etc. Por ejemplo, en el caso de la ONCE, siendo el objetivo prioritario el empleo integrado, habría un cambio de objetivos si los esfuerzos y recursos de la organización se emplean mayoritariamente en campañas de profilaxis de la ceguera, en asistencia social a los ciegos, en ceremonias religiosas, etc.

Desplazamiento de objetivos (goal displacement o goal deflection). Ocurre un desplazamiento de objetivos cuando la organización es menos un instrumento para alcanzar unos objetivos y más una institución cargada de valores; esto es, cuando la organización está en trance de convertirse en un fin en sí mismo (Warner y Havens 1968, 543). Un desplazamiento de objetivos tiene lugar, entonces, cuando los esfuerzos de los líderes van encaminados, mayoritariamente, a mantener o fortalecer la organización y a imprimir en ella, por medio de rituales o ceremonias, valores que premian la pertenencia y la fidelidad a la organización, pero no a perseguir los objetivos de la organización.⁵

Adviértase que esta definición no alude a una maniobra deliberada de los líderes que, traicionando los intereses de los miembros, sólo buscan la perpetuación de la organización como mejor modo de preservar sus propios intereses. Un desplazamiento de objetivos, tal como queda aquí definido, no supone que necesariamente tenga lugar aquella traición, ni siquiera supone que haya una oposición entre los intereses de los líderes y de los miembros. Puede haber desplazamiento de objetivos porque los líderes encuentren en el mantenimiento de la organización el modo más expedito de mantener o reforzar su status de liderazgo (Michels 1969), pero también

⁵ El término 'desplazamiento de objetivos' lo acuñó Merton, refiriéndose al proceso mediante el cual los burócratas de una organización transforman las reglas y procedimientos de gestión interna, que inicialmente no son más que medios para alcanzar del modo más eficaz o previsible los fines de la organización, en fines en sí mismos (Merton 1968, 253). Esta acepción del término asocia desplazamiento de objetivos con lo que comúnmente se llama 'papeleo' o 'burocratismo' (red tape). Merton acuñó este concepto reflexionando sobre el tipo ideal weberiano de la organización burocrática, estudiando las posibles fuentes de ineficiencia de estas organizaciones. Una de estas fuentes es la aparición de una personalidad burocrática excesivamente apegada a la disciplina administrativa, muy escrupulosa con las normas y detalles de la gestión cotidiana, e inclinada, por ello, a desatender el cumplimiento de los fines de la organización. La acepción más usual del término 'desplazamiento de objetivos,' sin embargo, no es la mertoniana, sino la que se ha propuesto más arriba.

puede haber desplazamiento de objetivos si los líderes, superando una gran repugnancia moral pero con una gran dosis de realismo político, abandonan sus más profundas convicciones e intentan mantener a flote la organización, aún a costa de 'traicionar' (siquiera temporalmente) no sólo sus propias metas, sino también los objetivos para los que la organización fue creada.⁶ El desplazamiento de objetivos, tal como aquí se ha definido, y del mismo modo que el cambio o la inversión de objetivos, implica un posible modo de ajuste de la organización al exterior, frente al cual la primera se encuentra en constante interacción, buscando siempre un margen de tolerancia y un grado de independencia que le permita mantenerse, y mantener a su vez la esperanza de que los objetivos (cualesquiera que sean) serán alguna vez alcanzados (Thompson y McEwen 1958). En resumen, tal como se define aquí, el concepto 'desplazamiento de objetivos' es normativamente neutro y no alude a ninguna 'degeneración' de la organización. No prejuzga qué intereses sirve o a quién y cuánto perjudica o beneficia. La aplicación del concepto no exige la búsqueda de héroes y villanos, sino la explicación de unas decisiones tomadas en condiciones de incertidumbre, marcadas por un entorno a veces caprichoso, a veces hostil, otras veces amistoso, pero casi siempre impredecible.

Ahora bien, si el desplazamiento de objetivos tiene lugar cuando la organización es menos un instrumento y más una institución ¿cuánto es ese 'menos' y ese 'más'? Teniendo en cuenta que todas las organizaciones son, al mismo tiempo, instrumentos e instituciones, ¿cuándo se puede decir que una organización se ha transformado en un fin en sí mismo? Se propone utilizar dos criterios para estudiar empíricamente si una organización está sufriendo un desplazamiento de objetivos. En primer lugar, si la organización es más una institución y menos un instrumento, cabe esperar que aparezcan (o se inventen) tradiciones, ritos o ceremonias que premien la pertenencia y lealtad a la organización; es decir, cabe esperar que la cultura de la organización sufra una transformación que subraye la bondad de los beneficios intangibles que se disfrutan por la mera pertenencia.

Un segundo criterio sólo puede ser aplicado en un reducido número de casos, aquellos en que la organización es, o corre el riesgo de ser, una organización obsoleta. Se trata de lo que

⁶ Por poner un ejemplo, algunos autores (Richards 1977,36-45; Berneri 1977, 222-230), aún sin mencionar la expresión todavía no acuñada de 'desplazamiento de objetivos', criticaron en estos términos la actuación de los líderes de la FAI durante la guerra civil española, que, traicionando sus principios, pero con fuertes dosis de realismo político, aceptaron carteras en el gobierno republicano a fin de evitar la desaparición (o el debilitamiento) de las organizaciones anarquistas frente al empuje comunista, aún a costa de subordinar la revolución a la victoria en la guerra.

se puede denominar el criterio de obsolescencia de Linz (1966, Ixix-lxx). Según este criterio, surgiendo la oportunidad de alcanzar los objetivos que la organización persigue sin necesidad de la organización (es decir, siendo la organización obsoleta), la organización es un fin en sí mismo si en lugar de aprovechar esa oportunidad, se hacen esfuerzos para mantener o potenciar la organización. Este criterio se puede reformular del modo siguiente: una organización es más una institución y menos un instrumento cuando, percibiéndose la posibilidad de que los fines de la organización se puedan alcanzar sin necesidad de la organización (es decir, previendo que la organización sea en un futuro próximo una organización obsoleta), se hacen esfuerzos para evitar esa posibilidad y garantizar el mantenimiento de la organización.

En cualquier caso, un desplazamiento de objetivos no es un camino sin retorno en la historia de la organización. Puede no ser más que un expediente temporal, un movimiento táctico para dar una respuesta inmediata a las demandas del exterior. Pero no tiene porqué ser, necesariamente, el proceso irreversible que resulta de una Ley de Hierro de la Oligarquía; una ley, que por otra parte ni es irreversible (Gouldner 1955), ni implica necesariamente una traición de los intereses de los miembros de la organización (Beetham 1981). Las organizaciones pueden cambiar, desplazar o invertir sus objetivos, aprender qué se puede hacer con ellos en qué circunstancias. Pueden obsesionarse con ellos, malearlos, abandonarlos, recuperarlos o repensarlos. En cualquier caso, los objetivos nunca están dados, una organización siempre está haciendo algo con ellos, y proponiéndose hacer algo nuevo (goal-setting). Lo que es importante en un proceso de desplazamiento de objetivos, sin embargo, no es tanto estudiar qué ocurre con los objetivos desplazados, que pueden ser los originarios u otros que han sustituido a los primeros, sino estudiar qué ocurre con la organización, que es ahora menos un instrumento y más una institución.

Inversión de objetivos. Ocurre cuando, como consecuencia de un desplazamiento de objetivos, una organización toma exactamente las decisiones opuestas a las que debería tomar si la organización persiguiera los objetivos originales, de tal modo que los 'outputs' que la organización produce son exactamente los contrarios de los que inicialmente se deseaba.

El estudio de Scott sobre los talleres protegidos para los ciegos es un buen ejemplo de este proceso. En Estados Unidos, a principios de este siglo, se crearon talleres protegidos para los ciegos. Estos talleres debían ser centros de formación profesional para que los ciegos

encontraran un trabajo en una empresa del exterior, y un lugar de trabajo para aquellos otros más incapacitados y con pocas posibilidades de encontrar empleo externo. Como centros de formación profesional y de trabajo protegido, estos talleres tenían déficits continuos. Se contrató personal vidente con experiencia en gestión industrial para dirigir estos talleres y aprovechar sus contactos para encontrar empleo externo para los ciegos más aptos. Con la escasez de la mano de obra durante los años de la primera guerra mundial, muchos ciegos encontraron un empleo estable en empresas del exterior. Con la Depresión, sin embargo, la mayoría de éstos perdieron su empleo y volvieron a los talleres protegidos. Además, la crisis económica representaba una amenaza frontal a la propia supervivencia de estos talleres. Con el fin de afrontar esta crisis, los talleres presionaron al gobierno federal para que éste se convirtiera en el comprador de los productos fabricados en ellos. El gobierno aceptó (Wagner-O'Day Act de 1937), con la condición de que los productos se fabricaran según ciertos estándares de calidad y de que fueran entregados en la fechas convenidas. Con un mercado cautivo, los talleres prosperaron. Sin embargo, con el fin de satisfacer las demandas del gobierno, los talleres se embarcaron en una labor de búsqueda de los ciegos más competentes y de entorpecimiento al ingreso de los más incompetentes. Con la entrada del país en la segunda guerra mundial y la escasez de mano de obra en la industria, los empresarios acudieron a los talleres protegidos en busca de trabajadores. *Los talleres protegidos* eran ya un negocio excelente, así que, en lugar de favorecer la colocación externa, lo que se hizo fue retener a los ciegos en los talleres, intentando que hubiera el menor número posible de lo que ya algunos llamaban 'desertores' (Scott 1967).

También es posible imaginarse un proceso de inversión de objetivos en el caso de la ONCE. Según sus objetivos, a la venta del cupón sólo se dedicarían los ciegos con menos posibilidades de formarse profesionalmente y de encontrar un empleo externo. Un desplazamiento de objetivos ocurriría si la organización dedicara la mayoría de sus esfuerzos en extender la venta del cupón, como modo de mantener y potenciar la organización. Una inversión de objetivos ocurriría si la organización favoreciera la vuelta a la venta del cupón de los que han conseguido empleo externo, o si promoviera la venta del cupón entre los ciegos con más posibilidades de encontrar un puesto de trabajo en una industria externa.

Sucesión de objetivos (goal succession). Según la definición de Sills, ocurre una sucesión de objetivos cuando, habiendo alcanzado sus objetivos o advirtiendo que éstos son irrelevantes,

una organización opta por perseguir unos nuevos objetivos (Sills 1980,257). Esta definición tiene dificultades. Según este modo de ver las cosas, todas las organizaciones que consiguen sobrevivir, tanto las que tienen éxito (como la National Foundation for Infantile Paralysis), como las que fracasan, han sufrido una sucesión de objetivos. El concepto, entonces, parece que no tiene nada ver con el cumplimiento o no de los objetivos, sino con la supervivencia de las organizaciones. Resulta más conveniente definir la sucesión de objetivos tal como lo hace Blau (1963, 243), entendiéndolo como el proceso inverso al desplazamiento de objetivos; es decir, contemplando el caso de una organización que no se convierte, manifiestamente, en un fin en sí mismo, sino el de una organización que es una maquinaria para conseguir unos objetivos y marcarse otros, una vez que ha alcanzado los primeros. Una sucesión de objetivos, entonces, quedaría restringido al caso en que una organización se marca unos nuevos objetivos, no porque sus objetivos iniciales sean irrelevantes o hayan quedado obsoletos, sino porque ya ha dado buena cuenta de ellos.

En las próximas páginas se va a estudiar el desarrollo de la organización hasta mediados de los 70, tomando en cuenta las precauciones mencionadas. Se considera que el objetivo de la organización no era un vago empeño en lograr la redención social de los ciegos, sino el de crear empleo para los ciegos, preferentemente, en fábricas y talleres. Se considera también que, independientemente de la pluralidad de objetivos, la organización, mantenía una prioridad entre ellos. Se estudiará lo que hizo la organización para perseguir aquel objetivo, no lo que dijo que hacía. Para estudiar lo que hizo se atenderá a las decisiones que tomó y que aplicó. Se estudiará qué implicaron esas decisiones, un cambio, un desplazamiento o una inversión de objetivos, y se explicará por qué la organización tomó esas decisiones.

Finalmente, se ha presentado el desarrollo de la organización de forma secuencial, hablando primero de un cambio, luego de un desplazamiento y, por último, de una inversión de objetivos. No se quiere decir con esto que todas las organizaciones presenten las mismas pautas y en el mismo orden, pero sí que este fue el caso de la organización de ciegos. Este orden secuencial, en caso de implicar algo, sólo implica que las decisiones tomadas en un momento tienen consecuencias al momento siguiente, de tal forma que una organización nunca toma decisiones desde el reino de las ideas, sino siempre desde el reino de la experiencia, configurada

tanto por factores externos, como por los deseos, rutinas, tradiciones y decisiones anteriores. El orden secuencial, por último, debe ser una ayuda antes que un estorbo, lo que quiere decir que debe valorarse desde un prudente distanciamiento o escepticismo, pues cualquier reconstrucción de la historia natural de una organización, como de cualquier otro proceso social, está teñida de cierta arbitrariedad interpretativa, sin la cual, por otro lado, sería imposible aprehender el sentido o la corriente de los hechos y de las decisiones.

Esta reconstrucción, por fin, sigue un camino, o un hilo conductor, que es responder a la siguiente pregunta, que tantas veces se ha hecho la organización:

¿Y cómo es que la Entidad, creada para promocionar social y profesionalmente a los ciegos les ha reducido, en su inmensa mayoría, a vendedores de lotería? (Villagrán 1972, 37).

3. Los inicios de la organización. El cambio de objetivos.

Desde los tiempos de la Federación Hispánica de Ciegos, y como resultado de la incompetencia de los sucesivos patronatos, era una idea, repetida hasta la saciedad por los propios interesados que, en la solución de sus propios problemas, los ciegos eran los expertos, pero no los videntes. De ahí la insistencia en ampliar el número de ciegos en los patronatos y en alcanzar el necesario autogobierno, con el fin de que ningún vidente, aun bienintencionado, pudiera echar a perder las propuestas de los verdaderos expertos e interesados.⁷ Martínez de Bedoya se dejó cautivar por estos "simpáticos anhelos" de autogobierno de los ciegos, de forma que, tal como manifestó en el preámbulo del Decreto de creación de la ONCE, "se tiende (...) a que los ciegos españoles se rijan por sí mismos."

Sin embargo, dentro del ideal corporativo y autoritario del estado franquista, el autogobierno de los ciegos quedaría, en el papel, muy limitado. El órgano de control de la organización fue, durante 43 años, el Consejo Superior de Ciegos (a partir de ahora CSC). El CSC se encargaría de tutelar a la organización, lo que se traducía en el poder de representarla jurídicamente, de aprobar sus planes, de administrar sus fondos, y de nombrar al Jefe Nacional de la ONCE, que era considerado, simplemente, como el delegado del CSC para la dirección de la organización; es decir, el simple ejecutor de los acuerdos alcanzados en el CSC. Este Consejo

⁷ Así, por ejemplo, en las conclusiones de la Segunda Asamblea de la Federación Hispánica de Ciegos, se lee en el preámbulo, redactado por Ezquerro, que "los ciegos necesitamos, para llevar a la práctica nuestros deseos, la colaboración entusiasta de los poderes públicos y de las personas videntes; pero para ello es preciso que éstos pasen a la categoría de colaboradores, y los ciegos a la de directores de sus propios problemas, porque en las cuestiones de ciegos, los ciegos son los videntes" (*La Luz* 23. 3).

era un órgano colegiado de la administración, presidido por el Ministro de Gobernación, o en su lugar, por el Director General de Beneficencia. Entre sus vocales figuraban dos funcionarios del Ministerio (el Jefe de Beneficencia General y el Jefe Superior de Administración), tres médicos (el doctor Palanca, en calidad de Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, y dos oftalmólogos), un ciego mutilado de guerra (el comandante de ingenieros, Blanco Valdepérez) y el Jefe Nacional de la ONCE, Gutiérrez de Tovar. Es decir, tres burócratas, tres médicos y dos ciegos.

Estatutariamente, Tovar no era más que un simple ejecutor de las decisiones de CSC, pero la situación, durante los dos primeros años de vida de la organización, fue la inversa. Es necesario imaginarse el ambiente de las primeras reuniones del CSC para entender cómo logró Tovar invertir la relación de poder entre la organización y el órgano que estaba destinado a controlarla. El problema de los ciegos era, en primer lugar, un asunto marginal para los burócratas de un Ministerio que debía empezar por recomponerse a sí mismo y que, además, recién terminada una guerra civil, tenía asuntos mucho más urgentes que resolver. Los médicos no entendían nada de asuntos 'tifiológicos,' y tampoco estaba muy interesados en cuestiones como el cupón, las fábricas o los colegios especiales. El comandante Blanco, por último, estaba empeñado en la rehabilitación de los ciegos de guerra, y no se preocupaba demasiado, al menos al principio, de la suerte de una organización de ciegos civiles. Frente a este público tan poco interesado, se sentaba un joven ciego, Tovar, que desbordaba entusiasmo, que leía sin pausa informes en Braille y que presentaba problemas de forma atropellada y soluciones a los mismos problemas, antes de dar tiempo al resto de los vocales a reflexionar sobre la naturaleza de unos y otras. La única opción que dejaba Tovar al resto de los vocales era la de permitirles intercalar frases aprobatorias a su locuacidad, mientras que garantizaba a los médicos que la ONCE colaboraría con el Servicio Nacional Antitracomatoso, a los burócratas, que la salud política de la organización era excelente, y a Blanco, que la organización asesoraría la creación de la Escuela de Ciegos de Guerra. Para Tovar, las primeras reuniones del CSC no eran más que un asunto de trámite, aunque penoso, en donde se sancionaban las decisiones que él ya había tomado.⁸

⁸ Respecto a la composición del primer Consejo Superior, en donde se sentaban dos ciegos y tres médicos, ironiza Tovar diciendo que "parecía más bien que se trataba de combatir una epidemia. [Frente a este Consejo] lo cierto era que nuestro empuje era demasiado potente para que nos parásemos en cuestiones de segundo orden, y seguimos trabajando en la línea que nos habíamos marcado" (Gutiérrez de Tovar 1988, 84).

Las dos primeras tareas de Tovar fueron acabar con las rifas que otras sociedades de inválidos y algunos gobiernos civiles explotaban desde la década de los años treinta, y afianzar su liderazgo frente a las antiguas organizaciones de ciegos. Cómo consiguió Tovar cumplir con su primera tarea será estudiado en la primera sección del capítulo quinto. Respecto al afianzamiento de su liderazgo, mantuvo Tovar, siempre que fue posible, a los viejos líderes locales en sus puestos, nombrándoles delegados provinciales de la nueva organización. Cuando no era posible cooptar a los viejos líderes, les sustituía por hombres de su confianza.⁹ Tres congresos de delegados celebrados en 1939, 1941 y 1942 le sirvieron para robustecer su liderazgo frente a sus hombres, y frente a los miembros del CSC. Pero el mejor procedimiento para afianzar su liderazgo ante los líderes y los ciegos de cada localidad, fue ritualizar la creación de las delegaciones provinciales. El procedimiento era el siguiente: Se convocaba a la prensa local y a los ciegos del lugar a un acto público de fusión de la vieja organización local con la nueva organización nacional, en el que además de los ciegos, participaban autoridades religiosas, civiles y militares. Tras la lectura del acta de fusión y el nombramiento del nuevo delegado, Tovar leía públicamente el decreto de creación de la ONCE, recordaba el respaldo que Franco ofrecía a la nueva organización, y tras dar vivas al caudillo, se entonaba el Cara al Sol. Estas manifestaciones públicas sirvieron para mostrar a los ciegos de distintas localidades cuál era el nuevo estado de la cuestión.¹⁰

La estructura de la organización era muy simple. Al frente de la misma estaba la Jefatura Nacional, dividida en las secciones de Asistencia Social, Acción Profiláctica, Enseñanza, Trabajo, Arte y Propaganda, y Administración y Estadística. Existía, además, una Secretaría General y la Subsección del Cupón. Todas las secciones dependían jerárquicamente del Jefe Nacional, y debían estar dirigidas por ciegos.

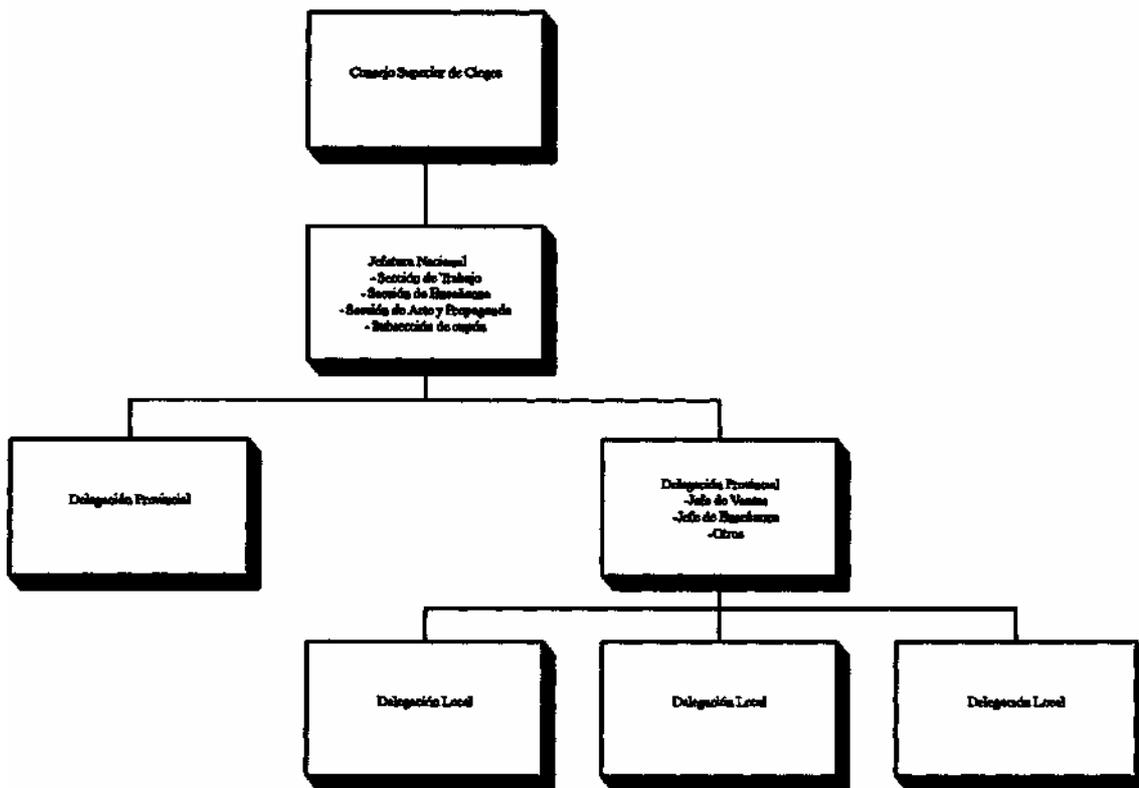
Las antiguas organizaciones de ciegos eran ahora delegaciones provinciales, delegaciones autónomas (o independientes) o delegaciones locales. Las primeras estaban ubicadas en capitales

⁹ Por ejemplo, el primer delegado de Valencia fue el presidente de "El Porvenir." En Barcelona, una vez que huyó el líder del Sindical de Cees, miembro de Esquerra Republicana, nombró Tovar como delegado al viejo líder de la Federación Hispánica, Jesús Ezquerro. Como Delegado Provincial de Madrid y Jefe de la Subsección de Cupón, no nombró Tovar a ningún líder del discoloro Centro Instructivo, sino a Fernández Nadalmay y, a su muerte, a José Castillo, procedente del equipo de La Hispalense.

¹⁰ Ver Acta del CSC del 21 de Julio de 1939. También carpeta de "Fusiones" del Archivo General de la ONCE. Los actos públicos de fusiones también tenían otra finalidad. El éxito de una lotería depende de la confianza del comprador de boletos de que recibirá su premio si su boleto es el afortunado. El respaldo público por parte de las autoridades civiles, militares y religiosas a los actos de fusión y la cobertura de la prensa local a estos actos, era un medio ideal para promover esta confianza necesaria entre la empresa emisora de los boletos y el potencial comprador. En otros términos, los actos públicos de fusión contribuían a reducir los costes de transacción de la actividad comercial de la nueva organización.

de provincia. Cada una de ellas celebraba diariamente su propio sorteo y de ellas dependían las delegaciones locales. Las delegaciones autónomas no pertenecían a ninguna provincial y también celebraban sus propios sorteos. El deseo era que las delegaciones provinciales y autónomas tuvieran una estructura formal idéntica a la Jefatura Nacional, actuando el delegado como jefe, con la asistencia del jefe de ventas, del jefe de enseñanza, del secretario, etc. (Ver Figura 3.1).

Figura 3.1



Las delegaciones estaban divididas en varias categorías, de acuerdo al volumen de venta, y cada delegado era retribuido según la importancia de su delegación. Esta forma de retribución, diseñada como una prima a la responsabilidad, tuvo consecuencias no esperadas, por lo que fue necesario hacer rectificaciones sobre la marcha. Según este sistema, el delegado tenía todos los incentivos para aumentar el número de cupones y el número de vendedores. A mayor número de cupones vendidos, el delegado obtenía más ingresos, podía tener más personal a su cargo y disfrutar de ciertos símbolos de poder (como un teléfono, o los servicios de un ordenanza). Como cada cierto tiempo, según la evolución de la venta a nivel nacional, se hacía una reclasificación de las delegaciones, el delegado terminaba, de hecho, compitiendo con otros delegados si no

quería experimentar la degradación de su delegación y, consecuentemente, una pérdida de su propio status.

Esta competencia tenía, sin embargo, una lógica interna de autocontención. Así, por ejemplo, un delegado provincial, si no quería ser artífice de su descenso en el ranking de delegaciones, debía estimular a los delegados locales a que incrementaran su venta. Esto no era difícil, dado que los delegados locales también eran retribuidos según el volumen de venta de su delegación. Ahora bien, podía darse el caso de que una delegación local aumentara 'demasiado' su volumen de ventas y fuera reclasificada o ascendida a delegación provincial o delegación autónoma, desgajándose, entonces, de la delegación provincial de la que originariamente dependía. En este caso la delegación provincial vería mermadas sus cifras de venta y podría sufrir un descenso en el ranking de las delegaciones.

Sin embargo, abandonada a su propia dinámica, la competencia generada por el sistema de retribución de los delegados podría tener consecuencias indeseadas. Un delegado podría intentar 'explotar' a sus vendedores, haciéndoles vender el mayor número posible de cupones, o podría, a falta de ciegos en su delegación, admitir a inválidos como vendedores de cupón. También podría contratar a familiares como personal vidente, haciendo de la delegación una especie de empresa familiar. Estas posibilidades fueron corregidas sobre la marcha por Jefatura. Así, la circular 67 impuso un tope al número de cupones que cada vendedor podía sacar a la calle, se prohibió tajantemente la contratación de inválidos (circular 117), y se terminó por recortar la facultad de los delegados de nombrar al personal vidente a su cargo (circular 75). Seguía operando, entonces, un sistema de incentivos a la venta del cupón, improvisado en un principio, pero corregido con el paso del tiempo. Este sistema era necesario, pues se buscaba, con los recursos generados con la venta, crear ciertos bienes colectivos (escuelas, talleres, bibliotecas, imprentas, sistemas de previsión social), y para ello era necesario que todas las delegaciones contribuyeran al esfuerzo común, independientemente de la particular disposición a la venta de los ciegos de cada delegación.¹¹

¹¹ En aquellas localidades donde la venta del cupón no se había implantado con fuerza antes de la creación de la ONCE fue mayor la desconfianza de los ciegos hacia el cupón. Según Montero, "al principio fueron muchos los invidentes reacios a afiliarse a la organización, porque auguraban pocos meses de existencia a la Entidad y se ganaban el diario sustento (...) con la venta ambulante de la Lotería Nacional. Incluso también tenían buenos ingresos algunos mendigos no videntes y se obstinaban en continuar con su modo de vivir. En general, esta actitud de rechazo se debía a que los privados de vista no querían someterse a una severa disciplina y que se les impusieran obligaciones; molestándoles en gran manera que les fueran controladas sus ganancias" (Montero 1980, 32-33). Este fue el caso de los ciegos de Madrid (Acta del CSC del 31 de Marzo de 1941).

Por otro lado, las delegaciones provinciales tenían, durante los dos primeros años, una gran autonomía de gestión. Sólo estaban obligadas a transferir el 1 % de sus beneficios al Fondo de Compensación, administrado por Jefatura, y el resto, al Fondo Central, administrado por el CSC. Los delegados provinciales abonaban los jornales y las comisiones al personal y a los vendedores a su cargo, tramitaban los expedientes de ingresos de los nuevos afiliados, proponían el nombramiento del personal administrativo, hacían la distribución del papel, y, hasta la fecha de la circular 111, tenían la facultad de mantener (o crear) un sistema de previsión y subsidios según sus criterios. El dinero enviado al Fondo Central servía para cubrir los gastos de gestión de Jefatura y del CSC y para llevar adelante proyectos de creación de fábricas y de escuelas, y el dinero enviado al Fondo de Compensación se utilizó para la concesión de presupuestos extraordinarios para las delegaciones provinciales. Por el modo de su funcionamiento (aunque por el de su creación), hasta 1941 la organización se asemejaba más a una organización de tipo federal y descentralizada que a una organización jerárquica y fuertemente centralizada, tal como el Decreto de creación y el Reglamento de 1939 pretendían que fuera. Este resultado no fue inesperado ni arbitrario, sino que ya estaba esbozado en el programa de la Federación. Repitiendo una cita de Ezquerro, ya se especulaba en 1934:

Si el cupón se estableciese en todo el territorio nacional con arreglo a un sistema único de series, premios y tanto por ciento para los vendedores, y las organizaciones locales, que señalan las administradoras del cupón en sus respectivas poblaciones (...) podrían muy en breve, acometer la empresa de crear talleres, escuelas, bibliotecas y otros organismos adecuados. (Ezquerro en un artículo de El Tiflófilo de Septiembre de 1934 reproducido en sus "Notas autobiográficas" en BOONCE 113, 78).¹²

Tovar había heredado un programa y unas estructuras organizativas locales. Lo que hizo fue aprovechar estas estructuras para llevar adelante un programa, que la mayoría de los viejos líderes de las asociaciones de ciegos aceptaba.

Este programa estaba dirigido a solucionar el problema de la improductividad y desempleo de los ciegos, como único modo de lograr su rehabilitación personal y social. Tovar, sin embargo no atendió a los problemas de la organización secuencialmente; es decir, no esperó a que el cupón se implantara en la mayor parte del país para ocuparse del problema del trabajo y la enseñanza. Respecto al trabajo, la nueva organización se hizo cargo de la pequeña fábrica de escobas de Zaragoza, creada por el último patronato de protección de ciegos, y de la fábrica de lejías de Barcelona, creada por el Sindical de Cegs durante la guerra civil; preparó un reglamento

¹² También Gutiérrez de Tovar (1988, 106).

para las pequeñas orquestas, con el fin de regularizar y profesionalizar esta actividad entre los afiliados; y en Febrero de 1941 abrió una fábrica de caramelos en Madrid, en la que encontraron colocación 29 ciegos.

La fábrica de caramelos de Madrid se beneficiaba de la situación de escasez de la postguerra. Con un mercado de azúcar intervenido, su distribución se hacía por cupos oficiales, lo que daba ventaja competitiva a las empresas u organizamos directamente vinculados a la administración, que era el caso de la ONCE. El éxito inicial de esta fábrica animó a crear otra en Zaragoza. También, en 1947 empezó a funcionar una fábrica de cepillos en Madrid.

Respecto a la enseñanza, se comenzó ofreciendo un subsidio de escolaridad a las familias de los niños ciegos, con el fin de que los enviaran a las escuelas y no los retuvieran en sus casas o los explotaran en las calles. El proyecto era crear tres grandes colegios (en Alicante, Sevilla y Madrid), a fin de evitar la disparidad de criterios y métodos docentes, propia del sistema escolar anterior, y de conseguir algunas economías de escala. Mientras tanto, se subvencionaron las antiguas escuelas locales, y se comenzó a dar clases de adultos en los locales de las nuevas delegaciones.¹³

Tras los dos primeros años de gestión ya no le fue tan fácil a Tovar practicar frente al Consejo una política de hechos consumados. Con el segundo gobierno de Franco, el jonsista y entusiasta Bedoya fue sustituido por Martínez Tena, antiguo miembro del Partido Radical que, con la fe del converso, intentaría ejercer un control más estrecho sobre la organización, más en consonancia con el modelo de un Estado autoritario. Por otro lado, el comandante Blanco Valdepérez, una vez resuelto el asunto de los ciegos de guerra, prestaba más atención a los problemas de los ciegos civiles.¹⁴

El CSC quiso recuperar la iniciativa sobre el futuro de la organización, restando poder de decisión a Jefatura. El conflicto se centró, como era de esperar, sobre el control de los

¹³ Actas del CSC del 6 de Abril y 5 de Octubre de 1940, y Gutiérrez de Tovar (1942, 9-11).

¹⁴ En un principio la ONCE creó una pequeña escuela de ciegos de guerra en Sevilla. Por un pequeño espacio de tiempo funcionó otra escuela en Santander, financiada por el Cuerpo de Mutilados de Guerra y por el Ministerio de Educación Nacional. La escuela definitiva tuvo su sede en Madrid. Esta escuela, según el Reglamento redactado por Blanco y aprobado en el CSC del 6 de Abril de 1940, estaría vinculada, de forma confusa, tanto al Cuerpo de Mutilados como al CSC. Así los pensionados de la escuela tenían doble afiliación al Cuerpo y a la ONCE. El director de la escuela lo nombraba el presidente del CSC a propuesta del Cuerpo de Mutilados, nombramiento que habría de ser refrendado, de nuevo, por el Cuerpo. Los gastos de la Escuela corrían a cargo de los presupuestos del Estado y de su administración se encargaba directamente el CSC. La Jefatura de la ONCE, entonces, quedó al margen de los asuntos de la escuela, conocida como Hogar Franco de Ciegos de Guerra. De acuerdo con una estadística de 1963, es decir, cerca de 25 años después de terminada la contienda civil, eran 570 los afiliados ciegos de guerra (Sánchez de Salamanca 1965, 17).

presupuestos. El joven Bedoya permitió a Tovar la administración del Fondo Central, pero esto ya no era tolerable para su sucesor, Martínez Tena, que deseaba la supresión del Fondo de Compensación y la centralización de todos los recursos de la organización en el Fondo Central, controlado por el CSC y no por Jefatura. En apoyo de Tena vino el comandante Blanco. Para controlar las cuentas de Jefatura, Blanco intentó promocionar a sus hombres en puestos clave de Jefatura. Así, otro ciego de guerra ocupó la jefatura de la sección de Enseñanza, aunque no consiguió promocionar al excombatiente Jiménez Albéniz como Jefe de la Sección de Administración, que era la que controlaba las cuentas de la Jefatura. El Fondo de Compensación fue finalmente suspendido en la sesión del 18 de febrero de 1941. A partir de entonces, las delegaciones provinciales empezaron a depender del CSC para los pagos de los subsidios, pagos al personal no vendedor, gastos extraordinarios, etc.

Tovar acudió a sus bases en busca de apoyo, con las que se reunió con ocasión del III Congreso de Delegados, celebrado en Marzo de 1942. Desde la creación de la organización, los ingresos aumentaron más de un 800%.¹⁵ Dado este nivel de crecimiento, la organización nacional corría en 1942 el peligro de transformarse en una máquina de hacer dinero, sin ningún otro objeto. Los delegados del III Congreso intentaron poner remedio a esta situación y encauzar a la organización por los caminos deseados.

Estos eran tres, enseñanza, trabajo y seguros sociales. Sobre el primero no había incertidumbres. Se sabía qué era una escuela especial y cómo ponerla en funcionamiento. Además, se disponía de recursos para hacerlo. Sobre el trabajo tampoco había muchas dudas sobre el camino a seguir. Habría que seguir creando fábricas y crear un Centro de Orientación Profesional (Gutiérrez de Tovar 1942, 11-12). Sobre la creación de un sistema de previsión no se sabía muy bien qué hacer.

La situación era la siguiente. Algunas de las antiguas organizaciones de ciegos eran ellas mismas sociedades de socorros mutuos. En otros casos, como en Barcelona o Madrid, existía la organización (u organizaciones) de ciegos y, como entidad distinta y heredera de los gremios, una sociedad de previsión o mutua, creada con las cuotas de los ciegos, que aseguraba una pequeña cantidad para el caso de enfermedad y un entierro digno. En las localidades donde había

¹⁵ Datos en Acta del 11 de Diciembre de 1941 y Gutiérrez de Tovar (1988, 121-122). Por supuesto, el incremento del 800% no puede ser atribuido exclusivamente al sistema de incentivos, que operaba sobre las delegaciones ya creadas, sino que también hay que atribuirlo a la mera extensión geográfica del negocio, es decir, a la creación de nuevas delegaciones provinciales.

sociedades de socorros mutuos, éstas coexistían, tras la creación de la ONCE, con la nueva delegación de la organización nacional. El problema de las mutuas era que podían estorbar al normal funcionamiento de la organización. Un vendedor mutualizado tenía más recursos contra el delegado, y más incentivos para el absentismo que otro no mutualizado (como, por ejemplo, un recién afiliado a la organización, un ciego de guerra, un ciego de otra localidad, etc). Las mutuas, por otro lado, eran organizaciones paralelas a las delegaciones locales o provinciales, y podían funcionar, como lo llevaban haciendo durante décadas, como auténticas sociedades de resistencia.¹⁶

La Jefatura decidió, desde un primer momento, crear una mutualidad propia, como medio de lograr la obsolescencia y desaparición de las mutuas locales. Así, por la circular 21 la organización ofrecía un subsidio de enfermedad de 3 ptas al día. Pero esta medida no conducía a ningún sitio. Si antes un ciego mutualizado tenía incentivos para el absentismo, ahora tenía doble incentivo: el subsidio de la mutua y las tres pesetas de la ONCE. Se decidió entonces, amparándose en el art. 1 del Decreto de 1938, suprimir todas las mutuas locales (circular 111). La medida no debió agradar a los ciegos mutualizados, ni tampoco a algunos delegados locales, que también eran presidentes o miembros de las viejas mutuas.¹⁷ Era urgente crear un sistema de previsión que sustituyera a las mutuas suprimidas. El primer sistema que se ideó fue el de procurar que los vendedores se hicieran cargo de la venta de los cupones del vendedor enfermo, hasta completar el 80% de sus ingresos medios. Esto no funcionó, pues voluntariamente pocos estaba dispuestos a trabajar sin retribución. El segundo sistema, adoptado por el III Congreso, fue el de repartir obligatoriamente los cupones que correspondían al vendedor enfermo. Como se preveía que esta medida sería mal recibida por los vendedores, como compensación, se aumentaron los topes de venta, según el estado civil y cargas familiares de los vendedores (circular 115).

¹⁶ Se puede ver el problema de las mutuas desde otro perspectiva. No en todas las delegaciones existía una mutua y los beneficios que los ciegos obtenían de las mutuas eran distintos en cada delegación, de tal forma que los entorpecimientos que a las delegaciones suponía la existencia de las mutuas eran mayores o menores según la localidad. Suprimir las mutuas se podía considerar como un medio de hacer que la competencia entre las delegaciones fuera un 'fair play.' del mismo modo que, se podría pensar, lo fue la decisión de poner topes de ventas, o la de impedir que los delegados contrataran inválidos como vendedores de cupón.

¹⁷ Así cuenta Ezquerria cómo se recibió la orden de suspender la vieja mutua de ciegos de Barcelona, cuyo presidente, en este caso, era él mismo: "El revuelo que se produjo al conocerse la orden de Jefatura fue de pánico entre los afiliados, temerosos de posibles sanciones si no se entregaba el Montepío conforme se ordenaba (...) El resultado final de lo que queda expuesto fue el derrumbamiento de toda una labor de muchos meses [y décadas], de muchas alegrías y de no pocas esperanzas que quedaron truncadas en flor." Ezquerria en "Notas Autobiográficas" en BIONCE 121-122.

Este congreso se desarrolló bajo la sombra de una amenaza. Con la pérdida de poder sufrida por Tovar, se empezó a temer que el CSC se convirtiera en nueva versión de los anteriores patronatos, gobernados por videntes inexpertos y ciegos neófitos. La única salida que le quedó a Tovar para llevar adelante el programa del III Congreso fue acudir directamente a Franco, para solicitarle una recomposición del CSC, algo que hizo nada más terminar las sesiones.¹⁸ La visita de Tovar al caudillo enfureció al resto de los vocales del CSC, cuya respuesta fue suspender las reuniones del Consejo, lo que significaba congelar los pagos a las delegaciones. Durante dos años, entre los meses de Abril de 1942 y Abril del 1944, en los que no se reunió el CSC, Tovar tuvo que tomar decisiones importantes. Una de ellas señalaría el cambio de objetivos, y mostraría el inicio de la pendiente que condujo al desplazamiento de objetivos.

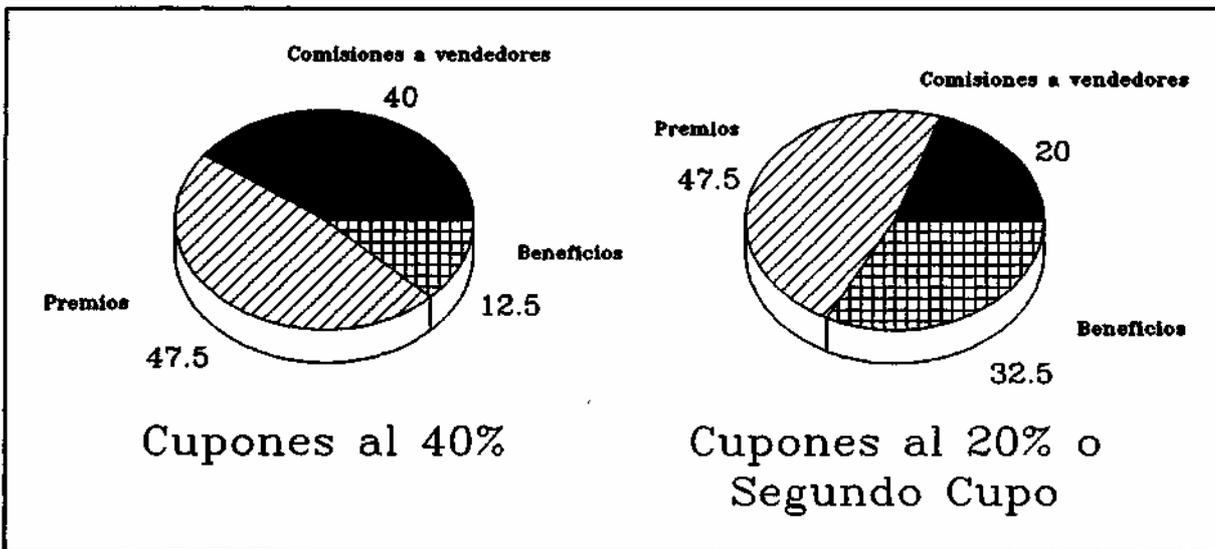
Según los mecanismos presupuestarios de la organización, cada delegación recibía mensualmente una doceava parte de los presupuestos que le correspondían. Sin embargo, las delegaciones crecían ininterrumpidamente, por lo que era necesario concederles un ampliación de sus presupuestos para que pudieran hacer frente a los mayores gastos ocasionados por este crecimiento. Mientras existió el Fondo de Compensación, gestionado por Jefatura, estas ampliaciones fueron concedidas automáticamente, pero con la desaparición de este Fondo, las ampliaciones se iban concediendo según el ritmo de reuniones del CSC. Tras la entrevista de Tovar con el caudillo, el CSC dejó de reunirse, por lo que la organización corría el riesgo de quedar paralizada.

Enfrentado a esta situación, Tovar decidió, por su cuenta y riesgo, restablecer el Fondo de Compensación. De nuevo, el 1 % de los ingresos del cupón empezaron a pasar por Jefatura y a ser repartidos inmediatamente entre las delegaciones (circulares 120 y 121 de Julio de 1943). Pero este 1% fue insuficiente. Para obtener recursos Tovar tomó una decisión de gran trascendencia para el futuro de la organización. Por circular 133 (de Octubre de 1943) se creó el segundo cupo.

¹⁸ Anteriormente Tovar ya se había entrevistado con Franco para darle a conocer la marcha de la organización. Antes de abandonar el puesto de Jefe Nacional, le hizo otras tres visitas. En todas ellas insistía en la necesidad de que los ciegos se gobernasen ellos mismos. Su insistencia le hace pensar a Franco que existe algo así como "la mentalidad de los ciegos," que no toleran que se les aisle ni que les gobiernen personas que no sean como ellos, ciegos también" (Franco Salgado-Araujo 1976, 405-406). Tovar se entrevistó también con la esposa de Franco, a la que consiguió nombrar madrina de la organización.

Hasta entonces las comisiones de los vendedores eran de un 40% (o de un 35%, según la localidad). Un 47.5% del precio de venta del cupón iba destinado a premios, y el restante 12.5% iba destinado a gastos de gestión, creación de escuelas, imprentas, talleres, etc. Las comisiones del segundo cupo son distintas. El vendedor recibía sólo un 20%, con lo que la organización ganaba un 32.5%, en lugar de un 12.5%, con la venta de los cupones de este nuevo segundo cupo. (Ver Figura 3.2). El producto de la venta de los cupones del segundo cupo debía ir al Fondo de Compensación, es decir, debía estar fuera del alcance del CSC. La circular 133, además permitía a los vendedores vender todos los cupones que quisieran al 20%. Con esto se resolvían dos problemas. Jefatura volvía a tener recursos para conceder créditos extraordinarios a las delegaciones y poder evitar, así, la paralización de la organización. En segundo lugar, se compensaba el malestar de los antiguos vendedores mutualizados quienes, según la decisión del III Congreso, estaban obligados a sacar a la calle los cupones de los vendedores enfermos. Con los ingresos de la venta del segundo cupo se pagaría el subsidio de enfermedad y se generarían recursos para crear un sistema de previsión social.

Figura 3.2



La decisión de crear el segundo cupo fue una decisión compleja. Por un lado, estaba destinada a resolver el problema de la paralización de la organización y del malestar de los vendedores, pero por otro lado, esta decisión inició un cambio de rumbo en la orientación de la

organización. La idea de Tovar era la de destinar los recursos del segundo cupo, fundamentalmente, a la creación de un sistema de previsión, no a la creación de fábricas y talleres o escuelas de formación profesional. El objetivo prioritario cedió el paso a otro objetivo que era secundario. En otras palabras, la creación del segundo cupo supone un cambio de inflexión en la trayectoria de la organización, un cambio de objetivos.

En una carta de Tovar enviada a todos los delegados de la organización se detecta con toda claridad este cambio de rumbo. Esta carta comienza con una reflexión sobre lo inesperado del éxito del cupón. La organización dispone de recursos para alcanzar sus fines, pero no se piensa permitir que se transforme en un fin en sí misma. Ahora bien, si el trabajo es el objetivo principal, no será objeto prioritario de atención. Este será ahora la creación de un sistema de previsión. En sus propias palabras,

Año y medio de involuntaria casi inacción [desde que el CSC dejó de reunirse], ha creado las condiciones adecuadas para que la venta del cupón aumentara desproporcionadamente en relación con las obras sociales, base y razón de ser de nuestra Organización (...) Llegado este momento, no es extraño que nos sea preciso enderezar caminos que se habían adoptado espontáneamente, pero por no ser los que debe seguir la Obra, hay que abandonar, para dirigir a ésta por los derroteros que convienen a la mayoría y a nuestra propia responsabilidad y prestigio. (...) no era justo creer que la organización iba a permanecer indiferente ante ese exceso de venta, renunciando a sacar de él todo el todo el partido que le fuese posible en beneficio de los altos fines sociales de la colectividad (...) Evidentemente que no: la Organización es una perfecta Institución de Mutua Ayuda y, como tal, tiene que conseguir equitativamente un bienestar con igualdad de derechos y de deberes (...) Los derechos (...) entre los que es el primordial el del trabajo. Los deberes, representados por la obligación que todos tienen de aportar sin regateos el máximo esfuerzo. (...) No dudéis que el aprovechamiento del exceso en la venta, que según las normas preestablecidas no podía ser tolerado, va a proporcionaros un bienestar en vuestra vejez, en la inutilidad, en la enfermedad y en los casos tan numerosos de desamparo en que quedan muchos de vuestros hijos, esposas y padres en el momento de vuestro fallecimiento (...) Eso es una hermandad cristiana de verdad: apretaos todos como un solo hombre en ella. (Carta del 6 de Noviembre de 1943).

Es necesario imaginarse la situación de Tovar en aquel momento. La organización que él lideraba estaba paralizada y corría el riesgo de transformarse en un nuevo patronato. Por otro lado existía cierto malestar en algunas delegaciones. Las antiguas mutuas, base del movimiento asociativo y reivindicativo de la época anterior, habían sido desarticuladas. Tanto Tovar como los viejos líderes de las organizaciones de ciegos ya no tenían un respaldo sólido en ningún sitio. Eran momentos de repliegue, de temor, y de incertidumbre hacia el futuro. Esos momentos son buenas ocasiones para desandar lo andado y volver al espíritu, tradiciones y culturas mantenidas durante décadas. No son momentos de grandes proyectos, de grandes talleres o fábricas, de aventurerismos. Eso podía esperar. Ahora era el momento de afianzar lo conseguido, el cupón, y a través de él, de recuperar la fuerza del movimiento asociativo de los ciegos, de volver a crear compromisos entre ellos, esto es, de crear sociedad civil frente al Estado, de volver a la

hermandad entre los ciegos, de replegarse sobre sí mismos, de crear, en suma, un gran mutua, como las que existían antes, pero más poderosa. Era, en fin, el momento de reinventar un gran sistema de previsión que, ante las incertidumbres del futuro, protegiera a los nuevos afiliados, esto es a los antiguos mendigos, frente a la enfermedad, la vejez, la muerte, y los burócratas del CSC.

4. Una Gran Familia. El desplazamiento de los objetivos.

Como consecuencia de la entrevista con Franco, al que Tovar solicitó la recomposición del Consejo Superior, se publicó el Decreto del 25 de Enero de 1944, que redujo el número de vocales del nuevo CSC. La nueva composición del CSC no fue la deseada por Tovar. Este propuso al caudillo que todos los vocales, a excepción del ministro-presidente, fueran afiliados ciegos con responsabilidades en la organización (Gutiérrez de Tovar 1988, 175). El decreto, sin embargo, intentó complacer a las dos partes implicadas, sin dar la victoria a ninguna. El nuevo CSC lo componía el Ministro de Gobernación, que actuaría como presidente, el Director General de Beneficencia, que seguía siendo Tena, el Jefe de Beneficencia General, el Jefe Superior de Administración, un médico, y tres ciegos: Tovar, Blanco y Primitivo Pérez, delegado provincial de la organización en Zaragoza y convencido falangista. En resumen, tres burócratas, un médico, un ciego de guerra, y dos afiliados ciegos.

A su vuelta al Consejo, el entusiasmo inicial de Tovar se enfrió mucho. Siguió empeñado en abrir talleres para que los ciegos más capacitados pudieran encontrar un trabajo y ejercer sus derechos como cualquier otro ciudadano. Pero a este empeño le acompaña la tarea de crear aquella gran mutualidad, que garantizaría a los antiguos mendigos que, pasara lo que pasara en el futuro de la organización, podrían contar con un mínimo de bienestar. Esta nueva tarea es la que perseguiría el nuevo Consejo Superior una vez que consiguió el cese de Tovar en 1948 y que fuera sustituido por Ezquerria.

Tovar ya inició un cambio de rumbo, un cambio de objetivos. El nuevo Consejo y el nuevo Jefe Nacional seguirían por esta pendiente. Por un lado, la organización estaba vinculada a la Dirección General de Beneficencia, y los burócratas del Consejo la entendían como una organización benéfica más. Para ellos, dar trabajo a los ciegos no era el objetivo prioritario de una organización benéfica. Lo que debía hacer una organización benéfica era asistir, tutelar y procurar el bienestar de una población desamparada como los huérfanos de guerra, los pobres,

los sordomudos o los ciegos, y este bienestar se traducía, sobre todo, en pensiones, subsidios, cuidados médicos, etc, pero no en trabajo, que no era la especialidad de la Dirección General de Beneficencia. Ciertamente, se podía ofrecer trabajo a los ciegos, pero esto no era más que otra forma de procurar su bienestar. Para los burócratas de la Dirección General de Beneficencia, el trabajo, por un lado, y las pensiones o los subsidios, por otro, eran beneficios o bienes sustitutivos. Así, el trabajo, como el subsidio o la pensión, no era tanto un derecho como una concesión graciable.

Pensando de este modo, los esfuerzos del CSC no se orientaron a encontrar salidas laborales a los ciegos, sino a procurar que todos los ciegos disfrutaran de cierto bienestar. Obsérvese el cambio de orientación. El Consejo Superior, una vez ausente el entusiasmo inicial de Tovar, cede a las rutinas de la Dirección General de Beneficencia, según las cuales, la organización no se entiende como un instrumento para conseguir la integración laboral de los ciegos, sino como una proveedora de beneficios sociales.

Por otro lado, Ezquerro sintonizó con esta política desde su nombramiento. *Los* dos años de suspensión de actividades del Consejo ya le impulsaron a Tovar a recuperar la tradición mutualista del asociacionismo de los ciegos. Después del cese de Tovar, fue nombrado Jefe Nacional Accidental de la ONCE un vidente, el vocal del CSC Benito Hermida. Este nombramiento no hizo más que aumentar (o confirmar) los temores de muchos ciegos de que se había vuelto a los tiempos de los patronatos, y, consecuentemente, les dio más motivos para replegarse y reflexionar sobre la oportunidad de volver sobre aquella tradición mutualista, aplazando sine die la persecución del objetivo prioritario de la organización. Además, Ezquerro era un hombre que conocía muy bien la precariedad de las organizaciones de ciegos y de sus proyectos. Contaba ya con 69 años, había creado y liderado tres organizaciones de ciegos, ninguna de las cuales alcanzó sus objetivos. A mayor abundamiento, tuvo que desarticular la única organización de ciegos que no creó, pero que iba cumpliendo con sus objetivos, la mutua barcelonesa 'La Unión Fraternal de Ciegos.' No es de extrañar que, frente a aquellos temores y estas experiencias, Ezquerro abrazara sin ningún género de dudas el cambio de objetivos que inició Tovar y se dedicara a consolidar lo alcanzado, y a crear una nueva gran mutualidad fraternal de todos los ciegos.

La organización, entonces, empezó a transformarse. Ya no sería tanto un instrumento para crear empleo externo, como una institución cargada de valores, una 'gran familia' o gran mutualidad, de donde con la solidaridad y el compromiso moral de todos los ciegos, podrían éstos resolver sus propios problemas. Los esfuerzos de la organización irían dirigidos a crear, mantener y reforzar esa gran mutualidad, a inventar ritos y ceremonias que premiaran la lealtad y pertenencia a la 'gran familia' de los ciegos españoles.

La creación de la gran mutualidad o 'gran familia' se basó en la invención del segundo cupo. Hasta entonces, los beneficios sociales se pagaban en 'especie', es decir, en cupones. Por ejemplo, por ayuda familiar un casado recibía alrededor de un 12% de cupones extra, que debía vender si quería disfrutar de esa ayuda. Un mecanismo semejante funcionaba para las cargas familiares por hijos o personas a su cargo. Con la invención del segundo cupo, el sistema cambió, aunque algunos beneficios, además de la ayuda familiar, como los quinquenios de los vendedores, se siguieron pagando en cupones.

Por ejemplo, los topes de venta al 2 de Julio de 1947 (circular 209) eran los siguientes: para los solteros, 400 cupones diarios; para los casados sin hijos o solteros con padres sexagenarios a su cargo, 450 cupones; los casados con hijos a su cargo recibían 450 cupones más 25 por hijo; etc. Todos, en esta fecha, recibían además 100 cupones extra por carestía de la vida. Los solteros debían vender obligatoriamente 20 cupones del segundo cupo para poder recibir el subsidio de enfermedad; los casados sin hijos, 30 y los casados con hijos, 40. De esta forma, la comisiones de un vendedor soltero eran el producto de la venta de 400 + 100 cupones al 40% de comisión, más 20 cupones al 20%, más las comisiones de todos los cupones extra al 20% que pudiera vender. Si el vendedor soltero vendía como mínimo su tope estipulado, recibía unas comisiones de 20.4 ptas diarias, si se casaba, 22.6, si tenía un hijo, 23.8, etc, pero para cubrir estas diferencias debía vender los cupones que le correspondían por matrimonio o cargas familiares. Si caía enfermo se le pagaba el 70% de las comisiones que le corresponden según su tope, sin tomar en cuenta el número de cupones que hubiera vendido al 20%.

El futuro de este sistema de previsión y las posibilidades de su ampliación dependía del número de cupones del segundo cupo que se vendiera, de modo que era necesario estimular esta nueva modalidad de venta, y así se hizo saber a los delegados. Para estimular al vendedor se demoraba el reajuste de los topes, de tal modo que un vendedor que se limitara a vender su tope

al 40% perdería capacidad adquisitiva, estando obligado a vender cupones al 20% si quería mantenerla. La Tabla 3.1 expresa esta pérdida de poder adquisitivo, tomando como base los topes al 40% de un vendedor soltero en el año 1947.

Tabla 3.1. Pérdida de poder adquisitivo, según el tope al 40%, de un vendedor soltero y sin cargas. Base 1947.

Años	Ptas/día
1947	20.4
1950	18.0
1955	14.5
1957	15.8
1959	14.9

El incentivo de los vendedores para mantener su poder adquisitivo hizo que el porcentaje de cupones vendidos del segundo cupo, respecto al total de cupones vendidos, aumentara constantemente. En 1951 este porcentaje era de un 20%, pero en 1959, el 44% del total de los cupones vendidos eran cupones del segundo cupo, de máxima rentabilidad para la organización. El incremento constante de esta modalidad de venta iba permitiendo el aumento paulatino del número y cuantía de las pensiones de inutilidad y de vejez, de jubilación, de los servicios médico-farmacéuticos, de los subsidios por enfermedad, por fallecimiento, por matrimonio, por natalidad, el aumento de las compensaciones por festivos, de las vacaciones retribuidas y pagas extraordinarias del 18 de Julio, de Navidad, de Santa Lucía, patrona de la organización, etc. En 1959 se concedían ya 400 pensiones por invalidez y vejez y 1.400 pensiones de jubilación, lo que supone que, del total de afiliados, un 10% estaba en situación pasiva y dependía totalmente de la organización.

La población activa tampoco era mucho menos dependiente. A falta de una política de empleo, buscar un puesto de trabajo fuera de la organización era una opción poco realista. Además, dejar la venta del cupón significaba poner en peligro los derechos adquiridos por la dedicación a la venta durante cierto número de años. Esta dependencia de los afiliados respecto a la organización no era tampoco un resultado indeseado. Más bien, esto era lo que se buscaba, reinventar un sistema de previsión social que creara compromisos y responsabilidades entre sus

miembros. A medida que este sistema se va creando, se va justificando retrospectivamente el camino emprendido. Se dice ahora que la organización no se creó para que los ciegos encontrarán un trabajo en una fábrica o taller y reintegrarles a la vida productiva del país, sino para que desapareciera de las calles la figura del ciego mendigo, del indigente que vivía a sobresaltos, dependiendo de la caridad de los transeúntes. Ahora la organización ha cumplido sus objetivos. Los ciegos tienen unos ingresos regulares que p-o vienen de su propio esfuerzo y del esfuerzo colectivo de todos los ciegos. No tienen que preocuparse ni de su futuro ni del de su familia. Tienen cuidados médicos, subsidios de enfermedad, pensiones, etc. La organización cuida desde su educación primaria hasta de las viudas y huérfanos que deje al morir, desde la cuna hasta la sepultura.

Se crean rituales para la fortalecer la imagen de la organización como una gran hermandad o gran familia. Así, en las delegaciones, se organizan actos públicos de concesión de pensiones, ceremonias de jubilación, de entrega de carnets a afiliados, que simbolizan la entrada en la hermandad, de confraternización el día de la patrona, charlas y conferencias sobre el antes -mendigos indigentes- y el ahora -miembros de pleno derecho de una gran familia-, etc. Las siguientes palabras Ezquerria resumen este espíritu.

Estamos unidos, o mejor hermanados, en la Organización Nacional, y hemos de considerarla no como una simple institución administrativa y burocrática que realiza fríamente un reglamento escrito, sino también como el amplio y material cobijo de un hogar inmenso y caliente, donde a la vuelta de penosos y lejanos sufrimientos seculares, estamos ya partiendo el pan y el vino de nuestro trabajo (...) No olvidéis, amigos, hermanos, aquellos tiempos viejos, áridos de los ciegos españoles, sin más amparo que el de la compasión y sin más recursos que los derivados de una mendicidad degradante o de una juglaría astrosa, miserablemente ejercida en las esquinas públicas, en las carreteras polvorientas o a la puerta de los templos. Hoy sois trabajadores de la Obra. Pero en ello no se acusa una relación especuladora, menos agiotista, de patrono a obrero o de empresario a productor. La Obra es, y de otra manera no la concibo yo, una familia con su trama de obligaciones y deberes. A los que busquen realidades [un trabajo externo], les pido que tengan un poco más de horizonte. Y ya en este terreno de elevación, no me toca a mí convencerlos en materia de opiniones, pero los hechos tienen una fuerza inconcebible. (BOONCE 22, 1).

Dentro de este hogar cada uno podía ocupar el lugar que le correspondía según sus capacidades.¹⁹ Los jóvenes educados en los colegios de la ONCE podían aspirar a un puesto burocrático en la organización si no deseaban dedicarse a la venta del cupón. También podían estudiar magisterio y dedicarse a la enseñanza en uno de los cuatro colegios de la ONCE. Por último, el que quisiera, podía solicitar una beca para estudiar en la universidad. La gran familia no estimulaba el empleo externo, pero tampoco desanimaba al pequeño número de ambiciosos

¹⁹ Decía Ezquerria que, "del más alto al más bajo, todos integramos la gran colmena de los ciegos españoles" (BOONCE 89, 1).

que deseaban abrirse camino al margen de la organización. Los títulos universitarios formaban parte de la propaganda de la organización frente al exterior, aunque la inmensa mayoría de los titulados no encontraran un trabajo externo y, como hijos pródigos, tuvieran que volver al seno de la gran familia.²⁰ Pero en cualquier caso, sea cual sea el afiliado, la organización intenta mantener un compromiso moral entre el ciego y su hogar. Esto sirve para el universitario:

-¿Se desconectará de la Organización Nacional de Ciegos en cuanto termina la carrera?
-Ni quiero ni puedo. A ella le debo todo lo que soy. Siempre estaré vinculado a esta bendita casa. (BOONCE 96,5).

Para el vendedor:

Yo puedo decirle que estoy muy satisfecho de mi trabajo y de lo que éste me reporta. Con él puedo sostener a mi familia y dar estudios a mis hijos. Pienso también en todas las obras que lleva a cabo la Organización Nacional de Ciegos: colegios, imprentas, 'bibliotecas, seguros sociales, ayuda para viviendas, universitarios, etc. Y qué sé yo, con mi trabajo ayudo a esta gran obra (Sirio 17-18).

Y, si Villagrán está en lo cierto, también para el colegial que ha terminado sus estudios:

Es la interpretación de la "ayuda mutua," que ha venido a exigir a todo invidente la contraprestación de lo que recibe, de ahí que se considere lógico y normal que los jóvenes, una vez terminados sus estudios en los colegios, se dediquen a la venta de cupones, y no se vea con buenos ojos a quien elude esta especie de "servicio social" compensatorio. (Villagrán 1977, 33).

La ONCE es una gran familia, un hogar, una gran obra social que ha hecho y está haciendo todo por los ciegos; todo, como reza un editorial "menos devolverles la vista" (BOONCE 77. 1). Dentro de este colectivo, se ensalza la figura de Ezquerria no como un burocrático Jefe Nacional, sino como el "rector de la gran familia de los ciegos españoles" (BOONCE 3). el "patriarca" (BOONCE 14). "el jerarca, el maestro, el productor, el artista en síntesis" (BOONCE 7). La "capitanía (...) paternal" (BOONCE 89) que ejerce Ezquerria sobre los miembros de la gran familia se manifiesta, en su forma más benévola, en consignas y consejos. Los ciegos deben usar el bastón blanco, deben llevar gafas oscuras, no deben ir acompañados de lazarillos, no deben presentarse al público como mendigos, deben aprender Braille, etc. Ezquerria es un hombre muy ocupado, pero siempre encuentra tiempo para atender a los afiliados, escuchar sus problemas y darles ánimo.²¹

²⁰ En 1953 sólo eran 5 los afiliados ciegos de nacimiento que habían terminado una carrera. En ese mismo año se concedieron 126 becas, la mayoría para estudios medios de los afiliados que no podían desplazarse a Madrid. El colegio de Madrid era el único de la organización que ofrecía enseñanza secundaria y la posibilidad de estudiar magisterio, idiomas y música.

²¹ Según Thompson, en todas las organizaciones "each individual (...) except the top man, is subordinate to a parent the figure who instructs, reviews, administers, reproves, praises, criticizes, evaluates, and punishes, thereby duplicating much of the experience of childhood. This denial of adulthood is surely one of the more painful aspects of modern organization" (Thompson 1977, 84). En el caso de la ONCE, la exaltación de la figura del Jefe Nacional como el padre de una gran familia acentuaba extraordinariamente estos rasgos de dependencia filial de los miembros de la organización.

Los recursos excedentes de la organización no van dirigidos a crear fábricas o programas de formación profesional, sino a robustecer física y simbólicamente la organización. De ahí el empeño en la política de construcción y remodelación de los locales de las delegaciones provinciales. De 1950 a 1960 las reservas del Fondo Central aumentaron más de un 400%, pero, como resultado de esta política inmobiliaria, el valor de los bienes inmuebles aumentaron en la misma década más de un 500%.²² La construcción de locales tiene para Ezquerria una finalidad política y propagandística. Se trata de mostrar a los españoles y al mundo que en España se ha resuelto el problema de los ciegos (BOONCE 67-68, 1). Ahora los ciegos no son mendigos, sino miembros hermanados de una gran obra social. Si la organización es una gran familia, sus locales son el hogar de esta familia. Según el Delegado Local de Alcoy, con la construcción de locales se trata de

armonizar más la hermandad entre todos. Para ellos [los ciegos] se hará un teatrillo, salones de recreo y cultura, donde se les leerá la Prensa, alguna novela, revistas, se darán conferencias, etc. Instalar también un bar con toda comodidad, para que estén más acogidos y, a la vez, los que no tengan casa de huéspedes, puedan servirse de este bar para comer. Hacer posible que por todos los medios a nuestro alcance vistan y se asean lo mejor posible. Esto es muy interesante para su presentación al público. En fin, convertir en un verdadero hogar para todos los que dependen de esta organización (BOONCE 39, 11).

En todo este proceso de transformación de la organización en una gran mutualidad se vertió sobre la ONCE una amenaza constante. El Ministerio de Trabajo insistió desde un primer momento en integrar a los miembros de la organización, ciegos y videntes, en el régimen de seguros sociales que se iba construyendo, desordenada pero acumulativamente, en los inicios del régimen franquista. Ceder competencias al Ministerio sobre este asunto significaría comprometer la misma identidad y cultura de la organización. La organización era una gran familia de miembros hermanados, una obra social levantada sobre el principio de la ayuda mutua. Los montepíos, sociedades de socorros mutuos, y mutualidades creados por los ciegos desde finales del siglo XIX, como extensión de los antiguos gremios, fueron el único resorte defensivo de que dispusieron durante más de 50 años para enfrentarse a las campañas de represión de la mendicidad. Y a esta tradición asociativa recurrieron de nuevo al tener que replegarse frente a los burócratas del CSC. En este repliegue se había reconstruido una vieja identidad asociativa, sobre la que ahora atentaban los burócratas del Ministerio de Trabajo.

²² Es tanto el fervor inmobiliario que a veces se discute si merece la pena comprar un nuevo edificio sin saber qué uso se le va a dar después. Ver acuerdo 13 del Acta del CSC del 9 de Noviembre de 1953. En esta sesión se tomaron 13 acuerdos, 12 de los cuales se refieren a comprar o remodelación de edificios. Otras sesiones del CSC están plenamente dedicadas a este asunto.

Paralelamente a la creación de los seguros sociales (Subsidios Familiares, Seguro de Vejez e Invalidez, SOE), la organización fue incorporándolos a su propio sistema de previsión, a veces adelantándose, a veces retrasándose, pero siempre resistiéndose a cotizar los seguros obligatorios. En 1950 se decide crear una Caja de Previsión Social, cuyo reglamento se aprueba al año siguiente. Aparentemente, la Caja no era otra cosa que una nueva mutualidad laboral, pero esa no era la intención. Al contrario que las mutualidades laborales, la Caja de la organización de ciegos no se crea para compensar la insuficiencia de las prestaciones de los seguros obligatorios, sino para sustituirlos por un sistema de previsión propio, por eso no se incluye a la Caja en el Servicio de Montepíos y Mutualidades Laborales. A medida que la organización va transformándose en una gran familia o gran mutualidad, resultan más intolerables las exigencias del Ministerio de Trabajo de que la organización cumpla con las cotizaciones obligatorias. La organización no quiere compartir con el Ministerio la provisión de beneficios sociales a sus miembros, porque ofrecer esa provisión es, casi exclusivamente, su razón de ser. La organización se presenta a sí misma como gran mutualidad y, como tal, quiere monopolizar la prestación de pensiones y subsidios, de otro modo quedaría en cuestión su propia identidad, y correría el peligro de convertirse en una organización obsoleta.

Para evitar esto, se solicitó al Ministerio de Trabajo la exclusión del régimen laboral de todo el personal de la organización (Actas del CSC del 20 de Enero de 1956 y 22 de Julio de 1957). Por Orden del 20 de Junio de 1959, el Ministerio de Trabajo aceptó esta exclusión. Su razonamiento, sin embargo, no coincidía exactamente, aunque se aproximaba, a la imagen de sí misma que la organización presentaba a sus miembros. Tanto para el Ministerio de Trabajo como para la ONCE, la organización no era una empresa. Sin embargo, para la organización, la ONCE era una asociación de ayuda mutua, una gran mutualidad, mientras que para el Ministerio, se trataba primordialmente de una organización benéfico-asistencial:

Se han suscitado dudas acerca de si la Organización Nacional de Ciegos y sus afiliados deben estar sometidos a los Regímenes de Seguridad Unificados y Mutualismo Laboral o si, por el contrario, dicha Organización, por sus características propias, puede considerarse autónoma a este respecto.

Para resolver esta cuestión se ha de tener en cuenta, por un lado, que la organización Nacional de Ciegos no tiene el carácter de Empresa, sino de Entidad de carácter benéfico (...) que asume como propias las funciones asistenciales más importantes en favor de los [ciegos], y de otra, que dichos afiliados actúan por su cuenta en la venta de cupones, en régimen de gran Mutualidad, percibiendo una comisión por tales trabajos y sin que, por tanto, puedan considerarse estos servicios como de carácter laboral. (Orden del Ministerio de Trabajo del 20 Junio de 1959).

La definición propuesta por el Ministerio de Trabajo de lo que era la organización de ciegos no fue del agrado de los líderes de la ONCE, pero se había conseguido conjurar la amenaza que representaba la obligación de compartir con el Estado la provisión de beneficios sociales, que era precisamente el eje desde el que se estaba intentando restaurar la identidad y razón de ser de la organización.

A la creación de fábricas y talleres, a la formación profesional se le concedió poco más que un tributo verbal. Las fábricas de caramelos, la de lejías y la de cepillos de Madrid continuaban existiendo, pero arrastraron una vida lánguida hasta su clausura.²³ No hubo una política de empleo externo, y esto se reconocía, en ocasiones, abiertamente.²⁴ Cuando la propaganda triunfalista cede ante la realidad, y se reconocen los mínimos resultados, se hace a la sociedad en general y a los empresarios en particular, responsables de esta situación,

porque siguen arraigados los prejuicios contra los ciegos, y grandes sectores sociales no acaban de comprender todavía la utilidad de los mismos en múltiples zonas laborales. (BOONCE 51. 1)

Antes de la creación de la organización, algunos ciegos, como Las Heras en los club Rotarios, hicieron campañas contra los prejuicios de la ciudadanía y de los empresarios. Eran, antes que nada, campañas educativas, porque se pensaba que los prejuicios se podían combatir, que la sociedad y los empresarios eran educables. Pero ahora el problema es otro, el problema no el del empleo externo, sino el de vender el cupón, del que dependía el futuro de la 'gran familia.' De esta forma, se siguen haciendo campañas, pero son campañas de imagen de la propia organización. En estas campañas, en las que, paradójicamente, las escuelas y las fábricas son el escaparate de la organización, se muestra cómo ésta se ocupa de un problema colectivo, de un problema que concierne a todos, y qué bien se ocupa de este problema. Para que las cosas sigan así, para que los ciegos sigan sin ser una carga social, no se pide a los ciudadanos su participación directa en la solución al problema de la ceguera. Mejor que no se inmiscuyan, pues todo el mundo sabe que, respecto a estos problemas, el experto es el ciego, pero no los videntes. A los videntes se les pide algo mucho más fácil: que compren el cupón. Sirva como muestra el exhorto del delegado local de Zamora:

No creáis que el ciego sólo vale para vender el cupón; no, no. La venta del cupón es absolutamente necesaria para llevar a cabo nuestro programa [colegios, fábricas]. De ahí tu obligación moral, zamorano, de que nos

²³ La fábrica de escobas de Zaragoza ya se cerró en 1948. Daba trabajo a 10 personas, pero sólo tres eran ciegos. Una de ellas, además, vendía el cupón. Actas del CSC del 10 diciembre de 1947 y 16 de Julio de 1948.

²⁴ Así lo reconoció el Jefe de la Sección de Trabajo en una entrevista al Boletín Oficial de la ONCE (BOONCE 6. 12).

compres sin cansarte, y a diario, nuestro cupón (...) Pero ...si tú, amigo, te haces el sordo a las voces de nuestros vendedores, constituirás un obstáculo a nuestras legítimas reivindicaciones y nos impedirás cumplir la misión que nos ha sido encomendada (BOONCE 24, 2).

O bien la glosa de un periodista a los comentarios del público a un NODO de la organización,

-'Desde hoy jugaré todos los días un par de pesetas en el sorteo de los ciegos.' ¿No te parece, lector, que este comentario es el más elocuente de todos? (BOONCE 56-57, 6).²⁵

5. La inversión de objetivos.

El inicio de la etapa liberalizadora del régimen franquista coincide con una etapa de apertura de la organización al exterior. Por supuesto que en los planes de los tecnócratas del gobierno de 1957 no entraba la organización de ciegos, pero en ese gobierno, el nuevo ministro de Gobernación, el general Alonso Vega fue el impulsor indirecto de la modernización y apertura de la organización. Este general, antiguo Director de la Guardia Civil durante la etapa más represiva del régimen, no era un liberalizador ni un aperturista, pero al sustituir al anciano Ezquerro por el dinámico Satrústegui, cambió el rumbo y el talante de la organización nacional de ciegos.

Satrústegui era un joven empresario que perdió la vista durante la batalla del Ebro luchando bajo las órdenes de Alonso Vega. Al reincorporarse a la vida civil siguió dirigiendo su pequeña empresa, la Compañía Radio Aérea Marítima. Satrústegui, entonces, no era un hombre de la organización. Al tomar las riendas de la ONCE, Satrústegui se rodea de un grupo de asesores de confianza. Lleva al CSC, como nuevo vocal, a un profesor de economía, Roca Cabanellas; crea del cargo de Subjefe de la organización, que ocupa Jiménez Albéniz, también ciego de guerra y profundo conocedor de los secretos de la organización; promociona dos negociados (Afilación y Personal) a secciones, y crea otras dos nuevas secciones (Cultura y Cupón, que antes era sólo Subsección), dirigidas ahora por fieles a la línea del nuevo Jefe Nacional. Por su parte, Alonso Vega de desentiende de la organización, así como también el Director General de Beneficencia, J. M. Oriol y Urquijo, que deja mano libre a Satrústegui en los asuntos de la ONCE. El comandante Blanco, seguramente despechado, dimite de su puesto de vocal en el Consejo. En el CSC, además, sienta Satrústegui a Roca y Albéniz, de tal forma

²⁵ El NODO es el número 537, titulado "Imágenes. Hacia la luz". Fue estrenado el 25 de Abril de 1955. En él se ve a los niños del colegio de Madrid jugando al fútbol, al ajedrez, y en clase. Aparecen también las trabajadoras de la fábrica de caramelos, y los trabajos en el taller de encuadernación de la imprenta Braille, para terminar mostrando la venta del cupón en un quiosco.

que el Consejo Superior de Ciegos termina transformándose en poco más que un apéndice de Jefatura, dedicado a sancionar las decisiones tomadas por ésta, a excepción, como se verá en el capítulo quinto, del éxito de las presiones del CSC a la organización para que ésta subvencionara a la asociación de inválidos civiles.

Satrústegui llega a la organización con un programa y un plan de trabajo. El plan es invertir en fábricas, talleres, centros de formación profesional, centros de rehabilitación, etc, para que los ciegos encuentren un trabajo fuera de la organización en igualdad de condiciones que los videntes. Un hombre del exterior, entonces, ocupa la Jefatura Nacional para reconducir la organización a sus objetivos originarios. El experimento, entonces, es extraordinario. Se trata de ver si un nuevo líder es capaz de superar las inercias organizacionales y de llevar a cabo un viejo programa abandonado. De nuevo, se reinventa la historia de la organización. Ahora aparece el lema de las dos etapas, o del salto. El objetivo de la organización era superar el estado de necesidad al que los ciegos se veían tradicionalmente sometidos. Esto ya se ha conseguido. Los ciegos obtienen unos ingresos regulares y unos beneficios sociales que les garantizan su bienestar y el de sus familias. Alcanzado ya ese primer objetivo, se puede dar un salto.

El cupón fue un medio indispensable para levantar la obra misma: salvó de la mendicidad a miles de hombres y dignificó también miles de hogares; a él se deben los cuatro colegios educadores de nuestra infancia y juventud ciegas y, por tanto, su capacitación y la posibilidad de pensar en otras soluciones, de superar, incluso, el cupón mismo (...) Se vislumbra una nueva era en la organización Nacional de Ciegos: la era de la integración en el mundo de todos. Pero el salto tiene grandes dificultades (Sirio 8. sub mío).²⁶

El programa toma forma definitiva en el "plan Sotillos" (Acta del CSC del 9 de Junio 1964). Según este plan se crearía un centro de formación profesional y un taller anejo. En el centro, los ciegos recibirían enseñanzas como operadores, comprobadores y montadores; y en el taller se replicarían las condiciones de trabajo de cualquier empresa, y serviría como lugar de espera hasta una colocación externa. También se crearía un centro para formar fisioterapeutas, otro centro para formar telefonistas, que estaría reservado a las mujeres, y unos pequeños talleres artesanales, también para mujeres. El plan también incluía la creación de un centro de rehabilitación para adultos.

El plan Sotillos no fue un plan improvisado. Se visitó el centro de instrucción industrial para ciegos de Letchworth (Inglaterra), para estudiar su réplica en España. Se tenía conocimiento de que en Alemania trabajaban 800 ciegos como telefonistas, en Inglaterra 300, y en Francia 600

²⁶ El lema de las etapas, también en Pajón Mecloy (1974, 32), o en el folleto 25 Años de labor.

(Gust 1954). Además, la Caixa se había adelantado a la propia ONCE en España, al crear el año anterior la primera escuela de telefonía para ciegos (Castell y Valls 1978, Voraviu 8). El oficio de masajista tampoco era una novedad. Se sabía que ésta era 'la profesión de los ciegos' en Japón. En España ya se intentó en los años 30 cuando, voluntariamente, el doctor Bartrina dio algunas clases de 'kinesiterapia' a un limitado número de ciegos. El mismo Tovar era masajista. La rehabilitación para ciegos adultos ya era desde los años 50 en los países más desarrollados un área de atención privilegiada. El plan de Sotillos pretendía, en suma, aprovechar las experiencias de otros países en la rehabilitación e integración de los ciegos al mundo laboral.

Paralelamente se cerraron las viejas fábricas de caramelos y de lejías. Estas habían perdido todo sentido. En la fábrica de lejías sólo trabajaban 6 ciegos y 9 videntes. La labor de los ciegos se reducía a taponar, precintar y etiquetar los envases de lejía. La mecanización de estos procesos en otras industrias hizo obsoleta la fábrica de lejías de la ONCE. La única solución para volver a hacerla rentable era automatizar aquellos procesos, pero con ello los ciegos perderían su empleo. Estos, además, no estaban muy satisfechos con su trabajo, pues reconocían que sus salarios eran ficticios (Acta del CSC del 5 de Julio de 1966). En las fábricas de caramelos ocurrían un fenómeno parecido. En la fábrica de Zaragoza, por ejemplo, trabajaban sólo 8 ciegas cuya labor era envolver los caramelos, un proceso que en otras industrias ya se había mecanizado. La fábrica se cerró y se ofreció a las trabajadoras unos quioscos para que vendieran el cupón (Acta del CSC del 3 de Abril de 1967).²⁷ El cierre de las fábricas no se decidió tanto porque produjeran pérdidas, como porque los oficios que en ellas ejercían los ciegos no tenían futuro. La organización estaba dispuesta a soportar pérdidas en talleres y formación profesional, pero sólo en talleres y programas que ofrecieran un futuro profesional y ciertas garantías de que los beneficiados por ellos no volverían a la venta del cupón.

No todos estos proyectos tuvieron igual fortuna cuando se llevaron a la práctica. La Escuela de Fisioterapia, fundada en 1967, ya había colocado, diez años más tarde, a 35 ciegos en distintos hospitales (ONCE 1977). Los candidatos a fisioterapeutas debían superar los tres años de la escuela de ATS y luego pasar a la escuela de fisioterapia de la ONCE. Dados estos requerimientos, se puede decir que el experimento de la fisioterapia fue (y sigue siendo) un éxito.

²⁷ La fábrica de caramelos de Madrid se cerró al año siguiente (Acta del CSC del 15 d Febrero de 1968). Sus trabajadoras pasaron al taller de artesanía de la Delegación Provincial de Madrid, que fue inaugurado en 1963 y cerrado en 1981 (Acta del CSC del 4 de Febrero de 1981).

La Escuela de Telefonía de Madrid fue inaugurada en 1966. En 1977, la organización ya había colocado a 158 telefonistas fuera de la organización y a 77 en locales de la ONCE (ONCE 1977). Junto con la fisioterapia, la telefonía sigue siendo, al margen del cupón, la salida ocupacional de mayor éxito. Con datos de 1987, el 51% de los afiliados con empleo fuera de la ONCE son telefonistas, y el 19% fisioterapeutas (Lorenzo 1987a, 16).

El destino del Centro de Formación y Rehabilitación Profesional Industrial y de su Taller anejo fue bien distinto. El Centro estaba pensado para reciclar a antiguos obreros industriales que habían quedado ciegos, y para ofrecer una formación profesional a los jóvenes que no deseaban dedicarse al cupón (Sotillos 1967, 140). Inaugurado a finales de 1966, el Centro pudo aprovechar la expansión económica e industrial del país mientras esta duró. A mediados de 1970 había conseguido colocar a 28 obreros en empresas del INI, pero a partir de aquel año la colocación externa se hacía cada vez más difícil porque las empresas preferían subcontratar al Taller antes que contratar a sus obreros, de tal forma que los ciegos preparados en el Centro terminaban acumulándose en el Taller. En 1976 eran ya 53 los obreros ciegos que trabajan en el Taller y se dejó de admitir a los recién titulados del Centro, que pasaron a dedicarse a la venta del cupón. A medida que se acentuaba la crisis económica del país, el Taller recibía cada vez menos pedidos. Los obreros del taller terminaron desanimándose y, poco a poco, pasaron a la venta del cupón, donde recibían mayores ingresos. Este goteo se calificó desde la organización como "deserciones" (ONCE 1977), pero en 1980 se hizo frente a la realidad y se clausuró el experimento (Acta del CSC del 23 de Julio de 1980). Los locales del Centro se dedicaron para dar clases de afinación de piano y de programación. En 1987 trabajaban fuera de la organización 10 afinadores de pianos y 6 programadores (Lorenzo 1987a, 16).

También se experimentó con las granjas avícolas. Antes de la creación de la organización ya existían enseñanzas especiales para los jóvenes procedentes del medio rural, al modo como se estaba ensayando en Inglaterra con relativo éxito. La Granja-Escuela Avícola fue instalada en el colegio de Madrid en los últimos años de la etapa Izquierda. Con la llegada de Satrústegui se dio un impulso a la granja. En 1967 ya se concedieron 7 préstamos a antiguos alumnos de la granja-escuela para que abrieran granjas avícolas en su lugar de origen (Sotillos 1967, 141), pero en 1977 sólo dos seguían resistiendo las fuerzas del mercado (ONCE 1977).

Finalmente, respecto a la rehabilitación de adultos, se inauguró el primer centro en Sabadell a finales de los 60. En 1979 ya habían pasado por el centro 530 ciegos. Los cursos se organizaban por turnos de 32 personas con una duración de 3 meses. Se enseñaba a los adultos a adaptarse a su nueva condición de ciegos, enseñándoles movilidad, orientación, Braille, etc (BIONCE 28. 1-5).

Los resultados de todos estos esfuerzos pueden parecer buenos o malos, pero el hecho es que la organización estaba esforzándose por cumplir el objetivo para el que fue creada. Estaba intentando rectificar el rumbo de la anterior etapa, que resultó en un desplazamiento de objetivos. Esta rectificación no fue del todo posible. De la etapa anterior se habían heredado rutinas y compromisos que fue imposible abandonar y que terminaron por provocar, paradójicamente para una etapa en que se intentaba rectificar anteriores desviaciones, una inversión de objetivos.

Fruto del deseo de excluir a la organización del régimen laboral fue la Orden del 29 de Junio de 1959. El Ministerio de Trabajo, a cambio de aceptar esta exclusión, hizo prometer a la organización que, aunque esta no fuera considerada una mutualidad laboral, quedaría obligada a ofrecer los mismos beneficios sociales de que disponía el resto de los trabajadores. Es decir, la organización no era una mutualidad laboral, pero debería actuar como si lo fuera. Además, al ser considerada una asociación benéfico-asistencial, la organización también debería ocuparse de la política asistencial de ciegos ancianos e inválidos. La organización, entonces, había heredado un doble compromiso, el de ofrecer los seguros obligatorios del régimen laboral a su población activa, tanto ciega como vidente, y el de ofrecer pensiones asistenciales a la población ciega inactiva.

Siguiendo este compromiso se redactó un nuevo reglamento para la CPS, adaptado al régimen laboral (Acta del 26 de Abril de 1961). Las prestaciones en el nuevo reglamento eran las mismas que las del Mutualismo Laboral, y en su cuantía variaban poco. Por ejemplo, para las pensiones de jubilación, el Mutualismo Laboral ofrecía, por término medio, entre un mínimo de un 40 y un máximo entre el 75 al 95% de la base de estimación, mientras que la ONCE ofrecía un mínimo del 40 y un máximo del 100%. Por incapacidad, el Mutualismo Laboral ofrecía entre el 50% y el 75% de la base de estimación, mientras que la organización de ciegos ofrecía un mínimo del 60%. Variaciones similares aparecían para la pensión de larga enfermedad,

subsidio de viudedad, de orfandad, fallecimiento, etc.²⁸ Para las prestaciones médicas, la organización tuvo que suscribir un contrato con una sociedad médica particular (SANITAS). El problema de la organización era que la población activa de la ONCE estaba mucho más envejecida que la población activa del país. Mientras que la edad media de la población activa de la ONCE era, en 1961, de 54 años, la edad media del resto de la población activa española era de 42 años. Esto significaba que los gastos en prestaciones sociales serían comparativamente más altos que para la población activa acogida al régimen laboral, sin embargo la organización estaba obligada a mantener las pensiones mínimas que marcaba el Estado para los trabajadores. En 1961 el número de pensionistas jubilados sumaba un 7% del total de afiliados, en 1966 era de un 8%, y la tendencia era de un aumento progresivo. En 1969, el 34% de los afiliados a la organización era mayor de 60 años (Finkler 1972, 19, según estadísticas de la ONCE).

Pero los jubilados no eran la única población pasiva. Como consecuencia de la Orden del 29 de Junio, en donde se calificó a la organización como entidad benéfico-asistencial, el FNAS descargó sobre la organización la prestación de pensiones de invalidez y vejez a aquellos ancianos e inválidos que fueran legalmente ciegos.²⁹ En 1961 el número de pensiones de vejez e invalidez era de 418, en 1970 ya alcanzaban los 6.469, y la tendencia era creciente. Además, el FNAS también descargó sobre la ONCE el pago de los subsidios por subnormalidad, que debían recibir los padres afectados que trabajaban en la organización, fueran ciegos o videntes. Estas prestaciones contributivas, de nuevo, debían actualizarse de acuerdo con las que ofrecía el FNAS.

La Tabla 3.2 muestra la evolución del importe de los pagos de la Caja de Previsión, pagos que no incluyen pensiones asistenciales ni seguro de enfermedad, en relación con la evolución de los ingresos de la organización.

Pero tampoco los pensionistas por jubilación, vejez e invalidez eran la única población pasiva de la organización. Las becas de los estudiantes se modificaron después de haber estado congeladas más de 15 años. El objetivo era ofrecer unas becas un poco superiores a las que

²⁸ Ver el informe complementario del presentado por un actuario de seguros en Acta del CSC del 26 de Abril de 1961.

²⁹ El FNAS (Fondo Nacional de Asistencia Social) dependiente del Ministerio de Gobernación, se creó por Ley del 7 de Julio de 1960. Debía apoyar económicamente los establecimientos de beneficencia general y particular, así como dar aportaciones económicas para la infancia desvalida, ancianos sin recursos, inválidos, y 'subnormales.' Desde 1962 recibía una subvención de los Presupuestos Generales de 600 millones anuales, una cifra muy pequeña para las necesidades que tenía que cubrir (García Padilla 1990, 426-427).

Tabla 3.2. Evolución del importe de los pagos de la CPS en relación con la evolución de los ingresos de la organización.

Años	Pagos		Ingresos	
	Millones de ptas corrien.	% varia. anual acumula.	Millones de ptas corrien.	% varia. anual acumula.
1966	122,4		3.270,6	
1967	149	21,7	3.859,8	18
1968	183,3	49,7	4.441,1	35,8
1969	392,4	220,6	5.504,9	68,3
1970	305	149,1	5.904,9	80,5
1971	585,8	378,6	6.550	100,3
1972	671,3	448,4	7.307	123,4

Cuente: Memoras de la ONCE.

ofertaba el Patronato para el Fomento del Principio de la Igualdad (Acta del 22 de Julio de 1960). Además, se construyó un colegio más moderno en Sevilla, se creó otro femenino en Madrid, y se remodeló el de Alicante. Esto, por supuesto, no eran compromisos de la Orden de 1959, sino complementos del plan Sotillos. En cambio, sí era un compromiso el mantener un salario mínimo igual al resto de la población activa.

El salario mínimo lo representaban los topes obligatorios de cupones al 40%. De 1959 a 1970 se rectificaron esos topes en 7 ocasiones para nivelar el mínimo obligatorio de cupones a la venta, con el salario mínimo. Con estas rectificaciones, los salarios mínimos reales aumentaron notablemente. La Tabla 3.3 muestra el salario mínimo en pesetas corrientes y constantes, según los topes obligatorios de cupones al 40%, para un vendedor soltero sin cargas ni trienios.

Tabla 3.3. Salario diario mínimo, en ptas corriente y constantes, según tope obligatorio al 40% para un vendedor soltero sin cargas ni trienios.

1959	50	50
1963	60	52
1965	72	55
1966	92	69
1968	100	72
1969	116	82
1970	130	91

La reacción de un vendedor de cupón al aumentársele el salario real con los cupones vendidos al 40% era, naturalmente, vender menos cupones del segundo cupo, por los que obtenía solamente una comisión del 20%. La venta de cupones del segundo cupo, que eran los cupones más rentables para la organización, ciertamente aumentó durante estos mismos años, pero no al mismo ritmo que en la década anterior.³⁰ De 1950 a 1960 la venta de cupones al 20% aumentó un 100%, mientras que en la década siguiente sólo aumentó un 35% a consecuencia de las continuas rectificaciones de los topes. En otras palabras, la rentabilidad del vendedor del cupón estaba decreciendo. Y esto ocurría, además en el momento en que los gastos (centros de formación, becas, beneficios sociales, colegios, etc) estaban aumentando.

Pero no sólo decrecía la rentabilidad de los vendedores de cupón, sino también el número de vendedores a partir de 1963. El descenso, en términos absolutos, era pequeño. Mientras que en 1963 había 15.523 vendedores, en 1970 había 15.139. Pero en relación al incremento de afiliados, significaba que en 1963 había un vendedor por cada 1,2 afiliados, y en 1974 la proporción era de 2,1. Esto es, a medida que los vendedores se iban jubilando no entraban jóvenes ciegos a reemplazarles.

Las dificultades del reemplazo provenían del mejoramiento de las condiciones sanitarias del país, que redujo el número de ciegos jóvenes, por causa de la oftalmía purulenta del recién nacido y del tracoma, al tanto que, al aumentar la longevidad de la población, aumentaba el número de ciegos ancianos debido a las cataratas. La Tabla 3.4 muestra el número de casos declarados de oftalmía purulenta del recién nacido y de tracoma.³¹

³⁰ Se incentivó la venta del segundo cupo por dos caminos. En primer lugar, se hizo obligatorio a partir de 1963 vender 10 cupones al 20% por cada 50 al 40% (circular 368). En segundo lugar, progresivamente se fue incluyendo en la base de estimación de las pensiones, comisiones y subsidios los cupones vendidos al 20%. Este era un arma de doble filo, pues con ello se incentivaba más a los que estaban más próximos a la jubilación, que luego pedían ser recompensados por sus esfuerzos de última hora. En 1971 un 18% de los vendedores era mayor de 60 años (Acta del CSC del 8 de Julio de 1971).

³¹ El tracoma es una enfermedad vírica de transmisión sexual, que puede afectar al feto en el momento de atravesar el canal del parto.

Tabla 3.4. Número de casos de oftalmía purulenta y tracoma.

Años	Oft. pur.	Tracoma
1950	169	2614
1955	141	326
1960	52	281
1965	66	579
1970	21	100

Fuente: FIES 1975, 374

Ante este cambio demográfico, y para facilitar el reemplazo de los vendedores jubilados, se tomó una decisión que marcó la inversión de objetivos. El Consejo Superior en reunión del 26 de Noviembre de 1945 definió la ceguera, a efectos de afiliación, como la imposibilidad de contar los dedos de una mano a una distancia de un metro, una vez puestos los cristales correctores, y siendo la ceguera incurable. Esta definición era muy estricta, pues se trataba de impedir la venta del cupón a los menos ciegos con el fin de que no compitieran deslealmente con los más ciegos. Esta definición, de acuerdo con la Tabla 3.5, corresponde a una agudeza visual entre un 1/40 y 1/50 de la Escala Wecker. A medida que se baja en la escala, es decir, a medida que el divisor es mayor, el grado de ceguera, entendido como la agudeza visual, también es menor.

Tabla 3.5. Equivalencias en metros de las medidas de la Escala Wecker.

Escala Wecker	Equivale a contar dedos a una distancia de:
1/10	4.50 m.
1/15	3.00 m.
1/20	2.25 m.
1/30	1.50 m.
1/40	1.125 m.
1/50	0.90 m.
1/60	0.75 m.
1/70	0.65 m.
1/80	0.55 m.
1/90	0.50 m.
1/100	0.45 m.

Fuente: Asesoría Médica de Jefatura de la ONCE. Acta del CSC del 8 de Marzo de 1970.

Esta definición fue alterada en sesión del CSC del 8 de Marzo de 1970. De modo provisional se ensayó la ampliación de la definición de ceguera para aquellos con una agudeza visual inferior a 1/30 de la Escala Wecker (circular 451). La justificación aparente es que la organización deseaba hacerse cargo de aquellos semiciegos que no recibían ningún tipo de protección estatal, pero este criterio de generosidad no era más que una fachada. En sesión del CSC del 8 de Julio de 1971 se hace una evaluación de la medida que se tomó en la anterior sesión mencionada. Desde que en aquella sesión se amplió la definición de ceguera, ingresaron en la organización 2.550 individuos. De ellos, sólo 773 estaban en edad laboral, y el 60% eran mayores de 60 años, es decir, nuevos peticionarios de prestaciones sociales. El objetivo era reemplazar los vendedores jubilados, pero no se había logrado. Se decidió entonces ampliar de nuevo la definición de la ceguera. Serían ciegos a efectos de afiliación los que tuvieran una agudeza visual por debajo de 1/20 de la Escala Wecker, pero con el fin de evitar el ingreso de los mayores de 60 años se recomienda ser muy estricto con el término "incurable." Como la mayoría de los casos de ceguera por senectud se deben a las cataratas, y éstas con curables mediante una intervención quirúrgica, al insistir en no admitir a ciegos incurables se intentaba evitar el ingreso de los ancianos; esto es, el aumento de las pensiones por vejez. De esta forma, se recomendaba vivamente a los delegados que aconsejaran a los ancianos con cataratas que visitaran los centros de la Seguridad Social u otros centros asistenciales para que se sometieran a un tratamiento, pero que no se les admitiera como afiliados (circular 475). Esta medida tampoco debió tener el éxito esperado, por lo que se tuvo que tomar una decisión mucho más explícita para conseguir vendedores de reemplazo.

En sesión del CSC del 23 de Enero de 1974, se corrigió el criterio de ingreso en la organización. Se admitía como vendedores de cupón, sin ostentar la categoría de afiliados, a aquellos individuos entre 18 y 60 años con una agudeza visual entre 1/10 y 1/20 de la Escala Wecker. En esta ocasión, la organización ya reclamaba abiertamente sólo deficientes visuales en "condiciones físicas y psíquicas" para ejercer la venta del cupón (circular 512).³² El número de

³² Dada la crudeza de esta medida, que excluía a los incapacitados y a los ancianos, era necesario justificarla con exquisito cuidado ante una opinión pública cada vez más hostil a la organización. Así, el Jefe de la sección de trabajo ofrecía los siguientes consejos para presentarla ante la opinión pública. La medida mencionada "debiera fundamentarse, no en la reducción del número de afiliados [y vendedores], que aun siendo cierta no es conveniente mencionarla en un documento oficial, para evitar interpretaciones extrañas, sino en el aumento de la capacidad adquisitiva del pueblo español en determinadas regiones, como resultante del desarrollo económico del país. Para evitar la afiliación masiva de ancianos que traería consigo cuantiosos gastos para la ONCE, a través de todo tipo de prestaciones, sería político no aducir razones de índole económica, sino de las que se derivan de la política social del Estado, como puede ser la crecientey eficaz labor social del Ministerio de Trabajo, que día tras día extiende

deficientes visuales, mientras esta categoría existió, tampoco fue muy numeroso. En 1979 alcanzó el máximo de 504, lo que suponía sólo cerca de un 4% de la plantilla de vendedores.³³ Sin embargo, dadas las dificultades económicas de la organización, se les exigió, a partir de 1977, que vendieran más cupones del segundo cupo que el resto de los vendedores. Por la circular 573, mientras que los antiguos vendedores deberían vender 2 cupones al 20% por cada 5 al 40%, los nuevos vendedores deberían vender un cupón al 20% por cada cupón al 40%. Más tarde, mientras que los antiguos vendedores debían vender 3 al 20% por cada 5 al 40% (circular 590), los deficientes visuales debían vender 2 cupones al 20% por cada uno al 40% (circular 607). Por circular 617 más de la mitad de estos deficientes visuales consiguieron la categoría de afiliados; pero aun teniendo los mismos derechos que el resto de los afiliados, no tenían las mismas obligaciones. La circular 639 recordaba que debían seguir vendiendo 2 cupones al 20% por cada 1 al 40%, mientras que se pedía a los antiguos vendedores que vendieran 1 por cada 1.

Ahora es el momento de hacer una pequeña recapitulación. El objetivo originario de la organización era que sólo un segmento de los muy ciegos (aquellos entre una agudeza visual mínimamente inferior de 1/40 de la Escala Wecker) se dedicara a la venta del cupón. Estos serían los ancianos y los ciegos incapacitados de recibir una reeducación profesional, esto es, los ciegos con menos posibilidades de encontrar empleo en una fábrica o taller. Este segmento se extiende, durante la época Izquierda a la inmensa mayoría de los ciegos, pues no se llevan adelante políticas de formación profesional y de empleo externo. Pero la circular 512 va más allá de un mero desplazamiento de objetivos. Ahora se reclama para la venta no sólo a la inmensa mayoría de los muy ciegos, sino a los menos ciegos (por debajo de 1/10 de la Escala Wecker), que además están en perfectas condiciones físicas y psíquicas para dedicarse a la venta, es decir a los ciegos (o deficientes visuales) con más posibilidades de encontrar un puesto de trabajo en una fábrica o taller. Además, a estos menos ciegos se les exige una productividad mayor en la venta que a los más ciegos. Esto es una inversión de objetivos. O visto de un modo más gráfico, el proceso no es uno de desviación de objetivos, sino de desviación de clientelas. Las necesidades

los beneficios de la Seguridad Social a todos los campos laborales." (Acta del CSC del 23 de Enero de 1974. Ponencia del Jefe de la Sección de Trabajo).

³³ Datos en Presupuestos Generales de 1980.

de mantenimiento de la organización la impulsaron a ampliar el sector de población bajo su protección o jurisdicción.

6. Conclusión.

La organización tenía como objetivo procurar que la mayoría de sus miembros encontrara un trabajo productivo en igualdad de condiciones que el resto de los trabajadores, y que sólo una minoría de ciegos, los más incapacitados para lograr esto, se dedicara a la venta del cupón. Después de 40 años, la inmensa mayoría de los miembros de la organización vendían el cupón y sólo una minoría encontró trabajo externo. El objetivo de este capítulo era entender cómo se ha producido este resultado.

A este resultado han contribuido factores externos e internos. En un primer momento, el liderazgo de la organización tuvo que adaptarse a las demandas del exterior, en este caso, de un Consejo Superior de Ciegos que, en primer lugar, tal como se espera en un estado autoritario, transformó la tutela sobre la organización en un control estricto sobre sus políticas y recursos, y que, en segundo lugar, entendía que la organización era, ante todo, un organismo benéfico-asistencial. Ante esta presión externa, el liderazgo de la organización tuvo que plegarse y transformarse, año a año, en algo próximo a lo que el CSC entendía que era, y que tampoco estaba lejos de lo que había sido la tradición asociativa de los ciegos. Para el CSC la organización se transformó en un organismo que daba asistencia a un sector desprotegido de la población. Para la organización, ésta se había transformado en una gran mutualidad, una gran familia, una gran hermandad de ciegos que, como las antiguas mutualidades y sociedades de socorros mutuos de ciegos, protegían a éstos de todas las contingencias, tanto de las contingencias naturales, como de aquellas otras provocadas por la inexperiencia de los burócratas inexpertos y ciegos neófitos, en cuyas manos volvía a estar el destino social de los ciegos. El recurso a la cultura y tradición asociativa los ciegos no fue, sin embargo, una mera opción simbólica que podría dar significado al cambio de orientación de la organización. Aquella tradición asociativa se persiguió con esmero y sirvió para reconducir a la organización por caminos seguros, dada la incertidumbre que suponía el no poder controlar los propios destinos de la misma. La tradición asociativa, entonces, tuvo consecuencias reales y no meramente discursivas o apologéticas.

Una de estas consecuencias fue la de procurar el reconocimiento externo de la organización como una gran mutualidad ante nuevas amenazas del exterior, esta vez del Ministerio de Trabajo. La organización no podía perder el monopolio de la provisión de beneficios sociales sobre sus miembros, porque esto amenazaba su propia identidad y razón de ser. La búsqueda del reconocimiento externo implicó la aceptación de nuevos compromisos ante todos sus miembros. Los recursos de la organización, tanto materiales como humanos, se dedicaron, entonces, a la provisión de servicios sociales, pero no a la creación de empleo externo.

Un nuevo liderazgo, surgido aleatoriamente según las simpatías de un nuevo Ministro de Gobernación, intentó reconducir la organización por su sendero original, pero los compromisos adquiridos como gran mutualidad dificultaron este empeño. Además, el mejoramiento de la sanidad pública restó recursos humanos y, por ende, recursos materiales a la organización, por lo que fue necesario recurrir a un nuevo sector de la población que se incorporó a la venta del cupón. Como consecuencia de este proceso, no sólo la mayoría de los ciegos, tanto los más como los menos incapacitados, continuaron vendiendo el cupón, sino que, además, a esta actividad se sumaron los semiciegos o deficientes visuales.

En resumen, la organización cambió sus objetivos desde que percibió que no era dueña de su propio destino, los desplazó para sortear las turbulencias del ambiente, y los invirtió en el momento en que su propia supervivencia, y la esperanza de que algún día alcanzaría sus objetivos, estaba en juego.

Ahora bien, si es importante saber cómo y por qué la organización cambió, desplazó e invirtió sus objetivos, es necesario entender cómo la organización procesó esta historia tan turbulenta, y cómo afectó ésta a su cultura y a su futuro, poniendo en cuestión una premisa oculta desde principios de siglo que conformó las expectativas y los objetivos de los ciegos y de sus organizaciones. De esto último trata el capítulo siguiente.

CAPITULO 4. CAMBIO EN LA CULTURA DE LA ORGANIZACIÓN

Dale limosna, mujer (el cupón es una limosna), que no hay en la vida nada como la pena de ser ciego... en España.¹

Con esta paráfrasis de unos versos que se encuentran en un monumento de la Alhambra terminaba un representante del PSOE su intervención en el Senado en un pequeño debate sobre el futuro de la ONCE en la nueva etapa democrática española. Este senador pedía al Ministro de Sanidad que reformara la organización de tal modo que quedara garantizado que ésta perseguiría los fines para los que fue creada, uno de los cuales no era transformar a los ciegos en vendedores de lotería, sino enseñarles, al igual que se hace en otros países, "a trabajar y a tener una profesión."² Del modo en que terminó su intervención, se desprendía la idea de que los ciegos, al vender cupones, no trabajaban, sino que sólo pedían limosna.

El Ministro de Sanidad respondió a la intervención del senador socialista. Tampoco este representante de la clase política compartía la opinión de que la venta del cupón era la solución óptima y deseable para la integración laboral y social de los ciegos, aunque, dado el alto índice de desempleo, comprendía que éstos tuvieran que ganarse la vida de esa manera. Respecto a la pregunta del senador socialista sobre cómo podría garantizar el gobierno que la organización de ciegos perseguiría la rehabilitación laboral y no se desviaría de sus fines, el Ministro de Sanidad mantenía que la mejor solución era la de democratizar la organización, de tal modo que "van a ser ellos mismos los que nos contesten a esta pregunta."³

Una vez democratizada la organización, efectivamente, los ciegos respondieron a esta pregunta. La forma de responder a esta pregunta no fue, sin embargo, dando una respuesta, sino reformulando la propia pregunta. Si la pregunta era cómo garantizar la rehabilitación laboral del ciego, la reformulación fue del tipo: ¿acaso la venta del cupón no es una profesión tan digna como otra cualquiera? Si esto es así, ¿no se podría mantener que "la ONCE ha resuelto de forma óptima el problema laboral de los ciegos porque ha erradicado la mendicidad de los invidentes,

¹ Diario del Senado, 1980, número 75, p. 3.731.

² Ibid., p. 3.729.

³ Ibid., p. 3.734.

ha proporcionado un trabajo digno y bien remunerado a todos los privados de vista con una jornada laboral conveniente, y ha conseguido que no haya un ciego sin empleo"? (Montoro 1990, 49).

El objetivo de la organización era dar un empleo productivo a los ciegos, no transformarles en vendedores de cupones. Ahora bien, el objetivo descansaba en un prejuicio. En el capítulo segundo ya se hizo un pequeño avance sobre la naturaleza de este prejuicio. Se pensaba entonces que la venta del cupón no era un trabajo digno, sino una especie de mendicidad disfrazada o encubierta, de ahí los debates entre los líderes de las organizaciones de ciegos acerca de la estrategia del cupón. Finalmente se adoptó la decisión de incorporar el cupón como un medio para alcanzar un fin, que no era otro que el de procurar a los ciegos un trabajo digno, esto es, un trabajo productivo. El capítulo anterior mostró que la organización no pudo cumplir con este objetivo, sino que, antes bien, lo cambió, lo desvió y, finalmente, lo invirtió.

El presente capítulo explora cómo los líderes y los miembros de la organización, dado aquel fracaso, terminaron por abandonar aquel prejuicio y reivindicar ante sí mismos y ante el resto de la sociedad la dignidad de la venta del cupón. El proceso de deconstrucción de aquel prejuicio no fue fácil, ni rápido, ni falto de conflictos internos e incluso de conflictos en la propia conciencia de algunos de sus protagonistas. Pero tampoco fue un proceso buscado o intencionado, como tampoco fue intencionado no cumplir con los objetivos originarios. Tampoco se puede decir que este proceso esté acabado. Algunos líderes de opinión dentro de la organización siguen hoy pensando que la venta del cupón es una ocupación, como poco, impropia para los ciegos. También puede ocurrir que en un futuro vuelva a plantearse la indignidad de la ocupación de la venta del cupón. Que esto ocurra, no depende enteramente de la voluntad de los ciegos, pues su organización, como cualquier otra organización, no es una torre de marfil, impermeable a los valores y cultura de la sociedad de la que forma parte.

El presente capítulo, en fin, trata de un proceso muy interesante: cómo una organización piensa y reflexiona sobre su propio pasado, aprende sus lecciones y, debatiéndose entre el mantenimiento y el abandono de un viejo prejuicio, termina por abandonarlo y, así, por cambiar las propias percepciones acerca del lugar que los ciegos y su organización pueden llegar a ocupar en la sociedad. Este cambio de percepciones, preferencias y actitudes supuso un cambio radical en la cultura de la organización, que terminó convirtiéndose en una organización nueva y distinta.

En este capítulo se va a explicar qué transformación cultural sufrió la organización entre las décadas de los 70 y de los 80 y por qué sufrió esa transformación.

Sin embargo, es necesario aclarar antes desde qué plano se va a hablar de la cultura respecto de la organización. En primer lugar, no se entenderá por cultura una metáfora radical (root metaphor KSmircich 1983); es decir, se entenderá que una organización tiene una cultura, pero no que una organización es una cultura. Entender una organización como un sistema de significados compartidos, como una gramática más o menos coherente de reglas o procedimientos normativos de conducta que es necesario descifrar, o como una proyección de fenómenos psicológicos conscientes, inconscientes o preconscientes que es necesario psicoanalizar es, por decir poco, tomar la parte por el todo. Una organización puede ser todo eso, pero es también un mecanismo o instrumento que toma día a día decisiones substantivas muy concretas, que afectan a algo más que a la estructura anímica, volitiva, apetencial o psicodramática de los miembros de la organización. Aquí organización y cultura se situarán desde un plano más prosaico. Se considera que una organización, además de tener una tecnología, una estructura formal, un tamaño, etc, también tiene una cultura; y que como aquéllas otras, la cultura es también una variable.

En segundo lugar, si se va a explicar cómo se transforma la cultura de una organización habrá que considerar que la cultura es una variable dependiente. Considerada como una variable independiente se puede estudiar cómo la cultura de una organización puede ofrecer un sistema de valores mínimamente compartido que hagan que la conducta de sus miembros sean más o menos predecible, cómo y qué tipo de cultura organizacional puede favorecer o perjudicar la estabilidad o la viabilidad de la organización frente a amenazas externas, o cómo puede fomentar entre sus miembros un sentimiento de pertenencia a la organización y promover entre ellos la lealtad y compromiso con los objetivos de la organización.

Como variable dependiente los interrogantes son distintos. Se trata de entender cuándo y por qué cambia la cultura de una organización. Lamentablemente, la mayoría de los estudios de cultura de las organizaciones consideran a la cultura como una variable independiente, e intentan dar respuesta a los interrogantes que se han mencionado más arriba (Ouchi y Wilkins 1985). Quizá la escuela o enfoque teórico que más se ha esforzado en intentar dar una explicación

del cambio en la cultura organizacional sea la teoría de la dependencia de recursos (Pfeffer 1981a y 1981b, 179-230).⁴

La teoría de la dependencia de recursos puede predecir cuándo se produce un cambio en la cultura de la organización y quién promueve ese cambio. Según esta teoría ninguna organización es autosuficiente, y debe siempre llegar a algún tipo de intercambio con el exterior para acceder a aquellos recursos que le son críticos. La necesidad de asegurarse, con mayor o menor grado de certidumbre, la entrada de esos recursos críticos crea situaciones de dependencia entre la organización, que necesita aquellos recursos, y aquellas otras organizaciones que pueden proveerlos. Los líderes de las organizaciones siempre tomarán las decisiones oportunas (que si no son óptimamente racionales, lo son limitadamente, o, al menos, son decisiones razonables), para reducir el grado de dependencia de su organización respecto a otras organizaciones del exterior con el fin de garantizar la supervivencia de la organización y de poder alcanzar los fines de la organización con las menores obstrucciones posibles.

En este intento de maximizar la independencia de la organización, sin embargo, unos sectores de la misma son más críticos o importantes que otros. Por ejemplo, en una organización empresarial que produce un bien estandarizado en un mercado fuertemente intervenido, los ingenieros de producción no son tan importantes como los asesores legales o los responsables del departamento de relaciones públicas. Mientras que los problemas que deben resolver los ingenieros son totalmente predecibles y rutinarios, los segundos tienen que anticiparse a la posibilidad de que aparezcan nuevas regulaciones en el mercado y deben también intentar, combinando presión y persuasión, que estas nuevas regulaciones no afecten drásticamente la independencia relativa de la organización respecto del exterior. Al ser más importantes en la tarea de reducir la dependencia de la organización, los asesores legales y los miembros del departamento de relaciones públicas, pero no los ingenieros, formarán parte de la coalición dominante de la organización; es decir, ejercerán el poder dentro de la organización. Si el mercado deja de estar intervenido, para asegurar la independencia de la organización puede ser más importante el concurso de los ingenieros que intentan diferenciar tecnológicamente su producto, o los responsables de marketing, que intentan convencer que el producto diseñado por

⁴ Dentro de la teoría de dependencia de recursos, se incluye aquí el enfoque de la contingencia estratégica (Lawrence y Lorsch, 1969), dado que se puede considerar, tal como lo hacen los teóricos de la dependencia de recursos (Pfeffer y Salancik, 1978), que las dos teorías, además de compatibles, son complementarias.

sus ingenieros es más fiable o de mayor calidad. En este caso, los ingenieros y los responsables de ventas desplazarán a los asesores legales y a los responsables de relaciones públicas de la coalición dominante.

En cualquier caso, la coalición dominante tomará decisiones substantivas, que afectan a la distribución de recursos y privilegios dentro de la organización. Estas decisiones afectarán a los miembros de la organización de forma distinta; mientras que unos se verán perjudicados, otros resultarán relativamente favorecidos. Sin embargo, es necesario que estas decisiones substantivas, que afectan al reparto de los beneficios más o menos tangibles dentro de la organización, vayan acompañadas de decisiones simbólicas, que hagan que aquella distribución de recursos y privilegios sea considerada como justa o legítima por los miembros de la organización. La política simbólica dentro de la organización, aplicada por medio de rituales, ceremonias, lemas, mitos o leyendas, está destinada a crear un sistema de valores y significados compartidos capaz de asegurar la lealtad, aquiescencia o entusiasmo de los miembros de la organización y de garantizar su compromiso con los objetivos de la misma. La acumulación, reiteración o innovación de estos ritos y ceremonias va formando la cultura de la organización.

El enfoque de Pfeffer puede predecir cuándo cambia la cultura de la organización y quién la cambia. Cambiará la cultura, es decir, cambiarán los ritos, lemas o ceremonias cuando cambien las fuentes de la dependencia de la organización. Cuando esto ocurre, cambia la composición de la coalición dominante, que tomará decisiones substantivas distintas que será necesario legitimar a través de nuevas políticas simbólicas.

El problema de este enfoque es la distinción que se hace entre política substantiva y política simbólica dentro de la organización. Se parte de la prioridad de la primera respecto de la segunda en el proceso de toma de decisiones. Así, los líderes toman decisiones substantivas atendiendo a la necesidad de maximizar la independencia de la organización, dados los objetivos que ésta persigue. Estas decisiones tienen consecuencias concretas en la distribución de beneficios dentro de la organización, por lo que, posteriormente, será necesario adoptar políticas simbólicas que alivien o neutralicen los posibles conflictos internos que las anteriores han disparado. La política simbólica, aún siendo crucial a la hora de mantener cierto grado de cohesión interna, es sólo un epifenómeno de la anterior, pues sólo sirve para legitimar decisiones que ya han sido tomadas a partir de unos objetivos que ya están dados. Así pues, la cultura organizacional es la

cultura que exitosamente difunden los líderes de la organización, y queda reducida a una yuxtaposición de ritos, ceremonias o lemas, que son aplicados según criterios de oportunidad política y en donde no hay lugar para el cuestionamiento de los objetivos. La cultura en un sentido restrictivo no afecta, en suma, el rango de decisiones substantivas que la organización puede tomar, pues estas decisiones están exclusivamente determinadas por un cálculo coste/beneficio, dirigido a preservar o aumentar ^fa independencia de la organización respecto al exterior, y así, a procurar el atenuamiento de los fines, ya dados, de la organización.

Aquí se rechaza la distinción entre política sustantiva y política simbólica. Esto significa que se adopta un concepto de cultura organizacional menos político y más antropológico, menos epifenoménico o instrumentalmente legitimador, y más comprehensivo, como un engranaje de ritos, ceremonias o lemas, pero también de objetivos, motivaciones y estados de ánimo, de hábitos, habilidades, instrumentos y tecnologías concretas que sirven para organizar la experiencia y evaluarla, y para entender las opciones de autoubicación que quedan abiertas. En pocas palabras, tomando prestado un término de Swidler (1966), la cultura de una organización, en un sentido no restrictivo, es el surtido de posibles 'estrategias de acción' de que una organización está dotada y que le sirven para tomar decisiones futuras, intentando siempre aprovechar su repertorio de habilidades, experiencias y motivaciones, que combina para alcanzar un escenario futuro posible y deseable. Desde este enfoque más comprehensivo, la cultura de una organización no es neutra a la hora de valorar los costes y beneficios de un determinado curso de acción, sino que una organización los evalúa según sus objetivos, habilidades, experiencias y motivaciones, o sencillamente desestima aquel curso de acción porque no cabe dentro de su repertorio de estrategias de acción.

Lo que se va a describir en las siguientes páginas no es cómo cambia un epifenómeno simbólico o ritual, tal como podría ser la incorporación secuencial de lemas como el de 'la gran familia' o el de 'las dos etapas,' sino cómo cambia la cultura de la organización de ciegos; esto es, cómo la organización adquiere nuevas habilidades, cambia la evaluación sobre su propio récord y abandona su vieja estructura de objetivos. Pero un cambio en la cultura de la organización no es tampoco un cambio de objetivos. Por cambio de objetivos se definió en el capítulo anterior el proceso por el cual, habiendo un jerarquía de objetivos, la organización desatiende la persecución del objetivo prioritario en beneficio de algún otro secundario. Un

cambio en la cultura de la organización no implica una mera desatención o desapego hacia el objetivo prioritario de la organización, sino una evaluación pública y sostenida entre los miembros de la organización acerca de la necesidad, posibilidad o acierto de mantener aquel objetivo prioritario, fruto de la cual no termina éste siendo desatendido, desplazado o invertido, sino deshancado definitivamente de su situación privilegiada en la jerarquía de objetivos. El resultado de un cambio cultural supone, pues, la creación de una nueva estructura de objetivos, que puede ser más o menos jerárquica, incoherente o brumosa, pero que exige el aprendizaje de unas nuevas habilidades, la incorporación de unas nuevas tecnologías, la adopción de unos nuevos estados de ánimo, la incorporación, en suma, de unas nuevas estrategias de acción que suponen una toma de posicionamiento, más o menos sensata, sobre el papel y el lugar que la organización y sus miembros pueden jugar y ocupar en la sociedad en la que les ha tocado vivir.

A la vista de lo anterior debe quedar claro que no se trata aquí de proponer una nueva explicación que compita con la de Pfeffer a la hora de dar cuenta de cuándo y por qué se produce el cambio de la cultura de una organización. No puede ser así porque al tratarse de distintos conceptos de cultura se está hablando de distintas variables dependientes. Ahora bien, aun hablando de distintas variables dependientes, de distintos conceptos de cultura, puede seguir siendo posible recurrir a la teoría de la dependencia de recursos para explicar, no por qué cambia un epifenómeno ritual, sino por qué cambia la cultura de una organización tal como aquí se ha definido. Y esto es lo que se va a hacer en las siguientes páginas.

Pero el propósito no es sólo intentar mostrar la validez de la teoría de la dependencia de recursos para explicar el cambio cultural de una organización, sino también reconvertir un tipo de aproximación psicologista del cambio cultural, al que en ocasiones han recurrido algunos sociólogos de las organizaciones, a un tipo de análisis más ajustado a la teoría sociológica, haciendo uso, como se ha dicho, de las herramientas de la teoría de la dependencia de recursos.

El tipo de explicación psicologista aludido anteriormente se basa en la teoría de la disonancia cognitiva de Festinger (1957). Según esta teoría, cuando un individuo hace algo distinto de lo que dice que está haciendo tiene cuatro opciones. La primera, y la más simple o inmediata, es dejar de hacer cosas distintas de lo que dice que está haciendo; esto es, hacer, verdaderamente, lo que dice que hace. La segunda opción es negar o seguir negando que hace cosas distintas de las que dice que está haciendo. La tercera es mantener que, aunque le gustaría

hacerlo, no puede, verdaderamente, hacer lo que dice porque algo o alguien se lo impide. La última opción es la más compleja, y consiste, tras reconocer que no está haciendo lo que dice que hace, en decir que lo que hasta ahora estaba haciendo, aun siendo mejorable, no estaba tan mal hecho y que, por las razones que sean (por conveniencia, oportunidad, o porque no se puede hacer otra cosa), eso mismo, o algo parecido, es lo que va a seguir haciendo.

De la misma manera, trasladado el análisis psicológico a la teoría de las organizaciones, se puede decir que cuando una organización hace algo distinto de lo que dice que hace, tiene esas cuatro opciones abiertas, y que cambiará su cultura, esto es, optará por la cuarta opción, cuando el divorcio entre su hacer y su decir, o de modo más preciso, entre sus objetivos operacionales (lo que está haciendo realmente) y los objetivos fundacionales (lo que dice que está haciendo o intentando hacer), sea insostenible. Un ejemplo ayudará a aclarar cómo se ha aplicado este enfoque.

El ejemplo es el del caso de los talleres para ciegos en Estados Unidos, utilizado en el capítulo anterior para explicar la inversión de objetivos. Los talleres especiales para ciegos, como se recordará, fueron creados en la década de los 20 y los 30 para formar profesionalmente a los ciegos con el fin de poder emplearles en industrias y, así, lograr su integración social. Con la Gran Depresión, ante la amenaza de la extinción de los talleres, las organizaciones de ciegos presionaron al gobierno federal para que éste comprara los productos que se fabricaban en los talleres especiales para ciegos. El gobierno aceptó, pero exigió que éstos fabricaran los productos según ciertos requisitos de calidad y siempre en los plazos convenidos. De esta forma, y para cumplir con los requisitos del gobierno, los responsables de taller empezaron a dificultar la salida de los ciegos más productivos y a impedir la entrada en los talleres de los más improductivos. Los talleres, entonces, estaban haciendo cosas distintas (perpetuar la dependencia de los ciegos al taller) de las que decían que estaban haciendo (fomentar la integración social de los ciegos). Los responsables de taller sufrían, entonces, una suerte de presión emocional o psicológica que se podía aliviar recurriendo, entonces, a una, o algunas, de las cuatro opciones señaladas anteriormente. La primera no era una opción real porque la propia existencia de los talleres dependía de que en ellos trabajaran los ciegos más productivos. La segunda era inviable; era obvio que se estaba incentivando a los ciegos para que permanecieran en los talleres. De esta forma, algunos responsables se quedaron en la tercera opción. Se decía, entonces, que ellos no

eran los responsables de esta situación, sino los empresarios que, dados sus prejuicios contra los ciegos, no deseaban emplearles en sus industrias. Otros responsables de taller optaron por la cuarta opción; esto es, por cambiar la cultura de la organización. Como los anteriores, éstos también culpaban a los empresarios, pero mantenían que, al fin y al cabo, el trabajo en los talleres no era inadecuado para los ciegos sino, más bien, todo lo contrario; pues los videntes, cargados de prejuicios contra los ciegos, nunca les llegarían a aceptar como iguales, de tal modo que un ciego sólo podría recuperar su autoestima entre otros ciegos que, en realidad, eran los únicos que podían entender sus problemas, anhelos e inquietudes, y valorar su trabajo y su esfuerzo. De esta forma cambió la cultura de los talleres. Ya no se percibía al exterior como un elemento sensible a los problemas de los ciegos, sino como un elemento hostil, cargado de prejuicios contra los ciegos. Cambió, así, la percepción sobre el lugar posible y deseable que podían ocupar los ciegos en la sociedad. Cambió la estructura de objetivos de los talleres. Ya no se trataba de buscar empleo externo a los ciegos, en donde sólo encontrarían rechazo y hostilidad, sino de mantener a flote los talleres, pues de su existencia dependía que los ciegos consiguieran unos ingresos regulares y la comprensión y estima de sus compañeros de taller. Cambiaron también las tecnologías y las habilidades, pues cada vez era más necesario competir, con otras agencias o talleres para ciegos, por los ciegos más productivos (Scott 1967).

La teoría de la disonancia cognitiva ofrece pistas importantes. Sugiere cuáles son las condiciones que pueden permitir o facilitar que una organización cambie su cultura. Estas condiciones vienen dadas por la existencia de un divorcio entre los objetivos operacionales y los objetivos fundacionales de la organización. Ahora bien, sólo cambiará la cultura de la organización cuando este divorcio sea insostenible; es decir, cuando las tres primeras opciones no sean reales, por lo que a la organización no le queda otro recurso que la cuarta opción. Ahora bien, suponiendo que una organización que está sufriendo este divorcio tenga cerradas las dos primeras opciones, ¿qué impide que se 'detenga' permanentemente en la tercera? La teoría de la disonancia cognitiva poco puede ayudar para resolver este problema, pues no explica cuándo puede ocurrir esto. O mejor dicho, la explicación que ofrece es una explicación post hoc, sin poder de predicción. Según la teoría de la disonancia cognitiva cuando el coste psicológico de decir o defender algo distinto de lo que se hace es muy alto, un individuo adoptará la cuarta

opción; pero sólo se puede saber que este coste fue muy alto cuando se observa que, efectivamente, el individuo optó por la última opción.

Volviendo a la literatura de las organizaciones, se puede decir que los líderes de una organización saltaron de la tercera a la cuarta opción cuando los costes emocionales o psicológicos ocasionados por una gran disonancia entre lo que hacían y lo que decían dejaron de ser soportables. Pero esto explica muy poco. Supone decir que cambiaron la cultura de la organización porque no podían hacer otra cosa, y se demuestra que no podían hacer otra cosa porque terminaron por cambiar la cultura de la organización. En este lugar, la teoría de la dependencia de recursos puede servir para salir de este tipo de razonamiento circular.

La breve exposición de la teoría de la dependencia de recursos hecha en las páginas anteriores ya debería poder ofrecer una pista para explicar cuándo una organización cambia su cultura; es decir, cuándo salta de la tercera a la cuarta opción. Ocurrirá esto cuando en la coalición dominante de la organización entren individuos que defiendan un cambio de paradigma cultural, y esto tendrá lugar cuando, dado un cambio en el entorno o escenario exterior en el que la organización opera, estos individuos pasen a ocupar una posición crítica dentro de la organización. No se quiere decir con esto que sea falsa la teoría de la disonancia cognitiva. Efectivamente, puede ocurrir que los líderes no soporten ciertos costes psicológicos y que no sean necesarios cambios en la coalición dominante para que cambie la cultura de la organización. Lo único que se quiere decir es que la teoría de la dependencia de recursos es de rango superior, pues, al contrario que el enfoque de la disonancia cognitiva, permite hacer predicciones que, correctas o no, pueden ser contrastadas.

Por ejemplo, volviendo al caso de los talleres de ciegos, bajo la teoría de la disonancia cognitiva no sería posible predecir qué talleres se quedarían en la tercera opción y cuáles otros 'saltarían' a la cuarta. Pero sí sería posible hacer predicciones con la teoría de la dependencia de recursos utilizando un dato que Scott señala. El dato es que mientras que casi todos los talleres estaban dirigidos por videntes con formación y experiencia en gestión empresarial, algunos talleres estaban controlados o directamente supervisados por organizaciones de ciegos, al tanto que otros talleres funcionaban de un modo más autónomo y con criterios más empresariales. Se podría predecir que en los talleres vinculados a organizaciones de ciegos, hipotéticamente más resguardados del ambiente competitivo del exterior, la coalición dominante estaba formada tanto

por miembros de la organización de ciegos, quizá más fieles a los objetivos originarios de los talleres, como por los managers o gestores del taller. Por el contrario, cabría suponer que en la coalición dominante de los talleres que funcionaban de modo más autónomo, los representantes de las organizaciones de ciegos eran prescindibles o menos críticos. Si esto es correcto, podría predecirse que los talleres del primer tipo serían más reacios a cambiar la cultura de la organización, mientras que los que funcionaban de modo más autónomo tenían más posibilidades de saltar de la tercera a la cuarta opción; esto es, de cambiar la cultura de la organización. El estudio de Scott, al permitir un análisis comparativo, sería muy útil para contrastar la hipótesis sugerida para explicar el cambio cultural bajo la teoría de la dependencia de recursos. Sin embargo, con los datos de su estudio no es posible explotar esta posibilidad.

En resumen, la hipótesis que se propone aquí puede parecer muy compleja, cuando en realidad es sumamente pedestre. Una organización cambiará su cultura cuando, habiendo un divorcio entre sus objetivos operacionales y fundacionales, y no siendo posible ni reajustar los objetivos operacionales de tal modo que vayan dirigidos a cumplir los objetivos fundacionales, ni ocultar que la organización está siendo ineficaz a la hora de cumplir los objetivos fundacionales, entren en la coalición dominante de la organización individuos comprometidos con el cambio cultural que impidan a la organización mantenerse en la tercera opción, aquella según la cual los líderes pueden seguir diciendo, indefinidamente, que si no cumplen los objetivos deseados no es por su falta de interés o voluntad, sino porque algo o alguien se lo impide. A su vez, que entren estos individuos en la coalición dominante dependerá de la posición estratégica o crítica que ocupen, o pasen a ocupar, en la organización.

Esta hipótesis puede ser muy restrictiva, pero tiene la virtud de predecir en qué tipo de organizaciones es más posible que tenga lugar un cambio en su cultura. En primer lugar, si un cambio en la cultura de la organización ocurre cuando hay un divorcio entre lo que la organización hace y lo que dice que hace, tiene que ser posible observar que, efectivamente, existe tal divorcio; es decir, tiene que haber algún criterio relativamente fiable y compartido que permita evaluar si la organización está consiguiendo lo que pretende conseguir, independientemente de los esfuerzos (o falta de esfuerzos) de los líderes por hacer que la organización sea eficiente, o por hacer creer que la organización está siendo eficiente. No para todas las organizaciones, sin embargo, existe tal criterio, o es igualmente fácil acordar un criterio

que mida su grado de eficiencia (Kanter y Summers 1987; Goodman y Pennings 1977; Scott 1987, 319-337). En cualquier caso, será más fácil que una organización cambie su cultura cuanto más fácil sea medir si la organización está siendo eficiente, pues en la ignorancia acerca de la eficiencia de la organización es más difícil que pueda evaluarse y debatirse la conveniencia u oportunidad de mantener la vieja estructura de objetivos.

En segundo lugar, si los miembros de la organización tienen opción de salida, tomarán una decisión racional si abandonan la organización que no consigue lo que dice conseguir. Por el contrario, si sólo les queda una opción de voz es más fácil que entre ellos se produzca un debate público y sostenido acerca de la marcha de la organización, que puede derivar en un cambio en la cultura de la organización y en la adopción de nuevas estrategias de acción.

La hipótesis sugerida, como cabe suponer, no ha surgido de una especulación teórica, sino del empeño en entender cómo y por qué la organización de ciegos ha sufrido un cambio en su cultura; es decir, cómo y por qué, después de cuarenta años, la ocupación de la venta del cupón dejó de ser considerada una ocupación indigna para ser percibida como una profesión tan digna como otra cualquiera. La organización decía que su objetivo no era que sus afiliados vendieran el cupón, pues la venta era considerada una ocupación o actividad indigna para los ciegos. Sin embargo, a mediados de los años 70 la inmensa mayoría de los afiliados en activo vendía el cupón. La organización, entonces, estaba haciendo algo distinto de lo que decía, y por qué esto fue así se explicó en el capítulo anterior. Ante este divorcio le quedaban a la organización las cuatro opciones de que habla la teoría de la disonancia cognitiva. En las próximas páginas se va a explorar cada una de estas cuatro opciones. Antes, sin embargo, se va a examinar qué tipos de prejuicios contra los ciegos animaron a éstos a desdeñar la venta del cupón como una ocupación deseable, y por qué éstos consideraron que una ocupación industrial, además de posible para la mayoría de los ciegos, era la única capaz de remontar aquellos prejuicios que los videntes mantenían contra los ciegos. Este examen ayudará a entender las enormes resistencias que muchos líderes de la organización opusieron a la idea de admitir que la venta del cupón era una ocupación digna y deseable para los ciegos.

Posteriormente, se hará un repaso a cada una de las cuatro opciones. Se verá entonces que los líderes de la organización no podían rectificar los objetivos operacionales con el fin dar un empleo externo a la mayoría de los ciegos. La primera opción no fue, entonces, una opción

real. Tampoco les fue posible detenerse en la segunda opción, aunque algunos de ellos lo intentaron. No les fue posible porque los miembros de una incipiente oposición ya tenía opción de voz, y utilizaron esta opción para insistir en que los objetivos de la organización no se estaban cumpliendo. Muchos líderes además, aceptaron estas críticas, dado que ellos mismos no estaban satisfechos con la trayectoria que la organización había tenido que seguir. Habiendo un lenguaje común, una insatisfacción común, pudo originarse un debate muy rico sobre el papel que el cupón y el exterior habían jugado para impedir que la organización no hubiera cumplido con sus objetivos. Sin embargo, un sector de la organización, los vendedores, comenzó a dar una batalla silenciosa, buscando que los líderes de la organización empezaran a pensar que la venta del cupón no era tan distinta de otras ocupaciones y, sobre todo, que, en cuanto a su contenido, no era una ocupación indigna o que humillara a los ciegos. Para que cambiara ese modo de pensar intentaron dignificar su ocupación vía rentas. Consiguieron salarios más altos, pero no consiguieron, de momento, que su modo de pensar sobre la venta del cupón fuera compartido por los líderes de la organización, por lo que éstos se quedaron en la tercera opción. La organización, se decía, no hacía lo que debía hacer porque algo o alguien se lo impedía. Sin embargo, en poco tiempo, la organización cambió de escenario. Dejó de operar bajo la protección paternal del Estado y tuvo que actuar como una empresa en un mercado, además, fuertemente competitivo. En este nuevo escenario la situación crítica de los vendedores dentro de la organización cambió radicalmente y, situados en la coalición dominante, pudieron vencer y convencer, por lo que, a partir de entonces, la venta del cupón es una ocupación tan digna como otra cualquiera. En la última sección se hará, a modo de conclusión, una pequeña reflexión sobre la nueva estructura de objetivos y tipo de liderazgo que la organización adquirió una vez que pudo, finalmente, reconciliar su hacer y su decir.

1. Prejuicios contra los ciegos. Los dos estereotipos.

En las páginas introductorias del capítulo anterior se dijo que el objetivo de la organización era procurar a los ciegos un trabajo útil y productivo. Se fijó este objetivo como único modo de remontar los viejos prejuicios contra los ciegos, que llevaban a pensar que éstos eran inútiles para cualquier actividad laboral. Cabe ahora hacer una pequeña reflexión, recogiendo y ampliando aquélla hecha en el capítulo anterior, sobre el tipo y carácter obstinado

de ciertos prejuicios de la cultura occidental que animan a pensar de este modo. Esta pequeña reflexión ayudará a comprender por qué los líderes se obsesionaron tanto con la idea de que el único trabajo digno para los ciegos era un trabajo 'útil' y 'productivo,' y, así, a comprender la magnitud de las resistencias al cambio en la cultura de la organización.

Acercas de las actitudes y prejuicios de los videntes hacia los ciegos hay entre todos los autores que han estudiado este tema un consenso acerca del carácter contradictorio e inconsistente de estas actitudes. El consenso no es arbitrario o casual, porque después haberse aplicado distintos métodos de investigación absolutamente dispares, como el análisis de contenido de obras literarias donde aparece algún ciego, o cuyo protagonista o autor es ciego; el estudio de los resultados de cuestionarios; o el estudio de biografías escritas por los ciegos, etc; se ha mostrado que los ciegos, desde épocas precristianas, despiertan entre los videntes cierto tipo de actitudes muy dispares que van desde el temor y el rechazo hasta la máxima admiración y compasión; actitudes que, como se verá más adelante, hacen del ciego un ser que es, al mismo tiempo, más y menos que un hombre corriente.

Estas actitudes están formadas por dos estereotipos culturales que operan conjuntamente. Para dar nombre a estos estereotipos, Kirtley les ha llamado el del tipo Tiresias y el del tipo Edipo (1975, 83-84). Según el estereotipo de Tiresias, los ciegos poseen ciertas habilidades o poderes de adivinación mágicos o sobrenaturales, reforzados por el continuo estado de reflexión interior en el que están sumidos debido a su ceguera. Esta percepción extrasensorial, sin embargo, si bien les puede hacer más sabios, no les hace más felices, sino profundamente melancólicos. Los ciegos son seres que sin ver al resto de los hombres, conocen, por una suerte de percepción interior, sus debilidades, mezquindades y sus falsas ambiciones. Viviendo en el reino de la oscuridad y de las tinieblas, en un estado muy próximo al de la muerte, los ciegos conocen muy bien la precariedad de la vida, la fugacidad de los placeres terrenales, la imposibilidad de alcanzar el estado de felicidad, y la cercanía de la muerte. De esta forma, los ciegos despiertan sentimientos de respeto y admiración. Son seres venerables y sabios, de quienes es posible aprender algo y a quienes, en ocasiones, es conveniente pedir consejo.

Según el estereotipo de Edipo, la ceguera no es una enfermedad, sino un castigo divino que sufre el individuo porque sus padres o él mismo ha transgredido ciertas normas. La ceguera es un castigo, pero un castigo tan cruel que habría sido preferible la muerte. El que sufre este

castigo queda transformado en un ser absolutamente inútil, en un 'muerto viviente,' en un hombre incapaz siquiera de andar unos pocos pasos sin tropezar.⁵ Dada la enorme magnitud del castigo, el ciego merece la máxima compasión del resto de las personas. Pero, al mismo tiempo, el ciego es un resentido y un envidioso y hay que guardar la debidas distancias. No hay que olvidar que si el ciego ha sufrido un castigo tan cruel, es porque ha cometido una transgresión o pecado comparativamente importante. Pero peor aún, si era un ser malvado antes de quedar ciego, siendo ciego puede serlo más todavía, pues al no poder ver el sufrimiento de las personas, no conoce lo que es la compasión ni la gratitud.⁶

Ocurre que en la sociedad occidental los dos estereotipos coexisten, de tal modo que los ciegos son, al mismo tiempo, sabios y torpes, bondadosos y crueles (Lukoff 1972, 7).⁷ Y ocurre también que, en esta sociedad occidental, como frecuentemente se ha señalado, los ciegos son la 'aristocracia' de los minusválidos. Este 'privilegio' se debe a la compasión que despierta la ceguera, quizá por el funcionamiento activo del estereotipo del tipo Edipo, quizá debido a cierta ventaja estética de la ceguera frente a otras minusvalías que se manifiestan de forma más o menos desagradable o repulsiva (English 1977, 174). En cualquier caso, en el mercado de la filantropía, las organizaciones que venden el 'producto' de la ceguera son mucho más rentables que las que venden el producto de otras minusvalías más perturbadoras que la ceguera, como la esclerosis múltiple, la parálisis cerebral, o las paraplejas y tetraplejas (Kramer 1987, 243; Cohen 1972, 31; Kirtley 1975, 49; Monbeck 1973, 2; Scott 1969, 60-61).⁸ No es de extrañar, entonces, que

³ Dice el Mensajero a Edipo: "Sería preferible que ya no existieras a vivir ciego" (Sófocles, *Edipo Rey*, 1367-69, según la edición de Clásicos Credos, Madrid, 1981). Sobre el tema del ciego como un ser muerto en vida, Diderot mantenía que mientras nosotros "salimos de la vida como de un espectáculo encantador, el ciego sale de ella como de una calabozo: si nosotros sentimos más placer que él en vivir, convenid en que él tiene menos temor en morir" (1978, 31). También el poema de Milton, él mismo ciego, "Samson Agonistes," donde expresa explícitamente que la ceguera es un estado de muerte en la vida (Kirtley 1975, 62); o Ignacio, el protagonista de *En la ardiente oscuridad* de Buero Vallejo, para quien la ceguera no era otra cosa que la muerte, y sólo muriendo realmente podría un ciego recuperar su visión.

⁶ Por ejemplo Diderot pensaba que el delito que los ciegos más odiaban era el robo, porque mientras que ellos pueden ser robados fácilmente, ellos no pueden robar con la misma facilidad. El ciego, al faltarle un sentido, desarrolla, según la teoría del conocimiento empirista de Diderot, unas ideas distintas de las del resto de las personas, y así, también una ideas distintas sobre el bien y el mal, que les hace ser crueles (1978, 33-34). Véase también el carácter cruel del ciego en el *Lazarillo de Tormes*. Más recientemente, el "Informe sobre ciegos" de E. Sábalo *Sobre héroes y tumbas*, donde los ciegos personifican las fuerzas del mal.

⁷ También Blank, para quien "society is strongly ambivalent toward the blind, about whom the seeing have contradictory and paradoxical beliefs (...) The blind are both saints and sinners, pariahs and prophets" en Monbeck (1973, 19).

⁸ El privilegio de la ceguera frente a otras minusvalías también lo muestra el trato especial que se dio a los ciegos de guerra del bando republicano frente a otros mutilados de guerra 'rojos.' Así, Martínez de Bedoya ya recomendó a Tovar que la organización recogiera a los excombatientes republicanos que hubieran perdido la vista (Acta del CSC del 21 de Julio de 1939). Tovar no puso ningún reparo a esta recomendación, pues, para él, la ceguera unía a los que la sufrían por encima de cualquier disputa política. De esta forma, los mutilados republicanos ciegos, pero no otros mutilados, encontraron en la ONCE una organización que no sólo les podría garantizar un medio de vida, sino también cierto respaldo institucional frente a la posibilidad de que fueran represaliados. Tovar aún recuerda "aquel masón que vino de Zaragoza que me pidió un sitio en la ONCE porque sí no, lo mataban en su pueblo. Y otros muchos más" (Entrevista personal 29 Oct. 1990). Los otros mutilados de guerra republicanos, sin embargo, tuvieron que esperar hasta la Ley del 26 de Junio de 1980 para poder recibir algún tipo de compensación por su contribución a la defensa de la República. Sobre asistencia social a los mutilados de guerra del bando nacional, ver García

en una encuesta realizada recientemente en Italia, el 56% de los entrevistados opinara que, frente a la parálisis total o la deficiencia mental, la ceguera era la más grave de las minusvalías. Al responder al cuestionario sobre otras preguntas relacionadas con la ceguera, los entrevistados aparentaban mantener un tipo de valoraciones objetivas sobre la ceguera como 'enfermedad,' pero a lo largo de una serie de entrevistas en profundidad, se mostró hasta qué punto operan los estereotipos o prejuicios clásicos sobre los ciegos señalados anteriormente. Muchos entrevistados sentían miedo o malestar al mantener contactos con los ciegos porque éstos avivaban sus temores a la oscuridad y la muerte. El miedo, que provoca siempre cierta incapacidad para mantener relaciones abiertas o no distorsionadas, despertaba cierto sentimiento de culpabilidad, compensado con una inmensa compasión hacia los ciegos, al tanto que se les atribuía ciertas capacidades intelectuales o extrasensoriales superiores.⁹ Lamentablemente, no se han hecho en España estudios de actitudes hacia los ciegos tan completos como el que se hizo en Italia, pero no parece arriesgado decir que en este país operaba (y quizá sigue operando) el mismo tipo de estereotipos que en el resto de los países que comparten la cultura occidental.

Al menos esto es lo que sugirieron dos estudios empíricos. El primero es el que Vila Lence realizó en 1971, con el objeto de examinar la extensión de los tópicos culturales sobre los ciegos, que según él eran tres: el del ciego mendigo, el del genio, y el tópico de la compensación extrasensorial. Su estudio, sin embargo no es significativo, pues se repartió un cuestionario a una muestra no representativa de individuos que trabajaban en el PPO, en el Ministerio de Educación, en la Universidad Complutense, en la CTNE, etc. En cualquier caso, entre los individuos entrevistados, un 51 % expresaba que sentía pena, temor o compasión hacia los ciegos, y un 37% admiración (Vila Lence 1972, 78-79). Por otro lado, según el estudio número 1.090 del CIS, realizado entre Agosto y Septiembre de 1976 sobre una muestra representativa de los españoles mayores de 18 años, un 9% de los entrevistados creía que los ciegos sólo deberían casarse entre ellos mismos, un 6% no invitaría o dudaría en invitar a un ciego a una fiesta particular, el 36% pensaba que los ciegos deberían vivir en residencias especiales para ellos, y un 13% no mandaría, o no sabría si mandar a sus hijos a una escuela donde estudiara un ciego. Posiblemente, la

Laforga (1971) y Fernández Heras (1954, 164-174).

⁹ El estudio lo realizó el Instituto DOXA (1989) por encargo de la UCI, la Unión Italiana de Ciegos. Los cuestionarios se repartieron sobre una muestra representativa de 1.085 italianos mayores de 15 años. Para el estudio cualitativo, se realizaron 23 entrevistas en profundidad y se formó un grupo de discusión.

extensión de los estereotipos o los prejuicios contra los ciegos es mayor que la que indican las respuestas de los individuos que respondieron directamente al cuestionario, pero esto sólo podría haber sido comprobado a través de estudios cualitativos como el realizado por el Instituto DOXA en Italia. En cualquier caso, el estudio cuantitativo del CIS tiene completa validez metodológica. Que los dos estereotipos hayan estado presentes en la sociedad española no ha sido, sin embargo, puesto en duda por los mismos ciegos. Así, a modo de ejemplo, en 1954 se quejaba un ciego de que

o se nos considera como seres superdotados, como algo rayano casi, casi en la divinidad; o se nos cree incapaces para el desempeño de lo más normal. (BOONCE 39, 10)

Sobre la idea de la melancolía, otro de quejaba de que,

es inevitable que los que nunca han tenido contacto con los ciegos abriguen la creencia de que entre estos seres sólo podrá existir pesimismo, melancolía y cansancio de la vida (BOONCE 53, 5)^o

Durante el régimen franquista, el tratamiento que la prensa daba a los ciegos no hacía más que alimentar este tipo de estereotipos, lo que era constantemente objeto de réplica por la organización, que en ocasiones se veía en la necesidad de programar conferencias para contrarrestar esta imagen falsa de los ciegos.¹¹

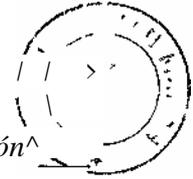
Dados estos dos estereotipos, sin embargo, parece que en la cultura occidental el predominante es el del ciego como un ser incapaz de hacer nada por sí mismo, absolutamente inútil, tanto que, al contrario que al resto de los ciudadanos, a los ciegos no se les puede pedir que trabajen o contribuyan al esfuerzo colectivo.¹² La imagen dominante es, entonces, la del mendigo ciego,

who usually appears in downtown sections of the city accompanying his plaintive singing on an accordion or some other instrument. He shows extreme gratitude for coins tossed into his tin cup; his appearance is pathetic; his manner of dress is easily caricatured. Such an individual is the focus of stereotypes which assumes that blind persons are endowed with special musical gifts and smiling disposition and are grateful for all help rendered. He also demonstrates by his role and demeanour that he is in need for help, which reinforces attitudes of sympathy and pity. (Hins 1950, 410).

^o Respecto al estereotipo Tiresias, la conferencia de José María Pemán ante los miembros de la Jefatura Nacional de la ONCE en 1943, puede ser un buen ejemplo. Ante una audiencia en la que se encontraban ciegos de guerra del bando nacional, Pemán no podía decir que sufrían su ceguera por haber sido pecadores, sino que optó por manifestar que la ceguera era una prueba a la que Dios sometía a algunos hombres para que todos los demás recordaran su inmenso poder y reflexionaran sobre la necesidad de ser buenos cristianos. Los ciegos habían sido tocados por la mano de Dios, y, así, se encontraban en inmejorables condiciones para conocer la obra divina, por lo que deberían estar agradecidos. Los ciegos, entonces, "en un mundo dominado por el sensualismo y la materialidad" podrían, dado su privilegiado contacto con lo sobrenatural y lo divino, enseñar al resto de los hombres el camino al Espíritu Santo (1944, 37).

¹ Ver en BOONCE, 43, 7; 44-45, 5, 47, 8; 60, 5; 64, 5; 67-68, 3; 79-80, 5; etc.

² Según Chevigny, él mismo ciego, "to the blind the world presents a face it turns to no other group on earth. Everyone else must struggle for his survival. The blind, however, need not want. Society, profoundly convinced of the utter helplessness of the man who has lost his sight, stands ever ready to help him." (1946, 77).



Que esta sea la imagen dominante no debe extrañar, pues si se considera al ciego incapaz de realizar cualquier tipo de trabajo y, por otro lado, despierta una enorme compasión, un ciego tomaría una decisión racional si intentara explotar aquellos prejuicios para convertirse en su propio 'empresario.' Sin embargo, como se ha visto en la introducción al capítulo tercero, los ciegos cultos menospreciaban la mendicidad como medio de vida para los ciegos. Según ellos, la limosna sólo contribuía a perpetuar la imagen que los videntes tienen acerca de la incapacidad o invalidez de los ciegos. La 'redención social' de los ciegos, según ellos, sólo podría venir incorporándolos a trabajos ordinarios y productivos, de tal modo que se pudiera manifestar palpablemente que éstos no son, ni unos inútiles, ni unos seres excepcionales, dotados de no se sabe bien qué tipo de capacidad de percepción extrasensorial.

La venta del cupón no podía contribuir, según ellos a destronar de la imaginación pública la falsa idea de la extrema inutilidad de los ciegos.¹³ Un ciego vendiendo cupones, no era muy distinto de su antecesor el ciego mendigo, pues además de explotar, como antes hacía el mendigo, la compasión de los transeúntes, no hacía nada productivo. La verdad es que durante los años 40 y 50 estas afirmaciones no iban muy desencaminadas. Muchos de los primeros vendedores de cupones eran, ellos mismos, antiguos mendigos, y cómo aquéllos, iban acompañados por lazarillos; 'cantaban' los números, como antes pedían limosna con voz lastimera; y vestían ropas viejas, con la idea de que con ello, les sería más fácil vender sus cupones. De ahí las continuas recomendaciones de Jefatura Nacional para que los ciegos vendedores no se presentaran ante el público "astrosos y harapientos," pues su propia imagen terminaba repercutiendo sobre la imagen institucional que pretendía ofrecer la organización (BOONCE 15. 5, también 40, 1).

Al contrario que los vendedores, las trabajadoras de la fábrica de caramelos de Madrid iban "ataviadas con pulquérrimas batas blancas y cofias" (BOONCE 4. 8). Estas sí que se aproximaban al objetivo que los líderes de la organización perseguían. Y, contra lo que pueda parecer, aquel objetivo no se basaba en ningún utopismo redentor, ni en ensoñaciones de ciegos iluminados. Por los años treinta, muchos ciegos de guerra italianos, franceses, alemanes, ingleses y norteamericanos estaban trabajando a pleno rendimiento y en igualdad de condiciones que el

¹³ Cabe pensar que la venta del cupón no hacía más que reforzar el estereotipo de Tiresias, según el cual los ciegos tienen poderes mágicos o de adivinación. Así, Starck, criticando que los ciegos españoles se dedicaran a la venta del cupón, observaba "une certaine corrélation avec la superstition suivant laquelle un aveugle qui délivre un billet de loterie rend plus pure, plus complete, la chance qui s'attache a chaque individu" (1973, 58).

resto de los trabajadores en la Fiat, la Siemens, la Renault, la Ford y otras grandes empresas; y por aquellos años, y como era de esperar, no pocos ciegos españoles pusieron sus esperanzas en la división del trabajo y la mecanización de la industria. El propio H. Ford, era una referencia constante en las revistas de ciegos de la época, pues este industrial, para contrarrestar las críticas sobre la sustitución de los trabajadores por máquinas, alardeaba de que con la mecanización de sus fábricas había podido crear más puestos de trabajo para ciegos que ciegos para ocuparlos.¹⁴

El país no se industrializó al ritmo que los líderes de la ONCE hubieran deseado y, además, durante la época Izquierda, como se ha visto en el capítulo anterior, tampoco se hicieron muchos esfuerzos para procurar a los ciegos empleos externos. De esta forma, a partir de los años 50 y 60, buena parte de los ciegos que terminaban su etapa escolar en algún colegio de la ONCE, así como antiguos trabajadores que se habían quedado ciegos tras sufrir un accidente laboral, se iban incorporando a la venta del cupón. Estos ya no eran antiguos mendigos reconvertidos a vendedores, sino ciegos que no deseaban (o no podían) depender de su familia o de alguna institución de caridad para poder subsistir. Este cambio en el origen social de los vendedores no hizo cambiar, sin embargo, la idea que los líderes de la organización tenían de la venta del cupón.

Aunque ya por aquellos años apenas había vendedores harapientos, la venta del cupón seguía siendo considerada entre los líderes de la organización una ocupación poco digna para un ciego. Muestra de esto es el artículo de Martínez Burgos citado en el capítulo anterior,¹⁵ o la suerte de 'mala conciencia' que los líderes de la organización mostraban frente a las organizaciones de ciegos de otros países. Así, por ejemplo, al remitir un informe sobre la situación de los ciegos españoles a un organismo internacional, los líderes de la ONCE advertían, aludiendo a la venta del cupón, que: "we are aware that this system of caring for the blind may not commend itself to many of our european colleagues" (Farrell 1956, 157). O aún más significativo, cuando Sotillos (1967) informó a otras asociaciones de ciegos sobre la situación laboral de los ciegos españoles, ni siquiera mencionó la venta del cupón. La razón es que no consideraba la venta una actividad laboral. De hecho, como se ha visto en el capítulo anterior,

¹⁴ En su artículo "La caridad y la ceguera," reproducido en Los Ciegos 82. Véase también el Boletín Oficial del Centro Instructor y Protector de Ciegos 19, 10-11, y Ford (1923, 124-129).

¹⁵ Cfr. p.53.

la Orden del Ministerio de Trabajo del 20 de Junio de 1959, terminó por excluir a los vendedores del régimen laboral.

Pero tampoco hay que pensar que los líderes de la organización despreciaran por completo la ocupación de la venta del cupón. A decir verdad, existía una gran ambivalencia. Por un lado decían que era una ocupación digna, pues a través de la venta del cupón muchos ciegos conseguían unos ingresos regulares ganados con sus propios esfuerzos, que era el primer paso para que recobraran su autoestima (Satrústegui 1967, 263). De esta forma, se quejaban a veces de la incompreensión de los videntes hacia los vendedores de cupones.¹⁶ Pero ellos mismos no eran mucho más comprensivos pues, a término seguido, mantenían que vender el cupón no era lo que debía de hacer un ciego, pues pregonando el cupón en las calles, los ciegos reforzaban la idea de que eran inútiles para el trabajo y de que vendían el cupón porque no servían para otra cosa.

El hecho es que a los prejuicios sociales contra la venta del cupón los líderes de la ONCE añadieron los suyos propios sobre lo que es y no es un trabajo adecuado y digno para los ciegos. Aún en los años 60 y 70 los líderes de la ONCE seguían aferrados a aquel ideal fordista de 'redención social,' que excluía toda posibilidad de reivindicar la plena dignidad de la ocupación de la venta del cupón. Así, durante la época Satrústegui, el programa más querido del plan Sotillos, antes que la escuela de telefonía o la de fisioterapia, era el Centro de Formación y Rehabilitación Profesional e Industrial.

La crisis industrial de mediados de los años 70 sirvió de punto de arranque para una reflexión interna que terminó por poner en cuestión lo que poco a poco empezaba a considerarse la 'utopía' fordista. Por estos años, la inmensa mayoría de los afiliados en activo de la organización vendía el cupón, y los parámetros económicos de la organización y del país dejaban poco espacio para albergar la esperanza de que en un futuro próximo la mayoría de los ciegos pudieran encontrar otro trabajo más digno; es decir, un trabajo útil y productivo.

¹⁶ "Y en cuanto a este pequeño escándalo que, de vez en cuando suele suscitar en almas pusilánimes la visión de un ciego que pasa el día a la intemperie vendiendo cupones, poco hay que decir (...) ¿cuántos hombres trabajan hoy en oficios que a nadie llaman la atención, que a nadie escandalizan, que a nadie mueven a compasión, arrastran por exigencias de su trabajo inclemencias peores?" Sánchez de Salamanca (1965, 25).

2. Crisis de la organización de los años setenta. Inviabilidad de la primera opción.

Se vio en el capítulo anterior cómo los cambios en la demografía de la ceguera hicieron que cada vez fuera más difícil cumplir con las cargas sociales que la organización había adquirido. Estas dificultades hicieron que el equipo Satrústegui, y el equipo de su sucesor, Jiménez Albéniz, terminaran por invertir los objetivos de la organización.¹⁷ Sin embargo, a pesar de la incorporación de un pequeño contingente de deficientes visuales a la venta del cupón, la situación económica de la organización en los años 70 no mejoró. La Figura 4.1 muestra el incremento porcentual anual de los pagos en pensiones y de los ingresos. Como se puede observar, las cargas sociales crecían más rápido que los ingresos, a pesar de las reformas del cupón, inefectivas, de 1976 y de 1979.

Dadas estas tendencias, la tónica forma de evitar la definitiva ruina económica de la organización era aumentar la productividad de los vendedores; esto es, aumentar la venta al 20%. La Figura 4.2 muestra la evolución de la venta al 20% respecto al total de la venta.

Hasta 1975 la venta al 20% aumentó. Esto es debido a que un vendedor que se limitara a vender su tope al 40%, rectificado según los salarios mínimos dictados por el gobierno, perdería poder adquisitivo a no ser que vendiera más cupones al 20%.¹⁸ A partir de 1976, sin embargo, la tendencia del aumento de la productividad se invirtió. La razón es que los vendedores, contagiados por el proceso de transición política y de movilización sindical de la España de finales de los setenta, comenzaron también a asociarse y a reclamar mejoras en sus condiciones de trabajo. Con huelgas, encierros, manifestaciones y asambleas, los vendedores consiguieron aumentos en su tope al 40% por encima del salario mínimo, y otras gratificaciones en metálico, por lo que los incentivos para la venta al 20% disminuyeron drásticamente. La Figura 4.3 muestra el aumento del tope obligatorio de cupones al 40% para un vendedor soltero y sin cargas. Contrastándola con la Figura 4.2 se puede comprobar que entre 1976 y 1978 existía una razón inversa entre la venta al 20% y los aumentos de los topes al 40%.

¹⁷ Jiménez Albéniz se hizo cargo de la organización en Enero de 1972. Como Satrústegui, Jiménez Albéniz era ciego de guerra, pero, al contrario que su antecesor, era una persona muy autoritaria. Se le ha mencionado anteriormente en el capítulo segundo, cuando el comandante de ingenieros y vocal del CSC, Blanco Valldepérez presionó a Tovar para que le nombrara Jefe de Administración de Jefatura, con el fin de controlar las cuentas y, así, el rumbo de la organización (cfr. p. 23). Tovar pudo eludir las presiones del comandante Blanco, pero cuando él mismo fue desposeído del cargo de Jefe Nacional, Jiménez Albéniz no encontró obstáculos a su carrera política dentro de la organización.

¹⁸ De 1970 a 1975 el salario mínimo aumentó un 60%, mientras que el índice de precios al consumo experimentó una subida acumulada del 65,5%.

Figura 4.1

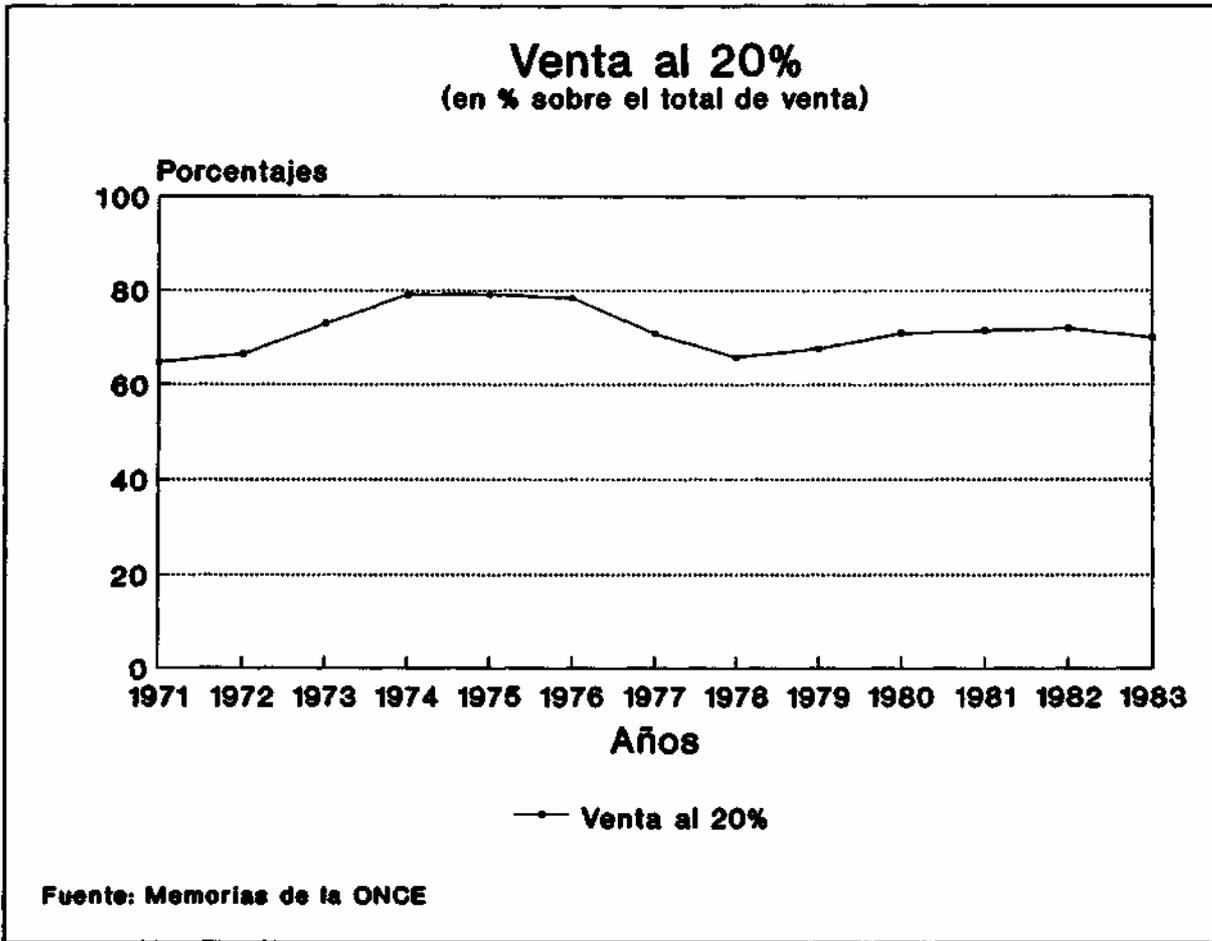


Fuente: Memorias de la ONCE

El aumento de la venta al 20% a partir de 1979 que muestra la Figura 4.2 se debió a la reforma del cupón. El precio del cupón subió de 10 a 25 pesetas a partir del 1 de Mayo de aquel año, y el premio mayor alcanzaba las 6.250 pesetas. Aquella reforma hizo que el cupón fuera un producto un poco más atractivo, por lo que al vendedor le resultaba más fácil vender antes su tope obligatorio al 40%. Si decidía vender el mismo número de horas, vendía más cupones al 20%. El último tramo de la curva de la Figura 4.2 muestra que algunos vendedores lo hicieron así.

Pero como refleja la Figura 4.1, este aumento de la venta al 20% no fue capaz de detener la decadencia económica de la organización. En suma, durante estos años la preocupación de los líderes no podía ser, entonces, la de procurar a sus miembros un trabajo útil y productivo, sino la de garantizar el futuro y viabilidad de la organización. Y para ello, lo que la organización necesitaba no era que sus miembros dejaran de vender el cupón, sino todo lo contrario: que los ciegos vendieran más cupones.

Figura 4.2

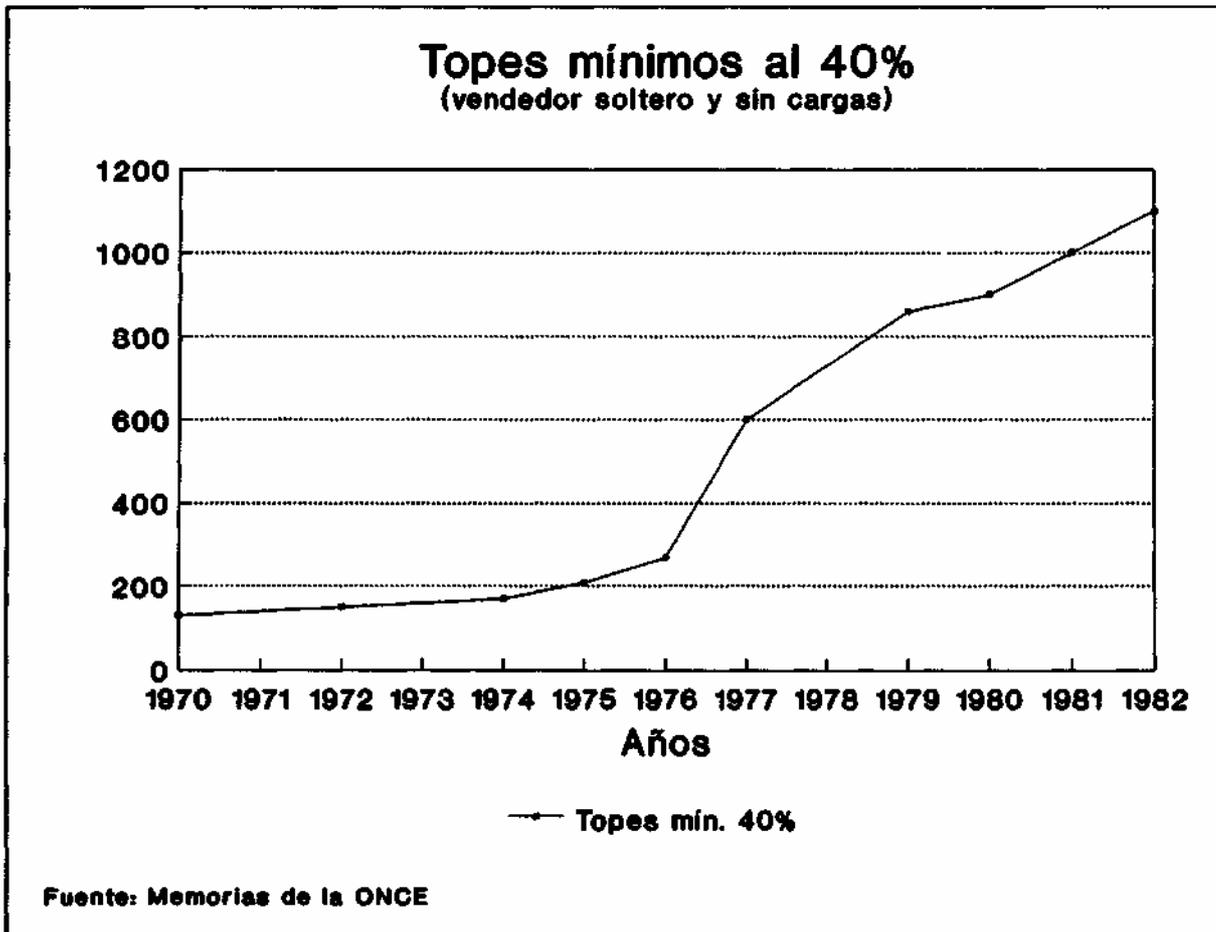


Por otro lado, la mala situación económica del país ensombrecía aun más las perspectivas de que los ciegos pudieran abandonar la venta del cupón. En 1981 la tasa de desempleo ya alcanzaba el 13,5%, y no había síntomas de recuperación. Hasta ese mismo año, y desde 1974, más de 70.000 pequeñas empresas habían presentado expedientes de regulación de empleo, cerca de 4.000 suspensión de pagos, y otras 800 terminaron por cerrar (González 1985, 39), entre ellas el mismo taller del Centro de Formación y Rehabilitación Profesional Industrial. Dada esta situación, era extraordinariamente difícil que la organización pudiera conseguir un empleo externo a sus afiliados. Todo lo contrario, como efecto de la crisis económica, aquellos ciegos que perdieron su empleo externo se incorporaron a la venta del cupón.¹⁹

Por último, y no menos importante, la crisis industrial animó una reflexión sobre el carácter de los avances tecnológicos en los métodos de producción industrial. El paradigma

¹⁹ Además, del conjunto de la población trabajadora del país, los ciegos debieron de ser los primeros en perder su puesto de trabajo, pues si dentro de la ONCE, y durante toda la década de los setenta, existía una tendencia constante a la disminución del número de vendedores, el único año donde se invirtió esta tendencia fue en 1975 (BIONCE 3, 4).

Figura 4.3



fordista de 'redención social' de los ciegos, basado en la bondad del progreso tecnológico, comenzó a entrar en crisis en estos años. Ya se comentó en el capítulo anterior que otras empresas automatizaron las tareas que realizaban los operarios ciegos en las fábricas de caramelos y de lejías de la organización, por lo que éstas dejaron de ser competitivas y tuvieron que cerrarse. Sin embargo, la organización tardó más de una década en reconocer que los avances en la mecanización industrial pudieran obstaculizar el ingreso de los ciegos en el mercado ordinario de trabajo. El fracaso de las fábricas de caramelos y de lejías podía ser justificado por multitud de razones, como la de la mala elección de la actividad comercial, o la mala gestión empresarial (Villagrán 1977, 24), pero a finales de los años setenta, con el debate sobre las nuevas tecnologías que la crisis industrial había generado, pudo ser posible que los ciegos empezaran a reflexionar sobre el carácter bifronte del progreso tecnológico en la industria.

Hasta entonces sólo se percibía la cara bondadosa de la tecnología. Al fin y al cabo, fruto de los avances tecnológicos había sido el libro hablado, el optacón, o el 'stenokay,' que podían

facilitar la incorporación de los ciegos al mercado de trabajo.²⁰ A finales de los años setenta, sin embargo, pudo abrirse paso una visión mucho más escéptica sobre el progreso tecnológico. La innovación tecnológica estaba empezando a afectar a algunas profesiones 'clásicas' de los ciegos, como la de telefonista, debido al abaratamiento de la instalación de las líneas directas y a la introducción de nuevas centralitas más sofisticadas (BIONCE 69. 7). Pero peor aún, al contrario que en las décadas anteriores, los nuevos contingentes de ciegos eran personas ya bastante maduras. En la década de los setenta el 50% de los nuevos afiliados eran mayores de 50 años.²¹ Con este material humano se reducían enormemente las posibilidades de éxito en la rehabilitación profesional o en el reciclaje en alguna de las profesiones de los ciegos. Un éxito que, por lo demás siempre sería precario, dada la posibilidad de que por factores que la organización jamás podría controlar, como los ciclos económicos o la incorporación de nuevas tecnologías al puesto de trabajo, pudieran perderse los empleos para los que los ciegos hubieran sido rehabilitados o reciclados. Al fin y al cabo, las estadísticas de otros países occidentales eran muy elocuentes.

En resumen, la preocupación inmediata por asegurar la viabilidad de la organización ante el crecimiento constante de sus cargas sociales, los efectos de la crisis industrial sobre el empleo, y las incertidumbres sobre la posibilidad de rehabilitar o reciclar profesionalmente a un contingente de ciegos cada vez más envejecido, dejaban poco espacio para pensar que la organización podría, alguna vez, ofrecer a la mayoría de sus miembros un trabajo distinto de la venta del cupón.

3. Imposibilidad de negar que la organización no estaba cumpliendo sus objetivos.

La organización, parecía evidente, no había conseguido sus objetivos, pues la gran mayoría de los afiliados vendían el cupón y no parecería que podrían dejar de venderlo en un futuro próximo. Ante esta situación, algunos líderes intentaron encontrar un criterio que fuera aceptado por una mayoría de los afiliados, que mostrara que la organización, contra todo lo que pudiera suponerse, estaba cumpliendo sus objetivos.

²⁰ El optacón es un aparato que reproduce los textos de imprenta a la signografía braille. Fue introducido en España en 1977 (BIONCE 18. 14; El País. 27 de Mayo de 1977). El Stenokay, introducido en este país a principios de los ochenta, es un aparato de estenotipia adaptado para los ciegos.

²¹ Ya, 27 de Julio de 1972, El País. 6 de Julio de 1977, Iglesias (1979, 126).

El criterio que propusieron para medir el grado de eficacia de la organización se puede llamar el criterio de los costes de oportunidad. Según este criterio, se trataba de mostrar que los ciegos vendían el cupón porque, teniendo la oportunidad de obtener una beca de estudios para ingresar en la universidad o para obtener un título en alguna de las profesiones 'clásicas' de los ciegos, la mayoría de los afiliados optaban por la venta dado que, o bien no deseaban esforzarse, o bien la venta del cupón les resultaba social y económicamente atractiva.²²

Este criterio no fue aceptado ni por gran parte de los líderes de la organización, ni por una contra-élite que emergió a principios de los años 70, y que a partir de 1975 ya tenía oportunidad de opinar libremente. La respuesta al criterio de los costes de oportunidad la expresa, de forma simple, un miembro que aquella élite en la oposición:

se ha podido leer y oír en la propaganda oficial de la ONCE que la venta del cupón, tal como hoy se practica, se adecúa perfectamente a la psicología del invidente, al tiempo que es una actividad de su agrado, dada la gran libertad y movilidad que le proporciona. Tal supuesto es inexacto: diríase que el privado de vista, según eso, tiene espíritu buhonero y bohemio, cuando es precisamente lo contrario: anhela realizar un trabajo útil y considerado socialmente como digno (Villagrán 1977, 31. Sub. mío).

El hecho es que tanto para gran parte de los líderes de la organización como para la oposición, la venta del cupón seguía siendo a una ocupación, como poco, no deseable para los ciegos. De esta forma, tanto unos como otros rechazaron el criterio de los costes de oportunidad y, así, con un lenguaje común, fue posible que los miembros de la organización se embarcaran en un debate público e interno, en unos momentos, además, en que había material más que suficiente para reflexionar sobre la posibilidad de alcanzar, algún día, los objetivos de la organización.

4. El debate sobre el cupón y los fines de la organización.

El debate se prolongó durante los años de transición democrática de la organización (1975-1981), y, como era de esperar, se centró en la explicación del divorcio entre lo que la organización había pretendido conseguir (un trabajo digno para la mayoría de los ciegos), y lo

²² Así, cuenta el Delegado Provincial de Oviedo el "caso de vendedor de cupón que ejerció una actividad profesional individual antes de perder la vista y no ha deseado ingresar en el cuerpo de funcionarios de la organización ni en los cuadros de profesores de nuestros colegios por encontrarse plenamente satisfecho regentando un quiosco para la venta del cupón." (*BIONCE* 17, 9-10). También *El Alcázar*, 4 de Agosto de 1977, donde Jiménez Albéniz mantenía que los que "los que no desean realizar esta labor [vender el cupón] son habilitados para el ingreso en diferentes puestos de la industria, así como se dispone de suficientes becas para el personal que quiere realizar estudios medios o superiores."

que había conseguido (que el 85% de los afiliados en activo vendiera el cupón). El debate se sostuvo en foros internos, como el "Symposium sobre la problemática laboral y de empleo de los deficientes visuales," en la revista oficial de la organización (el Boletín Informativo de la ONCE), y también en revistas habladas, semioficiales pero toleradas, como Serco. Cambioll. o Ej Cosmófono.²³ Se discutió, además, en foros externos a la organización, como las Jornadas convocadas por la asociación ARCE, en Cataluña; pero también en asambleas, encierros, manifestaciones y huelgas de vendedores, profesores y estudiantes. El debate, además de hacer emerger las opiniones e ideas encontradas sobre el pasado y el futuro de la organización, tuvo la virtualidad de servir de tamiz para la selección de los jóvenes líderes de la oposición.

En este debate se manifestaron dos grandes tendencias. A un lado del espectro se situaban los líderes de la organización que no habían aceptado el criterio de los costes de oportunidad. A estos se les llamó 'conservadores democráticos,' y su postura era la siguiente: Ante la crisis industrial, era sencillamente impensable que el Estado pudiera ayudar a los ciegos a resolver los problemas de la organización. En un período de recesión económica, las administraciones públicas debían hacer frente a nuevos gastos sociales, y, por otra parte, el gobierno siempre sería reacio a ofrecer ayudas a los ciegos cuando el resto de minusválidos estaban en peor situación que ellos.

Los conservadores democráticos no estaban satisfechos con el pasado de la organización. La ONCE no había sido capaz de cumplir sus objetivos, aunque de esto no eran responsables los ciegos, sino los videntes, que, a pesar de los programas de formación profesional que se impulsaron a partir de la época Satrústegui, habían colaborado poco en la colocación de los ciegos en empleos ordinarios. Pero ahora no era tiempo de lamentaciones pues, como decía el Jefe de Enseñanza de Málaga, que se hubiera podido hacer más en rehabilitación profesional "es cosa que nunca se sabrá" (BIONCE 3. 4). De lo que se trataba en este momento era de superar la crisis económica de la organización y asegurar las pensiones de sus afiliados, y para ello había que explotar el único recurso económico de la organización: el cupón.

²³ Tanto del Symposium como de la creación de algunas revistas críticas hacia la organización, fue responsable la TBAU (Tutoría de Becarios y Asesoría Universitaria). Dentro de la TBAU funcionaba un Consejo de Becarios, creado a finales de los años 70 (apéndice 2º a la circular 548). El Consejo estaba compuesto de 6 miembros, elegidos anualmente entre los becarios de la organización mayores de 18 años, que debían informar sobre las necesidades de financiación y de material de los becarios. También sirvió de punto de encuentro de jóvenes universitarios, algunos de los cuales ocuparían posteriormente puestos de máxima responsabilidad en la organización.

El cupón, reconocían, no era capaz de satisfacer las aspiraciones de los ciegos, muchos de los cuales deseaban, según las palabras del Jefe de la Sección de Trabajo, "desempeñar un trabajo de mayor utilidad social." (González García 1982,481). Lo ideal sería que sólo vendieran cupón los ciegos más incapacitados, o los que no deseen esforzarse por conseguir un empleo externo, pero como eso no era posible debido al aumento del desempleo en el país, había que seguir vendiendo cupón. Pero el cupón, mantenían, si bien no era una ocupación deseable para los ciegos, tampoco era totalmente indeseable, pues, si "no es satisfactoria la imagen de un ciego vendiendo cupones, (...), esta imagen es más satisfactoria que la de un ciego encerrado en su casa" (El País. 2 de Marzo de 1977). El cupón había cumplido y estaba cumpliendo una importante labor social, y eso era lo que hacía de la venta del cupón una ocupación digna. Sin embargo, reconocían, la venta del cupón, por su propio contenido, aunque no por su función social, poco dignificaba al ciego, pues le hacía aparecer ante el resto de la sociedad como un ser inútil o inválido, un ciudadano de segunda fila, incapaz de realizar otro trabajo. La venta del cupón, además, invalidaba los éxitos profesionales de otros ciegos, pues para el común de la sociedad "cupones y ciegos son sinónimos: se compran ciegos, tocan los ciegos y sale premiado el número de los ciegos" (González García 1982, 471). Pero tampoco había que hacer demasiado caso a lo que la sociedad piensa de los ciegos y del cupón, pues si la mayoría de la población considera que los ciegos no están capacitados para realizar un trabajo productivo en igualdad de condiciones que los videntes y, por otra parte, cree que lo que puede hacer, vender cupón, es algo que no debería hacer porque es indigno, ¿qué opciones le deja?²⁴

Al otro lado del espectro se situaban los que fueron llamados los progresistas. La postura de los progresistas era distinta en cuanto al lugar de la responsabilidad por no haberse alcanzado los objetivos deseados, pero coincidía con la de los conservadores democráticos con respecto a la indignidad de la ocupación de la venta del cupón. Pensaban los progresistas que, en efecto, era posible que los prejuicios de los videntes contra los ciegos hubieran dificultado la colocación de los ciegos en empleos más dignos que la venta del cupón, sin embargo, mantenían que esos prejuicios existían porque la organización no había acometido los esfuerzos necesarios para educar al resto de la sociedad sobre las posibilidades laborales de los ciegos. Por el contrario,

²⁴ Efectivamente, según la encuesta del CIS ya citada anteriormente, el 81 % de los españoles consideraba que los ciegos no podrían o les sería muy difícil conseguir un empleo ordinario. Al mismo tiempo, un 70% pensaba que deberían ganarse la vida con un empleo ordinario.

a la organización le convino mantener aquellos prejuicios, pues de esta forma se podían vender más cupones. No era culpable la sociedad, sino los ciegos, que inventaron el cupón. La venta del cupón pudo ser una opción válida para los años 40 y 50, cuando había que dar una ocupación a antiguos mendigos, pero en los años 70, dado el progreso industrial y moral del país, debía considerarse superada aquella fórmula (Villagrán 1979, 136; Vicente Mosquete 1979, 117). El cupón desincentivaba todo esfuerzo de los ciegos por remontar las dificultades que la sociedad le impone (Lucerga y Vicente 1981, Lorenzo 1978); pero no sólo de los ciegos, sino también de la organización, que ha terminado convirtiéndose en una fábrica de vender cupones, y no en una organización que defienda los intereses y los derechos de los ciegos (Villagrán 1977, 33). Lo que debía hacer la organización de ciegos era volver a los principios para los que fue creada; es decir, reducir el cupón a una minoría de ciegos incapacitados, o en espera de su primer empleo, y prohibir la venta a los que teniendo un trabajo ordinario, renuncien a él para vender el cupón (Vicente Mosquete 1978, Martín 1978). La venta del cupón, entonces, debía ser una actividad marginal dentro de la organización, que debería empeñarse en un amplio programa de formación profesional, aprovechando el cambio de actitud y la nueva legislación del Estado respecto al problema de los minusválidos.²³ Cabría incluso negociar con el Estado el intercambio del privilegio de la venta del cupón por el apoyo al empleo de los ciegos en las administraciones o empresas públicas, pues de otro modo, la organización no seguiría siendo más que una

²³ Esta nueva legislación arranca con el Decreto del 22 de Agosto de 1970 sobre empleo de trabajadores minusválidos. En este decreto se define por primera vez la condición legal de minusválido, y se establece un cupo de reserva obligatorio de un 2% para las empresas con más de 50 trabajadores. Sin embargo, en el Decreto no aparecen disposiciones sancionadoras, sino sólo incentivos a los empresarios en forma de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

La Orden del 24 de Noviembre de 1971 reguló el funcionamiento del SEREM (Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos), cuya creación fue prevista en el Decreto anterior. El SEREM estaba vinculado a la Dirección General de Seguridad Social y sus funciones eran las de promover la rehabilitación médica y laboral de los minusválidos después de calificarlos como tales. En 1973 comienzan a funcionar las Unidades de Valoración del SEREM, cuyo objetivo era otorgar o no la condición oficial de minusválido. Es necesario recordar aquí que el líder más carismático de los progresistas, Vicente Mosquete era técnico funcionario del SEREM por oposición.

En 1974 tiene lugar la Conferencia Minusval 74, en la que el gobierno, con gran aparatosidad propagandística, reúne a especialistas en rehabilitación y asociaciones de minusválidos para discutir sobre la materia. La Conferencia emitió un informe en el que se pedía que se aumentaran los incentivos a los empresarios a fin de que cumplieran con la reserva obligatoria, pero no solicitó la creación un sistema de seguimiento ni de penalización.

El 9 de Diciembre de 1975 la ONU hizo pública su Declaración de los Derechos de los Minusválidos, que fue suscrita por el gobierno español. Así, en Noviembre de 1977 se crea en el Congreso una Comisión Especial para el estudio de los problemas de los minusválidos. Esta nueva mentalidad llega incluso al espíritu de la Constitución, en cuyo su art. 49 se lee que "los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que (...) ampararán para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos."

Por Real Decreto-Ley del 16 de Noviembre de 1978 se crea el INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales), como entidad gestora de la Seguridad Social, que se dedicaría a la asistencia social de los minusválidos, incluyendo también la promoción profesional y la política de empleo.

Finalmente el 14 de Octubre de 1981, Año Internacional del Minusválido, empezó a debatirse en el Congreso la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), que fue aprobada, finalmente, el 7 de Abril de 1982. La LISMI abarcaba todos los aspectos de la integración social de los minusválidos, desde la rehabilitación médica hasta la política de empleo, pasando por una regulación de las pensiones asistenciales. Sobre el proceso de elaboración de la LISMI ver "Libro Blanco" de las Minusválidas... 197-239 y BEDSS 20. 33-38.

organización benéfico-asistencial que, debido al avance en la conciencia social de los españoles respecto a los derechos de los minusválidos, terminaría siendo rechazada y situada en los márgenes de la vida del país. En resumen, el indicador de que la organización se adecuaba a su tiempo y cumple con sus objetivos sería la reducción del número de vendedores (Vicente Mosquete 1978).

5. Las opiniones de los vendedores y la dignificación vía rentas. La tercera opción.

Tomando en cuenta las manifestaciones públicas de los vendedores vertidas a la prensa con ocasión de un encierro o una manifestación, se podría pensar que éstos defendían mayoritariamente el discurso de los progresistas y, así, la desaparición del cupón.²⁶ En realidad, esto no era así. En 1978, el equipo ARCE realizó una encuesta a una muestra de los afiliados de Barcelona y Gerona entre los 15 y 35 años.²⁷ La mayoría de ellos (80%) vendía el cupón. Al ser preguntados "¿estás contento con tu trabajo?," un 56% de los vendedores de cupón respondían "mucho" o "bastante," un 20% "poco", y un 22% "nada." A un 48% de los vendedores les gustaría cambiar de trabajo, el resto (24%) no lo deseaba, o "depende" (28%), pero más del 90% de ellos prefería trabajar a vivir de una pensión. Otra encuesta diseñada por una asistente social y distribuida entre los vendedores de Gijón ofrecía resultados similares. El 100% de los vendedores consideraban que ganaban "lo suficiente" con la venta, por lo que cabe deducir que, al menos los vendedores de Gijón estaban económicamente satisfechos. A la pregunta "¿está usted satisfecho con la venta del cupón?" el 73% respondía afirmativamente, pero un 46% del total de los vendedores estaría dispuesto a cambiar de ocupación aun ganando menos.

No sería posible, a partir de estas encuestas, determinar exactamente el grado de satisfacción en el trabajo de los vendedores porque las muestras no son de ámbito nacional, porque tampoco hay datos para contrastar si son representativas de cada uno de los lugares en que se realizaron y, sobre todo, porque no es posible saber a qué responden los vendedores

²⁶ Ver, por ejemplo *El País*, del 13 de Abril de 1977, donde un vendedor mantenía que "nosotros estamos traumatizados por la venta del cupón." Del mismo periódico, y con manifestaciones semejantes, el 17 de Diciembre de 1976, el 27 de Febrero y el 2 de Marzo de 1977, el 7 de Febrero y 25 de Agosto de 1978, y el 17 de Enero de 1982. Las asociaciones de padres de niños ciegos, que surgieron en la década de los 70 para favorecer la escolarización de sus hijos en colegios ordinarios a fin de evitar su internamiento en los colegios residenciales de la ONCE, también se manifestaron en contra de la venta del cupón, ocupación que no deseaban para sus hijos. Ver Delgado y Roura (1978, 25) y Moriche (1981, 106).

²⁷ ARCE era una asociación catalana de ciegos y profesionales que perseguía la integración social de los ciegos y que se opuso con firmeza a la venta del cupón como solución ocupacional para los ciegos. Algunos de sus miembros estaban vinculados al colegio especial de sordomudos y ciegos que la Caixa tenía abierto en Barcelona desde principios de siglo. Dos de sus miembros abrieron la primera escuela española de telefonía para ciegos, y contaban con el apoyo de las instituciones catalanas.

cuando se les pregunta si están "contentos" o "satisfechos" con su ocupación.²⁸ Sin embargo, con las necesarias cautelas, se puede decir que no había indicios de que la mayoría de los vendedores aborreciera su ocupación, tal como algunos de ellos solían expresarse al ser entrevistados por los medios de comunicación. Con este tipo de declaraciones, lo que éstos últimos hacían era, posiblemente, jugar a una ceremonia de la confusión con el fin de aumentar la presión externa sobre la organización para abreviar el prolongado proceso de democratización de la ONCE y para que ésta satisficiera sus reivindicaciones salariales.

Los que no estaban satisfechos eran los promotores de las encuestas con sus resultados. Estos elaboraron los cuestionarios a partir de un prejuicio, y esperaban confirmar que los vendedores compartían masivamente sus propios prejuicios contra la venta del cupón. Este prejuicio lo formula explícitamente la autora del estudio sobre los vendedores de Gijón, al mantener que "el cupón como forma de trabajo es un juego de azar, lo que supone que el trabajo no es productivo ni satisface el deseo de toda persona de ser útil" (Iglesias 1979, 164), y aparece repetido en multitud de escritos y declaraciones de los ciegos y videntes que pensaban del mismo modo que los progresistas.²⁹ Como los resultados de los cuestionarios no coincidieron con sus expectativas, se acudió a las tesis del autoengaño de los vendedores y al juicio de la autoridad. Los vendedores no rechazaban masivamente la venta del cupón o bien por una suerte de falsa conciencia, o bien porque no querían reconocer, al operar ciertos mecanismos psicológicos de defensa, que lo que hacían era algo inútil además de indigno; pues sobre la indignidad de la venta estuvieron de acuerdo los participantes del I Symposium sobre la problemática laboral de los ciegos, es decir, "medio centenar de titulados ciegos, y varios expertos procedentes de

²⁸ Los datos de la primera encuesta en Riera (1978), los de la segunda en Iglesias (1979, 184-185). Otro cuestionario enviado a trabajadores ciegos con profesiones distintas de la venta del cupón sugiere que a un 17% le habría gustado que la ONCE les hubiera facilitado el aprendizaje de una profesión distinta de la que ellos realizaban, por lo que se puede deducir que también entre estos trabajadores había un porcentaje de insatisfechos o no contentos con su trabajo (García Duran 1978). Sin embargo, no se pueden hacer comparaciones estrictas porque la pregunta a la que un 17% responde de esta manera es distinta a la de los dos cuestionarios anteriores y, sobre todo, no aparece ningún dato sobre el método de selección de la muestra, nivel de confianza, etc. En cualquier caso, haciendo abstracción de los problemas de representatividad de las dos muestras de Riera e Iglesias, y haciendo la suposición de que se puede medir la falta de satisfacción en el trabajo a través del porcentaje de los que desearían abandonar su puesto de trabajo, los vendedores ciegos estaban más insatisfechos con su ocupación que el resto de los trabajadores industriales del país. En efecto, según la encuesta EASI, entre el 61 y el 73% de los trabajadores industriales deseaba permanecer en su puesto de trabajo (Pérez Díaz 1980, 134), mientras que entre los vendedores ciegos, este porcentaje alcanzaba un poco más de la mitad de los trabajadores. En todo caso, por problemas metodológicos, las comparaciones sobre la satisfacción en el trabajo entre distintas ocupaciones siempre serán problemáticas. Al respecto, Tezanos (1987).

²⁹ Así, por ejemplo, Cuéllar mantenía que la venta del cupón, a muy poca distancia de la mendicidad profesional, "es un 'trabajo' marginal, segregador, e insatisfactorio, tanto por razones intrínsecas como por razones extrínsecas" (1978, 68).

instituciones dedicadas a la rehabilitación de minusválidos, así como personal de la ONCE capacitado en la materia como Asistentes Sociales, maestros, etc" (Iglesias 1979, 144).³⁰

Los vendedores sabían que su ocupación tenía muy poco prestigio social, pero no a pocos de ellos les molestaba que éstos de lo recordaran sus 'hermanos' ciegos.³¹ Este recuerdo, sin embargo, había sido estimulado por los vendedores más descontentos y por algunos medios de comunicación externos a la ONCE, que sugerían la idea de que la organización 'explotaba' a los ciegos pues, ya por medios directos o indirectos, les obligaba a ejercer la venta del cupón (El País. 5 de Octubre de 1978), que no era sino un trabajo "vejatorio y propio de un país subdesarrollado" (El País. 2 de Marzo de 1978). Sin embargo, aunque los mismos vendedores no fueron capaces de zanjar la cuestión sobre la dignidad o indignidad de la venta del cupón, sí fueron capaces de dar señales sobre el modo en que ellos entendían el problema.

Los líderes de opinión conservadores democráticos y progresistas hablaban de 'los ciegos,' o de las aspiraciones de 'los ciegos' de encontrar una ocupación digna y productiva. Los vendedores no hablaban de 'los ciegos,' sino de ellos mismos. Y tenían dos datos. El primero, que conocían muy bien, era las escasas posibilidades que tenían de encontrar un trabajo distinto de la venta del cupón. El segundo era que la venta del cupón carecía de todo prestigio social. Ahora bien, también sabían que el resto de la sociedad tenía varios indicadores para medir el prestigio social de una ocupación, y uno de ellos era el salario.

A modo de compensación, entonces, presionaron para obtener unos ingresos más altos y, tal como muestra la Figura 4.3, lo consiguieron. Desde 1976 a 1983, el importe de las comisiones de los vendedores aumentó un 256%, que suponía un aumento porcentual mayor que el de los ingresos de la organización en una etapa en que ésta estaba atravesando grandes dificultades económicas. Pero lo que deseaban los vendedores de cupones no era sólo salarios altos, sino obtener unas condiciones de trabajo lo más semejantes al resto de los trabajadores

³⁰ No hay que subestimar la fuerza del juicio de autoridad. Meyer (1981) ha señalado que entre lo que se puede llamar la comunidad de los ciegos, los ciegos con profesiones liberales, o profesionales-ciegos, son los más sensibles a los estereotipos culturales que los que se pueden llamar ciegos-profesionales; esto es, aquellos ciegos que trabajan en una organización de ciegos porque son ciegos. Las opiniones de los primeros sobre los problemas de la ceguera son, según Meyer, escuchadas y recibidas con aprobación por los segundos, para quienes el reducido grupo de profesionales-ciegos funciona como una élite de opinión entre la comunidad de los ciegos. Así, los ciegos-profesionales están recibiendo continuamente mensajes emitidos por los profesionales-ciegos sobre la urgencia de que intenten remontar su minusvalía para superar los estereotipos que afectan a la comunidad de los ciegos; estereotipos que, como se ha dicho, preocupan y dañan mucho más a los segundos que a los primeros.

³¹ Efectivamente, según se desprende de la encuesta de Riera (1978, 62), los fisioterapeutas, telefonistas, y otros ciegos profesionales consideraban que la venta del cupón era la ocupación menos deseable para un ciego. Parece, entonces, que la idea de los conservadores democráticos acerca de que la venta era digna porque cumplía una función social, no era ni siquiera aceptada por los ciegos que habían podido estudiar y encontrar otra ocupación gracias al esfuerzo de los que vendían cupones.

videntes que les sirvieran para poder intentar establecer comparaciones con ellos. Así, a pesar del dramatismo de sus quejas y de la causticidad con que los medios de comunicación las presentaban, las movilizaciones de los vendedores durante los años de transición democrática de la organización se centraron en conseguir unas mejores condiciones de trabajo. Pedían el ingreso en la Seguridad Social, el reconocimiento de su categoría de trabajadores por cuenta ajena, como "agentes vendedores," que la Orden de 1959 les había negado. Pedían que la percepción de los trienios y de las compensaciones por cargas familiares fuera en metálico, y no en cupones, como se venía haciendo desde que la organización se creó. Pedían también poder retirar los cupones sin pagarlos por adelantado; el fin de los "enchufismos" en la asignación de los quioscos y, sobre todo, la democratización de la organización; es decir, voz para poder expresar su punto de vista ante los creadores de opinión dentro de la organización, muchos de los cuales nunca habían vendido el cupón. Así, los vendedores de Gijón, al ser preguntados sobre los cambios que habría que introducir en la organización, se referían mayoritariamente a la reforma democrática de la ONCE, en segundo lugar, a las reformas en materia de cupón y sólo en tercer y último lugar, a reformas en la política de empleo (Iglesias 1978, 187). No es de extrañar, entonces, que tras el primer congreso de asociaciones de vendedores éstos declararan que

hemos aceptado el cupón, al menos por el momento, pero pensamos que es fundamental humanizar su venta y buscar otros caminos laborales" (El País, 13 de Abril de 1979).

A modo de recapitulación, pues, un sector de opinión dentro de la organización, los conservadores democráticos, mantenía que el exterior había sido el responsable de que la organización no hubiera conseguido alcanzar sus objetivos. Esta opinión era discutida por otro sector de la organización, los progresistas, que culpaban al cupón mismo del hecho de que la organización no hubiera conseguido crear puestos de trabajo dignos para la mayoría de los ciegos. Sin embargo, frente a los creadores de opinión de uno y otro lado, los pretendidamente perjudicados, los vendedores de cupón, estaban dando señales sobre cómo solucionar aquel nudo gordiano, según el cual ni era posible encontrar trabajo fuera de la organización, ni era deseable que los ciegos vendieran cupones. Para los vendedores de cupón, la opción era dignificar las condiciones de trabajo, para así eliminar de esta ocupación los rasgos que más la asemejaban a la mendicidad y, aumentar sus salarios, con el fin de obtener un status social, vía rentas, un poco más elevado.

Dados estos estados de opinión, el 19 de Enero de 1981 se celebraron las primeras elecciones democráticas de la ONCE.³² A las elecciones se presentaron cuatro grandes grupos electorales, tres progresistas (CUC, SPIO y CSI) y uno conservador (CAIR). Los resultados fueron muy ajustados. Los conservadores obtuvieron el 42,5% de los votos y los tres grupos progresistas el 46%, el resto se lo repartieron candidaturas independientes y VUE, un grupo de conservadores no democráticos. Dado estos resultados, la composición Consejo General de la ONCE que, según el decreto de democratización de la organización, era el máximo órgano de gobierno de la entidad, resultó muy equilibrada. El grupo CAIR, el de los conservadores democráticos, obtuvo 7 vocales, mientras que los progresistas obtuvieron 8 (5 por CUC, 2 por SPIO y 1 por CSI). Los vendedores, organizados en varios sindicatos, apoyaron por igual las listas de progresistas y conservadores, con el resultado de que tres de los 15 vocales (uno por CAIR y dos por CUC) eran vendedores.³³

Tanto por diferencias personales como por falta de experiencia política, los progresistas no consiguieron formar una alianza, por lo que el grupo conservador, CAIR, y un grupo progresista, CUC, gobernaron en coalición. Dentro del gobierno de la organización, CUC y también, y paulatinamente, SPIO, experimentaron un cambio de actitud acerca del cupón. De modo casi inapreciable, estos dos grupos progresistas fueron poco a poco abandonando su

³² Sólo los afiliados, es decir, los ciegos, tenían derecho al voto. Así, los vendedores minusválidos y los funcionarios y empleados videntes no pudieron votar. El régimen electoral de la ONCE, basado en el Régimen Electoral Central, lo fijó la Orden del 22 de Septiembre de 1981. Según esta orden, los electores, agrupados en 31 circunscripciones, que coincidían con las delegaciones provinciales e independientes, debían elegir de forma directa a los miembros de los Consejos Territoriales, que habrían de ser los nuevos órganos de representación de las antiguas delegaciones provinciales. Dado el número de vocales que cada candidatura había conseguido situar en los distintos Consejos Territoriales, se elegía, de modo indirecto y según una fórmula proporcional, a los 15 miembros del Consejo General.

³³ El grupo progresista CUC (Candidatura para la Unidad y el Cambio) se presentó en 23 circunscripciones y obtuvo el 29,4% de los votos emitidos. Este grupo estaba liderado por Vicente Mosquete, un hombre con mucho carisma, licenciado en Filosofía, miembro del Gabinete Técnico del INSERSO y también profesor del colegio de la ONCE de Madrid. En 1981, año de estas elecciones, contaba con 31 años. El grupo progresista SPIO (Socialistas y Progresistas Independientes de la ONCE) se había presentado en 6 circunscripciones y obtuvo el 10% de los votos. Este grupo estaba liderado por Rafael de Lorenzo, militante del PSOE, abogado, también de 31 años de edad. El último grupo progresista, CSI (Coalición Sindical de Izquierdas) se presentó en 4 circunscripciones y obtuvo el 6,5% de los votos. Su líder era Pedro Garzón, de 40 años, licenciado en derecho y jefe de ventas en la Delegación de Granada. Era el grupo progresista más radical; esto es, el más opuesto al cupón y, paradójicamente, el que defendió con tácticas más militantes la defensa del cupón frente a las agresiones de las rifas ilegales. CSI defendía un modo de gestión más asambleario y la devolución del poder de toma de decisiones a las delegaciones en perjuicio de los órganos centrales de decisión. CAIR (Candidatura APEO e Independientes para la Reforma), el grupo de los conservadores democráticos, fue el grupo mayoritario, pues se presentó en 24 circunscripciones y obtuvo el 42,51% de los votos. Su líder era Justo de Andrés Lozano, licenciado en Ciencias Físicas y profesor, desde hacía 15 años, en el colegio de la ONCE de Madrid. De los 15 miembros del Consejo Genial, 12 tenían estudios universitarios. Predominaban los licenciados en Derecho, estudios que también había seguido uno de los tres vendedores.

Los vendedores en activo fueron, según las impresiones del momento, el grupo ocupacional que más se volcó en las urnas. Esta impresión se ha sometido a un análisis estadístico partiendo de los resultados de las elecciones publicados en BIONCE 47. 3-6 y 49. 3-12, y del número de vendedores afiliados en cada delegación, tomados de los Presupuestos para 1982. Se trataba de mostrar, dados 31 distritos electorales, si el porcentaje de vendedores en activo con derecho a voto estaba correlacionado con el nivel de participación electoral. El coeficiente de correlación es significativo ($r=0.68$ para $p < 0.001$), por lo que cabe presumir que la mayor o menor participación electoral en cada distrito dependió, en parte, del porcentaje de vendedores allí censados. Una participación que, sin embargo, no fue muy alta, pues el 54% del electorado se abstuvo.

discurso acerca de los efectos perversos del cupón y comenzaron a adquirir comportamientos y lenguajes más pragmáticos. La organización atravesaba una profunda crisis económica y, tal como venían repitiendo los conservadores, era necesario, aunque no deseable, no sólo que se siguiera vendiendo el cupón, sino que se vendiera más cupón.

En la segunda reunión del Consejo General del 11 de Mayo de 1982 se estructuró el Consejo en cuatro ponencias, cuatro comisiones permanentes y una comisión especial. Esta última era la Comisión Especial de Cupón, compuesta por cinco consejeros, tres de los cuales eran los tres vendedores vocales del Consejo. Desde su creación, esta comisión preparó la reforma del cupón que, tras sondearse con los órganos de gobierno periféricos de la organización y con los sindicatos, fue finalmente aprobada por el Consejo el 26 de Mayo de 1983. La reforma, para la que los sindicatos de vendedores habían presionado fuertemente al Consejo General, consistía en sustituir los sorteos regionales por un único nacional y en un aumento del precio del cupón y del premio mayor, que ascendió a 100.000 pesetas. La reforma fue aprobada por la administración, a quien "el asunto le parecía de escasa relevancia" (Duran 1990, 35), y el nuevo cupón salió a la calle el 2 de enero de 1984.

El éxito de la reforma sorprendió a propios y extraños. Los ingresos de la organización aumentaron ese año un 146% respecto al año anterior. Los efectos de la reforma también se hicieron notar sobre la percepción de los vendedores acerca de su propia ocupación. Desde hacía tiempo llevaban pidiendo unas condiciones de trabajo más dignas, que alejara de la mente de los videntes, y de muchos de sus compañeros ciegos, la asociación entre la venta del cupón y la mendicidad. Presionaron en favor de la reforma del cupón como medio de obtener una dignificación de su ocupación vía rentas, y de hecho lo consiguieron. Las comisiones de los vendedores aumentaron un 77% respecto al año anterior. De esta forma, por término medio y durante 1984, los vendedores con menores ingresos, los de Almería, ganaban unas 115.000 pesetas al mes, mientras que los vendedores de Asturias recibían unos ingresos mensuales medios de más de 191.000 pesetas. De hecho, en unos años en que los salarios del resto de los trabajadores del país estaban perdiendo poder adquisitivo, la posición relativa de los vendedores de la ONCE había mejorado muy notablemente.

La reforma del cupón de 1984 fue un éxito insospechado por otros motivos, que afectaban también a la percepción de los vendedores de su propia ocupación. Durante los primeros meses

del año, y mientras duró la novedad del nuevo cupón, los vendedores no tenían que vocear o pregonar su cupón, que para muchos de ellos era uno de los rasgos más humillantes de su ocupación. El cupón de 1984 era un producto tan atractivo que durante el mes de Enero de aquel año los jugadores hacían cola antes de que llegara el ciego a su lugar de venta, e incluso había un mercado de reventa de cupones (El País. 19 de Enero y 1 de Febrero de 1984). Las colas de clientes ante los ciegos y la reventa de cupones mostraban palpablemente que no se compraba el cupón por caridad o por lástima. El vendedor de cupones percibía que, como cualquier otro vendedor, él también vendía su producto, que tenía mucha demanda y que, además, le reportaba unos ingresos muy altos. Así, los vendedores de cupones pudieron empezar a cambiar de referente ocupacional. Desde que la organización se creó, el 'otro significativo' de los ciegos eran los trabajadores industriales, los que realizaban un trabajo manual y productivo en una fábrica o taller. Ahora los vendedores empezaron a cambiar su grupo de referencia. Tanto por su ocupación, como "agentes-vendedores," como por sus ingresos, comenzaron a pensar que su lugar posible y deseable no estaba entre los trabajadores de la industria, sino entre los trabajadores de los servicios, de cuello blanco y de clase media. De hecho, tal como se muestra en la Tabla 4.1, los vendedores de cupones, por su nivel de ingresos, no iban descaminados con este cambio de percepción respecto a su referente ocupacional.

Tabla 4.1. Ingresos mensuales de empleados y trabajadores de distintos sectores en 1984 expresados en miles de ptas.³⁴

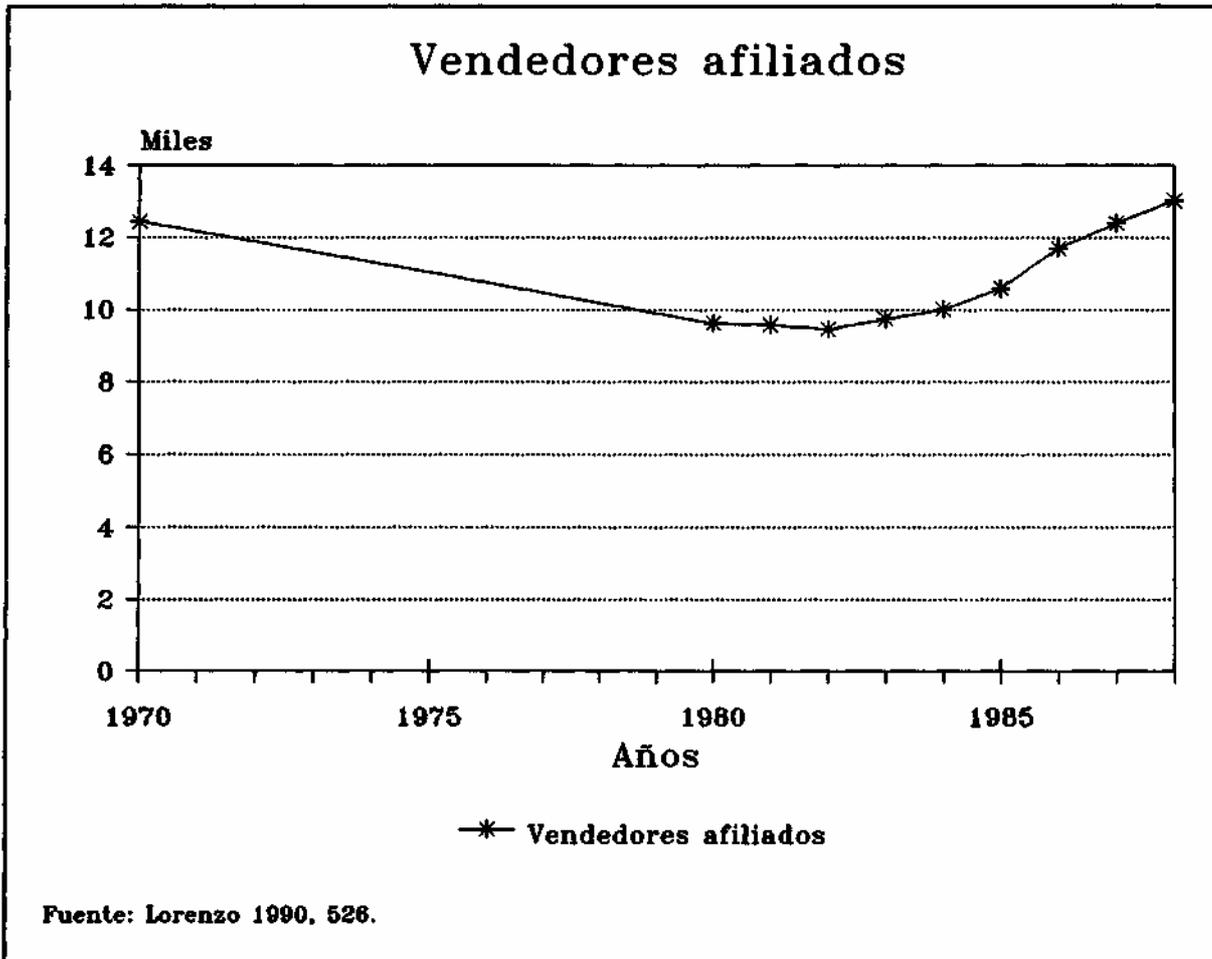
Empleados		
	Vendedor ONCE	156,0
	Industria	134,7
	Construcción	123,1
	Servicios	119,9
Obreros		
	Industria	88,6
	Construcción	79,9
	Servicios	77,9

No hay encuestas que reflejen si el resto de la población también empezó a cambiar sus percepciones acerca de los vendedores de la ONCE, pero hay un dato que permite pensar que fue así, y que, al mismo tiempo, reforzó enormemente la autoestima de los propios vendedores.

³⁴ Los datos para los vendedores de cupones de la ONCE en la Memoria y Cuentas Generales. Ejercicio 1984. Los datos para el resto de los trabajadores son del INE, y están recogidos en el Anuario El País (1989, 420).

Como se ha dicho antes, el número de vendedores de cupones se fue reduciendo paulatinamente durante la década de los años 70 porque al mejorar las condiciones sanitarias del país, había menos ciegos disponibles para engrosar las filas de los vendedores. Esta tendencia se invierte radicalmente a partir de 1984, tal como muestra la Figura 4.4.

Figura 4.4



Este aumento del número de vendedores no tuvo lugar por una epidemia de enfermedades oculares, o por un aumento drástico en el número de accidentes laborales, ni tampoco por una rectificación de la definición de la ceguera.³⁵ Lo que estaba ocurriendo es que muchos ciegos que antes preferían estar desocupados a vender el cupón, y otros tantos que trabajaban fuera de

³⁵ La última disposición interna sobre la definición de la ceguera fue la circular 637 del 12 de Septiembre de 1980, mediante la cual, los antiguos deficientes visuales con un grado de agudeza visual entre 1/10 y 1/20 de la Escala Wecker, independientemente de que su ceguera fuera curable o incurable, adquirieron, finalmente, el status de afiliados.

la ONCE en empleos integrados, eligieron abandonar sus casas y sus empleos para incorporarse a la venta del cupón.

Así, si para muchos progresistas el indicador que mediría el éxito de su gestión era la reducción del número de vendedores, era obvio que estaban fracasando. Pero tampoco tenían una conciencia clara de fracaso pues, si bien el ingreso de ciegos con empleos integrados a la venta del cupón no era para ellos motivo de satisfacción,³⁶ al menos, la reforma de 1984 había resuelto el problema urgente de la descapitalización de la CPS.

Conservadores y progresistas estaban a favor de 'humanizar' o dignificar las condiciones de la venta, pero estaban muy lejos de admitir que vender el cupón era una ocupación que dignificara al ciego. La reforma podría haber mejorado las condiciones de los vendedores, pero, por mucho que mejoraran estas condiciones, la venta del cupón era, por sí misma, humillante para el colectivo de los ciegos, que, pudiendo trabajar en profesiones más dignas, realizaban un tipo de trabajo que lo único que hacía era perpetuar la imagen de invalidez o inutilidad de los ciegos y la idea de que sólo sirven para vender el cupón, tarea que no requería preparación de ningún tipo, sino sólo la condición de ser ciego.³⁷

Su propósito no era que los ciegos quedaran relegados a la venta del cupón, sino que ocuparan los mismos puestos de trabajo que los videntes. Así, tras el éxito de la reforma de 1984, Vicente Mosquete, el líder de CUC, pensaba que era necesario no olvidar cuáles eran las metas, pues "hoy más que nunca, cuando creemos haber probado con la reforma del cupón el dinamismo y la capacidad de respuesta de este colectivo, resulta pertinente recordar, y recordarlo de paso a la sociedad española y a los poderes públicos, que nuestra meta es crear las condiciones precisas para que los deficientes visuales (...) disfruten de oportunidades de desenvolvimiento personal y de participación social iguales a las del resto de los ciudadanos" (1984). En resumen, una vez en el timón, los progresistas reconocieron que el cupón seguía siendo un instrumento de financiación necesario para la organización, pero sus percepciones acerca del lugar que los ciegos deberían ocupar en la sociedad no cambiaron. Sí cambió, sin embargo, su idea sobre la responsabilidad del cupón en el fracaso de la política de empleo externo. Antes de entrar en el

³⁶ Así, Lorenzo, líder de un grupo progresista, se lamentaba, retrospectivamente, de que "tras la reforma del cupón de 1984 se dio un alarmante proceso de retorno a la ONCE para ejercer la muy ventajosa venta del cupón, abandonando puestos de trabajo integrados." (1987a, 14).

³⁷ Para vender el cupón "no se necesita tener título ni estudio alguno, [es un trabajo] que, incluso, pueden realizar los analfabetos y determinados subnormales" (Montoro 1990, 38).

gobierno de la ONCE era el cupón el que impedía la apertura de salidas laborales, ahora es la sociedad.

En España no superan los 400 el número de ciegos que trabaja fuera de la ONCE después de haber hecho un esfuerzo de preparación inimaginable, de que la ONCE paga el sueldo del primer año, de prepararlos por encima del nivel de los profesionales homólogos, etc. Esto es lo más preocupante" (Vicente Mosquete 1985, 16).

De esta forma, acerca del cupón, el discurso de los progresistas se hizo indistinguible del de los conservadores. La opción en que se quedó la organización después de la reforma del 84, es entonces la tercera: Aun reconociendo que está mal hecho o que no es lo deseable, se sigue haciendo lo que hasta ahora se ha hecho, ya que no se puede hacer otra cosa porque algo o alguien lo impide.

6. La multiplicación de los contactos y la posición estratégica de los vendedores. El salto a la cuarta opción.

Muy posiblemente los líderes de opinión conservadores y progresistas habrían seguido pensando que la venta del cupón era una ocupación indigna para los ciegos de forma indefinida si no hubieran tenido lugar dos hechos que terminaron por afectar drásticamente este modo de pensar. El primero de ellos se refiere a la composición del Consejo General.

Ya se ha visto cómo los tres vendedores vocales del Consejo General, apoyados plenamente por los sindicatos de vendedores, jugaron un papel muy importante en la dignificación de la venta vía rentas. Pero a partir de Abril de 1984 los vendedores vocales del Consejo General ya no eran 3, sino 6 y, desde 1985 hasta el final de la primera legislatura democrática de la organización eran ya 7. Es decir, cerca del 50% del órgano de toma de decisiones de la organización estaba dominado por un grupo ocupacional que, al margen de las diferencias entre conservadores y progresistas sobre el modelo de gestión de la organización, estaba luchando por que en la organización se considerara a la venta del cupón una ocupación digna para los ciegos; al menos tan digna como el resto de las ocupaciones o profesiones clásicas de los ciegos. El reemplazamiento en el Consejo General de profesores, jefes administrativos y otros profesionales por vendedores no se debió a crisis o divisiones dentro de los grupos electorales representados en el Consejo, sino al hecho de que algunos vocales del Consejo empezaron a ocupar cargos ejecutivos en la organización, con el fin de desplazar a la vieja guardia de la época anterior y de

garantizar que las decisiones alcanzadas en el Consejo fueran aplicadas con exactitud y sin dilaciones. Los nuevos vocales vendedores eran, sencillamente, los siguientes en las listas electorales de cada grupo.

Como consecuencia de este cambio en la composición del Consejo General, el resto de vocales estaba cotidianamente expuesto a un modo distinto de ver y de valorar la ocupación de la venta del cupón. Las exposiciones eran, además, cada vez más frecuentes. Si en 1982 el Consejo General celebró ocho reuniones, en 1983 celebró 17, y al año siguiente, 14. Al mismo tiempo, los contactos entre vocales en pequeñas comisiones y ponencias aumentó debido a la progresiva complejización de la organización, por lo que los intercambios entre distintos puntos de vista tuvieron ocasión de multiplicarse. Así, mientras que en 1982 dentro del Consejo General funcionaban 5 comisiones y 3 ponencias, en 1983 eran 7 y 7, y el mismo número para 1984. Pero si en 1982, los vendedores participaban en el 57% de las comisiones y ponencias, en los dos años posteriores ya participaban en el 80% de estos pequeños órganos de decisión que eran a la vez, necesariamente, lugares que permitían compartir experiencias y valoraciones y crear opiniones y actitudes. De esta forma, resultaba mucho más posible que los profesionales ciegos terminaran por compartir o, al menos, por no extrañar el punto de vista de sus compañeros vendedores del Consejo sobre la ocupación de la venta del cupón.

Posiblemente este reemplazo de profesionales por vendedores favoreció que se atendieran las demandas de los últimos en las negociaciones del I Convenio Colectivo. En este convenio, los sindicatos de vendedores, con el apoyo de la Comisión Especial de Cupón, obtuvieron la satisfacción de dos reivindicaciones muy significativas. En primer lugar, consiguieron establecer una relación laboral entre la organización y los vendedores. Desde la época Ezquerra, como se ha visto en el capítulo anterior, los vendedores eran considerados comisionistas o, a lo sumo, 'trabajadores de la Obra,' pero no trabajadores por cuenta ajena. Desde el I Convenio Colectivo, los vendedores de la ONCE obtuvieron el mismo status jurídico que cualquier trabajador, y sus mismos derechos y deberes. Con ello se daba fin a la polémica sobre el tipo de relación (de cliente o de trabajador) entre el vendedor y la organización.³⁸ En segundo lugar, los vendedores

³⁸ Sobre esta polémica, Gutiérrez de Tovar en ABC del 18 de Julio de 1978, Lorenzo (1987b), y, desde un punto de vista académico, Santos (1986). Anteriormente, durante las negociaciones entre los líderes de la organización, los sindicatos de vendedores (y de empleados y profesores de la ONCE), y la administración en el período de transición democrática, los vendedores no consiguieron que en el decreto que habría de reformar la organización, se especificara su status como personal laboral. Ver El País. 10 de Diciembre de 1980.

consiguieron que los trienios y las compensaciones por cargas familiares se abonaran en metálico y no en cupones; de esta forma dieron un paso más para desfigurar la imagen tan peculiar de su ocupación y para asemejar sus condiciones de trabajo a las del resto de los trabajadores del país, profesionales ciegos o videntes. Pero lo que terminó por cambiar las percepciones de los líderes sobre la ocupación de la venta fue el cambio en la posición crítica de los vendedores.

El segundo hecho se refiere al cambio de escenario en el que la organización tuvo que empezar a operar. Desde que se liberalizó el juego por el Real Decreto-Ley del 25 de Febrero de 1977 hasta la reforma del cupón de 1984, la organización había estado al margen del mercado del juego en general, y del mercado de las loterías en particular. De 1979 a 1983 el cupón de la ONCE redujo su cuota de mercado en el sector del juego de un 6,03% a un 2,39%. Sin embargo, en 1984 recuperó una cuota del 4,57%. Esto supuso la entrada de la organización en un nuevo escenario exterior. Hasta ese momento la organización había vivido bajo la protección del Estado, pero desde 1984 comenzó su extrañamiento. Y esto tuvo consecuencias.

Desde 1978 hasta 1981, la Lotería Nacional, a pesar de la entrada en el mercado del juego de los bingos y los casinos, había conseguido mantener e incluso aumentar sus ingresos constantes. Desde 1981, sin embargo, con la entrada en el mercado de las máquinas tragaperras, la Lotería Nacional comenzó a experimentar una reducción paulatina en sus ingresos, una situación que se agravó tras la reforma del cupón de la ONCE. Con estos datos, el Ministerio de Hacienda, como empresario del sector del juego, comenzó a percibir a la organización como un serio competidor en el subsector de las loterías donde, hasta entonces, siempre había disfrutado de una posición privilegiada.

Dadas estas condiciones, en Julio de 1984 el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y el Servicio Nacional de Loterías, dos organismos dependientes del Ministerio de Hacienda que explotaban, respectivamente las quinielas y la Lotería Nacional, entraron en conversaciones para crear un único organismo. Lo que se intentaba era que en los locales en los que hasta entonces sólo se sellaban quinielas (Despachos de Quinielas) y en los locales en los que sólo se vendía lotería (Administraciones de Lotería), se pudieran vender los dos productos. Con ello se conseguirían unas enormes economías de escala de personal y de locales, doblándose el número de lugares de venta para los dos productos. Además, se anunció que el nuevo organismo pretendía duplicar el número de locales de venta, por lo que el número de locales en donde se

se sellarían quinielas y venderían décimos de lotería se multiplicaría por cuatro en un futuro no lejano. (El País. 21 de Noviembre de 1984). El nuevo organismo, el ONLAE (Organismo Nacional de Lotería y Apuestas del Estado) nació, finalmente, el 20 de Junio de 1985.

Pero esta reforma en la administración de las loterías públicas no era sólo una respuesta comercial a la ONCE, sino también una respuesta anticipada ante la amenaza de las loterías autonómicas. La norma liberalizadora del juego del año 77 era preconstitucional; es decir, se había redactado antes de diseñar el marco autonómico y la división de competencias entre las distintas administraciones. Como en el listado de competencias de los arts. 148 y 149 de la Constitución no aparecía el juego, las Comunidades Autónomas de 'vía rápida,' aprovecharon para asumir en sus estatutos de autonomía la política del juego como competencia exclusiva.³⁹ De esta manera, antes de que empezaran las negociaciones entre el Servicio Nacional de Loterías y el Patronato de Apuestas Mutuas para crear el futuro ONLAE, la Generalitat catalana aprobó su Ley del Juego el 20 de marzo de 1984, con la que se pretendía crear loterías autonómicas. Esta Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el gobierno central. El recurso de Madrid inició una guerra de anuncios entre el gobierno central y el autonómico. En Octubre del 84, la Generalitat hizo público que en un plazo breve sacaría a la calle una lotería instantánea y una lotería primitiva, anuncio que encuentro su réplica en Madrid pocos meses más tarde, al manifestar el Servicio Nacional de Loterías que sacaría al mercado una lotería primitiva y, posiblemente, una lotería zodiacal.⁴⁰ La lotería primitiva del recién creado ONLAE salió, efectivamente, al mercado el 17 de octubre de 1985, al tanto que el resto de las autonomías estaban a la expectativa de lo que ocurría en el conflicto entre Madrid y Barcelona. Sin embargo, una vez que a finales de Diciembre de 1984 el Tribunal Constitucional levantó la suspensión de la Ley del Juego catalana, y el gobierno vasco lanzó al mercado su lotería instantánea en Diciembre de 1985, otras comunidades autónomas se apresuraron a redactar sus propias normas

³⁹ Art. 10.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica del 18 de Diciembre de 1979), art. 9.32 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica del 18 de Diciembre de 1979), art. 27.27 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica del 6 de Abril de 1981), art. 13.33 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica del 30 de Diciembre de 1980). En los estatutos del resto de las comunidades, con la excepción del estatuto aragonés, también se asume el juego como competencia exclusiva, transcurridos 5 años o antes, en virtud de reales decretos de traspaso de funciones. Ver Nieto (1990) y Comisión Nacional del Juego (1986, 53-67).

⁴⁰ La lotería instantánea consiste en unos boletos que llevan impresos combinaciones ocultas de tal modo que, al rasgar la lámina que cubre las combinaciones, pueden descubrirse figuras similares a las de las máquinas tragaperras. Si la combinación de figuras es la ganadora, el jugador puede cobrar el premio instantáneamente en el mismo local donde ha comprado el boleto. La primera lotería instantánea pública fue la introducida por el estado de Massachusetts en 1974 que, debido a su éxito, fue inmediatamente adoptada por otros estados norteamericanos (Abt et al. 1985, 58).

para crear y regular sus respectivas loterías. Por su parte, en Febrero de 1987, la Generalitat catalana sacó a concurso la adjudicación de las dos loterías que había prometido y, ese mismo mes, el ONLAE anunciaba la creación de una lotería combinada. Esta vez fue el gobierno catalán el que amenazó con llevar al Tribunal Constitucional el proyecto de la nueva lotería de Madrid, pero la administración central terminó cediendo y optó por intentar llegar a un acuerdo en el marco de la Comisión Mixta Administración/Generalitat. El hecho es que también las comunidades andaluza, valenciana y gallega tenían pensado crear sus propias loterías autonómicas, por lo que el gobierno central acabó considerando la conveniencia de regular el mercado de loterías mediante acuerdos globales en el seno de la Comisión Nacional del Juego (a partir de ahora CNJ), en donde tomarían asiento las comunidades con competencias exclusivas en materia de juego.⁴¹ Sin embargo, la idea de crear un cartel de empresarios del juego, del que la ONCE corría el riesgo de quedar al margen, no salió adelante. La Generalitat sacó al mercado, finalmente sus dos loterías, que tuvieron respuesta con la Bono-Loto del ONLAE.⁴² Para estas fechas, sin embargo, además de las loterías autonómicas y estatales y del cupón de la ONCE, apareció una nueva lotería en discordia.

Esta era la lotería de los minusválidos, PRODIECU, lanzada al mercado por un oscuro empresario con antecedentes por fraude a la Seguridad Social. Estos antecedentes, sin embargo, no impidieron que más de 7.000 minusválidos en paro ocuparan las esquinas para vender el nuevo cupón del minus válido, un producto perfectamente sustitutivo del cupón de los ciegos, tanto por su estructura de premios como por su justificación social. El cupón de los minusválidos no contaba con la autorización de la administración, pero dado el riesgo político que suponía desmontar una organización que estaba resolviendo, al menos parcialmente, un problema que la administración hacía sido incapaz de resolver, el partido socialista en el gobierno no reaccionó contra el cupón de los minusválidos hasta que quedara garantizado que los que lo vendían no terminarían engrosando las filas del paro. Y esta reacción se hizo esperar.

⁴¹ La Comisión Nacional del Juego se creó por Real Decreto del 11 de Marzo de 1977. La CNJ depende del Ministerio del Interior y sus función más importante son el control de las actividades relacionadas con los juegos de azar, y la actualización del Catálogo de Juegos, un registro donde aparecen los juegos autorizados por la misma CNJ. La ONCE ya solicitó su entrada en la CNJ en 1982 (Nota Informativa 6/82), solicitud que reiteró en Septiembre de 1987 (punto 3.4/84 de la reunión del Consejo de Protectorado del 29 de Septiembre).

⁴² El 27 de Abril de 1987, la Generalitat de Cataluña celebró el primer sorteo de su lotería instantánea (loto rapid), que fue reformada en septiembre del mismo año, haciéndola una lotería mucho más agresiva. El 24 de octubre de ese mismo año sacó al mercado su lotería primitiva (lotto 6/49). El primer sorteo del Bono-Loto se celebró el 28 de Febrero de 1988 ante las quejas de catalanes, valencianos y canarios. La Generalitat de Cataluña respondió el 2 de Noviembre de ese mismo año con una tercera lotería autonómica, Tríó.

De esta forma, la liberalización del juego había desplazado a la organización de ciegos a un escenario totalmente distinto del acostumbrado. Hasta 1984 había estado operando bajo la protección del Estado, y vendiendo cupón en un mercado regulado y cautivo. Respecto al cupón de los minusválidos, el Estado no reaccionó con la prontitud que la organización de ciegos habría deseado. Además, él mismo era un fuerte competidor en el mercado del juego. Este mercado, además, se había diversificado enormemente. A la aparición de casinos, bingos, nuevas loterías autonómicas y centrales, había que añadir la reaparición de antiguas rifas ilegales, como 'La Rápida' en Málaga, y los continuos rumores, algunos de los cuales se hicieron realidad, sobre la comercialización de nuevas loterías tan dispares como una lotería hípica, otra de baloncesto e, incluso, una lotería taurina. Para enturbiar más el ambiente, cabía la sospecha de que algunos partidos con responsabilidades de gobierno utilizaban las loterías como medio de financiación de los aparatos partidistas, o como medio patrimonial de pago. Esto lo sugerían escándalos como el caso Barreiro, el caso de la adjudicación de la lotería vasca, el caso Prenafeta, el escándalo de la adjudicación de administraciones de loterías a familiares y militantes socialistas, etc.⁴³

Con el fin de ganar cierto grado de racionalidad y previsibilidad ante un ambiente exterior tan turbulento, la organización de ciegos venía reclamando desde 1984 la ordenación y regulación legal del mercado del juego. Esta regulación no llegó. Por conflictos de competencias entre las comunidades autónomas y el gobierno central, y también por conflictos dentro de la administración central entre la CNJ, que perseguía una política de contención del mercado de loterías, y el ONLAE, que no deseaba que otras loterías arañaran su cuota de mercado, la Ley del Juego, anunciada por el partido socialista desde 1983, no apareció hasta Diciembre de 1987, y lo hizo, además, como norma meramente sancionadora, y no como la anunciada y esperada ley

⁴³ Sobre 'La Rápida' El País, 1 de Septiembre de 1976, 27 de abril de 1979, 18 y 28 de Junio de 1982, y 8 de Julio de 1984. La lotería hípica se hizo realidad en Enero de 1984, aunque ya desde 1979 la Sociedad de Fomento de Cría Caballar estaba presionando para que saliera adelante (El País, 6 de Diciembre de 1979). Los ganaderos no tuvieron el mismo éxito que los criadores de caballos, y la lotería taurina nunca salió al mercado (El País, 1 de Marzo de 1985). Ante los problemas de la quiniela futbolística, debidos a huelgas de futbolistas y presiones de clubes de fútbol cada vez más empobrecidos, se pensó en lanzar la quiniela de baloncesto, pero esta idea tampoco tuvo éxito (El País, 29 de Noviembre de 1985). El caso Barreiro, que terminó por dividir al Partido Popular gallego y hacer que éste perdiera el gobierno autonómico salió a la luz en Noviembre de 1986 (Cambio 16. 14 de Septiembre de 1987, pp. 32-34). Sobre las sospechas de vinculaciones entre el PNV y la empresa adjudicataria de la lotería instantánea vasca, El País, 21 de Diciembre de 1986. El caso Prenafeta o 'Lottogate', que se desarrolló durante 1988, era una nueva versión del caso Patxot, y hoy continúa en la versión del caso Casinos. Al contrario que en el caso gallego, estos pequeños escándalos no tuvieron consecuencias tan drásticas para el gobierno de CiU. El escándalo de la concesión de administraciones de loterías a militantes y familiares de militantes del PSOE, que se extendió durante la primavera y verano de 1986, fue saldado con la dimisión y destitución de algunos cargos políticos (El País, 1 y 2 de Agosto de 1986).

de ordenación del juego.⁴⁴ La organización, entonces operaba en un escenario impredecible, que ocasionaba "inseguridad y descontrol" (Perfiles 2. 5). Sin embargo, buscando mayor seguridad, la organización también contribuyó a hacer este escenario aún más impredecible.

Así, fruto de la presión de los vendedores que, buscando obtener condiciones de trabajo similares a las del resto de los trabajadores del país, deseaban disfrutar de una semana laboral de cinco días y, tras un dictamen favorable de la Comisión Especial de Cupón, que presidía un vocal vendedor, se acordó en abril de 1985 suspender los sorteos de los sábados y vender los viernes un nuevo cupón al doble de precio y con un premio mayor de 2 millones de pesetas (acuerdo 4E/85-3.2 del Consejo General). La decisión no se tomó únicamente para satisfacer las reivindicaciones de los vendedores. La decisión se tomó después del anuncio de Hacienda de la creación del ONLAE y de la próxima comercialización de la nueva Lotería Primitiva, después de que la Generalitat hiciera público que crearía su propia lotería autonómica, después de la salida al mercado de la Quiniela Hípica y, sobre todo, cuando la competencia del cupón de los minusválidos ya empezaba a hacerse sensible y la administración comenzaba a dar síntomas de que, ni a corto ni a medio plazo, resolvería este problema. El nuevo cupón de los viernes salió al mercado en Octubre de 1985 y, un mes después, el ONLAE lo desautorizó. De esta forma, si antes de 1981 los progresistas veían, no en el cupón, sino en la sociedad y en la administración la vía de solución a los problemas de los ciegos, ahora la perspectiva se invierte totalmente. En palabras de su líder,

Nosotros hemos de tener en cuenta que somos un colectivo que tiene que defenderse de la sociedad y de los poderes públicos, que no deja de ser una miñona débil (Perfiles 3, 10).

En este nuevo escenario la organización de ciegos ya no tenía que preocuparse sólo de vender cupones, pues ya no existía un mercado cautivo. De lo que se trataba era de procurar que

⁴⁴ En Septiembre de 1983 la ONCE recibió un proyecto de Ley del Juego para que, tras estudiarlo, pudiera proponer sugerencias (Nota Informativa 13/83 del 4 de Octubre). Este proyecto de ley no salió adelante. No tuvo mejor suerte otro proyecto redactado en 1985. Las razones que esgrimía el Ministerio del Interior para justificar este vacío legal eran dos. Por un lado, la propia versatilidad de un mercado en continua innovación y expansión y, por otro, los conflictos de competencias entre las comunidades autónomas. Al respecto, ver la interpelación al Ministro de Interior sobre política del juego en Diario del Senado, número 23, pp. 917-925. El Real Decreto-Ley del 3 de Julio de 1987 sobre la potestad sancionadora de la administración en materia de juego, volvió a prometer, en su preámbulo, la próxima elaboración de una norma reguladora del juego con rango de ley. En realidad, ya se había preparado un proyecto de ley de ordenación del juego, pero por discrepancias entre la CNJ y el ONLAE, este proyecto, como los de 1983 y 1985, no salió adelante (El País, 19 y 22 de Noviembre 1987). Se redactó y aprobó una norma con rango de Ley a finales de 1987, pero, como el Real Decreto anterior, su articulado quedaba reducido al desarrollo de la potestad sancionadora de la administración. En cualquier caso, la normativa sobre el juego siguió siendo precaria, y así lo reconocía el propio Ministro del Interior, quien seguía lamentando el conflicto de competencias con las autonomías (El País, 23 y 27 de Junio de 1988). Aún en 1989, la CNJ declaraba que no había renunciado a una Ley del Juego, aunque "de momento vamos a ir por la vía del Decreto" (El Periódico del Operador, 15 de Febrero de 1989, p. 10).

los jugadores de lotería compraran el cupón de los ciegos y no cualquier otra lotería. Dados estos nuevos requerimientos, producidos por el salto de la organización a un nuevo ambiente exterior impredecible y turbulento, la posición de los vendedores de cupón dentro de la organización cambió sustancialmente. Si antes vendían una rifa benéfica, ahora vendían una lotería en un mercado muy competitivo, y la permanencia de la organización en el mercado dependía de sus dotes para la venta, de sus dotes "profesionales." La nueva posición de los vendedores se hace notar en la estructura formal de la organización. Así, antes de que el nuevo cupón de los viernes apareciera en el mercado, el Consejo General apeló a los sindicatos, dominados por los vendedores, para crear el Comité Conjunto para la Defensa del Espacio Socio-Económico del Cupón, que estaba compuesto por 6 miembros, dos por la Comisión Especial de Cupón, dos por la Dirección General y dos del Comité Intercentros (acuerdo 8E/85-2 del 6 de Septiembre). En un principio, sin embargo, los progresistas se resistieron a perder terreno ante los sindicatos de vendedores. De esta forma, en el congreso constituyente de UP, que agrupaba a los dos grupos progresistas SPIO y CUC, el líder de la nueva coalición, Vicente Mosquete, se congratulaba de que su grupo no estuviera vinculado a ningún sindicato (Perfiles 2, 12). Sin embargo, año y medio más tarde, en el Congreso Extraordinario de UP, 5 de los 9 miembros de la ejecutiva eran miembros del sindicato afín a los progresistas (UTO) y, como secretario general de UP figuraba un vendedor de cupones, que era también secretario general de aquel sindicato.

De hecho, poco a poco, entre los líderes progresistas empezaba aceptarse, con todas sus consecuencias, la idea de que la organización era, también, una empresa y, como líderes de una empresa, el grupo de UP en el gobierno ya no podía defender la idea de que lo que hacían sus trabajadores, vender el cupón, no era lo que propiamente deberían hacer, o que era una ocupación indigna. Todo lo contrario, como cualquier empresario, los progresistas debían motivar y estimular a sus trabajadores; debían decir a sus vendedores que el trabajo que ellos realizaban era tan digno como el de un telefonista o el de un fisioterapeuta y que, como aquellas otras profesiones clásicas de los ciegos, la venta del cupón era una profesión más, que también tenía sus técnicas que era necesario dominar. Y esto era precisamente lo que los vendedores estaban deseando oír desde hacía tiempo. Estaban buscando un reconocimiento a su actividad como tal, y no sólo en cuanto a los resultados de su actividad; y este reconocimiento lo obtuvieron, finalmente, cuando tuvieron y aprovecharon la oportunidad de mostrar que, como los vendedores

de otras loterías, ellos también sabían vender su producto. Además, si a los vendedores de otras loterías estatales o autonómicas no se les requería mostrar que son capaces de realizar trabajos 'útiles,' 'productivos' o 'dignos,' ¿por qué ellos habrían de demostrarlo? ¿por qué habrían de cargar ellos con el peso de la prueba?

De esta forma terminaron por converger los deseos de los vendedores con las necesidades de la organización de profesionalizar la venta del cupón. La profesionalización de la ocupación de la venta del cupón, para la que era necesario el concurso y el asesoramiento de los sindicatos, comenzó de modo efectivo con la celebración de las Jornadas de Desarrollo de la Inspección de Ventas celebradas entre el 15 y el 17 de Septiembre de 1987.⁴⁵ En estas jornadas se explicó con detenimiento el programa de profesionalización, basado en la Normativa Reguladora de Inspección de Ventas (circular 21/87) y en la Normativa de Puestos y Zonas de Venta (circular 22/87).

La última normativa merece especial atención porque hace desaparecer el último aspecto de la venta del cupón que lo asociaba a la mendicidad. Anteriormente, los vendedores de cupón realizaban la venta ambulante u ocupaban de forma más o menos permanente las esquinas o calles que ellos elegían o que les eran directamente adjudicados por el delegado. Con la nueva normativa la calle se cierra, se divide en 'puestos de venta.' La calle, entonces, deja de ser un espacio abierto y caótico, y se estructura normativa y simbólicamente es espacios cerrados, en donde cada vendedor tiene su 'lugar de trabajo,' su puesto de venta. La venta del cupón deja de ser una venta callejera, porque la calle, como tal, ha dejado de existir para ser sustituida por una red de puestos de venta adjudicados a los vendedores según una escala de méritos. Así, aparece la figura del titular del puesto de venta, que tiene su puesto 'en propiedad,' pues lo ha ganado a través de un concurso de méritos. Surge también la figura del vendedor suplente, que ocupa el mismo puesto de venta que el titular vendiendo a distintas horas. El suplente también ha ganado su puesto a través de un concurso de méritos y está a la espera de conseguir su titularidad o la suplencia de otro puesto de venta más rentable. En 1989, en una nueva normativa sobre puntos de venta aparece, finalmente, la figura del 'probador de puntos de venta,' un vendedor "con alto grado de productividad en su trayectoria profesional" que accede a esta categoría

⁴³ A la muerte accidental de Vicente Mosquete, el secretario general de UTO ocupó la presidencia de UP y, el mismo día en que se inauguraron las Jornadas, fue nombrado asesor del presidente del Consejo General en materia de cupón.

durante un año con el fin de probar la rentabilidad de un nuevo puesto de venta (circular 24/89). De esta forma, con la definición de los puntos de venta, los vendedores tienen por delante una carrera profesional. Empezarán como suplentes y, según su pericia profesional, pueden terminar disfrutando de un quiosco, de un local, o de un 'stand' de venta.

Se puede observar muy bien el cambio de actitud de la organización respecto a la ocupación de la venta del cupón comparando los dos primeros Planes de Actuación de la ONCE. El primer plan de actuación se aprobó antes de la reforma del 84. En estos momentos se percibía al cupón como un obstáculo para la promoción profesional y social de los ciegos, de tal forma que el objetivo era

que la existencia de un medio como el cupón pro-ciegos (...) no se traduzca en niveles más bajos de integración profesional, sino que por el contrario, represente una palanca para la formación profesional y la integración de los ciegos. Dicho objetivo debe constituir una meta fundamental y prioritaria en el marco del proceso transformador que queremos imprimir a la política de la ONCE a pesar de las dificultades que en el momento actual representa la difícil situación por la que atraviesa el mercado de trabajo. (Acuerdo 8/83-9 del Consejo General).

Esta perspectiva estaba basada en el principio que inspiró la creación de la organización, bajo el cual el cupón no era más que un medio para obtener recursos que irían dedicados a la formación profesional; y, en el principio, supuesto, o prejuicio de que la venta del cupón era una ocupación que poco dignifica al ciego. Cuatro años más tarde, en el plan de actuación para 1987-89 se observa un cambio de perspectiva de 180 grados. El cupón no es sólo un medio para alcanzar un fin, sino que es también es un fin en sí mismo, tanto para la organización como para el vendedor, porque la venta del cupón es una profesión tan digna como otra cualquiera. De esta forma, el éxito de la organización, que es también una empresa, ya no se puede medir por la reducción del número de vendedores, sino por su profesionalidad. De lo que se trata entonces es de desterrar

de una vez por todas la idea de que cualquiera puede ser agente-vendedor del cupón y, por lo tanto, un profesional en esta materia, de la misma manera que cualquier individuo (...) puede ser un profesional en cualquier campo. En este sentido, se considera urgente que tanto los afiliados a la ONCE como los no afiliados que aspiren a ser agentes-vendedores cumplan unas condiciones mínimas indispensables para poder serlo. (Acuerdo 2/87-2.8 del Consejo General).⁴⁶

⁴⁶ Aquellas condiciones quedaron definidas en el acuerdo 2/89 del Consejo General sobre el Plan de Formación de Vendedores, según el cual, para acceder a la venta del cupón, los candidatos habrían de superar un breve cursillo sobre la historia de la organización, sobre la evolución de la venta del cupón, y sobre todo, sobre los aspectos normativos y comerciales que hacen de la venta del cupón una profesión (características del cupón y de otras loterías, técnicas y estrategias de venta, derechos de los vendedores, sistemas de adjudicación de puntos de venta, etc). Con ello se alejaba aún más la idea de que los ciegos venden el cupón porque no saben o no pueden hacer otra cosa. Ahora puede que no estén capacitados para vender el cupón. Por razones técnicas, sin embargo, los cursillos para vendedores no empezaron a impartirse hasta Febrero de 1992 (Perfiles 72, 14-15).

Para terminar y resumir, sirva la respuesta de un líder progresista a la pregunta formulada por una entrevistadora de televisión, que sintetiza este cambio de valores sobre el lugar que los ciegos pueden ocupar, dignamente, en la sociedad.

-¿Sería deseable, sería posible que desapareciera la venta del cupón?

-¡No! Y respondo tan categóricamente porque nosotros no consideramos la venta del cupón como un ejercicio profesional poco digno, sino al contrario. Es decir, en otro tiempo había una cierta tendencia psicológica a pensar que ese ejercicio profesional podría ser degradante, o no sé cómo. Pero, afortunadamente, la Institución ha conseguido (../ que hoy en día vender nuestro cupón sea una actividad dignísima, por la que incluso alguna gente lucha [cupón de los minusválidos, cupón del parado]. Y luchamos por defender esa cuota de mercado, porque vender el cupón (y si no, que se lo digan a nuestros 22.000 vendedores), es una profesión tan enormemente digna (...) que para nosotros no solamente es irrenunciable, sino que es esencialmente potenciabile. (En Portada, TVE 1. Lunes 8 de Octubre de 1990. Énfasis mío).

I. Conclusión.

Se ha descrito en las páginas anteriores la enorme resistencia que ofrecieron los progresistas, y la menor de los conservadores, a aceptar que la venta del cupón era una ocupación tan digna como otras ocupaciones de los ciegos. Hizo falta que los vendedores ocuparan posiciones críticas dentro de la organización para que este modo de pensar, contestado desde los inicios de la organización, fuera aceptado. Sin embargo, alguien podría preguntarse si los líderes de la organización, llegados a este punto, engañan o se engañan al realizar manifestaciones públicas como la que cerró la sección anterior. Pero, aún en caso de que pudiera contestarse esta pregunta; es decir, aún en caso de que ellos mismos supieran o pudieran contestar, la pregunta no dejaría de ser gratuita.

El hecho es que la organización, con este cambio de percepciones acerca de la ocupación de la venta del cupón, ha cambiado su cultura de modo radical. Este cambio ha supuesto la incorporación de nuevos hábitos, habilidades y tecnologías. La organización ha terminado por 'descubrir' a sus miembros y sus distintas necesidades, como las de los ciegos diabéticos, las de los ciegos plurideficientes, las de los ancianos, las necesidades educativas de los deficientes visuales, las necesidades deportivas y recreativas de sus jóvenes, etc, y ha aprendido a incorporar nuevas tecnologías y nuevos profesionales para cubrir esas necesidades.

Pero estos descubrimientos e incorporaciones sólo han podido tener lugar porque ha cambiado su estructura de objetivos; que ha dejado de ser una estructura jerárquica, obsesionada con la idea de que defender los intereses de los ciegos era, ante todo y sobre todo, procurarles un empleo externo, 'útil,' y 'productivo,' para transformarse en una nueva estructura multiforme,

brumosa y versátil, pero no jerárquica. Buscar un empleo 'productivo' a los ciegos ya no es el objetivo de la organización. Se trata ahora, entre otras cosas, entre otros objetivos, de conseguirles un trabajo; y tan trabajo es vender cupón como atender una centralita telefónica. De esta forma, ya no se puede medir el éxito de la organización por el número de trabajos externos que ha facilitado a los ciegos, sino, entre otras cosas, por el número de ciegos en edad activa que tienen un puesto de trabajo. Con ello aparece un gran motivo de satisfacción. El cambio en el modo de pensar sobre la venta del cupón, el cambio en la estructura de objetivos, ha transformado lo que antes fue antes un gran fracaso (sólo un reducido número de ciegos tenía empleos externos), en lo que ahora, dentro de una parcela de la nueva estructura de objetivos, es un gran éxito (la organización ha conseguido que más de 98% de su población activa esté empleada).

Este paso, de tener una conciencia de frustración o fracaso a ser conscientes de un éxito, no es, ni mucho menos, desdeñable. Con ello desapareció un liderazgo compungido o timorato, que, aunque no fuera por su culpa, sabía que estaba haciendo algo que no debía hacer. A este liderazgo le ha sustituido otro que, tras haber reconciliado su hacer y decir, actúa sin lastres de conciencia, y que sabe, además, que la maquinaria que maneja funciona bien. Este nuevo liderazgo es uno seguro de sí mismo, con peso, razón, apoyo y poder; argumental e instrumentalmente bien armado y más capaz de sortear y burlar las amenazas del ambiente. Y, como se verá en el próximo capítulo, esto se mostró durante el conflicto con el cupón de los minusválidos. En aquel momento la organización de ciegos sufrió la mayor amenaza de su historia. Pero reconciliada con su propia invención, el cupón, la organización de ciegos pudo reclamar y obtener el apoyo de sus miembros para una lucha que fue larga y llena de complicaciones. Y esto lo pudo hacer porque disponía de argumentos que, más convincentes para unos que para otros, eran, al fin y al cabo, argumentos presentados con vocación asertiva, pues, no en balde, habían sido desarrollados y pulidos tras un largo y costoso proceso de aprendizaje, producto del cual, hubo que abandonar la vieja estructura de objetivos que había animado a la organización durante tantas décadas.

CAPITULO 5. LA CREACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Una organización de interés puede (o debe) ser analizada desde tres niveles (Offe, 1981). Desde un primer nivel, o desde 'abajo,' se trata de entender qué valores, intereses o motivaciones empujan a una persona a participar en una organización, bajo la idea o esperanza de que sólo siendo miembro de ella podrá satisfacer determinadas necesidades materiales o emocionales. Desde un segundo nivel, o desde 'dentro,' la organización misma es el objeto de análisis. Se trata de entender y analizar la estructura de oportunidades de la organización, cómo sus objetivos, cultura, densidad, estructura formal, procesos de toma de decisiones, de selección de sus líderes, etc, quedan afectados por las fluctuaciones del entorno en que opera. Desde un tercer nivel, o desde 'arriba,' es necesario entender cómo interacciona la organización con el Estado y otras organizaciones de interés que también son relevantes en el ambiente o escenario público en el que la organización está operando; cómo el sistema de formación de intereses de aquel escenario favorece o perjudica a la organización, le dota de un status público o le priva de él, le hace partícipe del proceso de formulación, ejecución o evaluación de políticas públicas o le asigna un valor meramente testimonial o reí vindicativo.

No es posible entender una organización de interés atendiendo exclusivamente a uno de los tres niveles, pues una alteración en las condiciones básicas en cualquiera de ellos (en las motivaciones de los miembros, en la estructura de oportunidades de la organización, o en el papel que el Estado asigna a la organización), terminará afectando a los otros dos niveles. Estos tres niveles de análisis han estado presentes en el relato y la explicación en los capítulos anteriores, aunque en ellos se ha dado prioridad al primer y al segundo nivel. En este capítulo, por el contrario, se va a estudiar a la organización desde 'arriba,' es decir, se va a estudiar cómo se interrelaciona la organización de ciegos con el Estado y con otras organizaciones de minusválidos, y cómo la organización intentó y consiguió que el sistema de representación de intereses de los minusválidos se ajustara a las necesidades e intereses de la organización de ciegos.

Existen dos grandes enfoques teóricos que tratan de explicar la emergencia y características de los sistemas de representación de intereses. Según las teorías pluralistas, el sistema de representación de intereses dentro una comunidad política es espontáneo. La aparición, poder relativo, y organización de la representación de intereses se explica haciendo referencia a los valores, preferencias y recursos de los miembros potenciales de la organización. Por el contrario, los teóricos corporatistas mantienen que el sistema de representación (o intermediación) de intereses no es espontáneo, neutro o inocente, sino que es el Estado, siguiendo su propio interés y disfrutando de cierto grado de autonomía relativa, el que directa o indirectamente promueve un determinado sistema de intermediación de intereses, estimulando o desincentivando la organización de unos intereses pero no de otros.

Sin embargo, respecto a la formación de un sistema de representación de intereses cabe otra posibilidad, insuficientemente explotada tanto por los pluralistas como por los teóricos del (neo)corporatismo. Sería aquella en que este sistema, ni surge espontáneamente, ni según un diseño, directo o indirecto, del Estado, sino según los deseos y preferencias de una organización de interés, con poder relativo suficiente como para hacer que el Estado sancione el sistema de representación de intereses que a la organización le resulta más conveniente. El estudio del conflicto de mediados de los ochenta entre el Estado, la organización de ciegos, y otras organizaciones de minusválidos físicos que se va a abordar en las siguientes páginas, dará la oportunidad de explorar esta posibilidad. Este conflicto surgió cuando una empresa que contrataba minusválidos físicos, PRODIECU, lanzó al mercado de las loterías un cupón, el cupón de los minusválidos, que competía directamente con el cupón de los ciegos. Este conflicto se resolvió con la desarticulación de PRODIECU y la creación de un sistema de representación de intereses en el área de la asistencia social a los minusválidos que, si bien no perjudicaba o iba en contra de los intereses o preferencias del Estado, estaba hecho a la medida de la organización de ciegos.

Tal como mostrarán las páginas siguientes, se puede mantener que, en principio, la posibilidad de que sea una organización de interés, pero no el Estado, la que diseñe y gobierne un sistema de representación de intereses en un determinado área (policy arena), depende de dos factores: la importancia o carácter crítico del área en particular, y el poder relativo de la organización frente al Estado.

Se ha señalado frecuentemente que las posibilidades de que el Estado intervenga en la formación de un determinado sistema de representación de intereses son mayores cuanto más crítico o necesario sea garantizarse el control, predecibilidad o autorregulación de las demandas de los grupos organizados que compiten en aquel sector (policy arena), dado que la ausencia de este control puede afectar críticamente la situación de ventaja relativa del Estado en la comunidad internacional, o incluso las posibilidades de gobernabilidad de la comunidad política. Así, un área preferida de intervención directa o indirecta del Estado en el sistema de representación de intereses es el de las relaciones entre capital y trabajo.

Siguiendo este razonamiento, el Estado sentirá menos urgencia de intervenir en un sistema de representación de intereses cuanto menos crítico, o más marginal, sea el área (policy issue) donde distintos intereses compiten entre sí. En este caso, las preferencias del Estado sobre cómo ha de ser el sistema de representación de intereses son, o bien débiles, o, incluso, inexistentes. Dadas estas condiciones, una organización de interés con preferencias fuertes y poder relativo sobre otras organizaciones de interés del mismo área, puede intentar que el Estado sancione el sistema de representación de interés que a ella más le conviene.

Sin embargo, la organización de interés que desee diseñar y gobernar el sistema de representación de intereses del área donde ella opera, tiene que tener el poder suficiente, no sólo frente a otras organizaciones de interés sino también frente al Estado, para que éste sancione el sistema de representación deseado. Esto, sin embargo, es problemático, porque se trata de solicitar al Estado que permita que una organización de interés controle las demandas de otros grupos, lo que, en principio, pone límites a la facultad de los miembros de otras organizaciones de definir cuáles son sus intereses.

Aquí, sin embargo, se corre el peligro de entrar en el terreno resbaladizo de la literatura sobre la autonomía o poder relativo del Estado frente a otras organizaciones de interés. No se va a entrar aquí en especulaciones sobre esta materia. Valga, en principio, la idea de que el poder del Estado no es el mismo en todas las áreas.¹ Lo que se va a hacer aquí es explorar las fuentes de poder de que disponía la organización de ciegos frente al Estado, que le permitieron crear y gobernar el sistema de representación de intereses en el área de las minusvalías que mejor se

¹ "There is no reason to assume, a priori that the pattern of strength and weakness will be the same for all policies. One state may be unable to alter the structures of its medical system but be able to construct an efficient transportation network, while another can deal relatively easily with getting its citizens around but cannot get their illnesses cured" Kram er (1978, 58).

ajustaba a sus preferencias. Como se verá, esas fuentes eran tres. La primera, ya estudiada por Selznick (1949) y explorada por Suleiman (1987), es la que se deriva del mantenimiento de una situación privilegiada con una agencia del Estado. La organización de ciegos perdió pronto esta fuente de poder, en el momento en que otra agencia quiso ejercer un control más estricto sobre la organización. La segunda fuente era coyuntural. Consistía en que la organización tenía la solución para resolver un problema concreto que también inquietaba al Estado, aunque a éste, en principio, esta solución no le agradaba. La tercera, sin embargo, no era coyuntural, sino que se basaba, y se basa, en su carácter monopolista. La idea, sugerida por Kramer (1989), es que una organización que monopoliza la provisión de ciertos servicios que son críticos para un segmento de la población, es una organización que, en caso de que el Estado no pueda o no quiera hacerse cargo de estos servicios, puede ejercer presión sobre él y, muy posiblemente, ver cumplidos sus deseos.

En la primera sección se estudiarán las dos estrategias que la organización de ciegos ha seguido tradicionalmente para anticiparse a, o desarticular, una vez que han surgido, las rifas de los minusválidos. Se verá entonces que los minusválidos, o inválidos como entonces se les llamaba, siempre han intentado, o bien procurar que los ciegos repartieran los beneficios del cupón, o bien vender su propio cupón, bajo la idea de que problemas iniciales semejantes (una minusvalía que dificulta el ingreso en el mercado de trabajo), merecen, en justicia, soluciones semejantes (un cupón como el de los ciegos). También podrá comprobarse en esta sección que las dos estrategias que la organización inició para resolver el problema del PRODIECU eran estrategias ya ensayadas anteriormente, aunque con resultados ambiguos.

En la segunda sección se hará un pequeño repaso a la organización de los intereses de los minusválidos físicos, a fin de entender la debilidad organizativa de este colectivo (en cuanto a falta de densidad, carencia de recursos, fragmentación, desunión, etc), frente a los ciegos. En la tercera sección se estudiará muy brevemente una fuente de poder de la organización de ciegos, y que no tardó en perder: aquella que resultaba de mantener un contacto privilegiado con el Ministerio de Trabajo. En la cuarta sección se estudiará cómo, ya fuera del alcance protector de este ministerio, la organización tuvo que aprender a utilizar sus otras dos fuentes de poder frente a la administración (la que resultaba de tener la solución al problema de PRODIECU, que también preocupaba a la administración, y la que resulta de monopolizar la provisión de servicios

críticos para un segmento importante de la población), una administración que, en un principio, se negaba a admitir que la organización de ciegos tenía poder suficiente como para obligarla a aceptar sus soluciones al problema del cupón de los minusválidos físicos. En la quinta sección, ya desarticulado PRODIECU, se estudiarán las características del nuevo sistema de representación de intereses de los minusválidos que surgió de este conflicto, y cómo este sistema permite el control, por parte de los ciegos, de las demandas de las organizaciones de interés de otros minusválidos. En la última sección, y a modo de conclusión, se hará una pequeña reflexión sobre la relación de fuerzas entre la organización de ciegos y la administración tras la desarticulación de PRODIECU. Se argumentará, por último, que, frente a la vieja hipótesis de la conspiración o contubernio, el poder de la organización de ciegos respecto a la administración es independiente del color de partido político de turno.

1. Dos estrategias para preservar el monopolio del cupón.

Los ciegos consiguieron en plena guerra civil la explotación en "exclusiva" de una lotería especial (art. 14a del Reglamento Interno de la ONCE, Orden del 28 de Octubre de 1939). En exclusiva quería decir que sólo los ciegos, pero no los inválidos, los ancianos u otras asociaciones de caridad, podrían vender este tipo de lotería diaria, llamada desde entonces, para evitar equívocos, 'Cupón Pro-Ciegos.' Esta concesión o privilegio especial a un grupo específico de individuos, como se vio en el capítulo segundo, no repugnaba, sino que, antes bien, se ajustaba muy satisfactoriamente al esquema corporativista que los vencedores de la guerra querían imprimir en el nuevo régimen. Una de las primeras tareas de Gutiérrez de Tovar, tal como se avanzó en el capítulo tercero, fue hacer efectivo este privilegio especial. El hecho es que antes de la creación de la ONCE no sólo los ciegos, sino también algunas pequeñas juntas de caridad y organizaciones locales de ancianos e inválidos vendían sus propias rifas.

A Tovar le costó algunos años terminar con esta competencia ilegal. En algunos casos, desmontar otras rifas benéficas no fue difícil. Así, por ejemplo, la organización de ciegos llegó a un acuerdo con la Cruz Roja de La Línea de La Concepción para que, a cambio de 500 pesetas mensuales, la última dejara de explotar su rifa (Acta del CSC del 29 de Mayo de 1941). Con otras organizaciones benéficas que también explotaban rifas, como la Pro Infancia de Oviedo, la Gota de Leche de Gijón, o la Casa del Niño de Almería, Tovar tuvo que negociar con los

respectivos gobernadores civiles, los cuales, por otra parte, dependían del Ministerio de Gobernación, que, como órgano tutelar de la organización de ciegos, respaldaba a Tovar en sus gestiones.²

De modo parecido se suprimió la rifa de la Junta Local de Protección a la Infancia y Represión de la Mendicidad de Cartagena, pero en este caso Tovar tuvo que aceptar que los inválidos que vendían esta rifa se incorporaran a la organización de ciegos como personal a extinguir, vendiendo siempre un menor número de cupones que los ciegos (Acta del CSC del 31 de Marzo de 1941). Los inválidos de Valencia y de Barcelona también terminaron incorporándose a la organización de ciegos. En un principio se intentó que no fuera así. Tovar acordó con la Sociedad de Inválidos de Barcelona y con los Inválidos Civiles de Valencia que suprimieran sus propias rifas a cambio de vender, durante un pequeño período de tiempo, el cupón pro-ciegos. Con los recursos de la venta temporal del cupón de los ciegos se esperaba que los inválidos construyeran unos talleres de alpargatería, cestería u otras pequeñas industrias, que les permitieran encontrar una ocupación y no depender de la venta de cupones. Sin embargo, las pequeñas industrias de los inválidos catalanes y valencianos no prosperaron, por lo que muchos de ellos terminaron vendiendo el cupón de los ciegos.³ De esta forma, a la altura de 1945 Tovar ya había conseguido, aún a costa de integrar en la organización de ciegos a algunos inválidos y ancianos, que desaparecieran las rifas que tantos obstáculos podrían suponer para el despegue comercial del cupón pro-ciegos.

La entrada de ancianos e inválidos en la organización de ciegos se consideró un mal menor. Este mal, no obstante, llevaba camino de perpetuarse, ante la voluntad de algunos delegados locales de contratar inválidos con el fin de mantener o adquirir una posición cómoda en el ranking entre las delegaciones. Como se mencionó en el capítulo tercero,⁴ la Jefatura Nacional advirtió en varias ocasiones muy seriamente contra estas prácticas, aunque sin mucho

² Así, por ejemplo, el gobernador civil de Valencia solicitó, ante la complejidad de disolver las sociedades "Benéfica de Gracia," "La Protectora," y la Sociedad de Protección al Anciano, que éstas se fusionaran en la organización de ciegos, participando de sus beneficios. El CSC no atendió a sus razones y le solicitó que hiciera desaparecer esas organizaciones "clandestinas (...)" evitándose el daño que vienen produciendo a la organización [de ciegos]" (Acta del CSC del 6 de Abril de 1940).

³ Es necesario subrayar que en estas negociaciones y conversaciones Tovar tuvo que emplear "aguzado ingenio y buenas maneras" (Gutiérrez de Tovar 1988, 125). De hecho, la concesión en exclusiva del cupón era entonces muy precaria, no sólo porque atentaba contra formas tradicionales de financiación de algunas juntas de beneficencia locales u organizaciones de inválidos y ancianos, sino porque sólo estaba respaldada por una Orden del Ministerio de Gobernación, cuando, según la entonces vigente Instrucción General de Loterías de 1893, era el Ministerio de Hacienda el que se reservaba la competencia para autorizar rifas y sorteos. Ver también Lorenzo (1987c, 3-4).

⁴ Cfr. p. 68.

éxito. Durante las tres primeras décadas de vida de la organización el número de vendedores inválidos creció en términos absolutos, aunque en términos relativos disminuyó respecto al número de vendedores ciegos.⁵ En cualquier caso, se intentó detener el ingreso de inválidos en la organización de ciegos mediante un sistema de desincentivos selectivos. Así, desde que se creó el servicio médico-farmacéutico, los inválidos no tenía derechos a beneficiarse del mismo (circular 113). Cuando se creó el Servicio de Ayuda Mutua, antecedente de la CPS, los inválidos quedaron excluidos (circular 172), de la misma forma que se quedaron al margen de los beneficios de la CPS cuando ésta se creó (circular 264). De modo similar, al establecerse el segundo cupo, les fue negado a los inválidos la venta de cupones de este cupo (circular 137), y, respecto al tope obligatorio de cupones al 40%, los inválidos veían cómo, con el paso del tiempo, éste se iba reduciendo respecto al de los vendedores ciegos. Así, mientras que en 1950 un vendedor inválido sólo tenía derecho a vender el 66% de los cupones que vendía un ciego (circular 252), en 1957 sólo podía vender un 41% (circular 327). Con respecto a las gratificaciones del 18 de Julio y de Navidad, los inválidos, o bien no recibían estas gratificaciones (circulares 228 y 243), o bien recibían la mitad de la gratificación que recibían los ciegos (circular 218).⁶

Los inválidos que no pertenecían a la organización no tardaron en comprobar la ventaja relativa de ser ciego antes que inválido, así que en no pocas ocasiones se dirigieron a la sede de la ONCE para solicitar un reparto de los beneficios del cupón, o bien más plazas para vendedores inválidos. Tovar, que tanto esfuerzos se había tomado en desarticular pequeñas organizaciones de inválidos, sabía que era necesario impedir que éstos crearan organizaciones más estables que, en último término podrían reclamar no sólo un mayor porcentaje de inválidos en la ONCE, sino su propio cupón pro-inválidos. De esta forma, anticipándose a esta posibilidad, Tovar se convirtió

⁵ En 1941 vendían el cupón pro-ciegos 1.847 inválidos y ancianos, una cifra que representaba el 23% de la fuerza total de venta. En 1968, los vendedores inválidos eran 2.844, que sumaban el 18% del número total de vendedores (Acta del CSC del 15 de Febrero de 1968).

⁶ Esta política de discriminación de los vendedores inválidos se invirtió a finales de los años cincuenta, cuando se les concedió la venta de igual número de cupones al 40% que los que podían vender los ciegos. Se puede especular con dos razones, no excluyentes, para explicar por qué no se produce una igualación de derechos económicos hasta aquellos años. Cabe pensar, en primer lugar, que fue una decisión del equipo del recién llegado Satrústegui, que con esta medida, quería mostrar su buena voluntad y el cambio de rumbo que pretendía imprimir en la organización. En segundo lugar, cabe suponer unos motivos más pragmáticos. Por aquellos años algunos inválidos vendían rifas ilegales y, al permitir que los inválidos de la ONCE vendieran más cupones, se evitaba la posibilidad de que éstos estuvieran tentados de vender simultáneamente el cupón pro-ciegos y cupones de otras asociaciones. La igualación de derechos económicos de los inválidos fue, sin embargo, muy lenta. Sólo en 1968 consiguieron los inválidos el derecho a vender el mismo número de cupones al 20% que los ciegos (circular 426). Por el contrario, obtuvieron los mismos derechos asistenciales de que disfrutaban los ciegos mucho antes, dado el compromiso que la ONCE había adquirido con el Ministerio de Trabajo de que los videntes y los ciegos tendrían los mismos derechos sociales en la CPS. Así, los vendedores inválidos vieron reconocidos sus derechos asistenciales en 1964 (Acta del CSC del 29 de Diciembre de 1964).

en el promotor de organizaciones de inválidos. Así, en 1947 se comprometió a tutelar y financiar organizaciones de inválidos, que habrían de terminar federándose en una asociación nacional de inválidos, con el fin de que ésta creara talleres o pequeñas empresas y no llegara a pensar en "crear una lotería similar a la nuestra," pues sospechaba que las comisiones de inválidos que le iban a visitar "sólo deseaban el fácil recurso de nuestro Cupón" (Gutiérrez de Tovar 1988, 165 y 167. También el Acta del CSC del 12 de Diciembre de 1949).

Este proyecto de Tovar no se rescató hasta 1958, cuando el Ministerio de Gobernación creó la Asociación Nacional de Inválidos Civiles (ANIC). Dos fueron las razones que explican el nacimiento de la ANIC. En primer lugar, ya se estaba haciendo notar en el país la incidencia de las epidemias de polio entre la población infantil, por lo que pensó en crear una organización, directamente dependiente del Ministerio de Gobernación, que pudiera resolver los futuros problemas económicos y sociales de un colectivo potencialmente desfavorecido.⁷

En segundo lugar, la ANIC habría de actuar como freno anticipador contra las rifas ilegales. A mediados de los años cincuenta los inválidos comenzaron a dar problemas a la organización de ciegos. Por estas fechas surgieron rifas clandestinas en Madrid, Barcelona y otras localidades que, si no eran promovidas por los mismos inválidos, algunos de éstos vendían sus boletos. En la sesión del CSC del 12 de Mayo de 1958, una ponencia de este organismo propuso la integración de 4.000 nuevos minusválidos a la organización de ciegos, siempre que "la concesión del cupón a dichos inválidos no perjudique a ningún afiliado vendedor [y que] por el Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación se dicten las oportunas órdenes para que sean suprimidas las rifas ilegales" (Acta del CSC de la fecha). La propuesta era sorprendente, pues de haberse aplicado, un 40% de los vendedores del cupón habrían sido inválidos. Sin embargo, esta propuesta no se llegó a aplicar en toda su extensión, a la expectativa de que el ministro de gobernación, Alonso Vega, pudiera cumplir su promesa de que actuaría con la máxima energía contra las rifas ilegales.

Actuara o no con la máxima energía, el Ministerio de Gobernación creó seis meses más tarde la ANIC, a imagen y semejanza de la organización de ciegos. La ANIC sería 'la obra

⁷ Anteriormente a la creación de la ANIC y a nivel de la administración central, sólo dos organismos atendían algunas necesidades de los inválidos. El primero era el Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos, creado en 1933 que, al contrario que su antecesor, se encargó de la rehabilitación de todo tipo de inválidos y no sólo de inválidos del trabajo (ver BEDSS 2, 130-131). El segundo era el Patronato de Lucha contra la Invalidez, creado en 1949, compuesto por representantes de tres ministerios, del Instituto de Reeducción, médicos traumatólogos, y órdenes religiosas como la de San Juan de Dios.

nacional de los inválidos' y, como la obra nacional de los ciegos, trataría de incorporar a todos los inválidos civiles en una estructura jerárquica, extendida por todo el territorio nacional y administrada por los mismos inválidos bajo la tutela del Ministerio de Gobernación. La ANIC recibiría apoyo económico de las administraciones públicas, crearía talleres y pequeños centros de producción artesanal, y sus miembros podrían vender lotería fraccionada, trabajar como guardacoches en aparcamientos vigilados o regentar quioscos de prensa, entre otras actividades. La ANIC, entonces, nació con el objetivo de procurar un empleo a los inválidos, pero también cumpliría con una función latente, que era la de servir de revulsivo, o de freno anticipador, contra los deseos de algunos inválidos de organizarse para vender su propio cupón.

Según el proyecto de Tovar, la futura organización de inválidos debería estar protegida y tutelada por la organización de ciegos, que así podría controlar el tipo de demandas de los inválidos asociados. La ANIC, sin embargo, dependía del Ministerio de Gobernación, pero no de la ONCE, y este ministerio aprendió muy pronto a rentabilizar esa dependencia. Así, nada más crearse la asociación de inválidos, el Director General de Beneficencia solicitó a la ONCE un crédito que serviría para comprar un local para la sede de la nueva organización de inválidos (Acta del CSC del 9 de Diciembre de 1960). A los pocos meses consiguió convencer a los dirigentes de la ONCE de que concedieran a la asociación de inválidos una subvención anual de 6 millones de pesetas durante los próximos cuatro años (Acta del CSC del 26 de Abril de 1961). Sin embargo, en la reunión del CSC del 25 de Junio de 1963 propuso a la organización de ciegos que duplicase la subvención a la ANIC. Como la suma que solicitaba ya era importante, el Director General de Beneficencia recordó a los dirigentes de la ONCE que había organizaciones semejantes a la ANIC que estaban pugnando por organizarse, por lo que sería conveniente reforzar la ANIC con el fin de anticiparse a la "posibilidad de recibir mayores presiones para que se concedieran a estos grupos nuevos ingresos, etc, que indudablemente mermarían los ingresos del cupón." Satrústegui entendió el mensaje y prometió estudiar la petición, dado que "no parece recomendable que por negar a estos nuevos grupos el apoyo de la ONCE, se consintiera el

espectáculo de vendedores de diversas asociaciones con procedimientos análogos en la vía pública" (Acta del CSC de la fecha).⁸

En cualquier caso, aunque no llegara a incorporar a 4.000 inválidos, la organización de ciegos inició desde finales de los años cincuenta una política muy tímida de incorporación de inválidos como medio de neutralización de las rifas ilegales. De esta forma, desde 1959 hasta finales de los sesenta, el número de vendedores inválidos aumentó un 41%; esto es, de representar un 14% de la fuerza total de ventas, los inválidos pasaron a representar cerca de un 20%.

Las actas del CSC de la segunda mitad de la década de los sesenta no reflejan preocupación por las rifas de inválidos, por lo que aquella urgencia por ingresar nuevos vendedores inválidos se mitigó. Así, la circular 465 de diciembre de 1970 impuso límites a la incorporación de inválidos. Sin embargo, por aquel año, tal como se vio en el capítulo tercero, la organización ya estaba empezando a temer las consecuencias económicas originadas por las crecientes dificultades para encontrar ciegos que reemplazaran a los vendedores jubilados. Pero antes que seguir permitiendo el ingreso de inválidos para cubrir las jubilaciones de vendedores ciegos, se optó por ampliar la definición de la ceguera (circular 451), con el fin de que los ciegos no fueran reemplazados por inválidos sino por deficientes visuales. Así, durante la década de los setenta, el número de vendedores inválidos se mantuvo constante, al tanto que la organización de ciegos se esforzaba, ampliando aún más la definición de la ceguera, en resolver el problema de la creciente escasez de vendedores ciegos. No obstante, como se vio en el capítulo tercero, las sucesivas ampliaciones de la definición de la ceguera no tuvieron el rendimiento deseado, por lo que, con el transcurso de los años, el problema del reemplazo de los vendedores ciegos se hacía cada vez más acuciante. De esta forma, los líderes de la organización recurrieron a los inválidos como una suerte de 'ejército industrial de reserva.' Así, el CSC de ciegos en su reunión

⁸ Con o sin mensajes de este tipo, la organización de ciegos siguió subvencionando a la asociación de inválidos hasta que ésta se integró en el SEREM por Decreto del 20 de Julio de 1978. Pero la ONCE inventó otros mecanismos menos costosos para reforzar institucional mente a la ANIC. Así, por circular 366 se dejaba en manos de la ANIC, dado un previo examen médico de los candidatos, la selección de nuevos vendedores de cupones inválidos que reemplazarían a los inválidos jubilados.

del 26 de Julio de 1978, alarmado por la reducción del número de vendedores, aconsejó el ingreso de inválidos, consejo que fue reiterado en los años sucesivos.⁹

Si a los inválidos se les abrió las puertas en la época en que la organización atravesaba una crisis económica, cabría esperar que se les cerrarían una vez que ésta hubiera sido superada. Sin embargo, aún después del éxito de la reforma del cupón de 1984, la organización de ciegos consideró que seguía siendo deseable la entrada de más inválidos (o minusválidos, como se les empezó a llamar), para ejercer la venta del cupón. La razón era muy simple. Dado el enorme éxito de aquella reforma, se juzgó conveniente aprovechar el inesperado empuje comercial del cupón para extender su venta a zonas alejadas de los grandes núcleos urbanos, no explotadas hasta entonces. De esta forma, la organización de ciegos pensó ofertar aquel año 1.000 nuevas plazas de vendedores reservadas para los minusválidos (Acuerdo 1/84-5.6 del Consejo General en su reunión del 28 de Febrero de 1984).

Esta oferta, sin embargo, no se hizo ejecutiva hasta Septiembre de 1985. La demora se debió a dos motivos. En primer lugar, la organización de ciegos condicionó el acuerdo a que la administración calificara a la ONCE como empresa protegida o centro especial de empleo, con el fin de obtener entre un 70 y un 90% de bonificación de la cuota empresarial. Sin embargo, las negociaciones con la Seguridad Social se estaban desarrollando a un ritmo muy lento.¹⁰ En segundo lugar, introducir a 1.000 nuevos vendedores no ciegos era un tema que podía distorsionar las difíciles negociaciones con los sindicatos de vendedores, que estaban luchando para extraer los máximos beneficios del éxito inesperado de la reforma.

En cualquier caso, la entrada de minusválidos físicos en la organización de ciegos siempre ha sido un asunto espinoso. En aquellas ocasiones en que se les aceptó con el objetivo de dismantelar o anticiparse a las rifas ilegales, se les ha considerado 'polizones' (free riders), individuos que no han contribuido al esfuerzo colectivo de los ciegos, pero que pretenden

⁹ Fruto de aquella decisión fue la circular 606. Posteriormente, en reunión del CSC del 24 de Enero de 1980 se renovó la propuesta de incluir "a inválidos que lo soliciten como vendedores del cupón [siempre que esta medida no implique] menoscabo de las condiciones que actualmente tienen los ciegos totales para realizar la venta del cupón. Dicho inválidos [deberán estar percibiendo] pensión por invalidez de la Seguridad Social (...) y por tanto ingresarán con derechos reducidos." También Acta del CSC del 23 de Julio de 1980 y la *Memoria* del Ejercicio Económico de 1981, realizada en Mayo de 1982, que recomendaba "incrementar el número de vendedores en las Delegaciones que lo permitan (pudiendo ser inválidos) cuando el escaso número de vendedores ciegos, o un estudio de mercado, así lo aconseje" (1982, 33).

¹⁰ El ritmo lento de estas negociaciones se debió a que por aquellos años la administración socialista estaba preparando lo que sería Ley de Medidas Urgentes de la Seguridad Social, del 31 de Julio de 1985, que habría de servir de marco para las negociaciones de incorporación de la Caja de Previsión Social de la ONCE a la Seguridad Social. Las bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social están reguladas por el Real Decreto del 11 de Mayo de 1983 sobre medidas de fomento del empleo de trabajadores minusválidos, artículo 7°.

beneficiarse de él.¹¹ Pero ya entren en épocas de prosperidad o debido a dificultades económicas, y aun siendo su ingreso beneficioso para colectivo de los ciegos, no lo es para para cada uno de los vendedores ciegos, que piensa que los cupones que el minusválido está vendiendo los podría vender él.

La forma de hacer más digerible para los vendedores ciegos el ingreso de minusválidos es hacer invisibles a estos últimos. Hay dos estrategias para conseguir esto. La primera consiste en enviar a los nuevos vendedores minusválidos a puntos de venta alejados, fuera del espacio comercial del vendedor ciego. Esta primera estrategia ya fue explícitamente formulada a principios de los años setenta (circular 465). La segunda consiste en camuflar la entrada de minusválidos, seleccionando entre los candidatos aquéllos más semejantes a los ciegos. Así, como se ha visto un poco más arriba, al tiempo que se limitaba el ingreso de inválidos se ampliaba la definición de la ceguera para que ingresaran deficientes visuales. Esta segunda estrategia fue enriquecida y mejorada por el Acuerdo 6/83-9.5 del Consejo General. Hasta entonces podían ingresar en la organización los inválidos permanentes, pero no los absolutos, y dentro de los permanentes, aquéllos que sufrieran pérdida de movilidad o mutilación de alguna de las extremidades superiores o de una o las dos inferiores. Sin embargo, según el acuerdo mencionado, se consideraba como minusválidos a aquellos individuos con pérdida total de visión en un ojo y reducción de un 50% de la visión en el otro ojo. De esta forma, con el fin de camuflar la entrada de nuevos minusválidos, se reclamaban aquellos individuos que podían pasar más desapercibidos ante los vendedores ciegos, pues, antes que los minusválidos con pérdida de movilidad o mutilación en algunos de sus miembros, aquellos otros con pérdida total de visión en un ojo y reducida la del otro, tenían prioridad en el ingreso en la plantilla de vendedores (Apéndice del 20 de Julio de 1983 a la circular 606).

Los inválidos, pues, tienen más posibilidades de ingresar en la organización de ciegos cuando aparece el fantasma de otras rifas diarias en las que los primeros toman parte ya como organizadores, ya como meros vendedores. También mejoran sus posibilidades de ingreso cuando, a modo de ejército industrial de reserva, la organización de ciegos les reclama ante la

¹¹ "En aquel tiempo, cuando el cupón era difícil de vender, y tenía una imagen muy distinta, casi nadie que no fueran los propios ciegos quería salir a la calle a enfrentarse con los rigores del tiempo y con una venta enormemente compleja. Por contra, cuando conseguimos, por nuestra propia iniciativa y con nuestras reformas que el cupón se convirtiera en un producto competitivo, fueron ya muchos los que quisieron disfrutar de este logro, conseguido por un colectivo muy determinado." (Duran 1990, 49).

necesidad de ampliar la plantilla de vendedores. Y la ampliación de la plantilla puede ser necesaria tanto en épocas de crisis de la organización (cuando es difícil reemplazar a los vendedores ciegos que se jubilan), como en épocas de bonanza económica (cuando se considera conveniente aprovechar el empuje coyuntural de una reforma para extender la venta a otras zonas). Sin embargo, su entrada es siempre problemática, pues aunque la organización, colectivamente, se puede beneficiar del ingreso de minusválidos, ya para conjurar un peligro potencial o real, ya para superar una crisis o maximizar los beneficios de una reforma, el vendedor ciego piensa que está jugando un juego de suma cero con el nuevo vendedor minusválido, por lo que siempre se intenta hacer invisible o camuflar los nuevos ingresos de minusválidos.

A modo de recapitulación, la organización de ciegos ha desarrollado dos estrategias para defender el monopolio de su cupón frente a los minusválidos. La primera consiste en controlar cuidadosamente el acceso de los minusválidos. Abriendo y cerrando sus puertas, la organización de ciegos puede alterar el número de minusválidos dispuestos a entablar una lucha por el reparto de los beneficios de las loterías privadas. Puede dividirles y diferenciar sus intereses, al dejar a unos dentro y a otros fuera de la organización de ciegos. Y, manteniendo cierto número de minusválidos en su plantilla, puede, ante la opinión pública, intentar mostrar su sensibilidad acerca del problema social de los minusválidos. Esta primera estrategia, como se ha visto, siempre ha sido problemática, por lo que al aplicarla resulta necesario, frente a los vendedores ciegos, camuflar el ingreso de vendedores minusválidos.

La segunda estrategia consiste en promocionar asociaciones de minusválidos no hostiles; esto es, que no reclamen su propio cupón, y que, a ser posible, dependan de la organización de ciegos pero no del Estado, pues puede aparecer un nuevo problema si éste intenta rentabilizar esa dependencia frente a la organización de ciegos.¹²

En las páginas siguiente se verá cómo la organización de ciegos de mediados de los ochenta tuvo que recurrir, una vez más, a estas dos estrategias cuando los minusválidos físicos

¹² Una trabajadora de la ONCE ya desentrañó estas dos estrategias en un pequeño estudio sobre los ciegos de 1978. *Los privilegios de la ONCE*, decía Cuéllar, crean "situaciones delicadas al ser sentidos por otras categorías de minusválidos como privilegios injustificados que les permiten [a los ciegos] fondos de manera segura y abundante y solucionar así una serie de problemas. Ante esto, la ONCE admite a veces a ciertos disminuidos de otro tipo como agentes vendedores de cupón o hace donativos a otras asociaciones por valor de hasta treinta millones de pesetas, lo cual aplaca pero no obvia el enfrentamiento." (1978, 80).

comenzaron a vender una lotería diaria a escala nacional. Antes, sin embargo, es necesario hacer un pequeño comentario sobre los problemas de organización de intereses de los minusválidos físicos.

2. La organización de los intereses de los minusválidos físicos.

Al margen de la asociación oficial, ANIC, y de ramas españolas de asociaciones voluntarias internacionales para (y no de) minusválidos como Fraternidad Cristiana o Auxilia, a la llegada de la democracia apenas existían en España asociaciones de minusválidos.¹³ Al calor de la Conferencia Minusval 74 comenzaron a surgir algunas nuevas asociaciones de minusválidos, pero sólo fue después de 1975 que el movimiento asociativo de los minusválidos físicos pudo despegar. Este movimiento, sin embargo, era muy débil, por dos tipos de razones. En primer lugar, a los problemas de la lógica de la acción colectiva (Olson, 1965), y los derivados de una falta de experiencia asociativa, había que añadir la falta de estímulos de los potenciales miembros de asociarse, precisamente, a través de un estigma.¹⁴ En segundo lugar, la mayoría de las asociaciones que nacieron durante aquellos años eran de carácter local, porque la beneficencia seguía siendo competencia de los gobiernos locales (ayuntamientos y diputaciones), y porque algunas de las demandas más inmediatas, como la supresión de las barreras arquitectónicas, sólo podían ser satisfechas por los mismos gobiernos locales.

De esta forma, el movimiento asociativo de los minusválidos de los primeros años de la democracia fue un movimiento muy poco denso, disperso, y carente de cualquier tipo de coordinación de carácter nacional. Era, además, un movimiento con fuertes divisiones internas. Aparte de las divisiones por razón de las distintas necesidades de las diferentes minusvalías (espinas bífidas, poliomielíticos, enfermos renales, etc); de las divisiones (comunes en todo movimiento asociativo de minusválidos), entre las organizaciones de minusválidos y organizaciones para minusválidos; existían fuertes divisiones en cuanto la estrategia a seguir. Muchos minusválidos pensaban que si sus problemas no habían sido aún resueltos, esto no era

¹³ Gran parte de las organizaciones locales para minusválidos que existieron durante la etapa franquista nacieron después de aprobarse la Ley de Asociaciones de 1964, que amplió los derechos de reunión y asociación para algunos colectivos; especialmente los de padres con hijos afectados a alguna minusvalía. Sobre el asociacionismo de minusválidos en la época franquista, ver el artículo del Delegado Nacional de Asociaciones del Movimiento, Jordana de Pozas (1967). Datos estadísticos en Díaz Casanova (1985, 138-139).

¹⁴ Sobre las dificultades de asociación entre poblaciones estigmatizadas Scotch (1988).

debido a su propio déficit asociativo, ni tampoco era debido a la naturaleza, compleja, de sus problemas, sino, fundamentalmente, a una falta de sensibilidad del régimen político anterior. Pensaban muchos que con la democracia, por el contrario, se iban a resolver muchas asignaturas pendientes y, entre ellas, la desigualdad de oportunidades de los minusválidos. De esta manera, mediante un ejercicio cotidiano de denuncia ante la opinión pública, por medio de sentadas, huelgas de hambre, encadenamientos, encierros, etc, el nuevo régimen democrático, incapaz por su propia naturaleza de ignorar sus justas demandas, no tendría otra opción que atenderlas, y esto lo haría de modo casi natural o automático.

Frente a este optimismo y esta estrategia de denuncia permanente, otros grupos de minusválidos optaron por intentar transformar lo que era no era más que un movimiento social en una organización. Nació, así, la Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos (CEMFE) a finales de 1977, poco después de que se creara en el Congreso la Comisión Especial para el Estudio de los Problemas de los Minusválidos. El objetivo de la CEMFE era intentar articular las distintas reivindicaciones locales, hacerlas coherentes, priorizarlas, y servir de interlocutor de los minusválidos físicos ante la clase política y las administraciones públicas (BEDSS 12. 119; En Marcha 28. 7). La CEMFE, para ganar representatividad y dar entrada al mayor número de asociaciones locales, era, sin embargo, una organización excesivamente democrática, lenta y torpe en el proceso de toma de decisiones, y casi siempre al borde de la ruptura por las divisiones entre los que ponían el énfasis en la dimensión puramente reivindicativa o de denuncia permanente, y los que querían transformar a la organización en un instrumento de negociación y cooperación institucional eficaz.

A la altura de 1985, en su segundo congreso, la CEMFE estuvo más cerca que nunca de la ruptura definitiva. Aquellos líderes que defendían el fortalecimiento de la dimensión organizativa intentaron que la CEMFE se convirtiera también en una organización prestadora de servicios, con el objetivo, seguramente, de crear incentivos selectivos para fortalecer la organización. Muchos otros, sin embargo, opinaban que incorporar la prestación de servicios podría burocratizar la organización y mermar su dimensión reivindicativa y participada. Triunfaron los primeros, pero por ninguna de las dos partes hubo gran satisfacción dado que en el congreso se había puesto claramente de manifiesto que la división interna podría en un futuro próximo desmembrar la organización.

Desde hacía algunos meses, sin embargo, muchos minusválidos habían comenzado a compartir su lealtad con otra organización. Esta organización no era más que una empresa, PRODIECU, que contrataba minusválidos para vender un cupón con el mismo precio y similar estructura de precios que el cupón pro-ciegos. Los líderes o empresarios de PRODIECU, ni eran minusválidos, ni mostraban especial sensibilidad hacia los problemas de los minusválidos, eran, sencillamente, empresarios que habían tomado buena nota del éxito de la reforma de la ONCE de 1984 y que contrataban minusválidos para justificar socialmente lo que no era nada más que un negocio privado.

Si se ha hablado en muchas ocasiones de las virtudes sociales del mercado o de la libre empresa, el asunto PRODIECU resulta, al respecto, un caso ejemplar. No era el poder regulador del Estado, ni unos valores de solidaridad social, sino las fuerzas del mercado las únicas que parecían estar en condiciones de aliviar parcialmente el problema del empleo de un colectivo tradicionalmente marginado. Según datos de una encuesta de 1986 sólo el 12% de los minusválidos del aparato locomotor de edades comprendidas entre los 16 y los 64 años estaba trabajando, cuando en el conjunto de la sociedad española el porcentaje de población activa para aquel mismo año se situaba alrededor del 35% (INSERSO, 1989: vol. 1, 156).¹⁵ Por las razones que sean (por barreras arquitectónicas en las empresas, falta de formación, prejuicios sociales, o crisis económica), y a pesar de las medidas de fomento del empleo en forma de incentivos y bonificaciones a los empresarios, la reserva del 2% de puestos de trabajo en la empresa privada no se cumplía, y no era intención del gobierno, ante la crisis económica del país, obligar a los empresarios a cumplirla. Por su parte, la misma administración pública, a pesar de su declaración de intenciones (reflejadas en el art. 38.3 de la LISMI), estaba incumpliendo, ya por falta de preparación de los minusválidos, ya por presiones de los cuerpos de funcionarios, la promesa de emplear minusválidos en los distintos órganos y niveles de las administraciones públicas.¹⁶

¹³ Medir la tasa de desempleo entre poblaciones minusválidas siempre es difícil. No es posible medirla según el número de individuos que responde que su situación laboral es la de 'parado,' porque posiblemente muchos de los que se autoubican en otras categorías como 'estudiante' o 'ama de casa,' ya se han situado, anticipando una discriminación laboral, o por razones de cansancio o desánimo, fuera del mercado de trabajo.

¹⁶ La primera oferta pública de empleo en la que se establecía una reserva de plazas de personal laboral para minusválidos es la del año 1985; es decir, tres años después de aprobarse la LISMI. Sólo con la aprobación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1988 se admite la posibilidad de establecer una cuota para minusválidos entre los cuerpos de funcionarios. Esta posibilidad se hizo efectiva en la oferta pública del año siguiente; es decir, siete años después de la aprobación de la LISMI. En cualquier caso, desde 1985 hasta 1988 sólo 292 minusválidos se han podido beneficiar de esas políticas de discriminación positiva de las administraciones públicas, lo que, a todas luces, es una cifra bastante sórdida (Casado 1990).

Ante la falta de perspectivas laborales muchos minusválidos pusieron sus esperanzas en que el gobierno socialista regulara el régimen de ingresos mínimos. Se esperaba que esta regulación se hiciera con cierta generosidad, tal como la LISMI parecía prometer. La LISMI, sin embargo, fue una de aquellas leyes de final de legislatura, fruto de la rivalidad de un partido en el gobierno que sufría un proceso imparable de descomposición (UCD) y de otro con grandes ambiciones y expectativas de gobierno (PSOE), por lo que en su articulado pareció buscarse más la resonancia de las propuestas que el estudio sereno de las posibilidades de su aplicación. Así, como era de esperar, el decreto del 1 de Febrero de 1984, de desarrollo de la LISMI sobre el régimen de prestaciones sociales y económicas para minusválidos, no se ajustó a las expectativas optimistas de muchos de los afectados. Según este decreto sólo tendrían derecho a recibir el subsidio de garantía de ingresos mínimos los minusválidos con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, lo que dejaba sin derechos a cerca del 80% de la población minusválida. La cuantía del subsidio, además, era sólo de 10.000 pesetas mensuales, menos de la mitad del salario mínimo interprofesional. Aquellos con una minusvalía menor del 65% podrían recibir el subsidio de movilidad, unas 3.000 pesetas mensuales. Por el contrario, como se ha visto en el capítulo anterior, en aquel mismo año un vendedor de cupones de la ONCE tenía unos ingresos medios de más de 150.000 pesetas mensuales. Parecía obvio que los minusválidos físicos estaban sufriendo una privación relativa no sólo con respecto a los no minusválidos, sino, sobre todo y de modo más significativo, con respecto a los ciegos.

También parecía obvio que la CEMFE no estaba teniendo ningún éxito como grupo de presión frente a la administración. No había conseguido avances significativos en ninguna de las tres principales demandas de los minusválidos (empleo, ingresos mínimos y barreras arquitectónicas), y, además, la paulatina asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social hacía prever que sus acciones desde Madrid serían aún menos eficaces.¹⁷

Mientras tanto, PRODIECU, una empresa para minusválidos, habían creado, con el fin de conseguir legitimidad para su actividad comercial, su propia organización de minusválidos,

¹⁷ El decreto de supresión sobre barreras arquitectónicas, de desarrollo de la LISMI, había sido redactado en 1983, pero aún en 1987, el Ministerio de Economía y Hacienda seguía sin encontrar la necesaria partida presupuestar para aprobarlo (Ya. 14 de diciembre de 1987, *En Marcha* 24, 12-13). El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de servicios y asistencia social se reguló por el Real Decreto del 15 de Enero de 1982.

la APEM (Asociación de Promoción de Empleo al Minusválido). APEM disfrutaba dentro de PRODIECU de un sistema de closed shop. Al tanto que APEM proporcionaba trabajadores a PRODIECU, la empresa se comprometía a invertir parte de sus beneficios en servicios sociales para los afiliados a APEM. Tras la creación de APEM, PRODIECU consiguió extenderse por la mayor parte de la geografía del país pues, al contrario que la CEMFE, estaba ofreciendo, a través de APEM, uno de los incentivos selectivos más preciados para los minusválidos: un puesto de trabajo.

Pronto, sin embargo, comenzaron las diferencias entre PRODIECU y APEM. Los minusválidos de APEM, dado de que el cupón de PRODIECU no estaba autorizado, y ante el temor de que la administración desarticulara la empresa, solicitaron al gobierno que legalizara el cupón del minusválido. El cupón del minusválido, como el cupón pro-ciegos, estaría gestionado por una asociación estatal de minusválidos y controlado por el Estado. Esto significaba que PRODIECU se quedaría al margen. Para evitar esta posibilidad, los empresarios de PRODIECU, que controlaban el acceso a la plantilla de la empresa, consiguieron en una tumultuosa asamblea nacional de APEM desmembrar esta organización. De esta forma, pronto aparecieron otras rifas locales de 'disidentes' de PRODIECU, algunas de las cuales empezaron a solicitar a sus gobiernos autónomos la legalización de su cupón.

PRODIECU creó pronto otra asociación que sustituiría a APEM. Se trataba de la COEM (Confederación Española de Minusválidos). La COEM, en su corta existencia, sería una organización más fiel a la empresa que su antecesora. Reclamó también el cupón del minusválido, pero con la idea de que la gestión del cupón, aún auditada por el Estado, se subcontrataría a una empresa privada (PRODIECU). De esta forma, a principios de 1987 existían tres grandes organizaciones de minusválidos físicos a nivel nacional: la CEMFE, los disidentes de PRODIECU que se reorganizaron en APEM, y la COEM. Las dos últimas defendían, a pesar de sus diferencias, la legalización del cupón pro-minusválidos y, es de suponer que muchos minusválidos simpatizaban con esta demanda dada la incapacidad del Estado de resolver el problema del empleo.

La CEMFE no siguió este camino. Antes de la aparición de PRODIECU la organización ya se opuso a las rifas de minusválidos como una solución al problema laboral, pues esta solución, según sus líderes, no era digna. Antes que solicitar al gobierno su propio cupón, la

CEMFE iba "por caminos bien distintos de aquéllos (...), exigiendo al Estado y a sus instituciones unos derechos, no caridad, que tenemos todos" (En Marcha s.f., 9).¹⁸ Pero no fueron principalmente razones de orden moral o cultural las que hicieron que sus líderes se opusieran a la estrategia de solicitar el cupón pro-minusválidos, sino razones puramente tácticas y estratégicas. Apostando en contra del cupón del minus válido la CEMFE se colocaba en una situación difícil frente a sus clientes pero, al mismo tiempo, cómoda frente a sus interlocutores en la administración. Frente a otras organización coyunturales como APEM o la COEM, la CEMFE tenía la oportunidad de renovar y reforzar su presencia institucional, presentándose como la vieja y dialogante organización de minusválidos que, sin recurrir a actividades al margen de la legalidad, pretende, vía entendimiento y concertación, resolver los problemas de los minusválidos. Con ello podría conseguir lo que desde hacía mucho tiempo estaba persiguiendo, que no era más que un status público como interlocutor único de los minusválidos españoles. También podría poner orden en su propia casa y ahuyentar el fantasma de las divisiones internas, pues la aparición de otras organizaciones competidoras dejaba muy claro que era necesario reforzar la dimensión organizativa frente a la puramente reivindicativa o de denuncia permanente. PRODIECU, de modo no intencionado, estaba ofreciendo a la CEMFE la oportunidad de alcanzar estos dos objetivos, pero para ello no era desestimable la ayuda de la organización de ciegos. La organización de ciegos podría ofrecer a la CEMFE el reconocimiento de su status como interlocutor de los minusválidos físicos y, también, apoyo económico para llevar adelante su programa de prestación de servicios, como medio para ofrecer incentivos selectivos y, así, para reforzarse organizativamente.

La organización de ciegos, por su parte y siguiendo las dos estrategias señaladas en la sección anterior, no deseaba otra cosa que apoyar a la CEMFE. Así, las dos organizaciones anunciaron públicamente un acuerdo de colaboración en Octubre de 1985. La organización de ciegos contrataría 1.000 minusválidos para vender el cupón pro-ciegos, al tanto que las dos organizaciones denunciaban "la pervivencia de formas fraudulentas del juego y, a la vez, la explotación de los minusválidos y la ausencia de las acciones gubernativas [contra el cupón de PRODIECU, para solicitar a continuación] la erradicación de todas las formas no autorizadas y

¹⁸ Este número sin fecha de En Marcha, la revista de la CEMFE, seguramente corresponde a uno de los tres primeros números de la revista.

fraudulentas." (El País. 5 de Octubre de 1985). La CEMFE participaría en el proceso de selección de los nuevos vendedores en el que, por otra parte, no tendrían preferencia los minusválidos físicos a los que la CEMFE representaba, sino los minusválidos ciegos de un ojo y con pérdida de visión en el otro ojo (circular 49/85). Con este tipo de acuerdos, la CEMFE, distanciándose de las actividades de PRODIECU y con el significativo respaldo institucional de la ONCE, intentaba mejorar su status como interlocutor válido de los minusválidos físicos y, de paso, mejorar la provisión de incentivos selectivos a sus potenciales miembros como medio de fortalecerse organizativamente.¹⁹ La ONCE, por su parte, podía controlar más de cerca el tipo de demandas que pudiera plantear la CEMFE, al tiempo que al integrar más minusválidos en su plantilla intentaba debilitar la competencia comercial y de legitimidad que representaba el cupón de los minusválidos.

Por último, el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, encargado de la tutela de la organización de ciegos, veía con muy buenos ojos este tipo de acuerdos entre la ONCE y la CEMFE, dado que contribuían a regularizar la situación laboral de determinado número de minusválidos. Este ministerio, sin embargo, pronto perdió la tutela exclusiva sobre la organización de ciegos, tal como se verá en la sección siguiente.

3. Las relaciones entre la organización de ciegos y los departamentos de Trabajo y Economía.

Según el decreto de reforma de la ONCE de 1981, el Ministerio de Trabajo tenía la misión de ejercer la tutela sobre la organización. La tutela se ejercía a través del Consejo del Protectorado, un órgano colegiado controlado por el Ministerio de Trabajo. El Consejo de Protectorado tenía amplias competencias de control sobre la organización de ciegos. Sin la aprobación de este Consejo, la organización de ciegos no podía, entre otras cosas, contratar personal, vender o adquirir bienes inmuebles o, incluso, aprobar sus propios presupuestos. Ahora bien, a pesar de este control, las relaciones entre la organización de ciegos y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social siempre habían sido, si no ejemplares, sí muy cordiales, pues una cosa es el concepto jurídico de "tutela," y otra es el ejercicio real de esa tutela.

¹⁹ Para sucesivos acuerdos entre la ONCE y la CEMFE, En Marcha 21, 19; 25, 20-21. Los incentivos selectivos que este tipo de acuerdos puso a disposición de la CEMFE no se refieren sólo al poder de participación de la segunda en el proceso de selección de nuevos vendedores, sino también, a la dotación de recursos económicos y humanos para que la organización de minusválidos pudiera mejorar su dimensión como organización prestadora de servicios. Valga como ejemplo el acuerdo de colaboración entre las dos organizaciones para organizar cursos de Stenokay (En Marcha 24, 29; Perfiles 12, 13).

Tal como Selznick señaló (1949), siempre existe la posibilidad de que entre una agencia del Estado y la organización o grupo de interés que ésta debe tutelar, termine apareciendo una simbiosis de intereses, de tal modo que el control teórico que la agencia debe ejercer sobre la organización acabe transformándose en una labor de apoyo, protección y defensa del grupo u organización. Las razones por las cuales esto puede ocurrir así son simples. La agencia tiene, estatutariamente, una misión que cumplir y, para no quedar en entredicho y poder cumplir con esta misión, ha de ganarse la confianza de la organización que está bajo su tutela. Ha de ganarse esta confianza porque, muy posiblemente, los mecanismos de control de que la agencia dispone son muy rudimentarios, o la organización puede hacer que éstos sean insuficientes, ya que ésta realiza una labor en la que ella, pero no la agencia, es la experta. En pocas palabras, puede ocurrir que no haya control posible sin la colaboración de la organización que se ha de controlar y, a cambio de su colaboración, la organización puede ir consiguiendo que el control sea cada vez menos estricto. Si, además, los responsables de la agencia, imbuidos de unos valores democráticos, piensan que es deseable que la organización aumente su capacidad de autorregulación, las facultades de control efectivo son cada vez más difusas, de tal modo que, con el paso del tiempo, la agencia puede terminar por hacer suyos los intereses de la organización. En el momento en que esto ocurre, la organización puede llegar a pensar que la función de la agencia no es la de controlarla, en beneficio del interés general, sino la de defender sus propios intereses (Suleiman 1987, 269).

Ya sea por razón de esta tensión entre control y colaboración, o por el deseo de algunos socialistas de promocionar lo que se llama el 'tercer sector',²⁰ la organización de ciegos, a la altura de finales de 1985, estaba negociando con el Ministerio de Trabajo una reforma del decreto de 1981 que iba aumentar sus facultades de autogobierno. El idilio, tampoco falto de contratiempos y tensiones, entre el Ministerio de Trabajo y la organización de ciegos terminó cuando otro departamento, el Ministerio de Economía y Hacienda, denunció la falta de control efectivo de la organización de ciegos.

Hasta ese momento, con respecto a las reformas del cupón pro-ciegos de 1984 y de octubre de 1985, el Ministerio de Trabajo no había mostrado ninguna oposición a las mismas,

²⁰ Sobre este deseo de favorecer el desarrollo del tercer sector, véase el informe de Cabra de Luna, entonces Subdirector General del Ministerio de Trabajo y, a la vez, miembro del Consejo de Protectorado (1984, 18-19).

y sólo se había limitado a informar al Ministerio de Economía y Hacienda de su contenido.²¹ Informar al Ministerio de Economía y Hacienda se consideraba casi una labor de cortesía, dado que este ministerio no tenía ninguna competencia de control sobre la organización de ciegos. Sin embargo, la reforma del cupón del 4 de octubre de 1985 terminó por enfurecer al Ministerio de Economía y Hacienda que, justo dos semanas más tarde iba a sacar al mercado la lotería primitiva. Esta reforma, además, aumentaba el porcentaje de premios del cupón de los viernes a un 52,4%, en lugar del tradicional porcentaje del 47,5%, por lo que era posible ofrecer hasta 20 premios mayores de 2 millones de pesetas cada uno, lo que, además de poder ensombrecer el atractivo de la nueva lotería primitiva, convertía al nuevo cupón de los viernes en un directo competidor de los sorteos ordinarios de la lotería nacional de los sábados. Dadas estas perspectivas y ante la imposibilidad de parar el lanzamiento de las loterías autonómicas, el Ministerio de Economía y Hacienda optó por intentar controlar y detener al competidor jurídicamente más débil, la organización de ciegos.

El Ministerio de Economía y Hacienda presionó entonces para colocar bajo su jurisdicción el control de los planes de sorteos de la organización de ciegos. Tuvo un éxito notable. Con la Ley de Presupuestos para 1986, este ministerio consiguió dejar en suspenso la autorización de la reforma de octubre de 1985, cuya posible aprobación posterior ya no quedaba reservada al criterio del Ministerio de Trabajo, sino del Consejo de Ministros.²² En segundo lugar, consiguió la aprobación de un nuevo decreto que reformaba el modo de regulación de la organización de ciegos. El decreto del 27 de Diciembre de 1985, conocido en círculos de la ONCE como 'el decretazo,' modificó la composición del Consejo del Protectorado. Con la nueva composición, el Ministerio de Trabajo perdió la jurisdicción exclusiva sobre el organización de ciegos, que ahora debía compartir con el Ministerio del Interior, el de Presidencia, y el de Economía y Hacienda. Sin embargo, aunque el Ministerio de Trabajo tenía mayoría de vocales en el nuevo

¹ Así, en la reunión del Consejo de Protectorado del 21 de Julio de 1983, en la que éste fue informado sobre la futura reforma del 84, "el Consejo de Protectorado se ratificó en su posición de que la reforma del Cupón es una responsabilidad de los Órganos de la ONCE y, que dicho órgano [el Consejo de Protectorado] se limita a trasladar al Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social el contenido de la misma, con el objeto de que la haga llegar a los responsables de los Departamentos de Economía y Hacienda, si lo estima conveniente" (Nota Informativa 11/83).

² Se trata de la Disposición Adicional 19, según la cual, "la Organización Nacional de Ciegos Españoles precisará acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, para poder variar en todo o en parte los términos, características, modalidades, frecuencia, cuantía, o, en general, cualquier aspecto de los sorteos respecto a los celebrados durante el primer semestre de 1985."

Consejo de Protectorado, el Ministerio de Economía y Hacienda se había reservado el poder de veto materia del cupón pro-ciegos (art. 7.2g).

La organización de ciegos, entonces, había perdido el tipo de relación privilegiada de la que hasta entonces disfrutaba con el Ministerio de Trabajo, y que sólo le reportaba ventajas. El nuevo decreto la situaba fuera del alcance del brazo protector del Ministerio de Trabajo y bajo el control directo de un departamento mucho más celoso de sus actividades empresariales. Sin embargo, la organización de ciegos iba a mostrar al Ministerio de Hacienda que sus posibilidades de control eran más ficticias que reales.

4. Relaciones de interdependencia entre el Estado y la organización. La confrontación con el Ministerio de Economía, y la aparición de 'el Cuponazo.'

De la misma forma que la CEMFE estaba aprovechando el asunto PRODIECU para reforzarse institucional y organizativamente, la ONCE también podía hacer algo semejante. Paradójicamente, podía transformar la mayor amenaza al cupón pro-ciegos en su mejor baza para apuntalar el cupón y escapar al estricto control del Ministerio de Hacienda. Esto lo podía hacer por dos razones. En primer lugar, dado el sistema de venta callejera de la lotería de la organización de ciegos, ésta era la única empresa del sector capaz de absorber a los vendedores de PRODIECU y, así, de acabar con la rifa ilegal, que no hacía más que poner en evidencia la incapacidad del Estado de resolver el problema del empleo de los minusválidos. En segundo lugar, dado que el cupón del minusválido operaba en la ilegalidad, la organización de ciegos podía amenazar con situarse también fuera de la legalidad, sacando al mercado loterías no autorizadas, lo que, además de poner en evidencia la incapacidad del Estado para resolver el problema del empleo de los minusválidos, lo pondría en evidencia por su incapacidad de poner orden en el sector del juego, un sector ya políticamente muy espinoso. La organización de ciegos, entonces, tenía la clave para resolver un problema que no podía dejar de preocupar a la administración socialista, y pronto comenzó a enviar mensajes en este sentido.

Así, lo hizo con el Acuerdo 4E/86-1 del Consejo General, aprobado por unanimidad. Según este acuerdo del órgano de gobierno de la ONCE, la organización invitaba al gobierno a entrar en negociaciones, cuyos términos ella ya avanzaba. La organización de ciegos se comprometía a ir incorporando vendedores minusválidos a cambio de que la administración

desmantelara PRODIECU y le permitiera ampliar su oferta comercial a fin de poder integrar a los nuevos vendedores. En caso de que el gobierno no aceptara entrar en negociaciones, se acordó

advertir a la Administración que, de mantenerse la situación actual de indefinición por parte del Gobierno, presión a la ONCE, y pasividad acerca de las modalidades ilegales del juego, ésta se considerará, una vez transcurrido un plazo de 15 días desde la adopción del siguiente acuerdo (...) plenamente legitimada para adoptar las medidas de libre desarrollo de su oferta comercial y de no responsabilización del empleo de minusválidos no afiliados, en coherencia, ambas medidas, con la práctica del Gobierno en materia de juego y de empleo de minusválidos

Mientras que otros ministerios, como el de Interior, con competencias sobre la ordenación del juego a través de la CNJ, o el de Trabajo, encargado de la promoción de empleo de los minusválidos, podrían ser receptivos a la propuesta de negociación de la organización de ciegos, al Ministerio de Economía y Hacienda no le interesaba que se solucionara el problema de PRODIECU aumentando la cuota de mercado de la organización de ciegos; es decir, a costa de los ingresos de las loterías públicas. Intentó, en primer lugar, convencer a la organización de ciegos para que ingresara minusválidos en su plantilla sin aumentar la oferta del cupón; lo que era idéntico a proponer que los ciegos redujeran sus salarios y los repartieran con los minusválidos. Como era de esperar, los ciegos no aceptaron.

No aceptaron porque, mientras existiera PRODIECU y mientras la administración siguiera siendo sensible al problema social de los minusválidos, la organización de ciegos tenía frente a la administración poder suficiente como para plantear la negociación en sus propios términos, dado que era necesaria su colaboración, ingresando minusválidos en su plantilla, para terminar con el problema común de la rifa ilegal de los minusválidos. El segundo intento de la administración consistió en comprobar si la base de poder coyuntural de la organización era real; es decir, si se podía desmantelar PRODIECU sin el concurso de la organización de ciegos y, en un año electoral, sin grandes costes políticos. Así, el 3 de Abril de 1986, cinco ministerios (Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Trabajo y Seguridad Social, y Presidencia), redactaron un comunicado conjunto que fue ampliamente difundido en la prensa nacional.

El comunicado contenía tres mensajes. Con él se intentaba, en primer lugar, aplacar a la organización de ciegos. Prometía no legalizar el cupón de PRODIECU ni ningún otro cupón de minusválidos pues, si se legalizaba el cupón de un colectivo determinado, otros podrían solicitar su propio cupón, de tal modo que

la proliferación de sorteos y loterías que se produciría (...) conduciría a una sobresaturación del mercado que haría fracasar todas estas iniciativas, así como la obra de la ONCE y los fines que con los beneficios de las loterías realiza el Estado

El segundo mensaje, después de haberse descartado el sector del juego como proveedor de puestos de trabajo para los minusválidos (excepto para los ciegos), era autojustificativo. Se hacía un repaso a las medidas de promoción de empleo de la administración socialista, y se prometía la ampliación de recursos para este fin. El tercer mensaje iba dirigido a los vendedores de PRODIECU y conjugaba paternalismo con amonestaciones. Les apelaba para que dejaran de vender su cupón, tras advertirles que próximamente se tomarían nuevas medidas contra la empresa que les había contratado sorprendiéndoles en su buena fe.

Estas medidas se tomaron, efectivamente, pero sin ningún resultado. Se precintaron algunas sedes de PRODIECU y se decomisaron sus cupones. Los minusválidos se manifestaron en algunas ciudades en contra de estas medidas y, al poco tiempo, ya estaban vendiendo otra vez, porque consideraban que tenían tanto derecho como los ciegos a vender su cupón. Así, este segundo intento de la administración de resolver el problema de PRODIECU y de evitar una nueva expansión comercial de la organización de ciegos también resultó vano. O más bien patético, pues hacía patente la inutilidad del poder regulador y admonitorio del gobierno cuando, ante el temor de sufrir fuertes daños políticos, se muestra incapaz de utilizarlo.²³

Fallido el segundo intento de la administración, ésta intentó sondear hasta qué punto la organización de ciegos sería capaz de enfrentarse con el gobierno. El poder coyuntural de enfrentamiento de que disponía la organización de ciegos provenía de que ésta tenía la clave para resolver el asunto PRODIECU, pero la base del poder real de la ONCE era muy distinto, y está basado en el monopolio de que disfruta en la provisión de servicios para los ciegos.

En el momento en que una organización monopoliza la provisión de servicios que son críticos para un segmento importante de la población, un gobierno sensible al bienestar de esa población es un gobierno que depende de la organización; esto es, es un gobierno que, posiblemente más veces que menos, se verá en la necesidad de hacer concesiones a la

²³ El coste político de desmontar la rifa ilegal de los minusválidos no podía ser nunca evaluado con precisión pero, en el transcurso del asunto PRODIECU no faltaban en la prensa declaraciones de este tipo: "Tengo un hijo disminuido psíquico de 21 años que empieza a vivir dignamente gracias a la venta de este cupón (...). Por ello, como padre, quiero decirle bien alto a la Administración que no desmonte PRODIECU que, al fin y al cabo, emplea a miles de minusválidos en toda España. En cambio sí debería dedicarse a vigilar otras especulaciones que se dan. Añadiría, además, que cuando intenten hundir alguna actividad, tengan prevista otra mejor. Ahora, pretenden dejar en la más absoluta indefensión a un colectivo tremendamente desprotegido." (*El Periódico*, 7 de Mayo de 1987)

organización. No quiere decir esto que el gobierno esté siempre a merced de la organización, pues los dos actores se encuentran en una relación de interdependencia, dado que la organización depende del gobierno en cuanto que éste puede revalidar o invalidar su status de monopolista de la provisión de ciertos servicios críticos, dotándola o privándola de recursos económicos (Kramer, 1989). Sin embargo, la relación de interdependencia o poder entre los dos actores puede desequilibrarse a favor de la organización monopolista cuanto más sensible sea el gobierno al bienestar de la población a la que la organización provee de servicios críticos y, sobre todo, cuanto más difícil y costoso sea transformarse él mismo en proveedor de esos servicios o encontrar otro proveedor.²⁴

Volviendo a las relaciones entre la organización de ciegos y la administración, ésta se propuso hacer un despliegue de poder frente a la organización, intentando mostrar que, en último término, mantenía el control de la situación, dado que podía fijar los presupuestos de la organización de ciegos. En los términos de la discusión anterior, el Estado intentó mostrar a la organización que ésta dependía más del Estado, que el Estado de la organización. Así, los representantes de la administración en el Consejo de Protectorado, en reunión del 19 de Mayo, disminuyeron, unilateralmente, los presupuestos de la organización, condenándola a reducir la emisión de cupones en venta. Ante esta decisión, la organización de ciegos anunció (El País. 7 de Junio de 1986), y tomó medidas de fuerza, que consistieron en utilizar sus enormes recursos para movilizar a sus afiliados y trabajadores en contra del gobierno, cuando la clase política de la nación estaba en plena campaña electoral.²⁵

Pocos días antes de las elecciones generales del 22 de Junio de 1986 el gobierno y la organización llegaron a un compromiso. La administración autorizó definitivamente los sorteos

²⁴ Se ha utilizado aquí el concepto relaciona! de poder de Emerson (1962). Es decir, se entiende que el poder no es un atributo de un actor social (al modo de X es un individuo poderoso), sino que expresa una relación social de dependencia entre, al menos, dos actores. Así, el poder es la otra cara de la dependencia, y un actor A tiene más poder sobre otro B, cuanto más dependa B de A para conseguir sus fines. Y más dependerá B de A, cuanto más intenso sea el deseo de B de alcanzar los fines para los cuales la colaboración de A es necesaria (dependencia motivacional), y cuanto más dificultades tenga de encontrar un sustituto de A (dependencia por existencia de un proveedor monopolista). Sobre las relaciones políticas de interdependencia entre organizaciones proveedoras de servicios de bienestar y el Estado, Kuhnle y Selle (1992).

²⁵ Durante la segunda semana de Junio de 1986, los sindicatos de vendedores se encerraron en algunas delegaciones provinciales de Hacienda, y en el Consejo General se creó una Comisión encargada de enviar personas de confianza a las delegaciones, para que en ellas se realizaran asambleas. No se repararía en medios para conseguir el mayor grado de movilización, dado que para la asistencia a estas asambleas "se darán las mayores facilidades, abonando viajes u organizándolos en autocares, si fuera preciso y posible" (carta del Director General de la ONCE a los afiliados, adjunta a la nota circular 68/86). Se encareció también a los delegados a que emprendieran acciones a nivel local o territorial, que serían plenamente respaldadas por el Consejo General y, para el día 15 de Junio, una semana antes de las elecciones generales de 1986, estaba previsto que se celebrara una manifestación de ciegos en Madrid.

de los viernes y respetó la cifra de ingresos presupuestarios solicitada por la organización de ciegos. Sin embargo, seguía sin ofrecer soluciones al asunto PRODIECU, pues aún era reticente a incorporar en la ONCE a los minusválidos de esta empresa y, así, a aumentar aún más la cuota de mercado de la organización de ciegos en perjuicio de las loterías públicas. El hecho de que llegaran a un compromiso muestra que tanto la organización de ciegos como el Estado eran conscientes de que estaban inmersos en una relación de interdependencia en donde las decisiones unilaterales, en principio, no servían. De hecho, llegaron a un compromiso porque los dos contendientes se asustaron el uno del otro. En los círculos de la organización de ciegos se temía que el Estado pudiera tomar una decisión drástica y se empezó a recordar el asunto RUMASA (Perfiles 9. 1). En los círculos de la administración empezó a cuestionarse la utilidad del enfrentamiento con la organización de ciegos cuando, dada la crisis económica del país, no resultaba aconsejable cargar con una nueva responsabilidad social hasta ese momento asumida por la ONCE, y cuando esta organización tenía la clave para la resolución de un problema común.

De alguna manera, sin embargo, la organización de ciegos había salido fortalecida de esta confrontación. El gobierno había terminado por aceptar sus presupuestos ordinarios, había cedido muy pronto y, sobre todo, seguía sin tener solución al problema de PRODIECU. Así, poco a poco, la amenaza del gobierno, nunca verbalizada pero siempre presente, de retirar la concesión del cupón a los ciegos empezó a dejar de tener credibilidad, máxime cuando el gobierno socialista, en su segunda legislatura, parecía tener el propósito de contener con más rigor el crecimiento del gasto público. De esta forma, cuatro meses después de aquella confrontación, la organización de ciegos renovó su propuesta a la administración de incorporar más minusválidos en su plantilla, a cambio de que el Ministerio de Economía y Hacienda le permitiera ampliar sus presupuestos y de que el gobierno se comprometiera a dismantelar PRODIECU (Acuerdo 13E/86-1 del Consejo General). Esta propuesta ya ponía en cuestión el compromiso alcanzado cuatro meses antes, pues la organización de ciegos volvía a advertir que ampliaría su oferta comercial en caso de que sus demandas no fueran atendidas (nota circular 129/86). El envite lo ponía ahora la organización de ciegos.

El hecho es que el tiempo corría a favor de los promotores de la rifa ilegal y en contra de la organización de ciegos. La opinión pública podría acostumbrarse a que existiera un cupón

del minusválido de la misma forma que existía del cupón de los ciegos; pero peor aún, la opinión pública podría llegar a considerar que los minusválidos tenían tanto derecho como los ciegos a tener su propio cupón. No hay encuestas disponibles sobre el estado de la opinión a este respecto, pero sí hay un dato muy significativo, cuya procedencia lo hace aún más relevante. Se trata de un pretest publicitario realizado por los servicios de marketing de la organización de ciegos, en el que el slogan elegido, pensando en el cupón de los minusválidos, era "Rechace imitaciones." Esto es lo que ocurrió en el ensayo del pretest:

En un principio [el mensaje era] 'Rechace imitaciones,' yo estuve presente en la realización de este pretest, que se llevó a cabo a través de unas dinámicas de grupo, orientadas, evidentemente. Pero la gente lo rechazaba y, además, está en conexión con el slogan. La gente rechazaba el slogan y decía que la ONCE no tenía porqué decir eso, en cierto modo era una descalificación a nuestra competencia. Evidentemente se referían a PRODIECU. (ONCE 1986, 53).

El slogan se cambió por otro que intentaba mejorar la imagen de la organización de ciegos como la de una empresa que, al contrario que PRODIECU, cumplía una labor social. Pero, a pesar del cambio de slogan, PRODIECU seguía fortaleciéndose.²⁶ Todo este esfuerzo publicitario, sin embargo, no consiguió detener la expansión de la rifa ilegal.

Además de la expansión de PRODIECU, otros muchos factores invitaban a pensar que la política de regulación del juego en España, en caso de existir, era demencial. Entre ellos, los enormes gastos en publicidad de las loterías públicas, que eran (y son) utilizadas por el partido en el gobierno como una nueva herramienta fiscal, aún conociéndose el carácter regresivo de las recaudaciones de las loterías;²⁷ las dificultades de redactar una Ley del Juego que pusiera orden en el sector, a causa de los conflictos de competencias entre la administración central y las Comunidades Autónomas y de las diferencias entre el ONLAE y la CNJ; los escándalos políticos alrededor de las concesiones de casinos, administraciones de lotería o empresas adjudicatarias de loterías autonómicas; la aparición cada vez más frecuente en los medios de comunicación de

²⁶ Para aquel entonces la organización de ciegos era ya una experta en el uso de las campañas publicitarias y de imagen. El año anterior, en 1985, la organización de ciegos ya se había situado en el décimo lugar del ranking de las empresas con mayores gastos en publicidad, mientras que los gastos de publicidad de las loterías públicas situaban al Ministerio de Hacienda en el puesto número 47. En 1986, la organización de ciegos se situó en el puesto número 17, al tanto que el Ministerio de Economía y Hacienda había conseguido acortar distancias y ya ocupaba el puesto número 18. Datos en distintos ejemplares del *Anuario El País*, que recoge cifras de la empresa de publicidad Walter Thompson, experta en realizar seguimientos anuales de los gastos publicitarios.

²⁷ Según la revista norteamericana *Wagering and Gambling*, el ONLAE fue en 1988 el mayor empresario del mundo en el sector de las loterías (*Cinco Días*, 29 de Julio de 1989). Lamentablemente, a pesar de ser un organismo público el mayor empresario mundial en este sector (o quizá por esto mismo), no existe en este país ningún trabajo que estudie la tasa de regresividad de las loterías españolas. Sobre las loterías como instrumento fiscal regresivo, Weinstein y Deitch (1974, 82-85), Spiro (1974), Brinner y Clotfelter (1975), Suits (1977), Clotfelter (1979). Una defensa neoliberal del juego como instrumento fiscal en Brenner y Brenner (1990).

noticias relacionadas con la ludopatía; o la riñas callejeras, también cada vez más frecuentes, entre ciegos y minusválidos por las mejores esquinas, etc.

Dada esta situación de relativo caos, la organización de ciegos intentó abrir una cuña dentro de la administración a favor de su solución al problema de PRODIECU y en contra de las tesis del Ministerio de Economía y Hacienda, reacio a incorporar a los minusválidos de PRODIECU en la organización de ciegos. Así, la ONCE comenzó a estrechar sus contactos con responsables de Interior (preocupado por la expansión incontrolada del mercado del juego), y Trabajo (preocupado por la situación irregular de los trabajadores de PRODIECU), al margen del contexto oficial del Consejo del Protectorado (Perfiles 12. 11). Paralelamente, empezó a dar señales de que el envite que lanzó en Octubre había que tomarlo en serio. De esta forma, el 19 de Noviembre insertó un anuncio en los diarios nacionales en el que se ofrecía a los minusválidos interesados un puesto de trabajo como vendedor del cupón pro-ciegos (Perfiles 14. 13). En el anuncio se expresaba claramente que esta oferta de trabajo era una propuesta que la organización hacía a la administración, por lo que la intención del anuncio no era otra que emplazar públicamente a la administración para que reaccionara ante su propuesta.

La administración no respondió porque los intereses de tres de los ministerios implicados, Economía y Hacienda, Trabajo, e Interior, eran distintos. En cualquier caso, entre finales de 1986 y principios de 1987, la organización de ciegos ya tenía cierta garantía de que Trabajo e Interior la apoyarían en contra de Economía y Hacienda. La división de intereses entre estos ministerios permitió que ONCE conservara su poder de iniciativa. De esta forma, en diciembre de 1986 la organización de ciegos decidió que se iniciaran los estudios para reformar el cupón (Acuerdo 15E/86-1 del Consejo General).²⁸

A mediados de 1987 ya se habían definido las características y fecha de aparición del nuevo cupón. 'El Cuponazo' saldría al mercado el primero de Octubre de 1987. De lunes a jueves el premio mayor sería de 2,5 millones de pesetas, y el viernes el premio alcanzaría los 100 millones de pesetas, a un precio de 100 pesetas el cupón. La campaña de promoción del nuevo

²⁸ Decisión que justificó en términos casi apocalípticos: "Así pues, la ONCE, comercial mente maniatada, en medio de un vertiginoso mercado, jurídicamente indefensa frente a competencias desleales y parasitarias, vive del impulso de sus recientes reformas y espera una muerte lenta, cuya primera manifestación la representa el hecho de que se hayan duplicado los horarios de venta de sus agentes vendedores respecto a Junio de 1985 y se camina hacia condiciones anteriores a 1984." Anexo 2 del Acuerdo 15E/86-1.

producto daría comienzo el 5 de Septiembre y en ella la organización invertiría 1.500 millones de pesetas (Acuerdos 7E/87-1 y 7E/87-2 del 17 de Julio, del Consejo General).²⁹

La reforma del 'Cuponazo' iba encaminada a aumentar la emisión de cupones con el fin de integrar 7.000 minusválidos en su plantilla, que no tenían que ser, necesariamente, vendedores de PRODIECU. Con ello se buscaba desactivar el apoyo o legitimidad que estaba consiguiendo esta rifa ilegal, que se calculaba que empleaba a unos 7.000 minusválidos, y evitar que el gobierno fuera presionado para que se legalizara el cupón del minusválido. La administración debía ofrecer como contrapartida a esta ampliación de plantilla la desarticulación definitiva de esta rifa ilegal. A cambio, la ONCE se comprometió a crear un Fondo Social de Solidaridad con los Minusválidos que estaría administrado por la ONCE, la CEMFE, una asociación nacional pro deficientes mentales (FEAPS), otras asociaciones de minusválidos aún sin especificar, y representantes del Ministerio de Trabajo y otros departamentos con competencias sobre minusvalías. Para tranquilizar a los afiliados se insistió en que los nuevos vendedores serían destinados a lugares aun no explotados por los vendedores ciegos, que quedaría garantizada la identidad institucional de la organización de ciegos, y en que la reforma del cupón ya había sido aprobada por la administración (nota circular 89/87 del 21 de Julio).

Esto ultimo no era cierto. La organización de ciegos había conseguido, en todo caso, el apoyo del Ministerio de Interior y la no beligerancia de los departamentos de Trabajo y Presidencia, pero no había conseguido el visto bueno del Ministerio de Economía y Hacienda quien, en último término, tenía el poder de veto sobre las modificaciones del cupón pro-ciegos.

En cualquier caso, aún a pesar de la oposición de este ministerio, la organización comenzó a primeros de Septiembre, tal como había prometido, su campaña publicitaria multimillonaria, con lo que iniciaba una política de hechos consumados. Tan sólo una semana antes de que el Cuponazo saliera al mercado, el Consejo de Ministros, con el pesar del Ministerio de Economía y Hacienda, aprobó la reforma. El gobierno, en realidad, no tenía otras muchas opciones. De poco servía enfrentarse con la organización de ciegos si era incapaz, o dudaba de su propia capacidad, de hacer creíble su más poderosa amenaza de retirar la concesión del cupón a la organización. Por otro lado, parecía que la organización iba a mantener su política de hechos

²⁹ Esta cantidad suponía casi el doble de la inversión en publicidad que la realizada en todo el ejercicio anterior. En 1987 la ONCE invirtió más de 2.000 millones de pesetas, el doble que el ONLAE, y, para hacerse una idea, sólo un 3 % menos que Coca-Cola.

consumados, aprobara o no el gobierno el Cuponazo y, si no aceptaba los términos propuestos por la organización para resolver el problema común de PRODIECU, corría el riesgo de que terminara por manifestarse de modo aún más evidente y mortificante tanto su falta de control del mercado del juego, como su incapacidad para resolver el problema del empleo de los minusválidos físicos.

Así, el 1 de Octubre de 1987 salió el Cuponazo al mercado de las loterías, y el 22 de ese mismo mes, el Ministerio de Interior comenzó con la operación 'Boleto 87' la labor de desmantelamiento del cupón de los minusválidos. La organización de ciegos, por su parte, no cumplió su parte del trato de incorporar a 7.000 minusválidos porque el Ministerio de Economía y Hacienda, sacando el Bonoloto al mercado a finales de Febrero de 1988, encontró su manera de contrarrestar el atractivo comercial del Cuponazo.³⁰ Las desavenencias entre Economía y Hacienda y la organización de ciegos continuaron, y continuarán, en los años posteriores, pero la organización de ciegos había conseguido deshacerse de un temido competidor sin grandes costes, había mostrado a la administración quién tenía las mejores cartas para hacer creíbles sus envites, y había conseguido crear un sistema de representación de intereses de los minusválidos que no podía más que promocionar y reforzar la defensa de los intereses de los ciegos.

5. La creación y control del sistema de representación de intereses de los minusválidos.

El Fondo Social de Solidaridad con los Minusválidos, una contrapartida de la organización al desmantelamiento de PRODIECU, tomó cuerpo en la Fundación ONCE, que inició su andadura en Febrero de 1988. Esta fundación recibe anualmente el 3% de los ingresos de la venta del cupón pro-ciegos, lo que es una cantidad nada despreciable. Sus fines son elaborar y ejecutar planes para la promoción de empleo entre los minusválidos, la supresión de barreras arquitectónicas, etc; con el objetivo de que estos planes sean complementarios, pero no sustitutivos, de los planes de las administraciones públicas en favor de los distintos colectivos de minusválidos. El Patronato de la Fundación, máximo órgano de toma de decisiones, es un cuerpo colegiado donde tienen representación, además de la ONCE, en calidad de fundador, la COCEMFE (antes CEMFE), FEAPS (representando a los deficientes mentales), CNSE

³⁰ La promesa de incorporar a 7.000 nuevos minusválidos se hizo en Julio de 1987, pero desde Diciembre de 1986 hasta Diciembre de 1990, el número de minusválidos sólo aumentó en 3.763 nuevos vendedores. Datos en la Memoria Económica 89-90, p. 32.

(Confederación Nacional de Sordos de España), y FIAPAS (Federación de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos).

Ahora bien, según los estatutos de la Fundación ONCE (cuyas líneas generales fueron aprobadas en sesión 2E/88-2.2 del Consejo General de la ONCE), de los 25 vocales del Patronato, trece están reservados para representantes de la organización de ciegos (art. 16), por lo que queda garantizado que el Patronato nunca tomará decisiones que puedan perjudicar al fundador. Además, en contra de lo que en un principio se había pensado, la administración no tiene vocal nato que la represente en este órgano de gobierno. Para garantizar más, si cabe, el control de las demandas de las asociaciones de otros colectivos de minusválidos, se prevé que "la Fundación no podrá accionar, actuar o plantear reivindicaciones en contra de la persona jurídica del Fundador y de sus legítimos intereses, ya sea de forma directa o indirecta, pública o privada" (art. 4.3). Y como uno de los intereses prioritarios del fundador es conservar, frente a otros colectivos de minusválidos, el monopolio del mercado de cupones, entre las actividades comerciales que la Fundación pudiera emprender para el logro de sus fines quedan "expresamente excluidas las relacionadas con el mercado de los juegos de azar" (art. 10e).³¹

La organización de ciegos ha conseguido, pues, crear y gobernar un sistema de representación de intereses de los minusválidos pensado para defender y proteger los intereses específicos de los ciegos. Esto no quiere decir, sin embargo, que este sistema de representación de intereses vaya en contra de los intereses de los minusválidos no ciegos. Siempre es difícil desentrañar cuáles son los intereses de individuos concretos, pero, suponiendo que entre los intereses de los minusválidos tiene prioridad el problema del empleo, la ONCE también está interesada en que los minusválidos encuentren una ocupación, siempre y cuando ésta sea distinta de la venta de un cupón competidor. A este respecto, la Fundación ONCE creó en su primer año de gestión 1.316 puestos de trabajo para minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales; una cifra nada desdeñable (Fundación ONCE 1990, 33-37).

Muy posiblemente, una vez creado este sistema de representación de intereses, el peligro de que los minusválidos sean desoídos y sus intereses desatendidos no procede tanto de la tutela

³¹ Posiblemente no habrían sido necesarias tantas cautelas para garantizarse el control de las demandas de otras organizaciones de minusválidos, pues para el beneficiario nunca es buena política morder la mano del benefactor; sin embargo, las líneas maestras de los estatutos se aprobaron poco tiempo después de dar por finalizada una lucha de tres años contra una competencia que parecía incombustible.

y gobierno de los ciegos como de que la Administración, que ha encontrado alguien en quien delegar en parte su política social en favor de los minusválidos, reduzca, en el equivalente al interés y aportaciones económicas de la ONCE a la Fundación, su interés y la cuantía de sus gastos en favor de los minusválidos. Y, una vez desarticulado PRODIECU, este peligro es más real que aparente, pues ¿qué mejor modo de hacerse oír que organizar una rifa ilegal a escala nacional?

6. Conclusiones.

Se ha argumentado en este capítulo que la fuente de poder de la organización de ciegos respecto a la administración se basa en que la organización monopoliza la provisión de servicios que son críticos para un contingente importante de la población. Dado este monopolio, se puede esperar que, mientras que la administración no quiera o no pueda hacerse cargo de estos servicios y mientras siga pensando que una de sus tareas es la de procurar el bienestar de los ciegos, la ONCE podrá presionar a la administración siempre y cuando sus demandas no sean exageradas, y una vez hecho el cálculo político de que la potencial amenaza de la administración de hacerse cargo de los servicios que provee la ONCE no es creíble, ya por falta de recursos, por falta de competencia técnica, o por falta de voluntad.

Sin embargo, después de la desarticulación de PRODIECU y la creación de un sistema de representación de intereses del colectivo de los minusválidos gobernado por los ciegos, la credibilidad futura de esta potencial amenaza de la administración queda mermada, con lo que la situación de dependencia de la administración respecto de la organización de ciegos es mayor. Esto es así porque el Estado ha delegado en parte sobre la organización de ciegos el bienestar de la población minusválida, de tal forma que de la organización de ciegos ya no sólo depende el bienestar económico y social de los ciegos españoles, sino más de 1.000 puestos de trabajo de otros minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales.³²

³² Para hacerse una idea de la importancia de los gastos de la Fundación ONCE, mientras que en 1989 éstos ascendía a cerca de 7.000 millones de pesetas, los gastos presupuestados del Ministerio de Asuntos Sociales dedicados a minusválidos alcanzaron los 44.000 millones de pesetas; es decir, la organización de ciegos desembolsó en aquel año el equivalente a la sexta parte de las transferencias realizadas por la administración central en favor de los minusválidos. El destino de los gastos, sin embargo, es distinto. Mientras que los gastos de la administración central van dirigidos, fundamentalmente, a cubrir prestaciones asistenciales, los de la Fundación ONCE van dirigidos a crear empleo y eliminar barreras arquitectónicas.

Por otro lado, si la organización ha conseguido que el Estado sea más dependiente de ella, también ha conseguido ser un poco más independiente del Estado. El asunto PRODIECU enseñó a la organización lo insensato que era depender exclusivamente de un producto que se vende en un mercado falto de regulación eficaz, por lo que, ya en medio del enfrentamiento con PRODIECU y con el Ministerio de Economía y Hacienda, comenzó su política de diversificación de riesgos, invirtiendo en sectores distintos del juego (Acuerdo 15E/86-1 del 3 de Diciembre de 1986). En 1989, sin embargo, el 96% de los ingresos de la ONCE aún procedían del cupón, dado que las inversiones recientes de la organización aun no han alcanzado la rentabilidad esperada. Este porcentaje, no obstante, no parece muy significativo si lo que se desea es reducir su dependencia del cupón, esto es, de una concesión del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la política de sustitución de ingresos siempre tendrá que ser muy conservadora, pues después de su reconciliación con el cupón, como se vio en el capítulo anterior, éste no es sólo un medio para obtener ingresos económicos, sino un fin en sí mismo como salida laboral para los ciegos. En cualquier caso, con estas inversiones, la dependencia respecto al Estado es un poco menor. Los ingresos procedentes de estas inversiones alcanzaron en 1989 más de 8.000 millones de pesetas lo que, si bien no reduce mucho su dependencia del cupón, sí le permite contar con una suerte de 'caja de resistencia' frente a posibles agresiones.

Además, la organización de ciegos, después de la reforma del Cuponazo, pudo mantener un ritmo de crecimiento sostenido, lo que la transformó en 1989 en la cuarta mayor empresa en España en cuanto al número de empleados, después de Telefónica, Renfe y El Corte Inglés. Los empleados no vendedores de la ONCE, además, reciben unos salarios por encima del tercer cuartil de los salarios medios de las empresas españolas, y sus jubilados tienen garantizada, desde 1988, una pensión mínima equivalente al salario mínimo interprofesional. La organización tiene, pues, un colectivo muy numeroso de empleados muy bien retribuidos, y una población pasiva bien protegida, lo que supone, al menos teóricamente, que la organización dispone de un enorme potencial humano que puede ser fácilmente movilizado en caso de que la concesión especial de la venta del cupón se vea amenazada.

No se quiere decir con todo esto que la administración se vea siempre obligada a ceder a las demandas de los ciegos pues, en último término, existe una relación de interdependencia

entre la administración y la organización ciegos y, aunque el equilibrio de fuerzas puede favorecer coyunturalmente a una u otra parte, las dos están condenadas a entenderse.

Y esta condena vale para cualquier color político de la administración. A este respecto, bajo el espíritu de la vieja y atractiva teoría de la conspiración, se viene acusando últimamente a la organización de ser el 'brazo armado' de un sector del partido socialista. Con respecto a los ciegos, este tipo de acusaciones no son nada novedosas. Ya en 1835, intentando explicarse cómo el gremio de ciegos de Madrid había conseguido mantener su monopolio de la venta de diarios y panfletos, el liberal Olózaga reflexionaba de esta manera:

No se comprende qué secreta relación puede haber entre el partido estúpido y retrógrado que ha dominado en España por espacio de diez años, y estos infelices condenados a eterna oscuridad, [aunque parece probada] la protección decidida que en este tiempo ha dispensado a los ciegos la extinguida Sala de Alcaldes (Olózaga 1835, 17).

La organización de ciegos puede, como cualquier otro grupo de presión, flirtear con el gobierno de turno a fin de procurarse las mayores garantías de que sus intereses serán respetados. Pero, como se ha visto en este capítulo, la base del poder real de la ONCE no descansa en este tipo de contactos, unas veces afortunados y otras tormentosos con el partido de turno, sino en el privilegio que el Estado le concedió en 1938, y que la organización conserva, de monopolizar la provisión de servicios de bienestar de un sector de la población. Y este monopolio le sirve ante cualquier color del gobierno, sea socialista o conservador. O, como cuenta Ferrer, absolutista o liberal, pues, antes que la ONCE, el gremio de ciegos de Madrid del siglo XIX,

se amolda a las circunstancias como un diplomático de primera tijera, y con todos come y con todos saca astilla. (Ferrer 1851, 372).

CAPITULO 6. CONCLUSIONES

En este último capítulo no se va a hacer una exposición resumida sobre lo tratado en los capítulos anteriores. Valgan para ello las últimas secciones de cada uno de aquellos capítulos. Lo que se va a hacer aquí es un pequeño ejercicio de reflexión sobre cuatro problemas a los que se enfrenta la organización nacional de ciegos.

El primer problema tiene que ver con las tan traídas y llevadas inversiones de la ONCE. Para la organización de ciegos, el problema consiste en convencer a la sociedad española de que una organización sin ánimo de lucro no tiene por qué congelar sus recursos, o arrinconarlos en una cuenta bancada. Para ello, la organización de ciegos podría argumentar, con razón, que una organización del tercer sector puede movilizar sus recursos buscando la máxima rentabilidad, y seguir siendo una organización sin ánimo de lucro. Pero no sólo puede, sino que debe, porque una organización de este tipo tiene una responsabilidad social que cumplir y mal cumpliría con ella si guardara su dinero en un calcetín.

Sin embargo, convencer a la sociedad española de que una organización que provee ciertos servicios públicos o semipúblicos no tiene por qué ser una organización pobre y pusilánime, no es fácil. La razón es que en este país, las organizaciones del tercer sector son pocas y pobres (Loza 1991), y que, tradicionalmente, aquéllas más significativas, como la Asociación de Lucha contra el Cáncer, Caritas, o Cruz Roja, han seguido estrategias de obtención de recursos muy conservadoras, como las cuestaciones públicas, las corridas de beneficencia, los sorteos especiales de lotería, o las solicitudes periódicas de subvenciones vía presupuestos del Estado. Si alguna de ellas se atreve a incorporar una estrategia de obtención de recursos más agresiva bajando a la arena del mercado, corre el riesgo de ser acusada de abandonar su función benéfica o asistencial y de buscar el lucro o el enriquecimiento, bajo la idea de que una organización que tiene la función de aliviar los desajustes sociales que produce el mercado, no puede o no debe dejarse 'contaminar' por las mismas fuerzas del mercado. Este tipo de críticas las sufrió la Cruz Roja cuando tomó participaciones de una sociedad que aspiraba a obtener la gestión de una plaza de toros (El País. 11 de Noviembre de 1989), pero de forma más hostil las ha sufrido la organización de ciegos.

Esta hostilidad, además de por aquella idea acerca de las facultades siempre corruptoras y contaminantes del mercado, puede ser explicada por otras dos razones. En primer lugar, los ciegos entraron, o se 'entrometieron,' en el sector de los medios de comunicación, con lo que algunos de sus empresarios, airados, desenterraron pronto la vieja teoría de la conspiración entre los ciegos y el gobierno.¹ En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, no es muy difícil dar mala publicidad a las actividades inversoras de la ONCE, dados los prejuicios sociales contra los ciegos. Un ciego en una esquina vendiendo cupones, aunque gane mucho dinero, es una figura culturalmente aceptada; pero un ciego haciendo negocios con grandes financieros y empresarios, o compartiendo mesa con personajes de la alta sociedad, es, todavía, tras muchos siglos de marginación y mendicidad, una figura culturalmente difícil de digerir.

Hasta hoy, la organización de ciegos ha logrado convencer a la sociedad española de que es mejor para ella que los ciegos obtengan recursos a través de una lotería, o impuesto voluntario, antes que a través de los presupuestos del Estado, esto es, a través de impuestos no voluntarios.² El problema es ahora convencerla de que su entrada en el mundo financiero y empresarial no es irregular ni ilegítima, sino que tiene el mismo fin social que la venta de cupones. Y esto es difícil, dada la falta en España de otras organizaciones del tercer sector con estrategias semejantes a las de los ciegos, dado lo atractivo de la vieja teoría de la conspiración, y dados los prejuicios sociales contra los ciegos.

El segundo problema es el de la democracia dentro de la organización. Hasta el momento en que se han escrito estas líneas (Junio de 1992), se han realizado en la organización tres elecciones al Consejo General. Tras las primeras elecciones consiguieron representación en el Consejo cuatro grupos políticos, tras las segundas sólo dos, y tras las últimas, un sólo grupo,

¹ Las inversiones de la ONCE en los medios de comunicación persiguen dos objetivos. En primer lugar, con el fin de mantener, frente a otros colectivos de minusválidos, el monopolio sobre el cupón, a la organización le interesa crear y mantener una opinión favorable sobre sí misma, y sobre sus esfuerzos en favor de aquellos otros colectivos de minusválidos. Para ello, una participación diversificada en distintos medios de comunicación contribuye a abaratar los costes de creación y mantenimiento de esta opinión. En segundo lugar, los empresarios de lotería saben desde hace mucho tiempo que el mejor soporte publicitario de una lotería es la retransmisión televisada de los sorteos (Weinstein y Deitch 1974,52), por lo que tanto la organización de ciegos como el ONLAE no han ahorrado esfuerzos para que sus sorteos se retransmitan por el medio de comunicación de masas más popular. A este respecto, resultan muy esclarecedoras, aunque desafortunadas, las afirmaciones del director de programas de TVE, quien, en unos momentos en que se empezaba a hablar de las ludopatías y a criticar la promoción pública del juego, declaró que el 'Primjuego', "será un programa que incite al juego, pero a nosotros eso no nos preocupa, lo que esperamos es lograr una gran audiencia" (El País. 8 de Septiembre de 1989).

Así pues, la organización de ciegos tenía un interés propio en entrar en el sector de los medios de comunicación, independientemente de lo que sugiere la vieja teoría del contubernio entre los ciegos y el gobierno de turno.

² Así lo refleja una encuesta realizada en Noviembre de 1985 por EDIS para la CNJ, según la cual el 78% de los españoles está de acuerdo en que organizaciones privadas como la ONCE promocionen loterías privadas (Comisión Nacional del Juego 1986, 171).

UP, ocupa todas las vocalías del Consejo General. De esta forma, se ha pasado de un sistema pluripartidista a uno de partido único tras un paréntesis bipartidista. Aparentemente, entonces, la organización ha sufrido un fenómeno muy común en las organizaciones democráticas, esto es, la aparición de una oligarquía. Sería, sin embargo, muy apresurado decir que la organización es una organización oligárquica. Esto es así por dos razones. En primer lugar, aun existiendo un único grupo político en el gobierno de la organización, existe un pluralismo sindical, que ha servido de contrapeso a posibles excesos oligárquicos.³

En segundo lugar, si se define una oligarquía al modo de la vulgata michelsiana, es decir, como aquel sistema de gobierno en una organización en el que la minoría gobernante toma decisiones que sirven para promocionar sus propios intereses antes que los intereses de los miembros de la organización, las dificultades para aquel que intentara mostrar que la organización es una organización oligárquica no serían pocas. Por un lado, no hay grupo oligárquico tan insensato (existiendo o no sindicatos), como para desatender y no anticiparse a las demandas de los miembros de la organización, por lo que el mismo concepto de oligarquía pierde gran parte de su contenido. Por otro lado, operacionalizar este concepto tampoco sería fácil. No se puede decir que una organización sea oligárquica porque sólo un grupo tome todas las decisiones dentro de la organización, ya que puede ocurrir que esas decisiones no hagan más que satisfacer los intereses de los miembros de la organización. Esto, sin embargo, tampoco sería fácil de contrastar, pues nunca pueden conocerse, con certidumbre, cuáles son esos intereses. Al respecto, un excéptico podría argumentar que los intereses de los miembros no tiene por qué ser los intereses expresados por los miembros, pues cabe la posibilidad de que aquellos intereses y preferencias sean creados o manipulados por los líderes (Lukes 1974).⁴

De lo que ni cabe duda, sin embargo, es de que una organización será más democrática y menos oligárquica cuantas mayores facilidades tengan los miembros de la organización para expresar libremente sus preferencias y para crear grupos de oposición que cuenten con expectativas reales de gobernar la organización. La emergencia de estos grupos de oposición, sin embargo, no es algo que pueda darse por sentado en la organización de ciegos. Las dificultades

³ Sobre el carácter preventivo de los sindicatos contra tentaciones oligárquicas en cooperativas u organizaciones voluntarias, Elster y Moene (1989).

⁴ Un intento de operacionalizar el concepto de 'oligarquía' en organizaciones formales, Cassinelli (1953).

de que surjan grupos de oposición no se deben, sin embargo y como algunos críticos dentro de la organización desean que se piense, a posibles intervenciones partidistas del grupo político gobernante en las reglas del juego democrático. Las razones por las que resultará difícil que emerjan grupos de oposición con expectativas de gobierno son de un orden distinto.

Lipset señaló que, en comparación al status que un miembro llano de la organización disfruta por el mero hecho de ser miembro, cuanto mayor sea el status al que están ligados los puestos de responsabilidad y de liderazgo de la organización, mayor resistencia a la alternancia política pondrán aquellos que actualmente ocupan esos puestos (Lipset et al. 1956, 415). En la organización de ciegos esta resistencia es mayor que en otras organizaciones voluntarias ya que, ante la falta de un mercado de trabajo externo, un ciego sólo puede aspirar a mejorar su status haciendo carrera dentro de la organización. La falta de una opción de salida para los miembros de la organización hace que el mercado interno de trabajo sea muy reñido, lo que constituye una tentación para el grupo político gobernante de premiar la fidelidad política por medio de prebendas. Si el grupo político gobernante cae en esta tentación, la opción racional para un miembro con mayor interés propio (self-interest) que idealismo, será la de no participar en un grupo de oposición y la de mantener buenas relaciones con el grupo gobernante. De esta forma, sólo cuando un pequeño grupo de idealistas hayan conseguido alcanzar cierto umbral de credibilidad en cuanto a su fuerza política, la opción racional puede llegar a ser la de participar en la oposición. Mientras tanto, los idealistas seguirán predicando en el desierto.

No hay datos sobre si el actual grupo gobernante ha caído en esta tentación. El problema es, en cualquier caso, que, ante la falta de un mercado externo de trabajo, la tentación patrimonialista, sea cual sea el grupo en el poder, está siempre presente, por lo que será más difícil que en la organización de ciegos, antes que en otras organizaciones voluntarias, puedan surgir grupos de oposición capaces de dar aliento democrático a la organización.⁵

El tercer problema, como el anterior, es también de orden interno, y tiene que ver con los minusválidos que están trabajando en la organización. Según datos de la Memoria de 1989-1990, más de 7.000 minusválidos están vendiendo del cupón pro-ciegos, lo que significa que uno

⁵ En otras organizaciones voluntarias, paradójicamente, pueden quedar reducidas las posibilidades de que exista una alternancia democrática por las razones inversas; esto es, debido a que los miembros de la organización tienen amplias opciones de salida y muchas posibilidades de satisfacer sus ambiciones de status fuera de la organización. En este caso, la minoría gobernante también puede hacer uso de estrategias de cooptación o de pagos patrimoniales ante la indiferencia o pasividad de los miembros de la organización, que pueden intentar colmar sus ambiciones en otros lugares, Al respecto, Hirschman (1970, 44-55).

de cada tres vendedores de la organización es minusválido. Estos vendedores, sin embargo, no tienen los mismos derechos laborales y políticos que los vendedores ciegos. Así, por ejemplo, en los concursos de méritos para la adjudicación de puntos de venta, los ciegos totales disfrutaban de una ventaja de partida de 20 puntos, y los ciegos parciales de 13 puntos, al tanto que a los minusválidos no se les concede punto alguno por el hecho de ser minusválidos (circular 24/89). Para seguir con el ejemplo, como cada año de antigüedad da derecho a 0,5 puntos, un minusválido que quisiera concursar por una esquina o quiosco con iguales expectativas que un ciego debería llevar trabajando en la organización, al menos, 26 años más que un ciego parcial, o 40 años más que un ciego total. De modo semejante, si un minusválido quisiera dejar la venta e iniciar una carrera administrativa, no tendría, en principio, muchos problemas, aunque tarde o temprano alcanzaría su techo profesional, ya que el 90% de las plazas de Jefe Administrativo están reservadas para los ciegos.

Los minusválidos pueden, efectivamente, afiliarse a un sindicato o, incluso, podrían crear su propio sindicato, ya que la LOLS así lo permite, pero a la hora de negociar tendrían al otro lado de la mesa a un ciego, ya que los minusválidos (al igual que los empleados videntes), ni pueden elegir ni ser elegidos para los puestos de responsabilidad política dentro de la organización. Y, por su parte, los ciegos, a la hora de defender sus derechos diferenciales, e independientemente de sus diferencias y riñas internas, son una pina ante los minusválidos.

El resultado es, entonces, una organización típicamente premoderna, en donde conviven tres estamentos (los ciegos, los minusválidos y los empleados videntes), cada uno con distintos derechos. Esto es origen de dos problemas. Aparece, en primer lugar, un problema de ineficiencia organizacional cuando para los puestos de responsabilidad administrativa sólo se puede elegir entre un reducido número de individuos. Al respecto, puede ocurrir que un ciego tenga bajo sus órdenes a empleados videntes, minusválidos o no, más competentes que él, lo que de ningún modo favorece la buena marcha del trabajo burocrático. La solución, costosa, ha sido la de crear puestos paralelos (secretarios personales, asesores, etc), algo que resuelve parcialmente el problema, pero que complejiza aún más la organización.

En segundo lugar, una organización estamental puede sufrir graves conflictos internos si le toca vivir en un entorno básicamente meritocrático, como es la sociedad española. Se está aludiendo aquí a la posible emergencia de un sentimiento de privación relativa por parte de los

empleados videntes y de los minusválidos en relación a los ciegos. Hasta este momento, y para evitar aquella emergencia y posterior articulación política de tales sentimientos, se ha recurrido a un acuerdo implícito, según el cual los trabajadores no ciegos reciben salarios comparativamente altos (en relación a los salarios que ofrecen otras empresas), en contrapartida, en algunos casos, a unas limitaciones profesionales, y, en todos los casos, a la falta de derechos de participación política dentro de la organización. Este acuerdo, sin embargo, es más satisfactorio para un trabajador no minusválido que para un trabajador minusválido, ya que el primero, si está insatisfecho, tiene más opciones de salida que el segundo. El trabajador minusválido, con menos opciones de salida, puede pensar, por el contrario, que es siempre ilegítimo que los ciegos, sólo por ser ciegos, tengan más derechos que él, que también tiene una minusvalía. Existe así una amenaza latente de 'rebelión' interna de los minusválidos. Esta rebelión, por el momento, tiene pocas oportunidades de hacerse manifiesta. La razón es que los trabajadores minusválidos de la organización consideran, todavía reciente el caso PRODIECU, que son unos privilegiados, pues su 'otro significativo' no son sus compañeros ciegos, sino los otros minusválidos que ni trabajan en la organización de ciegos ni en ningún otro lugar. Puede ocurrir, sin embargo, que con el paso el tiempo, y acostumbrados a trabajar con los ciegos, los minusválidos empiecen a comparar su situación con la de sus compañeros ciegos. Llegado ese momento, el conflicto sería inevitable.

Aquel acuerdo implícito entre ciegos y trabajadores no ciegos al que se ha hecho referencia unas líneas más arriba, sólo podrá tener lugar mientras que la organización disponga de recursos 'sobrantes.' Puede ocurrir, sin embargo, que la organización pierda estos recursos en un futuro próximo. Con ello se entra en la discusión del cuarto problema.

El cuarto problema se refiere a las incertidumbres sobre la creación de un mercado europeo único de loterías. Cabe suponer que a favor de la creación de este mercado se situarían aquellos estados cuyas loterías cuentan con una tradición exportadora, como es el caso de Irlanda y de Alemania. Por el contrario, a esta liberalización se opondrían aquellos países que, con una tradición restrictiva hacia el juego, desconocen el funcionamiento del mercado. Este sería el caso del Reino Unido. De cualquier modo, no hay razones de peso para que no se liberalice el mercado de las loterías. A la burocracia comunitaria, por un lado, no le repugna la idea de institucionalizar una lotería europea, cuyo primer sorteo, por otra parte, ya se celebró en Octubre

de 1988. La corriente neoliberal, por otro lado, está favoreciendo un cambio de perspectiva en el modo de evaluar el juego. Así, olvidando o desestimando tanto las patologías sociales que algunos juegos pueden ocasionar, como el carácter fiscalmente regresivo del juego, hoy en día es cada vez más frecuente encontrar manifestaciones en su favor, al ser considerado una herramienta fiscal particularmente idónea en las épocas de crisis.⁶ En cualquier caso, y aun conservando determinados privilegios fiscales, una liberalización del juego reduciría el margen de beneficios de la organización de ciegos. Las consecuencias internas de esta reducción serían imprevisibles. La dignificación vía rentas de la ocupación de la venta del cupón podría sufrir un deterioro, con lo que el debate sobre la dignidad o indignidad de esta ocupación correría el riesgo de volver a reproducirse. Por otro lado, el conflicto latente entre los minus válidos que trabajan en la organización y los ciegos podría salir a la luz, al tanto que, ante la reducción de recursos 'excedentes,' los empleados videntes podrían reconsiderar los términos de su acuerdo implícito con los ciegos.

Muy posiblemente, sin embargo, la organización de ciegos seguiría conservando los rasgos tan peculiares que la caracterizan. Quizá, en un futuro próximo, alguno de estos problemas obligarán a los ciegos a reajustar la organización, alterando, como ya ha hecho en el pasado, los objetivos, la cultura o la clientela, con el fin de mejor adaptarse al entorno en el que les ha tocado vivir. En cualquier caso, lo que los ciegos españoles han mostrado es una enorme capacidad de adaptación.

Pero esta capacidad de adaptación es de un orden más profundo del que puede manifestarse a través de cambios ocasionales en la estructura, objetivos, cultura o clientela de la organización. Lo que han mostrado los ciegos españoles es, sobre todo, una enorme capacidad de adaptación cultural. Ante un medio cultural cargado de prejuicios contra los ciegos, éstos tienen dos alternativas. La primera es combatir frontalmente estos prejuicios, intentando mostrar que el ciego no es un individuo ni más inútil o incapaz, ni más digno de lástima que cualquier otro individuo. Esta ha sido la opción de la mayoría de las organizaciones de ciegos de otros países desarrollados. El modo de adaptación cultural empleado por los ciegos españoles ha sido más ingenioso, enrevesado y travestido. Antes que combatir frontalmente aquellos prejuicios, los

⁶ Manifestaciones que empiezan a dejarse oír incluso dentro del Reino Unido, el país europeo con mayores prejuicios morales contra el juego. Ver The Economist, 16 de Marzo de 1991, p. 39.

ciegos españoles, intencionadamente o no, los han explotado en su propio beneficio, convirtiéndolos en un capital, a la espera de que, paradójicamente, la prueba acerca de sus normales capacidades y habilidades salga a relucir por sí misma, tras el éxito comercial de la explotación de aquellos prejuicios.

Referencias

- ABT, V. et al. (1985) The Business of Risk. Commercial Gambling in Mainstream America. Lawrence, Ks.: University Press of Kansas.
- AFOB [American Foundation for Overseas Blind] (1949) International Conference of Workers for the Blind. New York: American Foundation for Overseas Blind.
- AGUILAR PIÑAL, F. (1972) La Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. Madrid: Instituto de Estudios Madrileños.
- ALTABELLA, J. (1962) La Lotería Nacional de España. (1763-1963). Madrid: Dirección General de Tributos Especiales.
- ALVIRA, F. (1988) Ceguera v sociedad. Madrid: ONCE.
- AMS (1971) Training and Employment Opportunities for the Visually Handicapped. The World Council for the Welfare of the Blind.
- ANOMIMO (1912) Los juegos ilícitos ante las leyes vigentes, la crítica v la democracia. Madrid: Imprenta de los hijos de Gómez Fuenterrubio.
- Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia v previsión. (1909). Dirección General de Administración. Madrid: Establecimiento tipográfico Sue. de Rivadeneyra.
- ARRESE, J. L. (1950/1940) La revolución social del Nacional-Sindicalismo. 6ª Edición. Madrid: Gráficas Ugina.
- Asamblea nacional para el mejoramiento de la suerte de los sordomudos v de los ciegos. (1908). Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.
- AUTORIDADES DE CIUDAD REAL (1924) Protección al sordomudo v al ciego. Solicitud que las autoridades de Ciudad Real elevan al gobierno de S.M. el Rey Don Alfonso XIII para la creación de un Colegio Provincial. Ciudad Real: Establecimiento Tipográfico del Hospicio Provincial.
- AZPIAZU ZULAICA, J. (1937) El Estado Corporativo. 3ª Edición. Pamplona: Ed. Navarra.
- (1938) ¿Corporativismo o Nacional-Sindicalismo?. Pamplona: Editorial Navarra.
- BALLESTEROS, J. M. y F. FERNANDEZ VILLABRILLE (1847) Curso elemental de instrucción de ciegos. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos.
- (1851) Revista de enseñanza de los sordomudos y los ciegos. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.
- BARAJAS, J. (1916) La mendicidad, el juego y su reglamentación. Madrid: Tipografía de Ángel Alcoy.
- BEETHAM, D. (1981) "Michels and his Critics" en Archives Européenes de Sociologie, 22, 1, pp. 81-99.
- BERNALDO DE QUIROS, C. y J. M. LLAMAS AGUINALEIDO (1901) La mala vida en Madrid. Madrid: B. Rodríguez Serra Editor.
- BERNERI, C. (1977) Guerra de Clases en España, 1936-1937. Barcelona: Tusquets.
- BLACK, A. (1984) Guilds and Civil Society in European Political Thought From the Twelfth Century to the Present. Londres: Methuen & Co. Ltd.

- BLAU, Peter M. (1963) *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- BORDIU, J. (1924) *Memoria sobre la mendicidad en Madrid*. Madrid: Imprenta Municipal.
- BRENNER, R. y G. A. BRENNER (1990) *Gambling and Speculation*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- BRINNER, R. E. y C. T. CLOTFELTER (1975) "An Economic Appraisal of State Lotteries" en National Tax Journal, 28, 4, pp. 395-404.
- BRYMAN, A. (1989) *Research Methods and Organizations Studies*. Londres: Unwin Hyman.
- BUTLER, R. J. y D. C. WILSON (1990) Managing Voluntary and Non-profit Organizations. Londres: Routledge.
- CABRA de LUNA, M. A. (1984) "Política distributiva y gastos sociales" en ONCE Jornadas de divulgación del trabajo social y de los servicios sociales en la ONCE, celebradas durante los días 21 al 24 de Marzo de 1984. Madrid: ONCE.
- CANORA MOLERO, E. (1913) *Memoria explicativa del viaje de estudio hecho en las provincias de Alicante, Valencia, Barcelona, Zaragoza, Bilbao, Santander y Coruña*. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos.
- CARRERAS, A. (coord.) (1989) *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*. Madrid: Fundación Banco Exterior.
- CASADO, D. (1990) "Accesibilidad al empleo público de las personas con minusvalía. Primeras experiencias españolas" en Ministerio de Asuntos Sociales Acceso al empleo público de las personas con minusvalías. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- CASSINELLI, C. W. (1953) "The Law of Oligarchy" en American Political Science Review, 47, pp. 773-784.
- CASTELL, A. y V. VALLS (1978) "L'Escola de telefonia per a invidents de la CEMPB i la seva tasca socio-laboral" en ARCE Primeres Jornades sobre la problemática de l'integració social dels deficients visuals a Catalunya. Barcelona.
- CASTRO ALFIN D. (1990) "Las necesidades sociales y su cobertura" en J. Alvarez Junco (comp.) *Historia de la acción social pública en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CASTROVIEJO, A. y P. SANGRO Y ROS de OLANO (1908) El trabajo a domicilio en España. Madrid: Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos.
- CLARK. B. R. (1956) "Organizational Adaptation and Precarious Values: A Case Study" en American Sociological Review, 25, pp. 327-336.
- CLOTFELTER, C. T. (1979) "On the Regressivity of State-Operated 'Numbers' Games" en National Tax Journal, 32, 4, pp. 543-548.
- COHEN, O. (1972) "Prejudice and the Blind" en I. F. Lukoff, O. Cohen et al. *Attitudes Toward the Blind Persons*. New York: AFB.
- COMISIÓN NACIONAL DEL JUEGO (1986) *El Libro Blanco del -juego en España*. Madrid: Ministerio del Interior.
- CUELLAR, C. (1978) Los ciegos. Madrid: Colección Los Marginados.

- CUESTA, J. (1990) "El proceso de expansión de los seguros sociales obligatorios. Las dificultades, 1919-1931" en J. Alvarez Junco (comp.) Historia de la acción social pública en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CYERT, R. M. y J. G. MARCH (1963) A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- CHEVIGNY, H. (1946) My Eves Have a Cold Nose. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- DALMAU, A. R. (1946) Las antiguas rifas barcelonesas. Barcelona: Ediciones Librería Milla.
- DELGADO, R. e I. ROURA (1978) "La integración del niño en edad escolar" en ARCE Primeres Jornades sobre la problemática de l'integració social dels deficients visuals a Catalunya. Barcelona.
- DIAZ CASANOVA, M. (1985) El asociacionismo de los minusválidos. Entre organización y movimiento social. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DÍAZ HERRERA, J. (1992) La rosa y el bastón. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- DÍAZ HERRERA, J. y R. TIJERA (1991) El dinero del poder. Madrid: Ediciones Cambio 16.
- DIDEROT, D. (1785/1749) Carta sobre los ciegos para uso de los que ven. Madrid: La Piqueta.
- DOXA (1989) Indagine sugli atteggiamenti degli italiani verso i non vedenti. Sin publicar.
- DURAN, M. (1990) Presente y futuro de la ONCE en la dinámica de la construcción de empresas para la prestación e servicios sociales. Madrid. EsiGRAF S.A.
- DURAN BAS, M. (1851) "Ensayo sobre dos cuestiones sociales" en Sociedad Económica Matritense Memorias de la Sociedad Económica Matritense sobre la extinción de la mendicidad. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos.
- ECKSTEIN, H. (1975) "Case Study and Theory in Political Science" en F.I. Greenstein y N. W. Polsby Handbook of Political Science, vol 7. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- EDIS (1986) La población invidente en España. Madrid: Editorial Popular.
- ELLWOOD, S. M. (1987) Spanish Fascism in the Franco Era. Falange Española de las Jons, 1936-76. New York. St. Martin's Press.
- ELSTER, J. y K. O. MOENE (1989) "Introduction" a Alternatives to Capitalism. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- EMERSON, R. M. (1962) "Power-Dependence Relations" en American Sociological Review. 27, pp. 31-41.
- ENGLISH, R. W. (1977) "Correlates of Stigma Toward Physically Disabled Persons" en R. P. Martinelli y A. E. Dell Orto (eds.) The Psychological and Social Impact of Physical Disability. New York: Springer Publishing Co.
- Estadística de la Beneficencia particular en España. (1922, 1926, 1930). 3 vols. Dirección General de Administración. Madrid: Establecimiento Tipográfico Nieto y Cía.

- EZQUERRA, J. (1962) "La Organización Nacional de Ciegos en España" en Sirio, 1, p. 1.
- Far East Conference on Work for the Blind. Tokio. Japan. 1955. October 20-26. (1955). Tokio.
- FARRELL, G. (1956) The Story of Blindness. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- FERNANDEZ HERAS, A. (1954) Tratado práctico de legislación social. 6ª Edición. Zaragoza: Talleres Gráficos 'La Editorial.'
- FERRER del RIO, A. y J. PÉREZ CALVO (1851) "El Ciego" en AAW Los españoles pintados por si mismos. Madrid. Gaspar y Roig Editores.
- FESTINGER, L. (1957) A Theory of Cognitive Dissonance. Evanston, Ill.: Row & Peterson.
- FIES (1975) Estadísticas básicas de España, 1900-1970. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- FINKLER, B. (1972) Das Sehgeschädigtenbewusstsein in Spanien. Universidad de Heilderberg. Sin publicar.
- FISHER, W. (1982) Armut in der Geschichte. Gotinga: Vandenhoeck und Ruprecht.
- FORD, H. (1923) Mein Leben und Werk. Leipzig: Heise und Becker.
- FRANCO SALGADO-ARAUJO, F. (1976) Mis conversaciones privadas con Franco. Barcelona: Planeta.
- FUNDACIÓN ONCE (1990) Memoria. Septiembre 1988-Septiembre 1989. Madrid: Fundación ONCE.
- GARCÍA DURAN, P. et al. (1978) "Integración sociolaboral del ciego" en actas del Symposium sobre la problemática laboral y de empleo de los deficientes visuales. Sin publicar.
- GARCIA LAFORGA, A. (1971) Mutilados de guerra por la patria. Zaragoza: Imprenta del Heraldo de Aragón.
- GARCÍA MATEACHE, J. M. (1991) Pobre ciego, ciego rico. Barcelona: Edicions Sotelo Blanco.
- GARCÍA MOLINAS, F. (1916) La mendicidad en Madrid. Sus causas y su remedio. Madrid: Imprenta de R. Velasco.
- GARCÍA PADILLA, M. (1990) "Historia de la acción social: Seguridad social y asistencia, 1939-1975" en J. Alvarez Junco (comp.) Historia de la acción social pública en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GAY de MONTELLA, R. (1939) El Fuero del Trabajo y el sistema del Estado Sindical-Corporativo.
- GIBSON, I. (1992) Fire in the Blood. Londres: BBC.
- GONZALEZ GARCIA, J. (1982) "El problema de la ceguera" en "Libro Blanco" de las minusvalías en España. Madrid: Ministerio de Cultura.
- GONZÁLEZ OLIVARES, L. (1985) "Crisis en la mediana empresa industrial (1973-1977)" en Papeles de Economía Española, 22, pp. 38-61.
- GOODMAN, P. S. y J. M. PENNINGGS (eds.) New Perspectives on Organizational Effectiveness. San Francisco, Ca.: Jossey Bass.

- GOULDNER, Alvin W. (1955) "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy" en American Political Science Review, 49, pp. 496-507.
- GRANELL FORCADELL, M. (1903) Discurso leído por D. Miguel Granell y Forcadell en el acto público de la distribución de premios. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.
- (1905) Enseñanza de los sordomudos en España. Madrid: Imprenta Nacional del Colegio de Sordomudos y de Ciegos.
- (1906) Discurso leído por D. Miguel Granell y Forcadell en el acto público de la distribución de premios. Madrid: Imprenta Nacional del Colegio de Sordomudos y de Ciegos.
- (1911) Artes, oficios y profesiones que pueden ejercer los sordomudos según su estado social y condición intelectual. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional del Colegio de Sordomudos y de Ciegos.
- (1932) Historia de la Enseñanza del Colegio Nacional del Colegio de Sordomudos desde el año 1794 al 1932. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos.
- GROSS, E. (1969) "The Definition of Organizational Goals" en British Journal of Sociology, 20, pp. 277-294.
- GUSFIELD, J. R. (1957) "The Problem of Generations in an Organizational Structure" en Social Forces, 37, pp. 323-330.
- GUST, F. W. (1954) "Training and Employment of Blind Persons as Telephone Switchboard Operators" en WCWB Proceedings of the World Council For the Welfare of the Blind. Boston, Mass.: WCWB.
- GUTIERREZ, M. (1990) "Crisis social y asistencia pública en el último cuarto de siglo" en J. Alvarez Junco (comp.) Historia de la acción social pública en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GUTIÉRREZ de TOVAR, J. (1938) La tifloloaia. Sevilla.
- (1942) Memoria de tres años de labor, presentada al III Congreso de la Organización Nacional de Ciegos. Madrid.
- (1978) "Trabajo a pleno rendimiento para los ciegos. La fisioterapia" en Symposium sobre problemática laboral y de empleo de los deficientes visuales. Madrid: Sin publicar.
- (1988) La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias. Madrid. ONCE.
- HAHN, H. (1988) "The Politics of Physical Differences: Disability and Discrimination" en Journal of Social Issues, 44. 1, pp. 159-172.
- HALL, L. (1982) "Les aveugles en Grand-Bretagne" in Les Cahiers du CTNERHI, 19, 93-95.
- HERAS, R. (1990) El Clan. Madrid: Ediciones Temas del Hoy.
- HINS, J. H. "Some concepts of Blindness in American Culture" en Social Casework, 31, 10, pp. 410-416.
- HIRSCHMAN A. O. (1970) Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (1987) "The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding" en P. Rabinow y W. Sullivan (eds.) Interpretive Social Science. A Second Look. Berkeley, Ca.: University California Press.

- IGLESIAS, M. (1979) Situación social de la población invidente en Gijón. Sin publicar.
- IGLESIAS, M. Y A. M. MAÑA (1968) Correo de Madrid o de los Ciegos. Madrid: Artes Gráficas Municipales.
- INSERSO (1989) Las personas con minusvalía en España. 2 vols. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- JIMÉNEZ de SALAS, M. (1958) Historia de la asistencia social en la Edad Moderna. Madrid.
- JORDANA de POZAS, J. (1967) "El movimiento asociativo y la asistencia social" en Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social. Madrid: Ministerio de Gobernación.
- J.V.C. [Juan Bautista Viza Cabal] (1937) Corporativismo gremial. Burgos: Editorial Requeté.
- KANTER, R. M. y D. V. SUMMERS (1987) "Doing Well While Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach" en Walter W. Powell (ed.) The Nonprofit Sector. A Research Handbook. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- KAPPALO, A. (1991) "El empleo industrial" en WBU Segunda Asamblea General de la Unión Mundial de Ciegos. Madrid, 18-24 de Septiembre de 1988. Madrid: ONCE.
- KIRCHNER, C. y R. PETERSON (1988) "Employment: Selected Characteristics" en Kirchner, C. Data on Blindness and Visual Impairment in the United States. New York: American Foundation for the Blind.
- KIRTLEY, D. D. (1975) The Psychology of Blindness. Chicago: Nelson-Hall.
- KRAMER, R. M. (1987) "Voluntary Agencies and the Personal Social Services" en Walter W. Powell (ed.) The Nonprofit Sector. A Research Handbook. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- (1989) "The Use of Government Funds by Voluntary Social Service Agencies in Four Welfare States" en E. James (ed.) The Nonprofit Sector in International Perspective. Studies in Comparative Culture and Policy. New York: Oxford University Press.
- KRASNER, S. D. (1978) Defending the National Interest. Princeton, N. J. : Princeton University Press.
- KRAUSE, M. (1990) "La legislación sobre beneficencia y su práctica en el cambio de siglo" en J. Alvarez Junco (comp.) Historia de la acción social pública en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- KUHNLE, S. y P. SELLE (1992) Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective. Londres: Gower. En prensa.
- LAWRENCE, P. R. y J. W. LORSCH (1969) Organization and Environment; Managing Differentiation and Integration. Homewood, 111.: Richard D. Irwing, Inc.
- "Libro Blanco" de las minusvalías en España. Madrid: Ministerio de Cultura.
- LINZ, J. J. (1966) "Michels e il suo contributo alla Sociologia Politica" en R. Michels La Sociologia del partito politico nella democrazia moderna. Bolonia: II Mulino.

- (1970) "From Falange To Movimiento-Organización. The Spanish Single Party and the Franco Regime" en Samuel P. Huntington y Clement H. Moore (eds.) Authoritarian Politics in Modern Societies. The Dynamics of Established One Party Systems. New York: Basic Books.
- (1981) "A century of politics and interests in Spain" en Suzanne D. Berger (ed.) Organizing Interests in Western Europe. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- LIPSET, S. M. et al. (1974) Union Democracy. New York, N.Y.: The Free Press.
- LOPEZ ALONSO, C. (1986) La pobreza en la España medieval. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (1990) "La acción pública no estatal" en J. Alvarez Junco (comp.) Historia de la acción social pública en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LÓPEZ NUÑEZ, A. (1914) El mundo silencioso. Ensayos para la vulgarización de los problemas de la sordomudez. Madrid: Imprenta Hispano-Alemana.
- (1916) Los derechos del sordomudo. Conferencia dada el 26 de Abril de 1916 ante la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid.
- (1943/1920) Ideario de previsión social. Madrid: Publicaciones del INP.
- LORENZO, R. de (1978) "Barreras sociolaborales" en actas del Symposium sobre la problemática laboral y de empleo de los deficientes visuales. Sin publicar.
- (1987a) "La ONCE como entidad prestadora de servicios especializados para los deficientes visuales: Especial análisis del problema del empleo" en Cuadernos de Información Jurídica, 20, pp. 3-16.
- (1987b) "La cuestión de la superposición de relaciones jurídicas de afiliación y de trabajo" en Cuadernos de Información Jurídica, 10, pp. 6-18.
- (1987c) "Concesión de la explotación de una lotería como fuente de autofinanciación: El Cupón de la ONCE" en Cuadernos de Información Jurídica, 19, pp. 3-9.
- (ed.) (1990) La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Madrid: La Ley.
- LOZA, J. (1991) "Definición del Sector Social y actividades que realiza" en R. de Lorenzo et al. (comps.) Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario. Madrid: La Ley/ONCE.
- LUCERGA, R. y A. VICENTE MOSQUETE (1981) "La problemática específica de los deficientes visuales" en Tribuna Médica, 911, pp. 43-47.
- LUKES, S. (1974) Power: a radical view. Londres: Macmillan.
- LUKOFF, I. F. (1972) "Attitudes Toward the Blind" en I. F. Lukoff, O. Cohen et al. (eds.) Attitudes Toward the Blind Persons. New York: AFB.
- MADARIAGA SUAREZ, J. (1902) Nuevo Régimen Local. Madrid.
- MANCERO, A. (1987) Análisis descriptivo de los primeros datos del censo de afiliados realizado en 1985. Distribución de frecuencias. Madrid. Sin publicar.

- MARCH, J. M. (1986) "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice" en J. Elster (ed.) Rational Choice. New York: New York University Press.
- MARTIN, J. (1978) "Clasificación teórica del ciego como trabajador" en actas del Symposium sobre la problemática laboral y de empleo de los deficientes visuales. Sin publicar.
- MARTÍNEZ de BEDOYA, J. (1939) ¡¡Antes que nada: Política!!. Valladolid: Afrodisio Aguado.
- MARTÍNEZ BURGOS, F. (1963) Consideraciones en torno a unas bodas de plata. Sin publicar.
- MATSON, F. (1990) Walking Alone and Marching Together. A History of the Organized Blind Movement in the United States, 1940-1990. Baltimore, Maryland: National Federation of the Blind.
- MAZA ZORRILA, E. (1987) Pobreza y asistencia social en España. Siglos XVI al XX. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- MERTON, R. K. (1968) Social Theory and Social Structure. New York: The Free Press.
- MEYER, E. (1981) "The Blind and Social Deprivation" en International Journal of Rehabilitation Research, 4, 3, pp. 353-364.
- MICHELS, R. (1969/1915) Los partidos políticos. Buenos Aires: Amorrortu.
- MOLINA, P. (1900) Instituciones españolas de sordomudos y de ciegos. Consideraciones sobre lo que son y sobre lo que debieron ser. Madrid: Imprenta de Hernández y Cía.
- MOMAL, C. (1984) "La repartition de la population active non-voyante par type de profession" in Momal, C. Metiers du son accesibles aux Deficients visuels. Sin publicar.
- MONBECK, M. E. (1973) The Meaning of Blindness. Attitudes Toward Blindness and Blind People. Bloomington: Indiana University Press.
- MONTORO MARTINEZ, J. (1990) Síntesis histórica v estructural de la ONCE. Alicante: Centro de Recursos Educativos "Espíritu Santo."
- MORICHE, E. (1981) "APNIC: Una asociación pro niños ciegos. Planteamientos y objetivos" en Boletín de Estudios v Documentación de Servicios Sociales, Monografía número 1, pp. 104-106.
- NEBREDA LÓPEZ, C. (1870) Memoria relativa a las enseñanzas especiales de los sordomudos v los ciegos premiada con la medalla de plata en la exposición aragonesa de 1868. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos.
- (1871) Memorias correspondientes al curso académico 1870 a 1871. Madrid: Tipográfica del Colegio Nacional de Sordomudos y ciegos.
- (1873) El Colegio de Sordo-mudos v de Ciegos en la exposición universal de Viena. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos.
- NEGRIN FAJARDO, O. (1982) "Proceso de creación y organización del Colegio de Sordomudos" en Revista de Ciencias de la Educación, 109, pp. 7-31.
- NELSON B. y T. LINDENFELD (1978) "Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse" en J. May y A. Wildavsky (eds.) The Policy Cycle. Beverly Hills: Sage.

- NIETO GARCIA, A. (1990) "Las competencias sobre el juego de las comunidades autónomas" en Cuadernos de Información Jurídica, 46, pp. 63-74.
- Nuevos apuntes para el estudio y organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión. Parte 2: índice General de Instituciones de Beneficencia en España. Parte 3. Estadística de beneficencia en España. Parte 4: Apéndice legislativo. (1919). Madrid: Establecimiento tipográfico Sue. de Ribadeneira.
- OFFE, C. (1981) "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case" en Suzanne D. Berger (ed.) Organizing Interests in Western Europe. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- OLIVER, M. (1990) The Politics of Disablement. New York: St. Martin's Press.
- OLLER PINOL, J. (1943) Martínez Anido. Su vida y su obra. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- OLOZAGA, Salustiano de (1835) Informe sobre las ordenanzas de la Hermandad de los Ciegos de esta Corte, leído en la Sociedad Económica Matritense por el socio Don Salustiano de Olózaga. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos.
- OLSON, M. (1965) The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ONCE (1963) 25 años de labor. Madrid: ONCE.
- (1977) Memoria-Informe sobre actividades desarrolladas por la Organización Nacional de Ciegos y su plan de actuaciones para 1977. Madrid: ONCE.
- (1986) I Jornadas de Relaciones Públicas y Comunicación de la ONCE. Madrid, 14 v 15 de octubre de 1986. Madrid: ONCE.
- (1988) ¿Qué es la ONCE?. Madrid: ONCE.
- OUCHI, W. G. y A. L WILKINS (1985) "Organizational Culture" en American Review of Sociology, 11, pp. 457-483.
- PALOMARES IBAÑEZ, J. M. (1979) "La iglesia española y la asistencia social en el siglo XIX" en J. Andrés-Gallego et al. Estudios históricos sobre la iglesia española contemporánea. Madrid: Ed. Biblioteca "La Ciudad de Dios."
- PARDEY, K. (1986) The Welfare of the Visually Handicapped in the United Kingdom. Tesis doctoral sin publicar.
- PEMAN, J M. (1944) Discurso de la consolación de los ciegos. Madrid: Gama.
- PEMARTIN, J. (1940) Qué es "lo nuevo". 3S Edición. Madrid: Espasa Calpe.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1980) Clase obrera, orden social y conciencia de clase. Madrid: Fundación INI.
- PERROW, Ch. (1968) "Organizational Goals" en D. Sills (ed.) International Encyclopedia of Social Sciences, vol. 11, pp. 305-11.
- PFEFFER, J. (1981a) "Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms" en Research in Organizational Behavior, 3. Greenwich, Conn.: JAI Press Inc.
- (1981b) Power in Organizations. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co.

- PFEFFER, J. y G. R. SALANCIK (1978) *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Ro, Pub.
- Plan; Organización Nacional Corporativa (1937). San Sebastián: Editorial Española.
- RICHARDS/ V. (1977) *Enseñanzas de la Revolución Española*. Madrid: Campo Abierto Ediciones.
- RIERA, J. (1978) "Encuesta de formación profesional del invidente" en ARCE Primere Jornades sobre la problemática de l'integració social deis deficients visuals a Catalunya. Barcelona.
- RODRIGUEZ PLACER, R. (1929) *Apuntes sobre pedagogía especial de ciegos*. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.
- RUIZ ALONSO, R. (1937) *Corporativismo*. Salamanca: Imprenta Comercial Salmantina.
- RUMEU de ARMAS, A. (1942) *Historia de la Previsión Social en España. Cofradías, Gremios, Montepíos*. Madrid.
- SABATO, E. (1990) Sobre héroes y tumbas. Barcelona: Seix Barral.
- SAFILIOS-ROTHSCHILD, C. (1970) *The Sociology and Social Psychology of Disability and Rehabilitation*. New York: Random House.
- SAMPERE, J. (1784) "Sobre el ejercicio discreto de la virtud de la caridad en el repartimiento de la limosna" en Sociedad Económica Matritense de Amigos del País Memorias, vol 5. Madrid.
- SÁNCHEZ de SALAMANCA, M. (1965) *Organización Nacional de Ciegos*. Sin publicar.
- SANCHO IZQUIERDO, M. et al. (1937) *Corporativismo; los movimientos nacionales contemporáneos. Causas y realizaciones*. 3a Edición. Zaragoza: Editorial Imperio.
- SANCHO SERAL, M. (1925) *El gremio zaragozano en el siglo XVI. Datos para la historia de la organización corporativa en España*.
- SANDINO AGUDO, E. (1922) *La beneficencia pública en España. Breves notas y cuadros estadísticos*. Madrid: Sobrinos de los Sucesores de M. Minuesa de los Ríos.
- SANTOS PEREZ, S. (1986) *Representantes de comercio y agentes vendedores de la ONCE*. Salamanca. Facultad de Derecho. Departamento del Derecho del Trabajo.
- SATRUSTEGUI, I. (1967) "La protección social a los ciegos" en *Problemas fundamentales de beneficencia y asistencia social*. Madrid: Ministerio de la Gobernación.
- SCHMITTER, P. C. (1979) "Still the Century of Corporatism?" en P. C. Schmitter y G. Lembruch (eds.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Londres: Sage.
- SCOTCH, R. K. (1988) "Disability as the Basis for a Social Movement. Advocacy and the Politics of Definition" en *Journal of Social Issues*, 44, 1, pp. 159-172.
- SCOTT, R. A. (1967) "The Factory as a Social Service Organization: Goal Displacement in Workshops for the Blind" en *Social Problems*, 15, 2, pp. 160-175.

- (1969) The Making of Blind Men. A Study of Adult Socialization.
New York: Russell Sage Foundation.
- SCOTT, W. R. (1987) Organizations; Rational and Open Systems. 22 Edición.
Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc.
- SELZNICK, P. (1949) TVA and the Grass Roots. Berkeley, Ca.: University of
California Press.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. (1982) Nacionalsindicalismo v relación de trabajo.
Madrid: Akal.
- SILLS, D. (1980/1957) The Volunteers. Means and Ends in a National
Organization. New York: Arno Press.
- SMIRCICH, L. (1983) "Concepts of Culture and Organizational Analysis" en
Administrative Science Quaterly, 28, pp. 331-338.
- SOTILLOS, L. (1967) "Zur Berufsausbildung der spanischen Blinden" en
Internationales Symposium über Probleme der beruflichen Rehabilitation
Sehgeschädigter vom 22. bis 26. Mai 1967 in Berlin. Berlin: Allgemeinen
Deutschen Blinden-Verband der DDR.
- SPIRO, M. H. (1974) "On the Tax Incidence of the Pennsylvania Lottery" en
National Tax Journal, 30, pp. 57-61.
- STARCK, J. (1968) Problèmes de non-voyants. Une experience vécue a travers
une action a l'Union des Aveugles Liégeois. Bruselas: Ecole Ouvrière
Supérieure.
- (1973) Analyse des interrelations entre le groupe des aveugles et
les diferentes sociedades des pays industrialises d'Europe. Memoria de
licenciatura presentada en la facultad de Ciencias Sociales, Políticas
y Económicas de la Universidad de Bruselas. Sin publicar.
- SUITS, D. B. (1977) "Gambling Taxes: Regressivity and Revenue Potential" en
National Tax Journal, 30, pp. 19-35.
- SULEIMAN, E. N. (1987) "State Structures and Clientelism: The French State
Versus the 'Notaires'" en British Journal of Political Science, 17, pp.
257-279.
- SWIDLER, A. (1966) "Culture in Action: Symbols and Strategies" en American
Sociological Review, 51, pp. 273-286.
- TEZANOS, J. F. (1987) "Satisfacción en el trabajo y sociedad industrial" en
J. A. Garmendia et al. (eds.) Sociología industrial y de la empresa.
Madrid: Aguilar.
- THOMPSON, J. D. y W. J. McEWEN (1958) "Organizational Goals and Environmennt"
en American Sociological Review, 23, 1, pp. 23-31.
- THOMPSON, V. A. (1977) Modern Organization. Alabama: University of Alabama
Press.
- VEGA-REY FALCO, L. (1886) Pobreza y mendicidad. 2a Edición. Madrid. Imprenta
de Enrique Teodoro.
- VICENTE MOSQUETE, A. (1978) "Justificación del carácter prioritario de una
política profesional de empleo de ciegos y sus repercusiones en la
estructura y función de la ONCE" en actas del Symposium sobre la
problemática laboral v de empleo de los deficientes visuales. Sin
publicar.
- (1979) "El empleo" en R. Clemente et al. Ceguera. Madrid: SEREM.

- (1984) "Palabras de clausura" de las Jornadas de divulgación del trábalo social y de los servicios sociales de la ONCE. Madrid: ONCE.
- (1985) "La tecnología que utilizamos los ciegos es susceptible de una investigación propia en España." Entrevista concedida a Fundesco, 51, pp. 14-16.
- VICENTI, E. (1906) La caridad en Madrid. Gula de establecimientos benéficos oficiales y privados. Madrid.
- VILA LENCE, S. (1972) Los ciegos como grupo marginado. Madrid: Becas de la Fundación Juan March. Sin Publicar.
- VILLAGRAN, Q. (1972) La Organización Nacional de Ciegos en su aspecto legal. Valladolid. Sin publicar.
- (1977) "Consideraciones en torno a la problemática de la Organización Nacional de Ciegos" en Boletín de Estudios y Documentación del SEREM, 8. pp. 21-35.
- (1979) "Situación del ciego en España" en R. Clemente et al. Ceguera. Madrid: SEREM.
- VIVES, L. (1915/1526) Tratado de socorro a los pobres. Trad, de Gonzalo Nieto. Valencia: Prometeo.
- WARD, B. (1787/1750) Obra Pía. Madrid: Imprenta de D. Antonio Espinosa.
- (1982/1762) Proyecto Económico. Edición y estudio preliminar de J. Luis Castellano. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- WARNER, W. K. y A. E. HAVENS (1968) "Goal Displacement and the Intangibility of Oganizational Goals" en Administrative Science Quarterly, 12, pp. 539-555.
- WEINSTEIN, D. L. y L. DEITCH (1974) The Impact of Legalized Gambling; The Socioeconomic Consequences of Lotteries and Off-track Betting. New York: Praeger.
- WCWB (1954) Proceedings of the World Assembly of the World Council for the Welfare of the Blind. Boston, Mass.: WCWB.
- ZALD, M. N. (1963) "Comparative Analysis and Measurement of Organizational Goals: The Case of Correctional Institutions for Delinquents" en Sociological Quaterly, 4, pp. 206-230.

ABREVIATURAS

AGA PG. Archivo General de la Administración. Presidencia del Gobierno.
APEM. Asociación de Promoción de Empleo de los Minusválidos.
APEO. Asociación Profesional de Empleados de la ONCE.
BEDSS. Boletín de Estudios y Documentación del SEREM. Posteriormente, Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales.
BIONCE. Boletín Informativo de la ONCE. BOONCE. Boletín Oficial de la ONCE.
CAIR. Candidatura APEO e Independientes para la Reforma.
CEMFE. Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos. CNJ.
Comisión Nacional del Juego. COEM. Confederación Española de Minusválidos. CSC. Consejo Superior de Ciegos. CSI.
Coalición Sindical de Izquierdas. CUC. Candidatura para la Unidad y el Cambio. INSERSO. Instituto Nacional de Servicios Sociales. LISMI. Ley de Integración Social del Minusválido.

LOLS. Ley Orgánica de Libertad Sindical.
ONCE. Organización Nacional de Ciegos (Españoles).
ONLAE. Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.
PRODIECU. Promoción y Difusión de Entidades Culturales Recreativas S.A.
SEREM. Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.
SPIO. Socialistas y Progresistas Independientes de la ONCE.
VUE. Vendedores Unidos de España.

ENTREVISTAS

Gutiérrez de Tovar, Javier. Madrid, 14 de Diciembre de 1989 y 29 de Octubre de 1990.
Martínez de Bedoya, Javier. Madrid, 4 de Enero de 1990.
Serrano Súñer, Ramón. Madrid, 8 de Enero de 1991.
Ortega, Mariano. Madrid,- 13 de Mayo de 1991.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

ABC.
Anuario 'El País.'
Anuario Estadístico de España. 1860-,
Boletín Informativo de la ONCE. Madrid. 1977-1984.
Boletín Oficial de la ONCE. Madrid. 1951-1961.
Boletín Oficial del Centro Instructivo y Protector de Ciegos. Madrid. 1931-1933.
Cambio 16.
Cuadernos de Información Jurídica.
Diario del Senado. El Alcázar. El País.
El Periódico del Operador.
En Marcha.
Gaceta del Sordomudo. La Luz. Madrid. 1930-1936. Los Ciegos. Madrid y Bilbao. 1916-1941. Memoria y Cuentas Generales de la ONCE. Perfiles.
Sirio. Madrid. 1962-1964.
Voraviu. Ya.

DOCUMENTOS SONOROS

Mesa redonda sobre la creación de la ONCE. Celebrada el 12 de Febrero de 1987. Participantes: Javier Gutiérrez de Tovar, Julio Osuna, Primitivo Pérez y Mariano Ortega. Madrid: Fonoteca de la ONCE.

DOCUMENTOS AUDIOVISUALES.

NODO, número 537. "Hacia la luz". Estrenado el 25 de Abril de 1955. En Portada. Programa de TVE1. Emisión del lunes, 8 de Octubre de 1990,