

**Instituto Juan March**

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

**Juan March Institute**

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

---

**Problema de los objetivos en organizaciones formales**

Author(s): Garvía Soto, Roberto

Date 1993

Type Working Paper

Series Estudios = Working papers / Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones,  
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 47 (1993)

City: Madrid

Publisher: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

---

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.

# EL PROBLEMA DE LOS OBJETIVOS EN ORGANIZACIONES FORMALES

Roberto Garvía Soto

Estudio/Working Paper 1993/47  
Junio 1993

Roberto Garvía Soto es Doctor Miembro del Instituto Juan March y profesor en el Departamento de Humanidades, Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid. Presentó este trabajo en un seminario celebrado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March el 28 de abril de 1993.

En los inicios de lo que hoy se llama sociología de las organizaciones se entendía que una organización podía ser significativamente diferenciada de otros fenómenos sociales o de cualquier otra forma de interacción social en la que participara una pluralidad de individuos. Y esto podía hacerse debido a que las organizaciones tenían objetivos; es decir, a que las actividades de los miembros de la organización no eran caprichosas ni aleatorias, sino que se procuraba su coordinación, con el fin de que la organización pudiera lograr unas determinadas metas<sup>1</sup>. El término “objetivo” era, entonces, y según el paradigma que retrospectivamente se ha llamado “clásico” o “racional”, lo que daba carta de naturaleza a la sociología de las organizaciones, una nueva disciplina encargada de atender a fenómenos sociales que ni la psicología social ni otras disciplinas podían cubrir satisfactoriamente.

En los años sesenta, sin embargo, este paradigma sufre las primeras críticas por parte del que se llama “paradigma natural” (Etzioni 1960). Dentro de este último, se sigue entendiendo que una organización tiene unos objetivos, pero éstos pierden prioridad heurística. Los objetivos ya no son la variable independiente a través de la cual puede explicarse qué y por qué una organización hace lo que hace. Según el modelo o paradigma natural en teoría de las organizaciones, éstas, aun teniendo objetivos, también tienen o generan ‘necesidades’, la primera de las cuales es garantizar la propia supervivencia de la organización. No son los objetivos, sino las actividades que las organizaciones se ven obligadas a emprender para satisfacer estas necesidades las que hacen posible explicar su trayectoria. De esta forma, las organizaciones dejan de ser vistas como instrumentos, herramientas o medios para alcanzar unos determinados fines, y comienzan a ser entendidas como fines en sí mismos, como organismos que, al igual que otros organismos vivos, tienen como principal meta adaptarse al entorno donde viven con el fin de garantizar su propia supervivencia.

Y para adaptarse al entorno donde operan, las organizaciones pueden verse en la necesidad de variar o alterar muchas de sus características. Entre ellas, pueden aumentar o reducir el número de sus miembros, o procurar que en el futuro éstos reúnan características

---

<sup>1</sup> “As a formal analytical point of reference, primacy of orientation to the attainment of a specific goal is used as the defining characteristic of an organization which distinguishes it from other types of social systems” (Parsons 1956, 64).

actitudinales distintas; pueden cambiar la estructura formal de la organización, haciéndola más rígida o más flexible; pueden alterar el proceso de toma de decisiones, haciéndolo más o menos participativo; pueden hacer una nueva distribución de las tareas; pueden buscarse aliados, e intentar crear una nueva organización nodriza, con el fin de controlar el entorno donde operan y de no seguir viviendo sometidas a él. Pueden, en fin, cambiar sus objetivos, con el propósito de encontrar una mayor legitimidad en el entorno donde operan, de moderar sus ambiciones, de buscar un mayor sentimiento de pertenencia entre sus miembros; o con cualquier otro propósito. De esta forma, los objetivos quedan situados al mismo nivel explicativo que cualquier otra característica organizacional, de modo que, una vez transformados en variable dependiente, pierden el privilegio heurístico que le proporcionaba el paradigma clásico.

La degradación heurística de los objetivos se vio reforzada, además, por los problemas de investigación que surgen a la hora de tratar con el concepto de “objetivos *de la organización*”. Una primera dificultad es la de definir cuáles son los objetivos de una organización. Esta no es tarea fácil, pues los objetivos declarados pueden ser deliberadamente vagos e imprecisos<sup>2</sup>. Puede ocurrir también, en segundo lugar, que una organización tenga múltiples objetivos, y que, además, éstos estén en conflicto entre sí, compitiendo unos con otros por unos recursos escasos (Cyert y March 1963). En tercer lugar, los objetivos pueden tener también una naturaleza múltiple (Biddle 1964). Pueden ser guías para la acción (Simon 1964), pero también pueden servir para satisfacer ciertas necesidades emocionales de sus miembros, como la de procurarles el sentimiento de pertenencia a una comunidad. Y, por último, y para dar cima a todo este cúmulo de

---

<sup>2</sup> La vaguedad e imprecisión de los objetivos puede ser fruto de una estrategia deliberada de los líderes, quienes, haciendo uso de una calculada ambigüedad, buscan reservarse un mayor margen de maniobra, al tiempo que les es posible reclamar la participación de un mayor número de individuos. Pero, a la inversa, una definición clara y concisa de los objetivos también puede obedecer a un cálculo estratégico. En este caso, definiendo estrictamente cuáles son los objetivos de la organización, y diferenciándolos nítidamente de los objetivos de otras organizaciones similares, los líderes pueden facilitar la identificación de la organización con sus objetivos, y ganarse, así, un número reducido, pero entregado de miembros. Este puede ser el caso de las sectas, o de los partidos extremistas. La elección por una u otra opción (objetivos amplios y ambiguos vs. objetivos concretos y nítidos) puede ser el resultado de una preferencia por clientelas numerosas, pero poco comprometidas vs. clientelas reducidas, pero muy entregadas (Panebianco 1990, 343-347). Y esta elección dependerá de cuáles con los verdaderos objetivos de la organización, que pueden recomendar, dadas las condiciones del entorno en el que a la organización le toca operar, la definición más amplia o más restrictiva de los mismos.

dificultades, queda por señalar el problema de cómo medir si una organización es eficiente, es decir, si está cumpliendo sus objetivos. Aquí un tipo de dificultades se acumulan sobre otras, pues, primero, habría que saber cuáles son los objetivos de la organización (algo que, como se ha visto, siempre estará sujeto a controversias), y, segundo, habría que encontrar algún modo de determinar si lo que una organización consigue se debe a su propia competencia, o es consecuencia no anticipada de su acción social.

De esta forma, habiendo quedado reducidos los objetivos a ser una característica más de las organizaciones, y habiéndose hecho evidentes los problemas de investigación que hacen casi inmanejable el concepto, no es de extrañar que algunos teóricos renuncien a emplear siquiera el término “objetivo *de la organización*”<sup>3</sup>, acusando a aquéllos que siguen haciéndolo de reificar las organizaciones, pues, si sólo los individuos tienen intenciones u objetivos, no puede imputarse deseos o aspiraciones a ningún concepto teórico (Silverman 1968, 223; 1970, 9).

El presente trabajo parte de una insatisfacción con este modo extremo de reflexionar sobre las organizaciones. Ciertamente, las críticas al modelo racional han ofrecido nuevas perspectivas y nuevos modos de enfocar el estudio de las organizaciones desde donde pueden iluminarse aspectos importantes de la vida organizacional que eran desatendidos por el paradigma racionalista (como los intercambios con el exterior, el estudio de los flujos de información, de los procesos psicosociológicos internos, etc.). Esto no justifica, sin embargo, que deba abandonarse el paradigma racional o racionalista, pues los problemas que este paradigma ofrece para la investigación y comprensión de las organizaciones no son tan graves como pueden haber sugerido los párrafos anteriores.

## **1. Supuestos teóricos en defensa del paradigma racional**

Se mantiene aquí que cabe conservar el paradigma racional incorporando algunas críticas que ha recibido por parte del paradigma natural. Esto podría hacerse manteniendo

<sup>3</sup> Aunque para ello algunos tengan que renunciar al concepto mismo de organización. Ver, por ejemplo, Georgiou (1973).

ciertos supuestos teóricos. Se propone que éstos sean los siguientes: En contra de las manifestaciones extremas del paradigma natural, se mantiene la hipótesis de que una organización *tiene* unos objetivos, y se entiende que esto no supone una reificación. Se entiende, eso sí, y dado que la mayoría de las organizaciones son organizaciones voluntarias (donde existe una opción de salida, y quizá también de voz), que existe cierto consenso entre los líderes y los miembros de la organización acerca cuáles son los objetivos de la misma (Mohr 1977), pero no se supone que los objetivos de la organización son los objetivos agregados de sus miembros. Se entiende que los objetivos de una organización hacen referencia a escenarios futuros deseados por los miembros, y que son y funcionan como guías de acción, criterios que conforman el rango de decisiones que pueden tomar los líderes de una organización. Y se entiende que una organización *tiene* unos objetivos porque estas guías de acción forman parte de la cultura de la organización, ya que siguen conformando el rango posible de decisiones o caminos que puede emprender una organización aun después de la muerte o desaparición de los que propusieron aquellos objetivos, a la luz de los cuales, sin embargo, son juzgadas las decisiones y las acciones de los sucesivos líderes de la organización (Donaldson 1985, 22; Hall 1987, 271).

Esto no implica decir que toda organización actúa, en todo momento y lugar, de forma estrictamente racional, pero sí implica decir que, si bien las organizaciones no son, o no pueden ser, estrictamente racionales (*rational*), sí son intencionales (*purposeful*). Lo son porque persiguen unos objetivos, aunque esto no es lo único que hagan. Pero tampoco lo único que hacen es buscar estrategias de supervivencia y adaptación al entorno en el que les ha tocado vivir. Las organizaciones hacen (o suelen hacer) las dos cosas. Pero no de cualquier modo. Cabe entender que las organizaciones intentan adaptarse y cumplir sus objetivos, de modo que no siguen *cualquier* estrategia de adaptación. No siguen cualquier estrategia de adaptación porque los objetivos de la organización, haciendo referencia a estados futuros deseados, obligan a valorar de forma distinta esas posibles estrategias de adaptación, haciendo que unas sean preferidas sobre otras. Al hacer esto, los objetivos intervienen de forma drástica en el proceso de toma de decisiones (Hall 1987, 308), y recobran, así, el rango de variable independiente a la hora de explicar qué y por qué una organización hace lo que hace. Las organizaciones, ciertamente, pueden disponer de un

repertorio limitado de posibles estrategias de adaptación. Pueden verse obligadas, y muy frecuentemente lo están, a cambiar, o desplazar sus objetivos. Pueden incluso sufrir una inversión de objetivos (como se verá más adelante). Pero, en cualquier caso, la decisión de utilizar cualquier estrategia adaptativa que implique un alejamiento de los objetivos, habrá de ser justificada frente a los miembros de la organización.

Si no necesita ser justificada, es que los objetivos ya son otros. Podría ocurrir, en efecto, que, siguiendo una determinada estrategia de adaptación, y examinando los resultados de esa estrategia, empiece a considerarse que el estado presente es más deseable que aquel otro futuro imaginado. Pero esto no significa que la organización sea irracional, o que haya invertido el proceso racional de toma de decisiones. Significa, en todo caso, que la organización tiene capacidad de aprendizaje: que líderes y miembros son capaces de reflexionar sobre los caminos emprendidos, las dificultades encontradas, y las posibilidades futuras, y que son capaces de tomar una nueva posición sobre el papel y el lugar que la organización y sus miembros deben jugar y ocupar en la sociedad en la que les ha tocado vivir. Si ocurre esto, no son sólo los objetivos los que han cambiado: es la cultura de la organización.

Estos supuestos teóricos hacen referencia continua a los objetivos de la organización. Es necesario, pues, y ante las dificultades que acertadamente han subrayado los teóricos del paradigma natural, hacer una pequeña reflexión sobre la magnitud de las mismas. Como se verá seguidamente, esas dificultades no son siempre insuperables.

## **2. El problema de estudiar los objetivos en organizaciones complejas**

Al respecto, y para empezar, es necesario insistir en que este problema no se presenta con la misma intensidad en todas las organizaciones<sup>4</sup>, de modo que no se pueden juzgar y generalizar las dificultades que surgen a la hora de estudiar los objetivos en

<sup>4</sup> Como señala Scott, “organizational autonomy, goal specificity, goal consensus, and environmental uncertainty are all factors that vary widely across organizations, and it seems unwise to attribute to all organizations lack of autonomy, vagueness or dissensus on goals, and environmental turbulence” (1977, 66).

organizaciones complejas tomando como referencia los casos más desesperados. Ciertamente, estas dificultades pueden hacer que la situación del investigador llegue a ser, en algunos casos, dramática, pero posiblemente en pocos casos sea trágica. Lo que se va a hacer a continuación es ofrecer algunas indicaciones sobre cómo enfrentarse a este tipo de dificultades que los teóricos del paradigma natural han señalado correctamente. La primera dificultad hacía referencia a la identificación de los objetivos de la organización. 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, se podría decir que han sido los medios, pero no los objetivos, los que han cambiado (Perrow 1968, 306). De este modo, el investigador tiene en sus manos 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. El problema, entonces, se refiere al nivel de análisis desde el que el investigador va estudiar la organización. Tratándose de organizaciones complejas, lo más frecuente es que los objetivos sean, en realidad, medios para alcanzar objetivos superiores. El investigador podría establecer una cadena jerárquica de objetivos, y dependiendo de dónde se sitúe, considerar 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. Pero su arbitrio no es, en ningún caso, incondicionado. Al investigador se le debe pedir que especifique en qué lugar se sitúa y que intente justificar esa elección.

Esta justificación, es necesario reconocerlo, nunca estará libre de controversias. Para reducir éstas, el investigador puede (y debe) tener en cuenta la carta magna de la organización, donde se expresa, oficialmente, cuáles son los objetivos que la organización pretende perseguir. Ahora bien, siguiendo esta estrategia, los resultados pueden no ser los esperados. 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 (cfr. nota 2). Si la investigación se complementa con entrevistas a los líderes puede surgir otro inconveniente. Los líderes pueden racionalizar *a posteriori* la trayectoria de la organización, intentando mostrar que lo que se ha conseguido es lo que desde un principio se deseaba conseguir, atribuyendo de este modo 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, en fin, es que para descubrir los objetivos de una organización, y situarse desde un nivel de análisis correcto (o menos controvertido), 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 y orígenes de la misma. Y esto es un problema de investigación desatendido desde el paradigma natural. Desde este paradigma se considera que las organizaciones son respuestas naturales a las diferentes necesidades del sistema social en el que están inmersas, cumpliendo en su seno determinadas funciones que contribuyen a mantener este sistema en equilibrio. Desde el paradigma racional, por el contrario, el origen de las organizaciones es un problema teórico importante. Las organizaciones no surgen de forma más o menos espontánea como respuesta a ciertas necesidades del entorno, sino que son entidades sociales creadas deliberadamente por individuos que persiguen unos objetivos; pues si existiera la

posibilidad de alcanzar esos objetivos individualmente (a través del mercado, o directamente a través del Estado) no se unirían esfuerzos, no se crearía la organización (Abrahamsson 1993, 29-32). 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. En fin, buceando en los orígenes de la organización pueden identificarse con mayor rigor cuáles son los objetivos de la organización.

Con respecto al problema de la multiplicidad de objetivos, es conveniente señalar, de nuevo, que éste no afecta con la misma intensidad a todas las organizaciones. Existen organizaciones que, disponiendo de una multiplicidad de objetivos, tienen establecida una jerarquía entre ellos, de modo que los criterios para seguir un curso de acción racional (dado cierto nivel de conocimiento de la tecnología de la organización, es decir de la adecuación medios-fines), son más precisos<sup>5</sup>. Otras organizaciones quizá no tienen una estructura jerárquica de objetivos, o tienen incluso objetivos contradictorios. Pero cuando esto es así, no es infrecuente que las organizaciones desarrollen estrategias de acción que les permiten actuar *como si* su estructura de objetivos fuera jerárquica. Así, cuando no hay una prioridad o jerarquía clara entre los objetivos, las organizaciones tienden a atenderlos secuencialmente; mientras que si sus objetivos son contradictorios tienden a ‘maximizar’ uno de ellos para limitarse a ‘satisfacer’ el otro (Heffron 1989, 100-102). Las organizaciones, en suma, tienden a procurarse estrategias de acción que les facilitan el proceso racional de toma de decisiones.

El problema de la naturaleza de los objetivos es un problema menor. Que los objetivos de una organización cumplan otra función distinta a la de servir como guías de acción (ofreciendo unos criterios que conforman el rango posible de decisiones que pueden tomar los líderes), no implica pensar que no cumplen esa función, o que no cumplen

<sup>5</sup> Que la ordenación de la estructura de objetivos de una organización sea jerárquica no implica que esta ordenación sea lógicamente irreprochable, es decir, que, en términos de Arrow (1951, 254), la ordenación de preferencias sea completa y transitiva, pero sí implica que esa ordenación jerárquica le sirve para acometer un curso de acción intencionalmente racional.

*principalmente* esa función. Ciertamente, los objetivos de una organización pueden ser una extraordinaria fuente de identificación y motivación para sus miembros, o pueden expresarse del modo en que mejor quede legitimada la organización frente al exterior. Pero lo extraño sería que no ocurriera así, que los líderes renunciaran, frente al exterior, a formular sus objetivos del modo que les resultara más conveniente para poder cumplirlos; o, frente al interior, a expresarlos de forma variablemente técnica, emocional, nítida o ambigua, con el propósito de encontrar el óptimo apropiado entre grado de lealtad y número de miembros que mejor pueda garantizar el cumplimiento de los fines.

El problema de la eficacia es quizá uno de los más resbaladizos en el estudio de las organizaciones (Goodman y Pennings 1977, Kanter y Summers 1987). El problema se refiere a la dificultad de medir la eficacia de una organización utilizando sus objetivos como criterio. Al respecto, las dificultades son múltiples y complejas. Pero tampoco son desdeñables las dificultades no sólo metodológicas, sino también de orden lógico que resultan de intentar medir la eficacia de una organización, tal como proponen algunos teóricos del paradigma natural, a través, no de los objetivos, sino de los procesos y estructuras que emplea y dispone una organización<sup>6</sup>. En cualquier caso, el mantener, como hacen los teóricos del paradigma natural, que es inútil atender a los objetivos para averiguar si una organización está siendo o no eficaz, es distinto a decir (y esto es lo que aquí se está

<sup>6</sup> Evaluar la eficacia por procesos, significa estudiar las actividades de los participantes y medir en qué grado esas actividades se realizan de acuerdo a determinados estándares de ejecución o rendimiento. Por ejemplo, se puede medir lo completas o incompletas que son las historias clínicas que redactan los médicos de un hospital. El problema es, entonces, que el investigador se aleja un paso de la medición directa de los resultados que produce una organización, presuponiendo que esos estándares son adecuados para medir los resultados. En el ejemplo, se está presuponiendo, a falta de demostración empírica, que a historiales médicos más completos es mejor el trato a los enfermos. Ocurre, además, que si los participantes saben que si su rendimiento se va a medir de acuerdo a los procesos y no a los resultados, pueden decidir empeñarse en perfeccionar la ejecución de aquéllos y desarrollar lo que Merton llama una mentalidad burocrática, propia de aquellos más preocupados por el seguimiento escrupuloso de los procedimientos organizativos que por el resultado concreto y efectivo de su actividad (1968). Evaluar la eficacia de una organización por sus estructuras ya significa alejarse dos pasos. Se trata, en esta ocasión, de medir ciertas características o *inputs* organizacionales. Por ejemplo, en el caso de un hospital se puede averiguar qué tecnología utiliza, o de qué universidades proceden sus médicos. Tampoco aquí faltan presunciones; en este caso, que disponiendo de buen personal y buena tecnología se curan más pacientes. Esto puede ser correcto o no. Puede ocurrir, por ejemplo, que los administradores del hospital decidan invertir en alta tecnología para aparentar eficiencia, no encontrando, sin embargo, personal capacitado para usar instrumentos tan sofisticados. O puede ocurrir que se invierta en alta tecnología debido a la presión de determinados profesionales interesados en ello, cuando, quizá, sea más necesario hacer inversiones en otras parcelas de la organización. Un brillante ensayo que trata sobre todos estos problemas de medición de la eficacia en organizaciones complejas, Scott (1977).

discutiendo), que para entender qué y por qué una organización hace lo que hace ya no es necesario atender a los objetivos. Se trata de problemas bien distintos: el segundo se refiere a la explicación de las actividades de una organización, y el primero a la evaluación de esas actividades (Abrahamsson 1993, 32).

Los supuestos teóricos apuntados un poco más arriba tenían el propósito recuperar para la sociología de las organizaciones la prioridad heurística del concepto “objetivos de la organización”. Se dijo entonces que las organizaciones persiguen unos objetivos, al tanto que también buscan estrategias adaptativas. Y se dijo que, haciendo ambas cosas, las organizaciones podían verse obligadas a cambiar o desplazar sus objetivos, o que incluso podían sufrir una inversión de objetivos. Toca ahora tratar con más extensión de estos procesos.

### **3. Cambio, desplazamiento, inversión y sucesión de objetivos**

Como se vio anteriormente, el paradigma natural degradó el concepto “objetivos de la organización”. El concepto “desplazamiento de objetivos”, y por distintas razones, no ha obtenido mejor trato. Pero con el fin de que aquellos supuestos teóricos no queden en suspenso, es necesario hacer un ejercicio de reflexión sobre este concepto, intentándole rescatar de la indiferencia a la que los teóricos del paradigma natural lo han sometido.

Esta indiferencia se debe, básicamente, a tres razones. En primer lugar, en los años cuarenta y cincuenta, y siguiendo la tradición de Michels, se entendía que el desplazamiento de objetivos (es decir, la transformación de una organización en un fin en sí mismo), era un problema político. Siguiendo una lectura apresurada de Michels, se mantenía que el desplazamiento de objetivos era, al fin y al cabo, una estrategia deliberada de las élites para hacer prevalecer sus intereses sobre los intereses de las bases. Los teóricos del paradigma natural criticaron esta forma de entender este problema. Para ellos, hay desplazamiento de objetivos porque toda organización debe adaptarse al entorno donde opera, y para adaptarse, puede verse forzada a cambiar o desplazar sus objetivos (o cualquier otra característica organizacional). De esta forma, el concepto “desplazamiento de objetivos”

perdió gran parte de su atractivo: dejó de hacer referencia a un problema político para transformarse en un problema más ordinario: un problema de adaptación.

En segundo lugar, si según el paradigma natural toda organización es, al mismo tiempo, un medio y un fin en sí mismo, no cabe hablar de desplazamiento de objetivos, pues, por definición, al ser las organizaciones fines en sí mismos, toda organización desplaza, en mayor o menor medida, sus objetivos. De este modo, el concepto “desplazamiento de objetivos”, al no ser discriminativo, deja de ser teóricamente relevante.

En tercer lugar, la literatura ha hecho un uso muy poco preciso del término. Por un lado, el término “desplazamiento de objetivos” ha sido entendido de formas diversas; y, por otro lado, han aparecido otros conceptos, como “cambio” (o “transformación”) y “sucesión” de objetivos, utilizados, igualmente, con pocas cautelas. Así, Jenkins (1977) ha utilizado el concepto de “transformación” de objetivos como opuesto al de “desplazamiento de objetivos”, cuando, para con el mismo fin, otros han preferido el término “sucesión de objetivos” (Blau y Scott 1961, 230). Y el uso del término “cambio de objetivos”, tampoco ha sido un ejemplo de precisión, apareciendo, en ocasiones bajo distintas etiquetas (*goal change*, *goal diversion*).

Es necesario, entonces, hacer un esfuerzo de definición de los términos “cambio”, “desplazamiento”, y “sucesión” de objetivos, y del concepto, acuñado a partir del estudio de caso que se presentará seguidamente, “inversión de objetivos”.

**Cambio de objetivos** (*goal change* o *goal diversion*). Tendrá lugar un cambio de objetivos cuando, habiendo una jerarquía de objetivos, se desatiende la persecución del objetivo prioritario en beneficio de algún otro secundario. 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), pero también si una nueva generación de líderes desplaza a la vieja guardia (Gusfield 1957).

Es necesario, sin embargo, distinguir entre cambio de objetivos y cambio en la cultura de la organización. Un cambio en la cultura de la organización no implica una mera desatención o un 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 y acierto de mantener aquel objetivo prioritario, fruto de la cual no termina éste siendo desatendido, o tácticamente desestimado, sino desbancado definitivamente de su situación privilegiada en la jerarquía de objetivos. El resultado de un cambio cultural supone mucho más que la adopción de una nueva guía de acción. Supone la adopción de una nueva estructura de objetivos, que puede ser más o menos jerárquica o brumosa, pero que exige el aprendizaje de unas nuevas habilidades, la incorporación de nuevas tecnologías, la presencia de nuevos estados de ánimo, la adopción, en suma, de una nueva toma de posición acerca del lugar deseable que los miembros y la organización pueden ocupar en el contexto donde operan.

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<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> El término 'desplazamiento de objetivos' lo introdujo Blau en su tesis doctoral (1963/1955). Merton también hizo uso de este término 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 (1968, 253). Esta acepción del término asocia desplazamiento de objetivos con lo que comúnmente se llama 'papeleo' o 'burocratismo' (*red tape*). Merton utilizó 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.

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 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<sup>8</sup>. 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 (Selznick 1992, 232-235), ¿cuándo se puede decir que una organización se ha transformado

<sup>8</sup> En términos de Weber (1967, 163-176), los líderes pueden actuar según una ética de la convicción, sin despegarse un ápice del camino que conduce de modo expedito al cumplimiento directo de los objetivos, aun a costa de poner en peligro la existencia misma de la organización; o pueden actuar según la ética de la responsabilidad, buscando otros caminos, quizá más tortuosos, que mejor garanticen que los objetivos serán cumplidos, aun a costa de ‘traicionarlos’, o desatenderlos temporalmente. Al respecto, ver también Katz y Kahn (1978, 484-486), quienes terminan aconsejando a los líderes de las organizaciones un término medio entre el realismo y el idealismo político.

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 se puede denominar el criterio de obsolescencia de Linz (1966, xix-xx). 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 por qué 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 no están dados de una vez para siempre, pues 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 principal cliente 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 los que ya algunos llamaban ‘desertores’ (Scott 1967).

**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 (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.

#### **4. Una recapitulación y una observación**

Llegado este momento, es necesario hacer una recapitulación y una observación acerca del tipo de aproximación científica que sugieren las observaciones hechas aquí. Estas observaciones van orientadas a la defensa del paradigma racional frente a las críticas del paradigma natural. El núcleo de esta defensa consiste en mostrar que para explicar qué y por qué una organización hace lo que hace, sigue siendo necesario (aunque no suficiente) conservar el concepto de “objetivos de la organización” (*organizational goals*). Los objetivos

de una organización hacen referencia a estados futuros ideales, valorados positivamente por sus miembros, que sirven, consiguientemente, como guías de acción, pues conforman el rango de criterios de actuación que puede seguir una organización. De este modo, los objetivos de una organización intervienen en el proceso de toma de decisiones. Ahora bien, no es suficiente (aunque sí necesario) atender a los objetivos de la organización para dar cuenta de la trayectoria de la misma.

Se admite que una organización no es estrictamente racional, pero se mantiene que, al menos, es intencional (*purposeful*), pues orienta sus acciones con la intención de alcanzar sus objetivos. En este intento, y sometida a las presiones del entorno en el que le ha tocado vivir, la organización puede verse obligada a incorporar unas determinadas estrategias de supervivencia y de adaptación. La incorporación de unas y otras estrategias (dentro del margen de libertad de elección que permite el entorno) no es, sin embargo, aleatoria. Los objetivos de la organización establecen un orden de preferencias entre ellas (cualificado, en todo caso, según la opción de los líderes de la organización de actuar según los dictados de una ética de las convicción o una ética de la responsabilidad -cfr. nota 8). La organización puede sufrir, entonces, un cambio o un desplazamiento de los objetivos originarios, o incluso una inversión de los mismos. Pero, para cualquier alejamiento respecto a los objetivos, los líderes de la organización se verán obligados a encontrar alguna justificación, acudiendo a ‘metáforas’ o a otros instrumentos simbólicos que les permitan conservar su posición de liderazgo y mantener cierto grado de compromiso de los miembros con la organización.

Por último, considerar que una organización tiene objetivos no significa reificarla, ni apelar a una suerte de sujeto colectivo llamado “organización”. Por el contrario, antes que recurrir a modelos explicativos sistémicos o de tipo estructural, se considera que hay explicación del devenir de una organización cuando se entiende qué decisiones toman y por qué toman esas decisiones aquellos encargados de hacerlo, y qué significado dan ellos mismos a esas decisiones. Y para hacer esto, y para decirlo una vez más, hay que atender a los objetivos de la organización: que conforman el rango de decisiones posibles que cabe tomar; y que, haciendo referencia a escenarios futuros deseados, permiten que los líderes

de la organización tomen decisiones racionales de acuerdo a aquéllos, de modo que si, y cuando, toman decisiones que alejan a la organización de sus objetivos (es decir, cuando, actuando según una ética de la responsabilidad, cambian o desplazan los objetivos) habrán de tener cuidado en justificar esas decisiones frente a los miembros.

Y este es el modelo explicativo que se va a emplear seguidamente para dar cuenta del devenir de la Organización Nacional de Ciegos (a partir de ahora, también ONCE), desde su creación hasta finales de la década de los setenta. Se hará, en primer lugar, una exploración de los antecedentes de la organización para identificar cuáles eran sus objetivos. Se mostrará que esos objetivos cumplían principalmente la función de servir de guías de acción, pero no una función meramente simbólica o emocional. Se mostrará que su estructura de objetivos era jerárquica, y dentro de este ordenamiento de sus objetivos, se justificará la elección del peldaño desde el que se va a aprehender esa escala jerárquica de objetivos. Se estudiará, en segundo lugar, la trayectoria de la organización a través de las decisiones de los líderes, conformadas por los objetivos de la organización, pero también por las demandas y constreñimientos que el entorno ejerció sobre ella. Se mostrará que, como fruto de esas decisiones, la organización sufrió un cambio, un desplazamiento y una inversión de objetivos, viéndose los líderes, en este caso, obligados a justificar (y justificarse) mediante ‘metáforas’, cada uno de los pasos que alejaba a la organización de sus objetivos originarios.

## **5. Orígenes de la organización. Identificación de los objetivos**

A diferencia de los ‘contrahechos’, o ‘estropeados’, en la sociedad medieval europea los ciegos formaron cofradías, gremios, o hermandades propias. Estos eran, en la mayoría de los casos, gremios de mendigos, en donde se hacía de la mendicidad una profesión<sup>9</sup>. Con el respaldo que la Iglesia daba a sus ordenanzas, estos gremios monopolizaban la práctica de la mendicidad entre los ciegos agremiados, prohibiendo la postulación a los ciegos

<sup>9</sup> Al igual que en España, también en Alemania, Inglaterra, Italia y Francia se han detectado gremios de ciegos (Pardey 1986, 471-473; Vega-Rey 1886, 96; Fisher 1982, 29; Farrell 1956, 149-150).

foráneos. Este era el caso, por ejemplo, de la cofradía de ciegos de Barcelona (fundada en 1339), o la de Valencia (fundada en 1329). Otros gremios de ciegos, sin embargo, consiguieron el monopolio ocupacional de otras actividades (Rumeu 1942, 81-85). Así, por ejemplo, los ciegos de Zaragoza monopolizaban el servicio oración a domicilio. Sólo los ciegos agremiados, y ningún otro ciego o cualquier otro individuo, a excepción de los miembros de la Iglesia, podían prestar este peculiar servicio (Sancho Seral 1925, 85). De forma semejante, los ciegos de Madrid disfrutaban del monopolio de la venta de la *Gaceta*, y del *Correo de Madrid* (llamado, por esa razón, el “Correo de los ciegos”). Los gremios de ciegos, al igual que cualquier otro gremio, ofrecía a los agremiados una suerte seguro de enfermedad, y la garantía de que, a su muerte, el ciego agremiado recibiría un entierro digno, y de que sus parientes no quedarían totalmente desamparados en el período inmediato a su muerte.

Los gremios de ciegos compartieron, sin embargo, la misma suerte que el resto de los gremios al triunfo de las ideas ilustradas y liberales en España. Así, Salustiano de Olózaga (1834), a petición de la Sala de Alcaldes de Madrid, redactó un encendido ataque contra el monopolio del que disfrutaba el gremio de los ciegos de Madrid. La defensa de la libertad de comercio y las campañas contra la mendicidad contribuyeron, de este modo, a la desarticulación de los gremios de ciegos. Para que los ciegos no quedaran totalmente desamparados una vez que sus gremios fueron desarticulados, la sociedad ilustrada del XIX ideó dos soluciones. La primera consistía en crear escuelas especiales para ciegos, en donde éstos pudieran aprender algún oficio; y la segunda en asilarles en hospicios u otros centros de beneficencia.

De esta forma se creó en Madrid, y bajo la tutela de la Sociedad Económica Matritense, y después bajo la jurisdicción del Ministerio de Fomento, la escuela de ciegos. Más tarde se creó el Colegio de Santa Catalina, dependiente del Ministerio de Gobernación. La Ley de Instrucción de 1857, conocida como la Ley Moyano, preveía la creación de un colegio especial para ciegos en cada distrito universitario. Así, se crearon otros colegios especiales en Salamanca, Santiago, Burgos, etc. Pero, dada la situación de la hacienda española en aquel siglo, y la peor situación de las haciendas locales, los resultados fueron

muy pobres, el Colegio Nacional de Sordomudos y Ciegos no superó la veintena de alumnos ciegos hasta los años sesenta de aquel siglo (Nebreda 1871, 6-7), y en 1900, y en toda España, sólo 136 ciegos estaban escolarizados (Molina 1900).

La política de asilamiento de los ciegos tampoco ofreció mejores resultados. Durante el siglo XIX, las guerras civiles, las crisis periódicas del proceso de la industrialización, y el atraso de la agricultura fueron factores que contribuyeron al desplazamiento a las ciudades de nuevas cohortes de jornaleros en paro y campesinos hambrientos, de modo que la mendicidad se hizo una actividad cada vez más competitiva. Al aumento de la mendicidad respondieron los ayuntamientos con medidas de represión y asilamiento obligatorio. Pero las arcas municipales tampoco podían mantener durante tiempo indeterminado a los ciegos y a otros mendigos en los hospicios o las casas de caridad, de modo que la vida de éstos era “de persecución y sobresalto en el pordioseado ejercido furtivamente (...) Sorprendidos en la faena de tender la mano, van desde el Depósito de mendicidad a los Asilos, en flujo y reflujos continuados” (Bernaldo de Quirós y Llana 1901, 338). La resistencia de los ciegos contra esas prácticas represoras, y la escasez de fondos de beneficencia tuvieron como resultado que sólo encontraran acogida en los centros de beneficencia algunas mujeres, los niños y ancianos ciegos<sup>10</sup>. Los ciegos sanos y adultos continuaron con sus prácticas mendicantes bajo la vigilancia de las autoridades locales, y con la amenaza de nuevas campañas de represión y asilamiento.

La creación de los colegios especiales para ciegos tuvo una consecuencia no anticipada de importancia capital. En aquellos colegios no se ofrecía apenas enseñanza profesional, ya que se consideraba inútil, dado que un ciego, al emplear más tiempo para realizar cualquier trabajo manual, no podría nunca ganarse el sustento si vendía los productos de su trabajo al precio de mercado. De este modo, la única enseñanza que se ofrecía era la musical, pues un perjuicio o ‘teoría’ de la época hacía pensar que los ciegos, por una suerte de compensación sensorial, eran muy aptos para la música. De este modo, la mayoría de los ciegos que habían tenido la fortuna de recibir una educación básica en los

<sup>10</sup> Estadísticas de beneficencia en los *Apuntes...* de 1909, los *Nuevos apuntes...*, y las *Estadísticas de beneficencia particular...* de 1922, 1926, y 1930.

colegios especiales, se veían en la necesidad, al abandonar estos colegios, a practicar la mendicidad; eso sí, acompañados de un instrumento musical que quizá utilizaran con más soltura que los ciegos medievales o que otros músicos farsantes.

Muchos de estos ciegos, más ilustrados que los ciegos de generaciones anteriores, terminaron compartiendo infortunios con otros mendigos ciegos y formando parte de sus asociaciones. Los gremios de ciegos desaparecieron formalmente, pero no hay que dejarse engañar por las apariencias, pues los ciegos siempre conservaron, durante todo el siglo XIX algún tipo de asociación informal. Y no es de extrañar, pues 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. Los gremios de ciegos desaparecieron, pero sus miembros, simplemente, sumergieron sus organizaciones, pues cualquier organización, aun informal, del mercado de la mendicidad ofrecía a los organizados ventajas frente a los no organizados. En 1882 emergió la sociedad de socorros mutuos *Esperanza y Fe*, primera organización legal de ciegos en Madrid después de la desarticulación de los gremios. Esta era una asociación de mendigos, prácticamente indistinguible de los viejos gremios medievales de ciegos, con la excepción de que no tenían garantizado el monopolio y ejercicio de la caridad. En 1894, antiguos alumnos del Colegio Nacional crearon el *Centro Protectorio e Instructor de Ciegos*, también en Madrid. El *Centro* era también una sociedad de socorros mutuos y de resistencia contra las campañas de mendicidad, pero, a diferencia de *Esperanza y Fe*, la estrategia del *Centro* no consistía tanto en reaccionar contra las campañas de represión de la mendicidad, como en anticiparse a ellas mediante campañas en la prensa y por medio de la cooptación de maestros de colegios especiales y de políticos ilustres. Y esto lo podían hacer porque los líderes del *Centro*, educados en los colegios especiales, y a diferencia de todos sus antepasados ciegos y mendigos, habían adquirido el lenguaje y los argumentos adecuados para hacer comprensible las quejas y demandas de este colectivo. En fin, como consecuencia no anticipada de la creación de los colegios especiales, se creó una élite entre los ciegos, capaz de articular un discurso reivindicativo, y, sobre todo, capaz de fortalecer y de imprimir nuevos objetivos a aquellas viejas sociedades de ciegos.

Las críticas de esta élite se dirigían contra los colegios especiales, a los que, por su ineficacia, se les censuraba como “fábricas de mendigos”<sup>11</sup>, y contra la política de asilación obligatoria<sup>12</sup>. Debido a estas críticas, lanzadas desde las primeras publicaciones de ciegos, como *El Monitor* (en Braille), de las que la prensa del momento se hicieron eco, y debido al apoyo que algunos ciegos cultivados habían conseguido ganarse de algunos miembros de la clase política, se consiguió que el Ministerio convocara la Asamblea Nacional para el Mejoramiento de la Suerte de los Sordomudos y de los Ciegos, que se celebró en 1907. En esta Asamblea, en la que participaron muy activamente los líderes del *Centro*, se tomó la decisión de crear un Patronato para atender al problema de los ciegos, de los sordomudos, y de los “anormales”. Gran parte de la élite de los ciegos consideró esta medida como un éxito de su labor de presión y propaganda. El Estado, se animaban a pensar, había decidido, de una vez por todas, resolver el problema de la mendicidad de los ciegos.

Pero muy pronto tuvieron que desengañarse. Desde la creación del Patronato en 1910, y hasta la Dictadura de primo de Rivera, hubo seis patronatos distintos. Los patronatos, además, eran órganos meramente consultivos, que dependían del Ministerio de Instrucción; y estaban compuestos, en su mayor parte, por médicos, pedagogos y burócratas, pero no por los propios interesados. Estos patronatos, además, estaban fundamentalmente implicados en políticas educativas y en medidas preventivas, pero no en políticas sociales a favor de los ciegos mendigos<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> “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 recluso 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 (*Asamblea* 1908, 337).

<sup>12</sup> “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).

<sup>13</sup> Como decía un ciego: “(...) a los miembros de este Patronato no les interesa que a los ciegos no se les eduque ni que 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”. (*Los Ciegos* 52, 2).

Quizá la decisión más importante que uno de estos patronatos tomó fue la de encargar a Canora, ciego y miembro del *Centro*, y profesor de música de Escuela especial para ciegos de Madrid, un viaje de reconocimiento por varias de las provincias de levante y mitad norte de España, con el fin de emitir un informe acerca de la situación de los colegios especiales y de los fines y recursos de las organizaciones de ciegos locales. Las impresiones recogidas en la *Memoria* de Canora son desoladoras. En casi todas las ciudades que visitó existían organizaciones de ciegos, dedicadas casi exclusivamente al ejercicio de la mendicidad<sup>14</sup>. Respecto a los colegios especiales, casi todos ellos sufrían una situación de abandono por falta de recursos, mientras que otros ya tuvieron que cerrar.

Pero Canora cumplió otra misión en su viaje. En calidad de representante del *Centro* de Madrid, animó a las organizaciones locales de ciegos a crear una Federación Nacional de Ciegos, cuyo objetivo sería presionar al patronato a favor de sus miembros. El mensaje de Canora no cayó en terreno baldío. En 1924 se celebró en Madrid la primera Asamblea Nacional de ciegos, que más tarde, y según el proyecto del *Centro*, daría paso a una Federación nacional. Se solicitó en esta primera asamblea la creación de un nuevo Patronato, en el que tuvieran una representación importante los ciegos, y al que se le dotaría de los fondos necesarios para crear talleres en los que los ciegos podrían trabajar, y para pensionar la vejez de los ciegos ancianos. Pero, siendo sociedades de mendigos, las organizaciones que participaron en esta primera asamblea no olvidaron reclamar tolerancia con la mendicidad, pues sin posibilidad de trabajar, los ciegos “no cuentan con otros recursos para atender a sus necesidades” (AGA PG caja 41 Exp. 572).

Ministro de Gobernación durante la dictadura de Primo, el autoritario Martínez Anido interpretó estas demandas según sus propias luces. Reformó, efectivamente, el Patronato, y le dotó con cuantiosos fondos, pero ahora éste debía cumplir una función bien distinta de la preferida por los ciegos. El nuevo patronato crearía tres grandes centros de asilamiento para los ciegos (eufemísticamente llamados “residencias”), que serían, a la vez,

<sup>14</sup>“(…) 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).

escuelas, centros de trabajo y asilos. Para junio de 1930 se tenía dispuesto inaugurar la primera de ellas en Barañaín (Navarra). El *Centro* y otras organizaciones de ciegos emprendieron una cauta pero decidida campaña contra esta idea, para la que encontraron el apoyo de los diarios *El Sol* y *La Voz*. El miedo a que Martínez Anido cumpliera su amenaza contribuyó a que las organizaciones de ciegos aceleraran el proceso de creación de la Federación nacional. La Federación Hispánica de Ciegos se fundó, finalmente, en Abril de 1932. De nuevo, se solicitó una reforma del patronato, que habría de contar con una Comisión Técnica, formada en su mayor parte por ciegos, y que funcionaría como órgano permanente de estudio y elevación de propuestas. El nuevo patronato habría de crear una Casa de Trabajo en cada provincia. Este patronato se creó, efectivamente, en Abril de 1934, y actuó con una inusitada actividad. Se realizó un censo de ciegos<sup>15</sup>, se crearon tres Casas de Trabajo, se subvencionaron otras tres orquestas de ciegos, se ofreció trabajo de copistas a Braille a cerca de un centenar de ciegos, se pensionó a 125 ancianos ciegos de Madrid, y subvencionó, con pequeñas cantidades a dos organizaciones de ciegos (*La Luz* 23, 9-10). Pero un cambio de gobierno produjo un cambio de política en el seno del patronato, el cual empezó a dedicar sus fondos a colaborar en las campañas de represión de la mendicidad y el asilamiento de los ciegos. A estas alturas, para los ciegos era evidente que poco se podía esperar del Estado. Las palabras de uno de los líderes más sobresalientes de aquellos años expresan muy elocuentemente este sentimiento.

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).

Pero para aquel entonces, y antes de que se generalizara entre las organizaciones de ciegos este sentimiento de desamparo por parte del Estado, muchas de ellas ya habían incorporado una nueva estrategia contra el problema de la mendicidad. Se trataba de las rifas. Fue posiblemente la asociación de ciegos alicantina la que inauguró esta estrategia, auspiciada por una Junta de Damas, con el fin de obtener fondos para los centros de

<sup>15</sup>El último se hizo en 1887, pero el Instituto Geográfico prefirió dejar de hacer este tipo de estadísticas, poco fiables porque mucha gente era reacia a confesar un defecto físico, y porque tampoco había acuerdo sobre los límites a la hora de considerar a alguien como ciego, sordomudo, o 'anormal' (*Asamblea* 1908, 328-329).

beneficencia locales. Pero de colaborar con una Junta de Damas, a crear una rifa propia sólo va un paso, y éste no tardó en darse. De este modo, y antes de la II República, las organizaciones de ciegos de Alicante, Murcia, Cartagena, Almería, y Alcoy ya explotaban su propio negocio de las rifas. Muy posiblemente las asambleas nacionales de organizaciones de ciegos de 1924, 1932, y 1935 contribuyeron a difundir esta estrategia entre el resto de las organizaciones del país. Así, en abril de 1933, la rifa de los ciegos llega a Madrid con el nombre de “El Chiquilín”. La rifa consistía en la venta de cupones descubiertos en el que en el anverso aparecían estampas de futbolistas, toreros, y actores; y en el reverso figuraba un número para un sorteo semanal. El éxito fue tan grande que, al poco tiempo, tres sociedades de ciegos de Madrid vendían, cada una, su propio cupón. La competencia entre estas tres sociedades y los rumores de fraude, quizá extendidos al calor de esta competencia, hizo que el experimento fracasara en Madrid. No fue así en Barcelona, en donde tres organizaciones de ciegos se unieron, para crear el Sindicat de Ceçs, el que, con la autorización de la Generalitat, explotó su propia rifa con gran éxito. Con los beneficios de esta rifa, los ciegos barceloneses crearon un taller donde trabajaban 15 ciegos, creó su propia escuela especial, su biblioteca Braille, inauguró un servicio médico gratuito para los ciegos y sus familiares, creó y subvencionó una orquesta, y editó folletos sobre prevención de la ceguera que se repartían entre los vecinos de Barcelona. Todo daba a entender que el Sindicat de Ceçs había acertado en la forma de resolver el problema de los ciegos. Si en cada localidad se creara una organización como la barcelonesa, podrían crearse talleres con los beneficios del cupón, de tal forma que, enseñando a los ciegos un oficio, la mendicidad quedaría desterrada.

Pero no todos los ciegos pensaban así. Entre ellos, aquellos a quienes los ciegos mendigos llamaban “los señoritos”, (esto es, ciegos procedentes de familias acomodadas, o profesionales que a mitad de su carrera perdieron la vista), eran poco entusiastas con la estrategia del cupón. Algunos de ellos pensaban no había apenas diferencia entre mendigar y vender un cupón, pues, en palabras de uno de éstos “es triste que un hombre sin ojos, que puede ser un buen obrero, un afinador de pianos, un comisionista, un profesor, tenga que ponerse en una esquina a vocear un cupón” (*Los Ciegos 102*, 1). Pero el desacuerdo entre “señoritos” y los líderes de las organizaciones de ciegos que se dedicaban fundamentalmente

a la mendicidad era un desacuerdo sobre la adecuación medios-fines, no un desacuerdo sobre los fines. Tanto para unos como para otros la solución al problema de la mendicidad era el *trabajo*, no la venta del cupón. En palabras de uno de los líderes de la asociación de Córdoba, “[los ciegos] 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).

Existía unanimidad entre los ciegos en que la solución al problema de la mendicidad era el trabajo, no la segregación, el asilamiento más o menos forzoso. Los ciegos querían disfrutar de las mismas posibilidades de las que disponían los videntes para desenvolverse personal y socialmente; esto es, querían 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. Deseaban, en fin, que los ciegos fueran considerados como personas con ceguera, y no como ciegos que, secundariamente, son también personas. Y como personas reclamaban un puesto en la división social 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 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 uno de ellos,

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 solución al problema de la mendicidad era un trabajo que les devolviera su autoestima, perdida tras tantos siglos de mendicidad, que borrara el estigma de su inutilidad, incompetencia, invalidez, e incluso de su estupidez. Y 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.

Y esta era la solución al problema de la mendicidad, la meta u objetivo que habría que alcanzar. Pero no se piense que este objetivo se basaba en un 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 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<sup>16</sup>.

No puede extrañar, entonces, las reticencias de algunos 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. El cupón, además, desincentivaría a los ciegos a esforzarse para encontrar una ocupación verdaderamente útil. Jesús Ezquerro, 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.

<sup>16</sup> 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).

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 sería 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 *BOONCE 113*, 77-78. Énfasis mío).

La opinión que expresa Ezquerria en el segundo párrafo terminó siendo aceptada una vez que las reticencias sobre la adopción del cupón desaparecieron. Y no tardaron mucho en hacerlo. Podía considerarse que la venta del cupón no era un trabajo digno, pero ¿cabía otra solución? No parecía así, y sobre todo después de que el patronato de 1935 empezara a dedicar sus fondos para contribuir con las autoridades locales en campañas de represión de la mendicidad y asilamiento. Lo que parecía evidente era que ni a través del mercado, ni directamente a través del Estado podría solucionarse el problema de la mendicidad. La única forma de solucionar este problema era obteniendo ellos mismos recursos para crear las escuelas y los talleres necesarios. Adoptar el cupón como un medio era, ciertamente, una opción arriesgada. Pero, ante la falta de otras alternativas, se decidió aceptar los riesgos. De este modo emergió un consenso sobre la estrategia a adoptar: Se debería crear una organización nacional gobernada por los mismos ciegos, y no por burócratas, médicos o maestros, pues la experiencia de los patronatos a lo largo de los últimos veinte años ya había sido suficiente. Esa organización debería disfrutar del permiso de Estado para vender

cupones. En cada localidad habría una única organización de ciegos, de modo que se evitaría la repetición de la experiencia de “El Chiquilín” de Madrid. El objetivo de la organización sería formar profesionalmente a los ciegos, procurarles un trabajo. El objetivo, entonces, no era transformar a los ciegos en vendedores de cupones, sino en trabajadores útiles a la sociedad. La venta del cupón sería un medio para obtener recursos, con los que se crearían escuelas y talleres. Y a la venta del cupón sólo se dedicarían aquellos ciegos que, por su edad avanzada, o por padecer de alguna enfermedad, no tuvieran esperanzas de encontrar un trabajo en una fábrica o taller. En dos palabras: el fin era el trabajo; el medio, el cupón.

Los ciegos consiguieron, efectivamente, crear la organización nacional de ciegos y la legalización de lo que se llamó el “cupón pro-ciegos”. Lo consiguieron en plena guerra civil, y no tuvieron que ejercer fuertes presiones para hacerlo<sup>17</sup>. Lo que no consiguieron fue alcanzar sus objetivos. El cupón, se repetía hasta la saciedad, sería un medio “excepcional y transitorio”

<sup>18</sup>. Así también lo 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 [sic] 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).

<sup>17</sup> La razón es que lo que los ciegos propusieron al primer gobierno de Franco encajaba perfectamente en el proyecto corporativista del nuevo régimen. Los ciegos propusieron la creación de una organización de interés monopolista, que contaría con recursos propios, y sobre la que el Estado delegaría la definición y la ejecución de políticas en favor de los ciegos. Por su parte, y como tercera vía entre el liberalismo y el socialismo, el nuevo régimen encontró en el proyecto corporativista (que defendía la creación, regulación ‘orgánica’ y coordinación jerárquica de corporaciones ‘naturales’ como ámbitos legítimos de producción y reproducción del orden social y de regulación de los conflictos), el marco institucional necesario, aunque no suficiente, para integrar y disciplinar a la clase trabajadora, resolver así el conflicto entre las clases, y regenerar la nación política, social y espiritualmente. De modo que, dentro del proyecto corporativista general, cabía aplicar una solución corporativa particular al problema de los ciegos. Y esto fue lo que se hizo. Y se hizo por Decreto del 13 de Diciembre de 1938.

<sup>18</sup> 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.

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 afiliados, 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. Y, ocurre también, y según datos del mismo año, que el 95% de los ingresos de la organización aún procedían de la venta del cupón. A la vista de este curriculum parece ser 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. Así, en el vigésimo quinto aniversario de la creación de la organización, veinticinco años después de crearse la organización, Martínez Burgos, un hombre clave en las negociaciones con el primer gobierno franquista, 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).

Antes de estudiar por qué la organización no cumplió sus objetivos originarios es necesario hacer una reflexión sobre los mismos. El estudio de los antecedentes de la organización ha servido para mostrar cuál era su objetivo. El objetivo era procurar a los ciegos un trabajo útil, y esto se podría hacer, gracias a los beneficios que reportaría el cupón, creando talleres y escuelas de formación. Este objetivo cumplía, principalmente, la función de servir de guía de la acción, pero no una función meramente simbólica o emocional. 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.

Como muchas otras organizaciones, la organización de ciegos tenía una multiplicidad de objetivos, pero la estructura de sus objetivos era jerárquica. Los objetivos oficiales de la organización, tal como quedan expresados en el artículo tercero del Reglamento de 1939 eran: 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. Existe una prioridad entre ellos, porque el objetivo principal, tal como se ha visto a lo largo de esta sección, y en palabras de uno de los fundadores de la organización, 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).

Dada una estructura jerárquica de objetivos, la organización estaba en las mejores condiciones para mantener un curso de acción racional sin necesidad de acudir a estrategias como la secuenciación o la maximización de unos objetivos en perjuicio de otros. Ahora bien, dada una estructura jerárquica de objetivos, es necesario elegir un peldaño en aquella jerarquía desde el que estudiar qué ha hecho la organización con sus objetivos; y es necesario justificar esta elección. En el caso de la organización de ciegos, 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 era sólo un medio, o un sub-objetivo para conseguir esta redención. Esta argumentación no sería falsa. Sin embargo, ellos mismos tenían una idea muy clara de en qué se concretaba la “redención social”, y de cómo conseguirla. En palabras de un líder de una organización de ciegos de Madrid: “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. [Pues] sólo el trabajo realizado y útil a la sociedad puede resolver definitivamente su problema” (*Los Ciegos 101*, 1). Desaprovechar esa lucidez de propósitos y examinar la trayectoria de la organización a través de una meta-objetivo como la “redención social”, sí que estaría injustificado.

Toca ahora estudiar qué y por qué la organización hizo lo que hizo, por qué no cumplió sus objetivos. Y esto se hará examinando las decisiones de los líderes. Como se verá, estas decisiones hubieron de tomarse ponderando los constreñimientos y presiones que el exterior ejerció sobre la organización, pero siempre a la vista, sin embargo, de los objetivos de la organización, que priorizaron el orden de preferencias de unas decisiones sobre otras. Como resultado de esas decisiones, se mostrará que la organización sufrió un cambio, un desplazamiento y una inversión de objetivos; y se mostrará cómo los líderes tuvieron que hacer uso de ‘metáforas’ para justificarlas (y justificarse), pues con ellas estaban alejando a la organización de sus objetivos originarios.

## **6. 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. Martínez de Bedoya, entonces Director General de Beneficencia en el primer gobierno de Franco, 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 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 Valldepérez) y el Jefe Nacional de la ONCE, Gutiérrez de Tovar, antiguo líder de la organización de ciegos sevillana, y que se destacó durante las conversaciones entre los ciegos y el gobierno de Franco que dieron origen a la organización. En resumen, componían el CSC 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 ‘tiflológicos’, y tampoco estaban 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<sup>19</sup>.

Las primera tarea de Tovar fue la de afirmar su liderazgo frente a las antiguas organizaciones de ciegos, pues no era a éstas, sino al gobierno de Franco, al que debía su posición. Con este fin, 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<sup>20</sup>. 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

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> Por ejemplo, el primer delegado de Valencia fue el presidente de “El Porvenir”. En Barcelona, una vez que huyó el líder del Sindicat de Ceçs, 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, nombró Tovar a Fernández Nadalmay, miembro destacado de la antigua Federación Hispánica, y director de *La Luz*, el órgano de prensa de aquella Federación. A la muerte de éste, le sustituyó José Castillo, procedente del equipo sevillano de Tovar.

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<sup>21</sup>.

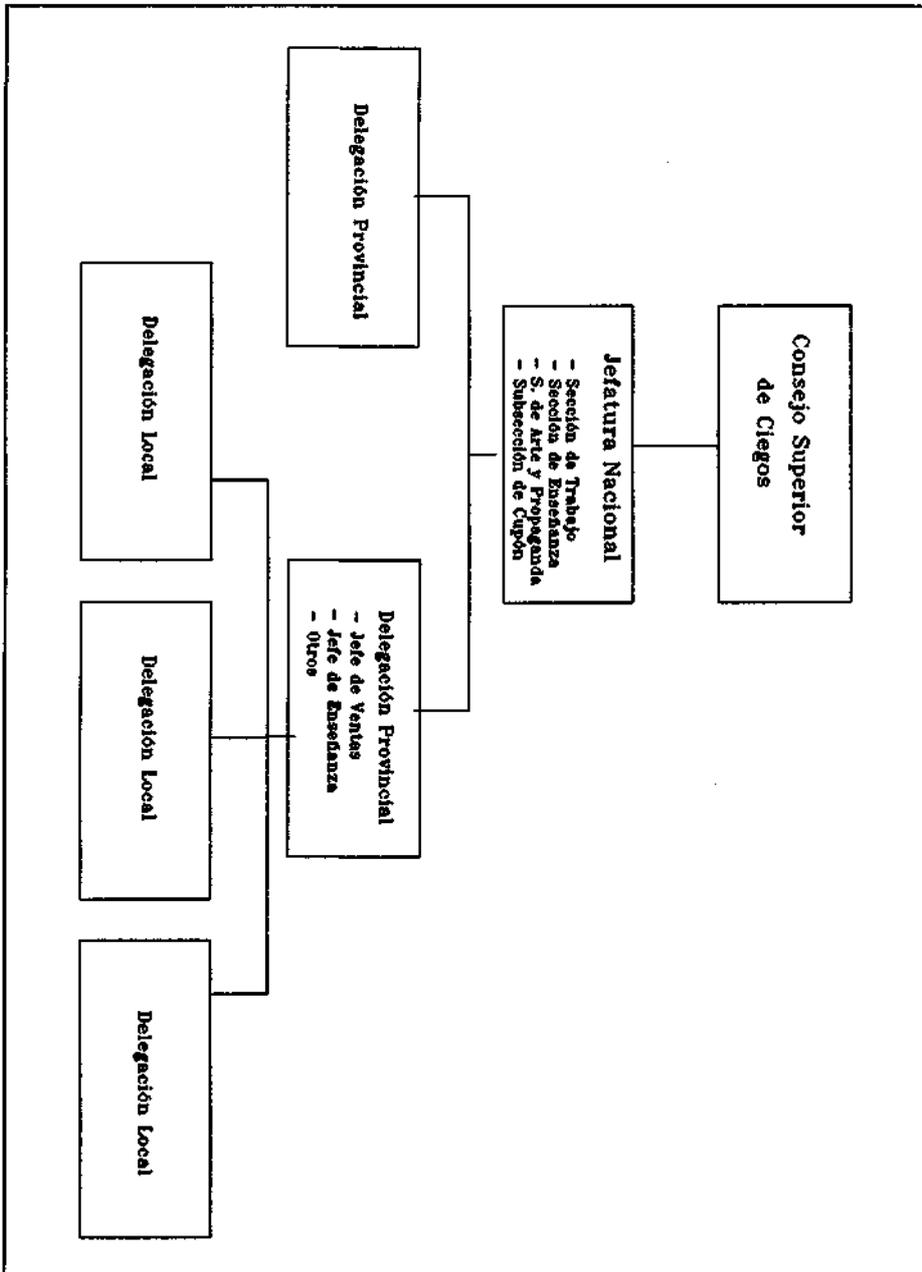
La estructura de la organización era muy simple. Al frente de la misma estaba la Jefatura Nacional, dividida en las secciones de Asistencia Social, Acción Profiláctica, Enseñanza, Trabajo, Arte y Propaganda, y Administración y Estadística. Existía, además, una Secretaría General y la Subsección del Cupón. 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 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 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, que podían alejar a la organización de sus objetivos originarios, de modo que fue necesario hacer rectificaciones sobre la marcha. Según este sistema de retribución, 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

<sup>21</sup> 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.

Figura 1



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.

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, 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 que

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 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. (Ezquerro en un artículo de *El Tiflófilo* de Septiembre de 1934 reproducido en sus "Notas autobiográficas" en *BOONCE* 113, 78).

Tovar había heredado unas estructuras organizativas locales y unos objetivos. Lo que hizo fue aprovechar estas estructuras para llevar adelante aquellos objetivos. Y había impaciencia por hacerlo, pues, por fin, los ciegos habían conseguido su autogobierno (gracias a la buena disposición de Bedoya y a la relativa falta de interés del resto de los miembros del CSC), y el cupón comenzaba a generar recursos con los que se podrían crear escuelas y talleres. Con tan buenos presagios, Tovar 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 la República, y de la fábrica de lejías de

Barcelona, creada por el Sindicat de Ceçs durante la guerra civil; preparó un reglamento 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 ciegas.

La fábrica de caramelos de Madrid se beneficiaba de la situación de escasez de la posguerra. Con un mercado de azúcar intervenido, su distribución se hacía por cupos oficiales, lo que daba ventaja competitiva a las empresas u organizaciones directamente vinculadas a la administración, que era el caso de la ONCE. El éxito inicial de esta fábrica animó a crear otra en Zaragoza, y 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 (actas del CSC del 6 de Abril y 5 de Octubre de 1940, y Gutiérrez de Tovar 1942, 9-11). La organización de ciegos parecía, pues, una maquinaria directamente orientada a cumplir sus objetivos.

Sin embargo, tras los dos primeros años de gestión ya no le fue tan fácil a Tovar practicar frente al CSC 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 Valldepérez, una vez resuelto el asunto de los ciegos de guerra, prestaba más atención a los problemas de los ciegos civiles<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> 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,

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 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%. 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.

de forma confusa, tanto al Cuerpo de Mutilados como al CSC. Los gastos de la escuela, sin embargo, 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.

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 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<sup>23</sup>.

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 pesetas 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 agrandar a los ciegos mutualizados, ni tampoco a algunos delegados locales, que también eran presidentes o miembros de las viejas mutuas.<sup>24</sup> Era urgente crear un sistema de previsión que sustituyera a las mutuas

<sup>23</sup> Se puede ver el problema de las mutuas desde otra 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.

<sup>24</sup> 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*.

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 estaban dispuestos a trabajar sin retribución. El segundo sistema, adoptado por el 131 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).

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 en los problemas de los ciegos. 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<sup>25</sup>. 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 una 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

<sup>25</sup> Anteriormente Tovar ya se había entrevistado con Franco para darle a conocer la marcha de la organización. Antes de ser cesado en 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 hizo 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.

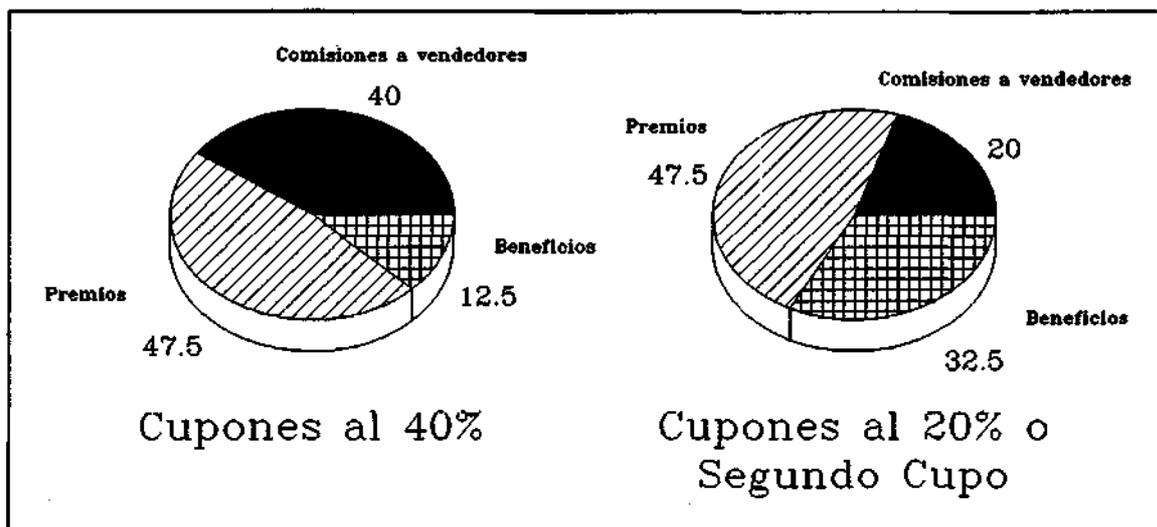
reuniones del CSC. Tras la entrevista de Tovar con el caudillo, el CSC dejó de reunirse, por lo que la organización corría el riesgo de quedar paralizada.

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.

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 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.

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

Figura 2



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. Y Tovar se vio en la necesidad de justificar esta decisión.

Lo hizo a través de una carta que envió a todos los delegados de la organización. En ella detecta con toda claridad este cambio de rumbo. La 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 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 crear compromisos entre ellos, de crear, en suma, una 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.

## **7. Una Gran Familia. El desplazamiento de 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, Ezquerria 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, Ezquerria 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, Ezquerria aceptara 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, en 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 toques 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 1 expresa esta pérdida de poder adquisitivo, tomando como base los topes al 40% de un vendedor soltero en el año 1947.

Tabla 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. El objetivo originario de la organización queda situado en una posición “durmiente”, y aparece la metáfora del ‘antes y el ahora’, para justificar el camino emprendido. Los ciegos vivían antes a sobresaltos, dependiendo de la caridad de los transeúntes. Ahora los ciegos tienen unos ingresos regulares que provienen 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 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. Énfasis mío).

Dentro de este hogar cada uno podía ocupar el lugar que le correspondía según sus capacidades. 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 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. 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).

O 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*).

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 Ezquerro 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 Ezquerro 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. Ezquerro es un hombre muy ocupado, pero siempre encuentra tiempo para atender a los afiliados, escuchar sus problemas y darles ánimo.

Con el cambio de objetivos cambia también el destino prioritario de los recursos excedentes de la organización. Estos ya 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 aumentó en la misma década más de un 500%. La construcción de locales tiene para Ezquerro 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. Así, 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 dependan de esta organización (*BOONCE* 39, 11).

Siendo ahora el objetivo prioritario de la organización su transformación 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. Pero ceder competencias al Ministerio sobre este asunto significaría comprometer la misma identidad de la organización, en trance de convertirse en una gran mutualidad, de modo que ésta no ahorró esfuerzos para resistir a las presiones del Ministerio.

Así, 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.

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. Mientras tanto, el objetivo originario permanecía en estado “durmiente”, concediéndosele 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<sup>26</sup>. No hubo una política de empleo externo, y esto se reconocía, en ocasiones, abiertamente<sup>27</sup>. 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).

<sup>26</sup> La fábrica de escobas de Zaragoza ya se cerró en 1948. Daba trabajo a 10 personas, pero sólo tres eran ciegas. Una de ellas, además, vendía el cupón. Actas del CSC del 10 diciembre de 1947 y 16 de Julio de 1948.

<sup>27</sup> Así lo reconoció el Jefe de la Sección de Trabajo en una entrevista al Boletín Oficial de la ONCE (*BOONCE* 6, 12).

Antes de la creación de la organización, algunos ciegos, como Antonio 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 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*)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> 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.

## 8. 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 el 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 (Afiliación 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 se 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 despedido, dimite de su puesto de vocal en el Consejo. En el CSC, además, sienta Satrústegui a Roca y a Albéniz, de tal forma que, al igual que durante la primera etapa en la vida de la organización, el Consejo Superior de Ciegos termina transformándose en poco más que un apéndice de Jefatura, dedicado a sancionar las decisiones tomadas por ésta. Los ciegos, una vez más, consiguieron su autogobierno.

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. Con este fin, y para justificar el nuevo rumbo de acción, se reinterpreta la historia de la organización. Aparece la metáfora de ‘las dos etapas’, o de ‘el salto’. Los ciegos ya no viven en el estado de necesidad al que se vieron sumidos durante siglos. Ahora tienen unas condiciones de vida dignas. Tienen unos ingresos regulares y unos beneficios sociales que les garantizan su bienestar y el de sus familias. De modo que ha llegado el momento de dar el salto, y procurar a los ciegos un trabajo digno en fábricas y talleres.

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 ciegos 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*, énfasis mío)<sup>29</sup>.

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 mecánicos; 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 (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). El oficio de masajista tampoco era una novedad. Se sabía que ésta era ‘la

<sup>29</sup> El lema de las etapas, también en Pajón Mecloy (1974, 32), o en el folleto *25 Años de labor*.

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 ocurría un fenómeno parecido. En la fábrica de Zaragoza, por ejemplo, trabajaban sólo 8 ciegos 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). 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. 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 1987, 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 ésta 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.

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 Ezquerra. Con la llegada de Satrustegui 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. 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<sup>30</sup>. En 1961 el número de pensiones de vejez e invalidez era de 418, en 1970 ya alcanzaban las 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

<sup>30</sup> 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).

actualizarse de acuerdo con las que ofrecía el FNAS. La Tabla 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 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.

Tabla 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

Fuente: Memorias de la ONCE.

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 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. Salario diario mínimo, en ptas corrientes 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. 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 4

muestra el número de casos declarados de oftalmía purulenta del recién nacido y de tracoma.<sup>31</sup>

Tabla 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 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 mayor.

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

---

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

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 son 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.

Tabla 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.

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)<sup>32</sup>. El número de 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. 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,

<sup>32</sup> 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 creciente y eficaz labor social del Ministerio de Trabajo, que día tras día extiende 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).

esto es, los ciegos con menos posibilidades de encontrar empleo en una fábrica o taller. Este segmento se extiende, durante la época Ezquerra 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.

## **9. Conclusiones**

Se ha descrito la trayectoria de una organización acudiendo a un modelo teórico que mantiene que si bien las organizaciones no actúan de modo estrictamente racional, sí lo hacen intencionalmente y de acuerdo a sus objetivos. Lo que se ha hecho, pues, ha sido recuperar el concepto de “objetivos de la organización” para explicar qué y por qué una organización, en este caso la organización de ciegos, hizo lo que hizo. Frente al problema de la identificación de los objetivos, se ha mostrado aquí cómo pueden ser éstos identificados estudiando los antecedentes de la organización, que muestran cuál era problema que tenían los potenciales miembros de la organización, y cuáles eran, a su entender, las soluciones apropiadas para dar cuenta de ese problema. Estas soluciones exigían el esfuerzo colectivo; esto es, la creación de una organización dirigida a cumplir unos determinados objetivos que resolverían de forma definitiva aquel problema que no podía ser resuelto individualmente. De este modo, la existencia de la organización no se ha dado por supuesta, y no haciendo esto, se han identificado con el menor grado de controversia, cuáles eran los objetivos originarios de la organización. Se ha mostrado también la estructura de objetivos de la organización era jerárquica, y se ha justificado el

peldaño elegido, dentro de esa jerarquía de objetivos, desde el que se ha intentado aprehender la trayectoria de la organización.

Se ha mostrado cómo los objetivos intervinieron en el proceso de toma de decisiones, conformando las estrategias de la organización, y rectificando caminos cuando era necesario. Se ha mostrado también, y tal como previene el paradigma natural, que no siempre la organización puede actuar de acuerdo con sus objetivos, pues el entorno ejerce presiones frente a las cuales la organización se ve obligada a reaccionar. En el caso aquí estudiado, la organización reaccionó cambiando, desplazando, e invirtiendo sus objetivos. Pero, en primer lugar, la dirección de cada una de estas reacciones no fue aleatoria, sino que, dentro del margen de maniobra que el entorno aún ofrecía a la organización, ésta eligió la dirección preferida según su estructura de objetivos. Así, por ejemplo, cuando la organización cambió sus objetivos en la etapa Tovar, ésta no eligió cualquier sub-objetivo para reemplazar al original, sino aquel que, según su experiencia anterior, le permitiría conservar las mayores esperanzas de que sus objetivos originales podrían verse alguna vez cumplidos. En segundo lugar, puede que el entorno ofrezca pocas alternativas de acción a la organización, obligándola incluso a invertir sus objetivos. Aún así, la organización tiene alternativas, pues los líderes pueden seguir actuando de acuerdo a los fines de la organización; esto es, pueden seguir actuando racionalmente de acuerdo a fines. Pueden, en situaciones críticas, elegir actuar según una ética de la responsabilidad, dejando los objetivos originarios en situación “durmiente”. La otra alternativa sería actuar según una ética de la convicción, arriesgando al máximo la supervivencia de la organización, y la expectativa de que, en el futuro, los objetivos podrán verse cumplidos. Pero actuar según una ética de la responsabilidad no significa, como podrían argumentar los teóricos del paradigma natural, que la organización no tenga objetivos, o que no actúe de acuerdo a ellos. Significa que los líderes los han dejado en suspenso, esperando a tiempos mejores donde sea posible recuperar la iniciativa frente al entorno. Y se muestra que los objetivos existen, aún en situación “durmiente”, porque, para cada movimiento adaptativo de la organización al entorno, los líderes se ven obligados a ofrecer algún tipo de justificación, ya mediante metáforas, ya

mediante cualquier otro instrumento simbólico, que garantice el mantenimiento del compromiso de los miembros con la organización.

Si esta justificación no es necesaria, es que los miembros de la organización encuentran más satisfactorio el escenario presente, fruto de un proceso adaptativo, que aquel otro escenario futuro ideal, considerado, quizá a partir de entonces, inalcanzable. Pero si esto ocurre, no es porque la organización actúe irracionalmente, valorando positivamente, pero retrospectivamente, el resultado no intencionado de un curso de acción que se vio obligada a tomar dadas las presiones del entorno. Significa que la organización tiene capacidad de aprendizaje, que líderes y miembros son capaces de recapacitar sobre los éxitos y fracasos del pasado, de reflexionar sobre el presente, y de examinar las posibilidades que el futuro puede ofrecer para que los objetivos originales se vean cumplidos. En este tipo de situaciones es muy probable que surja un debate público y sostenido entre los miembros de la organización acerca de sus objetivos originarios, y acerca, así, del lugar y papel que los miembros y la organización pueden ocupar y jugar en la sociedad en la que les ha tocado vivir. Si ocurre esto, lo que tiene lugar ya no es un cambio de objetivos, sino un cambio en la cultura de la organización, pues el objetivo originario no es meramente sustituido por un sub-objetivo, sino desbancado definitivamente de su situación privilegiada en la vieja estructura de objetivos. De este modo, cabe decir que en este proceso, en la transformación de la cultura de una organización, los objetivos están más presentes que nunca en la vida de la misma, pues ya dejan de considerarse como algo 'dado', y son objeto de debate, discusión, y conflictos internos. El intento de recuperación, pues, del concepto "objetivos de la organización", debe también atender a este tipo de procesos, una materia de estudio aún poco desarrollada en sociología de las organizaciones. Y, al respecto, la organización de ciegos, después de invertir sus objetivos, sufrió un cambio de su cultura, pero esto se trata en otro lugar.

## Referencias

- ABRAHAMSSON, B. (1993) *Why Organizations? How and Why People Organize*. Londres: Sage.
- Apuntes para el estudio y la organización en España de las instituciones de beneficencia y previsión*. (1909). Dirección General de Administración. Madrid: Establecimiento tipográfico Suc. de Rivedeneyra.
- ARROW, K. J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Asamblea nacional para el mejoramiento de la suerte de los sordomudos y de los ciegos*. (1908). Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos.
- BEETHAM, D. (1981) "Michels and his Critics" en *Archives Européennes de Sociologie*, 22, pp. 81-99.
- BERNALDO DE QUIROS, C. y J. M. LLAMAS AGUINALEIDO (1901) *La mala vida en Madrid*. Madrid: B. Rodríguez Serra Editor.
- BIDDLE, B. J. (1964) "Goals, Goals, and Value Structures in Organizations" en William W. Cooper, Harold J. Leavitt, y Maynard W. Shelly (eds.) *New Perspectives in Organizational Research*. New York: John Willey & Sons Inc.
- BLAU, Peter M. (1963/1955) *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- BLAU, P. M. y W. R. SCOTT (1961) *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler Publishing Co.
- 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.
- 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 problemàtica de l'integració social dels deficients visuals a Catalunya*. Barcelona.
- CLARK, B. R. (1956) "Organizational Adaptation and Precarious Values: A Case Study" en *American Sociological Review*, 25, pp. 327-336.
- CYERT, R. M. y J. G. MARCH (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- DONALDSON, L. (1985) *In Defence of Organizational Theory. A Reply to the Critics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estadística de la Beneficencia particular en España*. (1922, 1926, 1930). 3 vols. Dirección General de Administración. Madrid: Establecimiento Tipográfico Nieto y Cía.
- ETZIONI, A. (1960) "Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion" en *Administrative Science Quarterly*, 5, pp. 257-278.
- FARRELL, G. (1956) *The Story of Blindness*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- FIES (1975) *Estadísticas básicas de España, 1900-1970*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- FINKLER, B. (1972) *Das Sehgeschädigtenbildungswesen in Spanien*. Universidad de Heilderberg. Sin publicar.
- FISHER, W. (1982) *Armut in der Geschichte*. Gotinga: Vandenoelck und Ruprecht.
- FORD, H. (1923) *Mein Leben und Werk*. Leipzig: Heise und Becker.
- FRANCO SALGADÓ-ARAUJO, F. (1976) *Mis conversaciones privadas con Franco*. Barcelona: Planeta.

- GARCIA PADILLA, M. (1990) "Historia de la acción social: Seguridad social y asistencia, 1939-19752" en J. Alvarez Junco (comp.) *Historia de la acción social pública en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GEORGIU, P. (1973) "The Goal Paradigm and Notes Toward a Counter Paradigm" en *Administrative Science Quarterly*, 18, pp. 291-310.
- GOODMAN, P. S. y J. M. PENNINGS (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.
- 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 de TOVAR, J. (1942) *Memoria de tres años de labor, presentada al III Congreso de la Organización Nacional de Ciegos*. Madrid.
- (1988) *La creación de la Organización Nacional de Ciegos a través de mis vivencias*. Madrid. ONCE.
- HALL, R. H. (1987) *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*. 4ª Edición. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.
- HEFFRON, F. (1989) *Organization Theory and Public Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.
- JENKINS, J. C. (1977) "Radical Transformations of Organizational Goals" en *Administrative Science Quarterly*, 22, pp. 568-586.
- 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.
- KATZ, D. y R. L. KAHN (1978) *The Social Psychology of Organizations*. 2ª Edición. New York: John Wiley & Sons.
- LINZ, J. J. (1966) "Michels e il suo contributo alla Sociologia Politica" en R. Michels *La Sociologia del partito politico nella democrazia moderna*. Bolonia: Il Mulino.
- LORENZO R. (1987) "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.
- MARCH, J. M. (1986) "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice" en J. Elster (ed.) *Rational Choice*. New York: New York University Press.
- MARTINEZ BURGOS, F. (1963) *Consideraciones en torno a unas bodas de plata*. Sin publicar.
- MERTON, R. K. (1968) *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- MICHELS, R. (1969/1915) *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MOHR, L. B. (1977) "The Concept of Organizational Goal" en *American Political Science Review*, 67, pp. 470-481.
- 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.

- NEBRED A LOPEZ, C. (1871) *Memorias correspondientes al curso académico 1870 a 1871*. Madrid: Tipografía del Colegio Nacional de Sordomudos y ciegos.
- 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.
- 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.
- (1988) *¿Qué es la ONCE?* Madrid: ONCE.
- PANEBIANCO, A. (1990) *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- PARDEY, K. (1986) *The Welfare of the Visually Handicapped in the United Kingdom*. Tesis doctoral sin publicar.
- PARSONS, T. (1956) "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I" en *Administrative Science Quarterly*, 1, pp. 64-67.
- PERROW, Ch. (1968) "Organizational Goals" en D. Sills (ed.) *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 11, pp. 305-11.
- RUMEU de ARMAS, A. (1942) *Historia de la Previsión Social en España*. Cofradías, Gremios, Montepíos. Madrid.
- SANCHO SERAL, M. (1925) *El gremio zaragozano en el siglo XVI. Datos para la historia de la organización corporativa en España*.
- SCOTT, R. A. (1967) "The Factory as a Social Service Organization: Goal Displacement in Workshops for the Blind" en *Social Problems*, 15, pp. 160-175.
- SCOTT, W. R. (1977) "Effectiveness of Organizational Effectiveness Studies" en Paul S. Goodman y Johannes M. Pennings (eds.) *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco, Ca.: Jossey Bass
- SELZNICK P. (1992) *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- SILLS, D. (1980/1957) *The Volunteers. Means and Ends in a National Organization*. New York: Arno Press.
- SILVERMAN, D. (1968) "Formal Organizations or Industrial Sociology: Towards a Social Action Analysis of Organizations" en *British Journal of Sociology*, 2, pp. 221-238.
- (1970) *The Theory of Organizations*. Londres: Heinemann
- SIMON, H. A. (1964) "On the Concept of Organizational Goal" en *Administrative Science Quarterly*, 9, pp. 1-22.
- 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.
- THOMPSON, J. D. y W. J. McEWEN (1958) "Organizational Goals and Environment" en *American Sociological Review*, 23, pp. 23-31.
- VEGA-REY FALCO, L. (1886) *Pobreza y mendicidad*. 2ª Edición. Madrid. Imprenta de Enrique Teodoro.
- WARNER, W. K. y A. E. HAVENS (1968) "Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals" en *Administrative Science Quarterly*, 12, pp. 539-555.
- WEBER, M. (1967) *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

### **Abreviaturas**

AGA PG. Archivo General de la Administración. Presidencia del Gobierno.

BIONCE. *Boletín Informativo de la ONCE*.

BOONCE. *Boletín Oficial de la ONCE*.

CPS. Caja de Previsión Social.

CSC. Consejo Superior de Ciegos.

ONCE. Organización Nacional de Ciegos (Españoles).

### **Publicaciones periódicas**

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.

La Luz. Madrid. 1930-1936.

Los Ciegos. Madrid y Bilbao. 1916-1941.

Sirio. Madrid. 1962-1964.

### **Documentos audiovisuales.**

*NODO*, número 537. "Hacia la luz". Estrenado el 25 de Abril de 1955.