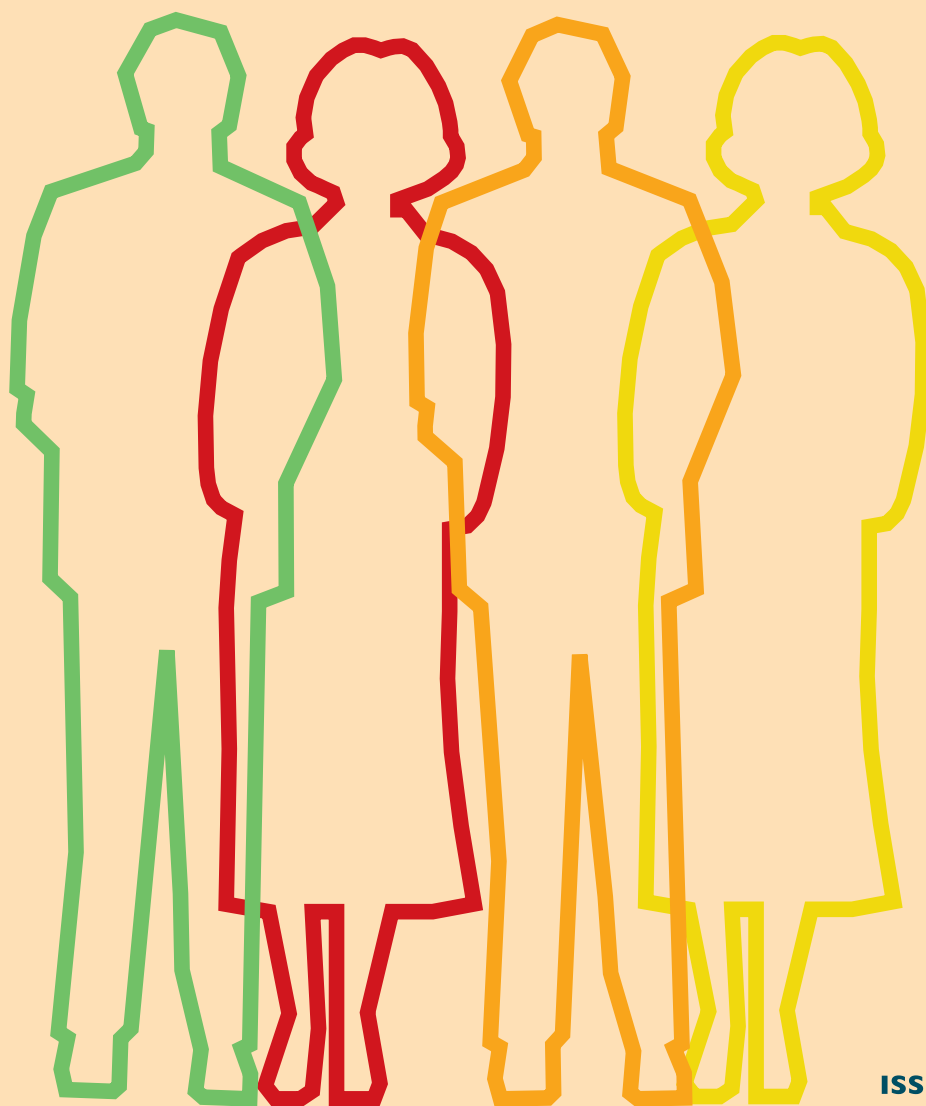


julio - septiembre 2009 - número 255 - volumen 64

# Revista de Fomento Social



ISSN 0015 6043

# Revista de Fomento Social RFS

La *Revista de Fomento Social* aborda temas relacionados con las ciencias sociales, en concreto con la economía, la empresa, la sociología, la política y el derecho, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en INSA-E TEA. Por eso es vehículo habitual de expresión de los miembros de esta institución que acoge la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, adscrita a la Universidad de Córdoba.

La *Revista de Fomento Social*, creada en 1946 por los jesuitas del centro Fomento Social (fundado en Madrid en 1926), pretende orientar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

Director  
José M<sup>o</sup> Margenat Peralta S.I.

Editora  
M<sup>o</sup> del Carmen López Martín

Secretaria  
Pilar Tirado Valencia

Consejo de Redacción  
Rafael Araque Padilla  
Ildelfonso Camacho Laraña S.I.  
Adela Cortina Orts (Universidad de Valencia)  
Juan Ignacio Font Galán (Universidad de Córdoba)  
Julio Jiménez Escobar  
M<sup>o</sup> del Carmen López Martín  
José M<sup>o</sup> Margenat Peralta S.I.  
Alfonso Carlos Morales Gutiérrez  
Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC de Córdoba)  
Antonio Porras Nadales (Universidad de Sevilla)  
Adolfo Rodero Franganillo  
José Juan Romero Rodríguez S.I.  
Juan Antonio Senent de Frutos (Universidad de Sevilla)  
José Sols Lucia (Universidad Ramon Llull de Barcelona)  
Pilar Tirado Valencia

Colaboradores para la traducción al inglés y al francés  
Raymond García Sénéchal  
Esther Menor Campos  
Patricia Sneesby  
Maureen Sullivan

Administración y Suscripciones  
José Almendros Márquez  
Correo electrónico: jalmend@etea.com

Administración de la página web  
Francisco Cortés Martínez  
Correo electrónico: fcortes@etea.com

La *Revista de Fomento Social* no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



Publicación trimestral  
de Ciencias Sociales

**EDICIÓN, REDACCIÓN  
Y ADMINISTRACIÓN  
INSA-E TEA**

Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004-CÓRDOBA  
Telf.: 957 22 21 00  
Fax: 957 22 21 82  
www.etea.com

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN  
PARA 2009

**ESPAÑA**  
36 € (IVA incluido)

**EUROPA**  
75 €

**RESTO DEL MUNDO**  
85 €

**NÚMERO SUELTO**  
9 € (IVA incluido)

ISSN:  
0015-6043

DEPÓSITO LEGAL:  
N-1.437-1958

IMPRIME:  
Gráficas Cañete, S.L.  
Polígono Industrial Quebracostillas  
Avda. de Alemania, 7  
Telf./Fax: 957 67 09 66  
14850 Baena (Córdoba)  
graficascanete@graficascanete.es

julio-septiembre 2009 – número 255 – volumen 64

# Revista de Fomento Social

## ÍNDICE

<b>RESÚMENES / ABSTRACTS / RÉSUMÉS</b>	<b>393</b>
<b>EDITORIAL</b>	<b>401</b>
■ Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?	401
<b>ESTUDIOS</b>	<b>423</b>
■ Pedro CALDENTY DEL POZO: <i>Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores</i>	423
■ Pablo BANDEIRA: <i>El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer?</i>	459
■ José Francisco JIMÉNEZ DÍAZ: <i>Cambios y persistencias en el mundo social de los agricultores</i>	499
<b>NOTAS</b>	<b>525</b>
■ Antonio-Martín PORRAS GÓMEZ: <i>La Unión para el Mediterráneo: un nuevo elemento en la gobernanza de la región mediterránea</i>	525
■ Víctor Manuel MUÑOZ SÁNCHEZ: <i>Las tres caras del asociacionismo en la marisma del Guadalquivir: arrozeros, pescadores e industriales</i>	549
<b>DOCUMENTO</b>	<b>571</b>
■ Carta del Papa Benedicto XVI al presidente del gobierno italiano, ante el G8 de los jefes de Estado y de Gobierno (L'Aquila 8-10 de julio de 2009)	571
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>575</b>
■ <i>Recensiones</i> KING, J. E. (2009) <i>Una historia de la economía poskeynesiana desde 1936</i> [M <sup>o</sup> DEL CARMEN LÓPEZ MARTÍN]	575
■ <i>Reseñas</i>	581
■ <i>Noticias</i>	604

La Revista de Fomento Social en la red:

**www.revistadefomentosocial.es**

Desde finales de 2007 en la *Revista de Fomento Social* hemos renovado el interés por dar a conocer nuestra producción científica al mayor número posible de personas.

Desde esa fecha el acceso a los sumarios, abstracts y editoriales es libre. Para la "descarga" de los artículos en PDF tan sólo se pide registrarse previamente por medio de un formulario muy sencillo, que nos permite conocer quiénes son nuestros lectores.

Los usuarios registrados en la web tienen acceso a todos los artículos de la revista (en junio de 2009 están disponibles los contenidos desde 1988). Exceptuamos de este libre acceso los últimos cuatro números publicados, a cuyo texto completo sólo pueden acceder los suscriptores a la versión impresa de la revista desde la aparición de ésta.

Además de la posibilidad de "navegar" por años y números publicados, la página web incorpora un buscador para facilitar la localización de la información.

A todos los lectores registrados se les envía un correo electrónico con el aviso de cada nuevo número en el momento de su publicación, del que inmediatamente pueden consultar gratis el índice, los "abstracts" y el editorial (en castellano y en inglés).

## RESÚMENES / ABSTRACTS / RÉSUMÉS

### EDITORIAL

#### Consejo de Redacción

##### Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?

Con ocasión de una posible nueva ley que regule la libertad religiosa, el comentario editorial contextualiza el tema de la libertad religiosa en el conjunto de modelos occidentales existentes a partir de la actitud que el Estado toma ante el hecho religioso. A continuación se desarrolla la regulación de la libertad religiosa en España, tras una referencia a la declaración del Concilio Vaticano II sobre la Libertad Religiosa. También, a partir de la Constitución de 1978, se presenta la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980. Seguidamente se analizan los cambios de estos últimos treinta años y, a continuación, se describen algunos hechos sociales y su conexión con la libertad religiosa, así como de los retos que plantea el crecimiento de fieles musulmanes en España. El editorial termina con una serie de orientaciones para hacer más pleno el derecho fundamental de libertad religiosa de todos los ciudadanos, desde la perspectiva de una laicidad integral. Nuestra relectura del derecho a la libertad religiosa en España es positiva, creativa y abierta. Creemos que a partir de nuestra concepción constitucional española de laicidad se puede desarrollar la que denominamos laicidad integral. Este humanismo integral de tradición personalista inspira nuestra reflexión para una concepción humanista y solidaria de la libertad religiosa.

#### Editorial Board

##### The religious freedom in Spain. Moving toward a new legal model?

On the occasion of a possible new law about religious freedom, this editorial board, from the position the State takes to the religion, does some research on the issue of religious freedom into different

#### Comité de rédaction

##### La liberté religieuse en Espagne: vers un nouveau modèle normatif?

Du fait de la possibilité d'une nouvelle loi qui régulerait la liberté religieuse, le commentaire éditorial replace dans son contexte le sujet de la liberté religieuse dans l'ensemble des modèles occidentaux

Western countries. Then, the regulation of religious freedom is described in Spain, after a reference to the declaration of Vatican II on Religious Freedom. Also, the 1980 Organic Law of Religious Freedom is presented according to the principles of the 1978 Constitution. Later, it analyses the changes of the last thirty years, and then it describes some social facts and their connection to religious freedom, along with the challenges posed by the growth of Muslim worshippers in Spain. The editorial board finishes with some guidelines to make more full the fundamental right of religious freedom for all citizens, from the perspective of a "comprehensive secularism". Our review of the right to religious freedom in Spain is positive, creative and open. We think that from our Spanish constitutional conception of secularism, our idea of "comprehensive secularism" can be developed. The personalist tradition integral humanism inspires our thinking to a humanistic and supportive of religious freedom.

existants à partir de l'attitude qu'acquière l'État face au fait religieux. Ensuite la régulation de la liberté religieuse en Espagne a été développée, après une référence à la déclaration du Concile Vatican II sur la Liberté Religieuse. La loi organique de Liberté Religieuse est présentée à partir de la Constitution de 1978. Les changements de ces trente dernières années sont analysés ensuite et, ultérieurement, certains faits sociaux et leurs connexions avec la liberté religieuse sont décrits ainsi que les défis posés par l'accroissement du nombre de fidèles musulmans en Espagne. L'éditorial conclut avec une série d'orientations, issues des idées que l'on présuppose à la nouvelle loi, pour ainsi donner plus d'ampleur au droit fondamental de Liberté Religieuse de tout citoyen, depuis la perspective d'une laïcité intégrale. Notre nouvelle lecture du droit de liberté religieuse en Espagne est positive, créative et ouverte. Nous croyons qu'à partir de notre conception constitutionnelle espagnole de laïcité, nous pouvons développer ce que l'on appelle la laïcité intégrale. Cet humanisme intégral de tradition personaliste inspire notre réflexion pour une conception humaniste et solidaire de la liberté religieuse.

## ESTUDIOS / PAPERS / ÉTUDES

**Pedro Caldentey del Pozo**

### **Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores**

La integración centroamericana es el proceso latinoamericano de integración que muestra mayor dinamismo aunque su funcionamiento y desarrollo no está libre de cierta confusión y persista la duda de hasta dónde llega la voluntad de los países por profundizarla. En los últimos años se han producido avances significativos en materia de reforma institucional, en el establecimiento de la unión aduanera y en las negociaciones comerciales con terceros (CAFTA con EEUU y Acuerdo de Asociación con la UE). Pese a las dudas que pueda generar su agenda expansiva y el desorden de sus procesos, el Sistema de la Integración Centroamericana es un proceso vivo, que ofrece soluciones al desarrollo de la región y en el que participan activamente buena parte de sus principales actores.

### **A review on the Central American Integratio: dynamic, interests and actors**

Central American integration is the Latin American process of integration that shows greater dynamism although its operating and development are not free of a certain degree of confusion, being still in doubt of the extent countries are willing to reach. In the last years, significant advances have taken place in the issue of institutional reform, in the establishment of customs union and in the commercial negotiations with third parties (CAFTA with USA and Association Agreement with the EU). Despite questions generated by their expansion and the disorder of their processes, the Central American Integration System is a living process that offers solutions to region development and in which a great number of its main actors participate actively.

### **Panorama de l'Intégration Centraméricaine: Dynamique, intérêts et acteurs**

L'intégration centraméricaine est le processus latino-américain d'intégration qui montre le plus grand dynamisme même si son fonctionnement et son développement ne sont pas exempts d'une certaine confusion et que le doute persiste sur la volonté des pays de l'approfondir. Lors de ces dernières années des avancées significatives en matière de réforme institutionnelle se sont produites dans l'établissement de l'union douanière et des négociations commerciales avec d'autres pays (CAFTA avec les États-Unis et Accord d'Association avec l'Union Européenne). Malgré les doutes que peut générer son agenda expansif et le désordre de ses procédés, le Système d'Intégration Centraméricaine est un processus vivant et qui offre des solutions au développement de la région et dans lequel participent activement une bonne partie des ses acteurs principaux.

---

## Pablo Bandeira

### El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer?

¿Qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario para el desarrollo económico y social de los países?, ¿qué instituciones concretas promueven el desarrollo?, ¿por qué no se implantan de forma natural?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas a las que, dentro del contexto de la ineficacia que parece estar teniendo la Ayuda Oficial para el Desarrollo hasta ahora, trata de responder este artículo, partiendo de los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional. Se termina haciendo una llamada a los organismos de cooperación para que consideren de manera más explícita, técnica y transparente los problemas políticos de los países receptores de la ayuda.

### Institutional development in the context of aid ineffectiveness: what can be done?

What is institutional development? How important is it for social and economic development? Which specific institutions promote development? Why are they not naturally implemented? How can we support them? These are the questions that this article tries to answer, based on the recent international literature on the topic, within the framework of current aid ineffectiveness. It ends calling for international cooperation organizations to consider more explicitly, technically, and transparently the political problems of aid recipient nations.

### Le développement institutionnel dans le contexte de l'inefficacité de l'aide: que pouvons-nous faire?

Qu'est-ce que le développement institutionnel? Jusqu'où est-il nécessaire pour le développement économique et social des pays? Quelles institutions concrètes favorisent-elles le développement? Pourquoi est-ce qu'elles ne s'implantent pas d'une manière naturelle? Comment les favoriser à travers la coopération internationale? C'est à ces questions que cet article essaye de répondre, dans le contexte de l'inefficacité que semble avoir, pour le moment, l'Aide Officielle au Développement, et en ayant comme point de départ les études publiées récemment à niveau international. L'article conclut en faisant appel aux organismes de coopération pour qu'ils considèrent d'une manière plus explicite, technique et transparente les problèmes politiques des pays récepteurs d'aide.

## José Francisco Jiménez Díaz

### Cambios y persistencias en el mundo social de los agricultores

Este artículo se fundamenta en un trabajo de campo realizado durante el año 2006 en tres municipios de la costa granadina. El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas biográficas a una muestra significativa de veinte agricultores. Concretamente se entrevistaron a los agricultores empleados en los cultivos intensivos de hortalizas. Se partía de la siguiente hipótesis: el estudio de relatos biográficos de personas situadas en mundos micro-sociales locales aporta un material valioso para el conocimiento de procesos macro-sociales experimentados durante la existencia de dichas personas. El análisis de los relatos biográficos de los agricultores confirma que sus prácticas sociales cotidianas estuvieron vinculadas a importantes procesos de cambio macro-sociales. Así, en el mundo social de los agricultores se manifiesta una relación dialéctica entre lo global y lo local, que conlleva la intensificación de los cambios locales.

### Changes and persistences in the social world of farmers

This paper is based on field work carried out during 2006 in three towns of the coast of Granada. The field work consisted in interviews with twenty farmers, specifically, farmers employed in intensive agriculture of vegetable production. This work was based on the following hypothesis: the study of life stories of people living in micro-social local worlds provides valuable material for the knowledge of macro-social processes experienced by those people. The analysis of life stories of farmers confirms that their everyday practices were related to important macro-social change processes. So, it manifests in the social world of farmers as a dialectical relationship between the global and the local, which leads to the intensification of local changes.

### Changements et continuité dans le monde social des agriculteurs

Cet article se fonde sur un travail sur le terrain réalisé en 2006 dans trois communes de la côte de la province de Grenade. Le travail sur le terrain était basé sur la réalisation d'entretiens biographiques sur un échantillon représentatif d'une vingtaine d'agriculteurs. Concrètement, les entretiens ont été réalisés avec des agriculteurs employés dans les cultures intensives de légumes. Nous sommes partis de l'hypothèse suivante: l'étude des récits biographiques des personnes situées dans des mondes microsociaux locaux apporte une information de grande valeur pour la connaissance des processus macrosociaux expérimentés pendant la vie de ces personnes. L'analyse des récits biographiques des agriculteurs confirme que leurs coutumes sociales quotidiennes étaient liées à d'importants processus de changements macrosociaux. De cette façon on observe dans le monde social des agriculteurs une relation dialectique entre le global et le local qui entraîne l'intensification des changements sociaux.

---

## NOTA / NOTE / NOTE

**Antonio–Martín Porras Gómez**

### **La Unión para el Mediterráneo: un nuevo elemento en la gobernanza de la región mediterránea**

El nuevo “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo” proporciona un marco renovado para las relaciones euro–mediterráneas. El presente artículo analiza el marco institucional de este nuevo Proceso desde una perspectiva histórica, contemplando el desarrollo de las estructuras de diálogo y asociación euro–mediterráneas desde 1995 hasta la actualidad. A estos efectos, se analiza la estructura institucional del Proceso de Barcelona (considerándose su interacción con otros mecanismos de asociación como la Política Europea de Vecindad), y se describe cómo el surgimiento de la idea de crear una Unión para el Mediterráneo, su problemática evolución y su plasmación final, han generado un Proceso de Barcelona renovado que pretende satisfacer las necesidades de diálogo entre ambas vertientes de la cuenca mediterránea.

### **Union for the Mediterranean: a new element for the Mediterranean Region governance**

The new “Barcelona Process: Union for the Mediterranean” (also referred to as UpM), provides a renewed framework for the Euro–Mediterranean relations. This article studies the institutional framework of this new Process from a historical perspective, considering the development of Euro–Mediterranean networks for dialogue and association from 1995 to the present. To this end, it studies the institutional settings of the Barcelona Process (considering its interaction with other association mechanisms such as the European Neighbourhood Policy), and describes how the idea of creating a Union for the Mediterranean, its problematic evolution and its final accomplishment have generated a renewed Barcelona process that aims to satisfy the needs of dialogue between both sides of the Mediterranean basin.

### **L’Union pour la Méditerranée: un élément nouveau pour gouverner la région méditerranéenne**

Le nouveau «Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée» fournit un encadrement renouvelé pour les relations euro–méditerranéennes. Cet article analyse l’encadrement institutionnel de ce nouveau Processus à partir d’une perspective historique, en contemplant le développement des structures de dialogue et association euro–méditerranéennes depuis 1995 jusqu’à nos jours. Dans ce but, on analyse la structure institutionnelle du Processus de Barcelone (en considérant son interaction avec d’autres mécanismes d’association comme la politique Européenne de Voisinage), et on décrit comment le surgissement de l’idée de créer une Union pour la Méditerranée, son évolution problématique et sa mise en place finale ont généré un «processus de Barcelone» renouvelé qui prétend satisfaire les besoins de dialogue entre les deux versants du bassin méditerranéen.

**Víctor Manuel Muñoz Sánchez**

### **Las tres caras del asociacionismo en la marisma del Guadalquivir: arroceros, pescadores e industriales**

El objetivo de este artículo es contribuir a sistematizar la articulación de intereses dentro del sector arrocero, a fin de perfilar las distintas posturas, así como poner encima de la mesa los discursos y políticas desarrolladas por los actores sociales que participan en este sector. En cuanto a su contenido, se realiza un acercamiento a la historia de los principales agentes vinculados al sector del arrozal, para mostrar sus intereses y los principales cambios y retos a los que se enfrentan en la actualidad.

### **The three faces of associationism in the marshes of Guadalquivir River: rice growers, fishermen and industrialists**

The aim of this article is to contribute to the systematization of interest articulation in the rice sector, so that different positions take definite shape, and to put on the table speeches and policies developed by the social actors participating in this sector. Regarding content, we approach the story life of the main agents in the rice sector in order to show their interests and the main changes and challenges that they are presently facing.

### **Les trois faces du mouvement associatif dans les marais du Guadalquivir: les riziculteurs, les pêcheurs et les industriels**

L’objectif de cet article est de contribuer à la systématisation de l’articulation des intérêts dans le secteur rizicole, afin de profiler les différentes postures, ainsi que de mettre sur table les discours et les politiques développés par les acteurs sociaux qui participent dans ce secteur. Quant à son contenu, on réalise une approche de l’histoire des principaux agents liés au secteur du riz, pour montrer leurs intérêts et les principaux changements et défis auxquels ils doivent faire face dans l’actualité.

En septiembre de 2009 se ha incorporado a nuestro consejo de redacción el profesor Juan Ignacio Font Galán, catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Córdoba.

---

## EDITORIAL

---

### La libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?<sup>1</sup>

#### Consejo de Redacción

**Palabras clave:** *Libertad religiosa, laicidad integral, modelos de laicidad, modelo normativo, islamismo, símbolos religiosos.*

**Key words:** *religious freedom, comprehensive secularism, secularism models, legal model, Islam, religious symbols.*

**Mots clés:** *Liberté religieuse, laïcité intégrale, modèles de laïcité, modèle normatif, islamisme, symboles religieux.*

El gobierno español ha anunciado el propósito de presentar al Parlamento antes de que termine el año 2009 un proyecto de ley orgánica sobre libertad religiosa que, después de casi treinta años, sustituya a la vigente. En este momento no conocemos el anteproyecto de Ley, pero con todo nos parece una buena ocasión para tratar sobre el ejercicio de la libertad religiosa en España a la luz de lo sucedido en nuestro país en el último tercio de siglo<sup>2</sup>.

Es sabido que el derecho de libertad religiosa es un derecho humano, y como tal reconocido y tutelado, aunque de formas diversas, en el contexto occidental.

---

<sup>1</sup> Fecha del cierre del editorial: 8 de octubre de 2009.

<sup>2</sup> El consejo de redacción se reunió para tratar este tema en el "Seminario permanente de Fomento Social" el día 21 de mayo y en reuniones sucesivas los días 16 de junio, 16 de septiembre y 2 octubre de 2009, con participación en algún caso de personas y especialistas externos al Consejo.

Por eso nos parece muy importante comenzar definiendo los grandes modelos existentes en nuestro entorno cultural respecto al modo en que los Estados se posicionan ante el hecho religioso. Buscamos, por una parte, ganar en perspectivas y horizontes que nos aporten luz en relación con el ejercicio de este derecho y, por otra, poder contextualizar y comprender mejor las opciones adoptadas por los constituyentes españoles en esta materia. La regulación constitucional de este derecho fundamental será analizada a continuación, pues constituye el gran marco político-jurídico en el que debe desarrollarse este derecho en nuestro país. Nos detendremos brevemente en el desarrollo que de este derecho realizó la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 (LOLR, a partir de ahora). Seguidamente trataremos de identificar los cambios más relevantes, que han tenido lugar en la sociedad española desde 1978 hasta nuestros días, en tanto que pueden tener significación e importancia en lo concerniente al ejercicio del derecho de libertad religiosa. Desde estos planteamientos pretendemos identificar en, primer lugar, los grandes retos y desafíos que en España presenta en la actualidad el reconocimiento y ejercicio de este derecho fundamental para, a continuación, pronunciarnos sobre los presupuestos ineludibles desde los que deben ser enfocados y abordados. Terminaremos proponiendo posibles aproximaciones o respuestas ante estos desafíos.

## **I. Los grandes marcos jurídico-políticos de regulación de la libertad religiosa de nuestro entorno cultural**

El derecho fundamental a la libertad religiosa no se presenta igual en todas las sociedades de nuestro entorno occidental. Para enfocar con cierta claridad nuestra exposición nos hemos atrevido a establecer una tipología que esperamos sea útil para comprender la problemática actual española. Cada modelo parte de unos principios jurídicos, frecuentemente de rango constitucional, que configuran el ordenamiento del Estado en el que se protege y ejerce el derecho fundamental de libertad religiosa. Estos principios sirven para la regulación del hecho religioso y del control del contenido del ejercicio de la libertad religiosa, que debe ser congruente con aquéllos. Por último, los principios aportan elementos para la interpretación y aplicación de estas normas y para cubrir las posibles lagunas normativas. En definitiva, son los presupuestos a partir de los cuales se desarrolla y aplica el sistema en el que se ejerce el derecho subjetivo de libertad religiosa. En general en nuestro entorno europeo y norteamericano podemos distinguir tres grandes modelos:

### *1.1. Modelos confesionales o de identificación*

Es el propio de los países confesionales. Se da en el norte de Europa (casi todos los países escandinavos), en los Países Bajos y en el Reino Unido, países todos con mayorías protestantes, aunque también en Grecia, país éste de mayoría ortodoxa. La historia ha ido decantando un modelo de Estados frecuentemente confesionales con una religión de Estado y, por tanto, con un desarrollo muy débil de laicización del espacio público, en los que, por el contrario, la secularización cultural y social ha sido muy fuerte. De hecho en estos países la práctica y la adscripción confesional de sus ciudadanos son casi siempre muy bajas; sin embargo, paradójicamente, conservan en el espacio público las referencias religiosas confesionales. Las diferentes iglesias o confesiones tienen a veces carácter de Iglesias establecidas, pero frecuentemente sólo una de ellas es Iglesia nacional o estatal.

En todos estos países el elemento religioso ha sido importante, por motivos históricos diversos, para la identificación y caracterización del propio Estado. Nótese el caso de la Iglesia anglicana en el Reino Unido o la importancia que tuvo el poder civil del príncipe en las iglesias reformadas.

### *1.2. Modelos laicos o abstencionistas*

Son modelos anteriores a la aparición del Estado social. Surgieron en momentos históricos, a veces revolucionarios y antirreligiosos. Lo importante era afirmar la libertad de conciencia y la libertad religiosa. Por ello son respetuosos y protectores del derecho de libertad religiosa, pero no son modelos que favorezcan el desarrollo de ese derecho, en la clave posterior del Estado social. Este modelo, según las circunstancias sociales en el que surgió ha derivado, a su vez, en dos submodelos:

#### *1.2.1. Modelo laico excluyente*

Es propio de países con un Estado laico con laicidad excluyente o negativa. En la Europa contemporánea, algunos Estados, singularmente Francia, han ido definiendo una forma de relaciones entre religiones y Estado basadas en el respeto y protección de la creencia y la práctica religiosa, pero con la absoluta neutralidad estatal ante las mismas y con exclusión expresa de cualquier reconocimiento estatal de las religiones en el espacio público. En Francia el proceso de secularización cultural y axiológica de la sociedad ha sido paralelo al proceso de laicización ju-

rídica del espacio público. Francia no está sola en Europa, pues también Turquía es un Estado laico desde su fundación, pero evidentemente se trata de realidades muy distintas. Francia, un país de tradición cristiana, es una sociedad muy secularizada y con fuerte pluralismo religioso; Turquía, país de mayoría musulmana casi dominante, es una sociedad poco y desigualmente secularizada.

Los Estados que históricamente se mueven en este modelo pretendieron alejarse del monopolio que en la vida social, política y jurídica ejerció la confesión religiosa dominante. Para ello, tomaron distancia absoluta entre el Estado y el fenómeno religioso, que queda limitado, en el caso de Francia, prácticamente, al ámbito de la privacidad. Esta posición fue, en su día, históricamente innovadora y ha constituido un elemento configurador del propio Estado. Para el Estado francés, su carácter laico es uno de los principios de identidad del mismo, aunque es cierto que en los últimos tiempos están sonando voces cualificadas que abogan por una reconsideración de estos planteamientos<sup>3</sup>. Probablemente el crecimiento de grupos religiosos antes minoritarios y con tradiciones culturales diversas (los de origen musulmán), exija del Estado una política más activa ante el hecho religioso que vaya más allá del *laissez faire*, para que no se produzca el aislamiento de importantes sectores de la población.

### 1.2.2. Modelo laico incluyente

En Europa varios países responden a este modelo, pero es en los Estados Unidos donde se realiza más clara y ejemplarmente. La enmienda primera a la Constitución de los Estados Unidos prohíbe que ninguna confesión tenga carácter estatal o reciba ayudas públicas pero, precisamente por no haber existido nunca ninguna confesión que gozase de carácter oficial, en Estados Unidos no existe tampoco dificultad ni rechazo para una notoria presencia pública de las diferentes confesiones religiosas en la vida pública, tanto de una de ellas como, muy frecuentemente, de varias al mismo tiempo. La práctica de un ecumenismo religioso en el espacio público, con reiteradas referencias a los valores, los sím-

<sup>3</sup> En los últimos años también en Francia se ha cuestionado la validez y viabilidad futura del modelo laicista francés, no sólo entre quienes oponen a una laicidad negativa, fría o simplemente laicista, una concepción de laicidad positiva (o cálida), sino entre quienes, sin cuestionar el núcleo de la validez del Estado laico, están dispuestos a reconocer un papel histórico y social de primer orden a las confesiones religiosas y en especial a la cristiana. Como muestra de ello se citan los sucesivos discursos del presidente francés Nicolas Sarkozy en Roma y en Ryad (Arabia Saudita). Cf., nuestra edición del discurso de N. SARKOZY (2008) "Discurso del presidente de la República en Letrán (Roma, 20-XII-2007)": *Revista de Fomento Social* 63 (2008) 141-149.

bolos y las creencias religiosas como patrimonio común de la nación americana es consustancial al espíritu de aquel país. En este modelo se parte claramente de la diferenciación entre Estado y sociedad, de tal forma que, aunque el Estado es laico, la sociedad no lo es<sup>4</sup>.

### 1.3. Modelos cooperativos, antes concordatarios

Estos modelos surgieron normalmente en países confesionales que, tras el reconocimiento de la libertad religiosa como derecho humano y el desarrollo del Estado social, reconocen la pluriconfesionalidad y, como Estados sociales que son, tratan de facilitar el desarrollo de los derechos fundamentales. Con frecuencia estos Estados partían de situaciones regidas por Concordatos con la Santa Sede. Este modelo está presente en Alemania, Italia, y también, como analizaremos en el apartado siguiente, en España. La cooperación se puede realizar de diversas formas y modos, otorgando estatutos jurídicos diferentes a las confesiones religiosas: en Alemania se les otorga el carácter de corporaciones de derecho público y en España son asociaciones de relevancia constitucional.

En la práctica social y política de estos países sigue habiendo una cierta identificación de la religión histórica y socialmente mayoritaria como religión nacional, lo que se traduce frecuentemente en prácticas simbólicas religiosas confesionales en el espacio público<sup>5</sup>. En estos países a veces se ha producido una laicización jurídica débil en el espacio público, con diferentes niveles de secularización cultural, aunque en general la confesión mayoritaria sigue siendo un actor importante en el mismo, especialmente en aspectos culturales, sociales y axiológicos, que son apoyados por una fuerte red de instituciones.

Esta breve panorámica nos permite extraer una primera conclusión. La regulación e implantación del hecho religioso responde, sobre todo y ante todo, a procesos

<sup>4</sup> Las siguientes palabras del presidente Bill Clinton eran muy significativas al respecto: "(...) Una de las cosas de las que me siento más orgulloso como Presidente de los Estados Unidos ha sido la de sancionar con la firma la *Ley para la Restauración de la Libertad Religiosa* de 1993 (...) Nuestros Fundadores comprendieron que la libertad religiosa era básicamente una moneda de dos lados. La Constitución protegía el libre ejercicio de la religión, pero prohibía el establecimiento de una religión. Ese equilibrio cuidadoso significa algo específicamente estadounidense. Ese es el genio de la Primera Enmienda. No nos hace un país sin religión, como han sugerido algunos. Nos ha hecho el país más religioso del mundo". Discurso "La libertad religiosa en Norteamérica", pronunciado el 12-VI-1995 en la escuela secundaria James Madison de Virginia.

<sup>5</sup> Como veremos la utilización de los símbolos en el espacio público es uno de los temas que están en debate en el ejercicio de la libertad religiosa en España.

históricos y sociales diversos, que fraguan en diferentes sistemas o modelos normativos. Por eso, en los países democráticos más avanzados del mundo, existen modelos muy plurales, desde los estrictamente confesionales (Reino Unido) hasta los más laicistas (Francia). Es significativo que en estos dos modelos la posición que el Estado adopta ante el hecho religioso es, por motivos diversos, un importante elemento identitario para el propio Estado. Existen situaciones intermedias, cuya respuesta ante el hecho religioso viene motivada por las características que configuran al propio Estado, partiendo siempre del reconocimiento de la pluriconfesionalidad como hecho derivado del ejercicio de la libertad religiosa. De esta forma, en sociedades y Estados con tendencias más orientadas al Estado liberal clásico, nos encontramos con modelos laicos como es el caso del estadounidense. En cambio, en Estados sociales como el alemán, italiano y español, nos encontramos con modelos de cooperación con las confesiones con el objeto de hacer más pleno el derecho fundamental de libertad religiosa.

## 2. La regulación de la libertad religiosa en España

### 2.1. Antecedentes

En el siglo XIX existió tanto un régimen de religión oficial de Estado confesional con la Constitución liberal de 1812, como un régimen de tolerancia de cultos, con libertad de ejercicio privado de los mismos (como establecía la Constitución de 1876).

La Constitución republicana de 1931 estableció que *el Estado español no tiene religión oficial* (art. 3); que *el Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, asociaciones e Instituciones Religiosas* (art. 26); y que *la libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública* (art. 27).

Las Leyes fundamentales de la dictadura franquista volvieron a establecer un Estado confesional. Más tarde, tras el Concilio Vaticano II, la nueva doctrina católica influyó, más formal que realmente, sobre la legislación franquista. En la declaración conciliar *Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa (1965)<sup>6</sup> se declaraba

<sup>6</sup> Cfr. J. RUIZ-GIMÉNEZ (1968) *El Concilio Vaticano II y los derechos del hombre*, Madrid, Cuadernos para

que la libertad religiosa se funda esencialmente en la dignidad humana de la persona, por lo que es un derecho de todos. Éste consiste en la inmunidad que debe proteger a todas las personas para que nadie, ni individual, ni colectiva ni institucionalmente, “obligue a nadie a obrar contra su conciencia ni se le impida actuar conforme a ella en privado y en público”.<sup>7</sup> El Concilio instaba asimismo al reconocimiento jurídico de la libertad religiosa por parte de la sociedad, de manera que ésta se convirtiese en un derecho civil. El Concilio, sin embargo, declaraba algo más sobre el fundamento de la libertad religiosa:

*Todos los hombres, por ser personas, es decir, dotados de razón y de voluntad libre y, por tanto, enaltecidos con una responsabilidad personal, son impulsados por su propia naturaleza a buscar la verdad, y además tienen la obligación moral de buscarla, sobre todo en lo que se refiere a la religión. Están obligados, además, a adherirse a la verdad conocida y a ordenar toda su vida según las exigencias de la verdad. Pero los hombres no pueden satisfacer esta obligación de forma adecuada a su propia naturaleza si no gozan de libertad psicológica al mismo tiempo que de inmunidad de coacción externa. (...) el derecho a la libertad religiosa no se funda en la disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza. Por lo cual el derecho a esta inmunidad permanece también en aquellos que no cumplen la obligación de buscar la verdad y adherirse a ella; y no puede impedirse su ejercicio con tal de que se respete el justo orden público.*<sup>8</sup>

En 1967, el Estado español, en virtud de su carácter confesional, se vio “obligado”<sup>9</sup> a introducir en su ordenamiento interno a través de la Ley 4/1967 el principio conciliar de libertad religiosa.<sup>10</sup> Esta ley venía a establecer un sistema de libertad de cultos en régimen de tolerancia más parecido al de 1876, que seguía siendo interpretada en un contexto de Estado autoritario y confesional, sin un sistema constitucional de libertades públicas y derechos reconocidos ni un sistema de garantías.

el Diálogo; y J. RUIZ-GIMÉNEZ (1985) *El camino hacia la democracia. Escritos en “Cuadernos para el Diálogo”*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales [edición del INSTITUTO FE Y SECULARIDAD].

<sup>7</sup> CONCILIO VATICANO II (1965) *Declaración Dignitatis humanae*, n. 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> El político democristiano español Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, recientemente fallecido (27-VIII-2009), que había sido auditor conciliar, ha contado en repetidas ocasiones las dudas y resistencias que entre las autoridades del régimen franquista hubo antes de aceptar la doctrina conciliar sobre libertad religiosa en el ordenamiento jurídico español. Ciertamente la libertad religiosa tal como era entendida por el Concilio cuestionaba radicalmente el principio de confesionalidad del Estado español.

<sup>10</sup> Para un análisis pormenorizado sobre todos estos aspectos, principalmente en su vertiente teológica, puede verse el reciente y amplio estudio de J. L. MARTÍNEZ (2009) *Libertad religiosa y dignidad humana. Claves católicas de una gran conexión*, Madrid, Paulinas, 370 pp.

## 2.2. La Constitución de 1978: el derecho fundamental de libertad religiosa

La Constitución de 1978 dio un gran paso en relación con la historia constitucional española anterior al introducir el principio de libertad religiosa sin ninguna limitación. En el artículo 16 de la Constitución española se han sentado las bases fundamentales del tratamiento jurídico del factor religioso, al garantizar en su número primero la libertad religiosa, en su vertiente individual y colectiva<sup>11</sup>, y en su número tercero<sup>12</sup> la no estatalidad de ninguna confesión y la cooperación del Estado con las confesiones religiosas, entre ellas la Iglesia católica. Para la correcta interpretación de estos principios constitucionales que informan el derecho eclesástico del Estado, es preciso buscar su correspondencia con los valores y principios generales del ordenamiento, que vertebran el derecho y constituyen un sustrato esencial, del cual nacen, como derivaciones específicas, los principios y valores de cada rama jurídica.

Hemos de partir por tanto de los valores superiores de la libertad y de la igualdad, como forma de concreción en lo jurídico de la dignidad de la persona humana que, en virtud del artículo 10 de la Constitución, constituye, junto con los derechos inviolables que le son inherentes, uno de los fundamentos del orden político y de la paz social. El principio de libertad lleva consigo el reconocimiento de la libertad ideológica, religiosa y de culto (artº 16.1 de la Constitución). Esta libertad ideológica, religiosa y de culto debe ser garantizada no sólo en su titularidad, sino también en su ejercicio concreto, pues el artículo 9.2 de la Constitución dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. A su vez, el principio de igualdad comporta el reconocimiento del principio de no confesionalidad del Estado o de laicidad (artº 16.3 de la Constitución), en cuanto que el Estado no puede hacer suya ninguna confesión, pues de hacerlo estaría tratando desigualmente a los sujetos que creen en una confesión concreta con respecto a los que creen en otras o, simplemente, no creen. Es, precisamente, el reconocimiento constitucional del derecho fundamental de libertad religiosa y del principio de laicidad lo que lleva a la necesidad de reconocer el principio

<sup>11</sup> El artículo 16.1 establece: *Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público por la ley.*

<sup>12</sup> El artículo 16.3 de la Constitución dispone lo siguiente: *Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.*

de cooperación con las confesiones religiosas.<sup>13</sup> Al ser el Estado en esta materia incompetente por el principio de laicidad, incluso constitucionalmente, viene obligado a buscar la cooperación con las confesiones religiosas, para que éstas sean las que, con la colaboración del Estado, puedan llegar a hacer posible la realización práctica del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos. La sociología de las religiones nos demuestra que este derecho fundamental se realiza, en la práctica, a través de la pertenencia o la participación en una confesión religiosa, lo que hace inevitable la colaboración del Estado con las confesiones religiosas para hacer posible, en última instancia, tal derecho.

## 2.3. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980

Es esta una ley “principalista”, que forma parte del bloque de constitucionalidad. Se trata de una norma de carácter muy general que desarrolla lo que podríamos denominar principios esenciales con respecto al derecho fundamental de libertad religiosa. En el artículo 1 se declara que el Estado garantiza el derecho fundamental de libertad religiosa de acuerdo con lo establecido en esa ley (artº 1.1), que las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley (artº 1.2), y que ninguna confesión tendrá carácter estatal (artº 1.3).

A continuación la LOLR regula el alcance y contenido del derecho (artº 2) y los límites de su ejercicio (artº 3.1), para concretarse después el ámbito de protección de la ley, que excluye *las actividades, finalidades y Entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o la difusión de valores humanísticos o espirituales u otros fines análogos ajenos a lo religioso* (artº 3.2). Más adelante se regula el reconocimiento de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas tras su inscripción en el correspondiente registro (artº 5) y la autonomía organizativa de las mismas, así como su capacidad de crear y fomentar, asociaciones, fundaciones e instituciones (artº 6.2). Asimismo se regula la posibilidad de que el Estado establezca acuerdos o convenios de cooperación con confesiones y comunidades religiosas inscritas que, por su ámbito o número de creyentes, hayan alcanzado notorio arraigo en España (artº 7).

<sup>13</sup> Cf. J. JIMÉNEZ ESCOBAR (2002) *Los beneficios fiscales de la Iglesia católica. Negociación, fundamento y alcance*, Bilbao-Córdoba, Desclée de Brouwer – ETEA, pp. 179–191.

### 3. Los cambios de los últimos treinta años en el ejercicio de la libertad religiosa

#### 3.1. De un modelo normativo confesional a otro pluriconfesional

Nos referimos tan sólo a dos de los acontecimientos más significativos que ponen de manifiesto el tránsito a este modelo normativo. El primero de ellos es la firma en 1992 de los Acuerdos de cooperación con otras confesiones distintas de la católica<sup>14</sup>. Estos acuerdos sirvieron como marco para convenios de distinta naturaleza sobre enseñanza religiosa, obligaciones fiscales, asistencia jurídica en el ejército, etc. Es una consecuencia del principio constitucional de cooperación y supone transitar por la senda "pacticia" en la regulación de las cuestiones que afectan al derecho fundamental de libertad religiosa con confesiones de notorio arraigo. De esta forma, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa se constituye en una ley marco para todas las confesiones, siendo regulados aspectos concretos del ejercicio de ese derecho a través de las mencionadas normas "pacticias" (acuerdos con las diferentes confesiones o comunidades, incluida la católica). Esto responde a un esquema lógico, en el que al Estado le corresponde fijar el marco general, a través del bloque de constitucionalidad (Constitución y ley orgánica) y, dado el carácter aconfesional del mismo, con la consiguiente incompetencia en materia religiosa, colabora con las confesiones religiosas en las medidas concretas que posibilitan el ejercicio y desarrollo pleno del derecho.

El segundo de los acontecimientos se ha producido en la primera legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero, al crearse por acuerdo del consejo de ministros de 15 de octubre de 2004 la *Fundación Pluralismo y Convivencia*, de iniciativa gubernamental, para apoyar económicamente a las distintas confesiones religiosas minoritarias y distribuir ayudas estatales a las mismas. Se trataría de facilitar el desarrollo del derecho fundamental de libertad religiosa para estas confesiones minoritarias.

#### 3.2. La articulación política y legislativa del pluralismo religioso y axiológico

Este aspecto tiene incidencia sobre el ejercicio de la libertad religiosa. En él intervienen tres tipos de factores: sociológicos (el cambio de valores en la modernidad tar-

<sup>14</sup> Leyes 24/92, 25/92 y 26/92 de 10-XI-1992, referentes a las comunidades evangélica, israelita y musulmana.

ría), ideológicos (el papel de la religión en el debate público) y de estrategia política (la necesidad de diferenciación entre los grandes partidos de izquierda y derecha).

Es un hecho que en España se ha producido, al igual que en el resto de Europa, una mutación importante en los valores sociales predominantes: un fuerte individualismo, la prevalencia, en muchas ocasiones, de lo emotivo sobre lo racional, y como consecuencia de ambas cosas, de lo estético sobre lo ético. Por otra parte, está creciendo de facto una cultura predominantemente consumista, materialista e inmanentista, en la que valores espirituales y trascendentes quedan en muchas ocasiones desplazados de los proyectos vitales de los individuos o pierden bastante significación para los mismos. Todo esto ha contribuido a una creciente indiferencia hacia lo religioso en amplios sectores de la población española.

Jürgen Habermas ha puesto de manifiesto claramente la problemática del papel de la religión en el espacio público. Para este ilustre filósofo de nuestro tiempo debe existir un respeto positivo hacia las personas y modos de vida que claramente extraen su integridad y autenticidad de sus convicciones religiosas, un respeto que se convierte en *una actitud dispuesta al aprendizaje*. La religión debe abandonar la pretensión de monopolizar la interpretación, pero no debe renunciar a conectar de modo interno el *éthos* de la comunidad religiosa con *el ordenamiento jurídico universalista y la moral social igualitaria*. Esta *expectación normativa* del Estado liberal convergería así con los intereses propios de las comunidades religiosas, en la medida que éstas pueden así ejercer un influjo en la opinión pública y en la sociedad en su conjunto<sup>15</sup>, y reclama de los no creyentes que, si quieren dialogar con las comunidades religiosas, les reconozcan *un estado epistémico no totalmente irracional*. Este esfuerzo, que se exigiría en paralelo a los creyentes religiosos y a los no creyentes, sitúa al Estado y a su autoridad en una posición de imparcialidad ideológica que garantiza las mismas libertades éticas para todos los ciudadanos y es incompatible con la generalización política de una visión del mundo secularista, de manera que los ciudadanos secularizados *no deben negarles en principio a las visiones del mundo religiosas un potencial de verdad, ni negarles a sus conciudadanos creyentes el derecho a hacer aportaciones a los debates públicos*.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Cfr. A. CORTINA (2001) *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Trotta, Madrid, especialmente pp. 133-182.

<sup>16</sup> Habermas no sólo reclama el respeto a la intervención en la vida pública de los grupos religiosos, sino que va más allá, al considerar que para el Estado es conveniente y necesario este tipo de aportaciones: el Estado constitucional democrático exige al individuo un mayor compromiso en la medida en que éste asume el papel de autor del derecho, en cuanto ciudadano, es decir, en la medida en que este ciudadano funda en sí mismo el Estado constitucional que, por eso mismo, pasa a ser un orden

Adoptar posturas laicistas que en definitiva acaban siendo excluyentes por partir de una identificación irreal entre Estado y sociedad, es el resultado, no siempre pretendido, de una secularización extrema que descarrila. A veces esta exclusión llega a la ofensa o marginación en el espacio público de los grupos creyentes por el simple hecho de serlo. En efecto, el Estado es laico, pero la sociedad no lo es. Aquél no puede prescindir de parte de la sociedad en cuanto al papel, que como Estado democrático, le corresponde llevar a cabo en la articulación de los valores de la sociedad.

En relación con la estrategia política es ya un lugar común para la opinión pública que, sobre todo en los últimos veinte años, en Europa un gobierno de izquierdas para diferenciarse de un gobierno de derechas casi sólo puede cambiar aspectos culturales, pues existe un consenso básico compartido sobre el modelo socio-económico, aunque haya lógicos matices. Sin embargo, tanto por la emergencia del sujeto individual que cuestiona el paradigma de la modernidad ilustrada<sup>17</sup>, como por el agotamiento de las propuestas emancipatorias de la izquierda o las neoliberales de la derecha, los cambios en el terreno cultural (el religioso lo es estrictamente, aunque con un gran potencial simbólico) son especialmente propicios para escenificar el “clivage” entre izquierda y derecha. Desde la entrada de España en la Unión Europea, entonces CEE, las políticas de gobiernos de ambas posiciones han puesto de manifiesto esta exclusividad cultural en la resolución de la diferencia política: los cambios vistos en clave de emancipación, de progreso.

socio-político autofundado. Esta carencia de referencia externa en la fundación de un orden político, por el contrario, va unida a un intenso y generoso interés no sólo en provecho propio, sino en el bien común. La carencia en que vive el ciudadano secular conlleva un “mayor esfuerzo motivacional”, imposible de imponer por vía legal, un esfuerzo unido a las virtudes políticas que son esenciales para la existencia de una democracia. El estatus de ciudadano, concluye Habermas, se halla inserto en una sociedad civil que se nutre de fuentes prepolíticas, es decir espontáneas. En muchas discusiones políticas se juzga, de hecho, la *interpretación correcta* de los principios constitucionales, o dicho de otra forma, se dialoga a partir de los principios de justicia que *encuentran acomodo en el entramado, más denso, de las orientaciones de valor culturales*. En opinión de Habermas, para poder recuperar, con alguna esperanza de éxito, la solidaridad social en la vida del Estado constitucional, a éste le conviene, por su propio interés, *tratar de modo respetuoso a todas las fuentes culturales de las que se nutre la conciencia normativa y la solidaridad de los ciudadanos*. Cf. HABERMAS, J. y RATZINGER, J (2005) “Diálogo entre la razón y la fe” en *La Vanguardia*, 1-V-2005, pp. 26-29; cf., también “Les fondements pré-politiques de l’État démocrate”: *Esprit* (2004) julio, así como HABERMAS, J. y RATZINGER, J (2006), *Dialéctica de la secularización: sobre la razón y la religión*, Madrid, Encuentro. Se trató de un coloquio entre ambos celebrado el 19 de enero de 2004 en la Academia Católica de Munich. Un análisis más amplio del debate en J. M. MARGENAT (2006) “Laicidad y creencia religiosa en una sociedad democrática”, en FEITO, Lydia (ed.) (2006) *Encuentros y tensiones entre ideologías*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas – Asociación interdisciplinar “José de Acosta” (ASINJA), pp. 77-101.

<sup>17</sup> Cfr. A. TOURAINE (2005) *Un nuevo paradigma para el mundo de hoy*, Barcelona, Paidós, pp. 129-179.

La necesidad de diferenciación ha llevado a que en nuestro país, en los últimos años, el partido en el gobierno haya esgrimido como elemento de diferenciación la bandera en el pretendido progreso en los derechos individuales. A ello se ha unido también la polémica suscitada con la asignatura educación para la ciudadanía que ha provocado importantes tensiones políticas y sociales.<sup>18</sup>

Estas importantes modificaciones legislativas afectan no sólo a intereses de grupos sociales, sino que se refieren a cuestiones fronterizas, no siempre suficientemente clarificadas o iluminadas desde el debate ético-filosófico; son cuestiones en las que los valores y las cosmovisiones se ven especialmente afectadas. Estas reformas legislativas vienen siendo aprobadas sin el deseable consenso de los dos partidos mayoritarios que representan a gran parte de la ciudadanía, por lo que la articulación de los valores de unos sectores y otros no queda suficientemente plasmada en la legislación promulgada. A ello se une cierta descalificación y desconsideración de los argumentos que desde los grupos religiosos se aportan al debate público, así como la incapacidad de los sectores más tradicionales de éstos en intervenir en este debate desde instancias y argumentaciones propias de la ciudadanía, con un lenguaje más secular y propio de la ética cívica, aunque esté en última instancia inspirado por la moral propia de la confesión religiosa. Estos hechos que acabamos de evocar nos ayudan a entender lo ocurrido en España en estos últimos dos años. En este contexto de confrontación es en el que se está planteando la necesidad de la reforma de la LOLR.

Todo esto se realiza en un ambiente social en el que gran parte de la población se inhibe de estos debates por la indiferencia religiosa. Las cuestiones quedan reducidas a posiciones que se sitúan en muchos casos de forma extrema. Muchos ciudadanos observan con perplejidad y desconcierto el fragor e intensidad de los intercambios de opiniones a través de los medios de comunicación social. Sólo la polarización extrema y la indeferencia permiten a veces ciertos cambios legales que en una sociedad más madura exigirían amplios consensos normativos entre los actores sociales más centrales. A veces parece que retorna con fuerza en la opinión pública la vieja contraposición entre clericales y anticlericales, aunque sea bajo otras formas que creíamos superadas por ser, en cualquier caso, más propias del siglo XIX que del nuestro<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Sobre el tema hicimos un comentario editorial, “Ciudadanía y educación: desafíos, incógnitas, posibilidades”: *Revista de Fomento Social* 62 (2007) 151-177.

<sup>19</sup> Un buen ejemplo de esta confrontación ha sido la reacción laicista de la Conferencia del PSOE, celebrada en la primavera de 2008, tras la victoria electoral socialista, como respuesta, según autorizados analistas del área socialista, a la “movida” episcopal madrileña del 30 de diciembre de 2007 con ocasión de la jornada eclesial de la familia.

Consideramos que el Estado no puede descalificar ni ignorar por principio las opciones y cosmovisiones que derivan de la sociedad y de los grupos que forman parte de ella, cuando estos se expresan a través de los canales propios de ex-

En estas espirales de reacciones no es fácil casi nunca señalar dónde empieza una provocación, ni cuál es la reacción. Intentemos, sin pretender dirimir quién empezó primero, recordar algunos hechos que se han sucedido en el tiempo. Ante algunas de las primeras iniciativas legislativas del PSOE tras la victoria electoral de 2004, hubo una fuerte reacción de algunos sectores de la jerarquía eclesial, incluso con movilizaciones en la calle, particularmente ante tres cambios legislativos: los que modificaban el código civil en cuanto a la concepción del matrimonio y en cuanto a su disolución, y la introducción de la formación escolar de educación para la ciudadanía.

El intento de un sector del PSOE de interpretar en sentido laicista esta nueva “educación para la ciudadanía” con el *Manifiesto por la Laicidad*, publicado en Málaga el 6 de diciembre de 2007, tuvo un significado limitado, pero no dejó de llamar la atención sobre una lucha de posiciones en el seno del propio partido, pues un grupo, el de los militantes cristianos del PSOE, respondió a dicho Manifiesto. Pueden verse en nuestra revista tanto el Manifiesto, como la reacción del arzobispo Sebastián Aguilar y la de los “Cristianos socialistas”. Cfr. *Revista de Fomento Social* 60 (2006) 645–665.

En otoño de ese mismo 2007 se habían producido un conjunto de reacciones de algunos sectores católicos que culminaron en las jornadas de la familia que desde hace unos años se celebran coincidiendo con el último domingo después de Navidad, pero que el 30 de diciembre supusieron un verdadero éxito de movilización mediática y de ocupación del espacio público en el centro de Madrid. En aquel otoño el gobierno había llevado a cabo una política de “apaciguamiento” bajo la dirección de la vicepresidenta M<sup>a</sup> Teresa Fernández de la Vega, que asistió a las canonizaciones de otoño de 2007 en Roma, coprotagonizada por el anterior nombramiento (2006) de Francisco Vázquez como embajador español cerca de la Santa Sede y las buenas relaciones con el nuncio en España, Manuel Monteiro de Castro (nuncio entre 2000 y 2009); este último ha declarado recientemente que las relaciones entre la Santa Sede y el gobierno español eran buenas, lo que era corroborado favorablemente por el cardenal Secretario de Estado, Tarsicio Bertone: *no hay contencioso pendiente ninguno*. La posición adoptada por el partido a principios de 2008 se interpreta por algunos analistas como la reacción legítima y comprensible ante la pretensión de parte de la jerarquía eclesial de “politizar” la pertenencia religiosa en la precampaña y campaña electoral de invierno de 2008. Lo que, en cualquier caso parece quedar claro es que la equilibrada resolución *Más laicidad para una mejor convivencia*, aprobada por el PSOE en su conferencia de enero de 2008, sólo se explica por un intento de pactar la posición entre el sector laicista del partido, reactivo ante lo que ellos interpretan como agresiva postura católica, y el sector moderado, partidario de evitar excesos ideológicos y de gobernar con apoyo social más amplio que incluya el de buena parte de la opinión pública católica.

Como es sabido el asunto de la laicidad no estaba incluido en el programa electoral del PSOE que se había comenzado a preparar en octubre de 2007. Un grupo, entre los que estaban alguno de los destacados juristas “eclesiasticistas” del PSOE, propone la revisión de los acuerdos del Estado con la Santa Sede. Sólo en enero aparecieron dos informaciones en prensa que sirvieron como detonante para incluir el tema en la conferencia política. *El Público* de 11-I-2008 propone la reforma de la ley y *El País* de 16-I-2008 propone la creación de un observatorio de la laicidad. En ese contexto inmediato, la corriente Izquierda socialista plantea 3 enmiendas: denuncia de los acuerdos, eliminación de las exenciones fiscales y revisión de la ley 7/1980 de libertad religiosa. La propuesta no es aprobada, pero consigue votos suficientes para pasar al pleno que aprueba la redacción consensuada muy moderada a la que nos estamos refiriendo.

presión de la ciudadanía: libertad de expresión, educación o manifestación. No parece en cambio pertinente que los actos de culto en espacios públicos puedan suponer, ni siquiera de forma indirecta, un cauce para la concreción, en aspectos político-legislativos, de la moral de cada confesión. Las confesiones, cuando salen a la arena pública, deben comportarse como ciudadanos y no como creyentes (está será su motivación última). Por ello, no es adecuado, en términos jurídico-políticos, utilizar los cauces específicos y exclusivos de las opciones creyentes, las formas específicamente religiosas de manifestarse, que son amparadas y tuteladas por el Estado en la medida en que lo sean en el marco de sus finalidades concretas: la expresión y manifestación comunitarias, en cuanto creyentes, de su relación con la transcendencia.

La relación de esto con la libertad religiosa es clara e inequívoca. Por una parte, excluir y descalificar a las opciones creyentes del debate público, a partir de sus opciones morales, supone desconocer que es inherente a toda confesión religiosa una moralidad que debe inspirar, animar y promover la opción de los creyentes, tanto en su vida personal como social. Si no se admite esto y la concepción de lo religioso se reduce específicamente a lo privado, ello supone, *de facto*, mutilar parte del ejercicio de la libertad religiosa que quedaría limitado a lo cultural y a la moral individual, no social. Nos parece que esta actitud no respetaría adecuadamente el derecho fundamental de libertad religiosa. A ello se añade que descalificar o prejuzgar negativamente las manifestaciones que puedan venir de ciertos ámbitos o grupos sociales que quieren intervenir como ciudadanos en la plaza pública, supondría atentar contra uno de los cimientos fundamentales del Estado español: su carácter democrático (*España se constituye en un Estado social y democrático...*).

Las actitudes que *a priori* descalifican a los argumentos procedentes de sectores confesionales, cuando éstos se realicen a través de los cauces adecuados y con un lenguaje comprensible para la mayoría de la ciudadanía, suponen que se resienta el Estado social (que pretende que los derechos se desarrollen de la forma más integral posible) y democrático (que postula la participación de la sociedad en la vida pública, más allá del derecho a participar a través del sufragio activo y pasivo).

### 3.3. La irrupción de nuevos grupos religioso-culturales demográficamente numerosos

La llegada masiva a nuestro país de población musulmana ha hecho que el Islam tenga una gran presencia social en nuestro país. Este hecho presenta varios desafíos a un Estado laico que pretende desarrollar el derecho fundamental de

libertad religiosa de todos sus ciudadanos. Estos desafíos se presentan en varios órdenes: el marco jurídico-político en que se desarrolla la libertad religiosa en nuestro país, y ciertos límites existentes en el ejercicio de este derecho (Constitución, artº 16.1 y LOLR, artº 3.1).

El Islam es una religión que configura todos los aspectos de la vida de sus fieles, en todas sus dimensiones. Lo personal y lo social aparecen iluminados con gran fuerza por la religión en los países de tradición musulmana de los que proceden muchos de los inmigrantes llegados a España. Religión, derecho y política aparecen, en multitud de ocasiones, ligados por vínculos muy estrechos, y la libertad religiosa en dichos países no aparece, ni mucho menos, con un nivel de desarrollo similar al que existe en los países de Europa y América. Por lo que sabemos, la propia confesión musulmana no ha reflexionado con el nivel de profundidad que lo han hecho otras confesiones sobre el fundamento y alcance de la libertad religiosa.

Todo esto plantea algunos retos importantes para el Estado laico, pues los ciudadanos de religión musulmana procedentes de países donde imperan los caracteres político-jurídicos reseñados, deberán ejercer su derecho de la libertad religiosa en un entorno social, político y jurídico muy diferente. El Estado debe cooperar para que estos ciudadanos puedan desarrollar este derecho de tal forma que puedan percibir su integración real en la sociedad de acogida, de forma que no lleguen a aislarse en comunidades cerradas que vivan de espaldas a la sociedad. El desafío consiste en evitar cierta bipolarización entre sentirse creyente o ciudadano. El dilema entre ambas posiciones sería un falso dilema. El horizonte debe ser que se consideren ciudadanos creyentes, para lo que deben poder intervenir, desde sus planteamientos, en los debates públicos, debiendo facilitarse dichas intervenciones.

Por otro lado, la comparación entre el rol social de la mujer en las sociedades de tradición musulmana y el que se promueve y trata de potenciar en los países de acogida se ha planteado, en ocasiones, como una confrontación entre el respeto a los derechos humanos (uno de los límites al ejercicio de la libertad religiosa) y las prescripciones de la propia confesión. Entendemos que en este punto se deberá ser muy cuidadoso en las intervenciones por parte de los poderes públicos, para no dar pie a que se planteen falsos o aparentes dilemas a los que son muy dados los medios de comunicación social. No será fácil por ello adoptar decisiones de carácter general, las propias del derecho, sino que, probablemente, habrá que afrontar estas cuestiones, si llegase a plantearse alguna contradicción, desde planteamientos más poliédricos con medidas de muy diversa índole. En todo caso, no debemos ignorar la gravedad de ciertas situaciones extremas in-

compatibles con nuestras tradiciones democráticas y nuestra concepción de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere a la posición social y cultural de la mujer y, por otra parte, sería conveniente promover que en los medios de comunicación social no se aborden estos temas con una simpleza que pueda desenfocar y confundir a importantes sectores de la población.

Finalmente, el riesgo real, no sólo imaginado, aun cuando haya también algo de esto último, del fundamentalismo latente en el "yihaddismo" islamista y sus posibles apoyos en partes muy minoritarias de la población musulmana supone también un importante reto. No es descabellado pensar que esto pueda generar en algunos cierta desconfianza respecto a los ciudadanos de confesión musulmana. Si se vislumbrase cualquier tendencia en este sentido, debe ser rápidamente deslegitimada desde diversas instancias. La educación ciudadana, el conocimiento de las otras confesiones y la convivencia real, contribuirán a mitigar o atajar estas hipotéticas tendencias. Ello no impide que los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado deban identificar aquellas desviaciones en la confesionalidad que pueden llevar a que el orden público pueda verse transgredido, pues éste constituye un límite claro e inequívoco al ejercicio de este derecho.

Tampoco queremos excluir *a priori* de esta severa apreciación sobre el respeto del orden público las posibles desviaciones de ciertos sectores integristas que puedan parecer en el catolicismo o en otras confesiones.

La sociedad tiene que estar alerta ante la incompatibilidad entre el *éthos* democrático y ciertas prácticas regresivas o manipuladoras de la dignidad humana como aquellas a las que hemos aludido.

### 3.4. La concepción de las actividades benéficas y asistenciales de los grupos religiosos

Es frecuente que se produzca una reducción de lo religioso circunscribiéndolo a lo cultural o relacionado con las creencias que ha dificultado el acceso de instituciones benéficas, etc., creadas por confesiones religiosas, al correspondiente registro público. En la dimensión religiosa, sin embargo, el aspecto vinculado a la moral de la confesión tiene una relevancia muy significativa, tal y como reconocen hoy las ciencias de las religiones. La llamada a la acción desde determinados postulados morales que orientan la conducta, ha dado lugar en la mayoría de las confesiones religiosas a obras benéficas y asistenciales de los más diversos tipos.

Hay actividades que en sí mismas, por su propia naturaleza, son inequívocamente religiosas (el culto por ejemplo, que sólo tiene sentido en el ámbito de la creencia religiosa). Sin embargo, hay otras actividades que no tienen constitutivamente ese carácter, pero que se pueden realizar con fines religiosos, ya que se trata de actividades muy adecuadas para desarrollar la dimensión moral propia a toda confesión: sanidad, educación o asistencia social, etc. El fin de la actividad lo pone el agente, por lo no se puede colegir que sólo existe motivación religiosa en las actividades claramente religiosas como son el culto o la difusión de las creencias.

Resulta muy clarificador a este respecto observar cómo en textos de naturaleza internacional, se considera a las actividades benéficas y asistenciales comprendidas dentro del concepto de lo religioso. Así, en la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981, se encuentra una muestra muy clara del reconocimiento de la libertad de fundar y mantener instituciones benéfico-asistenciales como manifestación del derecho de libertad religiosa.

#### 4. Algunas orientaciones ante los cambios acaecidos

##### 4.1. Sobre la necesidad de una nueva ley de libertad religiosa y sus presupuestos

Consideramos que los cambios señalados no requieren, necesariamente, una nueva ley de libertad religiosa. Como hemos expuesto con anterioridad, la ley vigente es una ley de principios, que puede ser perfectamente interpretada, aplicada y desarrollada para afrontar los desafíos que el ejercicio del derecho plantea en España en estos momentos. En el apartado siguiente nos referiremos a algunas de las medidas que podrían adoptarse.

En cualquier caso, consideramos que toda posible modificación o sustitución de la LOLR, que forma parte del bloque de constitucionalidad, precisa realizarse desde unas bases muy sólidas y, necesariamente, consensuadas en lo político y en lo técnico-jurídico.

Sería recomendable también que, al igual que ocurre con cualquier proyecto legislativo, en su fase de difusión pública, se recabase la opinión de las confesiones religiosas, como suele hacerse con los proyectos legislativos que afectan a grupos concretos de la población.

Asimismo una materia tan importante y sensible como ésta debe regularse desde categorías jurídicas bien asentadas histórica y jurídicamente. Hay cuestiones en las que constituye un requerimiento indispensable la prudencia legislativa, procurando deambular por “tierra firme” y bien asentada. Hacemos mención a este aspecto porque, en ciertas ocasiones, ha circulado en ámbitos políticos o académicos el deseo de regular el derecho de libertad religiosa en el marco de una ley de creencias y convicciones.<sup>20</sup> Este enfoque es minoritario en el ámbito académico y en nuestro contexto cultural, y supone una ruptura en la evolución y desarrollo de las instituciones jurídicas en nuestro país.

Sin entrar ahora en un análisis de técnica jurídica, los contenidos del derecho de libertad religiosa aparecen mucho más claros y nítidos que los que corresponden al ámbito de las convicciones, que presentan perfiles más difusos y ambiguos. Asimismo, el ejercicio de este derecho presenta unos caracteres muy diferentes, pues la dimensión grupal y comunitaria presenta una importancia y naturaleza que no concurre en el ejercicio de las convicciones no creyentes religiosas. Finalmente, la relación con la transcendencia, a través de los actos de culto, otorga también unas particularidades específicas a este derecho.

El hecho de que las creencias o convicciones puedan derivar de la libertad de conciencia no justifica que la regulación del derecho deba hacerse desde unos moldes y esquemas unitarios. Hay muchos derechos que derivan de la libertad, sin que por ello deban regularse y desarrollarse desde unos esquemas únicos. Menos comprensible aún resultaría que se pudiese entender que la libertad religiosa puede ser una derivación de la libertad ideológica, como, a veces, se ha postulado. Lo religioso no se circunscribe exclusivamente a lo ideológico, y considerar la religión como una manifestación más de las ideologías representaría una reducción del fenómeno religioso que no se ajusta a la realidad de los hechos. Por ello los constituyentes españoles distinguieron con nitidez en el artículo 16 entre la libertad ideológica y la religiosa.

##### 4.2. Algunas sugerencias para la actuación de los poderes públicos

Transitar hacia un desarrollo integral del derecho de libertad religiosa requiere, por una parte, reconocer realmente que la dimensión moral inherente a cualquier confesión religiosa se traduce en la libertad de opinar, de educar y de intervenir, a partir de las propias convicciones, en la vida pública. Este tipo de intervencio-

<sup>20</sup> Cfr. J. LORENZO (2009) *Vida Nueva*, nº 2.676, 26-IX a 2-X-2009, p. 30.

nes, a través de los cauces propios que tienen los ciudadanos para intervenir en el espacio público, se debe hacer desde los instrumentos específicamente previstos para este desarrollo: la libertad de expresión (en cualquier medio de comunicación), de manifestación o de educación (en cualquiera de sus ámbitos y niveles). La regulación de la forma de realizar la actividad corresponderá a esquemas de derecho general y no del derecho especial propio de la libertad religiosa.

La libertad de culto en el ámbito del espacio público, no así en los templos y otros lugares de culto, no debe ser utilizada para participar en ese tipo de debates, pues su objeto, en virtud del cual es tutelada por el ordenamiento, es otro.

Por otra parte, se precisa una comprensión de lo religioso que no se limite al culto o la divulgación de las creencias, puesto que la dimensión moral de lo religioso lleva al compromiso a través de obras de beneficencia, educación, asistencia social, médica u hospitalaria. En este caso, aunque la actividad no es en sí misma religiosa, la motivación del agente sí puede serlo y se desarrolla como una manifestación de su libertad religiosa. Por eso sería conveniente facilitar el acceso al registro de entidades religiosas a aquellas configuradas conforme a los esquemas propios de cada confesión (de Derecho Canónico por ejemplo) para poder realizar estas actividades. La libertad religiosa supone también respetar la forma en que se autoorganizan los miembros de esa confesión, y no someterlos a esquemas jurídicos diseñados por el Estado que no en todos los casos se acomodan a la confesión. Esto podría resolverse modificando o reinterpretando normativa de segundo nivel.

Orientar y colaborar activamente en un *marco de pluriconfesionalidad* es el reto principal con respecto a ciudadanos educados en tradiciones musulmanas en los que el ejercicio del derecho suele realizarse en marcos culturales uniformes. La colaboración activa, la educación a todos los ciudadanos, tanto los de ese credo como el resto de la población, y la promoción de la participación activa y pasiva de estos grupos en los espacios propios de la ciudadanía son esenciales. Esta colaboración posibilitará un desarrollo del derecho de libertad religiosa de estos ciudadanos en armonía con el entorno cultural y jurídico en que se desarrolla, en lugar de que se haga de espaldas al mismo.

Apoyar a los *grupos religiosos minoritarios* es una tarea prioritaria para el Estado social, que debe contribuir al desarrollo más integral posible de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Cuanto más pequeño y aislado es un grupo religioso, más dificultades puede encontrar para hacer posible el desarrollo del derecho de libertad religiosa de sus miembros. La *Fundación Pluralismo y Convivencia*

creada a iniciativa gubernamental en 2004 probablemente pretenda caminar en esa senda. Pero nos parece que la posibilidad de convenios de colaboración debe extenderse también a las confesiones minoritarias como una forma más ordinaria de colaboración con las confesiones. Para ello, será preciso reinterpretar el alcance de notorio arraigo que contiene la LOLR o desarrollar su contenido en términos más generosos. Si esto no es suficiente, habría que plantearse analizar la conveniencia de modificar la Ley Orgánica en este punto.

En el tema de los *símbolos religiosos* todos, especialmente los poderes públicos, debemos actuar con prudencia. Decíamos al principio de este editorial que en los países con modelos cooperativos (antes concordatarios) seguían subsistiendo en el espacio público símbolos religiosos. Nos encontramos ante un tema delicado, pues los símbolos, como pocas cosas, conectan con las emociones y sentimientos, siendo un tema propicio para que con cierta facilidad se puedan producir posturas enconadas. Por otra parte, nos encontramos en un país que no ha sido especialmente habilidoso en lo que se refiere a la utilización de los símbolos propios; la identificación que hasta no hace mucho se ha realizado con ciertas ideologías políticas en los casos en los que las personas utilizaban de modos diversos la enseña nacional es una prueba de ello; la desazón que provoca en algunos que tengamos un himno carente de letra es otro caso. Finalmente, los símbolos religiosos traducen no sólo sentimientos identitarios con una confesión, sino que también son manifestaciones culturales y artísticas. Por todo ello, las posibles medidas que, en aras de la laicidad o aconfesionalidad, puedan tener lugar con respecto a los símbolos deberán partir de la prudencia, valorándose caso por caso el carácter o naturaleza que predominantemente tiene el símbolo (religioso, artístico, de identificación cultural), y cómo, en cada caso, se podría ver resentido el principio de aconfesionalidad. Hay que partir además del hecho de que, aunque en los edificios públicos la identificación con el Estado puede ser muy grande, en los espacios públicos como calles, plazas y otros, la identificación no tiene por qué ser tan intensa, en tanto que son también espacios sociales<sup>21</sup>.

Todas las medidas que acabamos de enunciar se enmarcarían en una concepción de un Estado con laicidad integral, a la que nos referimos en la conclusión.

<sup>21</sup> Parece muy acertada la Resolución de la Conferencia del PSOE de primavera de 2008, en la que se afirma, en relación con cuestiones como ésta, que las actuaciones deben realizarse *de acuerdo al sentir general de la ciudadanía, pues no es propósito de los socialistas actuar por imperativo legal sino dirigir y acompañar esta evolución de la sociedad española*.

## 5. Conclusión: hacia una laicidad integral

Concluimos nuestro comentario proponiendo como marco para un posible nuevo modelo normativo una laicidad entendida integralmente, como propone nuestra Constitución. La laicidad que algunos llaman inclusiva, incluyente y, aun otros, positiva,<sup>22</sup> también puede ser denominada *laicidad integral*. En primer lugar, la *laicidad integral* implica apertura a una antropología no reductora, una visión humanista integral en que la persona es considerada en todas sus necesidades expresivas o dimensiones, incluida la apertura a la trascendencia.<sup>23</sup> Una *laicidad integral* es asimismo integradora de la pluralidad de confesiones realmente existente. Finalmente, la *laicidad integral* es integradora en cuanto reconoce también todas las dimensiones que tiene el derecho de libertad religiosa, tanto la cultural, la de creencia, la axiológica o moral, aceptando su proyección en la vida social (beneficencia, sanidad, educación), política (opinión ciudadana y de los grupos en que se integra) y cultural (presencia artística, literaria, etc.).

En suma, apostamos por una relectura positiva, creativa y abierta de nuestra laicidad constitucional que entendemos una *laicidad integral*. Desde la concepción cristiana que inspira nuestra revista creemos que esta laicidad abierta a la concepción trascendente de la persona es cívicamente válida y teológicamente legítima. Este humanismo integral de tradición personalista puede inspirar todas nuestras políticas de desarrollo del derecho fundamental a la libertad religiosa así como nuestra reflexión sobre una concepción humanista y solidaria de la libertad religiosa.

La versión inglesa del editorial está disponible en la página de la revista [www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es). Se puede acceder tanto al texto castellano como a la versión en inglés desde la aparición del número.

<sup>22</sup> Expresión usada en los últimos tiempos tanto por el Papa como por el presidente francés Sarkozy.

<sup>23</sup> En su última encíclica *Caritas in veritate* de 29-VI-2009, Benedicto XVI se ha referido a esta concepción humanista, citando las palabras de Pablo VI en *Populorum progressio* (1967): *No hay, pues, más que un humanismo verdadero que se abre al Absoluto en el reconocimiento de una vocación que da la idea verdadera de la vida humana*. En ese humanismo integral se basa un desarrollo humano integral como el que propone el Papa (*Caritas in veritate*, nn. 17 y 19).

## ESTUDIOS

### Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores<sup>1</sup>

Pedro Caldentey del Pozo<sup>2</sup>

**Palabras clave:** Centroamérica, Integración centroamericana, SICA, Desarrollo regional.

**Key words:** Central America, Central American Integration, SICA, Regional Development.

**Mots clés:** Amérique Centrale, Intégration centroamericaine, SICA, Développement régional.

#### 1. El renovado impulso de la integración centroamericana

La integración centroamericana es hoy una realidad confusa pero vibrante. Frente a la sensación de crisis y de cambio de fundamentos que transmiten los procesos latinoamericanos de integración, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>3</sup> exhibe un notable dinamismo del que son buenos síntomas la revisión y

<sup>1</sup> Una versión preliminar del presente texto aparecerá publicada en el libro: P. CALDENTEY y J. J. ROMERO (Editores), (2009), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada* (Capítulo 7). San Salvador, Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).

<sup>2</sup> El autor es doctor en Ciencias Económicas. Profesor de economía aplicada e investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. En la actualidad es Asesor principal del Fondo España-SICA con sede en la Secretaría general del SICA en El Salvador.

<sup>3</sup> *Nota del Consejo de Redacción:* el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque Belice y Panamá no participan en el proceso de formación de la Unión Aduanera (casi terminada). Además existen las categorías de Estados asociados y observadores. Es la integración más antigua de América Latina; con posterioridad

funcionamiento de determinados mecanismos institucionales, la pertinencia y los procesos de elaboración de las estrategias y políticas regionales en ámbitos específicos del desarrollo regional o los diversos esquemas de intervención regional que la cooperación internacional define a su alrededor.

Sin duda, este buen momento convive con problemas tradicionales del SICA en las últimas décadas como la dispersión institucional, las dudas sobre la voluntad política de los Estados centroamericanos de convertir el proceso regional en un marco de políticas de desarrollo y la desmesura de su agenda. Pero se puede afirmar que la integración centroamericana vive hoy momentos de un dinamismo que se aproxima a los que facilitaron su reactivación a principios de los años noventa conforme los conflictos políticos y militares de los ochenta cedían fuerza y protagonismo.

En análisis centrados sobre los problemas institucionales del SICA y realizados en los primeros momentos de esta etapa de renovada vitalidad de la integración centroamericana, definíamos los siguientes factores críticos en su desarrollo<sup>4</sup>:

1. La integración centroamericana se sitúa a medio camino entre lo intergubernamental y lo comunitario.
2. Las agendas nacionales y la agenda regional no consiguen articularse; las instituciones y los procesos que éstas desarrollan pueden constituir el elemento articulador de los intereses regionales, nacionales y de la sociedad civil.
3. El problema principal es que la dinámica de la integración regional está desvinculada de los procesos y de los actores estratégicos en la región, y no está respaldada por mecanismos institucionalizados de toma de decisiones.
4. La solución parece ser la mejora del proceso de toma de decisiones y su aplicación efectiva mediante el reforzamiento de las capacidades institucionales y la implicación de la sociedad civil.

se crearon la Comunidad Andina (inicialmente formada por Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador y hoy en crisis por diversos motivos), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay; de evolución incierta). En todo este texto se utiliza el término "regional" como "conjunto de países", a diferencia del uso del término en la Unión Europea para referirse a unidades geográficas subnacionales.

<sup>4</sup> CALDENTEY (2004).

Estos factores críticos siguen vigentes pero han experimentado cambios importantes. Como veremos más adelante al referirnos a los aspectos institucionales de la integración, elementos como la Comisión *ad hoc* para la reforma institucional y el Programa de apoyo a la integración regional centroamericana (PAIRCA) de la Unión Europea se han combinado con la decisión de los gobiernos centroamericanos y de la cooperación internacional de concederle una creciente prioridad al ámbito regional. Evidentemente, este impulso se ha visto muy reforzado por el interés generado, sobredimensionado o no, por factores de política exterior tan relevantes como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea o el Acuerdo de Libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (RD-CAFTA<sup>5</sup>).

Los avances institucionales han sido muy importantes en el proceso de toma de decisiones, que es ahora algo más ordenado y transparente. También se aprecia una creciente conexión de las agendas nacionales y la regional que es más evidente en unos sectores y ámbitos que en otros. No cabe duda, por ejemplo, de la importancia creciente del mercado centroamericano, que es una realidad evidente gracias a algunos factores relacionados con la integración y a otros que no tienen nada que ver con ella sino con otras fuerzas e intereses de los sectores empresariales y las economías centroamericanas.

No ha habido avances en el tránsito de lo intergubernamental a lo comunitario. Estos primeros años del SICA, tras los nuevos tratados de los 90, se caracterizaron por la aspiración de construir un proceso comunitario de integración. Una aspiración evidente al analizar los tratados centroamericanos o el desarrollo institucional de la integración que se veía, sin embargo, continua y reiteradamente enfrentada y relegada por la realidad de un proceso intergubernamental entre socios no dispuestos a compartir competencias.

Si nuestra tesis de una integración en marcha es cierta, ¿quiere eso decir que se ha resuelto esta contradicción entre el escenario comunitario y el escenario intergubernamental?

La respuesta es negativa. El único ámbito en el que se podría hablar de políticas verdaderamente comunitarias es la unión aduanera y, como veremos más adelante, su importancia tiene ya más efecto político que práctico. El resto del proceso centroamericano navega en aguas intergubernamentales, entre la cooperación

<sup>5</sup> Conocido así en la región pese a responder a las siglas en inglés del acuerdo según la perspectiva estadounidense (Central America Free Trade Agreement).

creciente y el protagonismo de las instituciones regionales en muchos ámbitos del desarrollo en la región.

El escenario no parece de tránsito sino estable. No hay muchos elementos que permitan afirmar que la intensa cooperación en algunos sectores se vaya a convertir en desarrollo conjunto de competencias o políticas comunitarias. Lo que sí se puede prever en los próximos años, si no irrumpen en la región catástrofes naturales ni liderazgos perniciosos<sup>6</sup>, es la tendencia a reforzar la cooperación política en un espacio regional creciente, con instituciones regionales legitimadas en su labor política y técnica, con esfuerzos financiados por la cooperación internacional y en un ámbito regional cada vez más relevante.

Pero este comportamiento de la integración centroamericana, más allá de sus características específicas, se apoya también en razones compartidas con otros procesos latinoamericanos.

## 2. El SICA ante los cambios de paradigmas en la integración latinoamericana

Señalábamos antes cómo se ha extendido una cierta sensación de pesimismo ante la evolución de los procesos latinoamericanos de integración. Varios factores lo explicarían: la prioridad limitada que le otorgan los gobiernos de izquierda moderada en la región; la distracción provocada por propuestas como el ALBA<sup>7</sup>; la propia crisis de los procesos que se muestran incapaces de consolidarse; y la dificultad de hacerlo en medio de la continua promoción interna y externa de acuerdos de libre comercio.

Sin embargo, junto a los factores que condicionan el entorno latinoamericano, se puede efectivamente afirmar que hay un cambio de paradigma en los procesos de integración que afecta de forma diferente a cada uno de ellos. Es evidente que el debate sobre integración en América Latina está ya muy lejos del antiguo dilema entre *libre comercio* y *proteccionismo* basado en el paradigma del regionalismo del siglo pasado. Ninguno de los acuerdos regionales de América

Latina tiene intenciones proteccionistas. Los procesos de integración aspiran a ser el marco promotor de una estrategia de desarrollo hacia fuera, y en ningún caso constituyen un freno a los acuerdos comerciales de los países de la región, ni siquiera cuando pudiera parecer deseable para garantizar uniones aduaneras efectivas.

El verdadero dilema se da hoy entre *libre comercio* e *integración regional*<sup>8</sup>. Por ello hay que preguntarse: ¿qué espacio existe para acuerdos de integración regional si las uniones aduaneras ven condicionada su lógica económica y limitada su viabilidad por acuerdos comerciales previos de los países que se integran? ¿Por qué integración puede optar Latinoamérica? ¿Debe ir más allá de un conjunto de compromisos comerciales entre los países de la región que ayude a acelerar la apertura y liberalización y a ir más allá de los acuerdos multilaterales?

La pregunta se ha hecho imprescindible en la región, aunque en algunos casos se mantiene una retórica confusa que complica la claridad conceptual en torno a los procesos de integración en América Latina y no ayuda a una mejor comprensión ni a su popularidad. La respuesta más común a esa pregunta ha sido la de abandonar la integración profunda contemplada en los nuevos tratados de los años noventa. Lo explicaba en el año 2001 con claridad Jaime Granados<sup>9</sup> desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y comentando el caso centroamericano:

*Todo esto hace pensar en la conformación de una integración comercial centroamericana de tercera generación, una integración que en cierta medida ha descartado el concepto de la integración profunda para adoptar un formato más pragmático, flexible y ajustado a las necesidades inmediatas de los países de la subregión. (...) Ha disminuido el ímpetu por avanzar hacia estadios más sofisticados de integración para enfocarse en el perfeccionamiento del estadio básico. De hecho, ya es más que evidente que ha habido un giro estratégico de parte de los países: se ha devuelto un paso y han concentrado la acción colectiva preponderantemente en el perfeccionamiento de una zona de libre comercio de bienes y servicios (...). Con ello, por el momento han hecho del mercado centroamericano un área de acción más de su política comercial. No es hoy Centroamérica, como lo fue en el pasado, el área fundamental de su proyección comercial exterior.*

<sup>8</sup> Dilema que se desarrolla en un entorno de gran complejidad muy bien ilustrado por la conocida imagen del "plato de espaguetis" (*spaghetti bowl*). Complejidad que tiene su origen en la proliferación de acuerdos comerciales promovida por el Consenso de Washington y en la confusión conceptual generada por el concepto de regionalismo abierto. Sin embargo, pese a la revisión crítica de ambos planteamientos, este escenario no parece estar en retroceso.

<sup>9</sup> GRANADOS (2001).

Ese escenario se completa con un segundo elemento y es la aplicación de la teoría de los bienes públicos a la integración regional, un planteamiento que ha ganado posiciones en América Latina. Se trata, en el fondo, de establecer unas áreas prioritarias de cooperación regional en las que concentrar la acción común para proveer de bienes públicos regionales. Devlin y Estevadeordal<sup>10</sup> han señalado al respecto algunos factores determinantes:

- Los acuerdos comerciales son eficaces promotores de esta cooperación.
- Es aconsejable escoger un número limitado de áreas prioritarias de cooperación y sólo ampliar la acción a otras cuando las primeras estén consolidadas.
- Las instituciones implicadas en la promoción de bienes públicos regionales deben ser fortalecidas.
- La financiación y evaluación son etapas críticas en la cooperación regional.

Se trata, por tanto, de un debate muy relevante para los procesos de integración y no exento de polémica. No es difícil adivinar tras estas propuestas algunos de los habituales argumentos –tan extendidos en entornos anglosajones– basados en la desconfianza sobre la factibilidad política y la eficiencia económica de los acuerdos de integración latinoamericanos. La novedad es que esos argumentos son, sin embargo, ahora adoptados por los tradicionales defensores de la integración aunque sea a partir de las esperanzas depositadas, por ejemplo, en la cooperación energética o en la construcción de infraestructuras y las fuentes de financiación originarias de la propia región.

¿Cómo se manifiesta este cambio de paradigma en la integración centroamericana? ¿Tiene que ver su actual dinamismo con la adopción de estos argumentos y con la liberación de los corsés ortodoxos de la integración tradicional?

<sup>10</sup> ESTEVADEORVAL ET AL (2004).

### 3. La evolución de la integración centroamericana en el período 1990–2008

Tras la experiencia de los años sesenta y setenta, y conforme se cerraban los conflictos político–militares acudiendo al ámbito regional como espacio propicio para la negociación, se abre paso en los primeros años noventa la llamada reestructuración y renovación de la integración centroamericana.

Las Reuniones de Presidentes de este ciclo de la integración comienzan con el proceso de Esquipulas centrado especialmente en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990 con la presencia de Daniel Ortega como presidente saliente y Violeta Barrios de Chamorro como presidenta entrante de Nicaragua, es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a los conflictos.

Desde entonces, las reuniones de Presidentes son el centro del proceso de integración centroamericano y su regularidad y contenidos se han convertido en el mejor termómetro de la salud de la integración. El cuadro 1 recoge las reuniones presidenciales celebradas desde la primera en Esquipulas. La información es relevante porque las fechas de celebración nos permiten establecer algunas etapas en su evolución reciente.

El cuadro sólo recoge las reuniones ordinarias y no las extraordinarias. Las primeras son reuniones semestrales contempladas en los tratados que mencionaremos a continuación. Las reuniones extraordinarias se convocan en función de visitas de mandatarios internacionales, con motivo del análisis de algún tema específico de suficiente calado (por ejemplo, la Cumbre de Cambio Climático de mayo de 2008 o la Reunión de febrero de 2008 para la reforma del Parlamento Centroamericano) o en contadas ocasiones con agendas similares y tan variadas como las Cumbres ordinarias.

La cronología de las Reuniones ordinarias permite retomar la periodificación de la evolución de la integración centroamericana que muestra el cuadro 2<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Y que explica detenidamente Francisco Santos, basándose en los trabajos al respecto de la Fundación ETEA (Córdoba), en el libro citado: P. CALDENTY y J. J. ROMERO (Editores) (2009), cap. 8 “El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional”.

CUADRO 1. Reuniones ordinarias de Presidentes Centroamericanos

N°	Lugar	Fecha	N°	Lugar	Fecha
I	Esquipulas (Guatemala)	24/25 mayo 1986	XVIII	Montelimar (Nicaragua)	8/9 mayo 1996
II	Ciudad de Guatemala	6/7 agosto 1987	XIX	Panamá (Panamá)	11/12 julio 1997
III	Alajuela (Costa Rica)	15/16 enero 1988	XX	Guatemala (Guatemala)	19 octubre 1999
IV	La Paz (El Salvador)	13/14 febrero 1989	XXI	Granada (Nicaragua)	20 junio 2002
V	Tela (Honduras)	5/7 agosto 1989	XXII	Alajuela (Costa Rica)	13 diciembre 2002
VI	San Isidro de Coronado (Costa Rica)	10/12 diciem. 1989	XXIII	Belice City (Belice)	19 diciembre 2003
VII	Montelimar (Nicaragua)	2/3 abril 1990	XXIV	Guatemala (Guatemala)	29 junio 2004
VIII	Antigua (Guatemala)	15/17 junio 1990	XXV	San Salvador (El Salvador)	15 diciembre 2004
IX	Puntarenas (Costa Rica)	15/17 diciem. 1990	XXVI	Tegucigalpa (Honduras)	30 Junio 2005
X	San Salvador (El Salvador)	15/17 julio 1991	XXVII	León (Nicaragua)	2 diciembre 2005
XI	Tegucigalpa (Honduras)	12/13 diciem. 1991	XVIII	Ciudad de Panamá (Panamá)	10-11 de julio 2006
XII	Managua (Nicaragua)	4/5 junio 1992	XIX	San José (Costa Rica)	16 diciembre 2006
XIII	Ciudad de Panamá (Panamá)	9/11 diciembre 1992	XX	San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)	29 junio 2007
XIV	Ciudad de Guatemala (Guatemala)	26/29 octubre 1993	XXXI	Guatemala de la Asunción (Guatemala)	12 diciembre 2007
XV	Guácimo (Costa Rica)	19/21 agosto 1994	XXXII	San Salvador	27 junio 2008
XVI	San Salvador (El Salvador)	29/31 marzo 1995	XXXIII	San Pedro Sula	5 diciembre 2008
XVII	San Pedro Sula (Honduras)	13/15 diciem. 1995			

Elaboración propia.

CUADRO 2: Fases de la integración centroamericana 1986-2008

FASE	REUNIONES	TEMÁTICA PREDOMINANTE	FECHAS	TIPO REUNIONES
PACIFICACIÓN	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
RENOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	1990 - 1995	Ordinarias
ATONÍA	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo	1996-2001	Extraordinarias y sólo 3 ordinarias
RECUPERACIÓN	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y Extraordinarias

Fuente: F. SANTOS, cit. en P. CALDENTY y J. J. ROMERO (2009) c. 8.

Tras el huracán Mitch, los países centroamericanos y la cooperación internacional convocaron el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en la sede del BID, en Washington D.C.; y posteriormente el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001, reunión que marca un punto de inflexión en el proceso de integración y da paso a una nueva fase de renovado impulso.

Como indica su título, el Grupo Consultivo definió una estrategia regional de transformación y modernización que tenía como principio inspirador la necesidad de responder conjuntamente a desafíos determinantes para la reducción de las vulnerabilidades de los países centroamericanos pero inabordable desde enfoques nacionales. El enfoque regional otorgaba lógicamente un notable protagonismo a la integración regional. Los países centroamericanos, las instituciones del SICA, con una buena e inusualmente plural participación de la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales, se enfrascaron durante varios meses

en el llamado proceso de Madrid que dio lugar a 31 proyectos que conformaban una agenda de desarrollo basada en los principios de Estocolmo, en el enfoque regional y en la esperanza de propiciar importantes apoyos de la cooperación.

Aunque la calidad de los proyectos era irregular y algunos envejecieron pronto, de esa lista salen proyectos como el corredor logístico o el corredor biológico que han tenido continuidad todos estos años. Pero mucho más importante que esos 31 proyectos, fue para la región el ya citado proceso de Madrid. No se ha reconocido suficientemente la importancia de los procedimientos y la intensidad de los esfuerzos realizados para definir una agenda regional. Todavía hoy la región se pregunta cómo definir prioridades políticas y estrategias conjuntas. La respuesta es fácil: como se hizo para Madrid.

No obstante, y pese a los elementos positivos de esta experiencia, el Grupo Consultivo de Madrid fue un fracaso. Los propios países centroamericanos y las instituciones promotoras (el BID y España) limitaron el alcance de la reunión trasladando sus expectativas y compromisos de apoyo, antes incluso de que el Grupo Consultivo terminara, desde la agenda para la transformación y modernización de Centroamérica a la propuesta mexicana del Plan Puebla Panamá. Eso arruinó el que ha sido, a juicio del autor, el mejor esfuerzo de construcción de una agenda factible de desarrollo regional apoyada en la integración. La apuesta por el Plan Puebla Panamá, estaba basada en la desconfianza en la capacidad de impulsar esos proyectos por parte de gobiernos e instituciones centroamericanas y en la confianza en el liderazgo y potencial mexicano. El escaso balance que presenta de estos años el Plan Puebla Panamá permite afirmar que la apuesta no tuvo éxito.

Sin embargo, y a pesar de este traspies, sólo compensado parcialmente por la esperanza de que el Plan Puebla Panamá resultase, la integración estaba ya lanzada de nuevo. Después del Grupo Consultivo se han sucedido otros factores internos y externos que revisaremos en los apartados posteriores.

#### 4. Claves institucionales del proceso de integración en Centroamérica

Antes de 1997, ya era evidente que el entramado institucional generado por el Protocolo de Tegucigalpa y los acuerdos posteriores planteaba algunas dificultades de importancia. Los acuerdos de los 90 no fueron excesivamente innovadores

en materia institucional y la renovación del proceso consistió en añadir institucionalidad a la ya existente. Por ejemplo, sumando secretarías para que el nuevo esquema respondiera bien a su multidimensionalidad. O cubriendo ausencias muy importantes del período de la ODECA y el MCCA<sup>12</sup> con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo de la Sociedad civil (CCSICA).

En plena fase de atonía del proceso era evidente que la institucionalidad no funcionaba adecuadamente. Ante las debilidades del marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa<sup>13</sup>, surgió el valioso y polémico informe BID-CEPAL<sup>14</sup> sobre la integración centroamericana y la institucionalidad regional que dio lugar a una serie de propuestas sobre la racionalización y reforzamiento de las instituciones comunitarias a partir de las cuales los Presidentes decidieron abordar la reforma institucional del SICA con la racionalización como objetivo principal.

Las decisiones adoptadas en la XIX Reunión de Presidentes que tuvo lugar el 11 y 12 de julio de 1997 en Panamá, fueron las siguientes: la revisión de las atribuciones y el número de diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN); la derogación de la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y la reducción de los magistrados a uno por país; la unificación de las Secretarías del Sistema; y la sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace.

Las propuestas planteadas en 1997 y posteriormente son muy pertinentes y acertadas desde el punto de vista de la racionalización del sistema. Sin embargo, el enfoque de la reforma se vio quizás afectado por una percepción excesivamente negativa de las instituciones regionales y por un método de análisis que antepone en ocasiones la racionalización de las instituciones a la definición de las funciones que deben tener. La reforma levantó un considerable revuelo en el entorno institucional. Especialmente contraria a las medidas ha sido la reacción de la Corte Centroamericana de Justicia y del PARLACEN, las dos instituciones más afectadas por la reforma. La campaña de estas dos instituciones permitió evitar algunos excesos de las reformas planteadas pero ha prolongado hasta la fecha el cuestionamiento de su función en el Sistema. Por otra parte, durante

<sup>12</sup> Organización de Estados Centroamericanos y Mercado Común Centroamericano, respectivamente.

<sup>13</sup> CALDENTEY (2000).

<sup>14</sup> Como es sabido, la CEPAL es la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas.

algunos años, el atasco de la reforma de Parlamento y Corte impidió el resto de las reformas propuestas.

Pese a esta resistencia, los Presidentes recuperaron la reforma institucional en la XXIII Cumbre de diciembre de 2003 e instruyeron a los ministros de Relaciones exteriores a evaluar las propuestas derivadas de las discusiones de 1997.

Para responder a esta instrucción se creó una Comisión "ad hoc" para la reforma que ha resultado esencial en el proceso y cuyas propuestas acabaron plasmadas en una serie de decisiones presidenciales adoptadas en la XXV Cumbre del 15 de diciembre de 2004. En esta prolífica reunión sobre la reforma institucional los presidentes abordaron aspectos claves en el funcionamiento del SICA, revisaron las propuestas previas y con un criterio muy atinado sobre las urgencias institucionales del sistema –basado en el buen trabajo de la Comisión *ad hoc*– tomaron diversas decisiones.

Los países centroamericanos pueden celebrar hoy que los asuntos pendientes de la reforma institucional ya han sido resueltos, aunque se pueda discutir si lo han sido adecuadamente o no. Los avances institucionales desde la reunión de diciembre de 2004 hasta la reciente cumbre de diciembre de 2008 han sido los siguientes:

- La puesta en marcha y funcionamiento regular de la Comisión de Secretarías, con la misión de promover una creciente coordinación interinstitucional, abandonadas las intenciones de unificar a las instituciones en un mismo lugar.
- La puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las decisiones presidenciales.
- La adopción del reglamento de los actos normativos del SICA; reglamento para la admisión de observadores ante el SICA; y el reglamento para la admisión y participación de estados asociados en el SICA.
- La elaboración, todavía en proceso, de un plan de trabajo plurianual de las instituciones del Sistema que pueda facilitar la visibilidad de la agenda de la integración, reforzar la coordinación de las Secretarías y promover el alineamiento y armonización de la cooperación internacional.
- La instalación en la Secretaría General del SICA de la dirección ejecutiva del Comité Consultivo del SICA.

- La constitución del Comité ejecutivo del SICA.
- La decisión de crear el Consejo Fiscalizador del SICA y su puesta en marcha.

Es preciso mencionar en este punto la incidencia que ha tenido el ya citado Programa de apoyo a la integración regional en Centroamérica (PAIRCA) de la Unión Europea. El adecuado diseño de los apoyos a estos asuntos y su generosa aportación de recursos técnicos y financieros ha sido un complemento esencial al buen diagnóstico de la Comisión *ad hoc* y para el cumplimiento de los objetivos de la reforma institucional en torno a la toma de decisiones.

No ha ocurrido lo mismo en torno a la reforma de PARLACEN y Corte Centroamericana de Justicia, a pesar la decisión presidencial de modificar el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Estatuto de la Corte. Su reforma se ha cerrado para satisfacción de ambas instituciones en la reunión extraordinaria de Presidentes de 21 de febrero de 2008 pero los principales cuestionamientos que se hacen a ambas instituciones siguen pendientes de respuesta.

El Parlamento Centroamericano fue creado en 1986, con una fuerte influencia europea y con la intención de convertirse en foro de diálogo en aquellos momentos de conflicto. Tras los primeros años noventa, el Parlamento Centroamericano se vio sin una función clara ni competencias y sometido a duras críticas por su elevado coste, su ineficacia y su condición de refugio de representantes de escaso peso político. Aunque el Parlamento ha estado efectivamente desligado de la agenda de la integración, cabe señalar que, sin competencias ni funciones claras, es difícil pedirle que haya funcionado adecuadamente. No obstante, su composición (20 diputados por país más los expresidentes y exvicepresidentes) parece excesiva y determina un coste alto en el conjunto del sistema. Ni Costa Rica ni Belice participan en este órgano de la institución. Y México y la República Dominicana envían observadores.

La reforma aprobada no enfrenta la racionalización de su tamaño y deja libertad a los países que se incorporen de elegir entre 3 y 20 diputados. Tampoco se ha querido eliminar la condición de parlamentarios que adquieren Presidentes y Vicepresidentes en cuanto acaba su mandato. A cambio de nada, los Presidentes centroamericanos han otorgado aparentemente capacidades vinculantes al Parlamento si atendemos a las explicaciones triunfalistas del Parlamento Centroamericano y de algunos medios de comunicación en la región. Pero no hay poderes vinculantes sino algunas referencias, no excesivamente precisas, a la obligación de consultar al Parlamento y no a la de hacer caso a sus opiniones.

La polémica en torno al Parlamento Centroamericano ha opacado las mejoras institucionales del SICA. La percepción negativa de la pertinencia y eficacia de las instituciones regionales por parte de la opinión pública remite siempre a los juicios sobre el Parlamento. Esta confusión perjudica la visión de la integración y sus avances y, lamentablemente, en esta fase de la integración, no es tan importante si el Parlamento es un órgano útil o no, como lo es la articulación de intereses nacionales y regionales en el Comité Ejecutivo o el funcionamiento ordenado de las reuniones presidenciales y su agenda de decisiones.

La Corte Centroamericana ha resuelto muy favorablemente sus propuestas de reforma que simplemente no han prosperado. Sin duda ha tenido que ver en ello que los nuevos magistrados (renovados después de 10 años de los primeros nombramientos) han abandonado parcialmente el discurso *esencialista* de la Corte como conciencia regional de la integración y se han concentrado en reforzar el discurso sobre la importancia de garantizar un desarrollo adecuado de sus funciones para convertirse en factor de equilibrio para la integración.

No cabe duda que una Corte constituida por todos los Estados (no ha suscrito el convenio Costa Rica pero se acaba de incorporar Guatemala), cuyas sentencias fueran respetadas, otorgaría una notable seguridad al proceso de integración y un reconocimiento social mayor. La Corte ha estado sometida también a críticas que animaban a reducir su presupuesto y que cuestionaban algunas de sus competencias, en particular las que le permitían juzgar asuntos internos no relacionados con la integración. La reunión extraordinaria de febrero de 2008 ha descartado estas propuestas de reforma.

Por lo tanto, se han producido significativos avances en el ámbito institucional que se han visto, además, reforzados por el incremento de las capacidades y actividades realizadas por las diversas instituciones del SICA en las distintas dimensiones del proceso.

En los primeros meses de 2009 asistimos a lo que parece ser una tercera ronda de reformas institucionales basadas en el mandato de revisión y modernización del SICA recibido en la Reunión Extraordinaria del 15 de enero de 2009 por el nuevo Secretario general del SICA, Juan Daniel Alemán. Si la primera ronda de reformas en 1997 estuvo marcada por la unificación como criterio general, y la segunda ronda en 2004-2005 estuvo marcada por el criterio de coordinación, esta tercera ronda en 2009 debería tener como eje la eficacia.

Algunos de los elementos que aparecen en esta nueva ronda de reformas institucionales son tan importantes como el análisis de la coherencia y articulación funcional entre la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y el Comité Ejecutivo del SICA; la revisión de la relación funcional entre la SG-SICA y la Presidencia semestral (*pro tempore*) del Sistema; el establecimiento del "Régimen del Servidor del Sistema de la Integración Centroamericana"; o el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de gestión, formulación, y seguimiento de proyectos, incluyendo la rendición de cuentas, con el fin de garantizar un mayor impacto de los mismos en el desarrollo de la región.

Pero no conviene caer en un excesivo optimismo. El panorama institucional ha quedado completo y dispone de mecanismos y herramientas para garantizar un adecuado proceso de adopción y ejecución de decisiones. El reto ahora es utilizarlos y hacerlo adecuadamente.

Y ante eso, la integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, y promover una adecuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano.

Por otro lado, la reforma institucional y las herramientas institucionales que el Sistema está estrenando, no pueden dar el fruto esperado sin un adecuado liderazgo de sus instituciones. Otro reto institucional del SICA es realizar una selección adecuada de los nombramientos en sus principales instituciones. La práctica no ha sido brillante todos estos años pero los países centroamericanos eligieron a lo largo del 2008 a los principales funcionarios del Sistema de la integración, aunque las dinámicas han sido poco transparentes, los resultados parecen haber sido acertados con la elección de personas con capacidad y trayectoria para desempeñar sus puestos. La elección de autoridades es otro reto de enorme importancia en el marco institucional.

Y, finalmente, el desempeño eficaz de la labor de las instituciones del SICA no se circunscribe solamente al trabajo de sus funcionarios. Probablemente sus resultados dependen mucho más del liderazgo concienzudo, responsable y de largo plazo de los ministros y funcionarios de los Estados centroamericanos que participan en los Consejos y dan instrucciones a las instituciones regionales. La responsabilidad, el compromiso y el liderazgo de los Estados miembros conforman otro de los retos pendientes del proceso.

## 5. La unión aduanera y los acuerdos comerciales externos

La unión aduanera centroamericana ha sido desde los años sesenta el centro de la integración centroamericana. Su conformación era el principal objetivo del Tratado General de integración económica de 1960 pero ni entonces ni ahora se pudo cerrar completamente. La unión aduanera se enfrenta, más incluso en estos tiempos que entonces, a la difícil compatibilidad con los acuerdos de libre comercio que los países de la región empezaron a firmar unilateralmente con México desde 1994.

En la actualidad, la negociación de la unión aduanera está prácticamente cerrada aunque persisten asuntos sin resolver. Los 5 países firmantes del Protocolo de Guatemala suscribieron el 12 de diciembre de 2007 el *Convenio marco para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana*, después de un intento en junio de 2007 sin la firma de Costa Rica que estaba enfrascada en los debates del referéndum para la aprobación del CAFTA. Este convenio permitió cumplir el requisito planteado con presunta rigidez por la Unión Europea de tener firmada la unión aduanera centroamericana para proceder a la negociación del Acuerdo de Asociación entre las dos regiones.

El Convenio marco establece en su artículo 2 que “la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva. Su establecimiento será el resultado del desarrollo de las siguientes tres etapas: a) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio; b) modernización y convergencia normativa; y c) desarrollo institucional”.

El Convenio marco no establece fechas y exige también pasar por procedimientos de ratificación en los Estados miembros. En la fase segunda de modernización y convergencia normativa, se establecen como objetivos la armonización del arancel externo, el establecimiento de las aduanas periféricas, la armonización de la normativa regional y la convergencia paulatina de los diferentes tratados de libre comercio. En la fase tercera de desarrollo institucional se abordará el establecimiento de la institucionalidad necesaria para el funcionamiento, administración y consolidación de la Unión Aduanera.

No cabe duda, por tanto, de la importancia política del Convenio marco firmado por los cinco países centroamericanos y de su voluntad por responder a la exigencia de la Unión Europea de negociar el acuerdo de libre comercio con una unión aduanera completa. Sin embargo, más allá de esta declaración de voluntad, el Convenio marco es una lista de las tareas pendientes de la negociación

sin fecha límite para cumplirlas ni procedimientos para resolver las discrepancias de criterios que hay entre los países centroamericanos sobre la unión aduanera. No existe, a juicio del autor, ninguna garantía de que la unión aduanera cumpla esas fases antes del final de la negociación del Acuerdo de Asociación, más allá de la confianza en el buen momento del proceso.

Aunque caben muchas soluciones intermedias y transitorias, el interrogante es si la Unión Europea aceptará cerrar el Acuerdo de asociación si los centroamericanos no han completado la fase 2 de modernización y convergencia normativa del Convenio marco. Si lo hace, habría contribuido quizás a esta cadena de compromisos incumplidos que ha generado la unión aduanera centroamericana.

La negociación pendiente del arancel externo es ya limitada aunque no lo es cualitativamente. Existe libre comercio en el área centroamericana con la única excepción conjunta del café sin tostar y del azúcar de caña. Y con las excepciones bilaterales del café sin tostar (de Costa Rica frente a los demás países); el alcohol etílico (entre El Salvador con Honduras y Costa Rica); los derivados del petróleo en Honduras si proceden de El Salvador; y las bebidas alcohólicas destiladas también en Honduras si proceden de El Salvador.

Con respecto al arancel externo común, en enero de 2008 sólo quedaban pendientes 275 rubros sin armonizar, que suponen un 4,3% del universo arancelario centroamericano. Sobre estos productos, todos sensibles, y después de tantas rondas de negociación, no hay posibilidad de llegar a un acuerdo bajo criterios técnicos. La tarea pendiente es ya una cuestión exclusivamente política, de reparto de sacrificios económicos y políticos con la confianza de que la integración, y en particular la unión aduanera, es un juego de suma positiva.

Tan importante como el arancel común son otros asuntos de la negociación de la unión aduanera. El debate sobre el destino de los aranceles no está cerrado y se discute si los aranceles son comunes, del país que los recauda o del país destinatario final de la mercancía. Pero junto a estos gruesos aspectos no resueltos, la unión aduanera centroamericana ha avanzado notablemente en el desarrollo de la normativa comercial, reglamentos técnicos y los instrumentos en materia de transporte que la unión aduanera necesita.

Es necesario destacar los aportes en materia de facilitación aduanera y en materia de aduanas periféricas integradas por su positivo impacto sobre la sensación de utilidad de la integración para los ciudadanos. La facilidad con la que hoy se transita por algunas fronteras centroamericanas es un ejemplo de ganancia

tangible que la integración proporciona a sus ciudadanos gracias a los avances de la unión aduanera, la facilitación aduanera y también a los acuerdos que favorecen la circulación de personas en el marco del llamado CA-4<sup>15</sup>.

Pero, en medio de esta negociación interminable, el comercio intrarregional no deja de crecer. Las cifras son tan positivas que se puede afirmar la existencia de un estable y rentable mercado regional centroamericano.

Las exportaciones centroamericanas a la propia región suponen, en 2008, 5.200 millones de US\$ frente a 19.700 millones de US\$, el 27% de las exportaciones totales, un porcentaje superior al de cualquiera de los procesos latinoamericanos de integración, con cifras que no incluyen los datos correspondientes a la maquila según el criterio habitual de las estadísticas de la SIECA<sup>16</sup> (ver cuadro 3).

**CUADRO 3. Centroamérica: Principales socios comerciales en el año 2008 (millones de US\$)**

PAIS	EXPORTACIONES	PARTICIPACION	IMPORTACIONES	PARTICIPACION
<b>TOTAL</b>	21.651	100.00%	48.394	100.00%
Estados Unidos	6.849	31.6	16.160	33.4
MCCA	6.373	29.4	6.122	12.7
Unión Europea	2.856	13.2	4.281	8.8
México	686	3.2	3.834	7.9
Panamá	536	2.5	1.233	2.5
China Popular	1.103	5.1	2.372	4.9
CARICOM	398	1.8	148	0.3
Canadá	317	1.5	974	2
R. Dominicana	372	1.7	153	0.3
Japón	165	0.8	1.539	3.2

<sup>15</sup> En algunos casos Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua han adoptado decisiones en el ámbito económico de la integración que no ha suscrito Costa Rica. Son medidas relacionadas con la libre circulación de personas y capitales. Ese ámbito de decisiones es conocido en la región como el CA-4.

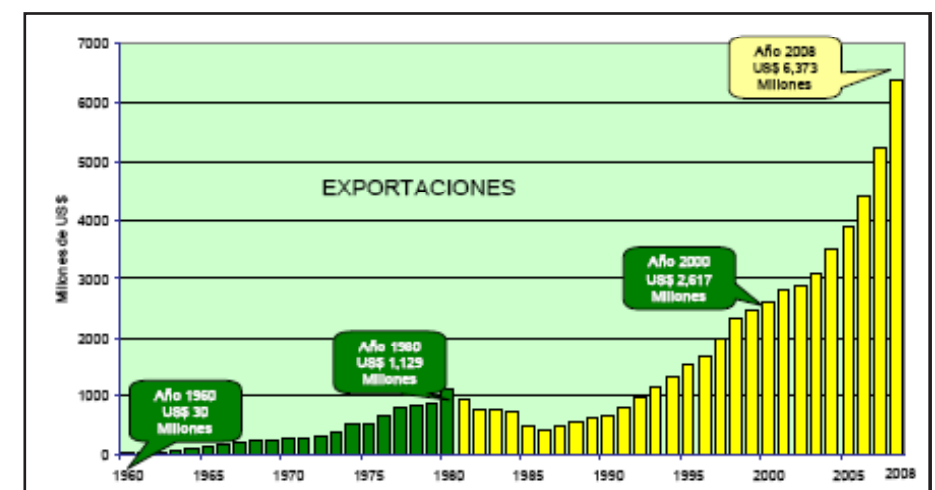
<sup>16</sup> Secretaría de la Integración Económica Centroamericana.

PAIS	EXPORTACIONES	PARTICIPACION	IMPORTACIONES	PARTICIPACION
Venezuela	70	0.3	1.185	2.4
Chile	37	0.2	710	1.5
Resto del mundo	1.889	8.7	9.685	20.00

Fuente: SIECA (2009), p. 4.

La evolución del comercio intrarregional ha sido llamativa desde la recuperación del marco integrador a principios de los noventa y es muy notable en los últimos años, como se puede apreciar en el gráfico 1, un gráfico de la SIECA que ya es clásico de la renovación de la integración centroamericana. Este gráfico es una evidencia de la importancia creciente del mercado centroamericano. Desde 1960, con algún altibajo, y especialmente en los últimos años, el crecimiento del comercio intrarregional es siempre mayor que el del comercio extrarregional, aunque las diferencias todavía son muy favorables a este último.

**GRÁFICO 1: Evaluación del comercio intrarregional 1960–2007 (millones de dólares)**



Fuente: SIECA (2009), p. 7.

Más importante que la evolución de las cifras es probablemente la composición del comercio intrarregional que nos remite a los argumentos clásicos en favor de la unión aduanera. Aunque es un tema todavía insuficientemente analizado y en el que los argumentos necesitan más respaldo estadístico y analítico, parece evidente que el comercio intrarregional involucra a un número mayor de empresas, que es el ámbito privilegiado de exportación e internacionalización de empresas pequeñas y medianas y que contribuye a una mejor articulación sectorial fomentado un intercambio proporcionalmente mayor que en el comercio extrarregional de productos manufacturados.

Pero hay un factor diferencial en el ámbito económico y comercial de la integración centroamericana: la proyección en la zona de los grandes grupos empresariales de la región que han adoptado en los últimos años un perfil regional (multinacional) que tiende a difuminar su origen nacional. Los grupos Poma, Paiz, Motta, Pellas, Cuscatlán, etcétera, extienden sus operaciones de carácter regional, en intensa competencia pero con alianzas con otros grupos centroamericanos y ocasionalmente con alianzas transnacionales (por ejemplo las del Grupo La Fragua de Guatemala o la Corporación de Mercados Unidos de Costa Rica con el grupo Wal-Mart). Y lo hacen especialmente en sectores como los servicios financieros, el turismo, el sector de la construcción, en la distribución comercial y en algunos otros sectores industriales o específicamente agroindustriales.

Estos actores han sido siempre esenciales en la región pero su protagonismo es una novedad relevante de la integración centroamericana<sup>17</sup>. La expansión de sus bases de trabajo a la región ha configurado, con la misma o mayor influencia que las negociaciones sobre la unión aduanera y los acuerdos gubernamentales, un mercado regional que tiende a crecer pero que no es seguro que articule los intereses nacionales y los regionales, no al menos más allá de los intereses de estos grupos empresariales. Y, como es conocido, una de las claves del subdesarrollo centroamericano es el desinterés de los sectores más favorecidos por el interés general y el desarrollo de todos.

El establecimiento definitivo de la Unión Aduanera convive desde 1994 con el desarrollo de una política comercial bilateral por parte de los países centroamericanos. Con modalidades diferentes, los países miembros de la unión aduanera han firmado o están negociando acuerdos por separado con México, República Dominicana, Panamá, Chile, Canadá, CARICOM, Taiwán y Colombia.

<sup>17</sup> Hay análisis muy valiosos sobre este tema en la región. Merece la pena destacar especialmente la aportación del economista salvadoreño Alex Segovia (SEGOVIA, 2005) o los análisis de Doris Osterlof y Jorge Nowalski desde el CIDH en Costa Rica (OSTERLOF Y NOWALSKY, 2007 y otros).

Pero, sin duda, la negociación más importante ha sido la del Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA). En enero de 2002 el Presidente Bush confirmó a los gobernantes centroamericanos su decisión de explorar la posibilidad de poner en marcha una negociación de libre comercio con la región. En enero de 2003 inició la negociación que se cerró en diciembre de 2003 para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, pero no para Costa Rica que extendió algunos aspectos de la negociación hasta finales de enero de 2004. Posteriormente se procedió a la incorporación de República Dominicana y el Tratado fue firmado por los 7 países el 5 de agosto de 2004. El Tratado ya está vigente en todos los países incluso en Costa Rica, que superó la inesperada dificultad del referéndum del 7 de octubre de 2007 y que no resolvió hasta finales de 2008 la aprobación de la agenda de implementación que cerraba el proceso de ratificación y la vigencia del acuerdo. La importancia del RD-CAFTA es indiscutible en una región que tiene a Estados Unidos como principal destino de las exportaciones y origen de las importaciones. Aunque hay algunas previsiones globales y sectoriales sobre su impacto en las cifras y en el modelo de crecimiento, es todavía difícil prever sus efectos. Desde ningún sector, después de la experiencia del NAFTA<sup>18</sup> entre otras, se niega la necesidad imperiosa de establecer una agenda regional y agendas nacionales complementarias al acuerdo. No obstante, aunque nadie deposita las esperanzas de desarrollo exclusivamente en el impacto positivo de estos acuerdos, las agendas complementarias están sujetas a compromisos de relativa firmeza, restricciones presupuestarias y calendarios laxos. Todo muy alejado de la fiebre política y las urgencias que generaba la propia negociación del CAFTA.

Junto a las dificultades de Costa Rica para ratificar el acuerdo y el debate sobre los impactos del CAFTA y sus potenciales sectores perdedores, el asunto más polémico en su proceso de negociación y ratificación tiene que ver con la multilateralidad o plurilateralidad de los compromisos firmados en el CAFTA.

El debate sobre este asunto se ha generado en torno al trabajo de Anabel González –que dirigió al equipo negociador costarricense– sobre la aplicación del CAFTA entre los países centroamericanos, la República Dominicana y Estados Unidos. Según González, a diferencia de lo definido en los acuerdos comerciales de los países centroamericanos con México, Chile o República Dominicana, en los que se definió un ámbito bilateral de aplicación de los acuerdos, los países centroamericanos adoptaron para el CAFTA la fórmula de la aplicación plurilateral,

<sup>18</sup> Sigla en inglés del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano.

es decir a todas las partes (o multilateral como se mencionó desde entonces de forma inexacta) tras largas discusiones sobre las opciones posibles. Como señala González<sup>19</sup>:

*Distinto es el caso del CAFTA pues la regla general en la materia es la aplicación multilateral del acuerdo entre todos los países Parte. En virtud de ella, este tratado no sólo regirá las relaciones comerciales entre cada país centroamericano y Estados Unidos (EEUU), sino también entre los propios países del área. Es importante señalar que el CAFTA no busca derogar la normativa centroamericana preexistente, sino más bien permitir su coexistencia, con la única limitante de que los países de la región no podrán desmejorar las disciplinas acordadas en el CAFTA, a través de los instrumentos de la integración vigentes o mediante la adopción de instrumentos o medidas inconsistentes con el acuerdo. Esto se materializa de diversa manera en cada una de las áreas temáticas del tratado, dependiendo de distintos factores.*

González, como otros autores que respaldan este análisis, insiste en que este planteamiento no pretende supeditar el proceso de integración al CAFTA, como menciona expresamente el texto del acuerdo en su artículo 1.3.2. Según la misma autora, el artículo citado no sostiene que el CAFTA sustituya los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana sino que coexistirá con éstos, convirtiéndose en el “piso” de las disciplinas que los países se comprometen a respetar en su comercio recíproco.

Este análisis se recibe con cierto recelo desde algunas instituciones y gobiernos centroamericanos pese a la presunta larga discusión sobre la aplicación plurilateral del acuerdo en el marco de la negociación del CAFTA. Pero los argumentos que discutirían este impacto y ámbito de aplicación han sido poco explicitados y discutidos públicamente. El argumento de la multilateralidad de los acuerdos ha sido defendido también por autores como Gert Rosenthal, Amy Angel y Noé Hernández en el notable proyecto de ASIES–SEGEPLAN<sup>20</sup> dirigido por el economista guatemalteco Pablo Rodas; o en el trabajo de Carlos Imendia sobre este tema para el Círculo de Copán y el CIDH<sup>21</sup>.

La tesis dominante en González y alguno de los autores que respaldan esta visión, como la relevante aportación del ex-Secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert

Rosenthal<sup>22</sup>, es que no hay incompatibilidad entre el CAFTA y los acuerdos de integración; que el CAFTA es un impulso al perfeccionamiento y consolidación del ordenamiento normativo y jurídico de la integración; y que la cooperación intrarregional combinada reforzará mutuamente la capacidad para cumplir los requisitos de los acuerdos de integración y del CAFTA. Según estos análisis y la condición de piso del CAFTA, el final de los procesos de desgravación arancelaria en el marco del CAFTA (95% desgravado, con arancel cero, a los 10 años de la entrada en vigencia) sería el impulso definitivo tanto a la negociación del arancel externo común como a la convergencia de todos los acuerdos de libre comercio firmados bilateralmente por los países centroamericanos<sup>23</sup>.

Es conveniente señalar, como analizan con detalle los trabajos mencionados, la necesidad de distinguir la coexistencia de normativas procedentes de la integración centroamericana y del CAFTA en materia de comercio de bienes, excepciones, administración de tratados y solución de controversias; y la presencia de normativas de aplicación exclusiva del CAFTA, no contempladas en la integración centroamericana (por ausencia en unos casos y por estar pendiente de ratificación en otros), por ejemplo en materia de contratación pública, inversión, comercio de servicios, propiedad intelectual, y normativa laboral y ambiental.

Sin duda, es posible que estos efectos positivos puedan tener alguna capacidad de impulsar el proceso de integración, pero es indispensable señalar que estos argumentos se basan en una cierta desconfianza sobre la firme voluntad de los gobiernos centroamericanos de avanzar en la integración y de enfrentar las tareas pendientes, por ejemplo, en materia institucional y de establecimiento de la unión aduanera.

Los gobiernos centroamericanos no han podido escudarse en esta ocasión en la presión estadounidense. En un entorno de mayor publicidad de la negociación, y dada la imposibilidad de ratificar 5 tratados distintos en su Congreso, Estados Unidos animó la finalización de las negociaciones sobre la unión aduanera centroamericana. Aunque esta exigencia reanimó las negociaciones, estancadas desde el intento de avanzar de Guatemala y El Salvador, los países centroame-

<sup>22</sup> ASIES–SEGEPLAN (2006), volumen II.

<sup>23</sup> No obstante, Rosenthal señala junto a esos argumentos favorables a la compatibilidad del CAFTA y los acuerdos centroamericanos, el riesgo de que los países centroamericanos pierdan la visión regional y se centren en ofrecer condiciones más atractivas a las nuevas inversiones derivadas del CAFTA. Señala también los importantes retos de todo tipo que enfrentan las autoridades nacionales para obtener los beneficios potenciales del acuerdo.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ (2005).

<sup>20</sup> ASIES–SEGEPLAN (2006).

<sup>21</sup> NOWALSKI (2006). CIDH son las siglas del Centro Internacional de Desarrollo Humano de San José de Costa Rica.

icanos no tuvieron la fortaleza política de aprovechar ese momento. Dejaron una vez más que una negociación externa marcará la tendencia del proceso, a partir de la transacción con los intereses de la otra parte y con un calendario no ajustado a las necesidades específicas de la región.

Sin duda, es una solución que implica un evidente grado de subordinación de los acuerdos de integración pero que puede que sea una solución más pragmática. Como sostendremos después, esta subordinación pierde gravedad en la medida que la unión aduanera está dejando de ser eje esencial de la integración centroamericana.

La segunda gran negociación comercial externa, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, todavía en proceso, atrae la atención prioritaria de la integración centroamericana y de sus gobiernos. Los años 2008 y 2009 están consagrados a la negociación con la UE. Este acuerdo de asociación está marcado por la incorporación a la negociación de un tercer eje de libre comercio que se une al diálogo político y cooperación que eran los ejes tradicionales del Proceso de San José.

No cabe duda del interés que este proceso tiene para Centroamérica, pero está dedicación conlleva costes de oportunidad importantes. Hay varias rondas UE-CA y otras varias rondas de negociación intrarregional entre cada una de ellas. ¿Podrán dedicarse a otra cosa los funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores y de economía y comercio exterior? Sin restarle ninguna importancia al acuerdo con la UE, el esfuerzo que demanda esta negociación puede retrasar o interrumpir inoportunamente los avances que se estaban produciendo en el sistema. Una vez más, los países centroamericanos dejan atrás su agenda regional ante agendas externas.

No obstante, la importancia económica de este nuevo componente de las relaciones UE-CA es potencialmente grande para todos los países y de claro interés para Costa Rica que es el país con mayor relación comercial con la Unión Europea. Más del 50% del comercio entre Centroamérica y la UE corresponde a exportaciones e importaciones costarricenses.

## 6. La efectiva multidimensionalidad del proceso

Dos características diferencian la integración de los noventa de las de décadas anteriores, tal y como se viene enfatizando desde la aprobación del Protocolo de Tegucigalpa. Por una parte, el SICA es un proceso de integración hacia fuera. Por otra parte, es un proceso multidimensional que huye del defecto del economismo del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El SICA contempla cuatro dimensiones en sus tratados actuales: política, económica, social y cultural. Y desde la aprobación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se menciona también la dimensión ambiental del sistema.

No todas las dimensiones tienen el mismo desarrollo e importancia. Como se aprecia en los símbolos del SICA, cada dimensión tiene una proyección institucional en la que se pueden encontrar los más de 40 órganos e instituciones regionales o intergubernamentales que reconoce el sistema y cuyas principales características se pueden conocer a través de la valiosa información que proporciona el portal del Sistema ([www.sica.int](http://www.sica.int)).

Por ejemplo, pertenecen claramente a la dimensión económica del SICA Secretarías especializadas como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-SECMCA), la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC) o la Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Turismo (ST-CCT). Pertenecen también instituciones como la Unidad Coordinadora de la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA) o el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE).

La dimensión social del proceso se fundamenta en el Tratado de la Integración Social de 1995 y a ella se adscriben secretarías e instituciones como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) o la Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).

La dimensión cultural del proceso no ha avanzado mucho más allá de la formulación de su importancia y la Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) está más bien centrada en su agenda en materia de educación.

La dimensión ambiental se apoya en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). Quizás se puede incorpo-

rar también a esta dimensión al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) aunque, como muchas otras instituciones, su ámbito de trabajo es multidimensional.

Evidentemente, entre tanto ámbito de trabajo e instituciones en el sistema, hay áreas que están funcionando bien y otras que no. Analizarlas con detalle está lejos de las posibilidades de este trabajo pero se pueden señalar algunos rasgos generales sobre el funcionamiento de algunas dimensiones.

Independientemente de factores de carácter coyuntural como malos liderazgos en la gestión de las instituciones o conflictos específicos entre Estados miembros que condicionan la normal evolución de esas áreas, se puede afirmar que hay ámbitos del sistema que destacan por su capacidad de generación de actividad y resultados.

Así ocurre, por ejemplo, en torno a todas las instituciones del ámbito económico que hemos mencionado en párrafos anteriores. Es también el caso del ámbito ambiental de la integración y la CCAD.

Y ocurre también en áreas de trabajo emergentes en el proceso de integración que se construyen sobre consensos de las instituciones nacionales a partir de los que se elaboran agendas regionales que a su vez demandan una institucionalidad sobre la que apoyarse. Este está siendo el caso de la estrategia regionales de seguridad, de la estrategia regional energética sustentable 2020 o de la creación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministras de la Mujer Centroamericana.

No todas las dimensiones han respondido a las expectativas. Pese a su evidente potencialidad e importancia, la integración social, tal y como se definió y como ha sido atendida por los países centroamericanos y sus instituciones, no ha resultado un ámbito propicio para la actuación regional. Como decíamos, la dimensión cultural no ha logrado desarrollarse y sigue sin ser mucho más que una declaración de intenciones.

Las circunstancias son muy variables pero existen algunos rasgos comunes en los ámbitos de la integración que sí resultan dinámicos:

- Son ámbitos en los que el diseño y aplicación regional de políticas aporta “economías de escala” sobre la alternativa de los escenarios nacionales.

- Los gobiernos nacionales han consensado la necesidad de realizar diagnósticos y estrategias de carácter regional y se han dotado de una agenda común sobre la que hay cierto consenso.
- Sus instituciones están aportando capacidad técnica de la que carecen los gobiernos o una mayor facilidad para atraer la asistencia técnica necesaria.
- La acción conjunta y sus instituciones aportan una mayor capacidad de obtener recursos económicos de la inversión financiera y la cooperación externa, y una mayor capacidad de negociación y presencia internacional.

En cualquier caso, aunque existen numerosos ejemplos de la utilidad de la integración y del escenario regional para las políticas de desarrollo, el resultado global es una agenda regional excesivamente expandida, sin criterios de prioridad y con escasos mecanismos de ordenamiento. Ante esta realidad, las instituciones regionales y los gobiernos nacionales ven desbordadas sus capacidades y la ciudadanía ve frustradas sus expectativas.

La dinámica de la integración centroamericana es demasiado propicia a elevar cualquier asunto o problemática común al escenario regional, antes de preguntarse si el abordaje regional del problema tiene sentido. Las reuniones presidenciales y los altos mandatarios de los gobiernos centroamericanos no sólo no enfrentan ese problema, sino que son seguramente uno de sus principales promotores.

No todo problema centroamericano debe ser materia de integración regional. Prioridades tan indiscutibles como los programas directos de lucha contra la pobreza, el desarrollo de los sistemas educativos o de los sistemas de seguridad social, encontrarán pocas soluciones en el escenario regional.

## 7. El creciente interés de la cooperación internacional

Como hemos señalado antes, el Mitch puso en marcha un proceso de recuperación de la integración centroamericana que, a través de los grupos consultivos, implicó también a la cooperación internacional. Pese al fiasco de la Agenda de Madrid 2002, el Mitch había puesto de manifiesto la necesidad ineludible de abordar regionalmente la solución a determinados problemas. Y el interés de la cooperación internacional en la integración no ha dejado de crecer.

Sin duda, el actor de la cooperación internacional más volcado en la integración regional ha sido la Unión Europea. La cooperación con Centroamérica tiene antiguos y profundos antecedentes alrededor del Proceso de San José. Su protagonismo en estos próximos años va a ser muy destacado por causa de las negociaciones del Acuerdo de Asociación. Cabe destacar, sin embargo, el impacto positivo que ha tenido la planificación de la cooperación regional a partir de los documentos de estrategia regional (RSP, *Regional Strategy Paper*), ligados a las previsiones financieras del presupuesto de la UE.

La estrategia regional 2000–2006, con una aportación de 75 millones de euros, se concentró en dos intervenciones centradas en el corazón del proceso: la unión aduanera y el fortalecimiento institucional en sentido amplio a través del PAIRCA (incluyendo la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso). La estrategia contemplaba también intervenciones importantes en la prevención de desastres naturales y gestión ambiental y en el desarrollo de políticas comunes complementarias a la unión aduanera (proyecto ADAPPCA: Programa de Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas).

Los proyectos no han finalizado y eso complica la posibilidad de cerrar la evaluación sobre este proceso pero se puede afirmar que algunas de las aportaciones a través del proyecto Unión Aduanera y del PAIRCA han sido esenciales para acompañar este buen momento del proceso y en alguno de sus avances. Más problemático es el caso de la cooperación en prevención de desastres. Y es pronto para evaluar los resultados del citado ADAPCCA.

Este autor discrepa con algunas de las valoraciones más críticas del interesante informe de evaluación de la cooperación regional de la Unión Europea en América Central<sup>24</sup> encargado por la Comisión Europea. Aunque es evidente y criticable el incumplimiento de los acuerdos regionales, en el desarrollo institucional y normativo se han producido avances significativos propiciados por la cooperación europea que deben unirse a los logros del proyecto de unión aduanera.

El informe destaca adecuadamente la coherencia, sintonía con la agenda regional y pertinencia de lo formulado pero no menciona cómo la estrategia regional de la UE ha volcado sobre las instituciones regionales y el SICA unos compromisos de ejecución que desbordan claramente las posibilidades de instituciones débiles y liderazgos insuficientes. Por otra parte, estas instituciones dependen de decisiones de los Estados miembros, a los que se consulta levemente la formula-

ción de las estrategias regionales de intervención sin someterla posteriormente a su aprobación, evitándoles así futuras responsabilidades.

Estos dos defectos, el desbordamiento de las capacidades institucionales y la débil implicación de los Estados del Sistema en la formulación de la cooperación regional, son defectos comunes de la cooperación internacional con el SICA, que se ven más agravados con la escasa coordinación de donantes en torno al proceso de integración.

La estrategia 2007–2013 de la Comisión Europea está a mitad de 2009 en proceso de formulación. Sus proyectos se pondrán en marcha a partir de 2009. Pero el enfoque de las actuaciones es similar. Las prioridades volverán a ser el fortalecimiento institucional y la toma de decisiones en el sistema y el establecimiento de la Unión Aduanera, a partir de un PAIRCA II y de un nuevo proyecto de Unión Aduanera y de promoción de políticas comunes (PRACAMS), centrado en el control de calidad de productos y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. En concreto, las primeras previsiones presupuestarias del RSP 2007–2013 contempla 20 millones de euros para el primer objetivo y 47 millones de euros para el segundo. En tercer lugar, el énfasis en prevención de desastres y gestión ambiental del periodo anterior se sustituye en esta ocasión por el apoyo a la promoción de la seguridad regional y el buen gobierno con una dotación de 8 millones de euros.

El segundo donante internacional con el SICA es España que, con la firma del Memorando de entendimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y el SICA el año 2001 abrió una dimensión regional adicional a su importante cooperación bilateral con Centroamérica. En consecuencia, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID) puso en marcha en el 2004 su Programa regional de cooperación con Centroamérica, que había presentado a los presidentes centroamericanos el año 2002 y creó el Fondo España–SICA el año 2006.

El Fondo España–SICA es un instrumento financiero y de gestión que canaliza la mayor parte de la financiación de ámbito regional desde el año 2006. El Programa regional ha supuesto una financiación de 32 millones de euros desde el año 2004 hasta el año 2008. Algo más de 20 millones se canalizan a través del Fondo dirigido por un comité ejecutivo SGSICA–AECID y gestionado por la Secretaría general del SICA que coordina a un grupo de instituciones regionales ejecutoras, con el apoyo de un asesor principal y una gerente administrativa.

<sup>24</sup> DRN–ADE–ECP–NCG–ECORYS (2007).

Aunque el programa regional y el Fondo España-SICA se han ido definiendo progresivamente, por lo que está todavía en construcción, parece evidente la pertinencia de definir una actuación regional de la cooperación española en Centroamérica. No obstante, no todas las líneas del programa cumplen con la misma intensidad el doble objetivo de responder a los objetivos específicos del sector y de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sistema y a la consolidación del proceso de integración.

Del Programa regional de la AECID y del Fondo España-SICA cabe esperar resultados positivos y buenas prácticas en materia de fortalecimiento de las instituciones del sistema, de apropiación por las instituciones de los objetivos de cada línea y de su ejecución, de alineamiento con las agendas regionales. También en materia de coordinación con otros donantes; de coordinación con organismos, instituciones y otros actores españoles; de cooperación horizontal entre los países centroamericanos y de cooperación triangular con otros países latinoamericanos.

Pero la Comisión Europea y España no son los únicos actores de la cooperación internacional que plantean programa y estrategias regionales. En los últimos años, las instituciones del sistema se enfrentan a una importante oferta de cooperación técnica y financiera que está resultando difícil de asimilar. Países como Francia, Canadá, Alemania, Japón o Taiwán tienen o están definiendo programas de cooperación en torno al SICA.

Sin duda, la cooperación internacional es indispensable. Su financiación sostiene buena parte de la actividad de las instituciones del sistema. La ausencia de mecanismos automáticos y suficientes de financiación compromete el desarrollo de su actividad y refleja un grado de compromiso limitado por parte de los países. En todo caso, para justificar la importancia de la financiación de la cooperación internacional a las instituciones, es necesario destacar la importancia sobre el conjunto de las actividades de aquellas derivadas de programas promovidos con la cooperación internacional.

El discurso sobre la necesidad de que los países se comprometan con la financiación de sus instituciones y la sostenibilidad del proceso de integración se fundamenta en argumentos indiscutibles. Pero a medio plazo es difícil imaginar un escenario de desarrollo de la integración que no cuente con una aportación sustancial de la cooperación internacional. De forma muy descoordinada y con escaso alineamiento con las prioridades de la agenda regional, la cooperación internacional ejerce a manera de fondo de financiación de la integración centroamericana.

Este hipotético y lejano escenario de fondo común contrasta con la realidad. Las distintas cooperaciones son sustento esencial de las acciones de buena parte de las instituciones del proceso (no de SGSICA, SIECA, Parlamento y Corte, ni de los gastos de funcionamiento de Cumbres y consejos de ministros principales) pero contribuyen también a la excesiva expansión de la agenda regional, a distraer a estados e instituciones del seguimiento de sus prioridades y a debilitar a las instituciones forzando sus procedimientos y capacidades.

Tan importante como la aportación financiera es la función que la cooperación internacional puede aportar a la integración como actor que defiende o promueve los intereses regionales. Frente a la intergubernamentalidad del proceso y la falta de voluntad política y liderazgo de sus estados, las instituciones no serán capaces de defender los intereses regionales frente a los nacionales sin la complicidad de la sociedad civil y la cooperación internacional.

Todo ello hace evidente la necesidad de avanzar en el proceso de alineamiento y armonización regional. Después de los antecedentes generales (Cumbre del Milenio, consenso de Monterrey y los foros de alto nivel de Roma y París), la región definió su interés y compromiso de avanzar en este tema en el foro regional de alto nivel de armonización y alineamiento de la cooperación internacional que se celebró en Viena en mayo de 2006. Estaba prevista una reunión de seguimiento en el año 2007 pero no se celebró y el proceso está detenido pese a las esporádicas manifestaciones de interés por recuperarlo.

La demanda de capacidades que genera la negociación del Acuerdo de asociación con la UE, las dificultades de la SGSICA para liderar un proceso complejo y los celos de Estados miembros y agencias de cooperación sobre el tema, explican las dificultades de su avance. No es evidente, por tanto, que este proceso se vaya a abordar con la intensidad necesaria a corto plazo.

## 8. Conclusiones

La integración centroamericana vive, por tanto, un dinámico aunque confuso buen momento, que se desarrolla en un aparente cambio de paradigma de los procesos de integración en América Latina. Este paradigma renovado sustituye el rol que, como eje central del proceso, ejercía el compromiso de establecimiento de las uniones aduaneras. La categoría que ordenaría ahora la construcción de la integración económica es el mercado único o la definición de un mercado

regional en el que se promueva abiertamente la libre circulación de factores y la coordinación de algunas políticas, pero en un entorno de apertura y acuerdos comerciales diversos, sin estrategias comunes frente al exterior. Simplificando, la estrategia consistiría ahora en explotar las ventajas derivadas del posicionamiento y control de un mercado regional atractivo conjuntamente, en alianza con socios externos y aprovechando los sectores de exportación basados en las ventajas competitivas tradicionales.

Este escenario deja margen a un mercado de menor interés para grandes capitales y muy propicio para pequeñas y medianas empresas. Cabe preguntarse, no obstante, si este tipo de integración contribuye a revertir alguna de las dinámicas excluyentes en las que se han visto atrapadas las sociedades y economías centroamericanas. O si se trata de una versión más sofisticada de las estrategias promotoras de la apertura y la liberalización, que aprovechan con inteligencia las ventajas de procesos de integración que no están demostrando contradicción ante sus objetivos e instrumentos.

El escenario se completa además con un segundo eje del proceso que es la promoción de la cooperación regional para proveer bienes públicos regionales. Infraestructuras, energía, seguridad, son políticas complementarias a la apertura y liberalización en las que una eficaz cooperación regional podría ofrecer muy buenos resultados.

Se trata, obviamente, de una opción pragmática y acorde con los temores tradicionales a las ineficiencias que pueden causar los procesos de integración profunda con aspiración a espacios de supranacionalidad. Por ello, no es arriesgado afirmar que la promoción de una integración basada en el mercado único y la generación de bienes públicos regionales, podría esconder la intención de que estos acuerdos no lleguen mucho más allá de la cooperación entre países, con contenidos que no obstaculicen el marco multilateral de relaciones económicas internacionales y un entorno de desarrollo propicio para los sectores más favorecidos y mejor conectados a la economía mundial.

Sin embargo, pese a estas sospechas, la integración regional puede ser también el vehículo de esas políticas y de otras que faciliten el desarrollo de un cierto marco regulatorio sobre los actores más beneficiados por el mercado regional<sup>25</sup>, así como una distribución más equitativa de los beneficios de la apertura, la integración y el desarrollo. Puede ser también el marco de promoción de bienes

públicos regionales basados en el desarrollo de la micro y pequeña empresas en diversos sectores económicos de la región y en la apertura de oportunidades en el mercado regional; o que fomenten la definición de políticas e instrumentos de cohesión social. Puede también ser el escenario propicio para fomentar mejores condiciones de gobernabilidad, mayor eficacia de las políticas públicas, progresos en la participación de la sociedad civil y una cooperación al desarrollo más eficaz.

Los retos que para ello debe enfrentar a corto plazo la integración son amplios. Pero destacamos entre ellos los siguientes:

1. Avanzar en la reflexión sobre las virtudes de la integración como marco para las políticas de desarrollo en Centroamérica; que posibilite que los países expliciten sus intereses específicos en la integración así como los límites que no desean sobrepasar; definiendo para ello los lineamientos de una agenda regional prioritaria que sea manejable por los países e instituciones de la región y que evite una expansión irresponsable que pueda generar expectativas desmesuradas.
2. Favorecer un adecuado desarrollo del proceso que responda a las expectativas de los ciudadanos, potenciando los mecanismos de seguimiento de los acuerdos y de la labor de las instituciones (Comité ejecutivo, Consejo fiscalizador), así como el equilibrio jurídico de la integración con medidas que aseguren el cumplimiento de los acuerdos presidenciales y la progresiva asunción de la Corte Centroamericana de Justicia del rol de garante de los acuerdos.
3. Fomentar una eficiente y pragmática coordinación entre las instituciones del SICA para reforzar la promoción de los intereses regionales frente a las presiones de los intereses nacionales y a la falta de voluntad política de apoyar algunos acuerdos ya firmados.
4. Exigir un liderazgo responsable a presidentes, ministros y funcionarios de los países miembros del SICA así como a los máximos funcionarios de las instituciones regionales; tal que garantice el cumplimiento de lo acordado, la continuidad de las decisiones y el equilibrio del proceso ante factores externos tan atractivos como el Acuerdo de Asociación con la UE.
5. Demandar un avance suficiente del proceso de alineamiento y armonización de la cooperación internacional que garantice un adecuado apoyo a la integración y una reducción de la ineficiencia de la ayuda.

<sup>25</sup> SEGOVIA (2005).

## 9. Referencias Bibliográficas

ALOP–CID (2008) *Principios y propuestas frente a las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. Bruselas: ALOP–CID, febrero de 2008, 25 pp.

ASIES–SEGEPLAN (2006) *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: ASIES–SEGEPLAN, 2006. Cuatro volúmenes. 1.260 pp., obra completa ISBN 9789993961147.

CALDENTY DEL POZO, P. (2000) *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000, 528 pp.

CALDENTY DEL POZO, P. (2004) "Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración centroamericana frente al reto de lo institucional. Informe de consultoría", en *Estudio Beneficios y Costos de la integración centroamericana*. México: CEPAL–SICA, 2004, 70 pp. <http://www3.cepal.org.mx/sica>.

CALDENTY DEL POZO, P. (2009) "Europa y Centroamérica: una alianza prometedora pero esquivada" en OSTERLOF, D. (2009), pp. 21–33.

CALDENTY, P y ROMERO J. J. (Editores) (2009) *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. San Salvador, Ed. Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).

DRN–ADE–ECP–NCG–ECORYS (2007) *Evaluación de la cooperación regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea*. Bruselas: DRN–ADE–ECP–NCG–ECORYS, julio. Volumen I, 100 pp. Volumen II, 170 pp.

ESTEVADEORDAL, A., FRANTZ, B. Y NGUYEN, T. R. (2002) *Regional Publics Goods. From theory to practice*. Washington: BID y Asian Development Bank, Washington, 444 pp. ISBN 1931003858.

FUENTES, K. J. A.; HERDOCIA, M.; ALFARO, J. M. (2007) *Hacia un pacto centroamericano de integración*. Documento de trabajo PAIRCA, El Salvador, PAIRCA, 131 pp.

GONZÁLEZ A. (2005) *La Aplicación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. Washington, D.C.: Oficina de

Comercio, Crecimiento y Competitividad, OEA, marzo de 2005, 56 pp. [http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18\\_SPA\\_AGonzalez.pdf](http://www.dttc.oas.org/trade/studies/TU18_SPA_AGonzalez.pdf)

GRANADOS, J. (2001) *La integración comercial centroamericana: un marco interpretativo y cursos de acción plausible*. INTAL–BID, documento de divulgación 8. Buenos Aires: INTAL–BID, 36 pp.

HERDOCIA SACASA, M. (2005) *Soberanía clásica, un principio desafiado ¿hasta dónde?* Managua: Mauricio Herdocia, 206 pp. ISBN 9992403942.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (2007) *Informe Centroamericano n° 3*. Buenos Aires: BID–INTAL, abril 2007, 156 pp. ISBN 9789507382604.

LOMBAERDE, P. (2006) *Assessment and measurement of regional integration*. Reino Unido: Routledge and Warwick studies in Globalisation, 260 pp. ISBN 0145366356.

NOWALSKI, J. (editor) (2006) *CAFTA/TLC. Alcances del DR–CAFTA en el marco de la integración centroamericana*. Costa Rica: Centro Internacional de desarrollo humano y Lara Segura y asociados editores, 146 pp. ISBN 9968930121.

OSTERLOF, D. (2009) *Europa y Centroamérica: Asociación y Cooperación*. Costa Rica, Ed. CIDH, 66 pp.

OSTERLOF OBREGÓN, D. Y NOWALSKI ROWINNSKI, J. (2007) *La integración centroamericana. Hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. Colección prospectiva 11. San José, Asociación Instituto de estudios superiores para el desarrollo sostenible y humano CIDH, 95 pp. ISBN 9789968512008.

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN (2002) *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*, Costa Rica: Proyecto estado de la nación, 356 pp.

ROSALES, O. (2006) "Integración regional: propuestas de renovación", en el seminario *Paradojas de la Integración en América Latina*. Santiago de Chile, 13–14 diciembre 2006, organizado por CEPAL – FLACSO – Fundación Carolina.

SANAHUJA, J. A. (2007) "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, segunda época (enero 2007), pp. 75–106.

SCHIFF, MAURICE Y WINTERS, L. ALAN (2004) *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 321 pp. ISBN 9586824802.

SEGOVIA, A (2005) *Integración real y grupos de poder en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*, San José, Fundación Friedrich Ebert, 188 pp. ISBN 9977961336.

SIECA (2009) *Estado de Situación de la integración económica centroamericana*, Guatemala, SIECA, febrero de 2009, 24 pp.

## ESTUDIOS

---

### El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer?

Pablo Bandeira<sup>1</sup>

**Palabras clave:** *Desarrollo institucional, buen gobierno, gobernabilidad democrática, eficacia de la ayuda.*

**Key words:** *Institutional development, good governance, democratic governance, aid effectiveness.*

**Mots clés:** *Développement institutionnel, le bon gouvernement, gouvernabilité démocratique, efficacité de l'aide.*

### I. Introducción

La cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro de dos cuestiones que son probablemente las más destacadas en la actualidad de la cooperación internacional: por un lado, el reconocimiento de la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y por otro, la necesidad acuciante de aumentar la eficacia de la ayuda. Pero, ¿qué es el desarrollo institucional?, ¿hasta qué punto es necesario para promover un desarrollo económico y social sostenible?, ¿qué instituciones promueven el desarrollo?, ¿cómo fomentarlas a través de la cooperación internacional? Estas son las preguntas que trataré de responder en este artículo, basándome en los estudios que se han publicado recientemente a nivel internacional.

---

<sup>1</sup> Doctor y profesor de Economía Internacional. Universidad CEU-San Pablo. Quiero expresar mi agradecimiento a los profesores Patricia Argerey y José María Larrú, y a los evaluadores anónimos de la *Revista de Fomento Social* por sus valiosos comentarios a versiones anteriores.

Empiezo por la primera pregunta, por definir el concepto de desarrollo institucional. Como en muchos ámbitos contemporáneos de dimensión internacional, los orígenes del concepto los tenemos que buscar en la literatura de habla inglesa. En este sentido, encontramos muchos términos, más o menos sinónimos, que han surgido en los últimos años. Enumero los más conocidos: buena gobernanza o gobernabilidad (good governance), desarrollo institucional (institutional development), reforma institucional (institutional reform), construcción estatal (state building), reforma del sector público (public sector reform), estados desarrollistas (developmental states), desarrollo político (political development) y buenas instituciones políticas (good political institutions). Los cuatro primeros se usan mucho en la literatura sobre cooperación internacional, mientras que los tres últimos son más utilizados en la literatura académica sobre desarrollo. El término "governance" es sin duda el más utilizado en la literatura inglesa sobre cooperación internacional. En español, los términos más conocidos son "fortalecimiento institucional", "desarrollo institucional", "governabilidad democrática" y "buen gobierno".

Volvamos entonces a nuestra pregunta inicial: ¿a qué se refieren todos estos términos? En lo relativo a los conceptos de instituciones y gobernanza existe un consenso internacional bastante generalizado. Según la definición clásica de North (1990) las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones que se producen en la sociedad. Estas reglas o instituciones pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas privadas con validez jurídica, como los estatutos de una empresa o de una asociación). Unas instituciones regulan el funcionamiento del Estado (instituciones políticas) y otras regulan el funcionamiento de los mercados (instituciones económicas). Ejemplos de instituciones formales políticas son las constituciones, las leyes electorales y las leyes que regulan el funcionamiento del parlamento, el sistema judicial y el funcionariado público. Ejemplos de instituciones formales económicas son el derecho mercantil y laboral, las leyes de competencia, las de defensa del consumidor, etc.

Es importante notar aquí que la costumbre de denominar instituciones a las organizaciones no se corresponde con el concepto tal y como se configura en el debate internacional. Una cosa son las instituciones (reglas de juego) y otra las organizaciones (agrupaciones de personas con un objetivo común, que se regulan por una serie de instituciones o normas). A lo largo de este artículo me centraré en esta concepción de la literatura internacional sobre las "instituciones", por lo que descarto acciones de cooperación que, en el ámbito español, se han denominado también de "fortalecimiento institucional", pero que se refieren a organizaciones. Ejemplos típicos son proyectos de formación de personal o de dotación de equi-

pos informáticos para organismos públicos o privados. Este tipo de acciones sería mejor denominarlas si se quiere de "fortalecimiento organizativo".

En cuanto al término "gobernanza", se refiere comúnmente al conjunto de normas (instituciones) que regulan el funcionamiento del Estado. Por lo tanto, se puede decir que es prácticamente sinónimo de instituciones políticas, del sector público o del Estado. No obstante, a veces se utiliza también para designar al conjunto de normas que regulan el funcionamiento de organizaciones privadas como empresas, asociaciones y fundaciones. Por lo tanto, vemos que el término "gobernanza" se refiere a las instituciones que gobiernan las relaciones dentro de una organización pública o privada, aunque en el ámbito de la cooperación y el desarrollo internacional normalmente se refiere sólo a las instituciones públicas<sup>2</sup>.

El consenso ya es mucho menor a la hora de definir qué entendemos por "fortalecimiento" o "desarrollo" institucional, por "buena" gobernanza, o por "construcción" estatal. La raíz de esta falta de consenso se sitúa en la falta de una respuesta universalmente aceptada a la pregunta de ¿qué instituciones son las "buenas"? En principio, casi todos estamos de acuerdo en que las "buenas" son aquellas que promueven el desarrollo económico y social de un país, medido mediante indicadores como el PIB "per cápita", los niveles de pobreza o el Índice de Desarrollo Humano. Pero, ¿existen instituciones universalmente buenas? ¿O al menos podemos clasificarlas en mejores y peores? Por ejemplo, algunos organismos internacionales como USAID y la Comisión Europea no dudan en explicitar que una característica necesaria para que sea posible una buena gobernanza es la democracia. Sin embargo, otros organismos como el Banco Mundial, el PNUD, la AECID o el DFID utilizan expresiones más genéricas como la necesidad de dar "voz" a los ciudadanos (BM, 2000; USAID, 2008; DFID, 2006; CE, 2006; PNUD, 1997; AECID, 2007). Pero, ¿la democracia o la "voz ciudadana" son simplemente valores occidentales o realmente promueven el desarrollo económico y social de los países? En el próximo apartado paso a analizar qué es lo que sabemos y cuál es el debate sobre el tipo de instituciones que promueven el desarrollo económico y social. ¿Cuáles son las instituciones "buenas"?<sup>3</sup>

<sup>2</sup> El diccionario de la Real Academia Española define "gobernanza" como el "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero". Este mismo diccionario otorga dos significados a la palabra "governabilidad": como "cualidad de gobernable" o como sinónimo de gobernanza.

<sup>3</sup> Lo ideal sería analizar cuáles son las instituciones que promueven el desarrollo humano integral, y no sólo el desarrollo económico y social. No obstante, la literatura que analiza estas relaciones utiliza normalmente indicadores de crecimiento económico o pobreza, por lo que entiendo más preciso utilizar esta terminología.

## 2. Las instituciones (y políticas) que promueven el desarrollo económico y social

Como he señalado arriba, las instituciones formales pueden referirse a la regulación del funcionamiento del Estado –instituciones políticas– o a la regulación del funcionamiento de los mercados–instituciones económicas. A la hora de determinar cuáles son “buenas”, existe un mayor consenso respecto a las primeras que a las segundas. Empecemos analizando el debate existente en torno a las últimas.

En el campo de las instituciones económicas, el debate más importante se produce en torno a la cuestión de cuál es el papel que deben jugar los mercados y el Estado en la asignación de recursos. En general existe un consenso prácticamente universal respecto a que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación, existiendo no obstante ciertos fallos –monopolios y oligopolios naturales, externalidades e información asimétrica– que justifican la intervención del Estado. Partiendo de la existencia de estos fallos de mercado, una corriente que podemos denominar “keynesiana” o “pro-Estado” justifica la necesidad de un Estado con amplias competencias para resolverlos, incluyendo intervenciones como la creación de empresas públicas y agencias reguladoras de los mercados, y una activa redistribución de recursos para subvencionar la creación de empresas y lograr el acceso universal a la educación y el sistema sanitario. La réplica por parte de la corriente que podemos denominar “liberal” o “pro-mercado” consiste en que, aunque es verdad que existen todos estos fallos de mercado que justifican teóricamente la intervención pública, no es menos verdad que también existen los “fallos de gobierno”. El problema, dicen, es que estos últimos fallos pueden ser más perjudiciales para la economía, sobre todo en los países más pobres. Dicho de manera sencilla, algo así como que hay que tener mucho cuidado con la justificación de las intervenciones públicas porque el remedio puede ser peor que la enfermedad, y que la probabilidad de que sea efectivamente peor aumenta en aquellos países con Estados subdesarrollados<sup>4</sup>. Esta última corriente fue la inspiradora de los famosos (y enormemente criticados) planes de ajuste estructural de los años 80 y primeros de los 90 que, a través del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), impusieron a los países pobres privatizar empresas públicas, liberalizar el comercio y la inversión extranjera, y reducir su déficit fiscal si querían recibir financiación externa.

<sup>4</sup> Para tener una visión sobre este debate entre cuáles son peores, los fallos del mercado o los fallos del gobierno, en el contexto de países “subdesarrollados”, ver los trabajos, con visiones opuestas, de COLCLOUGH y MANOR (1991) y KRUEGER (1993).

La cuestión es controvertida y no dispongo de espacio para desarrollarla de forma adecuada en este artículo. En Bandeira (2008) analizo la evidencia y las teorías existentes sobre este tema, concluyendo que no es posible estimar qué tipo de fallos, los del gobierno o los del mercado, son peores, por lo que la solución consiste en disminuir los dos de forma simultánea. El Estado debe pues: (1) definir y proteger imparcialmente los derechos de la propiedad privada para permitir que los mercados funcionen; (2) legislar y redistribuir ingresos (políticas) para corregir los fallos del mercado; y (3) “modernizarse” para corregir los fallos del gobierno. Todo esto, requiere a su vez de una mayor recaudación de impuestos, tal y como evidencia la comparación de la presión fiscal entre los países pobres y ricos, pero siempre de forma gradual, a medida que se va demostrando la capacidad del Estado de corregir ambos tipos de fallos<sup>5</sup>.

De forma más concreta, se puede decir que existe un consenso bastante amplio respecto a la importancia que tienen para el desarrollo económico instituciones (leyes) y políticas que: definan y protejan imparcialmente los derechos de propiedad, privados y públicos de toda la ciudadanía; den un peso relativo importante a la recaudación fiscal vía impuestos directos sobre las personas físicas<sup>6</sup>; garanticen la educación y la salud a toda la población; disminuyan los gastos y el tiempo que suponen los procedimientos administrativos y judiciales; inviertan en infraestructuras públicas; y aumenten la transparencia y rendición de cuentas de las empresas. Los temas más controvertidos siguen girando en torno a la conveniencia y la forma de llevar a cabo privatizaciones y la liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa, y al alcance que deben tener las regulaciones<sup>7</sup>.

Existen cientos de leyes que regulan la actividad de los mercados. La clave de cómo diseñar “buenas” instituciones (y políticas) económicas, y de cómo determinar el grado adecuado de intervención estatal, reside a su vez en el correcto di-

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, los impuestos representan una media de un 30% del PIB en los países de la OCDE y de un 18% en los países pobres (Tanzi y Zee, 2001).

<sup>6</sup> La mayor parte de la recaudación fiscal en los países de la OCDE proviene del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la cuota de Seguridad Social, mientras que en los países pobres, su escasa recaudación proviene del IVA y del impuesto de sociedades, que son menos equitativos y desincentivan la actividad empresarial.

<sup>7</sup> Para una visión de las instituciones económicas consideradas como “buenas” para el desarrollo por parte de los organismos internacionales, ver los primeros seis criterios de la valoración de políticas e instituciones del Banco Mundial (BM, 2007). Para una visión sobre las instituciones económicas controvertidas, ver el informe sobre la condicionalidad del BM y el FMI elaborado por la Red Europea de ONG sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad, 2006).

seño de las instituciones políticas, de tal forma que se asegure lo máximo posible que las leyes aprobadas están dirigidas a disminuir tanto los fallos del mercado como los fallos de gobierno. Es decir, hay que diseñar los Estados de tal forma que garanticemos lo máximo posible que las instituciones económicas que aprueban tengan como objetivo favorecer al conjunto de la ciudadanía y no a un grupo pequeño de personas con influencia política. Pero, ¿cómo se puede hacer esto?, ¿en qué consisten los fallos de gobierno y cómo se han logrado minimizar?, ¿qué significa “modernizar” el Estado”?

Los fallos de gobierno se deben, fundamentalmente, a la naturaleza monopolística del poder del Estado y, por lo tanto, a la inexistencia de un tercero que pueda exigir responsabilidad a los agentes decisores del Estado (los políticos) respecto a los resultados de su gestión. Las diversas soluciones a estos fallos del gobierno han consistido en el desarrollo de mecanismos de control de gestión, muchos de ellos basados en la competencia, que exijan responsabilidades a los agentes del Estado.

Podemos dividir el estudio de las instituciones del Estado en dos campos: la Administración Pública y los Sistemas Políticos. El primero estudia fundamentalmente la gestión de las agencias o administraciones públicas, mientras que el segundo estudia los mecanismos de poder del Estado en su conjunto. Así, en el terreno del análisis de las administraciones públicas, más que instituciones óptimas, lo que tenemos son una serie de principios que tratan fundamentalmente de mejorar el sistema burocrático “weberiano” clásico mediante la adopción de elementos característicos de los mercados<sup>8</sup>. Estos principios, comúnmente integrados dentro de la corriente llamada Nueva Gestión Pública, se pueden resumir en cinco: externalización, cooperación, dotación de incentivos, descentralización y transparencia. La externalización o subcontratación consiste en que el Estado toma las decisiones y financia, pero es el sector privado el que ejecuta (concursos públicos de contratación). La cooperación consiste en la creación de organismos público-privados con capacidad de tomar decisiones políticas<sup>9</sup>. La dotación de incentivos consiste en un mayor seguimiento y control de los resultados del trabajo de los funcionarios junto a un sistema de castigos y premios. La descentralización consiste en otorgar competencias públicas a los niveles territoriales más reducidos posibles

<sup>8</sup> La burocracia “weberiana” se puede resumir en la existencia de reglamentos precisos, una jerarquía y una forma de entrar y ascender basada en el mérito (Weber, 1968).

<sup>9</sup> Esto se está empezando a realizar en Europa y en América Latina a nivel local –municipal e intermunicipal. Ver el Programa Leader en Europa (<http://ec.europa.eu/agriculture/>) y Helmsing (2001) en América Latina.

(denominado también principio de subsidiaridad). Por último, la transparencia se refiere a la necesidad de hacer públicas, de manera lo más clara posible, las actividades del Estado relacionadas con transferencias de recursos.

Aunque todos estos principios pueden ser muy útiles para los países pobres, el problema administrativo fundamental que tienen es que la mayoría están aún lejos de tener ni siquiera un sistema burocrático weberiano, por lo que es muy frecuente en la actualidad que una elevada proporción de los empleados públicos en países pobres se elijan de forma discrecional con cada cambio de gobierno. Las consecuencias en cuanto a la calidad técnica de las políticas y al desarrollo económico de no disponer de una administración pública profesional e independiente del poder ejecutivo son muy negativas, como comprueban Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000) mediante estudios econométricos con datos de 35 países pobres.

En cuanto a los sistemas políticos, la democracia introduce un mecanismo de competencia en la elección de los gobiernos que se espera aumentará su responsabilidad. No obstante, muchos académicos han estudiado empíricamente la relación entre democracia y crecimiento económico sin encontrar ningún efecto significativo (Helliwell, 1994; Barro, 1996; Przeworski, 2004). Lo que sí muestra la evidencia econométrica es el efecto positivo que tienen sobre la calidad de las políticas públicas, tanto la independencia como la capacidad jurídica para juzgar al ejecutivo y al legislativo del sistema judicial (La Porta et al, 2004). La existencia de un tercer poder con capacidad para juzgar la actuación del ejecutivo y el legislativo constituye un control importante de la gestión del Estado y por lo tanto de los “fallos de gobierno”.

Por último, también existe abundante evidencia empírica sobre la importancia de la libertad de prensa para la disminución de la corrupción y el aumento de la calidad de las políticas (Adserá, Boix y Payne, 2003; Bruneti y Weder, 2003; Norris, 2007). Es importante notar que la simple existencia de leyes de libertad de prensa no garantiza que exista pluralidad, que es lo que de verdad tiene un impacto positivo sobre la gobernabilidad. Todos estos estudios definen de hecho la libertad de prensa como la circulación efectiva de diarios de distinto signo. Podemos englobar estos resultados dentro de una institucionalidad política que garantice la libertad de asociación y de medios de comunicación.

Hasta aquí he argumentado a favor de una serie de instituciones, tanto económicas como políticas, sobre las que existe un amplio consenso internacional o suficiente evidencia empírica, acerca de su capacidad para promover el desa-

rollo económico de un país (ver cuadro 1). La falta de evidencia que relacione la democracia con el desarrollo económico se debe probablemente a que existen muchos países que han instaurado elecciones recientemente, pero que no cuentan aún con el resto de instituciones políticas de control propias de una democracia moderna –como un sistema judicial independiente y un sistema administrativo profesional, independiente y transparente– que son más difíciles de instaurar.

**CUADRO 1. Las instituciones (y políticas) que promueven el desarrollo**

<b>Políticas</b>	<b>Económicas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema judicial independiente y con capacidad para juzgar ejecutivo y legislativo</li> <li>- Sistema de empleo público meritocrático</li> <li>- Externalización, cooperación, dotación de incentivos, descentralización y transparencia de la administración pública</li> <li>- Pluralidad de asociaciones y medios de comunicación.</li> <li>- Elecciones libres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir de forma consensuada y proteger efectiva e imparcialmente los derechos de propiedad</li> <li>- Recaudación de impuestos sobre las personas físicas</li> <li>- Minimizar gastos y tiempo que suponen los procedimientos administrativos y judiciales</li> <li>- Transparencia y rendición de cuentas de las empresas</li> <li>- Políticas redistributivas, que garanticen educación y salud universal</li> <li>- Políticas de inversión en bienes públicos</li> </ul>

Las instituciones que figuran en el cuadro no son instituciones óptimas, sino aquellas sobre las que tenemos evidencia clara o un amplio consenso internacional respecto a su capacidad de generar desarrollo económico y social. No obstante, no sería adecuado finalizar este apartado sin mencionar algunas voces que no están completamente de acuerdo con estos planteamientos. Algunas ONG progresistas por ejemplo están en contra de considerar la validez universal de instituciones nacidas y desarrolladas en Occidente, llegando incluso a criticar que se trata de una imposición más de Occidente hacia el resto del mundo. También hay académicos que hacen énfasis en que la solución no consiste en copiar las instituciones occidentales (y mucho menos imponerlas), sino que hay que reforzar la capacidad de adaptación, experimentación e innovación institucional de los propios países pobres (ver Evans, 2004; y Chang, 2006).

Mi contestación a estas críticas es que tienen razón en que no se deben imponer instituciones a otros países y que, además, es necesario tener en cuenta las complejas relaciones que se producen entre las instituciones culturales informales y las formales (North, 1990). Las instituciones nombradas en este apartado son genéricas y deben servir, por lo tanto, como base para su adaptación, experimentación e innovación. Quizás lo más importante sea tener en cuenta los principios fundamentales que están detrás de estas instituciones, que se pueden resumir en la necesidad de: (1) una competencia “sana” basada en la igualdad de todos ante la ley y en la distribución de recursos; (2) un equilibrio de poder entre las organizaciones que representan los intereses de las distintas divisiones sociales existentes en cada país; y (3) la separación de poderes públicos. Creo que prácticamente todos estamos de acuerdo en que es muy importante que sean las propias organizaciones de un país las que adapten y concreten estos principios o instituciones, de forma lo más consensuada posible, y teniendo en cuenta su historia y sus valores culturales, ya que es así como nacen las constituciones estables.

### 3. El contexto: la importancia de las instituciones para el desarrollo y la ineficacia de la ayuda actual

Comenzaba el artículo indicando que la cuestión de la cooperación para el desarrollo institucional se enmarca dentro del reconocimiento de la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo económico y social de los países, y dentro del debate más amplio que existe sobre la escasa efectividad que parece que ha tenido hasta ahora la ayuda oficial al desarrollo (AOD)<sup>10</sup>.

¿Por qué es tan importante tener “buenas” instituciones? Básicamente porque existe abundante teoría (North, 1990, y Acemoglu, Johnson y Robinson, 2006 son los clásicos) y evidencia empírica (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Easterly y Levine, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004) que muestran que las instituciones son clave para el desarrollo económico y social de las naciones. No obstante, aún hay un intenso debate sobre si se trata del único factor clave o si también influyen los recursos que posea o pueda recibir un

<sup>10</sup> Según los datos del CAD-OCDE, en el periodo 2000-2006, se canalizó a través de ONG y organismos privados internacionales entre un 2,5 y un 3% de la AOD mundial (cálculo propio con datos tomados de la web de CAD-OCDE). Del uso del 97% restante es de lo que trata este artículo.

país<sup>11</sup>. La conclusión más aceptada por la comunidad académica es que la clave para el desarrollo económico a largo plazo de un país reside en la calidad de sus instituciones, mientras que los recursos (propios del país o externos, como la ayuda) suponen un catalizador del proceso de desarrollo. Pero en ambos sentidos. Es decir, si el país tiene unas instituciones que promueven el subdesarrollo, lo más probable es que los recursos aumenten el subdesarrollo, y viceversa. Como veremos en el resto del artículo, la cuestión más importante relacionada con la ayuda es ver si se puede diseñar de manera que promueva el cambio hacia unas instituciones mejores, y no sirva para lo contrario, es decir, para perpetuar las malas existentes.

La escasa efectividad de la AOD que se ha dado hasta ahora se desprende de estudios empíricos que indican que la AOD ha tenido impactos nulos o incluso negativos sobre el crecimiento económico de los países receptores (Boone, 1996; Easterly, Levine y Roodman, 2004). Otros estudios encuentran que la ayuda tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico de los países sólo cuando éstos tienen buenas políticas (Burnside y Dollar, 2000), o que la ayuda dirigida a la inversión productiva y en infraestructuras tiene efectos positivos (Clemens, Radelet y Bhavnani, 2004). En uno de los últimos estudios econométricos sobre este tema, Rajan y Subramanian (2005) evalúan empíricamente todas estas especificaciones de la ayuda, encontrando que los resultados son muy frágiles, y concluyendo que, se mida como se mida, la ayuda oficial que se ha dado hasta ahora no ha tenido ningún impacto sobre el crecimiento económico de los países, ni positivo ni negativo, que se pueda generalizar. Además, la mayoría de estudios –incluso los que han dado algún tipo de efecto positivo– muestran cómo la AOD tiene rendimientos decrecientes, por lo que a mayor ayuda, menores (o más negativos) los efectos sobre el desarrollo económico del país (ver Hansen y Tarp, 2001; y Clemens y Radelet, 2003).

Y no sólo esto, pues también existe abundante evidencia econométrica de que la AOD no ha tenido ningún impacto o incluso ha tenido un impacto negativo sobre el desarrollo institucional de los países receptores. Así por ejemplo, Knack (2001) constata, sobre una base de 80 países, que cuánta más AOD han recibido, más han empeorado sus índices de corrupción y su calidad del funcionariado y del Estado de derecho. Remmer (2004) encuentra, sobre una base de datos de 120 países desde 1970 hasta 1999, que a mayor ayuda recibida, mayor

ha sido el gasto público pero menor la recaudación de impuestos. Brautigam y Knack (2004) también encuentran, en África Subsahariana, una asociación entre mayor AOD recibida y empeoramiento de la calidad de la gobernanza y disminución de recaudación de impuestos. Djankov, Montalvo y Reynal-Querol (2005) encuentran un impacto negativo de la ayuda sobre la democracia, lo cual indica que la AOD se ha utilizado para mantener algunas dictaduras. Coviello e Islam (2006) encuentran un impacto nulo de la ayuda sobre diversos indicadores institucionales relacionados con la calidad del funcionariado, el riesgo de expropiación y la corrupción. Por último, en relación a cómo asignan la ayuda los donantes, Alesina y Weder (2002) constatan que, a lo largo de los años 90, los países más corruptos tendieron a recibir más ayuda, independientemente de su nivel de pobreza.

Tres preguntas fundamentales surgen a partir de esta realidad: ¿por qué estos nulos o negativos efectos de la AOD sobre el crecimiento económico y el desarrollo institucional de los países receptores?; ¿está la ayuda sirviendo para perpetuar las malas instituciones existentes?; y si es así, ¿qué podemos hacer para cambiar esto? Las respuestas a estas preguntas constituyen el debate sobre la (in) eficacia de la AOD, el debate más intenso en la actualidad de la cooperación internacional.

Sobre algunas cuestiones, como los efectos perniciosos que tienen la fragmentación de donantes, la volatilidad de la ayuda, el uso de estructuras paralelas al sistema público para la gestión de proyectos y el uso de ayuda ligada –es decir, condicionada a la contratación de empresas del país donante– existe un consenso prácticamente universal. El problema es que estas disfunciones pueden explicar por qué ha podido tener poca eficiencia la AOD –en el sentido de altos costes en relación al beneficio obtenido–, pero no para explicar por qué no ha servido para nada o por qué ha podido empeorar aún más las instituciones y el desarrollo económico de los países receptores.

La tesis defendida por un número cada vez mayor de investigadores es que el problema tiene su origen en que el incentivo principal que tienen los agentes de la cooperación es que se desembolse la máxima ayuda posible, con independencia de los resultados. Los donantes, por motivos políticos y de promoción profesional, ya que el rendimiento de su trabajo se mide principalmente en función de su capacidad de ejecutar los presupuestos asignados. Los receptores, porque en muchas ocasiones dependen de la ayuda para financiar salarios y proyectos, dada la escasa recaudación de impuestos y elevadas deudas de sus Estados. Por el contrario, los agentes de la cooperación no tienen incentivos para mejorar la calidad

<sup>11</sup> Los autores de los trabajos empíricos referenciados concluyen que se trata del único factor clave, pero existen otros estudios que muestran que también influyen los recursos o la geografía (SACHS, 2003; OLSSON y HIBBS, 2005).

de la ayuda. En el caso de los donantes porque no es visible ni demandada por la sociedad en sus países, y en el caso de los receptores porque la calidad está relacionada precisamente con los cambios institucionales que no quieren llevar a cabo porque perderían la capacidad de usar el dinero de forma discrecional (ver Paldam, 1997; Svensson, 2000; y Edgren, 2002). Como muestra empíricamente Wane (2004), utilizando una amplia base de datos de proyectos financiados por el Banco Mundial, la combinación del incentivo que tienen los agentes de la cooperación de que se produzca el desembolso, junto con la baja capacidad de control de las instituciones políticas de los países receptores, es la principal causa de que se lleven a cabo proyectos de baja calidad.

Esto ha llevado a que en la práctica los desembolsos de AOD lleven aparejada una condicionalidad o bien nula o bien relacionada con intereses a corto plazo del país donante –como la obtención de petróleo más barato, contratos con empresas del país donante y el control de la emigración–, que ha permitido el desvío del dinero hacia otros usos, como el aumento del gasto militar, y ha fomentado la indisciplina fiscal, la corrupción y la permanencia de malas instituciones políticas<sup>12</sup>. El problema principal radica no tanto en el desvío del dinero entregado, sino en que el dinero es “fungible”. Es decir, el gobierno del país receptor puede utilizar el dinero para liberar recursos de otras partidas.

En un contexto de falta de cargos públicos estables e independientes y falta de controles adecuados, el dinero fácil –por no requerir resultados– de la ayuda sirve para aumentar la red de favoritismo político y para disminuir temporalmente presiones por reformas necesarias (Azam, Devarajan y O’Connell, 1999; Brautigam, 2000; Heller y Gupta, 2002; y Moss, Pettersson y van de Walle, 2006). Desde hace años, los donantes han tratado de subsanar el problema pidiendo facturas, pero, por no exigir resultados y por el problema de la fungibilidad, esto no ha impedido que el dinero se utilice para promover el clientelismo, la corrupción, los gastos militares, la permanencia de gobernantes pésimos y el retraso de reformas necesarias. Hacen falta muchos más controles.

Con toda esta problemática de fondo, pasemos a estudiar cómo se podría revertir la situación actual, de forma que la AOD pase a fomentar el desarrollo institucional o el buen gobierno de los países receptores.

<sup>12</sup> Por ejemplo, COLLIER y HOEFFLER (2007) calculan que en torno a un 40% del gasto militar de África se ha financiado por la AOD.

#### 4. La problemática del cambio institucional: marco conceptual

Solo una vez que tenemos una noción suficientemente concreta y explícita sobre qué tipo de instituciones queremos ayudar a desarrollar (apartado 2) y por qué debemos hacerlo (apartado 3), podemos entrar a debatir cómo podemos hacerlo. Por desgracia, gran parte del debate se está produciendo sin aclarar primero ambos aspectos. De cualquier manera, antes incluso de entrar a considerar cómo podemos cooperar, tenemos que comprender cuál es la problemática del cambio institucional, por qué no se crean instituciones pro-desarrollo de forma natural o evolutiva. Se trata sin duda de la cuestión más difícil y debatida actualmente en el campo del estudio del desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, el problema del cambio institucional tiene su origen en que las instituciones políticas y económicas formales no se diseñan por el conjunto de la sociedad, sino por aquellas personas que detentan el poder político en un momento determinado. Estas personas eligen las instituciones formales, no sólo por su capacidad de favorecer el desarrollo del conjunto de la sociedad, sino también por la distribución de poder político y recursos económicos que se derivan de ellas.

En el segundo apartado vimos que las políticas distributivas, la recaudación de impuestos progresivos directos, la transparencia y rendición de cuentas de las empresas, etc. son esenciales para el desarrollo económico, lo cual supone necesariamente una transferencia de recursos económicos e información desde unos ciudadanos hacia el conjunto de la sociedad. También vimos que las instituciones políticas que mejoran el funcionamiento del Estado consisten en la transferencia, que es lo mismo que pérdida, de poder por parte de los gobernantes y de los grupos de interés poderosos hacia un conjunto más amplio de organizaciones de la sociedad civil, hacia el sistema judicial y hacia los profesionales técnicos del Estado. Por lo tanto, la causa fundamental de que no se produzcan de forma natural estos cambios es que, aunque a largo plazo esto provocaría el desarrollo económico del conjunto del país, a corto plazo supondría unas pérdidas económicas y de poder mucho más concretas y tangibles para el grupo de personas que ostentan en ese momento el poder político y económico.

Una fugaz mirada a la historia del crecimiento económico europeo corrobora estas apreciaciones: la consolidación del Estado redistributivo, democrático, de derecho y profesional moderno (y el consecuente crecimiento económico) se ha dado a lo largo de cientos de años, con revoluciones, guerras civiles e interrupcio-

nes dictatoriales, pero a la larga en forma de concesiones sucesivas por parte de los grupos que detentaban el poder. Poco a poco y a través de la presión política, los grupos sociales excluidos del poder, primero la burguesía y más tarde los trabajadores, lograron insertar sus intereses en el juego político formal, es decir, en el proceso de toma de decisiones del Estado. Surgieron así, en un proceso largo y conflictivo, las organizaciones empresariales, los parlamentos, los partidos políticos, los sindicatos y el sufragio universal<sup>13</sup>.

Estamos aún muy lejos de disponer de teorías ampliamente aceptadas sobre algo tan complejo como el cambio institucional. La conclusión a la que podemos llegar tras esta breve descripción de la problemática que conlleva es que debemos entender los cambios de las instituciones formales como procesos de negociación entre distintos agentes, cuyo resultado depende fundamentalmente del poder político de cada una de ellos (North, 1990). El poder político de cada agente viene determinado principalmente por la forma en que está estructurado el Estado –el poder formal que otorgan las instituciones políticas formales a los distintos jugadores– pero también intervienen otros factores informales que aún no conocemos bien, pero de los que sí tenemos algunas nociones, gracias a la rama denominada Sociología Política.

Los sociólogos son los que han estudiado durante más tiempo las bases sociales o informales del poder político (Lipset, 1960), las cuales se fundamentan en tres herramientas: la capacidad económica, ideológica y coercitiva de las organizaciones civiles (Mann, 1986). Para que se vayan adoptando y adaptando las instituciones que veíamos en el segundo apartado, es necesario que las organizaciones civiles que representan a los grupos sociales excluidos del poder formal presionen a las organizaciones que detentan actualmente dicho poder político formal, a través de las tres herramientas informales que poseen o pueden poseer. Volveremos sobre este tema un poco más adelante, como base para tratar de concretar el posible papel de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la sociedad civil de los países receptores.

<sup>13</sup> Ejemplos sobre la relación entre los procesos de toma de poder político de la burguesía y de los trabajadores en Europa y el posterior desarrollo económico, se pueden ver en ACEMOGLU y ROBINSON (2000), NORTH (2005) y PINCUS (2006).

## 5. La cooperación para el desarrollo institucional

Una vez expuesto un marco conceptual sobre la problemática del cambio institucional, podemos pasar a analizar la pregunta fundamental del artículo: ¿cómo podemos cooperar los países occidentales para fomentar el desarrollo (cambio o reforma) institucional de los países pobres? Si aceptamos el marco conceptual expuesto, la respuesta es sencilla: la cooperación internacional puede ejercer presión externa directa sobre los gobiernos de los países pobres (a través de la condicionalidad, como veremos enseguida) y puede tratar de fomentar un equilibrio del poder político de las distintas organizaciones civiles de estos países para que ejerzan presión interna a favor del cambio: un cambio hacia la adopción/adaptación de las instituciones que promueven el desarrollo.

Es decir, ante una situación en la que los grupos que detentan el poder político y económico lo más común es que no estén interesados en perder sus privilegios, la solución tiene que pasar por el uso de herramientas de presión, externa e interna<sup>14</sup>. A pesar de ser conceptualmente sencillas, ninguna de las dos soluciones es en absoluto fácil de llevar a la práctica, por lo que dedicaré los próximos apartados a tratar de concretarlas.

### 5.1. Presión externa: el debate internacional sobre la condicionalidad

El debate sobre la utilización de la ayuda como herramienta de presión externa se ha centrado en torno al concepto de la “condicionalidad” versus el de “apropiación”. De manera enormemente simplista se ha ensalzado la apropiación y se ha demonizado la condicionalidad. Se ha dado a entender que las políticas e instituciones diseñadas por los países pobres son siempre buenas (la apropiación), mientras que las condiciones que ponen los gobiernos de los países ricos y de los organismos internacionales son siempre malas (la condicionalidad). Como veremos, la clave está en analizar qué tipo de condiciones acompañan a los desembolsos de dinero, que pueden ser buenas o malas para el desarrollo, y en definir de forma más clara a qué nos referimos con apropiación, que también puede ser buena o nefasta para el desarrollo de un país. A modo de ejemplo, si la condición de la ayuda es que se use de manera efectiva, mientras que la apropiación consiste en un gobierno que se mantiene en el poder sin aceptar los resultados de

<sup>14</sup> Muchos autores y organismos indican como posible solución el apoyo selectivo a los gobernantes reformadores (ver por ejemplo COLLIER, 2007). Esta idea la podemos englobar como una forma de presión externa a través de incentivos positivos.

las elecciones, como ha ocurrido recientemente en Zimbabwe y Nicaragua, creo que a todos nos parecería lógico que, en este caso, la condicionalidad es buena y la apropiación mala para el desarrollo del país en cuestión.

Existe pues todavía la opinión muy difundida de que la “condicionalidad no funciona”, promovida con gran ahínco, curiosamente, por el Banco Mundial, tras el giro que dio a este organismo el presidente que nombró Bill Clinton en 1995 –James Wolfensohn. El Banco publicó en 1998 un informe sobre la ayuda en el que, basándose en los estudios de Burnside y Dollar (2000) y Dollar y Svensson (2000)<sup>15</sup>, concluye que la condicionalidad que trató de aplicar con los Programas de Ajuste Estructural no funcionó y que lo único que pueden hacer los donantes o financiadores es “seleccionar” aquellos países con “buenas” instituciones y políticas, y darles más recursos (BM, 1998). Esta visión –“selectividad” versus condicionalidad– se ha llevado a la práctica en la asignación de recursos del IDA, que es la agencia del Banco Mundial que da créditos blandos a los países más pobres, y continúa siendo su estrategia oficial (BM, 2005a).

La Coordinadora española de ONGD y la Secretaría General de Naciones Unidas defienden en un documento reciente que para mejorar la efectividad no debe haber condicionalidad, pero no dan ninguna explicación al respecto (ver CONG-DE y otros, 2008: pp. 28 y 29). Como último ejemplo, la Comisión Europea concluye que “el proceso de gobernabilidad democrática se apoyará de manera más efectiva a través del diálogo que mediante el uso de sanciones y condiciones” (CE, 2006: p. 20).

Pero, antes de tachar a la condicionalidad como “mala” en general, convendría saber cómo se ha llevado a cabo hasta ahora y por qué parece que ha sido “mala”. Para esto, es necesario distinguir entre si la condicionalidad logró que se llevaran a cabo las condiciones impuestas o si las condiciones eran las adecuadas para lograr el desarrollo económico y social de los países receptores. La condicionalidad que mejor conocemos es la ejercida por el BM y el FMI a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) en los años 80 y primera mitad de los 90. Sobre la primera cuestión, es bastante claro que la presión ejercida por

estos organismos logró que se llevaran a cabo liberalizaciones y privatizaciones, y se redujera el déficit fiscal, si bien a un ritmo más lento que el deseado por los organismos financieros (Morrissey, 2002; Dreher, 2005; Henisz, Zelner y Guillén, 2005). Sin embargo, la mayoría de análisis muestran cómo los países que siguieron los PAE no aumentaron su crecimiento o lo vieron disminuido (Easterly, 2005<sup>16</sup>; Dreher, 2006).

Por lo tanto, la condicionalidad funcionó en el sentido de que se lograron los objetivos políticos e institucionales buscados, solo que estos objetivos no eran los adecuados para el desarrollo. Como muchos han criticado, parece que las condiciones estaban diseñadas más para fomentar la entrada de multinacionales en los países receptores y para lograr la devolución de los préstamos otorgados por instituciones financieras occidentales, que para fomentar el desarrollo de los países receptores (ver Atienza, 2000; y Perkins, 2005). Otra forma de valorar lo que pasó con los PAE es verlos desde la manera típica en la que, lamentablemente, ha evolucionado la cooperación internacional: cuando algo no funcionaba, en vez de arreglarlo, se eliminaba o reducía lo máximo posible. Si los Estados de los países pobres no funcionaban, la solución era eliminarlos o reducirlos al máximo –privatizar, liberalizar y disminuir su gasto. Esto nos podría llevar igualmente a plantear que como la ayuda oficial actual no funciona, lo mejor sería eliminarla o reducirla al máximo.

De aquí nació el temor a la condicionalidad y la respuesta, eliminarla, pensando que la mera apropiación iba a solucionar algo. Como siempre, el imperativo era (y es) desembolsar a toda costa el dinero. Así aparece la propuesta actual sobre la cual parece que hay un total consenso entre donantes, receptores y ONG: la solución para lograr una ayuda eficaz consiste en la apropiación a través de programas nacionales de desarrollo y la alineación a través del apoyo presupuestario. Es decir, por un lado el país receptor debe decidir por sí mismo (apropiarse) el diseño de sus políticas e instituciones, a través de un proceso participativo que culmine en un documento denominado “estrategia nacional de desarrollo” o “estrategia de reducción de la pobreza”. Por otro lado, los donantes deben “alinearse” en torno a estas estrategias, financiándolas a través de los presupuestos del Estado, es decir del trabajo cotidiano de las agencias públicas del país receptor.

<sup>15</sup> Estos estudios figuraban como documentos de trabajo del Banco Mundial en 1998. Como ya he indicado antes, Burnside y Dollar encuentran un efecto positivo de la ayuda sólo cuando el receptor tiene buenas políticas. Dollar y Svensson encuentran que la calidad de los proyectos del Banco también depende sólo de las políticas del receptor. Los resultados de ambos estudios han sido refutados por numerosos estudios posteriores (ver por ejemplo MOSLEY, NOORBAKSH y PALONI, 2003; EASTERLY, LEVINE y ROODMAN, 2004; y WANE, 2006).

<sup>16</sup> El estudio de EASTERLY (2005) muestra como los PAE del BM y el FMI no tuvieron ningún efecto sobre el crecimiento económico. También indica que tampoco tuvieron efectos positivos sobre algunos indicadores macroeconómicos. No obstante, una cosa son los indicadores macroeconómicos (resultados) y otra las políticas llevadas a cabo (los “inputs”). No es discutido por nadie que los países que siguieron PAE durante los 80 y 90 liberalizaron, privatizaron y redujeron sus déficit fiscales, que fueron las principales condiciones asociadas a los desembolsos (ver BM, 2005a).

Básicamente, ante la mala imagen de la condicionalidad aplicada en los 80 y 90 por el BM y el FMI y de las estructuras paralelas de gestión de proyectos, la “solución” que se dio es que no hubiera condicionalidad ni estructuras paralelas. El problema de esta “solución” es que, otra vez, simplemente elimina el enfoque anterior, para poder seguir dando dinero. No se basa en ningún argumento o marco conceptual sobre el problema del cambio de las instituciones y las políticas, en ninguna evidencia empírica sobre por qué no funcionó o qué funcionó mal con la condicionalidad “tradicional”, ni en ninguna consideración acerca de por qué surgió la necesidad de la condicionalidad a principios de los años 80. De esta forma, se estaba indicando que había que dar plenos poderes para decidir sobre la ayuda a los gobiernos de los países receptores, que suelen ser precisamente los menos interesados en que se produzcan cambios institucionales pro-desarrollo. El resultado ha sido el que podríamos prever: la mayoría de los gobiernos de los países receptores se han dedicado a elaborar planes nacionales de desarrollo genéricos, muy participativos eso sí, pero con el simple objetivo de obtener financiación y sin compromisos concretos sobre resultados ni sobre cambios institucionales y de política. La solución es algo así como pedirle al lobo que, con la participación de las ovejas, haga un plan para no comérselas<sup>17</sup>.

El tiempo ha pasado y actualmente tenemos propuestas más específicas y realistas. Así, en la Agenda de Accra para la Acción (AAA<sup>18</sup>), firmada en Septiembre de 2008, donantes y receptores se comprometen a llegar a un “acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo”, a “publicar todas aquellas condiciones asociadas a desembolsos”, y a trabajar juntos para documentar y divulgar “buenas prácticas sobre condicionalidad”. Por otro lado, la postura de la Red

<sup>17</sup> El Departamento de Evaluación del Banco Mundial –principal promotor de la iniciativa de ligar la financiación a la elaboración de planes nacionales de desarrollo, denominados “Poverty Reduction Strategy Papers”– concluye que: “los países se han centrado más en completar documentos, que les dan acceso a recursos, que en mejorar sus procesos domésticos” y que “no hay indicadores intermedios de lo que se espera conseguir, lo que hace difícil evaluar el progreso” (BM, 2004: p. viii). También indica que la “insuficiente priorización, inadecuada valoración de costes y la tendencia de evitar reformas estructurales controvertidas... hacen que los PRSP no sirvan como efectivas hojas de ruta estratégicas” (BM, 2005b). Por último, en la última evaluación sobre el progreso de la Declaración de París (ver siguiente nota al pie), se indica que los países receptores están mejorando sus sistemas de gestión de fondos públicos, pero que menos del 25% tienen planes de desarrollo ligados con presupuestos y menos del 10% tienen marcos adecuados para medir resultados (OCDE, 2008a).

<sup>18</sup> El objetivo de la AAA es acelerar y profundizar la ejecución de la “Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda”. Esta declaración se firma en 2005 por parte de los gobiernos de 121 países, de 27 agencias multilaterales de cooperación, y por varias organizaciones civiles. Ver OCDE (2005), LARRÚ (2005) y OCDE (2008b).

Europea de ONGs sobre Deuda y Desarrollo es clara en un aspecto: piden que no se usen condiciones relacionadas con instituciones económicas “controvertidas”, refiriéndose en concreto a privatizaciones y liberalizaciones comerciales. Luego, dependiendo del informe, incluyen o no la petición de que las condiciones se refieran sólo al uso de procedimientos que garanticen la rendición de cuentas a sus ciudadanos (en vez de a los donantes), o que todas las condiciones se hagan públicas (EURODAD, 2006, 2007 y 2008; una visión muy parecida se puede ver también en ActionAid, 2006).

Por lo tanto, parece que tras una década –desde la aparición del informe sobre cómo dar ayuda del Banco Mundial en 1998 hasta la firma de la Agenda de Accra en 2008, por poner fechas simbólicas– en la que ha predominado la idea, demasiado simple, de que la condicionalidad era mala, por fin el debate comienza a centrarse en cómo diseñar una “buena condicionalidad”. Aunque la palabra “condicionalidad” sigue siendo políticamente incorrecta, es la única salida posible al problema de la ineficacia de la ayuda actual. Se habla de apropiación democrática y de evaluación de resultados, que no es otra cosa que la necesidad de condicionar la ayuda a la obtención de resultados relacionados con el desarrollo y al uso de instituciones (reglas de juego) democráticas, que son las que hemos visto que son pro-desarrollo.

## 5.2. Una propuesta de “buena” condicionalidad

La pregunta por lo tanto debe ser ¿cuáles son las condiciones “buenas” y cuáles las “malas”? La respuesta es, conceptualmente, sencilla. Las buenas son aquellas que se hacen de forma transparente y que establecen como condición que la ayuda sirva para cumplir unos determinados resultados relacionados con el desarrollo económico, social o institucional del país. Las malas son aquellas que se hacen de manera opaca, con el objetivo de servir otros fines distintos al desarrollo del país receptor. Un claro ejemplo son las reuniones a puerta cerrada en las que se pone como condición de la ayuda la contratación u otorgamiento de licencias a empresas del país donante, o la obtención de petróleo más barato, como siguen haciendo la mayoría de los donantes. No nos llevemos a engaño. La ayuda actual se da o bien sin condiciones o bien con condiciones asociadas a intereses a corto plazo del donante.

Siguiendo con este razonamiento conceptual, la “buena” condicionalidad puede ser de dos tipos: o bien que se alcancen ciertos resultados medibles (a modo de ejemplo, un % determinado de alumnos matriculados en un programa educativo),

es decir, condicionalidad ex-post; o bien la constatación previa de que existe una institucionalidad adecuada (a modo de ejemplo, la existencia de un sistema de contratación pública meritocrático de profesores en el mismo programa educativo), es decir, condicionalidad ex-ante. En principio, ambos tipos de condicionalidad pueden ser adecuados.

No obstante, nos queda aún un aspecto clave por preguntarnos: ¿qué es lo que debe hacer un donante en caso de que no se cumplan estas condiciones? En el caso de que la condicionalidad sea ex-ante, el problema radica en que los países más pobres son precisamente los que peores instituciones tienen, por lo que si se les otorga menos ayuda, estaríamos castigando a la población más pobre del planeta por los “pecados” de sus dirigentes. Una solución a la cuestión de cómo utilizar la condicionalidad ex-ante relacionada con las instituciones la ha dado la cooperación británica (DFID, 2006): otorgar apoyo presupuestario a aquellos países con buenas instituciones; seguir con la financiación de proyectos específicos en países con un desarrollo institucional medio; y transferir recursos exclusivamente a través de ONG y de organismos de Naciones Unidas en aquellos países con instituciones más débiles. Es decir, canalizar la ayuda a través de distintos medios en función del grado de confianza que den las instituciones del país receptor. De esta manera podríamos “matar dos pájaros de un tiro”: evitamos la exclusión de las poblaciones más pobres y establecemos incentivos para el desarrollo institucional.

¿Qué dice a este respecto la Agenda de Accra para la Acción? Aparte de lo señalado arriba con respecto a la condicionalidad, la AAA señala cuatro aspectos que se pueden relacionar con cómo llevarla a cabo: (1) en caso de que los donantes no usen los mecanismos del país para canalizar la ayuda, deberán justificarlo de manera transparente y revisar su postura de forma regular; (2) donantes y receptores evaluarán conjuntamente los sistemas del país con herramientas de diagnóstico mutuamente aceptadas<sup>19</sup>; (3) donantes y receptores desarrollarán instrumentos de gestión por resultados efectivos y fortalecerán los incentivos para mejorar la efectividad de la ayuda; y (4) donantes y receptores mejorarán sus planes de gestión a medio plazo (3–5 años).

A partir de todo esto, se puede elaborar una propuesta de buena condicionalidad, que indico en los siguientes puntos:

- 1) Elaborar instrumentos de diagnóstico para establecer el grado de desarrollo institucional de cada país receptor. En este sentido ya existen múltiples herramientas que se están probando en la actualidad, la mayoría de ellas basadas en indicadores elaborados por organismos públicos y privados internacionales, como el Banco Mundial, Freedom House, Transparencia Internacional, etc. (ver PNUD, 2004; y OCDE, 2008c).
- 2) Utilizar el diagnóstico institucional para decidir la forma de canalización de la ayuda, tal y como plantea DFID (2006). En caso de que se otorgue apoyo presupuestario o vía proyectos públicos, y para evitar el problema de la fungibilidad del dinero, el monto de la ayuda debe reflejarse en un aumento presupuestario de aquellas políticas señaladas como prioritarias en el plan nacional de desarrollo. Además, en el caso de que, debido a una regular capacidad institucional del Estado, se opte por la financiación vía proyectos públicos, se debería realizar en primer lugar un análisis institucional específico de las agencias encargadas de ejecutar dichos proyectos. En caso de que la institucionalidad de una agencia no sea la adecuada, en vez de establecer un equipo de gestión paralelo, la primera fase de financiación se debería centrar exclusivamente en cambiar dicha institucionalidad.
- 3) Exigir que los planes nacionales de desarrollo establezcan “resultados” medibles, a obtener en distintas etapas o fases, que sean medidos por evaluadores independientes del gobierno y hechos públicos. Estos “resultados” deben ser realmente resultados (no productos<sup>20</sup>) y deben poderse relacionar con la intervención llevada a cabo. A modo de ejemplo, los resultados típicos del desarrollo a largo plazo son la disminución de la pobreza y el crecimiento económico –muy difíciles de relacionar con una intervención determinada–, mientras que resultados de una intervención serían el porcentaje de niños desnutridos, el número de alumnos matriculados en secundaria o los kilómetros de carretera en buen estado.
- 4) Establecer el mecanismo de condicionalidad de forma que se incentive el logro de resultados. En cada etapa o fase de programación se debe detener la financiación hasta comprobar que se han logrado alcanzar los resultados que se habían planeado para dicha etapa. Un buen ejemplo de esto son los

<sup>19</sup> En una nota al pie de página, la AAA indica que los “sistemas del país” (receptor) incluyen, pero no están limitados a, los sistemas públicos de gestión de finanzas, contrataciones, auditorías, seguimiento, evaluación y valoraciones ambientales y sociales. Con un enfoque más amplio, podríamos relacionar lo que la AAA denomina “sistema del país” con las instituciones políticas o la gobernanza de un país.

<sup>20</sup> Es típico ver “matrices de resultados” donde lo que se evalúa en realidad son los productos (por ejemplo, número de paquetes nutricionales entregados, número de ordenadores comprados para secundaria, o número de kilómetros de carretera construidos, sin especificar los que se han deteriorado durante el mismo lapso de tiempo).

denominados préstamos “programáticos” del Banco Mundial, que consisten en el diseño de programas que duran varios años y que se componen de varias operaciones sucesivas. El paso de una operación a la siguiente vendrá marcado por el cumplimiento de ciertos resultados previamente establecidos. Para que este enfoque “programático” funcione es necesario establecer los cambios de etapas dentro del periodo de una legislatura, de forma que los gobernantes asuman tanto los logros como los problemas surgidos.

- 5) Aunando los cuatro apartados anteriores, la “buena” condicionalidad consistiría en un “contrato programático” entre los donantes y el gobierno del país receptor, con una duración de cuatro o cinco años. Cada donante establecería en el contrato su compromiso de financiación durante las distintas fases del programa y el receptor se comprometería a obtener los resultados indicados. Esto ya lo está haciendo el Banco Mundial y la Unión Europea, pero sólo para algunos programas<sup>21</sup>.

Esta propuesta es técnicamente sencilla, pero políticamente difícil de llevar a cabo. Se basa en no dar dinero a aquellos Estados que no ofrecen las garantías mínimas para poder gestionar la ayuda y en dejar de dárselo a aquellos gobiernos que, aunque sus Estados ofrezcan unas mínimas garantías, no estén logrando los resultados estipulados por ellos mismos (a través de su plan nacional de desarrollo) en el contrato de cooperación. Esto, que es bastante lógico, resulta que es muy difícil de hacer cuando la presión mayor que tienen hoy los gobiernos y los profesionales de los países donantes es dar cada vez más dinero (desembolsar), hasta llegar al 0,7% del PIB.

A modo de ejemplo, en la Declaración de París los donantes se comprometieron a “vincular la programación y los recursos con los resultados”, pero luego se les “olvidó” elaborar un indicador sobre este tema, por lo que resulta imposible saber si se está haciendo o no<sup>22</sup>. Se podría argumentar que no se elaboró dicho

<sup>21</sup> El Banco Mundial concede dos tipos de préstamos: para la inversión (ILs) y para políticas de desarrollo (DPLs). Estos últimos se desembolsan por tramos, en base a la consecución de reformas previamente pactadas en el programa, y supusieron en torno a un 30% de la cantidad prestada por el Banco en el periodo 2002–2007. En cuanto a la Unión Europea, el apoyo presupuestario de EuropeAid se concede bajo la modalidad programática, condicionando un tercio de los desembolsos a la consecución de resultados. Como el apoyo presupuestario supuso un 18% de los desembolsos en 2006, se puede calcular que en torno a un 6% de la ayuda de EuropeAid se concede bajo la modalidad programática. (Más información en el sexto apartado).

<sup>22</sup> En realidad se puede saber que se está haciendo en un grado muy bajo, ya que los proyectos con enfoque programático existentes son muy pocos. Sería interesante analizar la proporción de la AOD condicionada a resultados, pero no conozco ningún estudio sobre esto.

indicador en el contexto de la Declaración porque la mayoría de países receptores no disponen aún de sistemas de evaluación adecuados, lo cual es cierto –de esto sí hay indicador. No obstante, lo lógico, si hubiera habido un verdadero interés, sería haber establecido un indicador que midiera la vinculación entre la asignación de recursos de los donantes y la existencia de planes nacionales con resultados medibles y con el establecimiento de sistemas de evaluación para medirlos. Por supuesto, en la AAA este indicador tampoco se planteó. A pesar de que el discurso oficial está en la línea de vincular la ayuda a resultados, ni los donantes ni los receptores quieren perder la posibilidad de seguir asignando el dinero de la ayuda de forma discrecional.

### 5.3. Presión interna: la cooperación para el fortalecimiento de la sociedad civil

En la literatura de la cooperación internacional, lo que hemos visto hasta ahora en este quinto apartado se denomina fomentar la “oferta de buen gobierno”. Por otro lado, comenzaba mencionando que, para ayudar a que se establezcan las instituciones (y políticas) que fomentan el desarrollo, además de ejercer presión externa –fomentar la oferta de buen gobierno a través de una buena condicionalidad–, la cooperación internacional también puede apoyar una adecuada presión interna, a través del fomento del equilibrio del poder político de las organizaciones civiles en los países receptores. A esto último se le denomina también fomentar la “demanda de buen gobierno”, y existe cada vez un mayor consenso de que la existencia de esta demanda interna es clave para que se produzca el desarrollo institucional (ver Fukuyama, 2004; BM, 2006; y Grindle, 2007).

Me parece importante resaltar dos palabras: equilibrio y organizaciones. Las organizaciones de la sociedad civil son necesarias como canal de comunicación entre el ciudadano y el Estado, y el equilibrio de poder es necesario porque cada organización tenderá a buscar los intereses particulares de sus miembros o sector representado. Como argumentó hace tiempo el economista más famoso en este tema (Olson, 1965), los grupos de interés tienden a dirigirse hacia objetivos muy específicos, es decir que no benefician al conjunto de la sociedad, para reducir los costes e incrementar los beneficios de su acción política. Recalco estas cuestiones porque se tiende demasiado a idealizar y caricaturizar dos cuestiones: por un lado, a las organizaciones de la sociedad civil, como si fueran todas buenas. Por otro lado, a la “participación ciudadana”, como si fuera la solución mágica a todos los problemas de la gestión pública. Parece que queremos pasar de golpe de las dictaduras a las democracias directas en los países pobres, saltándonos

todo el proceso de construcción de una democracia representativa, a través de sus organizaciones –partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, ONG, etc.

En el ámbito de la Cooperación Internacional estamos todavía en los inicios de esta compleja cuestión de cómo apoyar a la sociedad civil. En la AAA se mencionan dos compromisos a este respecto: “los gobiernos de los países receptores trabajarán más cerca de los parlamentos, las autoridades locales y las organizaciones civiles en la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes y políticas nacionales”; y “los donantes apoyarán a todos los actores –parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y sector privado– para que asuman un papel activo en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la ayuda”.

Para poder ir concretando en qué puede consistir esto del apoyo a la sociedad civil, podemos partir de la abundante literatura académica de la Sociología Política, que, como decía arriba, es el campo que se dedica desde hace ya 50 años al estudio de las “bases sociales del poder político”. El esquema de Mann (1986) sobre los tres poderes informales que poseen las organizaciones civiles –económico, ideológico y coercitivo– se ha traducido en los estudios sobre movimientos sociales en: recursos, identidad ideológica y acción disruptiva (Tarrow, 1998; Jenkins y Form, 2004; Tilly, 2004). Dentro de “recursos” se incluyen los recursos económicos, humanos (formación, organización, acceso a redes, voluntarios) y sociales (legitimidad y estatus) de las organizaciones. Por “identidad ideológica” se entiende la capacidad de las organizaciones de construir interpretaciones colectivas respecto a cuáles son los problemas que enfrentan, a quiénes son los culpables y a cómo se pueden solucionar dichos problemas. Algo así como la capacidad o el poder de convencimiento y movilización de una organización, donde juega un importante papel el uso de los medios de comunicación. La “acción disruptiva” consiste en el recurso de obstruir el estado normal de las cosas o el “status quo”, con el objetivo de forzar al oponente al cambio a negociar. Se trata de las huelgas, bloqueos de carreteras, sentadas, o incluso disturbios, acciones terroristas y guerras civiles. En este último sentido la mayoría de sociólogos se decanta por la táctica denominada “reformismo radical” como la más efectiva, que consiste en establecer metas moderadas y combinar el uso de tácticas disruptivas, pero no violentas, con la negociación formal (Jenkins y Form, 2004).

Además, estos estudios incluyen un cuarto factor denominado “oportunidades políticas” o factores políticos externos al movimiento social, donde se incluyen crisis económicas e ideológicas, divisiones dentro de las élites, apoyos externos de aliados, apertura del sistema político formal respecto a las organizaciones

civiles, etc. Algunos estudios relacionan por ejemplo la efectividad de distintas tácticas en función del grado de oportunidad política, indicando que el “reformismo radical” parece ser más efectivo en contextos de oportunidades moderadas, que en contextos extremos, es decir los abiertos a la participación de la sociedad civil o los represivos (Frey, Dietz y Kalof, 1992). Tendremos por lo tanto, que una organización tendrá más capacidad para provocar cambios en las instituciones y en las políticas si es capaz de adquirir y usar de forma adecuada estos tres tipos de poderes. Las referencias bibliográficas mencionadas en el párrafo anterior son “clásicos” de la literatura, que ofrecen abundante evidencia empírica sobre cómo las organizaciones han adquirido y usado estos poderes informales y cuáles pueden ser las formas más efectivas de hacerlo.

Con todas estas ideas de fondo, podemos tratar de concretar cómo podríamos cooperar en el fortalecimiento de la sociedad civil. La complejidad radica en cómo asegurar que apoyamos organizaciones sin introducir sesgos ideológicos y sin caer en la promoción de intereses particulares, con conexiones poco claras con el bien común. Es decir, ¿cómo podemos fortalecer las organizaciones de la sociedad civil de forma que se beneficie el conjunto de la ciudadanía? O, lo que es lo mismo, ¿cómo podemos fomentar el equilibrio del poder político entre las organizaciones que representan a las distintas divisiones o intereses sociales que caracterizan a toda nación? He aquí algunas propuestas concretas que la cooperación internacional podría apoyar<sup>23</sup>:

- 1) Diagnósticos sobre la estructura de la sociedad civil y sus organizaciones. Se trataría de estudiar el grado de asociacionismo de los ciudadanos, las divisiones sociales existentes y la estructura de las organizaciones –a quién representan, qué demandan y su poder político.
- 2) Diagnósticos de las instituciones económicas y políticas existentes en cada país receptor y su evolución histórica. Este tipo de diagnósticos se están llevando a cabo por varias agencias de cooperación desde hace unos años. A modo de ejemplo, ver BID (2007) y los diversos estudios del DFID<sup>24</sup>.
- 3) Formación a organizaciones civiles sobre los diferentes aspectos que hemos ido viendo a lo largo del artículo: qué instituciones promueven el desarrollo,

<sup>23</sup> Otras propuestas, algunas de ellas similares, se pueden ver en DFID (2007).

<sup>24</sup> ver <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/political-economy-analysis/examples-of-political-economy-analysis> (Governance and Social Development Resource Centre, consultado el 17 de julio de 2009).

el problema del cambio institucional, los incentivos perversos de la cooperación y los poderes informales de la sociedad civil. Todo esto, adaptándolo al contexto del país en cuestión, utilizando los diagnósticos anteriores.

- 4) Además de la formación, se puede apoyar el fortalecimiento organizativo mediante la financiación de reformas internas que promuevan su transparencia y rendición de cuentas, de forma que aumenten su legitimidad como interlocutores válidos de un grupo o división social específica (campesinos, pequeños empresarios, etc.) o del conjunto de la ciudadanía.
- 5) La creación de redes, alianzas y coaliciones de organizaciones civiles, junto con legislación y políticas que favorezcan su interlocución en la toma de decisiones de la política formal. Algo parecido a lo que se hace tanto en la Unión Europea como en muchos Estados europeos, donde se favorece la creación e interlocución de organizaciones representativas.
- 6) Financiación de acciones de denuncia jurídica de actuaciones del Estado contrarias a la ley nacional o convenios internacionales, a través de tribunales tanto nacionales como internacionales.
- 7) Financiación de medios de comunicación de forma que se garantice una efectiva pluralidad de opiniones. A modo de ejemplo, la Asociación Mundial de Periódicos ha creado un fondo para otorgar préstamos subvencionados y asesoramiento a medios de comunicación independientes en todo el mundo (Kilman, 2006).

## 6. La práctica actual de la cooperación para el desarrollo institucional

La mayoría de agencias internacionales no disponen de reglas o normativas concretas sobre cómo apoyar el desarrollo institucional de los países receptores. Lo que sí tienen muchas son estrategias de gobernabilidad o gobernanza, cuyas recomendaciones genéricas son bastante similares a lo expuesto en este documento: fomentar la democracia, la independencia del poder judicial, el fortalecimiento de la sociedad civil, etc. (BM, 2000; USAID, 2008; DFID, 2006; UE, 2006; PNUD, 1997; AECID, 2007).

La OCDE ha realizado recientemente una encuesta a los directivos de las agencias donantes con el objetivo de describir cómo se está enfocando en la práctica la

cuestión del fomento de la gobernanza (OCDE, 2008b). Algunos, como Francia, Alemania, Holanda, Suiza, el BID y el BM disponen de herramientas de análisis de gobernanza propias, mientras que el resto indican que están en proceso de elaboración de herramientas de análisis, o que utilizan las herramientas desarrolladas por otros. Todas las agencias donantes indican que usan estos análisis a la hora de considerar la estrategia de ayuda para cada país receptor, pero casi ninguna ha desarrollado algún tipo de mecanismo explícito para ligar la ayuda con este análisis. El estudio ni siquiera es capaz de determinar qué agencias realmente utilizan los análisis de gobernanza para algo.

El problema por lo tanto es que la inmensa mayoría de las agencias donantes no concretan nada, o, mejor dicho, no se comprometen a nada. Solamente a que “tomarán en cuenta” los análisis de gobernanza. Y esto nos lleva al eterno problema de la ayuda: como ni donantes ni receptores tienen incentivos para que se produzcan cambios institucionales, estas estrategias apenas tienen ninguna relevancia en la práctica.

Esta es la tónica general, pero algunas agencias sí están desarrollando mecanismos explícitos para vincular la ayuda a los análisis de gobernanza. Describo a continuación los cuatro casos que estimo más significativos.

En 2002, el presidente Bush creó una nueva agencia de cooperación norteamericana denominada “Millenium Challenge Corporation” (MCC). Basándose en el documento del Banco Mundial (1998) y en los resultados del estudio de Burnside y Dollar (2000), el objetivo principal de esta agencia consiste en aplicar el método de la selectividad de países en función de sus políticas e instituciones. Es decir, se trata de establecer una metodología de valoración de las instituciones y políticas de los países receptores, basada en indicadores aportados por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la UNESCO, la OMS y Freedom House, y asignarles los recursos disponibles en función de su puntuación. La metodología ha ido variando, y actualmente se basa en el uso de 17 indicadores y en la clasificación de los países receptores en dos grupos para su comparación, países de renta baja y de renta muy baja. Los países son seleccionados para recibir ayuda si sus indicadores están por encima de la mediana de su grupo de referencia —el proceso es un poco más complejo; ver MCC, 2008.

La metodología es interesante, aunque sigue sin ser útil por varios motivos. En primer lugar, se plantea el problema que ya mencioné varias páginas atrás: como la calidad de las instituciones está íntimamente ligada al desarrollo, con esta metodología se tiende a castigar a la población más pobre de la tierra por los “pe-

cados” de sus gobernantes. En segundo lugar, si bien esta metodología incorpora incentivos para que los gobiernos de los países receptores mejoren sus instituciones y políticas, este incentivo es anulado en la práctica por la existencia paralela de la agencia de cooperación USAID, con muchos más recursos y con el criterio clásico de asignación de la ayuda de la discrecionalidad basada en intereses domésticos a corto plazo. En tercer lugar, la metodología oficial establece que los indicadores serán uno de los criterios, pero que habrá otros que no aparecen especificados, lo que supone de nuevo una elevada discrecionalidad por parte de la junta directiva del MCC. Por último, a través de la metodología se seleccionan los países “elegibles” pero no la cantidad asignada a cada uno de ellos. Con todo esto, nos encontramos con la paradoja de que los países “elegidos” para recibir la ayuda del MCC han recibido cada vez menos ayuda de EE.UU durante el periodo 2002–2006 (Brown, Siddiqui y Sessions, 2006). Escaso incentivo.

El IDA (International Development Association) es la agencia del Banco Mundial que concede préstamos subvencionados a los 78 países más pobres del mundo. Cada tres años, esta agencia asigna todos sus recursos entre los países más pobres en base a la puntuación media de cada uno de ellos respecto a 16 indicadores establecidos en un documento denominado “Country Policy and Institutional Assesments” (CPIA; ver BM, 2007). En este caso sí que la cantidad de recursos se deriva directamente de las puntuaciones. El problema fundamental es el ya mencionado de que se castiga a los países más pobres asignándoles menos recursos. Además, las puntuaciones de muchos de estos indicadores están determinadas por el director de la oficina del Banco en cada país, que tiene el incentivo de poner una nota alta para recibir más recursos del IDA.

La agencia de cooperación británica (DFID) plantea una metodología que difiere de las anteriores en dos aspectos importantes. En primer lugar, el objetivo del análisis de instituciones y políticas no es la asignación de más o menos recursos a cada país, sino elegir el instrumento de canalización de dichos recursos y el tipo de actuaciones a financiar. Como ya he indicado, se comprometen a asignar apoyo presupuestario a los países con “buenas” instituciones, apoyo a proyectos en países con instituciones “regulares”, y apoyo vía ONG y organismos internacionales en países con instituciones “malas”. En segundo lugar, el análisis no se basa en indicadores internacionales cuantitativos, sino en el estudio sociopolítico de cada caso por parte de las oficinas de DFID en el país (ver DFID, 2004; y DFID, 2006)<sup>25</sup>. Estos estudios son muy útiles para conocer la problemática de cada país y de hecho pueden servir como base para hacer los diagnósticos que

<sup>25</sup> DFID ha publicado hasta ahora sus análisis de 16 países.

mencionaba en el apartado anterior. En el caso inglés, el problema es que, no sólo no hacen explícitos los criterios de asignación de recursos (lo cual es bastante normal, ya que no se comprometen a ello), sino que tampoco hacen explícito cómo clasifican los países en buenos, regulares y malos, ni cómo seleccionan los programas a apoyar, que es a lo que se comprometen. Por lo tanto no podemos decir prácticamente nada sobre cómo el DFID selecciona sus instrumentos y programas en la práctica.

Por último, la Comisión Europea aplica desde hace unos años una ligera condicionalidad en sus programas de apoyo presupuestario y en la asignación de la ayuda a los países de África, Caribe y Pacífico. El enfoque consiste en condicionar una parte de los recursos al alcance de una serie de resultados previamente pactados. (CE, 2005 y 2006). Aquí el problema principal radica en que el incentivo es muy pequeño, pues los países receptores reciben la mayor parte de los recursos asignados, con independencia de si alcanzan o no los resultados pactados. Por lo demás, el enfoque parece adecuado y sería conveniente experimentar con proporciones mayores de la ayuda condicionada.

## 7. Consideraciones finales

A lo largo del artículo hemos visto que tener “buenas” instituciones y políticas es el elemento fundamental necesario para que se produzca un desarrollo económico y social sostenible. Hemos mostrado cuáles son estas instituciones y políticas “buenas” y hemos visto que estas instituciones y políticas no se aprueban y llevan a cabo de forma natural por los poderosos intereses contrarios a ello. Hay pobreza en el mundo, no porque no tengamos los medios o los conocimientos suficientes para eliminarla, sino porque hay personas cuyo poder económico y/o político depende, al menos en parte y a corto-medio plazo, de que no se implanten las “buenas” instituciones y políticas que fomentan el desarrollo. También hemos visto que, en general, la ayuda no está promoviendo ni el desarrollo económico ni el desarrollo institucional, y en muchos casos los está empeorando. Ocurre algo parecido: el aumento de la eficacia de la ayuda va en contra de los intereses de los principales agentes donantes y receptores de la ayuda. Los gobernantes ganan votos y los cooperantes dinero a través de la ayuda, y no les interesa que la medición de resultados, o el uso de procedimientos de asignación transparentes y técnicos de la misma, puedan suponer una disminución de su cuantía o una pérdida de discrecionalidad en su uso. La pobreza es un problema fundamentalmente político.

Tenemos por delante la ardua tarea de convencer a políticos y ciudadanos de que no se debe usar la ayuda oficial con el objetivo prioritario de lograr nuestro propio beneficio a corto plazo, en forma de obtención de concesiones comerciales, licencias de inversión, petróleo más barato, control de la inmigración, puestos de trabajo en el sector de la cooperación, etc. Creo que tratar de favorecer los intereses nacionales propios a través de la ayuda es legítimo, pero si no nos tomamos más en serio los problemas políticos de los países pobres, nuestra ayuda seguirá sin tener un impacto sostenible en el tiempo.

Frente a esta realidad, la contestación de las ONG es simple: más y mejor ayuda, llegar a un 0,7 de calidad. El problema es que el principal obstáculo para lograr que mejore la calidad de la ayuda es la presión por la cantidad. En el mundo en que vivimos, donde los seres humanos tienen intereses, la única manera de promover la calidad es no financiando lo que no sirve, y mucho menos lo que perjudica. No premiando con más ayuda a los gobernantes que la utilizan en contra de los intereses del conjunto de la sociedad de sus países. Si el objetivo fuera ayudar a Dinamarca o a Alemania, no estaría mal darles más dinero a través de apoyo presupuestario, porque es muy probable que lo gasten suficientemente bien gracias a los controles de sus Estados. Pero la dificultad radica precisamente en que se trata de ayudar a países con Estados sin los suficientes controles y sin la suficiente pluralidad para garantizar el uso adecuado del dinero público. Esta es la causa más importante de su pobreza y de la ineficacia que ha tenido hasta ahora la ayuda oficial.

No basta con decir que se quiere promover la democracia, la pluralidad y la gestión por resultados. Tenemos que entender que existen muchos intereses contrarios a que esto se lleve a cabo. El aumento de la calidad de la ayuda requiere unas reglas explícitas y concretas, basadas en criterios técnicos, que vinculen los desembolsos con el logro de mejoras en el bienestar de la población de los países receptores. Esto supondría probablemente una disminución a corto plazo de la ayuda, ya que los Estados de los países a los que queremos ayudar no son capaces de obtener buenos resultados, y a continuación un nuevo crecimiento. No importa, la clave es establecer incentivos claros a favor de la calidad, porque los existentes actualmente son contrarios a ella.

Otra posible respuesta consistiría en que, si los Estados de los países pobres no son capaces de utilizar bien el dinero de la ayuda, pues que se gestione toda la AOD a través de ONGD. Que las ONGD pasen de gestionar el 3% de la AOD a gestionar el 100%. Esto desde luego sería muy drástico, pero además tampoco tenemos claro que fuera mejor. Las ONG no son por definición mejores ni más

transparentes que los Estados. Ni tampoco tienen más controles. En mi opinión, tiene más sentido la propuesta del DFID de utilizar distintos canales para hacer llegar la ayuda, en función del grado de confianza de las instituciones del país receptor. Esto les daría incentivos para mejorar sus instituciones.

En el quinto apartado he elaborado una propuesta concreta de cómo se puede presionar o incentivar a los gobiernos para mejorar su gobernanza. Seguramente no será la mejor propuesta posible, pero lo importante es que entremos a debatir, concretar y ejecutar propuestas de este tipo. Los instrumentos que he propuesto para fomentar la oferta de buen gobierno –basados en una buena condicionalidad–, están ya diseñados y ejecutándose por parte de algunas agencias de cooperación, aunque no acaban de ser útiles en la práctica porque los gobiernos de los países donantes no quieren perder su discrecionalidad en el uso de la ayuda. Para que sean útiles sólo harían falta dos cosas: (1) estudiar los instrumentos existentes y sus problemas prácticos para poder así diseñar un buen instrumento de condicionalidad; y (2) tomar la decisión de vincular de forma transparente, bajo criterios técnicos, la ayuda a estos instrumentos. Lo primero es sumamente sencillo. Lo segundo es mucho más complicado y requeriría un cambio en la actitud de las ONGD de los países donantes, de forma que pasemos a presionar a nuestros gobiernos por vincular la ayuda a resultados, a poner la calidad, y no la cantidad, en primer lugar.

Respecto a las propuestas que he descrito para fortalecer la sociedad civil, es cierto que algunas son políticamente sensibles y pueden por lo tanto herir sentimientos de (mal entendida) soberanía nacional. No obstante, ya se están llevando a cabo y no nos queda más remedio que hacerlo mucho más, con cuidado y con astucia. Comenzar con el diagnóstico de la estructura de la sociedad civil bajo estrictos criterios técnicos puede ser un aspecto esencial para poder desarrollar bien el resto de propuestas, de forma que fomentemos un verdadero equilibrio de poder político entre las organizaciones que representan a los diversas divisiones sociales existentes.

## 8. Referencias

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2000), "Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics*, 115, pp. 1167–1199.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon y ROBINSON, James (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation", *American Economic Review* 91, pp. 1369–1401.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon y ROBINSON, James (2006), "Institutions as the fundamental cause of long-term growth", en P. AGHION y S. DURLAUF eds., *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, North-Holland, 1139 pp.

ACTIONAID (2006), *What Progress: A Shadow Review of World Bank Conditionality*, La Haya y Johannesburgo, ActionAid International.

ADSERÁ, Alicia; BOIX, Carles y PAYNE, Mark (2003), "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization* 19 (2), pp. 445–490.

AECID (2007), *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, 554 pp.

ALESINA, Alberto y WEDER, Beatrice (2002), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review* 92(4), pp. 1126–1137.

ATIENZA, Jaime (2000), *La Deuda Externa y los Pueblos del Sur. El Perfil Acreedor de España*, Madrid, Manos Unidas, 250 pp.

AZAM, Jean-Paul; DEVARAJAN, Shantayanan y O'CONNELL, Stephen (1999), "Aid Dependence Reconsidered", *Policy Research Working Paper* 2144, Washington, D.C., Banco Mundial.

BANDEIRA, Pablo (2008), "Un Marco Conceptual para entender la Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico", Documento de Trabajo N° 4/2009, Madrid, Centro de Estudios de Cooperación para Desarrollo.

BARRO, Robert (1996), "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1, pp. 1–27.

BID (2007), *República del Perú. Evaluación de la Gobernabilidad Democrática*. División de Programas del Estado y la Sociedad Civil, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

BM (1997), *World Development Report: The State in a Changing World*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington D.C. y Oxford, Banco Mundial y Oxford University Press.

BM (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (2004), *The Poverty Reduction Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (2005a), *Review of World Bank Conditionality*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (2005b), *The Poverty Reduction Initiative: Findings of Ten Country Case Studies of World Bank and IMF Support*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (2006), *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BM (2007), *Country Policy and Institutional Assessments. 2007 Assessment Questionnaire*, Washington, D.C., Banco Mundial.

BOONE, Peter (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review* 40, pp. 289–329.

BRAUTIGAM, Deborah (2000), *Aid Dependence and Governance*, Estocolmo, Expert Group on Development Issues.

BROWN, Kaysie; SIDDIQUI, Bilal y SESSIONS, Myra (2006), *US Development Aid and the Millennium Challenge Account: Emerging Trends in Appropriations*, Washington, D.C., Center for Global Development.

BRUNETI, Aymo y WEDER, Beatrice (2003), "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics* 87, pp. 1801–1824.

BURNSIDE, Craig y DOLLAR, David (2000), "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review* 90, pp. 847–68.

CE (2005), *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*, Bruselas, Dirección de Desarrollo de la Comisión Europea.

CE (2006), *Governance in the European Consensus on Development: Towards a Harmonized Approach within the European Union*, Bruselas, Comisión Europea 421 final.

CHANG, Ha-Joon (2006), "La Relación entre las Instituciones y el Desarrollo Económico. Problemas Teóricos Claves", *Revista de Economía Institucional* 8(14), pp. 125–136.

CLEMENS, Michael y RADELET, Steven (2003), "Absorptive Capacity: How Much is Too Much?", en Steven Radelet (ed.), *Challenging Foreign Aid: A policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, Washington, D.C., Center for Global Development.

CLEMENS, Michael; RADELET, Steven y BHAVNANI, Rikhil (2004), "Counting Chickens when they Hatch: the Short Term Effect of Aid on Growth", Working Paper Number 44, Washington, D.C., Center for Global Development.

COLCLOUGH, Christopher y MANOR, James (1991), *States or Markets: Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Oxford University Press.

COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke (2007), "Does Aid Promote Arm Races?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(1), pp. 1–27.

CONGDE y otros (2008), *Mejor Ayuda: Una Condición Necesaria para el Desarrollo*, Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Campaña del Milenio de Naciones Unidas y Campaña Pobreza Cero.

COVIELLO, Decio y ISLAM, Roumeen (2006), "Does Aid Help Improve Economic Institutions?" World Bank Policy Research Working Paper 3990, Washington D.C., Banco Mundial.

DFID (2004), *Drivers of Change Public Information Note*, Londres, Department For International Development.

DFID (2006), *White Paper on Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*, Londres, Department For International Development.

DFID (2007), *Civil Society and Good Governance: A DFID Practice Paper*, Londres, Department For International Development.

DOLLAR, David y SVENSSON, Jakob (2000), "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs", *Economic Journal* 110(466), pp. 894–917.

DJANKOV, Simeon; MONTALVO, José y REYNAL-QUEROL, Marta (2005), "The Curse of Aid". Economic Working Papers 870, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra.

DREHER, Axel (2005), "Does the IMF influence Fiscal and Monetary Policy?" *The Journal of Policy Reform* 8 (3), pp. 225–238.

DREHER, Axel (2006), "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality", *World Development* 34 (5), pp. 769–788.

EASTERLY, William (2005) "What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans", *Journal of Development Economics* 76, pp. 1–22.

EASTERLY, William y LEVINE, Ross (2003), "Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development", *Journal of Monetary Economics* 50(1), pp. 3–39.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross y ROODMAN, David (2004), "New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies and Growth'", *American Economic Review* 83(3), pp. 525–548.

EDGREN, Gus (2002), "Aid is an Unreliable Joystick", *Development and Change* 33(2): 261–267.

EURODAD (2006), *World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice*, Bruselas, The European Network on Debt and Development.

EURODAD (2007), *Untying the Knots: How the World Bank is Failing to Deliver Real Change on Conditionality*, Bruselas, The European Network on Debt and Development.

EURODAD (2008), *Critical Conditions: the IMF Maintains its Grip on Low-Income Governments*, Bruselas, The European Network on Debt and Development.

EVANS, Peter (2004), "Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38(4): 30–52.

EVANS, Peter y RAUCH, James (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64(5), pp. 748–765.

FUKUYAMA, Francis (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Nueva York, Cornell University Press.

FREY, Scott; DIETZ, Thomas y KALOF, Linda (1992), "Characteristics of Successful American Protest Groups", *American Journal of Sociology* 98, pp. 368–387.

GRINDLE, Merilee (2007), "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review* 25(5), pp. 553–574.

HALL, Robert y JONES, Charles (1999), "Why do some Countries Produce so much Output per Worker than others", *Quarterly Journal of Economics* 114, pp. 83–116.

HANSEN, Henrik y TARP, Finn (2001), "Aid and Growth Regressions", *Journal of Development Economics* 64, pp. 547–570.

HELLER, Peter y GUPTA, Sanjeev (2002), "Challenges in Expanding Development Assistance." IMF Policy Discussion Paper 02/5. Washington DC., Fondo Monetario Internacional.

HELLIWELL, John (1994), "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth", *British Journal of Political Science* 24, pp. 225–248.

HELSING, A. (2001), *Partnerships, Meso-institutions and Learning: New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America*, La Haya, Institute of Social Studies.

HENISZ, Witold; ZELNER, Bennet y GUILLÉN, Mauro (2005), "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977–1999", *American Sociological Review* 70(6), pp. 871–897.

JENKINS, Craig y FORM, William (2004), "Social Movements and Social Change", en T. JANOSKI, R. ALDFORD, A. HICKS y M. SCHWARTZ (eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Society and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.

KILMAN, Larry (2006), *The Role of the Press in Sustainable Economic Development*. Documento preparado para la Conferencia de la UNESCO del Día Mundial de la Libertad de Prensa celebrada en Colombo, Sri Lanka, del 1 al 4 de Mayo.

KNACK, Stephen (2001), "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests", *Southern Economic Journal* 68, pp. 310–329.

KRUEGER, Anne (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press.

LA PORTA, Rafael; LÓPEZ DE SILANES, Florencio; POP-ELECHES, Cristian y SHLEIFER, Andrei (2004), "Judicial Checks and Balances". *Journal of Political Economy*, 112, pp. 445–470.

LARRÚ, José María (2005), "La declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD", *Revista de Fomento Social* 238, pp. 243–281.

LIPSET, Seymour (1960), *Political Man: the Social Basis of Politics*, Garden City, Doubleday.

MANN, Michael (1986), *The Sources of Social Power. Vol I: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press.

MCC (2008), *Report on the Criteria and Methodology for Determining the Eligibility of Candidate Countries for Millennium Challenge Account Assistance in Fiscal Year 2009*, Washington, D.C., Millennium Challenge Corporation.

MORRISEY, Oliver (2002), *Recipient Government's Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality*, Discussion Paper No. 2002/105, Nueva York, UNU/WIDER.

MOSLEY, Paul; NOORBAKSH, Farhad y PALONI, Alberto (2003), "Compliance with World Bank Conditionality: Implications for the Selectivity Approach to Policy-Based Lending and the Design of Conditionality", CREDIT Research Paper No. 03/20.

MOSS, Todd; PETERSSON, Gunilla y VAN DE WALLE, Niclas (2006), *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper Number 74, Washington, D.C., Center for Global Development.

NORRIS, Pippa (2007), *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge, Cambridge University Press.

NORTH, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

NORTH, Douglass (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.

OCDE (2005), *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

OCDE (2008a), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

OCDE (2008b), *La Agenda de Accra para la Acción*, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

OCDE (2008c), *Survey of Donor Approaches to Governance Assessment*. DAC Network on Governance, París, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

OLSSON, Ola y HIBBS, Douglas (2005), "Biogeography and Long-Run Economic Development", *European Economic Review* 49, pp. 909-938.

PALDAM, Martin (1997), *The Micro Efficiency of Danish Development Aid*. Working Paper No 1997-13, Department of Economics, University of Aarhus.

PERKINS, John (2005), *Confesiones de una Gangster Económico: la Cara Oculta del Imperialismo Americano*, Barcelona, Ediciones Urano.

PINCUS, Steven (2006), *England's Glorious Revolution, 1688-1689*, Nueva Cork, Bedford/St. Martin's Publishers.

PNUD (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2004), *Governance Indicators: A Users' Guide*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRZEWORSKI, Adam (2004), "Democracy and Economic Development.", en Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*, Columbus, Ohio State University Press.

RAJAN, Raghuram y SUBRAMANIAN, Arvind (2005), "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" IMF Working Papers 05/127, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional.

RAUCH, James y EVANS, Peter (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*, 75: 49-71.

REMMER, Karen (2004), "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?" *American Journal of Political Science* 48, pp. 77-92.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind y TREBBI, Francesco (2004), "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9, pp. 131-165.

SACHS, Jeffrey (2003), "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income". NBER Working Paper 9490, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

SVENSSON, Jacob (2000), "Foreign aid and rent-seeking", *Journal of International Economics* 51 (2), pp. 437-456.

USAID (2008), "Democracy and Governance". Agencias de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C. Tomado de [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/) en Diciembre de 2008.

TANZI, Vito y ZEE, Howell (2001), "Tax Policy for Developing Countries", *Economic Issues* No. 27, Washington, DC., Fondo Monetario Internacional.

TARROW, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.

TILLY, Charles (2004), *Social Movements, 1768–2004*, Boulder, Paradigm Publishers.

WANE, Waly (2004), "The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?" *World Bank Policy Research Working Paper 3325*, Washington, D.C., Banco Mundial.

WEBER, Max (1968; 1922), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.

---

## ESTUDIOS

### Cambios y persistencias en el mundo social de los agricultores<sup>1</sup>

José Francisco Jiménez Díaz<sup>2</sup>

**Palabras clave:** Agricultores, biografía, cambio social, costa granadina, "glocalización".

**Key words:** Farmers, biography, Granada coast, social change, "glocalization".

**Mots clés:** Agriculteurs, biographie, changement social, côte grenadienne, "glocalisation".

#### 1. Introducción

Este estudio parte del siguiente supuesto: la biografía y los procesos sociales están intensamente relacionados, de modo que el estudio de relatos biográficos de personas situadas en mundos micro-sociales locales aporta un material empírico valioso para la investigación de procesos macro-sociales, transcurridos durante la propia existencia de dichas personas.

Los relatos biográficos de los agricultores permiten analizar el grado en que estos sujetos han interiorizado el cambio socioeconómico y las estructuras sociales globalizadas en las que están inmersos. En este trabajo los agricultores se conciben como actores sociales inmersos en cambios acelerados (Jiménez, 2005: 28). En esa dirección, se ha argumentado que "la aceleración y la generalización del

---

<sup>1</sup> Agradezco sinceramente las sugerencias de los evaluadores anónimos a una versión anterior de este trabajo, pues dichas sugerencias contribuyeron a esclarecer algunas ideas del presente artículo.

<sup>2</sup> Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Derecho de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

cambio social” es la “principal consecuencia o conclusión que puede extraerse” del desarrollo de la modernidad (Entrena, 2001: 25–30).

El fundamento empírico de este trabajo son los relatos biográficos de ocho agricultores de la costa granadina. Estos relatos biográficos se han realizado mediante entrevistas en profundidad con los sujetos seleccionados y/o con sus allegados, a lo largo del trabajo de campo<sup>3</sup>. En las entrevistas en profundidad, a su vez, los sujetos opinaron sobre diversos asuntos implicados en sus oficios, tales como la inmigración, dificultades de los cultivos intensivos, retos futuros de la agricultura, etc. Pero, el objetivo principal de las entrevistas consistió en el registro de datos biográficos relevantes de los agricultores.

Con las entrevistas en profundidad se procura estudiar las biografías de personas que ocupan una posición significativa en la estructura social y económica de las localidades estudiadas. Por tanto, las cuestiones planteadas en las entrevistas se dirigieron a una doble indagación. Por un lado, el estudio de cómo se insertan las vidas de los sujetos en las estructuras sociales locales. Por otro, el estudio de las biografías de los agricultores y su relación con los procesos de cambio macro sociales. Procesos que están vinculados a la creciente interdependencia entre lo local y lo global, así como a la intensificación del cambio social local.

## 2. La agricultura en la costa granadina

La costa granadina es una comarca situada al sur de la provincia de Granada (España). Esta comarca se compone de diecisiete municipios de los que nueve disponen de litoral y ocho son interiores. La posición territorial local condiciona una evolución distinta en las economías municipales, tanto en el grado de desarrollo, como en el nivel de renta o en la estructura sectorial. Asimismo, influye en el crecimiento demográfico, en la estructura de la población, en el mercado de trabajo y en la oferta de servicios especializados locales.

<sup>3</sup> El trabajo de campo se desarrolló, desde abril hasta septiembre 2006 y en septiembre de 2008, en los municipios de Albuñol, Motril y Sorvilán. Dicho trabajo consistió en contactar y en entrevistar a veinte agricultores de la costa granadina, de los que en este trabajo se seleccionan ocho agricultores (ver Tabla 2 y Tabla 3). Accedí a los mismos mediante la técnica de la “bola de nieve”, esto es, contacté con un dirigente de una organización agraria local, que me facilitó gran parte de los nombres y números de teléfonos de diversos agricultores. Por ello, agradezco la amabilidad de los directivos y del personal administrativo de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de Albuñol (COAG–Albuñol). El método de selección de los sujetos en este estudio ha atendido a criterios de significatividad del mundo social de los agricultores, y no a su representatividad estadística, tal y como se expone más adelante.

TABLA 1: Población en algunos municipios de la costa granadina y en Granada

Municipio	Pob. 2007	Pob. 1996	Var. Pob. 1996–2007
Granada	236.207	245.640	–9.433
Albuñol	6.190	5.566	624
Almuñécar	27.076	21.472	5.604
Sorvilán	659	694	–35
Motril	58.501	50.316	8.185

Fuente: Padrón de habitantes: Instituto de Estadística de Andalucía, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA); <http://www.iea.junta-andalucia.es/sima/htm>, consultado el 20 de julio de 2009.

La costa granadina es la segunda comarca más poblada de la provincia de Granada, hallándose en ella los dos municipios –Motril y Almuñécar– con mayor número de habitantes después de la capital. La disminución de población en el municipio de Granada, durante la última década, ha sido a favor del incremento poblacional de varios de los municipios de su anillo metropolitano, lo cual ha sido un fenómeno también experimentado en otras grandes ciudades andaluzas en ese periodo. Sin embargo, algunos municipios de la costa granadina presentan un notable crecimiento poblacional durante los últimos años, tal como muestra la Tabla 1. Este crecimiento demográfico se relaciona con la inversión del sentido de los flujos migratorios –al igual que ha ocurrido en el poniente almeriense–, de forma que la costa granadina, que tradicionalmente ha sido el punto de salida de población hacia otros lugares, se ha convertido en el destino de ciudadanos extranjeros que llegan buscando sol y playa (europeos occidentales), o empleos y unas condiciones de vida mejores (africanos, latinoamericanos, europeos del Este). En el último caso, los inmigrantes laborales vienen atraídos por la demanda de mano de obra derivada del crecimiento de la agricultura comarcal. La agricultura bajo plástico y el cultivo de productos subtropicales han generado un fuerte impulso económico local (González, 2006: 9).

De acuerdo con las características anteriores, la comarca presenta claras expectativas de desarrollo socioeconómico, debido a su localización geográfica y

territorial en la costa mediterránea que se caracteriza por temperaturas suaves durante todo el año y poca humedad, lo que constituye una ventaja comparativa para el sector de agricultura intensiva y un atractivo básico para el turismo.

La agricultura intensiva ha fomentado el desarrollo económico de la costa granadina en las últimas cuatro décadas y será fuente del crecimiento en el futuro próximo, tratándose de cultivos de fruticultura tropical y de horticultura intensiva bajo plástico con una elevada productividad y con productos que compiten en los mercados internacionales por su calidad (González, 2006: 10).

La relevancia socioeconómica del sector agrario en la costa granadina es evidente, sobre todo en los municipios de Albuñol, Almuñecar Motril, Gualchos, Sorvilán y Salobreña. Además, la importancia de la agricultura es creciente, tanto por lo que se refiere a la generación de rentas directas, como a la importancia de su efecto indirecto por las demandas generales de bienes y servicios (suministros agrícolas y comercialización de diversos productos) y el efecto sobre el empleo y el consumo local. Mucha de la población autóctona e inmigrante de la costa granadina se emplea en las tareas agrícolas o en el sector auxiliar en torno a la agricultura intensiva<sup>4</sup>.

Así, la actividad económica que más población emplea en la costa granadina es la agricultura, siendo esta actividad la ocupación más demandada por la población activa de la provincia de Granada (Observatorio Ocupacional, 2005: 11-16). Asimismo, la situación profesional que domina en la costa granadina, y muy concretamente, en los municipios aquí estudiados es la situación de asalariado eventual; generalmente éste es un hombre inmigrante empleado de forma temporal en la agricultura o en el sector servicios. Si los empleados agrícolas quedan en paro, lo cual suele ser habitual debido a la estacionalidad propia de la actividad agrícola, pueden acogerse a las subvenciones económicas establecidas por el Plan de Empleo Rural (PER). De hecho, los municipios del interior de la costa granadina (Albondón, Sorvilán, Rubite, etc.) no podrían subsistir sin estas subvenciones, ya que en ellos se practica un tipo de agricultura muy estacional y en decadencia como es la agricultura tradicional de secano<sup>5</sup>. Estas características

<sup>4</sup> El sector auxiliar de la agricultura intensiva se compone de las siguientes actividades: fabricación de embalajes de cartón y/o plástico, transporte por carretera, fabricación de plásticos, semilleros, distribución y comercialización de productos fitosanitarios, construcción de invernaderos, comercialización y envasado de hortalizas, etc. Este sector está muy desarrollado en la comarca fronteriza del poniente almeriense.

<sup>5</sup> La agricultura de secano local actualmente depende de las subvenciones económicas procedentes de la Unión Europea.

socioeconómicas configuran a la costa granadina como un territorio heterogéneo que demanda población inmigrante con gran flexibilidad laboral, movilidad geográfica y disponibilidad en los empleos estacionales que ofrecen los agricultores locales.

La progresiva implantación de la horticultura intensiva en la comarca ha transformando los usos agrarios tradicionales de regadío y de secano hacia los cultivos protegidos en invernaderos, fundamentalmente en la zona oriental y costera (Albuñol, Sorvilán, Gualchos y Motril). Esta transformación también se ha producido en una parte de la tradicional zona de secano de la comarca. De hecho, la transformación del erial y la tierra de secano en cultivos de regadío representan rasgos distintivos del sector agrario local y una indudable fuente de riqueza y empleo que ha sacado de la pobreza a una zona secularmente deprimida<sup>6</sup>. Sin embargo, aún quedan amplias zonas susceptibles de experimentar esta reconversión agrícola.

Desde la década de los años setenta, con el estímulo de las políticas de colonización del régimen franquista, la nueva agricultura de enarenados<sup>7</sup> e invernaderos para producciones tempranas de hortalizas fue ganando protagonismo en los paisajes litorales andaluces. El "mar de plásticos" es una metáfora muy acertada para referirse a esta zona, pues se tiende a confundir en el horizonte la cubierta de los invernaderos con el verdadero mar. Esto se puede observar muy especialmente en La Rábida y El Pozuelo (Albuñol), y en Carchuna y Calahonda (Motril), en donde este tipo de agricultura ocupa las planicies de los deltas y depósitos de ramblas cercanas a la orilla marina. Estas técnicas intensivas de abancalamientos y riegos localizados con aguas del interior, pues la existente suele ser salina por sobre-explotación del acuífero, han producido notables efectos medioambientales y paisajísticos.

<sup>6</sup> Algunos de los hechos expuestos en este apartado aparecen en las vidas de los agricultores estudiados (ver "La vida de Joaquín").

<sup>7</sup> Técnica agrícola utilizada desde finales del siglo XIX en las huertas familiares de la costa oriental de Andalucía, entre las provincias de Almería y Málaga (Bosque, 1979). La aplicación de esta técnica agrícola conlleva: disponer de una llanura de tierra de mediana extensión, labrar esa tierra eliminando las piedras que pueda contener, nivelar la tierra, cubrirla con un manto de abono natural y, simultáneamente a la realización de estas tareas, tapar todo ello con una capa de diez a quince centímetros de arena de grosor uniforme. Esta arena sirve para dar abrigo a las plantas, para evitar la proliferación de malas hierbas y posibles excesos de sales contenidas en el suelo. En este entorno artificial, la raíz de la planta vive entre la arena, la tierra y la materia orgánica, lo cual supone un sustrato adecuado para el rápido desarrollo de los cultivos.

Actualmente se estima que, salvo 1.900 hectáreas dedicadas a espárrago a orillas del Genil, el resto de la superficie de horticultura extra-temprana para la provincia de Granada se localiza en la costa granadina, muy especialmente en los cinco municipios siguientes: Albuñol, Polopos, Gualchos, Motril y Salobreña. Se dan en forma de cultivos protegidos en casi su totalidad, y con una fuerte especialización, pues un veinticinco por ciento de las mismas (2.700 has.) se dedican al cultivo de la judía verde, a la que sigue en extensión la patata temprana (2.200 has.), el tomate (1.780 has.) y el resto repartido entre sandías, melones, lechugas, pepinos, pimientos y flores (130 has.) (González, 2006: 99). En los últimos años se produce un incremento de la superficie destinada al cultivo del tomate en detrimento de la superficie destinada a la judía verde, debido a la mayor competitividad del tomate en los mercados internacionales. La superficie empleada para la agricultura intensiva de invernadero en la comarca es de 4.200 hectáreas repartidas entre más de 3.000 agricultores.

### 3. El estudio de los agricultores desde la perspectiva biográfica

Los documentos biográficos se hallan entre las más tempranas fuentes de datos de la sociología clásica. El trabajo de Thomas y Znaniecki (1918–1920), realizado con documentos biográficos de los campesinos polacos en Chicago y en Polonia, ha sido ampliamente recordado como un célebre estudio sociológico. De hecho, este trabajo constituyó uno de los primeros ejemplos de investigación sociológica empírica que alcanzó el estatus de clásico (Atkinson y Delamont, 2005: 48). Sin embargo, el trabajo de Thomas y Znaniecki (1958) fue más elogiado que leído. Así, durante gran parte del siglo XX la investigación social se centró en la vida colectiva y en las estructuras objetivas. Salvo algunos estudios, lo estrictamente personal no tenía importancia. Lo esencial era tratar la vida social desde el análisis de la colectividad, sin considerar la perspectiva de los actores o sujetos sociales. Era la mirada del hombre como una especie de “marioneta”, determinada en su comportamiento por las estructuras sociales en las que estaba inmerso. Todo ello fue cambiando desde la publicación del conocido trabajo de Berger y Luckmann (1991)<sup>8</sup>. De este modo, durante las últimas décadas del siglo XX varias corrientes de investigación sociológica se interesaron por las construcciones subjetivas de la realidad social (Alonso, 1998; Bourdieu, 1988; Corcuff, 1998; Giddens, 1995;

Lamo de Espinosa, 1990; Miguel, 1996; Pujadas, 1992). Según estas corrientes de investigación, el actor ya no es un muñeco al arbitrio de la estructura social, la cultura, la lucha de clases o el devenir histórico, sino que es alguien que puede actuar (Miguel, 1996: 9) y reflexionar<sup>9</sup>.

Sin biografía de los sujetos sociales es imposible aprehender la sociedad y sus procesos de cambio. La memoria biográfica no es un mero ejemplo o explicación puntual de la vida social, sino un elemento clave en el análisis de la realidad social (Mills, 1993). Desde la sociología se considera todavía como un aspecto secundario, marginal, que sirve normalmente como ejemplo, ilustración o complemento de análisis estructurales más profundos. Es importante recordar el valor del análisis cualitativo y biográfico por sí mismo, y no como ejemplo excepcional o curiosidad. El comportamiento social se entretiene en la trama de las relaciones subjetivas, o incluso en la historia de una vida sola (Miguel, 1996: 9–10). Por estas razones, pensamos que los relatos biográficos enmarcados en su contexto social e histórico son herramientas muy valiosas para analizar los diferentes mundos sociales y los cambios que estos mundos experimentan.

Un mundo social se puede construir en torno a un tipo de actividad profesional. Así, la panadería artesana, la docencia universitaria, la construcción o la agricultura intensiva son ejemplos de mundos sociales centrados en una actividad profesional. Pero también existen ciertos mundos sociales que se desarrollan en torno a actividades no remuneradas, ya sean culturales o de otro tipo (Bertaux, 2005: 18).

De acuerdo con Daniel Bertaux, una hipótesis central de la perspectiva biográfica “es que las lógicas que rigen el conjunto del mundo social o mesocosmos se dan igualmente en cada uno de los microcosmos que lo componen: observando con atención uno solo, o mejor varios microcosmos, y por poco que se logre identifi-

<sup>9</sup> Es evidente que los sujetos y los investigadores sociales utilizan el lenguaje. Así, los sujetos y los investigadores reflexionan sobre los mismos fenómenos, aunque desde perspectivas diferentes. Los sujetos utilizan el lenguaje para explicar lo que hacen, y los investigadores, a su vez, se sirven del lenguaje para dar cuenta de las acciones de los primeros. Estos procesos de reflexión y auto reflexión pueden llegar a influir en las acciones, tanto de los investigadores como de los sujetos estudiados. A estos procesos se le ha llamado “reflexividad”. Y algunos pensadores, en virtud de la intensificación de la reflexividad en las sociedades contemporáneas, han llegado a calificar a éstas de “sociedades reflexivas” (LAMO DE ESPINOSA, 1990). Por su parte, GIDDENS (1995) enfatiza que la reflexión de los sujetos no se debe entender como mera autoconciencia, sino como el registro continuo de la acción social. En ese sentido, el relato biográfico es una técnica de investigación propicia para registrar el curso reflexivo de la “acción en situación”, a modo de “relato de prácticas” pasadas (BERTAUX, 2005: 22). Esta investigación se basa en la reconstrucción de relatos de prácticas de los agricultores.

<sup>8</sup> Con el título *La construcción social de la realidad* y publicado originalmente hacia el año 1966.

car las lógicas de acción, los mecanismos sociales, los procesos de producción y transformación, se debería poder captar al menos algunas de las lógicas sociales del mesocosmos mismo" (Bertaux, 2005: 18). Esta hipótesis ha inspirado diversos trabajos clásicos de la Escuela de Chicago y de los interaccionistas simbólicos (Thomas y Znaniecki, 1958; Glaser y Strauss, 1967), de la sociología de las organizaciones y de las nuevas sociologías (Corcuff, 1998).

Los mundos sociales y, en particular, los mundos centrados en una actividad profesional constituyen espacios que los agentes pueden recorrer a lo largo de su carrera profesional. El recurrir a los relatos de vida puede contribuir a acumular testimonios que describan "desde el interior" múltiples microcosmos y la lógica del paso de uno a otro (Bertaux, 2005: 18-19).

Este estudio se concentra en el mundo social de los agricultores de la costa granadina que cultivan hortalizas mediante métodos intensivos en invernaderos. El macrocosmos en el que se sitúa este mundo social está conformado por una sociedad globalizada en la que el agricultor establece múltiples vínculos, tanto con actores globales como con actores locales. El mundo social de los agricultores, al igual que muchos otros mundos, está sujeto a una relación particular entre lo global y lo local.

#### 4. La selección de la muestra de agricultores

Al comienzo de esta investigación se planteó que las vidas de los sujetos están vinculadas a los procesos sociales. En otras palabras, la historia y la estructura social pueden comprenderse ligadas a las biografías de los sujetos. En efecto, la biografía no es una simple explicación puntual de la vida social, sino un elemento clave en el análisis de la realidad social. Para desarrollar estos argumentos sobre bases empíricas sólidas hemos optado por registrar las vidas de los sujetos y, así, indagar en éstas algunas huellas del proceso de globalización acontecido. Pensamos que el proceso de globalización del poniente almeriense y la costa granadina fue vivido, de manera significativa, por sus propios agricultores (Jiménez, 2009). Ello está relacionado con la perspectiva de análisis aquí adoptada, mediante la cual se intenta integrar la acción y la estructura en el estudio de los procesos sociales<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Se considera el teorema de la dualidad de estructura, propuesto por GIDDENS (1995), en el análisis de los procesos sociales. El sociólogo británico argumentó que: "La constitución de agentes y la de

Las biografías presentadas forman parte del intento por narrar algunos de los cambios más significativos en varias familias de la costa granadina, dedicadas a la agricultura durante el tiempo en que empezó a prosperar el cultivo intensivo local de hortalizas (1975-1990). Efectivamente, las vidas de las familias elegidas no se pueden entender sin sus vinculaciones con las tareas agrícolas; y no sólo con la agricultura intensiva de invernadero, sino con la agricultura extensiva tradicional de secano. Es decir, que en varios de los casos seleccionados puede vislumbrarse la lenta y dificultosa transición de la agricultura extensiva y tradicional a la agricultura intensiva y capitalista. Así, la modernización agrícola fue vivida de forma profunda y dramática por los propios agricultores. Además, se advierten muchos de los cambios familiares, sociales y culturales que ello ha comportado. Por tanto, a la hora de elegir a los agricultores no se ha seguido un criterio de representatividad estadística, sino de significación y relevancia del mundo social de los agricultores. Este procedimiento se ha denominado muestreo teórico<sup>11</sup>. Muestreo teórico con el que se ha pretendido constatar cierto proceso de saturación en los datos biográficos aportados por el colectivo socio-profesional estudiado<sup>12</sup>.

En las siguientes tablas se exponen las características socio-demográficas y socioeconómicas de los agricultores seleccionados. Debido a las limitaciones de

estructuras no son dos conjuntos de fenómenos dados independientemente, no forman un dualismo sino que representan una dualidad. Con arreglo a la noción de la dualidad de estructura, las propiedades estructurales de sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva" (GIDDENS, 1995: 61). En otras palabras, conceder autonomía a la acción o a la estructura es erróneo porque ambas se presuponen mutuamente y están implicadas entre sí. Por ello, las interacciones en micro-contextos están caracterizadas por atributos colectivos. De este modo, las estructuras no perduran por sí mismas, sino que existen en tanto que ciertas formas de comportamiento social son recreadas por sujetos sociales con insistencia en un tiempo y un espacio.

<sup>11</sup> El muestreo teórico implica un proceso de recolección de datos para generar una teoría por la cual el analista conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego, y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge. Este proceso de recolección de información está controlado por la teoría emergente. Las primeras decisiones no están basadas sobre una estructura teórica preconcebida. El investigador puede iniciar la exploración de un sistema parcial de conceptos 'locales' designando unas pocas características principales de la estructura y procesos en las situaciones que estudiará (GLASER y STRAUSS, 1967).

<sup>12</sup> Proceso de saturación que lleva a la reiteración y constatación de similitudes en los itinerarios biográficos seguidos por un mismo colectivo profesional. El proceso de saturación está vinculado a la validez de los datos recabados (BERTAUX, 1993), así como al desarrollo del muestreo teórico. El proceso de saturación de la presente investigación se expone en los siguientes apartados.

TABLA 2. Características socio-demográficas de los agricultores

Nombre	Lugar /año nacimiento	Nº de hermanos	Localidad residencia	Estudios	Estado civil	Nº de hijos	Empleo pasado	Empleo actual
Carmen	Albuñol, 1963	5	Castillas, Albuñol	Graduado escolar	Casada	2	Asalariada agrícola	Agricultor
Miguel	Albuñol, 1954	4	La Rábita, Albuñol	Elementales	Casado	3	Asalariado en empresas	Agricultor
Pedro	Albuñol, 1944	7	El Pozuelo, Albuñol	sin estudios	Casado	2	Comercial agricultura	Agricultor
Joaquín	Murtas, 1958	3	Albuñol	Elementales	Casado	3	Agricultor	Agricultor
Jorge	Sorvilán, 1955	4	Melicena, Sorvilán	Graduado escolar	Casado	2	Guardia de seguridad	Agricultor
Carlos	Albuñol, 1961	3	Adra, Vera	Bachillerato	Casado	2	Agricultor	Jefe de personal
Emilio	Motril, 1957	3	Motril	Graduado escolar	Casado	2	Agricultor	Agricultor
Javier	Motril, 1949	4	Carchuna, Motril	Elementales	Casado	1	Agricultor	Agricultor

Fuente: elaboración propia. Trabajo de campo en 2006 y en 2008 (Carmen y Joaquín).

TABLA 3. Características socio-económicas de los agricultores y sus familias

Nombre	Superficie* cultivos intensivos	Superficie cultivos extensivos	Asalariados ocupados en cultivos intensivos	Ayudas familiares en cultivos intensivos	Nivel de estudios alcanzado por los hijos	Grado de tecnología en los cultivos intensivos	Mov. social ascendente	Afiliado a asociación profesional
Carmen	1,5 has.	1 ha.	3 - 4	No	Universidad	Medio	Si	No
Miguel	1 ha.	0 ha.	2 - 3	Si	Universidad	Bajo	Si	Si
Pedro	0,5 ha.	0 ha.	2	No	Universidad	Bajo	Si	Si
Joaquín	1,4 has.	4,5 has.	2 - 3	Si	Secundaria	Bajo	Si	No
Jorge	1 ha.	0 ha.	2 - 3	Si	Universidad	Medio	Si	Si
Carlos	10 has.	35 has.	40 - 50	No	Secundaria	Alto	Si	No
Emilio	2,5 has.	1 ha.	3 - 6	No	Primaria	Medio	Si	Si
Javier	1,5 has.	0 ha.	2 - 3	Si	Formación profesional grado medio	Medio-Alto	Si	No

Fuente: elaboración propia. Trabajo de campo en 2006 y en 2008 (Carmen y Joaquín).

\* La superficie está expresada en hectáreas (has.). Una hectárea (ha.) equivale a 10.000 metros cuadrados.

espacio sólo se presenta el relato biográfico de Joaquín<sup>13</sup>, el cual puede ser bastante significativo para comprender los procesos de estructuración y desarrollo comarcales en los que están implicados los agricultores. La trayectoria biográfica de Joaquín representa el tipo ideal del mundo social de los agricultores de la costa granadina, donde se observa el transcurso de la agricultura tradicional de secano a la agricultura intensiva de invernadero con diversas dificultades, a lo largo de un proceso lento, pero con evidentes efectos socioeconómicos familiares y locales.

## 5. La vida de Joaquín

Joaquín nació hace cincuenta años en un cortijo perteneciente al término municipal de Murtas (Granada)<sup>14</sup>. Es el menor de una familia que estuvo formada por los padres, dos hijas y un hijo. El padre falleció a la edad de noventa años en el hogar familiar. La madre de Joaquín tiene noventa y tres años y vive con su hijo en Albuñol. Buena parte de los familiares de Joaquín emigraron de la Alpujarra granadina hacia diversas localidades del poniente almeriense. De hecho, una hermana de Joaquín se trasladó hacia un municipio de Almería para ejercer la agricultura intensiva. Sin embargo, Joaquín y sus padres permanecieron en un pequeño cortijo de la Alpujarra granadina hasta que se casó el primero a la edad de veintinueve años.

El cortijo en que vivieron Joaquín y sus padres estaba situado en plena sierra de la Contraviesa, localizándose a unos veinte kilómetros de Albuñol y a unos cinco kilómetros de Murtas. En ese cortijo la familia de Joaquín poseía una casa y unas fincas de secano. Estas fincas fueron cultivadas por la familia a lo largo de más de cuarenta años.

De este modo, Joaquín nació y creció en un aislado cortijo de la Alpujarra, mientras su padre sacó adelante a la familia realizando los trabajos de albañil y agricultor a tiempo parcial, practicando una agricultura extensiva en la que los cultivos principales eran el almendro, la higuera y la vid. A esto hay que añadir algunas hortalizas para el autoconsumo cultivadas en un pequeño huerto fami-

<sup>13</sup> Los nombres propios originales han sido modificados para mantener la confidencialidad y anonimato de la información aportada.

<sup>14</sup> El trabajo de campo para construir este relato de vida se inició en junio de 2008 y se prolongó hasta septiembre de ese mismo año. La confianza trabada con el agricultor ha permitido profundizar y actualizar algunos de los datos aportados hasta el mes de febrero de 2009.

liar. Durante los inviernos, Joaquín labraba las fincas de secano con sus mulos y también era empleado por distintos agricultores en la labranza de otras tierras. Asimismo, a lo largo de los inviernos Joaquín y su padre cultivaban guisantes en el secano para complementar los escasos ingresos provenientes de la almendra y de la higuera. Los guisantes eran comercializados en las antiguas alhóndigas de El Pozuelo, en un tiempo en que las cuentas de los agricultores se llevaban de memoria y las partidas de género se apuntaban a lápiz en una libreta. Los guisantes eran transportados en sacos y cargados a lomos de un mulo desde el cortijo hasta la alhóndiga, siendo amontonados sobre el suelo en pequeñas "pilas" para su subasta pública.

Durante su niñez, Joaquín realizó estudios elementales en un cortijo próximo a la vivienda familiar. Según dice, no le gustaron los estudios y tampoco se le dieron bien éstos. Durante su infancia fue con su padre a las fincas familiares y le ayudó en algunas tareas agrícolas, sirviéndole esta experiencia como un temprano aprendizaje del empleo de agricultor. A los dieciocho años, Joaquín obtuvo el carnet de conducir en una autoescuela de Almería, aprovechando la estancia de un familiar en dicha ciudad. Al poco tiempo de obtener el carnet de conducir, la familia de Joaquín compró un coche que utilizaría para facilitar los viajes del cortijo a los distintos municipios de la comarca. Cuando Joaquín cumplió veintiún años su familia acordó que los ingresos que aportaran las fincas familiares fueran para el primero. De esta forma, sus padres ya envejecidos no se verían solos en el aislado cortijo que tenían como vivienda. Joaquín realizó el servicio militar entre las ciudades de Cádiz y Madrid. Cuenta que su periodo de milicia sólo duró medio año. Un amigo militar le ayudó a arreglar los papeles que acreditaban que sus padres eran "sexagenarios", y con ello consiguió regresar al hogar familiar a los seis meses. De no haber sido por esta especial condición su mili se habría prolongado más tiempo.

Joaquín cuenta que su padre viajó muchos años, junto con otras personas de la zona, hacia las vegas de Granada y Sevilla para trabajar en las temporadas de la siega del trigo. Eran los trabajos complementarios que habían de realizar los agricultores de unas localidades pobres desde antiguo<sup>15</sup>. El padre de Joaquín

<sup>15</sup> Muchos de ellos, además de agricultores, fueron "jornaleros nómadas" a lo largo de sus juventudes. Las escasas posibilidades locales de conseguir un empleo estable y las pocas tierras que poseían llevaban a estas personas a emigrar anualmente de sus pueblos de origen a otras localidades andaluzas para complementar los ingresos familiares (JIMÉNEZ, 2005: 239-241). Por otro lado, a principios del siglo XX algunos familiares de estos "jornaleros nómadas" de las Alpujarras emigraron hacia Latinoamérica, principalmente Brasil y Argentina, buscando mejores condiciones de vida.

sólo heredó una obrada de secano, y la madre cuatro obradas, llegando a reunir esta familia a lo largo de su vida unas cuarenta y cinco obradas<sup>16</sup>. Estas tierras estaban situadas en la sierra de la Contraviesa que es un paraje poco fértil y productivo, pues la mayoría de las fincas se emplazan en parajes semidesérticos y escarpados. Además, se ha de señalar que el almendro, la higuera y la vid, cultivos principales de la agricultura de secano en la Alpujarra del siglo XX, sólo aportaban una cosecha anual en el mejor de los casos, so pena de que dichas cosechas no se extraviasen en el proceso de su crianza, ya que una helada, un viento o una riada podía arruinar las plantaciones y sus frutos. Joaquín creció en este difícil contexto socioeconómico.

Después de tres años de noviazgo, con su actual mujer, Joaquín se casó en el año 1987 en la parroquia de Albuñol. Al poco tiempo de casarse, sus padres se fueron a vivir con él para no quedarse solos en el cortijo. La actual familia de Joaquín vive en Albuñol y está formada por seis personas. Joaquín, su esposa, un hijo, dos hijas y la madre de Joaquín. María es la esposa de Joaquín y también creció entre una familia de agricultores. El hijo mayor de Joaquín tiene veinte años y realizó estudios de formación profesional sin terminarlos. Además, su hijo mayor trabajó como empleado en una empresa de Albuñol y ahora ayuda a sus padres en las tareas agrícolas, al tiempo que ha tomado una de las fincas de regadío de la familia para poder independizarse. La segunda hija tiene dieciséis años y realiza estudios de Primero de Bachillerato. La hija menor tiene once años y estudia enseñanza primaria. En el hogar de esta familia convive la madre de Joaquín, que está jubilada y cobra su pensión de viudedad. Desde principios del año 2009, la madre de Joaquín está convaleciente en la cama, como consecuencia de una fractura de cadera. Y en estos momentos –febrero de 2009– Joaquín y una de sus hermanas comparten el cuidado de su madre.

Algunas de las tierras de regadío que ahora cultiva esta familia fueron heredadas por María. Ella trabajó desde su niñez en las tierras de sus padres; en el verano recolectaba las almendras y el resto del año se dedicaba al cultivo y la cosecha de hortalizas en tierras de regadío. María realizó estudios primarios y cuando los acabó se empleó en las tierras de su padre hasta el momento de casarse. Su padre llegó a cultivar más del doble de tierras de las que ahora posee ella y su familia. Actualmente, María trabaja con su esposo en las explotaciones familiares. Esta familia vive en un cortijo próximo a Albuñol y gran parte de sus fincas de regadío están muy cerca de ese cortijo. La proximidad del hogar a la explotación

agrícola familiar facilita que María pueda compaginar las tareas domésticas con el trabajo en la agricultura, lo que repercute en el sobreesfuerzo de ella.

Pocos años después de casarse, Joaquín y María compraron dos fincas de regadío de unos 7.000 metros cuadrados. Ahora, el matrimonio es propietario de las siguientes tierras: 8.000 metros cuadrados de invernadero para cultivos de hortalizas en regadío, preferentemente tomates cherris; 6.500 metros cuadrados de cultivos de regadío sin invernadero en los que plantan judías, guisantes y tirabeques; 45.000 metros cuadrados de plantaciones de almendros en tierras de secano. Además, en el año 1992 el matrimonio vendió una finca de secano de unos 80.000 metros cuadrados que heredó la esposa. En esa finca de secano existía un cortijo en el que se criaron María y sus hermanos, así como su padre y sus abuelos. Hace unos años, el cortijo de dicha finca fue rehabilitado como bodega y espacio de recreo de sus nuevos propietarios. Ahora, en los alrededores de este cortijo se observa que algunos invernaderos han sido instalados donde antiguamente se cultivaban almendros o viñas. Así, en las mismas fincas donde muchos abuelos y padres de agricultores cultivaron almendros y viñedos, ahora sus nietos e hijos cultivan monocultivos de hortalizas en invernaderos. Este mismo hecho puede observarse cerca del cortijo en el que creció Joaquín y en otros muchos lugares de las Alpujarras granadina y almeriense. Ello forma parte de la reconversión agrícola y la transformación paisajística que han experimentado estas comarcas.

Las fincas de regadío de Joaquín y María dan trabajo para ellos, su hijo mayor y tres o cuatro empleados en los periodos de recolección. Asimismo, durante los años ochenta y noventa el joven matrimonio recibió la ayuda de sus padres en las tareas familiares y agrícolas. Por un lado, los padres de Joaquín cuidaron de sus nietos. Por otro, Joaquín aprendió a cultivar hortalizas de la mano de su suegro, quien le ayudó y orientó en sus inicios como agricultor de regadío, a mediados de los años ochenta. Además, la madre de María ayudó frecuentemente al matrimonio en las tareas de recolección de hortalizas. Así, en los primeros años del matrimonio el apoyo que recibió de sus respectivas familias fue muy importante.

Si bien, Joaquín ejerció en su juventud la agricultura extensiva, las tareas que requiere ésta tienen poco que ver con las desarrolladas en la agricultura intensiva. La mayoría de las tareas agrícolas han cambiado mucho en pocos años. Las faenas de la agricultura intensiva y las de la agricultura extensiva son muy diferentes. Joaquín aprendió a cultivar guisantes, judías y tirabeques en cultivos intensivos después de casarse. Estas tareas las con jugó, algunos años, con el cultivo extensivo de la almendra. De hecho, la familia recolectó la almendra hasta

<sup>16</sup> Una obrada equivale a 3.330 metros cuadrados, esto es, un tercio de hectárea.

mediados de los años noventa. Poco después, “los precios de las almendras bajaron mucho y no se costaba recogerlas” (Joaquín). Asimismo, hay que considerar la progresiva intensificación del cultivo de hortalizas en los invernaderos que fue construyendo la familia, lo cual contribuyó el abandono del cultivo de secano.

La familia posee tres vehículos, uno de los cuales es un camión que se utiliza en las labores agrícolas. Con este camión Joaquín ha transportado todas las hortalizas y suministros agrícolas desde sus fincas a los almacenes y viceversa, durante los últimos quince años. Joaquín y su familia obtienen sus ingresos principales de la agricultura intensiva dedicada al cultivo de hortalizas. Cultivan tomates cherries, judías, guisantes y tirabeques en las tierras de regadío de las que son propietarios. El cultivo del tomate cherry se ha extendido en la zona hasta llegar a constituir una de las preferencias de cultivo entre los agricultores locales y de esta familia concretamente. El tomate cherry produce gran cantidad de kilos y además suele tener unos precios medios aceptables a lo largo del año. Por el contrario, la judía y el guisante, anteriormente cultivos muy extendidos en la zona, han ido perdiendo peso, debido a su escaso rendimiento en kilos, a los innumerables problemas de raíz que afectan a dichos cultivos (“fusariosis”, “rizoetonia”, etc.) y a los precios inestables. En los últimos años “cuesta mucho trabajo y dinero criar una buena cosecha de tirabeques o guisantes por los muchos problemas de raíz de estas plantas” (Joaquín).

Joaquín y María son conscientes de estos problemas. Y por ello, desde el año 2001 han construido dos invernaderos modernos en sus fincas de regadío más grandes. En estas fincas normalmente cultivan tomates cherries, los cuales son comercializados en un almacén local especializado en este producto. La ventaja del almacén local es que garantiza un precio mínimo en los tomates cherries, durante los meses de junio y julio, si cumplen las normas de calidad establecidas (calibre, color, etc.). Este hecho ha animado a la familia a cultivar tomates a lo largo de casi todo el año. Sin embargo, hace una década Joaquín sólo cultivaba guisantes, tirabeques y judías verdes de octubre a junio. A estos cultivos nunca se les ha garantizado un precio mínimo, por lo que eran cultivados en fechas del año en que pudieran cotizarse a un buen precio. Asimismo, la familia ha vendido muchas hortalizas en una alhóndiga de El Pozuelo, en la que se subastan las hortalizas por un sistema de precios a la baja. Precisamente en dicha alhóndiga Joaquín realizó un curso de aplicador de plaguicidas, financiado por la Junta de Andalucía y el Fondo Social Europeo, el cual le han exigido para la compra, el transporte y la aplicación de los productos fitosanitarios.

Hace años la familia recibió subvenciones de la Unión Europea por el cultivo

del almendro. Pero este cultivo ya no aporta ingresos a la familia. De hecho, Joaquín ha dejado la almendra en el terreno durante los últimos años, a pesar de que continúa labrando las fincas de secano. Según afirma el agricultor: “sigo labrando los secanos que heredé para no olvidarlos ni dejarlos perder, pues son los terrenos de donde viene la familia de uno, aunque ya no sean rentables” (Joaquín). Sin embargo, él ya no concibe que sus hijos en el futuro continúen labrado estas tierras; si acaso “algunos de mis hijos, pero no todos, podrá trabajar en las tierras de regadío” (Joaquín).

Por el momento, la familia se dedica exclusivamente a los cultivos intensivos de regadío. Cultivos que son asesorados por un ingeniero técnico agrícola desde hace una década. El ingeniero orienta a la familia en el desarrollo de los cultivos, los productos fitosanitarios, fertilizantes y semillas a emplear, así como las nuevas normativas que se introducen en el sector. Todos estos cambios han supuesto varias décadas de lenta adaptación de Joaquín y su familia a los cultivos y métodos agrícolas intensivos.

## 6. Recapitulando: análisis de los relatos biográficos

La vida de Joaquín y las vidas de los demás agricultores seleccionados<sup>17</sup> muestran un conjunto de semejanzas estructurales. En primer lugar, todos los agricultores estudiados nacieron en familias asentadas en pequeñas localidades rurales o incluso en cortijadas de muy pocos vecinos, creciendo en espacios relativamente cerrados y aislados del mundo exterior. Estas localidades estaban incomunicadas del contexto internacional, sobre todo en la España de los años cuarenta y cincuenta. En esos años el país estaba dirigido por el régimen franquista, el cual aplicó políticas económicas autárquicas y de autoabastecimiento alimentario. Sin embargo, desde mediados de los años sesenta se promovió una política agraria fundada en las políticas de colonización, aplicadas en la costa granadina y el poniente almeriense, que consistieron en asentar a las familias de los agricultores en explotaciones agrícolas de regadío al objeto de evitar el despoblamiento del medio rural español y un éxodo rural masivo hacia las ciudades.

Por otra parte, todos los agricultores entrevistados provienen de familias con escasos recursos socioeconómicos en el momento que ellos eran niños y/o jóvenes. Ello llevó a que la mayoría de los actuales agricultores trabajaran a lo largo de

<sup>17</sup> Los datos biográficos de los agricultores que se sintetizan en la Tabla 2 y Tabla 3 aparecerán publicados de forma completa en un libro a publicar próximamente: véase, JIMÉNEZ (2009).

su infancia en un entorno rural de agricultura extensiva y de subsistencia. Así, por ejemplo, Carmen, Pedro, Joaquín y María, Miguel y Carlos ayudaron a sus padres desde muy pequeños en las tareas agrícolas. Esta experiencia supuso un temprano aprendizaje del trabajo de agricultor, el cual estuvo presente en sus vidas infantiles. La temprana incorporación al trabajo agrícola supuso para la mayoría de las personas citadas un gran obstáculo para su asistencia con regularidad a la escuela o para que permanecieran en esta institución antes de finalizar los estudios reglados. Ello implicó una dramática consecuencia para los agricultores, pues algunos de ellos carecen de estudios y otros sólo consiguieron completar los estudios elementales. Así, se hallan muy pocos agricultores que posean estudios de enseñanzas medias; entre los agricultores seleccionados sólo Carlos posee estudios de Bachillerato. Muchos de los actuales agricultores obtuvieron el graduado escolar en escuelas de adultos o bien aprendieron a leer y a escribir por su cuenta.

En tercer lugar, los agricultores de la costa granadina han vivido un enorme proceso de cambio social como consecuencia de la progresiva modernización de la agricultura local. Muchos de los agricultores empezaron a trabajar en una agricultura extensiva de secano, en la que se cultivaban almendros, higueras, vid, cereales, etc. En este tipo de agricultura los campesinos eran relativamente autónomos con respecto al contexto exterior, ya que muchos de los productos cultivados estaban destinados al autoconsumo y al autoabastecimiento, si bien una parte de los mismos se orientaban a la comercialización local o nacional. Entre los cambios sociales vividos por los agricultores se aprecia que algunos de ellos afrontaron un proyecto migratorio y una transformación profesional muy similar en sus juventudes. Así, viajaron desde localidades del interior de la provincia de Granada –Alpujarra– a la costa granadina o al poniente almeriense (Joaquín y Carlos) y, por ello, sus prácticas agrícolas y sociales se enraízan en el ámbito de la agricultura tradicional extensiva. Agricultura tradicional bastante alejada de las actuales prácticas agrícolas llevadas a cabo en los invernaderos de Motril o Albuñol, como reconocen los sujetos. Estas agriculturas difieren en sus cultivos, técnicas, métodos, orientación de la producción y comercialización, superficie de las explotaciones y todo tipo de habilidades relativas al agro. Así, algunos de los agricultores y sus familias tuvieron que emigrar hacia otro espacio y sociedad y, lo que es más importante, adaptarse a un nuevo mundo social.

Por ello, la construcción de pozos, la introducción del regadío, así como la difusión de algunas técnicas de agricultura intensiva en las llanuras del litoral almeriense y la costa granadina –por ejemplo, el enarenado, el invernadero, el riego controlado por ordenador y los cultivos hidropónicos– transformaron el espacio

y la sociedad de unos ámbitos locales que desde antiguo permanecían aislados y pobres. Esta transformación implicó un factor de atracción socioeconómica de la población rural de las localidades del interior a los núcleos costeros de Almería y Granada. Tales son los casos de Pedro, Joaquín y Carlos, quienes llevaron a cabo viajes desde localidades del interior hacia la costa granadina o almeriense. Estos viajes están relacionados con la transición y metamorfosis profesional que supuso el paso de la agricultura extensiva hacia la práctica de la agricultura intensiva. Así, la transformación socio-profesional y la movilidad geográfica conllevó situaciones de clara adaptación competitiva al nuevo contexto socioeconómico (Carlos), situaciones de adaptación para la supervivencia familiar en un nuevo escenario (por ejemplo, Pedro, Joaquín y Carmen), así como situaciones de cierto declive socioeconómico<sup>18</sup>. Por tanto, un mismo proceso de cambio social hacia la modernización y globalización de la agricultura local ha producido consecuencias tanto positivas como negativas en las vidas de los sujetos.

Por su parte, de los ocho agricultores seleccionados sólo cuatro de ellos están afiliados a alguna asociación profesional agraria (ver Tabla 3). Generalmente, los agricultores estudiados desconfían de las organizaciones que dicen representar sus intereses, pues suelen aducir su escasa autonomía y poder de negociación. En sintonía con ello, en la costa granadina y para el conjunto de España el asociacionismo agrario es un hecho poco frecuente<sup>19</sup>.

En relación al fenómeno anterior, la profesionalización del oficio de agricultor está muy poco desarrollada en la costa granadina. El proceso de profesionalización del empleo de agricultor es aún incipiente. Muchos de los agricultores estudiados aún valoran mayoritariamente que la más importante fuente de cualificación es su propia experiencia práctica y el ejercicio de la actividad de agricultor. Se ha de recordar que la experiencia práctica fue la mayor fuente de aprendizaje y de difusión de las innovaciones locales entre los agricultores del poniente almeriense y la costa granadina. La identidad profesional de estos agricultores se ha formado a través de la figura del “trabajador” o “trabajadora” agrícola por cuenta propia. Similar tendencia en la identidad profesional se confirma en estudios de opinión realizados para el conjunto de los agricultores familiares españoles,

<sup>18</sup> Ello está vinculado tanto a las cambiantes condiciones de producción y comercialización de las hortalizas en un escenario de competencia internacional, como a situaciones concretas de inadaptación socioeconómica ante los acelerados cambios sociales. Se puede observar que algunos de los agricultores entrevistados vivieron procesos de desintegración social y desestructuración familiar (JIMÉNEZ, 2009).

<sup>19</sup> Véase: GÓMEZ, GONZÁLEZ y SANCHO (1999: 76–77).

“siendo el trabajo en el campo lo que define al agricultor” (Gómez, González y Sancho, 1999: 63).

En este sentido, se observa que muchos de los actuales agricultores han ejercido oficios muy dispares a lo largo de su trayectoria biográfica. Así, los casos de Miguel, Pedro, Jorge y Carlos son muy reveladores de esa identidad difusa del oficio de agricultor. Algunos de las personas citadas iniciaron su carrera como agricultores cuando ya habían cumplido los treinta ó treinta y cinco años, lo que les llevó a adaptarse a un entorno de trabajo totalmente diferente al que estaban habituados con anterioridad, aunque en sus infancias tuvieran una relación directa con el agro. Concretamente, Jorge estuvo trabajando en su juventud en Barcelona, desde los veinte hasta los treinta y ocho años, en un oficio muy diferente al de agricultor.

Muchos de los agricultores de este estudio coinciden en que el principal problema de la agricultura y de su profesión es el nulo control que ejercen sobre los precios de las hortalizas y sobre los precios de los suministros agrícolas, los cuales se fijan en ámbitos alejados del control de los actores locales. Muchas veces los precios pagados al agricultor están muy por debajo de los costos de producción o en niveles que llevan a rendimientos decrecientes. Ello ha afectado a la explotación agrícola familiar y se convierte en uno de los problemas fundamentales para reproducir la profesión de agricultor de los padres a los hijos e hijas. De esta forma, ninguno de los agricultores estudiados aventura que el futuro de todos sus hijos esté en la agricultura. Carmen, Miguel y Joaquín no creen que la agricultura sea el mejor futuro para sus respectivos hijos. De hecho, los hijos de estos agricultores han podido realizar estudios de formación profesional o estudios universitarios y optar a otros tipos de trabajos. Por tanto, se aprecia un proceso de movilidad social ascendente entre generaciones: se ha pasado de padres agricultores sin estudios a hijos con estudios universitarios y con posibilidades de promoción social en otros empleos.

Asimismo, destaca la incertidumbre hacia el futuro y el poco optimismo que manifiestan muchos de los agricultores en su oficio. De este modo, casi todos los sujetos estudiados manifiestan muchas dudas e incertidumbres sobre el futuro del oficio de agricultor, el cual actualmente está experimentando un gran proceso de transformación, que se revela en los siguientes hechos: nuevos métodos de lucha contra las plagas, nuevas enfermedades agrícolas, nuevos productos fitosanitarios, nuevas semillas, nuevas normativas internacionales, crecientes gastos de producción, mayor control del sector de agricultura intensiva, estancamiento de los precios pagados al agricultor, etc. Por esto, la incertidumbre sobre el futuro de

la agricultura intensiva en la comarca de la costa granadina se torna en una preocupación generalizada. Dicha incertidumbre es característica de los agricultores españoles y andaluces (Gómez, González y Sancho, 1999: 56–57; Moyano y Garrido, 2003: 311).

Las estructuras familiares en las que vivieron y viven los agricultores estudiados revelan una serie de coincidencias. Mientras que los agricultores nacieron en familias numerosas de tres o más hermanos en los que ninguno realizó más estudios que los obligatorios (Pedro, Joaquín, Miguel, Carmen), ahora las familias de estos agricultores están formadas por pocos hijos (ver Tabla 2). Efectivamente, antes si una familia tenía muchos hijos era garantía de suficiente mano de obra para la propia explotación familiar o para ser asalariada en otras explotaciones agrícolas. En los años setenta y ochenta fue más frecuente la ayuda familiar. Actualmente los hijos de los agricultores se dedican a estudiar y las mujeres (o maridos) están empleadas en otras ocupaciones (casos de la mujer de Emilio y la mujer de Carlos) o incluso combinan el oficio de agricultor con otros (Carmen). Así, se recurre a la mano de obra extra-familiar, mayoritariamente empleados inmigrantes, para cubrir la necesidad de mano de obra en la explotación “familiar”. Por consiguiente, los agricultores estudiados están experimentando un proceso de desfamiliarización de su mundo social, que consiste en una creciente influencia del conjunto de la sociedad para procurar bienestar y alternativas sociolaborales a los miembros de las familias (Esping-Andersen, 2000). Ello está relacionado con el proceso de individualización de la explotación agrícola, en virtud del cual sólo un miembro de la familia se responsabiliza de la explotación y trabaja en ella de forma habitual (por ejemplo, Carmen, Emilio y Carlos). Esto no quiere decir que la familia ya no tenga importancia en la vida del agricultor, sino que aquella se diversifica en el ámbito laboral. La familia aún constituye un gran soporte en las vidas de los agricultores, tal como muestra la vida de Joaquín.

En lo que se refiere a la estructura de las explotaciones agrarias predomina el invernadero de propiedad familiar de una superficie que oscila entre media hectárea y una hectárea, excepto en el caso de Carlos que actualmente es jefe de producción y personal en una explotación agrícola de capital inglés de unas diez hectáreas, así como propietario de una extensa finca que actualmente alquila a empresas agrícolas. El predominio de la pequeña propiedad está influido por hechos. En primer lugar, por las propias condiciones de producción de la agricultura intensiva, en la que una pequeña unidad de superficie es suficiente para incrementar la productividad agrícola si las condiciones tecnológicas mejoran. En segundo lugar, por la parcelación agrícola inicial dirigida hacia el asentamiento de familias de agricultores en pequeñas fincas de regadío, llevada a cabo por

las políticas de colonización en el poniente almeriense y en la costa granadina a partir de los años sesenta.

## 7. Conclusiones

Como resultado de este estudio se aprecia en las trayectorias biográficas de los agricultores un acelerado y profundo proceso de cambio socio-histórico caracterizado por la glocalización de sus biografías y vidas (Beck, 2008). En este sentido, las vidas de los agricultores han experimentado una transición de unas condiciones de existencia más o menos localistas y autárquicas a unas condiciones de existencia inmersas en los procesos globales y afectadas por éstos<sup>20</sup>. Por un lado, esta transición ha implicado un conjunto de consecuencias estructurales sobre los municipios de la costa granadina estudiados, en los que se observa una transformación socioeconómica y demográfica notoria. Por otro, casi todos los agricultores vivieron un proceso de movilidad social ascendente entre generaciones, manifestado en una mejora sustancial de las condiciones de vida familiares: los hijos de los agricultores han podido y pueden realizar estudios de enseñanza secundaria y universitaria; algunas esposas e hijos de los agricultores trabajan en un empleo distinto a la agricultura; los agricultores contratan trabajadores inmigrantes; en los invernaderos existen modernas instalaciones y máquinas que controlan el riego y el abonado de las plantas; sistemas de cultivo más sofisticados; asociaciones profesionales que defienden los intereses de los agricultores; comercialización de las hortalizas en alhóndigas o cooperativas especializadas en la exportación, etc. (ver Tabla 3). No obstante, la movilidad ascendente es característica de los cambios hacia la modernización, en tanto que éstos suelen conllevar una creciente diversificación socioeconómica y, por ello, un aumento de las oportunidades vitales para diversos grupos sociales, los cuales se desligan gradualmente del sector agrario.

Por consiguiente, las condiciones de existencia de la agricultura y de los agricultores estudiados no se orientan hacia una mejora inevitable como consecuencia de las mejoras tecnológicas y socioeconómicas. Más bien el mundo social de los

agricultores se desenvuelve en un conjunto de transiciones y paradojas peculiares, como ya han resaltado varios trabajos (Moyano, 2007 y 2008). De hecho, la agricultura intensiva local y cada uno de los agricultores estudiados dependen de un conjunto de factores, muchos de los cuales escapan a su control cotidiano, como por ejemplo: los precios de sus producciones, los precios de los suministros agrícolas, las nuevas normativas de producción nacionales y europeas, las nuevas tecnologías agrícolas, los modernos servicios financieros, etc. Por tanto, la relación entre lo global y lo local en las vidas de los agricultores tiene sus ventajas y sus desventajas.

El conjunto de datos recabados en los relatos biográficos señalan importantes cambios en el mundo social de los agricultores. Entre estos cambios se ha de apuntar la transición de una agricultura de tipo extensiva a otra de tipo intensiva que ha conllevado la modernización de las prácticas sociales y la adaptación a un nuevo mundo social, así como la continua incorporación de nuevas técnicas, métodos, productos y normativas a la agricultura local. En definitiva, las trayectorias biográficas de los agricultores estudiados confirman su condición de actores sociales inmersos en cambios acelerados, si bien mantienen un considerable apego a la unidad familiar y a los valores que ésta representa, estando ambos fenómenos extendidos al conjunto de la sociedad española.

## 8. Bibliografía

- ALONSO, L. E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- ATKINSON, P. y DELAMONT, S. (2005): "Qualitative Research Traditions", en CALHOUN, C. J.; ROJEK, C. y TURNER, B. S.: *The Sage Handbook of Sociology*. Londres: Sage, pp. 40-60.
- BECK, U. (2008): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1991): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BERTAUX, D. (1993): "La perspectiva biográfica: validez metodológica y potencialidades" en MARINAS, J. M. y SANTAMARINA, C.: *La historia oral: métodos y experiencias*, Madrid, Debate, pp. 149-171.

<sup>20</sup> Buena parte de los agricultores estudiados traspasaron a lo largo de sus vidas las fronteras del mundo social de la agricultura extensiva y de subsistencia, en un contexto de autarquía y aislamiento, hacia el mundo social de la agricultura intensiva en un escenario de creciente globalización y aceleración del cambio social (véase ENTRENA, 1998). Las trayectorias biográficas de Carlos, Jorge, Carmen, Miguel, Pedro y Joaquín confirman este fenómeno (ver Tabla 2 y Tabla 3).

- BERTAUX, D. (2005): *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Bellaterra.
- BOSQUE, J. (1979): "El cultivo en huertos enarenados en la costa mediterránea entre Almería y Málaga", en BOSQUE, J. (1979): *Andalucía. Estudios de Geografía agraria*. Granada: Aljibe, pp. 69-88.
- BOURDIEU, P. (1988): "Espacio social y poder simbólico" en Bourdieu, P. (1988): *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Gedisa, pp. 127-143.
- CORCUFF, P. (1998): *Las nuevas sociologías. Construcciones de la realidad social*. Madrid: Alianza Editorial.
- ENTRENA, F. (1998): *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Tecnos.
- ENTRENA, F. (2001): *Modernidad y cambio social*. Madrid: Trotta.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- GIDDENS, A. (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GLASER, B. G. y STRAUSS, A. L. (1967): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- GÓMEZ, C.; GONZÁLEZ, J. J. y SANCHO, R. (1999): *Identidad y profesión en la agricultura familiar*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- GONZÁLEZ, M. (Dir.) y otros (2006): *La economía de la Costa Tropical de Granada. Situación actual y perspectivas*. Granada: Fundación Caja Rural de Granada.
- INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE ANDALUCÍA (2009): Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA); <http://www.iea.junta-andalucia.es/sima/htm>, consultado el 20 de julio de 2009.
- JIMÉNEZ, J. F. (2005): *Procesos de globalización en un pueblo andaluz. Estudio de caso de El Ejido*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- JIMÉNEZ, J. F. (2009): *Agricultores en pueblos glocales. El poniente almeriense y la costa granadina*. Trabajo de investigación inédito.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1990): *La sociedad reflexiva. Sujeto y objeto del conocimiento sociológico*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas / Siglo XXI.
- MIGUEL, J. M. de (1996): *Auto/biografías*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MILLS, C. W. (1993): *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOYANO, E. y GARRIDO, F. E. (2003): "La sociedad rural en Andalucía", en MOYANO ESTRADA, E. y PÉREZ YRUELA, M. (Coords.): *La sociedad andaluza, 2000*. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-A), pp. 299-336.
- MOYANO, E. (2007): "Sobre agricultura y agricultores: reflexiones en un periodo de transición", en *Revista de Fomento Social*, 245: 105-112.
- MOYANO, E. (2008): "Paradojas y realidades de la agricultura. Una aproximación sociopolítica a la agricultura española", en *Papeles de Economía Española*, 117: 14-27.
- OBSERVATORIO OCUPACIONAL (2005): *Informe sobre el mercado de trabajo 2004 en Granada*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PUJADAS, J. J. (1992): *El método biográfico. El uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- THOMAS, W. I. y ZNANIECKI, F. (1958): *The Polish Peasant in Europe and America*. Nueva York: Dover.

---

**NOTA**

---

**La Unión para el Mediterráneo: un nuevo elemento en la gobernanza de la región mediterránea****ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ<sup>1</sup>**

**Palabras clave:** *Proceso de Barcelona, Unión para el Mediterráneo, Política Europea de Vecindad, Declaración de Barcelona, Declaración de París.*

**Key words:** *Barcelona Process, Union for the Mediterranean, European Neighbourhood Policy, Barcelona Declaration, Paris Declaration.*

**Mots clés:** *Processus de Barcelone, L'Union pour la Méditerranée, Politique Européenne de bon Voisinage, Déclaration de Barcelone, Déclaration de Paris.*

**I. El Proceso de Barcelona***I.1. El marco institucional*

La actual configuración del sistema de relaciones euro-mediterráneas encuentra sus orígenes en el contexto de cambio histórico que tiene lugar con el fin de la Guerra Fría. Enfrentada a un nuevo escenario, Europa comenzó a reorientar sus prioridades geoestratégicas hacia el Mediterráneo. De esta manera, desafíos tales como la inmigración ilegal y el fundamentalismo desplazaron en la agenda exterior de la Unión Europea a las amenazas planteadas por la confrontación bipolar Este-Oeste. El final de la Guerra Fría coincidió con tres fenómenos que

---

<sup>1</sup> Investigador en Relaciones Internacionales.

contribuyeron a realzar la importancia del Mediterráneo en la agenda política europea:

1. La creación de una dimensión institucional en la política exterior europea con la inclusión en el Tratado de Maastricht del Título V relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común.
2. El éxito de la Conferencia de Madrid en 1991 y los posteriores Acuerdos de Oslo en 1993, que propiciaron un clima favorable para plantearse una posible resolución del conflicto árabe-israelí.
3. La creciente inestabilidad en los países del sur del Mediterráneo, especialmente con el auge islamista y la guerra civil argelina iniciada en 1991.

Como consecuencia de este “reposicionamiento estratégico”, el Consejo Europeo estableció en sus reuniones de Lisboa (junio de 1992) y Corfú (junio de 1994) líneas de trabajo para avanzar en el reforzamiento de las relaciones euro-mediterráneas. Finalmente, en la cumbre de Essen (diciembre de 1994) se establecieron bases concretas para diseñar un marco institucional específico con vistas a la creación de un Partenariado Euro-Mediterráneo. De acuerdo con estas líneas, en la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona (27-28 noviembre 1995, celebrada durante la presidencia semestral española del Consejo Europeo) se creó el “Proceso de Barcelona”. El Partenariado Euro-Mediterráneo del Proceso de Barcelona ha constituido el marco esencial para las relaciones entre la UE y los socios del sur del Mediterráneo desde 1995 hasta la actualidad, y a comienzos de 2008 incluía a todos los Estados Miembros de la UE más Turquía, Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Siria, Israel, Jordania, Líbano y la Autoridad Nacional Palestina, además de Albania y Mauritania que fueron admitidos en noviembre de 2007. Libia, reacia a formar parte del Proceso de Barcelona, ha tenido un estatus de observador desde 1999.

La Declaración de Barcelona constituye un acuerdo político para favorecer “un diálogo político reforzado a intervalos regulares” (MORATINOS, 2005), creando un forum para la cooperación intergubernamental y estableciendo una declaración política con fines y propósitos sin valor vinculante. Los países firmantes acordaron desarrollar políticas en torno a tres capítulos de cooperación:

1. Económico y financiero: con los objetivos de crear un área de libre comercio para el año 2010 y de incrementar los flujos de ayuda financiera.

2. Sociocultural y humano: desarrollo de los recursos humanos, así como promoción del diálogo intercultural y de los intercambios entre sociedades civiles, orientados hacia la superación de los múltiples conflictos de identidad que afectan a la región mediterránea.
3. Político y de seguridad: desarrollo del Estado de Derecho, democracia y respeto de los derechos humanos; observancia del Derecho Internacional General; desmilitarización y promoción de medidas de confianza; búsqueda de una solución para el conflicto palestino-israelí.

Además de estos tres capítulos de cooperación, en 2005 se acordó crear uno nuevo en asuntos de migración, justicia y seguridad.

El propósito del Proceso de Barcelona fue más allá de la celebración de una mera conferencia diplomática y así los países firmantes establecieron un marco institucional flexible cuya dinámica posterior seguiría una lógica intergubernamental basada en el principio del consenso.

1. Los Ministros de Asuntos Exteriores tendrían encuentros periódicos (la práctica posterior establecería una periodicidad normal de dos años) para dar el necesario impulso político, controlar la aplicación de la Declaración de Barcelona y definir nuevas acciones.
2. Encuentros temáticos de ministros, altos funcionarios y expertos, sin una periodicidad predeterminada.
3. Un “Comité Euro-Mediterráneo para el Proceso de Barcelona”, a nivel de altos funcionarios, manteniendo encuentros periódicos para preparar las Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores, llevando a cabo una labor de consolidación y seguimiento del Proceso de Barcelona y poniendo al día el programa de trabajo. Este Comité estaría formado por funcionarios de los Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea y los socios mediterráneos, reuniéndose en Bruselas tres veces cada seis meses (coincidiendo con los seis meses de la correspondiente Presidencia del Consejo Europeo, que a la vez dirigiría el propio Comité).
4. Contactos a nivel parlamentario, que fueron institucionalizados en 2004 con la creación de la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM), órgano consultivo compuesto por 240 miembros: 120 de la UE (de los cuales 75 miembros de los parlamentos nacionales de los Estados

Miembros de la UE y 45 del Parlamento Europeo) y 120 de los países socios del Mediterráneo.

En 2005 hubo una revisión del Partenariado Euro-Mediterráneo con vistas a dar un nuevo impulso, considerado muy necesario para readaptar el Proceso de Barcelona a un nuevo escenario internacional radicalmente diferente al existente en 1995. Del 27 al 28 de noviembre de 2005 tuvo lugar en Barcelona una cumbre marcando el décimo aniversario del Partenariado Euro-Mediterráneo, y en este contexto, además de la ya mencionada creación de un capítulo de cooperación en las materias de migración, justicia y seguridad, se adoptaron dos importantes documentos: un Código de Conducta para la Lucha contra el Terrorismo y un Programa quinquenal de trabajo para el periodo 2005-2009, centrado en tres áreas: educación, reforma económica y democracia y derechos humanos, cuyo progreso sería controlado anualmente por los Ministros de Asuntos Exteriores.

### 1.2. El solapamiento entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV)

Como consecuencia de las ampliaciones de la UE producidas en 2004 y 2007, países inestables, que anteriormente se habían mantenido relativamente "lejos" de las fronteras de la UE, se convirtieron en países vecinos. Este escenario estaba previsto en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, que abogó por una aproximación a los desafíos de seguridad de la UE a través del "poder blando", desarrollando políticas tales como la reducción de las desigualdades con los vecinos y la promoción de prácticas de buena gobernanza. Igualmente consecuencia del proceso de ampliación, el debate sobre los límites de la UE se constituyó en tema principal de la agenda política europea, y Romano Prodi desarrolló en este sentido la idea de "todo menos las instituciones" como punto de referencia en las negociaciones con aquellos países que no serían considerados parte de la UE pero que tenían aspiraciones de beneficiarse de las ventajas generadas por el proceso de integración europea.

Estos dos factores crearon la necesidad de un instrumento para promover la estabilidad y el estrechamiento de relaciones con los nuevos vecinos de la UE. En esta línea, la PEV fue formalmente plasmada en el documento de estrategia de 2004 "La Política Europea de Vecindad". Tres principios inspiraban este documento:

1. Las "cuatro libertades": expandir el Mercado Común a los países vecinos, con las libertades de movimiento de capital, trabajo, bienes y servicios.

2. Tratamiento diferenciado por país, a través de los Planes de Acción de Vecindad.
3. El principio de condicionalidad: tanto la extensión de las "cuatro libertades" a los países vecinos como los mecanismos de cooperación comprendidos en los Planes de Acción de Vecindad se supeditan a los progresos políticos, económicos y de derechos humanos, una lista de objetivos que se asemeja tanto a los Criterios de Copenhague para acceder a la Unión Europea como a los principios establecidos por la Declaración de Barcelona. El progreso en estos ámbitos viene a ser minuciosamente evaluado mediante indicadores específicos.

Un importante factor que contribuye al solapamiento entre la PEV y el Proceso de Barcelona son las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013, en cuyo marco la PEV operará a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que comprende los anteriores programas MEDA y TACIS (que cubrían respectivamente los países de la cuenca mediterránea y los países de Europa del Este). De la misma manera que el Programa MEDA era el instrumento específico que proveía el soporte técnico y la ayuda financiera previstos bajo el Proceso de Barcelona, desde 2007 los programas financieros que apoyan medidas del Proceso de Barcelona, se inscribirán, a través del IEVA, en el marco de la PEV.

La complementariedad entre el Proceso de Barcelona y otros instrumentos de cooperación ya había sido en cierto modo prevista en 1995 en el programa de trabajo anexo a la Declaración de Barcelona, donde se decía que el Proceso de Barcelona "es complementario a la cooperación bilateral, implementada en particular bajo los acuerdos entre la UE y sus socios mediterráneos". Y en la misma línea se sitúa la Declaración Conjunta de la Conferencia para el Mediterráneo de París de 13 de julio de 2008, donde se dice que el "Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, será complementario a las relaciones bilaterales de la UE con estos países [los socios mediterráneos]".

¿Cómo entender esta situación? La interrelación Proceso de Barcelona-PEV puede explicarse si consideramos que la aproximación programática del Proceso de Barcelona, que establece el contenido axiológico de la relaciones euro-mediterráneas a través de un diálogo multilateral, viene a ser complementada por la aproximación instrumental de la PEV que, a través de una lógica bilateral, consigue hacer operacionales los principios y fines fijados por el Proceso de Bar-

celona<sup>2</sup>. A este respecto, la Comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, (FERRERO-WALDNER, 2006) afirma que la PEV complementa al Proceso de Barcelona reforzando su dimensión bilateral. Este reforzamiento tiene una doble dimensión: primero, la PEV ofrece a los países mediterráneos la posibilidad de participar plenamente en el Mercado Común a cambio de progresos políticos (no es sólo una oferta de acuerdos de librecambio tal y como se preveía en los instrumentos negociados en el marco del Proceso de Barcelona); y segundo, el contenido político de la PEV es más intenso a través de los mecanismos de incentivos y el estricto control del progreso político a través de indicadores específicos.

A pesar de esto, algunos consideran (RED EUROMESCO, 2005) que la PEV, con su énfasis en el bilateralismo, presenta el riesgo de dar un sesgo vertical a las relaciones Norte-Sur, destruyendo el espíritu de multilateralismo y responsabilidad compartida en el que la nueva UpM intenta fundarse: supondría en definitiva una vuelta a los esquemas bilaterales de cooperación existentes desde la "Política Global Mediterránea" de los 70. Por otra parte, también existe el temor de que el uso de un mismo programa de ayuda para el Mediterráneo y para Europa del Este suponga una reducción de los esfuerzos destinados para el Mediterráneo en beneficio de los países de Europa del Este.

### 1.3. El acervo del Proceso de Barcelona

Partiendo de los principios y objetivos enunciados en la Declaración de Barcelona, los actores del Partenariado Euro-Mediterráneo han ido desarrollando desde 1995 una serie de políticas e instrumentos. Este acervo jurídico se ha ido generando durante trece años a través de las seis Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores y los muchos otros encuentros ministeriales de carácter temático y foros de expertos que han tenido lugar.

Instrumentos esenciales de implementación del Proceso de Barcelona han sido los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos entre la UE y los socios mediterráneos, en sustitución de los anteriores Acuerdos de Cooperación firmados a lo largo de los años 70. Con la conclusión de las negociaciones con Siria en

<sup>2</sup> Un ejemplo que ilustra esta interpretación puede encontrarse en la Comunicación de la Comisión de 12 de abril de 2005 "Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A work programme to meet the challenges of the next five years" (COM(2005) 139 final), donde se dice: *Additional mechanisms should strengthen this participation, in particular through the organisation of a Euro-Mediterranean civil forum. The results of the forum will be made operational through the Neighbourhood Policy and its financing instrument.*

octubre de 2004 (negociaciones que por el momento no han sido ratificadas, puesto que desde 2005 el proceso de ratificación ha sido bloqueado debido al deterioro en las relaciones UE-Siria subsiguientes al asesinato del Primer Ministro libanés Rafic al-Hariri)<sup>3</sup>, todos los socios mediterráneos del Proceso de Barcelona han firmado Acuerdos de Asociación con la UE. De este modo, los Acuerdos de Asociación están vigentes entre la UE y Túnez (desde 1998), Israel (2000), Marruecos (2000), Jordania (2002), Egipto (2004), Argelia (2005), Líbano (2006) y de forma provisional con la Autoridad Nacional Palestina (1997). Puesto que estos Acuerdos inciden tanto en las competencias de la Unión Europea como de los Estados Miembros de la Unión, tras su firma tienen que ser sometidos a un largo proceso de ratificación por parte de todos los Estados Miembros.

Las provisiones de los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos varían entre los distintos países socios, y con el transcurso del tiempo han sido incluidas nuevas áreas de cooperación. Las siguientes áreas de cooperación han sido abordadas:

- Diálogo político.
- Respeto a los derechos humanos y la democracia.
- Establecimiento de cláusulas de libre comercio compatibles con las reglas de la OMC. Estas cláusulas se someten al transcurso de un periodo de transición de hasta doce años. También en este sentido se sitúan las importantes cláusulas relativas a la propiedad intelectual, servicios, contratos públicos, ayudas estatales y monopolios.
- Asuntos sociales y migración (incluyendo los importantes acuerdos de readmisión de inmigrantes indocumentados).
- Asuntos culturales.

Los logros alcanzados como resultado del Partenariado Euro-Mediterráneo pueden agruparse en torno a los tres capítulos de cooperación establecidos por la Declaración de Barcelona:

<sup>3</sup> Francia, que presidió el Consejo Europeo en el segundo semestre de 2008, intentó retomar el proceso de firma y ratificación del Acuerdo de Asociación con Siria. Este anuncio es probablemente consecuencia directa de los Acuerdos de Doha, desatascando la situación en el Líbano, y de la declaración conjunta realizada por los presidentes de Francia y Siria en el marco de la visita a Francia de Bashar al-Assad el 12 julio, antes de la Cumbre de París, siendo ésta la primera visita del Presidente sirio a un país europeo desde el asesinato de Rafic al-Hariri. Para más información, leer "Upbeat in Syria", *The Economist*, June 6th 2008, [http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story\\_id=11520335](http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=11520335).

## a) Capítulo económico y financiero

Numerosas cláusulas de libre comercio han sido incluidas en los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos, que vinieron a ser reforzados a partir de 2003 con los Planes de Acción firmados en el marco de la nueva PEV (acuerdos firmados con Marruecos, Túnez, Egipto, Palestina, Israel, Jordania y Líbano). Fruto de este esfuerzo liberalizador de los intercambios, los últimos años han presenciado un cierto incremento en el comercio entre la UE y los socios mediterráneos, y las exportaciones de los países del sur del Mediterráneo hacia la UE han progresado a una tasa anual del 7,2%, frente a un 4,2% con respecto al resto del mundo (MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, 2008). No obstante, estos datos se ensombrecen si se toman como referencia las cifras de comercio de la UE: la cuota del conjunto de los países del sur del Mediterráneo en las importaciones y exportaciones comunitarias se ha reducido desde los años 90, pasando en el primer caso de un 10 a un 8,5% y en el segundo caso de un 13 a un 11,5% (JORDÁN Y BATALLER, citado en CUADRADO ROURA, 2005). Se comprueba así cómo desde 1990 la importancia comercial de la UE para el Mediterráneo ha aumentado, mientras que la importancia del Mediterráneo para la UE ha disminuido.

Más allá de la liberalización de intercambios, los Acuerdos de Asociación han contribuido a armonizar la inversión y la legislación comercial. Cabe destacar además que los Acuerdos de Asociación han sido implementados siguiendo el principio de preferencia hacia los países del sur, por el cual estos países tienen desde el principio acceso libre para exportar bienes industriales a la UE, mientras van reduciendo progresivamente sus aranceles sobre las importaciones de bienes provenientes de la UE.

Otra importante dinámica en el campo de las relaciones económicas ha venido constituida por los esfuerzos dirigidos a promover el comercio Sur-Sur, esfuerzos que han culminado con la firma de los Acuerdos de Agadir en 2004, y que establecen un espacio de libre cambio entre Marruecos, Túnez, Jordania y Egipto.

A pesar de los progresos arriba mencionados, poco se ha avanzado en el objetivo de la consecución de un área de libre comercio para 2010, puesto que sólo a partir de la Conferencia Ministerial de Luxemburgo en 2005 la Comisión Europea comenzó a presentar proyectos serios para una completa liberalización en el campo de la agricultura y los servicios. Más aún, a pesar de la firma de los Acuerdos de Agadir en 2004, no ha habido una sólida integración Sur-Sur debido a:

- 1) Las tensiones geopolíticas (particular importancia ha tenido el cierre de la frontera entre Argelia y Marruecos desde 1994, en la actualidad la única frontera cerrada del mundo junto con la que separa las dos Coreas).
- 2) El escaso volumen de comercio intrarregional (tabla 1), que desincentiva la creación de marcos de libre comercio: los países no quieren ceder parte de sus competencias comerciales a cambio de los escasos beneficios que generaría la apertura comercial. Se trata de un modelo comercial en el que priman las relaciones bilaterales con la UE, debido a la escasez de infraestructuras de transporte interregional, la propia distancia entre los núcleos comerciales y el legado de unas relaciones comerciales verticales colonia-metrópoli (CUADRADO ROURA, 2005).

CUADRO I. Principales clientes de los países euromediterráneos en 2003 (% de las exportaciones)

	UE	Países mediterráneos no UE
TÚNEZ	81	3,3
MARRUECOS	71,2	1,3
SIRIA	49,8	17,2
ARGELIA	60	5,8
TURQUÍA	54,9	5,1
EGIPTO	42,4	7,3
ISRAEL	28,7	1,5
LÍBANO	19,3	17,2
JORDANIA	3,4	11,1

Fuente: CUADRADO ROURA, 2005.

- 3) La heterogeneidad económica, social y política de los países del Mediterráneo sur.

En lo concerniente al apartado financiero, los flujos de ayuda de la UE hacia el resto de los países mediterráneos se han canalizado a través de dos instrumentos diferentes: el programa MEDA (consistente en ayudas de carácter concesional) que vino a ser reemplazado en las perspectivas financieras 2007–2013 por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; y por otro lado, los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversión, que en 2002 creó un instrumento especializado en el Mediterráneo: el Mecanismo Euro-Mediterráneo para las Inversiones y Asociación (MEMIA). Otra fuente de flujos financieros ha venido constituida por las contribuciones bilaterales concedidas por Estados a título individual y de forma voluntaria.

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, la brecha económica entre el sur y el norte del Mediterráneo se ha ampliado desde 1995 hasta la actualidad (incluso teniendo en cuenta las mejoras en los indicadores de desarrollo humano experimentadas en el sur del Mediterráneo), como resultado de una combinación perversa entre un crecimiento económico insuficiente ligado a una continua expansión demográfica y altas tasas de analfabetismo: así, en 2008 el PIB “per cápita” medio de los países del Mediterráneo norte era de 26.000 dólares, frente a 7.000 dólares en los países del Mediterráneo sur (MISSLIN, 2008).

Finalmente, cabe destacar que en línea con la intención expresada en la Declaración de Barcelona de involucrar a la sociedad civil en el diálogo euro-mediterráneo, el capítulo económico también ha contado con una participación activa de actores económicos relevantes. En este sentido se sitúa la creación de un forum para el contacto entre las empresas: la Asociación Mediterránea de Cámaras de Comercio e Industria (ASCAME).

#### b) Capítulo sociocultural

Las dinámicas de cooperación desarrolladas en el capítulo sociocultural han tenido como objetivo fundamental el involucrar a la sociedad civil. Cabe destacar la importancia de este capítulo en un contexto culturalmente complejo como la región mediterránea, encrucijada de civilizaciones caracterizada por múltiples conflictos de identidad (ya sea entre palestinos e israelíes, bosnios y serbios, chií-tas y suníes). El fomento de la participación activa de la sociedad civil en el marco de una iniciativa intergubernamental ha constituido una novedad importante en el ámbito de la política internacional, sentando un precedente que luego sería retomado por la iniciativa de Alianza de Civilizaciones en 2005<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La necesidad de prever en este sentido una coordinación entre la Alianza de Civilizaciones y el

Desde 1995, siete foros civiles han tenido lugar, y la iniciativa más significativa en este capítulo ha sido la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre culturas, creada en la Conferencia de Nápoles de 2003, situada en Alejandría y apoyada por una red de fundaciones e instituciones nacionales de vocación mediterránea de los distintos Estados socios, y que hasta julio de 2008 era la única institución dentro del Proceso de Barcelona con personalidad jurídica. También en este capítulo se sitúa la red EuroMesco de institutos de política exterior, creada en 1996 como foro para tratar las problemáticas planteadas por el diálogo euro-mediterráneo.

No obstante, a pesar de todas estas iniciativas, subsiste la necesidad de lograr que los principios de la Declaración de Barcelona permeen todos los estratos de la sociedad, pues existe una tendencia a que éstos se limiten a las élites intelectuales y políticas. El hecho de que el radicalismo haya aumentado de manera evidente desde 1995 deja claro que importantes desafíos subsisten en el capítulo sociocultural.

#### c) Capítulo político y de seguridad

Los Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneos (reforzados por los Planes de Acción de Vecindad), además de compromisos en el campo del libre comercio, han incluido cláusulas de derechos humanos que preveían encuentros regulares para la discusión de cuestiones y situaciones de especial preocupación. Sin embargo, parece que la UE ha adoptado como principal prioridad la preservación de la estabilidad política a corto plazo en los socios del sur del Mediterráneo por encima de los cambios políticos: la estrategia de promoción de la democracia se ha visto eclipsada por la necesidad de mantener la estabilidad geopolítica del sur del Mediterráneo<sup>5</sup>. Como consecuencia, la promoción de la democracia se ha enfocado más a través de mecanismos indirectos como las medidas de diálogo socio-cultural, primando el interés de evitar una confrontación directa con los regímenes de la región (YACOUBIAN, 2008). De acuerdo con este mismo autor, ha habido en este campo una divergencia de intereses entre los propios

nuevo “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo” es congruentemente señalada en el texto constitutivo de esta última.

<sup>5</sup> Esta declaración también ha sido realizada (CHARILLON Y STORA, 2008) con respecto al “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo” en los siguientes términos: *le principal enjeu politique de l’UPM est de créer un espace de paix et de stabilité dans cette zone stratégique où des crises multiformes provoquent des tensions dangereuses.*

Estados Miembros de la UE, con los países del sur de Europa más preocupados con los problemas inmediatos de inmigración ilegal y de inestabilidad, y los países del norte de Europa que dan mayor prioridad a la exigencia de cambios democráticos.

A pesar de esta dinámica, un actor especialmente activo en este ámbito ha sido el Parlamento Europeo, que ha invocado en repetidas ocasiones el recurso al principio de condicionalidad de las ayudas, aunque con poco éxito: la UE no ha activado mecanismos de condicionalidad salvo en un caso relativo a Túnez en 2005, con los fondos MEDA bloqueados debido a que el Gobierno tunecino obstruyó el trabajo de la UE con la Liga Tunecina de Derechos Humanos (6).

Por su parte, en lo relativo a la cooperación en materia de seguridad, especial importancia ha tenido el Código de Conducta contra el Terrorismo adoptado en 2005; se trata de una declaración política en la que los Estados Miembros afirmaron su compromiso para reforzar la cooperación y la lucha contra el terrorismo.

El conflicto Palestina-Israel ha sido también abordado como núcleo central de este capítulo. La acción de la UE se ha encauzado principalmente a través de la ayuda financiera proporcionada a la Autoridad Nacional Palestina (1.500 millones de euros en fondos MEDA), intentando estimular los proyectos de cooperación transfronterizos entre Palestina e Israel. En este sentido, la intención de sentar a Israel junto con el resto de los países árabes del sur del Mediterráneo en un partenariado común era considerada perfectamente factible en el contexto geopolítico de 1995, cuando había confianza en un posible arreglo del conflicto palestino-israelí a través de los Acuerdos de Oslo. Sin embargo, el fracaso del Proceso de Paz ha constituido un inconveniente de primera magnitud, ya que muchos países árabes han sido reacios a cooperar en ningún foro en el que Israel esté presente, siendo ésta una de las principales razones aludidas por Libia para no participar en el Proceso de Barcelona. Además del caso de Libia, la presencia de Israel ha llevado a muchos países a reducir al mínimo los niveles de cooperación, desatendiendo algunas conferencias ministeriales y rechazando en repetidas ocasiones las actas finales adoptadas. Más aún, la presencia de Israel en el Proceso de Barcelona ha obstaculizado los esfuerzos de los países del sur del Mediterráneo para agruparse en torno a un organismo común a efectos de equipararse en poder de negociación con respecto a la UE.

6 Ver la moción conjunta para resolución del Parlamento Europeo de 28.9.2005, [www.guengl.eu/upload/docs/Tunisaij-EN.doc](http://www.guengl.eu/upload/docs/Tunisaij-EN.doc).

## 2. El “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo”

### 2.1. Génesis y desarrollo de la idea

La idea de una Unión para el Mediterráneo comienza en el contexto de concurrencia política en las elecciones presidenciales francesas de 2007, en las que Sarkozy avanzó la idea de una “Unión del Mediterráneo” en un discurso pronunciado el 7 de febrero de 2007 en Toulon. La idea original era crear una “unión política, económica y cultural” de la que sólo los Estados ribereños del Mediterráneo serían miembros (SARKOZY, 2007). Puede argumentarse en este sentido que detrás de esta propuesta había intenciones políticas determinadas, como la de reafirmar la influencia francesa en África del Norte y en Oriente Próximo (ECHEVERRÍA JESÚS, 2008), reorientar la UE hacia el sur (BALFOUR Y SCHMID, 2008), así como proporcionar a Turquía un sucedáneo a su incorporación a la UE, ofreciéndole participar en un sistema de cooperación más laxo.

Una vez elegido presidente, Sarkozy reafirmó su idea de una Unión del Mediterráneo durante su primera gira por los países de África del Norte (discurso en Tánger el 23 de octubre de 2007). La diplomacia francesa comenzó a realizar un exhaustivo análisis y evaluación del Proceso de Barcelona, identificando sus principales déficits, como la falta de paridad entre la UE y los socios mediterráneos, la falta de visibilidad y la percepción pública de que poco se hace en este foro para solucionar los problemas cotidianos del ciudadano de a pie.

El primer intento multilateral serio de formalizar la idea fue el llamado “appel de Rome”, el 20 de diciembre de 2007, declaración conjunta suscrita por los jefes de gobierno de Francia, Italia y España en la que se acordó que se convocaría una Conferencia Euro-Mediterránea para el 13 y 14 de julio de 2008 en París, bajo la presidencia francesa del Consejo Europeo. Este pronunciamiento conjunto también mostró la coincidencia de los Jefes de Gobierno en la necesidad de que había que construir sobre los progresos alcanzados, no desechando el acervo del Proceso de Barcelona.

La propuesta de una unión política restringida a los países mediterráneos encontró una fuerte oposición por parte de diversos actores. Turquía rechazaba la idea de formar parte de la Unión Mediterránea como sucedáneo a la adhesión a la UE. La canciller Merkel (reacia a la idea de desviar fondos destinados a Europa del Este para financiar el Mediterráneo) no veía con buenos ojos la restricción del proyecto a los países ribereños del Mediterráneo, declarando en un discurso

el 5 de noviembre de 2007 que esto podría derivar en una situación de escisión geopolítica del eje franco alemán, con Alemania desviada hacia Europa del Este y Francia hacia el Mediterráneo. Finalmente, el Consejo Europeo zanjó la cuestión afirmando el 17 de enero de 2008 su rechazo a una posible "duplicación de instituciones que podría competir con las instituciones de la UE" (PRESIDENCIA ESLOVENA DE LA UE, 2008).

Con respecto a estas críticas, algunos recordaron que el Consejo del Mar Báltico, el Consejo del Mar de Barents y el Consejo del Mar Negro ya funcionaban como foros políticos en los que tanto los Estados Miembros de la UE como los no miembros participan por igual, sin que exista problema alguno de concurrencia o duplicación de instituciones con la UE. No obstante, ante esta objeción bien cabe argumentar que estos foros tienen un carácter predominante técnico, no político. Este carácter técnico facilita que, en aquellas materias que de manera indirecta afecten al ámbito comunitario, una representación de la Comisión Europea pueda sin mayor problema hacer valer los intereses de aquellos Estados Miembros de la UE no participantes. Por el contrario, la UpM tendría un carácter político más acentuado, y además algunas de las políticas previstas para ser desarrolladas en este proceso (como el caso de políticas de migración) son competencias que, por exigencia de los Tratados constitutivos, requieren una participación activa tanto de la Comisión como de los Estados Miembros a través del Consejo: esto automáticamente excluía la idea original de una Unión del Mediterráneo restringida a los Estados ribereños.

Otra crítica que se hizo al proyecto inicial de Unión del Mediterráneo vino de los propios Estados del sur, que no querían ver desaparecer todo el acervo y concesiones del Proceso de Barcelona, y abogaron por dar un enfoque de complementariedad del nuevo proyecto con el Partenariado Euro-Mediterráneo ya existente.

Fue en el Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008 cuando la propuesta francesa de una Unión del Mediterráneo, con un fuerte contenido político y excluyendo a los Estados no ribereños se enfrentó con la oposición alemana, que exigía la participación plena del resto de Estados Miembros de la UE. El resultado final de esta oposición fue la victoria de las posiciones alemanas, ayudada por los países de Europa del Este (<sup>7</sup>) y quizá también por el momento de baja popularidad que estaba atravesando Sarkozy en Francia y que le llevó a adoptar una

posición bastante cauta. La UE convino finalmente en una "Unión para el Mediterráneo" que respondería más a una lógica de cooperación que a una lógica de integración.

Dadas las reacciones al proyecto de Sarkozy en el Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo, Francia redujo la entidad de sus propuestas, y de una "Unión del Mediterráneo" tuvo que conformarse con una "Unión para el Mediterráneo", subrayándose con este cambio el carácter instrumental de la propuesta por encima de la voluntad de crear nuevas realidades geopolíticas. A partir de entonces la diplomacia francesa pareció afanarse en la búsqueda de un consenso "ex post" en torno a una idea que no había debatido previamente con sus socios europeos, pero que una vez planteada ya no podía desechar o continuar en solitario (BALFOUR Y SCHMID, 2008).

## 2.2. La proposición de la Comisión Europea. ¿Qué novedades se plantean?

La Comisión Europea adoptó el 20 de mayo de 2008 una propuesta específica para un marco institucional llamado "Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo". Esta propuesta respondía a una solicitud concreta del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo del mismo año.

La propuesta se basó en la Declaración de Barcelona de 1995, manteniendo todas las conclusiones y decisiones políticas adoptadas en los encuentros ministeriales que se habían ido desarrollando en el marco del Proceso de Barcelona, así como todos sus objetivos y áreas de cooperación.

Los objetivos principales de la propuesta de la Comisión eran: 1) superar los principales inconvenientes del Proceso de Barcelona: la falta de responsabilidad compartida y de paridad Norte-Sur y la escasa visibilidad para los ciudadanos; 2) reforzar las relaciones entre la UE y los socios mediterráneos; y 3) dar una mayor coherencia geográfica al Proceso, invitando al resto de estados mediterráneos que no eran socios del Proceso de Barcelona: Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Mónaco.

Con respecto al reforzamiento de las relaciones, la propuesta preveía encuentros bienales de los jefes de gobierno que tendrían lugar alternativamente en la UE y en los países socios del Mediterráneo. La propuesta también introducía una periodicidad anual en las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores (mientras que en la Declaración de Barcelona de 1995 la periodicidad de esos encuentros ministeriales no estaba explícitamente establecida).

<sup>7</sup> Siendo esto una señal de la basculación del centro de gravedad político de la UE hacia el Este.

Con respecto a la elevación en los niveles de paridad y de responsabilidad compartida, la propuesta preveía el establecimiento de una co-Presidencia, un Comité Permanente Conjunto y un Secretariado Conjunto. El propósito de la co-Presidencia, además de proporcionar una mayor proyección mediática, sería el de dirigir las cumbres de jefes de gobierno y, de esta manera, los países que ostentasen la co-Presidencia en un año determinado también albergarían las respectivas cumbres. La co-Presidencia, en el caso de los países de la UE, recaería en la presidencia de turno del Consejo de la Unión. Sin embargo, en la conferencia de Marsella de 3 y 4 de noviembre de 2008, se acordó que durante los dos primeros años la co-Presidencia por parte de los países de la UE recaería en Francia y no seguiría las rotaciones normales de la presidencia del Consejo Europeo, para aprovechar el impulso inicial dado por el presidente Sarkozy al relanzamiento del Proceso de Barcelona.

El Comité Permanente Conjunto, compuesto por los representantes permanentes en las respectivas misiones diplomáticas en Bruselas, estaría destinado a dar un carácter permanente a la dimensión intergubernamental del proceso. Este Comité prepararía las reuniones de altos funcionarios y del Comité Euro-Mediterráneo (órgano del Proceso de Barcelona originario que se mantiene, análogo al Comité Permanente Conjunto pero de carácter no permanente y de mayor nivel político), y también asistiría a las co-presidencias en la preparación de las Cumbres de Jefes de Gobierno, así como los encuentros de los Ministros de Asuntos Exteriores y los encuentros ministeriales temáticos. El Comité Permanente también reaccionaría rápidamente si una situación de crisis surgiera.

Mientras que el Comité Permanente Conjunto sería el órgano encargado de dar un carácter permanente a la dimensión política, el Secretariado Conjunto sería el órgano encargado de dar un carácter permanente a la dimensión técnica, promoviendo y siguiendo proyectos técnicos y realizando propuestas específicas. El Secretariado tendría una personalidad jurídica propia, dando así un "locus standi" jurídico a todo el nuevo Proceso de Barcelona (más allá de la Fundación Anna Lindh, hasta julio de 2008 único organismo con personalidad jurídica de todo el Proceso). La financiación de este órgano vendría de los Estados de la nacionalidad de los funcionarios allí trabajando.

La realización de políticas públicas a través de proyectos específicos se sitúa como el núcleo de la propuesta de renovación del Proceso de Barcelona. Esto responde a un intento de dar mayor visibilidad y acercar las instituciones al ciudadano así como de promover el crecimiento económico y hacer frente al problema de la in-

migración<sup>8</sup>. El énfasis en los proyectos y en la creación de infraestructuras supone poner en el centro de este nuevo Proceso el enfoque del desarrollo económico, y adoptar una perspectiva que se ajusta a la lógica funcionalista sobre la que Robert Schuman quería construir la Unión Europea. Supone un enfoque innovador, y exigirá una mayor interacción Norte-Sur. Con respecto a esta cuestión, Alain Le Roy (el Embajador nombrado por Sarkozy para desarrollar el proyecto de UpM) confirmó que el Proceso de Barcelona estaba excesivamente enfocado en la concesión de ayudas financieras a partir de los canales unilaterales Norte-Sur, mientras que en esta nueva fase se desea con el enfoque de generación de proyectos superar esta perspectiva paternalista para dar lugar a una mayor coparticipación (BEN YAÏCHE, 2008).

La financiación de estos proyectos en ningún caso procederá del presupuesto comunitario, e introducirá una novedad: además de los recursos ya existentes provenientes del Banco Europeo de Inversiones y del IEVA, también se enumeran otros actores que pueden financiar proyectos "ad hoc": instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial), determinados Estados a título individual o incluso el sector privado. La posibilidad de iniciativas comunes público-privadas constituye una innovación en la que Francia ha hecho énfasis, aunque saber cuál será su valor en la práctica constituye una incógnita.

### 2.3. La cumbre de París

La propuesta de la Comisión fue debatida en la última reunión del Consejo Europeo bajo la presidencia eslovena que tuvo lugar en las fechas de 19 y 20 de junio de 2008 en Bruselas (Consejo que tuvo una agenda muy eclipsada por el rechazo del Tratado de Lisboa en el referéndum irlandés del 12 de junio), y posteriormente presentada a la Cumbre Euro-Mediterránea de París el 13 de julio de 2008.

La cumbre de París de Jefes de Gobierno fue pues la conferencia inaugural del "Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo". Tuvo lugar en las fechas de 13 y 14 de julio en París (coincidiendo con la festividad nacional francesa), y fue un evento de primera magnitud que reunió a 41 jefes de estado y de gobierno

<sup>8</sup> Como señaló Henri Guaino (consejero especial de Sarkozy) el 10 de julio de 2008 en entrevista a RFI, construir cooperación para, sobre la misma, fundar la paz, constituye la nueva idea de la Unión para el Mediterráneo, mientras que la lógica anterior del Proceso de Barcelona consistía en construir la paz para, sobre la misma, fundar la cooperación.

(el Rey de Marruecos envió un representante por debajo del nivel de jefe de gobierno: se especuló que protestaba por el reciente acercamiento entre Francia y Argelia<sup>9</sup>), más el Presidente de la Comisión Europea, el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico. Esta conferencia adquirió una especial relevancia por la presencia de Bashar El-Asad junto con Ehud Olmert y Mahmud Abbas.

Como resultado de la cumbre de París, cuatro nuevos países aceptaron el acervo jurídico-político del partenariado euro-mediterráneo: Mónaco, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Montenegro. La declaración conjunta además preveía en una de sus cláusulas una participación más activa por parte de la Liga Árabe, que habría de ser invitada a las reuniones de la UpM en calidad de observador.

La declaración conjunta de la cumbre de París adoptó la propuesta de la Comisión Europea de 20 de mayo en casi todos sus extremos, estableciendo la columna vertebral para el marco institucional del nuevo Proceso de Barcelona. También se incluía una declaración política y una pequeña lista de proyectos específicos para ser puestos en marcha.

La declaración política reflejaba esencialmente el mismo contenido axiológico de la Declaración de Barcelona de 1995, añadiendo algunos elementos nuevos como la determinación en favor del desarrollo humano en línea con los Objetivos del Milenio, el apoyo al Proceso de Paz de Oriente Próximo de acuerdo con los principios enunciados en la conferencia de Anápolis<sup>10</sup>, la promoción de los flujos de migración legales y la colaboración con la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas.

Con respecto a los proyectos técnicos, a los cuatro proyectos específicos ya sugeridos en la propuesta de la Comisión Europea –1) la limpieza del Mediterráneo en el horizonte de 2020, 2) la creación de autopistas marítimas y terrestres, 3) la definición de un programa de protección civil de catástrofes, y 4) un plan solar

<sup>9</sup> En la visita de Sarkozy a Argelia en diciembre de 2007, se acordó dotar a Argelia de una central nuclear de tecnología francesa para el año 2020; crear un instituto de energía nuclear para la formación de cuadros; dar asistencia técnica para la exploración y explotación del uranio del sur argelino; y la venta de helicópteros Eurocopter y cuatro fragatas multimisión.

<sup>10</sup> A este respecto, se dibuja un panorama difícil para la UpM con un gobierno israelí en el que Avigdor Lieberman nada más tomar posesión como Ministro de Asuntos Exteriores (1/4/09) rechaza explícitamente el proceso de Anápolis.

mediterráneo-, la Declaración conjunta de 13 de julio sugirió dos nuevas iniciativas: una universidad del Mediterráneo con sede en Eslovenia y una iniciativa mediterránea de desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, se acordó dejar a la Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, que tendría lugar en Marsella en noviembre de 2008, la decisión de especificar los detalles de la nueva estructura institucional, el funcionamiento de la co-Presidencia, así como la composición y sede del Secretariado (siendo ésta una cuestión polémica, con distintos países compitiendo por albergarla como España, Túnez, Malta o Egipto). Esta reunión tuvo lugar el 3 y 4 de noviembre de 2008, y en la misma se decidió que la sede del Secretariado estaría en Barcelona. Este Secretariado habría de ser dirigido por un secretario general asistido por cinco secretarios generales adjuntos. En lo relativo a la persona del secretario general, no se pudo llegar a un acuerdo en torno a quién ocuparía el puesto, aunque se consensuó que sería de algún país del sur del Mediterráneo (AGENCE FRANCE PRESSE, 2008), y con respecto a los secretarios generales adjuntos se convino en que para el primer mandato, serían un israelí, un palestino, un griego, un italiano y un maltés. Además, se admitió que la Liga Árabe pudiese participar plenamente en el nuevo Proceso.

### 3. Desafíos y amenazas para el nuevo “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo”

A pesar de ser cordialmente acogido en la Cumbre de París de 13 de julio de 2008, la configuración del nuevo Proceso arroja algunos elementos de incertidumbre.

En primer lugar, se ha discutido que el nuevo Proceso corre el riesgo de disolverse y perder coherencia política al tener que tratar con un área geográfica que comprende 43 países de muy distintos ámbitos geopolíticos y culturales (CHARILLON Y STORA, 2008).

Otra cuestión bastante criticada ha sido la supuesta amenaza que el nuevo Proceso plantea para otros entes regionales tales como la Unión del Magreb Árabe, la Unión Africana o la Liga Árabe. Esta crítica, uno de los principales argumentos empleados por Gadafi para rechazar la participación de Libia en el nuevo

Proceso<sup>11</sup>, ha sido también planteada por importantes figuras africanas como el presidente de Senegal Abdoulaye Wade<sup>12</sup>.

Otro posible problema que la UpM tendrá que afrontar está relacionado con las dificultades planteadas por la burocracia y la complejidad: el solapamiento de instrumentos financieros y actores y la multiplicación de órganos políticos y administrativos, que puede conducir a una mayor parálisis de las dinámicas institucionales: además de la PEV, el nuevo Proceso habrá de convivir con iniciativas como el Foro Mediterráneo, el Grupo 5+5, el Acuerdo de Agadir, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental. Más aún, nuevos países del Mar Adriático se han convertido en miembros del Proceso (Croacia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro), que además ya están participando en la implementación o negociación de Acuerdos de Estabilidad y Asociación con la UE.

En esta línea de abigarrada estructura de gobernanza, la decisión de crear cinco secretarías adjuntas genera el riesgo de una politización en el seno del Secretariado, lo que no parece ser muy acorde con la necesidad de un marco institucional ligero y con agilidad suficiente como para llevar adelante una multiplicidad de proyectos de carácter técnico.

Puede también argumentarse que con este enfoque de proyectos se corre el riesgo de llegar a un posible escenario en el que el énfasis economicista podría eclipsar los esfuerzos en el campo de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho; y que también podría suponer una pérdida de perspectiva estratégica global, ponderando excesivamente el enfoque de beneficio económico, lo que dejaría atrás a la idea de construcción una "nueva civilización mediterránea" (CHARILLON Y STORA, 2008).

Una contradicción adicional en la configuración del nuevo Proceso viene dada por el hecho de que la centralización de la Presidencia Europea que traerá consigo la ratificación del Tratado de Lisboa, desembocará en una co-Presidencia

que residirá la mitad del tiempo en Bruselas y la otra mitad itinerante a lo largo de los países del Mediterráneo. Este factor, junto con la composición del Comité Permanente Conjunto por los representantes permanentes en Bruselas llevará probablemente a una situación en la que Bruselas se convertirá "de facto" en el eje político del nuevo Proceso de Barcelona, lo que da poco crédito a la intención de incrementar la paridad y corresponsabilidad en el Proceso.

Finalmente, permanecerán candentes todos los problemas planteados por el proceso de paz de Oriente Próximo, así como otros conflictos: el asunto del Sáhara Occidental, que opone a Marruecos y Argelia, el problema de Chipre o la interferencia siria en el Líbano (además de la cuestión de las Granjas de Chebaa, ocupadas por Israel que las considera sirias y consideradas desde Beirut como libanesas). En este sentido, particular importancia ha tenido la incapacidad del nuevo Proceso de Barcelona de actuar en la reciente invasión de Gaza por parte de Israel (que sólo se detuvo ante la inminencia de la investidura de Obama). En lo que concierne a estas tensiones, la decisión final de Libia de no participar en la UpM debido a la presencia de Israel, así como las reservas presentadas por otros Estados árabes por esta misma cuestión (<sup>13</sup>) constituye un duro recuerdo de las dificultades pasadas proyectadas hacia el futuro. Pero de la misma manera, el éxito de la Cumbre de París de reunir a líderes de ambos lados del Mediterráneo y conseguir un acuerdo en torno a una declaración conjunta parece mostrar que, a pesar de todos estos desafíos, o quizá precisamente debido a ellos, el "Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo" continuará siendo uno de los principales medios a través de los cuales la UE ejercerá en los próximos años su "poder blando" en el escenario internacional.

<sup>11</sup> Como se decía en el "Quotidien d'Oran" el 12 de junio de 2008, preguntando *qu'il reste de méditerranéen dans le projet UPM?: Kadhafi n'a pas tout faux en renvoyant aux Européens leurs propres arguments qui leur ont servi à s'inviter tous à cette UPM. Dans cette logique, l'Union concerne les Etats-membres de la Ligue arabe et de l'Union africaine "au même titre que l'Europe". Pourquoi les pays riverains de la Baltique seraient-ils plus concernés que les pays subsahariens ou que ceux du bord de la mer Rouge?*

<sup>12</sup> "L'UPM vise à amputer le continent africain de sa partie nord" (citado en MISSLIN, 2008).

<sup>13</sup> *Les pays arabes ont profité d'un Forum à Alger pour réclamer des "clarifications" quant à la participation d'Israël – un point qui avait abouti au blocage du processus précédent, in "L'avenir se joue-t-il au Sud?", RFI, par Frédérique Misslin, article publié le 12/07/2008.*

#### 4. Bibliografía

AGENCE FRANCE PRESSE (2008) *UPM: accord global sur Barcelone, le rôle de la Ligue arabe et d'Israël*, 4 noviembre de 2008.

BALFOUR, R. y SCHMID, D. (2008) *Union for the Mediterranean, disunity for the EU?*, EPC Policy Brief, febrero 2008.

BEN YAÏCHE, H. (2008) "L'Union pour la Méditerranée vue de l'intérieur", en *Le Quotidien d'Oran*, 22 de abril.

CHARILLON, F. y STORA, B. (2008) *L'Union pour la Méditerranée: une bonne idée?* Entreviú entre Frédéric Charillon, profesor de Universités en science politique, y Benjamin Stora, profesor de Historia del Magreb Contemporáneo en l'Inalco (Paris), Radio France International.

CUADRADO ROURA, J. R. (coord.) (2005) *El área de libre comercio euromediterránea. Hitos conseguidos y perspectivas futuras*, Marcial Pons.

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2008) *El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas*. ARI Real Instituto Elcano 128/2008-17/10/2008.

EMERSON, M. (2008) "Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean", *CEPS Policy Brief*, marzo 2008.

FERRERO-WALDNER, B. (2006) "The European Neighbourhood Policy: bringing our neighbours closer", en *Giving the Neighbours a stake in the EU internal market*, 10<sup>th</sup> Euro-Mediterranean Economic Transition Conference, Brussels, 6 Junio 2006.

MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2008) *The Euro-Mediterranean Partnership, An instrument of political dialogue*, [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/european-union\\_157/eu-in-the-world\\_1491/eu-mediterranean-dialogue\\_1498/the-euro-mediterranean-partnership\\_2853.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/european-union_157/eu-in-the-world_1491/eu-mediterranean-dialogue_1498/the-euro-mediterranean-partnership_2853.html).

MISSLIN, F. (2008) *L'avenir se joue-t-il au Sud?*, Radio France International, artículo publicado el 12/07/2008.

MORATINOS, M. A. (2005) "El Proceso de Barcelona", *Revista Diálogo Mediterráneo*.

NAVARRO, M. A. (Spanish Secretary General for the European Union) (2005) *The Tenth Anniversary of the Barcelona Process: Spanish Views on the Challenges and Opportunities*, conferencia pronunciada en el European University Institute de Florencia, "6<sup>th</sup> Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini Terme, 16-20 de marzo de 2005".

RED EUROMESCO DE INSTITUTOS DE POLÍTICA EXTERIOR MEDITERRÁNEA (2005) *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Informe Euro-mesco, abril 2005.

SARKOZY, N. (2007) "Discours du Président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée", Presidencia de Francia, [http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat\\_id=7&press\\_id=572](http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=7&press_id=572).

SLOVENIAN EU PRESIDENCY (2008) Address by the Prime Minister of the Republic of Slovenia and the President of the European Council Janez Janša at the Plenary Session of the European Parliament, 17/01/2008, [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/January/0116PVvEP.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/January/0116PVvEP.html).

YACoubIAN, M. (2004) "Promoting Middle East Democracy: European Initiatives", *United States Institute for peace*, [www.usip.org](http://www.usip.org), Special Report No. 127.

---

**NOTA**

---

**Las tres caras del asociacionismo en la marisma del Guadalquivir: arroceros, pescadores e industriales<sup>1</sup>****Víctor Manuel Muñoz Sánchez<sup>2</sup>****Palabras clave:** *Asociacionismo, intereses, arroceros, pescadores, industriales.***Key words:** *Associativism, interests, rice growers, fishermen, industrialists.***Mots clés:** *Mouvement associatif, intérêts, riziculteurs, pêcheurs, industriels.***I. Introducción**

El texto que aquí se introduce está incardinado en una línea de investigación que proviene de la tesis doctoral defendida por el que aquí escribe, y que lleva por título *Economía, ecología y cambio social en un entorno rural*. Su subtítulo *Arroz y arroceros en la provincia de Sevilla*, ya mucho más dirigido al objeto central de la tesis, da sentido e inspiración a este trabajo. Este artículo nació de un fuerte proceso de reflexión sobre el conocimiento generado por la tesis doctoral; a raíz del mismo se estimó que era necesario establecer un escenario tipificado del proceso de defensa de intereses dentro del colectivo amplio de actividades vinculadas con el arrozal. Hasta la presentación de la tesis, los acercamientos a

---

<sup>1</sup> Debo agradecer encarecidamente la ayuda y supervisión con la que he contado para la elaboración de este artículo, por parte de los profesores Juan Maestre Alfonso (Universidad de Sevilla/C.S.I.C.), Antonio Valle Cabrera (Universidad Pablo de Olavide) y, sobre todo, a mi colega y amigo, David Moscoso Sánchez (I.E.S.A.-C.S.I.C./Universidad Pablo de Olavide), sin los cuales estas páginas tendrían un cariz bien distinto, y a buen seguro, menos brillante.

<sup>2</sup> Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

estos terrenos habían sido efectuados por historiadores (Bernal, 1974 y González Arteaga, 1992), geógrafos (Zoido, 1973) o antropólogos (Sabuco, 2004), pero nunca se había logrado confeccionar una mirada sociológica al sector arrocero en su conjunto. Éste fue nuestro principal empeño, sin embargo el interés por dar publicidad y difundir la articulación de un sector agrícola tan pujante, como lo es éste, se cruzó en el camino. Lógicamente, la metodología que guió el proceso de investigación siempre fue tratando de integrar la perspectiva cualitativa y cuantitativa, aplicando en cada momento las técnicas adecuadas para el objeto de estudio. En el ámbito de las técnicas de investigación se han utilizado las entrevistas en profundidad con guión temático a informantes privilegiados (representantes de las instituciones que están presentes en los niveles de la articulación de intereses en el sector arrocero en sentido amplio). Dentro de este contexto hemos creído relevante la inclusión de extractos de entrevistas para fundamentar las aseveraciones que se ofrecen mediante material empírico –utilizado anteriormente en la tesis doctoral citada más arriba. Los resultados más significativos de esta investigación fueron el conocimiento en profundidad de la complejidad que encierra un sector tan afectado por la innovación como lo es el arrozal. A su vez, desarrollamos toda una historia de la implantación del cultivo y su posterior modernización, además dimos cumplida información del proceso de estructuración de los recursos hídricos, asociativos, agrícolas y culturales en el arrozal. Del mismo modo, se estableció un boceto de hacia donde se dirigiría el futuro del cultivo y del tejido social y empresarial que lo acoge. Avanzando en la finalidad de estas palabras, el objetivo que se planteó con este artículo fue contribuir a sistematizar la articulación de intereses dentro del sector arrocero, a fin de perfilar las distintas posturas, así como poner encima de la mesa los discursos y políticas desarrolladas por los actores sociales intervinientes en estas arenas de conflicto.

El marco teórico de partida nos llevó a las distintas aportaciones llevadas a cabo por parte de los sociólogos preocupados, desde la muy clásica obra *La sociedad corporativa* (Giner y Pérez Yruela, 1979), por el tradicional tema de la acción colectiva y sobre todo, en lo relativo al corporativismo agrario y las organizaciones profesionales (Moyano, 1993) en el ámbito rural. Todo ello sin abandonar otras contribuciones sobre el campesinado (Sevilla y Pérez Yruela, 1976), que suministran otras orientaciones teóricas más cercanas a la praxis social, y que a la postre influyen en los derroteros ideológicos sobre los que hay que navegar. Las principales conclusiones a las que se ha podido llegar son que eliminando la falta de información sobre estos asuntos, se puede contribuir a mejorar la articulación del proceso de defensa de intereses, adecuando así este ámbito a la lógica de funcionamiento que ya poseen en otros sectores de la pujante agroindustria andaluza.

## 2. Asociacionismo arrocero: la Federación de Arroceros de Sevilla, Cooperativas arroceras y Comunidades de regantes

### *Federación de Arroceros de Sevilla*

Desde el comienzo del cultivo del arroz en España a finales de la década de los veinte del pasado siglo, el espíritu asociacionista ha estado presente en el sector, siempre y cuando se piense en aquel momento que la zona arrocera sevillana comenzaba a germinar. En Valencia, sí existía una fuerte concienciación por parte de los agricultores sobre el hecho de desarrollar una unidad interna de actuación y defensa de su producto. En general, esta situación se refleja en Sevilla, dado que fueron los valencianos que se trasladaron como colonos los que tuvieron mayor predilección por la puesta en marcha del cultivo en la marisma. A principios de 1930, se inicia la actividad de la Federación Sindical que albergará a los arroceros del Estado español, que desarrollará su actividad hasta el año 1985. La antigua Federación Sindical de Arroceros Españoles era la institución creada en 1933, que servía para asociar a todos los arroceros. Después de desaparecer, tan sólo en Sevilla se continuó con la actividad con las distintas asociaciones locales de arroceros. Posteriormente, se refundó en la actual Federación de Arroceros de Sevilla, ahora ya sí, con carácter voluntario, la cual desarrolla la actividad de representación del sector ante las distintas instancias.

La existencia de la Federación Sindical de Agricultores Arroceros Españoles, en adelante FSAAE, contribuía a responder a las demandas emitidas por los agricultores que hacían referencia a la defensa de un cultivo tan peculiar como el arroz en España. En el contexto sevillano, el asociacionismo también caló hondo y aglutinó alrededor de la FSAAE al conjunto de todos los arroceros, llegando a contar dicha Federación con un amplio patrimonio inmobiliario, fruto de las aportaciones de los socios y que respondía a la necesidad de mejorar la actividad agraria de los arroceros. No obstante, esta institución, que desarrolló iniciativas durante tres décadas y llevó a cabo sus funciones adecuadamente, fue periclitada en los inicios de la etapa democrática al no adaptarse al nuevo periodo y a su coyuntura política.

Las reminiscencias no democráticas acabaron por dar al traste con la FSAAE, debido a que la pertenencia a la misma era de carácter obligatorio, elemento que contrariaba los principios democráticos y, a su vez, la adaptación estatutaria que requería el contexto de libre asociación y democratización de la organización eran difícilmente asumidos por sus responsables. La fecha de cierre de actividad

de la FSAAE fue 1985, no obstante no fue aquí donde se acabó la polémica sobre la misma, sino que muy al contrario se configuró un conflicto a raíz de la propiedad de todas las instalaciones que poseía en toda España. Este contencioso se saldó con el traspaso de la mayoría de las propiedades de la zona arrocera sevillana a manos de la nueva Federación de Arroceros de Sevilla, que se hizo cargo de las responsabilidades que tenía la antigua FSAAE.

El carácter nacional de la vieja FSAAE se rompió con la disolución de la misma, y, para sustituirla, los arroceros se encontraron con un vacío organizacional difícilmente solucionable. La alternativa que se buscó fue la constitución de organizaciones más cercanas a los arroceros, contando con la nueva situación en la cual los arrozales de las marismas se consolidaron como la mayor zona productora española. Los primeros en asociarse y volver a desarrollar el sector de modo organizado fueron los agricultores de la zona arrocera sevillana. El resto de la España arrocera sufre una clara desestructuración en el sector. La comunicación es escasa y establecida a través de contactos personales –y poco estructurados– entre individuos con responsabilidad de representación. Esas circunstancias hacen que se haga presente el perjuicio de no tener asentados canales de comunicación oficiales, que permitan articular correctamente la defensa de los intereses.

*M. R. (Responsable de cooperativa arrocera): La defensa del precio del arroz es la principal función que tiene la cooperativa. La protección del precio se realiza mediante el secado y el almacenado, que se pone en marcha desde la cooperativa.*

La evidente falta de contacto oficial entre las zonas arroceras españolas, se presenta como una debilidad ante la cual se han de buscar soluciones. Éstas han de ir en la línea de tomar en consideración que la estructuración correcta del sector a nivel estatal es una necesidad inminente. La Federación de Arroceros de Sevilla (en adelante FAS) viene a dar respuesta a la reivindicación asociacionista en los ámbitos políticos de defensa del sector, que los arroceros sevillanos venían expresando desde sus inicios. A partir de la desaparición de la FSAAE, el colectivo entendió que se necesitaba urgentemente la articulación de una nueva institución que retomara esta tarea, dado que el vacío de representación perjudicaba enormemente a los intereses del sector. En la FAS están presentes representantes del cooperativismo arrocero, así como de las Comunidades de regantes, y también de los arroceros independientes, con lo cual se logra una representatividad muy amplia de todos los subsectores presentes en el arrozal. Todos los arroceros de la provincia de Sevilla están asociados en la FAS y la opinión de éstos al respecto del funcionamiento de la Federación es bastante positiva, dado que la presencia masiva de arroceros, cooperativistas y regantes da sentido a esta expresión de satisfacción al respecto.

Las funciones de la FAS se han ido adecuando a las necesidades que los arroceros iban demandando en función de las coyunturas. Este organismo comenzó siendo prácticamente una oficina de tramitación de documentación para solucionar cualquier problema relacionado con la declaración de cultivos de la Política Agraria Común. En esos primeros años, la función administrativa de la FAS fue primordial y ayudó a gestionar cualquier problema/duda que surgiera a los agricultores arroceros respecto a estos asuntos.

*M. C. (Federación Arroceros Sevilla): Los problemas se solucionan mediante la unidad, cuando esa unidad se materialice el futuro estará más despejado.*

El desconocimiento y la transformación del “arrocero del campo” hacia el “arrocero de oficina” –expresión que los agricultores daban a la cumplimentación y presentación de la documentación necesaria para recibir las ayudas a la producción de arroz y las ayudas a la reconversión varietal– fue el caballo de batalla con el que se encontró la FAS. Sin embargo, con el paso del tiempo el convencimiento sobre el interés que despertaban estos asuntos propició que la atribución de funciones fuera modificándose hasta el momento actual.

Hoy día en el contexto de globalización de los mercados, la FAS ha de reestructurarse y empezar a reorientar sus funciones para adecuarse a la situación presente. La información sobre la situación del mercado internacional de arroz, los precios vigentes, los acuerdos sobre el cereal en las rondas de la Organización Mundial de Comercio, las negociaciones de las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercados y las normativas respecto a la Producción Integrada son algunas de las temáticas sobre las que se hace eco la FAS. Su papel de representación a nivel político del sector arrocero está cobrando cada día mayor importancia. Como resultado de esta reforma de gran calado, han surgido algunas voces que plantean que la renovación generacional tiene que ser una prioridad dentro de poco tiempo, puesto que los jóvenes con una preparación adecuada a esta coyuntura han de ocupar las posiciones para poder desarrollar perfectamente sus potencialidades. Según esta idea, los arroceros más apegados a la tierra han de dejar paso a los arroceros con cualidades profesionales, cuya capacidad se adecua más a estos contextos actuales de defensa política del arrozal (Moyano, 2002).

La FAS es el organismo de representación de los arroceros en los ámbitos políticos superiores, ya que se encarga de negociar con las distintas administraciones y, a su vez, amplifica la voz del sector en los procesos negociadores en las instituciones europeas, que es donde se deciden las directrices de la Política Agraria Común,

uno de los factores más determinantes para la situación del sector. La alta política es la arena donde se mueven los responsables de la Federación y la defensa de los intereses del sector es la línea maestra que ordena todo su discurrir. En ella han de cohesionarse la pluralidad de opiniones del sector arrocero para defender una postura única sin fisuras, consiguiendo así un mayor grado de presión y unidad interna.

#### A) Cooperativas arroceras

Las cooperativas arroceras han venido funcionando desde prácticamente la instauración del cultivo en la marisma del Guadalquivir. Al principio tenían unas características muy *sui géneris* que les hacían ser cooperativas con particularidades muy especiales, ya que además de realizar su función de defender los precios de la cosecha ante la industria, los propios responsables de la industria formaban parte de las cooperativas como fue el caso de la Cooperativa Arrocería Sevillana (CAS), que se formó en Coria del Río (municipio de la provincia de Sevilla) allá por 1952. La finalidad de esta organización de productores era incluir en ella todas las fases de transformación del arroz para conseguir una mejora significativa en las condiciones del arrocero de aquella época. Sin embargo, su existencia fue bastante efímera, puesto que fue afectada por una serie de factores que contribuyeron a su desaparición, a saber: la competencia desleal llevada a cabo por sus propios cooperativistas (reservando la mejor parte de la cosecha para otros compradores) y la crisis del mercado (inundado de numerosos stocks que produjeron una caída de los precios), además de una gestión económica no muy afortunada. No obstante, este primer intento dejó sentadas las bases de lo que iba a ser el espíritu cooperativista en la época contemporánea con sus objetivos y finalidades muy claramente descritas, es decir, agricultor con vocación empresarial, defensa de los precios de la producción y prestación de servicios varios para los cooperativistas. De ahí que la importancia de la CAS no pueda ser minusvalorada, aun siendo muy precoz en su puesta en funcionamiento, ya que sentó las bases a seguir por el movimiento cooperativista.

Estas características –comentadas más arriba– fueron siendo modificadas hasta conformarse como están en la actualidad, donde la defensa de los intereses de los arroceros no está en coincidencia con la posición negociadora de la industria. Las cooperativas son –a nivel asociativo– las organizaciones que los arroceros ponen en marcha para defender sus posturas en el ámbito productivo, frente a la presión de la industria, que siempre pretende comprar la producción a precios más bajos (Moyano, 1993 y 1997).

Las cooperativas sostienen que, si se lleva toda la producción a nivel colectivo y no individualizando la producción por cada arrocero, se logra un mayor poder negociador ante la industria (Valle Cabrera y Muñoz Sánchez, 2008). A través de la experiencia negociadora de sus responsables, así como de la expansión del volumen de producción que lograban albergar las cooperativas, los arroceros se convencieron que es mejor aglutinar en común la producción. Además, ha de ponerse de manifiesto que los servicios prestados por las cooperativas son muy beneficiosos (secado del grano, almacenamiento, etcétera). También, el contexto ante el que se ha encontrado la sociedad rural en España ha hecho que el papel de las cooperativas haya sido reforzado y se le demanden nuevas funciones que superen con creces las meramente productivistas. *El declive de las actividades agrícolas tradicionales, la pérdida de oportunidades de trabajo, el éxodo de sus habitantes hacia zonas urbanas y el consiguiente envejecimiento de la población, las deficiencias de infraestructuras y servicios básicos son los eslabones de una larga cadena de acontecimientos que están provocando un empobrecimiento de las zonas rurales, sobre todo del interior, que ponen en peligro el necesario equilibrio socioeconómico que se debe establecer entre zonas de una misma comunidad o región* (Ramón Fernández y Saz Gil, 2004: 5).

En un futuro no muy lejano, las cooperativas tendrán que hacerse cargo de los trabajos agrícolas que la población agricultora arrocera envejecida ya no está en condiciones de desarrollar. Las cooperativas arroceras además de prestar todo un conjunto de servicios encaminados a mejorar las condiciones de producción, secado y almacenado del arroz, se verán obligadas a establecer relaciones más directas con sus asociados, llegando incluso a prestarles servicios en las propiedades rústicas de los cooperativistas. Las cooperativas de servicios que se hagan cargo de todos los pasos incluidos en el proceso de cultivo del arroz se consolidarán en un futuro próximo. Además, es necesario reflexionar sobre el proceso de modernización al que se tienen que enfrentar las cooperativas arroceras y que está referido a su renovación generacional en los organismos de toma de decisiones, y el consiguiente proceso de profesionalización en estas posiciones de responsabilidad.

#### B) Comunidades de regantes

Este tipo de asociacionismo en el sector del arrozal viene definido por la gestión del recurso más importante dentro de la marisma, que es el agua. Las comunidades de regantes son organizaciones que gestionan el agua y aglutinan dentro de ellas a los arroceros que pertenecen a una misma zona de riego. Estas asociaciones

son las concesionarias de agua en el arrozal, ya que mediante sus instalaciones pueden elevar el agua desde el cauce del río hasta la compleja red de canales, que alberga el arrozal para su correcta irrigación. Todos los arroceros han de estar incluidos en una u otra comunidad de regantes, puesto que es por medio de ésta como pueden tener acceso a los recursos hídricos. La función de estas comunidades no se reduce sólo a la gestión del agua entre los comuneros, sino que también tiene atribuidas las funciones de conservación de las infraestructuras de la red de canales de riego y desagüe del arrozal. Además de gestionar el agua, tienen que velar por la correcta utilización de la misma, vigilando que no existan roturas y realizando periódicamente dragados en los canales para mantenerlos limpios. Fruto de esta actuación se inició una oleada de sucesos conflictivos con los pescadores, hecho que será analizado cuando se mencione todo lo relativo al asociacionismo en la pesca.

En general, se puede pensar que la posición de las comunidades de regantes dentro del arrozal es de enorme privilegio, dado que su función es de primordial importancia, al estar dedicadas a la gestión de un recurso tan escaso y preciado como es el agua en esta zona. Lógicamente, el funcionamiento de estas asociaciones ha de responder a criterios estrictamente democráticos, aunque no siempre ha sido así. Podemos apuntar que en algunas ocasiones, las comunidades de regantes consolidadas han luchado por impedir la instalación de otras nuevas, por el temor a ser desplazadas en su posición de privilegio. Asignar y distribuir el agua entre los agricultores arroceros es una tarea de vital importancia y el buen funcionamiento en este proceso de reparto puede granjear beneficios o perjuicios, dependiendo a quién y cómo les afecte. Las Comunidades gestionan un recurso que en las marismas, y sobre todo para el arrozal, es imprescindible. La gestión y administración del agua recae en dichas instituciones, sin embargo ocurre que en ellas, y desde su creación, se concentran otras atribuciones que no se asocian a su posición, y éstas son el hecho de poder consolidarse como oposición en algunos casos a la puesta en cultivo de nuevas superficies arroceras. El poder exclusivo ejercido por las Comunidades de regantes fue contestado por los nuevos agricultores arroceros que quisieron iniciar su andadura en este cultivo, como es el caso de la Comunidad de Regantes de Ermita (Grau Galve, 2002 cf. Borja: 145–155), puesto que chocaba frontalmente con sus intereses hasta llegar a desafiarlo. “Pero ese poder llegó a tales extremos, que consideraron que eran los únicos depositarios de la propiedad de la zona, resistiéndose, paradójicamente una vez ellos instalados, a que esa transformación fuera continuada por agricultores más modestos, que querían –y exigían– un trozo de la tarta” (González Arteaga, 2005: 233). Por ilustrar el análisis sobre las comunidades, incluiremos un listado de las comunidades de regantes existentes en la actualidad con datos relativos

a la superficie que riegan, el número de comuneros que la integran y el número medio de hectáreas por comunero en cada una de ellas.

TABLA I. **Comunidades de regantes en la Marisma del Guadalquivir 2005**

NOMBRE	SUPERFICIE	COMUNEROS	Media ha/ comunero
Canal del Mármol	2.706	182	15
Isla Mínima	6.436	497	13
Queipo de Llano	955	52	18
La Ermita	4.320	241	18
Sociedad Civil La Abundancia	460	15	30
Puebla del Río	1.323	100	13
Marismas del Guadalquivir	12.796	1.200	10
Dehesa Sur	933	30	31
Sección 1ª Marismas del Guadalquivir	2.199	42	52
Sección 2ª Marismas del Guadalquivir	4.308	52	82

Fuente: FERAGUA (*Federación de Regantes de la Cuenca del Guadalquivir*). Cifrado en GONZÁLEZ ARTEAGA, 2005: 219.

Ha de comentarse, a fin de no desvirtuar el cuadro, que la comunidad de regantes de las Marismas del Guadalquivir no tiene como actividad principal el riego del arrozal, sino que tiene otros cultivos agrícolas como destino. De ahí que se pueda apuntar que la mayor comunidad de regantes arroceros sería Isla Mínima, la cual alberga a 497 comuneros dentro de sus estructuras de riego, y que además engloba más de 6.400 hectáreas dedicadas al arrozal. Como datos significativos podrían señalarse los siguientes: por una parte, la comunidad

de regantes que posee menor superficie es Sociedad Civil La Abundancia, que constaría de 460 hectáreas con sólo 15 comuneros incluidos en ella. Por otro lado, en lo que respecta a la media de hectáreas por comunero se observó cómo son las tres últimas comunidades (Dehesa Sur, Sección 1ª y Sección 2ª Marismas del Guadalquivir) son las que alcanzan unas mayores cifras en cuanto a la media señalada con anterioridad. La mayor de ellas es Sección 2ª, que se encuentra en una cifra de más de 80 hectáreas por comunero. A este respecto ha de indicarse que en estas tres comunidades la presencia de comuneros pertenecientes a la familia Hernández (propietaria de Arrocerías Herba, primera industria mundial arrocera) es muy alta. En las superficies regadas por estas comunidades es donde se encuentra el grueso de las propiedades rústicas de dicha familia, por tanto, la concentración parcelaria en esta zona es mayor que en el resto.

En relación con el proceso de modernización al que se tienen que enfrentar las comunidades de regantes, ha de comentarse, que al margen de una constante política de vigilancia para evitar que se pierdan recursos hídricos y la conservación minuciosa de las infraestructuras de riego, las propias comunidades han entendido que necesitan racionalizar su actividad, logrando una maximización en el uso de los recursos. Para ello, se ha iniciado un proceso de debate en el cual se ha expresado la necesidad de deliberar sobre ella. La cuestión de fondo sería la superación de la gran atomización en las comunidades para lograr una gestión más racional de los recursos, que sería posible a través de la fusión en una sola comunidad. Esta alternativa disminuiría los costes, además de hacer más eficiente el riego por parte de todos los comuneros, empero, la distribución del agua se haría un proceso más complejo al tener que responder a los intereses de más regantes. Esta cuestión todavía no está resuelta y se pretende caminar por la senda del consenso, para llegar a establecer un acuerdo que satisfaga a todas las comunidades existentes actualmente y así hacer frente a los retos que emanan de la modernización de un tipo de asociación, que tiene tanta vida como el propio arrozal en la marisma, y que se ha mantenido inerte a los flujos de cambio ocurridos a su alrededor.

### 3. Los pescadores–cangrejeros

La actividad de aprovechamiento de los recursos pesqueros en la marisma del Guadalquivir ha sido llevada a cabo desde antes de la introducción del arroz en esta zona. Los individuos que se dedicaban a estos menesteres, como norma general, eran jornaleros que en los tiempos en los que no existía faena en el

campo y poseían unos conocimientos mínimos de pesca, aprovechaban para generar recursos para sus familias, o bien el propio consumo de las capturas realizadas. Por tanto, esta actividad, con la salvedad de la pesca del esturión (Gutiérrez, 1962) no constituía una actividad económica que fuese visibilizada por la sociedad, más allá de los propios implicados. Puede afirmarse que aunque antiquísima, esta tarea tenía un carácter económicamente marginal, pese a que, eso sí, socialmente permitía mantener la adquisición de recursos económicos y alimenticios a algunas familias, sobre todo en municipios sevillanos de gran tradición pesquera como Coria del Río y Los Palacios–Villafranca. De este modo, puede sostenerse que el fenómeno asociacionista era extraño a la pesca, debido a su reducida proporción de actividad y a lo marginal de su incidencia económica. No obstante, la necesidad de asociación surgió cuando los pescadores encontraron enormes obstáculos a la realización de sus artes de pesca por parte de los arroceros.

El primer intento de asociacionismo en esta actividad se produjo en 1965, con la connivencia del cura de Alfonso XIII, que cobijó a las personas que se reunieron para hablar sobre esta posibilidad en la sacristía de la iglesia en total clandestinidad. Los conflictos generados por la pretendida incompatibilidad entre el arrozal y el aprovechamiento pesquero de los canales fue la chispa que prendió la llama de la discordia entre arroceros y pescadores. Estos últimos veían entorpecida la actividad pesquera, que precedía al establecimiento del arrozal, y consideraban este hecho como un agravio muy fuerte. Los primeros atisbos en el origen del asociacionismo entre los pescadores los encontramos en las fuertes reticencias que los arroceros veían a su actividad, la cual motivaba en muchos casos la prohibición expresa de la pesca en los canales arroceros. La disputa se saldó con la expulsión de los pescadores hacia las zonas de dominio público en el cauce del río.

La situación era insostenible y la estructuración del sector parecía ser la única vía de solución de un conflicto tan fuerte como el que se estableció entre ambas partes. Tras la negada por respuesta al diálogo ofrecido por los arroceros a los pescadores se inició una batalla –legal– por obtener los derechos de pesca dentro de la zona arrocera. En paralelo a estos hechos, se produjo la detención del cura de Alfonso XIII y la posterior prohibición total de entrada a los pescadores en la zona arrocera. Eso obligó al traslado de su actividad a zonas de dominio público, donde no tendrían problemas.

La primera tentativa no tuvo el éxito deseado, pero sentó las bases del posterior fenómeno asociacionista, que ulteriormente llevaría a desarrollar la defensa de

los intereses de los pescadores en la marisma. El asociacionismo, por aquellas fechas y con la coyuntura política existente, sólo podía funcionar en base a los criterios del llamado sindicato vertical, no obstante en él no existía ninguna referencia a la actividad pesquera en aquella zona, debido a su carácter marginal y desorganizado. De modo que los pescadores no tuvieron opción y se integraron en la estructura del sindicato vertical franquista, para organizar y defender sus intereses. El objetivo de la sindicación total fue el reconocimiento de una sección dentro del sindicato que recogiese los derechos de los pescadores. De este modo, ya existían las bases para pedir una concesión particular para cultivar anguila, camarón, albuces y otros muchos pescados, similar a la que ya tenían los arroceros, dándoles la posibilidad de realizarlo en aguas públicas.

En aquel momento, estas pretensiones difícilmente podían llevarse a cabo sin la ayuda de los propios responsables del régimen, debido a la estructura organizacional del propio sindicato vertical. El colectivo de pescadores buscó apoyos dentro del propio Estado para secundar sus pretensiones y lo logró en la figura del Jefe de la 5ª Comisaría de pesca, D. Juan de Aizpuru. Los sabios consejos de este comisario jefe y la perseverancia de los pescadores en pos de la defensa de su tradicional actividad pesquera lograron que, pasados unos años, la sindicación y el reconocimiento oficial de la pesca se hicieran realidad. Los arroceros aprovechaban entre tanto los derechos que habían adquirido de su propia mano de poder aprovechar los recursos pesqueros de los arrozales, y con ello conseguían beneficios extras además del arroz. Estos "regalos" se los ofrecían las empresas, normalmente extranjeras, que compraban los recursos pesqueros que proporcionaban los arrozales.

No se ha reseñado que el conflicto establecido entre los arroceros y los pescadores venía condicionado por el hecho de que, al expulsar a los pescadores de la zona arrocera, se podían aprovechar de la iniciativa de empresas que se dedicaban a la pesca de especies que se criaban en las propias tablas arroceras. El colectivo de pescadores se veía obligado a pescar dentro de los arrozales con el permiso de las comunidades de regantes y vender íntegramente estas capturas a dichas empresas, que previamente habían abonado "graciosamente" una cantidad a las comunidades de regantes en concepto de aprovechamiento de sus propiedades, relación que se puede tildar de falta de legalidad. La lucha de los pescadores pretendía el logro de concesiones de pesca legales y la venta libre de las capturas a otros compradores que ofrecían un precio mayor. Cuando se lograron estos objetivos, entró en escena un nuevo protagonista, el cangrejo rojo, que se consolidó como un nuevo recurso pesquero, que podía sustituir a las especies, que empezaban a escasear por culpa de las condiciones de contaminación y

exceso de pesca a las que se veían sometidos. La mayoría de los pescadores reorientaron su actividad hacia la pesca del cangrejo rojo, que en los primeros años después de su introducción era muy abundante y su captura se realizaba con gran facilidad.

El colectivo de pescadores inició la creación de cooperativas dedicadas a la venta de las capturas de cangrejos, logrando así mejores condiciones de venta. Toda esta estructuración en cooperativas venía condicionada por el hecho de mantener los cotos de pesca que les habían concedido, no obstante esta situación cambió después de la desaparición del régimen dictatorial.

Con la ruptura del monopolio generado por los cotos arroceros, se puso en marcha un aluvión de licencias para constituir nuevas cooperativas en cada uno de los municipios donde antes estaban radicados los cotos de pesca. Con ello se propició una fragmentación en el sector de la pesca del cangrejo rojo, generando como consecuencia que el fenómeno cooperativista cayera en bancarrota por las propias luchas internas entre los cooperativistas de distintas localidades.

*J. T. (Cangrejero y ex responsable de una cooperativa cangrejera): Al final de la campaña el precio quedó en 525 pesetas, y al principio de la nueva comenzó a 100 pesetas la primera semana, y a partir de la segunda a 25 pesetas. A partir de ese momento, la desmembración del sector cooperativista en el cangrejo fue un hecho y se pasó a la constitución de empresas dedicadas a la misma tarea.*

En la actualidad, la actividad de pesca del cangrejo sigue desarrollándose por pocos individuos, aunque de una manera más racional, dado que algunas zonas se dedican casi exclusivamente a la cría del cangrejo y su pesca resulta más asequible. Sin embargo, la actividad cooperativista, que en un momento tuvo la tentativa de industrializarse para conseguir comercializar su producción elaborada, dejó de existir y fue sustituida por la actividad de varias empresas no cooperativistas, cuya generación de beneficios recae en manos privadas. Éstas han sido las únicas que resistieron a la coyuntura marcada por la ampliación de las capturas y la reducción del precio del kilo de cangrejo que azotó al sector pesquero de la marisma del Guadalquivir.

El asociacionismo del colectivo de pescadores, que fue iniciado en un periodo muy racio al establecimiento de organizaciones orientadas a la defensa de intereses particulares, paradójicamente dejó de funcionar en un periodo en el cual los apoyos a la iniciativa asociacionista fueron muy marcados. El resultado parece fruto de una paradoja que podría catalogarse –cuanto menos– de cabalística.

#### 4. Asociación Nacional de Industrias del Arroz (ANIA)

En el ámbito de la transformación también se entiende como positiva la acción colectiva en pro de la defensa de intereses comunes frente a otras instancias, de modo que los industriales que realizan la transformación del arroz también poseen su propia asociación a nivel nacional. En este aspecto superan el nivel y la estructuración asociativa que tienen los agricultores arroceros, ya que la asociación comprende todo el territorio nacional y puede constituirse como interlocutor válido a nivel estatal, facilitando así el diálogo y la negociación con cualquier organismo tanto nacional como internacional. No obstante, el asociacionismo en el ámbito empresarial tiene ciertas particularidades que lo hacen distinto al que hemos señalado más arriba, dado que los intereses particulares de cada una de las industrias por separado, en muchos casos, priman sobre el interés general del sector transformador. La temida sombra de la competitividad entre las distintas empresas es una losa difícilmente superable por la mentalidad competitiva de los responsables de las industrias de transformación, sin embargo, cuando se observa cualquier movimiento lesivo para los intereses del sector sí se articula una acción colectiva en defensa de los intereses generales, dejando a un lado ámbitos más centrados en la competitividad empresarial.

El caso de la Asociación Nacional de Industrias del Arroz (ANIA) va a venir marcado por la propia estructura del sector industrial arrocero español, de manera que la asociación, aún representando a un extenso grupo de empresas dedicadas a estos menesteres, tiene una vinculación muy estrecha y directa con la principal corporación transformadora de arroz, es decir, Arrocerías Herba. Del mismo modo, si se amplía el punto de mira, se puede comprobar que ésta ha logrado consolidar su posición de líder a nivel europeo, y, por tanto, llega a situarse de nuevo con la posición hegemónica que permite sostener que el asociacionismo existente en Europa también se vincula a esta misma empresa.

Para ejemplificar esta estrecha relación entre el asociacionismo del sector y Arrocerías Herba, basta señalar que el domicilio social de la Asociación Nacional de Industrias del Arroz se encuentra en la misma dirección e instalaciones de Herba en San Juan de Aznalfarache. De este modo, no es descabellado pensar que la influencia sobre las decisiones y asuntos de los que se preocupa la asociación, coincidan de forma muy concordante con la estrategia de la empresa que la cobija. "Al encontrarse la Asociación Nacional de Industrias del Arroz en mano de la principal empresa del sector, existe escasa actividad informativa y de formación en el sector. [...] La investigación que se realiza en el sector se hace a nivel de empresa y ésta se centra principalmente en Arrocerías Herba y

en Hijos de J. Sos Borrás" (VV. AA., 1993: 77). Esta monopolización, tanto a nivel asociativo como de investigación, quizá constituya una rémora para futuros intentos de penetración de otras empresas en el sector. Con este hermetismo, se garantiza que la competitividad de las pequeñas empresas del sector sea baja, y no puedan competir, ni de lejos, con los dos gigantes. Las reivindicaciones de la asociación tienden a beneficiar a las industrias con mayor capacidad productiva y de distribución, agravando a las industrias pequeñas, que, aunque es posible que tengan voz y voto en la organización, ven en muchos casos menospreciadas sus aportaciones.

Los principales asuntos sobre los que se centra el tejido asociativo de los industriales arroceros se desarrollan en los procesos negociadores tanto con el gobierno central, como con las instituciones de la Unión Europea. Los volúmenes de importaciones, los posibles aranceles, las ayudas a la modernización e innovación en los procesos industriales y otras muchas materias comerciales son los caballos de batalla sobre los que se sitúan sus reivindicaciones. Esta asociación está inscrita en el registro de *lobbies* de la Unión Europea en Bruselas dentro del sector agroalimentario.

#### 5. Conclusiones

Una idea fundamental, que ha de extraerse de las líneas que componen este artículo, es que un entorno como el arrocero, perteneciente al sector de las denominadas agroindustrias, ha de establecer una estructuración dentro de su proceso de articulación de intereses que prime los elementos de consenso. Todo elemento que rompa esta estrategia de intereses colectivos, priorizando intereses particulares, representará un retroceso en los beneficios para el sector en sentido amplio. Si, como estamos comprobando, todo lo relacionado con la agricultura en su cariz productivista está siendo lesionado por las políticas públicas, así como por los propios intereses del mercado, sólo pueden consolidarse tendencias de actuación en aras a la consecución de posturas comunes, que conduzcan al logro de mejores condiciones de actuación del sector productivo agrario en nuestro país. Y, si como es el caso, el arrozal no pertenece a la denominada agricultura mediterránea, con más énfasis se han de constituir alianzas que aglutinen a todas las asociaciones, cuya finalidad es defender intereses particulares, para conseguir mejoras tanto en los niveles competitivos, como en los de negociación en el proceso de toma de decisiones.

El fenómeno del asociacionismo en el contexto arrocero ha estado marcado por la tendencia de reproducción social de estrategias que generaban solidaridad entre los individuos provenientes de la emigración valenciana a la zona arrocera sevillana. La larga tradición comunitaria de gestión del agua en el campo de la agricultura levantina se vio refrendada en la zona arrocera sevillana y, además, extendió su actuación a otros ámbitos. Se ha apuntado que la FSAAE tras su disolución y posterior refundación en la Federación de Arroceros de Sevilla, traza la línea de existencia y transformación del asociacionismo arrocero en la actualidad. Este proceso conformador de nuevas realidades ha dado su fruto en la consistencia que –en el momento presente– tiene la representación de los intereses de los arroceros a todos los niveles y con todos los interlocutores posibles. Sin embargo, la desestructuración interna que soportó el sector hasta que se fraguó la FAS fue un elemento que provocó un vacío en el espacio de la representación. Del mismo modo, la fractura geográfica que se originó en el momento de extinción de la FSAAE fue una losa que ha costado superar mucho al sector arrocero en su conjunto. Así las cosas, es posible sostener que la FAS aglutina en torno a sí todas las esferas del sector arrocero, ya que en ella están presentes los cooperativistas, las comunidades de regantes y los arroceros independientes. Esta situación de consenso en base a la actividad de la FAS desemboca en que la confluencia de intereses particulares del sector sea prácticamente total, de ahí que el desarrollo de sus objetivos en pos de la defensa de los intereses de los arroceros sea mucho más apreciado.

Es necesario considerar que hoy día en el contexto de globalización de los mercados, la FAS ha de reestructurarse y empezar a reorientar sus funciones para adecuarse a la situación presente. La información sobre la situación del mercado internacional de arroz, los precios vigentes, los acuerdos sobre el cereal en las rondas de la Organización Mundial de Comercio, las negociaciones de las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercados y las normativas respecto a la Producción Integrada son algunas de las temáticas sobre las que se hace eco la FAS. Su papel de representación a nivel político del sector arrocero está cobrando cada día mayor importancia. De tal modo que la alta política es la arena donde se mueven los responsables de la Federación y la defensa de los intereses del sector es la línea maestra que ordena todo su discursar. En ella han de cohesionarse la pluralidad de opiniones del sector arrocero para defender una postura única sin fisuras, consiguiendo así un mayor grado de presión y unidad interna.

En lo que respecta al sector cooperativista arrocero es posible sostener que la gestación del mismo superó los avatares históricos, hasta que llegó a consolidarse

con la contundencia que tiene en estos momentos. El establecimiento de un sector cooperativista fuerte y con un sistema organizativo sólido son los mejores condicionantes que pueden pedirse para augurar un futuro muy próspero al colectivo de agricultores arroceros. Por otro lado, un punto importante sobre el que se ha puesto la atención en este trabajo es el relativo al proceso conflictivo que se establece alrededor de la apropiación del valor añadido de la producción arrocera. Al mismo tiempo, el papel de las cooperativas ha sido reforzado y se le demandan nuevas funciones que superan con creces las meramente productivistas. Las nuevas estrategias cooperativistas han de dirigirse a responder a los retos que plantean varias tendencias de futuro. La primera de ellas es el proceso de envejecimiento que está sufriendo la población dedicada a la actividad agrícola en todo el país. Así pues, deben reorientar sus funciones para poder satisfacer las demandas que les hacen sus socios, en el sentido de hacerse cargo de numerosos servicios a los arroceros. Incluso –en algunos casos– a desarrollar estrategias de preparación, cultivo y posterior comercialización de las parcelas y producciones arroceras de sus asociados. A su vez y en otra línea de actuación, han de acometer reformas para poder adaptarse a un futuro proceso de industrialización de las mismas. La instauración de cooperativas de segundo grado que desarrollen tareas propias de lo que hasta este momento realiza la industria transformadora será una realidad. Los procesos de blanqueamiento, distribución y comercialización de la producción podrán ser desarrollados por estas cooperativas de segundo grado, con las implicaciones industriales, comerciales y distribuidoras que eso conlleva.

Los contextos de convergencia hacia los cuales han de ir caminando las distintas cooperativas arroceras establecidas en la actualidad estarán caracterizados por una ruptura radical con el panorama actual de reinos de taifas con rencillas irreconciliables, además de una imparable tendencia hacia la profesionalización de su gerencia.

Continuamos con una referencia a las comunidades de regantes y las conclusiones que han sido extraídas de su estudio. La primera de ellas es que se observa un importante efecto en su funcionamiento causado por los futuros proyectos de fusión entre las comunidades, para contribuir a la modernización y racionalización en la gestión del agua. La función de estas comunidades no se reduce sólo a la gestión del agua entre los comuneros, sino que también tiene atribuidas las funciones de conservación de las infraestructuras de la red de canales de riego y desagüe del arrozal. La concentración en una sola Comunidad de regantes, con el consiguiente ahorro de energía, recursos y racionalización de la distribución del agua permitirán lo que hasta hoy en día parece una quimera, es decir, la

unidad de acción de los comuneros. Esta estrategia puesta en marcha ya por los sindicatos de trabajadores parece ser el futuro no muy lejano del asociacionismo de las comunidades de regantes. Además, los criterios que se plantean en el Plan Estratégico del Arrozal en Andalucía, recientemente aprobado, trabajan en la línea de acometer un gran paquete de infraestructuras hidráulicas para garantizar el aprovisionamiento de agua al arrozal, para dar continuidad al cultivo y asegurar la supervivencia del mismo en Andalucía. Del mismo modo, se dota de legitimidad a las posturas de futura industrialización de las cooperativas, así como de la mejora en la sostenibilidad del cultivo, ayudando de forma directa a la preservación del importante humedal de Doñana, del cual el arrozal es su dispensa más abundante en periodos de sequía.

Seguidamente, vamos a referirnos a las conclusiones referidas al cooperativismo de los pescadores-cangrejeros. Apreciamos que el auge en sus inicios con una fuerte pujanza del cooperativismo fue una seña de identidad muy notable. A su vez, se comprueba que la finalidad protectora de los intereses económico-sociales de los pescadores tuvo su declive por culpa de su fragmentación interna hasta confluir en su completa desaparición y posterior sustitución por la actividad empresarial en esos nichos de actividad económica. Su característica definitoria fue una existencia efímera y con fuertes tintes de confrontación con el sector arrocero. El asociacionismo del colectivo de pescadores, que fue gestado en un periodo político reactivo al establecimiento de organizaciones orientadas a la defensa de intereses particulares, paradójicamente dejó de funcionar en un periodo en el cual los apoyos institucionales a la iniciativa cooperativista fueron muy marcados. Este hecho puede catalogarse como paradójico.

Por último, aduciremos los resultados obtenidos del estudio de la ANIA. Este fenómeno asociacionista protagonizado por la industria transformadora ofrece una marcada finalidad economicista, con una marcada hegemonía interna ofrecida por el duopolio industrial arrocero español (Herba y SOS) apoyado por sus referentes empresariales sustentados por grandes corporaciones agroalimentarias en las que se integran (Ebro-Puleva y SOS-Cuétara). La caracterización de este asociacionismo es empresarial con la consecuencia que está muy alejado de los principios del cooperativismo arrocero. Su estrategia de acción es posicionarse como un grupo de presión en las rondas negociadoras de las instituciones europeas y nacionales en busca de beneficios económico-empresariales. Como colofón, presentamos un cuadro que pretende realizar un intento de tipología analítica sobre el asunto central que tratan estas palabras.

**TABLA 2. Tipología analítica de los niveles asociacionistas en el arrozal andaluz**

Instituciones asociacionistas arroceras	Finalidad primordial	Etiqueta analítica	Especificaciones
Federación de Arroceros de Sevilla (FAS)	Defensa corporativa de los intereses generales del sector arrocero.	Alta política institucional	—
Cooperativas arroceras	Lucha por el valor añadido de las producciones de sus asociados.	Micropolítica económico-productiva	Cooperativismo productivo
Comunidades de regantes	Gestión y conservación de los recursos hídricos y logro de cuotas que garanticen el riego de las superficies arroceras.	Micropolítica hidráulica	Cooperativismo infraestructural
Cooperativas de pescadores-cangrejeros	Reivindicación de las actividades pesqueras y lucha por precios superiores de las capturas.	Micropolítica de supervivencia	Cooperativismo económico-social
Asociación Nacional de Industriales Arroceros (ANIA)	Logro de objetivos para la mejora de las condiciones de las industrias transformadoras.	Alta política empresarial	Lobby empresarial

## 6. Bibliografía

ARRIGHI, G. (1975): *Colonos, campesinos y multinacionales*. Madrid: Alberto Corazón Editor.

BERNAL, A. M. (1974): *La propiedad de la tierra y las luchas agrarias andaluzas*. Barcelona: Ariel.

BRIZ, J.; y DE FELIPE, I. (1996): *Competitividad del sector industrial arrocero y la distribución en VV. AA.; Cultivo de arroz en el clima mediterráneo*. Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca.

GINER, S. y PÉREZ YRUELA, M. (1979) *La sociedad corporativa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

GÓMEZ BENITO, C.; y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (coords.) (1997): *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid: McGraw-Hill.

GONZÁLEZ ARTEAGA, J. (1992): *Las Marismas del Guadalquivir: etapas de su aprovechamiento económico*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

GONZÁLEZ ARTEAGA, J. (2005): *El arroz en las marismas del Guadalquivir: evolución y problemática actual*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

GRAU GALVE, J. (2002): *La Ermita. Notas para la historia de la Isla Mayor*. Isla Mayor: Sociedad Cooperativa y Comunidad de Regantes de La Ermita.

GUTIÉRREZ, F. (1962): *El esturión del río Guadalquivir*. Folleto informativo nº 5. Madrid: Ministerio de Agricultura. Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

MAESTRE, J. (1975): *Modernización y cambio en la España rural*. Madrid: Edicusa.

MOYANO, E. (2002): *La sociedad rural en Andalucía en VV. AA.; Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*. Sevilla: Junta de Andalucía.

MOYANO, E. (1993): *Cooperativas y acción colectiva en la agricultura europea*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MOYANO, E. (1997): *Acción colectiva y organizaciones profesionales en la agricultura en GÓMEZ BENITO, C.; y GONZÁLEZ, J. J. (coords.); Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*. Madrid: McGraw-Hill.

MUÑOZ SÁNCHEZ, V. M. (2007): *Economía, ecología y cambio social en un entorno rural. Arroz y arroceros en la provincia de Sevilla*. Sevilla: Inédita.

RAMÓN FERNÁNDEZ, F.; y SAZ GIL, M. I. (2004): *El cooperativismo como elemento dinamizador del desarrollo rural en Congreso de cooperativismo agrario y desarrollo rural*. Valencia: Publicación en Cd-Rom de las actas.

SABUCO CANTÓ, A. (2004): *La isla del arroz amargo. Andaluces y valencianos en las marismas del Guadalquivir*. Sevilla: Fundación Blas Infante.

SEVILLA, E.; y PÉREZ YRUELA, M. (1976) "Para una definición sociológica del campesinado"; en *Agricultura y Sociedad*, núm. 1, pp. 15-39.

VALLE CABRERA, A.; y MUÑOZ SÁNCHEZ, V. M. (2008a): *El arrozal sevillano: fundamentos y perspectivas de futuro del sector cooperativo en Economía social/ Sociedad Cooperativa*. Nº 45. pp. 36-41.

VALLE CABRERA, A.; y MUÑOZ SÁNCHEZ, V. M. (2008b): *Conflictos de intereses en torno a la utilización del agua en las zonas arroceras en VV. AA.; Agricultura familiar en España 2008*. Madrid: Fundación de Estudios Rurales. UPA. pp. 122-125.

VV. AA. (1993): *Estudio sobre la posición competitiva del sector de alimentación y bebidas en España. Sector del arroz*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

ZOIDO NARANJO, F. (1973): *Isla Mínima: aspectos geográfico-agrarios del arrozal sevillano*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

---

**DOCUMENTO**

---

**Carta del Papa Benedicto XVI al presidente del gobierno italiano, ante el G8 de los jefes de Estado y de Gobierno  
(L'Aquila 8–10 de julio de 2009)**

Honorable Señor Presidente:

Con vistas al próximo G8 de los jefes de Estado y de Gobierno del grupo de los países más industrializados, que tendrá lugar en L'Aquila del 8 al 10 de julio bajo la presidencia italiana, me complace enviarle un cordial saludo a usted y a todos los participantes. Aprovecho de buen grado la ocasión para ofrecer una contribución a la reflexión sobre los temas del encuentro, como he hecho en el pasado. Mis colaboradores me han informado del empeño con el cual el Gobierno que usted tiene el honor de presidir se está preparando para esta importante cita y conozco la atención que ha reservado a las reflexiones que, sobre los temas de la inminente cumbre, han formulado la Santa Sede, la Iglesia católica en Italia y el mundo católico en general, así como representantes de otras religiones.

La participación de jefes de Estado o de Gobierno, no sólo del G8, sino de muchas otras naciones, permitirá que las decisiones que se adopten para hallar vías de solución compartidas sobre los principales problemas que inciden en la economía, la paz y la seguridad internacional, reflejen con mayor fidelidad los puntos de vista y las expectativas de las poblaciones de todos los continentes. Esta participación ampliada a las conversaciones de la próxima cumbre se presenta, por tanto, muy oportuna, teniendo en cuenta los múltiples problemas del mundo actual, altamente interconectado e interdependiente. Me refiero, en particular, a los desafíos de la actual crisis económico-financiera, así como a los preocupantes datos del fenómeno del cambio climático, que no pueden dejar de impulsar a un prudente discernimiento y a nuevos proyectos para "«convertir» el modelo de desarrollo global" (cf. Benedicto XVI, *Ángelus*, 12-XI-2006), haciéndolo capaz

de promover, de manera eficaz, un desarrollo humano integral, inspirado en los valores de la solidaridad humana y de la caridad en la verdad. Algunos de estos temas se afrontan en mi tercera encíclica, *Caritas in veritate*, que se presentará a la prensa precisamente en los próximos días.

En la preparación del gran jubileo del año 2000, por impulso de Juan Pablo II, la Santa Sede prestó gran atención a los trabajos del G8. De hecho, mi venerado predecesor estaba convencido de que la liberación de la carga de la deuda a los países pobres y, más en general, la erradicación de las causas de la pobreza extrema en el mundo dependían de la plena asunción de las responsabilidades solidarias que tienen los Gobiernos y los Estados económicamente más avanzados con respecto a toda la humanidad. Responsabilidades que no han disminuido; es más, hoy se han hecho todavía más apremiantes. En el pasado reciente, en parte gracias al impulso que dio el gran jubileo del año 2000 a la búsqueda de soluciones adecuadas a los problemas relativos a la deuda y a la vulnerabilidad económica de África y de otros países pobres, en parte gracias a los notables cambios en el escenario económico y político mundial, la mayoría de los países menos desarrollados ha podido disfrutar de un período de extraordinario crecimiento que a muchos de ellos les ha permitido esperar en la consecución del objetivo fijado por la comunidad internacional en el umbral del tercer milenio, esto es, derrotar la pobreza extrema a más tardar en 2015.

Lamentablemente, la crisis financiera y económica que afecta a todo el planeta desde inicios de 2008 ha cambiado el panorama, de forma que es real el riesgo no sólo de que se apaguen las esperanzas de salir de la pobreza extrema, sino incluso de que caigan en la miseria también poblaciones que hasta ahora gozaban de un mínimo de bienestar material.

Además la actual crisis económica mundial comporta la amenaza de la cancelación o de la drástica reducción de los planes de ayuda internacional, especialmente a favor de África y de los demás países económicamente menos desarrollados. Por eso, con la misma fuerza con la que Juan Pablo II pidió la condonación de la deuda exterior, también yo deseo hacer un llamamiento a los países miembros del G8, a los demás Estados representados y a los Gobiernos del mundo entero para que la ayuda al desarrollo, sobre todo la que se dirige a “valorar” el “recurso humano”, se mantenga y se potencie, no sólo a pesar de la crisis, sino precisamente porque es una de sus principales vías de solución. ¿Acaso no es invirtiendo sobre el hombre, sobre todos los hombres y las mujeres de la Tierra, como se podrá lograr alejar de modo eficaz las preocupantes perspectivas de recesión mundial? ¿No es de verdad este el camino para obtener, en la medida

de lo posible, una marcha de la economía en beneficio de los habitantes de todo país, rico y pobre, grande y pequeño?

El tema del acceso a la educación está íntimamente vinculado a la eficacia de la cooperación internacional. Entonces, si es cierto que es preciso “invertir” en los hombres, el objetivo de la educación básica para todos, sin exclusiones, en 2015, no sólo hay que mantenerlo, sino también reforzarlo generosamente. La educación es condición indispensable para el funcionamiento de la democracia, para la lucha contra la corrupción, para el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales, y para la recuperación efectiva de todos los Estados, pobres y ricos. Y aplicando rectamente el principio de subsidiariedad, la ayuda al desarrollo no puede menos de tener en cuenta la acción educativa capilar que realizan la Iglesia católica y otras confesiones religiosas en las regiones más pobres y abandonadas del mundo.

Asimismo, quiero recordar a los ilustres participantes en el encuentro del G8 que la medida de la eficacia técnica de las disposiciones que haya que adoptar para salir de la crisis coincide con la medida de su valor ético. Por eso, es necesario tener presentes las exigencias concretas humanas y familiares: me refiero, por ejemplo, a la creación efectiva de puestos de trabajo para todos, que permitan a los trabajadores y a las trabajadoras proveer de manera digna a las necesidades de la familia y cumplir la responsabilidad primaria que tienen de educar a los hijos y de ser protagonistas en las comunidades de las que forman parte. “Una sociedad en la que este derecho se niegue sistemáticamente —escribió Juan Pablo II— y las medidas de política económica no permitan a los trabajadores alcanzar niveles satisfactorios de ocupación, no puede conseguir su legitimación ética ni la justa paz social” (*Centesimus annus*, 43; cf. *Laborem exercens*, 18).

Precisamente con ese fin, se impone la urgencia de un sistema comercial internacional equitativo, poniendo por obra —y si es necesario yendo más allá— las decisiones adoptadas en Doha en 2001 a favor del desarrollo. Confío en que se empleen todas las energías creativas para cumplir los compromisos asumidos en la Cumbre del milenio de la ONU sobre la eliminación de la pobreza extrema en 2015. Es preciso reformar la arquitectura financiera internacional para asegurar la coordinación eficaz de las políticas nacionales, evitando la especulación crediticia y garantizando una amplia disponibilidad internacional de crédito público y privado al servicio de la producción y del trabajo, especialmente en los países y en las regiones más desfavorecidas.

La legitimación ética de los compromisos políticos del G8 exigirá naturalmente que se confronten con el pensamiento y las necesidades de toda la comunidad

internacional. Con este fin, es importante reforzar el multilateralismo, no sólo para las cuestiones económicas, sino también para todo el espectro de los temas relativos a la paz, la seguridad mundial, el desarme, la salud, la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras. La ampliación del G8 a otras regiones constituye sin duda un progreso importante y significativo; sin embargo, en el momento de las negociaciones y de las decisiones concretas y operativas, es necesario tener en atenta consideración todas las instancias, no sólo las de los países más importantes o con un éxito económico más marcado. Sólo esto puede hacer que tales decisiones sean realmente aplicables y sostenibles en el tiempo. Por lo tanto, se debe escuchar la voz de África y de los países económicamente menos desarrollados. Se han de buscar modos eficaces para vincular las decisiones de las diversas agrupaciones de países, incluido el G8, a la Asamblea de las Naciones Unidas, donde cada nación, cualquiera que sea su peso político y económico, puede expresarse legítimamente en una situación de igualdad con las demás.

Por último, deseo añadir que es muy significativa la decisión del Gobierno italiano de acoger el G8 en la ciudad de L'Aquila, decisión aprobada y compartida por los demás Estados miembros e invitados. Todos hemos sido testigos de la generosa solidaridad del pueblo italiano y de otras naciones, de organismos nacionales e internacionales, con las poblaciones de Los Abruzos golpeadas por el terremoto. Esta movilización solidaria podría constituir una invitación para los miembros del G8 y para los gobiernos y pueblos del mundo a afrontar unidos los actuales desafíos que sitúan sin prórroga a la humanidad ante opciones decisivas para el destino mismo del hombre, íntimamente unido al de la creación.

Honorable señor presidente, a la vez que imploro la asistencia de Dios sobre todos los presentes en el próximo G8 de L'Aquila y sobre las iniciativas multilaterales orientadas a resolver la crisis económico-financiera y a garantizar un futuro de paz y de prosperidad para todos los hombres y las mujeres, sin exclusión alguna, aprovecho de buen grado la ocasión para expresarle de nuevo mi estima y, asegurando mi oración, le envío un deferente y cordial saludo.

Vaticano, 1 de julio de 2009

## BIBLIOGRAFÍA

SECCIONES: **Agricultura y alimentación / Ciencias de las religiones y Teología / Derecho / Desarrollo y cooperación / Desarrollo rural y sociología rural / Economía / Economía social / Educación y Psicología / Empresa / Ética / Filosofía / Historia / Historia social y económica / Pensamiento social cristiano / Política / Sociología / Varios**

**AUTORES:** MARCO ANTONIO CRUZ MORATO pertenece al Departamento de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga, y los miembros de la redacción. Las siglas AMS corresponden a Ana M<sup>a</sup> Sánchez, directora adjunta de la Biblioteca de INSA-EAEA, Córdoba. Las siglas ARF, JRD y JJRR en la sección de noticias son las correspondientes a los autores habituales de las reseñas.

## RECENSIONES

### Economía

KING, J.E. (2009) *Una historia de la economía poskeynesiana desde 1936*, Madrid, Akal, 296 pp.

El autor de esta obra J.E. King es profesor del Departamento de Economía y Finanzas de la Trobe University de Victoria, Australia.

Hasta los años setenta las propuestas de KEYNES fueron, en gran parte, aceptadas tanto entre los académicos como entre los políticos. Se podría discutir si tanto unos como otros utilizaron su pensamiento de forma precisa, pero es indiscutible que su enfoque marcó la economía y la política,

por lo que en cierto modo, podríamos decir que durante aquellos años vivíamos en un mundo "keynesiano".

A partir de los setenta se responsabilizó a Keynes (a sus seguidores) de la crisis económica que se sufrió durante casi toda la década. Se podría plantear si fue una política errónea (aunque basada en sus teorías) la causa de los problemas, sin olvidar otras cuestiones que sólo se pueden explicar desde la "geopolítica".

El caso es que a partir de entonces se impusieron los enfoques clásicos (o neoclásicos) mientras que la "escuela" keynesiana

fue olvidada y despreciada en los ámbitos políticos y, en parte, en los académicos.

La crisis económica-financiera actual ha vuelto a plantear que quizás Keynes tenía "algo de razón" y sobre todo ha dado lugar en muchos países a una política muy próxima a los planteamientos del pensador británico. Pero todo esto comienza en 2007 o 2008, por lo que esta obra, cuya edición inglesa fue editada en 2002, no se puede considerar como un libro de "circunstancias". ¿Se trata entonces de una historia de las ideas? En parte sí, pero no sólo, es también un libro muy actual que analiza lo que tiene valor todavía de las ideas de Keynes y de sus seguidores.

Una cuestión terminológica previa: salvo que el libro vaya dirigido solamente a los especialistas, echamos en falta una definición inicial del término "poskeynesiano". Ciertamente en la "Introducción" trata de forma amplia el concepto y después en el capítulo 10 se refiere a *cómo la Escuela poskeynesiana podría ser definida (incluyendo las maneras en que se ha intentado definir a sí misma) y la cuestión relacionada con su coherencia intelectual* (pág. 14). Pero tanto en una como en otra, falta una definición clara para no "iniciados". Quizás lo más claro en este sentido sea la frase de Palley con la que se inicia la citada "Introducción": *El proyecto poskeynesiano supone tanto una recuperación como una ampliación del paradigma económico desarrollado por Keynes* (pág. 7). Añadamos únicamente que el uso del término es relativamente reciente ya que no se impuso hasta el final de los años setenta del pasado siglo.

A partir del contenido de este capítulo inicial, se pueden distinguir tres conjuntos de

ideas (¿escuelas económicas?):

- La visión keynesiana. Según Thirwall los mensajes centrales de esta visión son los siguientes: *la producción y el empleo son determinados en el mercado de bienes, no en el mercado de trabajo; que existe desempleo involuntario; que un incremento en el ahorro no genera un incremento equivalente en la inversión; que una economía monetaria es intrínsecamente diferente de una economía de trueque; que la Teoría cuantitativa se cumple sólo en una situación de pleno empleo...y que las economías capitalistas están dirigidas por el <espíritu animal> que determina la decisión de invertir de los empresarios* (pp 11 y 12).
- La síntesis neoclásica. Comprende el modelo IS-LM, los efectos del mercado de trabajo sobre el empleo y los salarios, una teoría del crecimiento económico y la curva de Phillips. Según el autor, siguiendo a los poskeynesianos, *la Gran síntesis neoclásica es una falsificación de Keynes* (pág. 7). Sin embargo, se ha acusado a Keynes de ambivalencia ya que aceptaba en gran parte los dos primeros contenidos: modelo IS-LM y el análisis ortodoxo del mercado de trabajo.
- La economía poskeynesiana. Es según King una ampliación de Keynes ya que trata cuestiones que este no había considerado: *el crecimiento económico, el conflicto social, la distribución de la renta y la inflación* (pág. 7).

Los demás capítulos se refieren lógicamente a los autores poskeynesianos, entre otros: Joan Robinson, Kalecki, Ha-

rrrod, Sraffa, Weintraub, Kaldor, etc. La lista es incompleta ya que el estudio incluye otros muchos pensadores, aunque, como indica expresamente King, algunos de ellos no utilizaron nunca el rótulo de poskeynesianos.

El capítulo 1 "Primeras reacciones a la Teoría General" comienza con dos apartados sobre la *Teoría General* y el equilibrio general en los que no vamos a detenernos. Nos interesa más un apartado sobre los primeros poskeynesianos:

- Joan ROBINSON que en una obra de 1935 estudia el mercado de trabajo, la inflación, la política macroeconómica y la metodología económica; ampliando, por tanto, el análisis de Keynes (cuya *Teoría General* no se publicaría, sin embargo, hasta 1936).
- Hugh TOWNSHEND, el cuál en 1937 expuso que el tipo de interés era una función del "stock" de activos monetarios y también que en todas las decisiones de inversión hay un elemento especulativo; enfoque, este último, inconsistente con la existencia de un modelo IS-LM.
- Nicholas KALDOR, el cuál en 1939 apuntaba ya que la curva de oferta de dinero era muy elástica acercándose a la teoría poskeynesiana de la endogeneidad del dinero. Sobre esta misma fecha aporta algunos elementos de su teoría macroeconómica de la distribución que desarrollaría posteriormente.

El capítulo 2 "Un economista de Polonia" está dedicado íntegramente a Michal KALECKI que dio una explicación de las crisis económicas muy parecida a la Keynes. Describe su modelo, publicado en 1935,

en el que la propensión marginal al consumo y la inversión tienen un papel central. La publicación de la *Teoría General* en 1936 tuvo una gran influencia en los trabajos de Kalecki; éste considera "muy satisfactoria" la determinación del equilibrio a corto plazo del británico, mientras que crítica su función de inversión; precisamente la inversión es el tema tratado en muchos de sus ensayos. Hay un apartado dedicado a los keynesianos de izquierda (Robinson, Sweezy y Steindl) con los que el polaco mantuvo estrechas relaciones profesionales. La complejidad de este capítulo hace muy difícil resumirlo, puesto que se trata de un autor que en ciertos escritos se acerca a los neoclásicos, en otros tiene posturas próximas a los prekeynesianos, a veces acepta el modelo IS-LM, mientras que en otros textos lo critica; King, sin embargo, lo incluye en los poskeynesianos, lo que no es evidente para el lector.

El capítulo 3 "Generalizando la Teoría General" estudia tres autores:

- HARROD que ya en 1939 dio una respuesta a la crítica de que Keynes sólo se preocupó del corto plazo. Su conocida teoría del crecimiento, parte de tres tasas: la del crecimiento de equilibrio, la del crecimiento real y la del crecimiento natural; al final del apartado, el autor afirma que según Harrod *el estancamiento podía ser el estado normal del capitalismo maduro* (pág. 64).
- Joan ROBINSON publicó en 1956 *La acumulación del capital* que, en parte, es una crítica del modelo de Harrod. Su opinión sobre el crecimiento tiene, según King, un "fuerte aroma marxista"; es también importante su consideración

del progreso técnico y su tratamiento del ahorro.

- Nicholas KALDOR publicó en 1956 un artículo que *Comenzaba con una lúcida exposición crítica de la teoría clásica y neoclásica de la distribución y culminaba con el propio, y justamente célebre modelo macroeconómico de Kaldor sobre la participación relativa en la renta* (pág. 72) y que ponía en cuestión la teoría del crecimiento de Harrod. La propuesta de Kaldor fue completada por Pasinetti consiguiendo un sólido modelo, sin embargo, para King, *su relevancia para el mundo real del <capitalismo realmente existente> es, por tanto, algo dudosa* (pág. 76).

En el capítulo 4 "Aquellas controversias de Cambridge" hay dos apartados iniciales en los que "aparecen" la productividad marginal, la inversión, la función de producción..., deteniéndose de nuevo en los textos de Joan Robinson.

La parte principal del capítulo se refiere a Piero SRAFFA que en 1956 publicó *Production of Commodities by Means of Commodities* en el que trataba de rehabilitar la economía clásica centrándose en la producción más que en el intercambio. Afirmaba que la variable independiente era la tasa de beneficio y no la de salarios, subrayando también las consecuencias de la variación de las participaciones relativas de trabajadores y capitalistas. King recoge la afirmación de Hahn de que *el modelo de Sraffa era solamente un caso especial del equilibrio general walrasiano con coeficientes de producción fijos* (pág. 105). La coincidencia de algunas de sus críticas con las de Robinson y Kaldor jus-

tifica su incorporación al grupo de los poskeynesianos.

El capítulo 5 "Fuera de Cambridge: los primeros poskeynesianos estadounidenses" trata, evidentemente, de autores de USA, aludiendo en primer lugar a Samuelson y Dillard (ambos muy conocidos en las facultades españolas de economía). Más en detalle, se refiere a los siguientes autores:

- Sidney WEINTRAUB, al que califica como "jevoniano sedicioso"; el párrafo que recogemos a continuación es suficientemente expresivo: *Sin embargo, Weintraub nunca llevó a cabo una ruptura completa con las viejas ideas, como se deduce de sus continuos esfuerzos por urdir conjuntamente los mimbres macro y macroeconómicos del análisis de la distribución y de su intento, ya en 1982 por rehabilitar el modelo IS-LM... cabe afirmar que su poskeynesianismo fue un éxito logrado a duras penas y, de hecho, casi a regañadientes* (pág. 114).
- Hyman MINSKY, al que aplica el término "erizo"; es un autor menos conocido pero con una aportación duradera a la teoría monetaria.
- Paul DAVIDSON; su subtítulo en este caso es "dinero y mundo real". Recoge su crítica de los monetaristas y de algunos keynesianos, tales como Tobin, defendiendo una política monetaria discrecional y una política de rentas.

El capítulo 6 "Contra la ortodoxia dominante: la economía poskeynesiana en los años setenta" se inicia recordando que a principio de los setenta los poskeynesianos pensaban que habían derrotado

definitivamente a los neoclásicos, lo cuál se basaba en un optimismo sin base real. Entre otros autores (de nuevo la siempre presente Joan Robinson) se detiene en el americano EICHNER que avanzó en ciertos aspectos ya conocidos: la variación de la tasa de ahorro, el análisis del desequilibrio y la economía mercantilizada. En medio de ciertas dudas sobre el futuro del poskeynesianismo recoge al final del capítulo una frase de Joan Robinson escrita casi al final de su vida: *Aquí está el problema. La tarea de decidir cómo deben asignarse los recursos no la realiza el mercado, sino las grandes corporaciones que se encargan de financiar el desarrollo* (pág. 140).

El capítulo 7 "La herejía económica alrededor del mundo" que contiene una "historia" del poskeynesianismo en Australia, Austria, Canadá, Francia e Italia, tiene, desde nuestro punto de vista, menos interés, si bien el apartado final tiene mayor atractivo; en él plantea preguntas tales como: ¿Publican los poskeynesianos de fuera de los Estados Unidos más frecuentemente en las revistas estadounidenses de lo que lo hacían antes? afirmando en este sentido que *lo que si es cierto que el propio poskeynesianismo había sido americanizado* (pág. 162). También nos ha interesado especialmente su alusión al dominio de la lengua inglesa en las publicaciones económicas.

El capítulo 8 "El dinero y los monetaristas" se detiene en un tema que en estos momentos preocupa en gran medida a los autores pero también a los políticos: la forma de la línea de oferta monetaria y la importancia de la política monetaria. Comienza rechazando la acusación de que las cuestiones monetarias habían sido

olvidadas por los poskeynesianos. En un apasionado apartado realiza una crítica muy dura del monetarismo; por ejemplo: *Si el triunfo del monetarismo significaba la victoria del capital financiero sobre el industrial o la venganza de los rentistas o la derrota de la clase trabajadora organizada por una clase capitalista unida y militante, es una cuestión que permanece sin resolverse; quizás fue un poco de todo eso* (pág. 167); desde nuestro punto de vista, el rechazo del monetarismo parece demasiado terminante. Después viene un breve apartado en el que explica la afirmación de Hicks de que el modelo IS-LM no era más que un "artilugio docente", lo que nos ha interesado especialmente. Se completa el capítulo con un apartado sobre la posible horizontalidad de la oferta de dinero y la endogeneidad de la misma a partir de un escrito de Basil MOORE.

El capítulo 9 "Incertidumbre, expectativas y método" comienza recordando que, para Keynes, el análisis formal y la econometría planteaban muchas reservas, de lo cuál se derivaba la importancia de la incertidumbre en su obra. En esta línea indica el papel de la incertidumbre en los pensadores poskeynesianos destacando a SHACKLE como el autor que le dio más importancia, si bien sus escritos no han tenido gran influencia. El capítulo tiene otros apartados, dedicados sobre todo a la metodología que nos parecen menos interesantes; por ejemplo, se extiende sobre cuestiones tales como la metodología en las ciencias económicas, la meta-metodología, el formalismo, el realismo crítico, etc.

En el comienzo del capítulo 10 "Keynes, Kalecki, Sraffa: ¿coherencia?" aparece una frase interesante: *¿tenían los econo-*

mistas poskeynesianos, a finales de los ochenta, una alternativa única, unificada a la teoría macroeconómica dominante? (pág. 206). En un apartado recoge las críticas a Keynes (quizás más exactamente a los fundamentalistas keynesianos) en relación con el papel de la demanda efectiva, la ausencia del largo plazo, etc. En otro apartado, se critica la desatención de los sraffianos a los temas del dinero y de la banca. También recoge los desacuerdos con los kaleckianos en lo que se refiere a la fijación de precios y a la distribución. Al final del capítulo, se recuerdan los diversos esfuerzos para conseguir una síntesis de los distintos planteamientos poskeynesianos; sobre las proposiciones centrales de estas teorías, hay una frase interesante: *la producción agregada está constreñida no por la oferta, sino por la demanda, y la flexibilidad de los salarios y de los precios no permite alcanzar el pleno empleo* (pág. 219).

El capítulo 11 "Poskeynesianos y otros desviados" tiene un carácter, en cierto modo, secundario en el conjunto del libro. Describe las afinidades de los poskeynesianos con radicales y marxistas y con los institucionalistas, el desacuerdo con la escuela austriaca y su cercanía, en parte, a los neokeynesianos.

El capítulo 12 "¿Una promesa que se tambalea?" plantea si el poskeynesianismo ha progresado desde su surgimiento, así dice textualmente: *Hay pocas señales de que la economía poskeynesiana haya he-*

*cho progresos fuera de la profesión* (pág. 246). En un largo apartado alude al pensamiento de tres filósofos: Popper, Kuhn y Lakatos, para determinar si el poskeynesianismo constituye un avance científico; sobre ello, no llega a conclusiones claras. Termina el capítulo y la obra dedicando un apartado sobre el futuro del poskeynesianismo; el autor concluye que *Una vez consideradas todas las opciones, me parece que la supervivencia como una minoría sitiada es el término medio de la suerte que puede correr la economía poskeynesiana* (pág. 260).

El libro se completa con una larga relación bibliográfica (¡nada menos que 34 pp!).

De todo lo anterior, se deduce que estamos ante una obra exhaustiva, título de referencia sobre la economía poskeynesiana, a la que sin embargo pondríamos el reparo de una cierta parcialidad: aunque no falten las críticas en algunas cuestiones concretas, queda claro, que para King, la "verdad" está en esta escuela; se trata de una opción personal con la que se puede estar o no estar de acuerdo, pero que es plenamente respetable. Una cuestión de menor importancia: el autor se detiene demasiado en la obra de Joan Robinson; le da un papel en esta "historia" excesivo, al menos, esa es nuestra opinión.

Desde un punto de vista formal, debemos señalar la excelente traducción del texto original. [M<sup>ra</sup> DEL CARMEN LÓPEZ MARTÍN]

## RESEÑAS

### Desarrollo y cooperación

GRANDA AGUILAR, Jorge (Compilador) (2008) *Pobreza, exclusión y desigualdad*. Quito, FLACSO y Ministerio de Cultura de Ecuador, 352 pp.

MARTÍNEZ VALLE, Luciano (Compilador) (2008) *Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local*. Quito, FLACSO y Ministerio de Cultura de Ecuador, 390 pp.

Como conocen nuestros lectores, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es una prestigiosa institución académica, creada en 1957 a iniciativa de la UNESCO, con el fin de promover las ciencias sociales en América Latina (AL) y el Caribe; está presente en la mayoría de los países latinoamericanos (17 en total).

Con motivo de su 50 aniversario, se celebró en Ecuador un Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencia Sociales a finales de octubre del 2007; fue un acontecimiento muy importante en el ámbito de las ciencias sociales a escala latinoamericana. El congreso agrupó a más de 1.700 investigadores, académicos y estudiantes de América Latina, Estados Unidos, Europa, Asia y África, y se desarrolló en torno a 16 ejes temáticos con un sinnúmero de ponencias.

Los volúmenes que comentamos brevemente fueron publicados a finales de 2008; ambos constituyen una recopilación de un cierto número de ponencias de dos de dichos ejes temáticos; el primer eje se corresponde con el título del primer

libro que reseñamos: "Pobreza, exclusión y desigualdad"; el segundo eje incorpora trabajos presentados bajo el epígrafe "Desarrollo Local, Descentralización y Territorio".

La explicación anterior permite comprender la naturaleza de estos dos volúmenes. *El primero de ellos ("Pobreza, exclusión y desigualdad")* reúne una serie muy heterogénea de trabajos agrupados bajo tan genérico título. Aparte de la introducción – síntesis del compilador, los 16 capítulos (dos de ellos en inglés) se agrupan en tres grandes epígrafes: "Pobreza, determinantes e impactos"; "Exclusión y cohesión social"; "Pobreza y política pública".

En medio de una clara dispersión temática, por mucho que en la introducción se intente organizarla conceptualmente alrededor de los conceptos de bienestar y desarrollo, eso sí desde una aproximación crítica y alternativa, cercana a los planteamientos de Amartya Sen. Se mezclan análisis generales y conceptuales con estudios de casos en Argentina (varios), Guatemala, Bolivia, Chile, Brasil, etc. Casi todos los capítulos comienzan con un resumen de gran utilidad. En nuestra personal lectura, nos interesaron más algunas aportaciones de alcance más global, como por ejemplo: sobre la importancia del factor educación (Priscila Hermida); sobre la lucha contra el hambre en AL (José L. Vivero y Carmen Porrás); y dos aportaciones sobre el debate acerca de la cohesión social en AL (de Daniel Sotelsek y Leonor Margalef; y Martín Hoppenhayn).

Un pequeño detalle: aunque en general la presentación es esmerada, sorprende que se repitan párrafos textuales en la Presentación y la Introducción general, firmadas por personas diferentes.

El segundo libro que comentamos (*Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local*), a pesar de la variedad que suponen sus 15 capítulos (más la introducción), presenta a nuestro juicio una mayor homogeneidad y coherencia. Nos ha interesado especialmente. Asumiendo los postulados de las nuevas tendencias del desarrollo a escala local, endógeno o rural, con la nueva conceptualización del territorio –con sus actores y su argumento– como sujeto social y no como mero soporte físico de las actividades, se ofrece una amplia perspectiva de tendencias y experiencias. La crisis económica no hace más que reforzar la relevancia y pertinencia de los programas de desarrollo basados en las potencialidades locales y en las iniciativas de abajo arriba.

La breve introducción del compilador formula muy bien estas tendencias. Quizás exagera la originalidad de estos procesos latinoamericanos; en efecto, al menos en la Unión Europea, a pesar de las circunstancias tan diversas, encontramos dinámicas similares que, además, como es sabido, están siendo fomentadas por las políticas comunitarias desde hace un par de décadas. Su pregunta conclusiva nos parece muy acertada:

*“¿No habrá llegado la hora de proponer nuestras propias soluciones hacia la construcción de procesos endógenos de desarrollo, donde lo rural no sea invisibilizado sino integrado, el territorio se constituya en el recipiente generador de los procesos sociales y económicos, y*

*la economía no sea sino un medio para alcanzar mejores niveles de vida de la población?”*

También en esta compilación los autores coinciden en su desconfianza de los viejos paradigmas del mero crecimiento económico, se remiten con frecuencia a los epígonos de las nuevas corrientes alternativas (de nuevo, Amartya Sen) y proclaman la necesidad de dar más énfasis a las variables sociales y humanas. Asimismo encontramos referencias a nuestros más citados especialistas hispanos en la materia Francisco Alburquerque y Antonio Vázquez Barquero.

Son cuatro los capítulos en que se divide la obra. El título del capítulo 1 (“Teoría y debates sobre el desarrollo y el territorio”) engaña sobre su contenido: se trata de 4 reflexiones sobre esos temas a partir de experiencias locales concretas en varios países. Por cierto, se reconoce que no todas las experiencias son exitosas, y eso es un punto a favor de los autores. El capítulo 2 se titula, esta vez adecuadamente, “Desarrollo Territorial Rural”; sus tres estudios (Alberto Riella sobre las propuestas del Banco Mundial; Carlos Amtmann sobre ruralidad y territorio; y Manuel Chiriboga sobre el papel de las instituciones) nos han interesado especialmente.

Sigue un capítulo 3, imprecisamente titulado “Experiencias rurales y desarrollo”, ya que ese mismo título valdría para el capítulo 2. Comprende varios análisis, más bien heterogéneos, de dinámicas territoriales básicamente rurales, pero también urbanas. Por último, el capítulo 4 (“Participación y gobiernos locales”) comprende cuatro trabajos que responden exactamente, y con mucha pertinencia, al título.

Las variadas experiencias locales analizadas pertenecen a los siguientes países: Argentina, Uruguay, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, si no olvidamos algunos. Destacan algunas experiencias en comunidades indígenas. Nos identificamos especialmente con algunas referencias a que este nuevo paradigma de desarrollo requiere una formulación de estrategias de acompañamiento y refuerzo a escala nacional. Sin ellas, los esfuerzos locales

WORLD BANK (2009) *Global Development Finance. Charting a Global Recovery. I: Review, Analysis, and Outlook*. Washington, World Bank, 167 pp.

Cada año el Banco Mundial publica un informe titulado *Global Development Finance* que constituye la revisión anual realizada por el Banco acerca de las condiciones financieras globales de la economía mundial. El presente primer volumen del informe 2009 proporciona un análisis de las tendencias fundamentales y de las perspectivas, incluyendo un estudio del papel de la banca internacional en los países en vías de desarrollo.

En un segundo volumen, distinto del presente, se incluyen estadísticas detalladas de deuda externa de 128 países, presentadas de forma estandarizada, así como los datos correspondientes a las distintas grandes regiones y grupos de países por nivel de desarrollo. Aquí sólo comen-

se transforman en experiencias de laboratorio sin un impacto significativo sobre la mayoría de la población pobre.

Echamos de menos en este caso los resúmenes introductorios de cada colaboración.

En resumen, y a juzgar solamente por estas dos obras, el Congreso del 50 aniversario de FLACSO resultó muy fecundo. [JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ]

tamos el primero de los dos volúmenes mencionados.

El texto ha sido preparado por el denominado “International Finance Team” del Grupo de Prospectiva del Banco Mundial (World Bank’s Development Prospects Group – DECPG). Su principal autor ha sido Mansoor Dailami, bajo la dirección de Hans Timmer, aunque –como es habitual en los informes de este tipo de instituciones– el equipo redactor se ha beneficiado de multitud de otros aportes que se mencionan en el correspondiente apartado de “reconocimientos”.

En síntesis, el informe parte de la constatación de que la crisis financiera global de los últimos dos años ha tenido efectos dramáticos sobre los flujos de capital hacia los países menos desarrollados. Dichos flujos se han reducido en proporciones sin precedentes. Las condiciones financieras se han deteriorado rápidamente, sobre todo si se tiene en cuenta su tradicional

dificultad para acceder a los mercados de capital privado, incluso en épocas de bonanza económica

Con esta preocupación como eje de análisis, el Banco analiza y confirma las sombrías perspectivas acerca de la recesión económica mundial del año en curso. A pesar de las respuestas extraordinarias arbitradas por los gobiernos de todo el mundo, de las medidas anunciadas por el G-20 y de las promesas de adopción de nuevas medidas regulatorias del sistema financiero global, las perspectivas son muy sombrías. De cara a una eventual recuperación del crecimiento a largo plazo, se requiere restablecer la confianza y reforzar la coordinación de políticas. En cualquier caso existe una necesidad urgente de mitigar los efectos de la crisis en los países de renta baja.

A la hora de establecer una guía de acción para el futuro, el informe recomienda a los llamados "policy makers" cuatro grandes tareas prioritarias:

- cumplir las promesas del G-20 de restaurar los niveles de crédito y los flujos internacionales de capital;
- responder a las necesidades financieras de los mercados financieros emergentes;
- reafirmar los compromisos previos de la agenda de la ayuda en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

- y, por último, relajar la alta participación de los gobiernos en la propiedad del sistema bancario y restablecer la sostenibilidad fiscal.

La estructura del documento es muy clara. Tras el tradicional resumen ("Overview", pp. 1-6), el primer capítulo se titula "Prospects for the Global Economy" (pp. 7-36), y consiste –como indica su título– en una descripción y previsión de las perspectivas de la economía mundial en el contexto de la crisis global que padecemos. A continuación, el capítulo segundo aborda el tema "Private Capital Flows in a Time of Global Financial Turmoil" (pp. 37-72); contiene un riguroso análisis de la evolución de los flujos de capital privado, especialmente en 2008. El capítulo tercero, titulado "Charting a Course Ahead" (pp. 73- 104) es un intento de prospectiva y un avance de recomendaciones para garantizar la financiación de varios grupos de países, especialmente aquellos en vías de desarrollo. Por último, se incluye un Apéndice (pp. 105-149) que contiene una serie de análisis regionales del tema tratado: Asia Oriental y Pacífico; Europa y Asia Central; Latinoamérica y Caribe; Oriente Medio y África del Norte; Asia del Sur; y África subsahariana.

Las personas interesadas pueden descargar el informe completo en inglés en la página Web del Banco Mundial < [www.worldbank.org/gdf2009](http://www.worldbank.org/gdf2009) > [JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ]

## Economía

TRÍAS DE BES, Fernando (2009) *El hombre que cambió su casa por un tulipán. Qué podemos aprender de la crisis y cómo evitar que vuelva a suceder*, Madrid, Temas de Hoy, 253 pp.

Este libro, no muy extenso, recibió el Premio de Hoy 2009 que concede Ediciones Temas de Hoy. Su autor, Fernando TRIAS DE BES, es profesor de marketing de ESADE, la Facultad de Empresariales de la Universidad Ramon LLul; además de su actividad docente, Trías ha publicado un número elevado de libros: novela, cuentos, narrativa empresarial, etc., siendo importante también su labor como columnista de varios medios de comunicación.

Era de prever que una crisis tan grave como la actual diera lugar a un número incalculable de escritos sobre ella. En este sentido, la obra de Trías es un nuevo título, aunque contiene ciertos aspectos que no aparecen en otros textos. En primer lugar, analiza y describe cinco burbujas que han ocupado un lugar relevante en la historia económica con el objetivo de *identificar los síntomas del síndrome del Necio y comprender los trucos que invitaron a tantas personas, a priori prudentes, a correr riesgos más allá de lo deseado* (pág. 18). Se trata de desvelar el mecanismo común a todas las burbujas, las actitudes que las identifican y las acciones preventivas que las erradican.

En relación con la crisis actual, el autor afirma que se trata de un "crac" finan-

ciero que ha dado lugar a una recesión. Ello aparece en la propia portada, en la que figura la frase *De la burbuja de unos cuantos a la recesión de todos*. Otros autores, a los que nos unimos, defienden que el origen del problema es de carácter real aunque ha ido unido a un conflicto financiero<sup>1</sup>; quizás no se trata de planteamientos totalmente incompatibles, ya que el propio Trías en varios apartados subraya que estamos hablando de una burbuja inmobiliaria; las diferencias son, probablemente, únicamente de matiz.

La originalidad, el interés y la utilidad de la obra se deducen de los párrafos anteriores. Además de los aspectos claramente económicos se insiste también en los puntos de vista psicológicos y sociológicos; de aquí que para el autor sean muy importantes los comportamientos individuales, apuntando los cambios de dichos comportamientos que podrían evitar o minimizar las burbujas. Estamos de acuerdo con este planteamiento, pero pensamos que ello no es suficiente; son precisas ciertas reformas del sistema que reduzcan el riesgo de recensiones o depresiones. El autor defiende el sistema actual, en lo que podríamos coincidir siempre que se realicen reformas que mejoren su funcionamiento y eliminen o minimicen los abusos. Plantear un nuevo sistema puede ser utópico, pero aceptar el actual sin más, tampoco es aceptable. Un par de ejemplos: 1º aprobar que las instituciones se autorregulen es un grave error; 2º no hacer nada para eliminar el carácter anticíclico de las instituciones fi-

<sup>1</sup> Véase nuestro editorial "Claves para comprender la crisis financiera internacional", *Revista de Fomento Social*, 62 (2007), 515-535.

nancieras es otro error (hay que aclarar que el autor no defiende estos errores, pero tampoco los critica).

Dos cuestiones previas:

1. En el escrito se utiliza con mucha frecuencia la palabra "necio"; el autor aclara *Lo de Necio no es un insulto ni una descalificación. La definición de "necio" dejará sorprendido a más de uno. Según el diccionario, un necio es alguien "ignorante de algo que debería saber o podía haber sabido". La necedad no tiene que ver con la estupidez, sino con un exceso de presunción* (pág. 16).
2. Trías no ha escrito para científicos exclusivamente, sino para cualquier persona interesada en el tema; por ello, utiliza un lenguaje muy común, evitando en lo posible los tecnicismos; también incorpora pequeñas anécdotas e historias de la vida cotidiana que reflejan de forma sencilla el desarrollo de las burbujas.

Comentamos a continuación los distintos capítulos de la obra.

El capítulo 1 trata de "La fiebre de los tulipanes" la famosa burbuja especulativa que se desarrolló durante el siglo XVIII. Consistió esencialmente en operaciones de contratos de futuros sobre los bulbos de tulipán que provocaron una "fiebre" especulativa, en la que, por ejemplo, se llegó a firmar un acuerdo para comprar varias docenas de bulbos por 100.000 florines, lo que equivale a un millón de euros actuales. Entre las conclusiones del autor destacamos: *Los pagos diferidos favorecen el aumento de los precios, pues*

*permiten comprar y revender bienes o activos con pequeños desembolsos. La insostenibilidad del precio no se cuestiona. A un mercado especulativo acuden profesionales de otras industrias, que abandonan sus profesiones habituales* (pág. 44).

El capítulo 2 "La burbuja de los Mares del Sur" se refiere a otro fenómeno especulativo de principios del siglo XVIII que se produjo cuando el gobierno inglés, que no tenía recursos para amortizar la deuda pública, decidió canjearla por títulos de la Compañía de los Mares del Sur, sociedad que en teoría debería controlar todo el comercio con América del Sur. Esto generó una "fiebre" especulativa sobre las acciones de la Compañía cuyo precio se multiplicó por diez. La inexistente actividad de la sociedad y otros fenómenos "pinchó" la burbuja provocando el pánico entre los inversores. Algunas "lecciones" de esta crisis son: *La predicción sobre el futuro y expectativas puestas sobre un activo son las que justifican su precio, sin embargo, en las burbujas especulativas esta expectativa no está suficientemente fundamentada* (pág. 65). *Se pagan precios irrazonables por la creencia de que los precios aumentarán de forma indefinida* (pág. 66).

El capítulo 3 "El crac de 1929" analiza la crisis más famosa del pasado siglo. Como es sabido, esta burbuja consistió en la especulación sobre acciones en la bolsa de Nueva York durante los años veinte, que fue posible por un doble mecanismo: la compra de títulos a plazo con fianza y la creación de los "trusts" (es decir, empresas cuyo objeto social era la inversión en bolsa); la "locura" de la especulación se observa en el índice de la bolsa neoyorquina que en cinco años aumentó en un 500%. El final del proceso se produjo

en 1929: caída de la bolsa (en 1932 su índice era igual al de 1800), depresión y crisis de alcance mundial. Una lección de esta burbuja es la siguiente: *Las compras apalancadas consisten en realizar parte de la inversión con dinero prestado, de modo que la aportación de nuestro bolsillo sea mínima. El mecanismo de la palanca fomenta la creación de burbujas* (pág. 82).

El capítulo 4 "Japón, años noventa" estudia la crisis del país asiático, a principios de los años noventa, de la que todavía no se ha recuperado plenamente. Consistió, en esencia, en una expansión monetaria desahogada que se invirtió en el mercado inmobiliario, llevando a una subida imparable de los precios de los inmuebles; cita el autor, por ejemplo, que el valor del palacio imperial japonés era igual al de todo el Estado de California. A partir del año noventa, el mercado inmobiliario se hundió y la bolsa bajó un 63% en dos años. El caso del Japón es interesante porque tiene su origen en los precios de los inmuebles, aunque es algo diferente de las otras burbujas analizadas. Dos lecciones de esta crisis: *La rápida y pronunciada afluencia de masa monetaria por encima de la producción real fomenta burbujas de activos. Cuando la burbuja se ha formado y se desea su desaceleración, ya es demasiado tarde. Una burbuja difícilmente pincha "poco a poco"* (pág. 92).

El capítulo 5 "La crisis <subprime>" se ocupa de la crisis actual cuyo final aún no se ha alcanzado. Su origen es bien conocido: bajos tipos de interés, excesos en las condiciones de las hipotecas (en plazo, coberturas, etc.), titulación de hipotecas "subprime" (basadas en una solvencia muy baja) y calificaciones irreales

de los productos financieros por parte de las agencias de "rating". Los primeros síntomas del problema aparecen en 2007, es decir, los precios de los inmuebles empiezan a descender (esto confirma nuestra opinión de que esta crisis tiene un origen "real" y no financiero), algunas entidades financieras quebraron o tuvieron que ser rescatadas, problemas de solvencia y liquidez del sistema financiero y recesión de ámbito mundial. Dos casos concretos, pero muy "sonoros", fueron la quiebra de Lehman Brothers y la estafa de Madoff; en relación con este último, es curioso que todos los comentaristas incluido el autor olvidan que en España tenemos un ejemplo reciente de una pirámide Ponzi: el caso SOFICO, pero como afirma Trías al final de la obra: *Por desgracia, la gente siempre olvida* (pág. 251). De nuevo, una lección de una crisis especulativa: *Cuando la burbuja se ha hecho demasiado grande y no se quiere asumir su pérdida, lo habitual es refinanciarla. Se trata de postergar lo inevitable, agravando en realidad el problema* (pág. 106).

La segunda parte de la obra "El síndrome del necio y su propagación" recoge las conclusiones que se derivan de las burbujas analizadas.

El capítulo 6 "Los 10 síntomas de la enfermedad de la codicia" comienza recordando los dos factores que pueden generar una burbuja: época de prosperidad previa y política monetaria expansiva. Después recoge las características del síndrome del necio.

1. exceso de confianza: *Cuando se trata de nuestros ahorros e inversiones debemos estar permanentemente alerta porque hay demasiados lobos ace-*

chando, aunque no los veamos porque van disfrazados de oveja (pág. 120).

2. engaño consentido o autoengaño: *Esta duración inusitada de las burbujas contribuye a disminuir el número de noticias, comentarios o artículos que las denuncian, El segundo motivo que minimiza las voces contra las burbujas resulta de las amenazas, insulto y desdén que reciben sus denunciantes* (pág. 132).
3. y 4. envidia del dinero ajeno y gula de dinero. Hace referencia a un estudio sobre emprendedores en el que se determinó que una de las variables más discriminantes era "el sueldo del cuñado" (ver pág. 134)
5. lógica irracional: *En el caso de Internet, aparecían fabulosas predicciones de cómo el comercio llamado "off-line" (fuera de Internet) pasaría progresivamente a ser "on-line"* (pág. 144).
6. confusión entre valor y precio: *Si uno no quiere pagar un precio excesivo o quiere comprobar si está a punto de meterse en una burbuja, que calcule el Período para Estar reconciliado con su suegro (PER)* (pág. 158).
7. no reconocer que no se sabe: *Muchos profesionales del sector financiero no entendían los productos financieros derivados de las hipotecas "subprime"* (pág. 161).
8. toma excesivo de riesgo: *Pero lo rematadamente endiablado es que la garantía que suele aceptarse en los fenómenos especulativos acostumbra*

*a ser ¡el propio bien con el que se especula!* (pág. 163).

9. creencia en la demanda infinita.

10. la tardanza en asumir la pérdida.

El capítulo 7 "De la especulación financiera a la recesión económica" explica la propagación del síndrome. Mediante una divertida historia de una cooperativa de canguros de Washington, clasifica las burbujas, de menor a mayor gravedad, en cinco grados. El grado 5, la más grave, se presenta cuando el objeto de la especulación es un bien cuya producción tiene efectos importantes sobre la actividad real (bienes inmobiliarios, por ejemplo): *Adicionalmente, este modelo servirá para que cualquiera pueda calibrar, si en lo sucesivo se ve inmerso en una burbuja, si las consecuencias del síndrome del Necio se van a restringir a quienes lo contraen o tienen probabilidades de expandirse a otras personas, sectores ...*(pág. 207). No hace falta decir que la crisis actual y en concreto el caso español responde a este modelo.

El capítulo 8 "Cinco grandes preguntas" se refiere al futuro, planteando varias preguntas:

—¿Adónde ha ido a parar el dinero de la especulación? Indica que las caídas de valor de los bienes tienen en gran parte un carácter teórico, si bien se produce una concentración de la liquidez en ciertas personas.

—¿Qué supondrá la crisis mientras no se solvente?

—¿Cuánto durará la crisis? El autor no lle-

ga a realizar una previsión muy precisa. Sugiere que la crisis inmobiliaria durará un mínimo de cuatro-cinco años y que la desaceleración del crecimiento del PIB se extenderá a un período superior a dos años.

—¿Dónde están las responsabilidades y qué hemos aprendido? Apunta los siguientes responsables: bancos centrales, bancos de inversión, agencias de "rating", agencias de tasación de inmuebles, bancos comerciales, reguladores, dirigentes, medios de comunicación, compradores e inversores. Aunque establece estos responsables no llega a culparlos plenamente; creemos que, quizás, la opinión del autor es demasiado benévola. Por ejemplo, la valoración de la actuación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores es bastante favorable; por el contrario, afirma que la regulación del Banco de España estuvo mal hecha, no reconociendo, por otra parte, que la decisión del banco central español de establecer unas reservas anticíclicas evitaron quebrantos graves de

MAUDOS VILLARROYA, J. (director), FERNÁNDEZ DE GUEVARA RODOSELOVICS, J. (investigador) (2008) *El sector bancario español en el contexto internacional. Evolución reciente y retos futuros*, Bilbao, Fundación BBVA, 370 pp.

Los autores de este libro son profesores de la Universidad de Valencia e investigadores del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE); el equipo técnico ha estado formado por Laura HER-

las instituciones financieras; política que ha sido alabada por muchas entidades internacionales. Al final del capítulo propone una labor educativa que forme a la infancia en la idea de que la riqueza es el resultado del trabajo diario y no de la especulación (véase pág. 247).

En el epílogo "la próxima burbuja", Trías subraya que no sabe cuando se producirá la próxima burbuja, pero que sus características coincidirán con las observadas en estos cinco casos. Algunas de sus últimas frases son: *Pasarán los años. Unas generaciones sustituirán a otras. Las ciudades cambiarán de aspecto. El viento se lo llevará todo. Poco a poco, la gente olvidará* (pág. 251).

En resumen, una obra bastante diferente de los textos académicos habituales, cuyo principal valor es su objetivo de conocer el pasado para evitar burbujas futuras. Esperemos que Trías de Bes haya conseguido su propósito, al menos a un nivel individual. [JULIO RUEDA DOTOR]

NÁNDEZ LAHIGUERA, miembro del IVIE y de la Universidad Pompeu Fabra y por Julia TESCHENDORFF COOPER, también miembro del IVIE.

Este original es el resultado de un programa de investigación patrocinado por la Fundación BBVA y por el IVIE. Son muy numerosos los proyectos de investigación promovidos por estas entidades que han contado principalmente con los profesores de la Universidad de Valen-

cia; los trabajos han dado lugar a un número elevado de publicaciones que han enriquecido la bibliografía española en el campo de la economía aplicada. Es una lástima que la difusión de estos libros no sea tan amplia como merecen sus contenidos, si bien en los últimos años se van dando a conocer en los medios especializados.

Como se indica en la "Introducción" *Este estudio analiza la evolución reciente del sector bancario español en el contexto europeo, así como los retos futuros a los que se enfrenta como consecuencia de los desafíos derivados de la creciente internacionalización de los mercados financieros, la rivalidad competitiva y el avance imparable de las nuevas tecnologías* (pág. 15).

El texto se ha publicado en 2008 utilizando datos del periodo 1995 a 2006; como la crisis financiera se inició en 2007 el análisis no se detiene en los problemas actuales (hay únicamente algunas alusiones a los mismos); no se trata por tanto de un estudio más de la coyuntura financiera sino una investigación de carácter estructural. Este enfoque le da un especial interés, siempre que nos busquemos una nueva interpretación de la situación de los mercados financieros en los momentos más recientes.

Veamos ahora su contenido, brevemente.

El capítulo 1 "El desarrollo y la estructura financieros de la economía española: la

importancia del sector bancario" analiza el grado de desarrollo financiero de la Unión Europea (UE).<sup>2</sup>

En primer lugar, relaciona la renta "per capita" con el desarrollo financiero, medido por la suma del crédito bancario y la capitalización bursátil; se obtiene la conclusión de que los países con un mayor nivel de renta tienen un desarrollo financiero más amplio; desde nuestro punto de vista, el concepto de desarrollo financiero que utiliza es algo reduccionista ya que prescinde de otras fuentes financieras, tales como las emisiones de renta fija.

En segundo lugar, estudia la posición financiera de los distintos agentes económicos. Evidentemente, la posición financiera tiene "algo que ver" con el tema del capítulo, pero no forma parte exactamente de su contenido específico, provocando una cierta heterogeneidad de los temas tratados. Los datos del apartado muestran que mientras que la UE tuvo capacidad de financiación durante el periodo 1995-2005, la economía española tuvo necesidad de financiación en casi todo el periodo; por agentes, las empresas no financieras y los hogares españoles son los causantes de esta necesidad de financiación. En cuanto a la posición financiera (activos menos pasivos) de la UE estuvo muy próxima a cero, mientras que la economía española presentaba una posición muy negativa al final del periodo que procedía de las administraciones públicas y de las sociedades no financieras, puesto que los hogares tuvieron un saldo positivo

que sin embargo ha ido decreciendo durante los últimos años.

Otro apartado, se detiene en la configuración del sistema financiero. Se observa que en la UE la intermediación financiera supera a la financiación a través de los mercados, medida por la capitalización bursátil y la deuda de renta fija (la cuál si se ha tenido en cuenta en este apartado); por otra parte, es notable la diversidad que presenta este aspecto entre los distintos países miembros. Los datos de la economía española muestran un menor grado de intermediación, aunque se producen cambios recientes en sentidos opuestos; esta conclusión contrasta con la opinión muy extendida de que la economía española tiene un elevado grado de intermediación. Se alude también al proceso de desintermediación financiera en la UE (en este caso se trata de la UE-15) y en España. Después de este análisis se vuelve a la consideración de los distintos agentes (lo que produce un cierto desorden del contenido del apartado), subrayando su forma de financiación; los resultados son los esperados: las administraciones públicas se financian con emisiones de valores de renta fija, las sociedades no financieras con emisiones de valores de renta fija y variable y los hogares con préstamos; por tanto, se observa que la desintermediación se produce a través de los dos primeros agentes.

El último apartado estudia el peso del sector bancario en las respectivas economías. Queda patente que el sector bancario español tiene un peso, en porcentaje del PIB, inferior al de la UE. Desde un punto de vista conceptual, nos sorprende que en este apartado se confundan las instituciones de crédito con el sector bancario.

El capítulo 2 "La banca española en el contexto europeo" tiene como objetivo el análisis de la posición de la banca española en relación con los sectores bancarios europeos.

En un primer apartado se expone la estructura de los sectores bancarios europeos: número de entidades, fusiones, sucursales, etc. En relación al sector bancario español, se observa que los bancos tienen un mayor tamaño que la media europea, además presentan una elevada densidad de red y un volumen de actividad por empleado reducido. De nuevo, observamos una confusión entre el concepto de instituciones de crédito y el de bancos.

En otro apartado, se recoge la estructura del balance de la banca española y de la europea. En cuanto a la española, se observa en el activo que las inversiones corresponden en su mayor parte a los préstamos, mientras que en el pasivo destacan sobre todo los depósitos; los autores no se refieren de forma clara al aumento del recurso a los mercados exteriores por parte de la banca española durante los últimos años.

En el apartado siguiente se estudian aspectos relacionados con la especialización de las instituciones financieras monetarias (la falta de precisión terminológica nos impide determinar si se refiere al sector bancario únicamente). Algunas de las conclusiones obtenidas por los autores son: en el caso de España, destaca la elevada especialización en préstamos al sector privado residente; los préstamos a la economías domésticas van destinados en su mayor a la compra de viviendas, préstamos cuyas tasas de interés tienen, en mayor proporción que en la UE, el

<sup>2</sup> Los datos utilizados se refieren a cada uno de los países de la UE; aparecen también las cifras globales de la Eurozona, de la UE de los quince países que la formaban antes de la penúltima ampliación (UE-15) y de la Unión Europea de los 25 países miembros antes de la incorporación de Bulgaria y Rumanía (UE-25).

carácter de tipos variables; en el pasivo, los depósitos proceden sobre todo de las economías domésticas, pero su porcentaje ha decrecido en los últimos años; decrecimiento compensado por los depósitos de las "instituciones financieras no monetarias", lo que es un signo del proceso de desintermediación.

En un nuevo apartado, bastante técnico, se estudia la eficiencia de la banca mediante la ratio de eficiencia operativa y también a partir de la "aproximación frontera", llegando a la conclusión de que la eficiencia del sector bancario español es algo superior a la europea.

Los márgenes son descritos en otro apartado: el de intermediación y el ordinario son superiores en la banca española que en la de la UE; el de intermediación se redujo durante los últimos años, decrecimiento más intenso en la española; también en el margen ordinario y en el de explotación aparecen comportamientos equivalentes.

En el apartado dedicado a la rentabilidad aparece un nivel más elevado en la banca española que sin embargo apenas crece en los últimos años, en contraste con un crecimiento, aunque modesto, de la rentabilidad de la europea.

El último apartado muestra que la solvencia de la banca española es inferior a la de la UE, si bien se sitúa por encima del mínimo obligatorio. En relación a la morosidad, la situación era bastante positiva, si bien, como indican los autores, desde 2007, la morosidad ha aumentado drásticamente; fenómeno en el que no se detienen, ya que queda fuera del periodo de análisis.

El capítulo 3 "La posición de la banca española ante los retos de la internacionalización, la competencia y las nuevas tecnologías" tiene por objeto el estudio de la posición de la banca española en el contexto del mercado único europeo y en el de la globalización de los mercados financieros internacionales.

En un primer apartado, se investiga el grado de apertura de la banca europea y de la española, obteniéndose dos conclusiones: el crecimiento de la actividad externa ha sido muy intenso en ambos conjuntos durante el periodo estudiado; en relación a los activos recibidos del exterior la banca española se sitúa por encima de la media europea, mientras que el porcentaje de activos de la banca española en el resto del mundo es inferior a la media comunitaria.

Otro apartado nos muestra que las fuentes de financiación externas de la banca española proceden en gran parte de la UE y que además incrementan su importancia durante el periodo 1999-2006; la inversión de los países comunitarios es menos relevante pero también aumenta durante estos años; por otra parte, dentro del espacio europeo destaca la actividad financiera con el Reino Unido.

Sobre la presencia de la banca extranjera en España, se indica que tanto las sucursales como las filiales de las instituciones de crédito extranjeras en España representan un porcentaje inferior al de la UE, siendo, por otra parte, muy baja la presencia de instituciones de países extracomunitarios. También se estudia la presencia de los bancos y cajas de ahorros españoles en el exterior en términos de oficinas de representación, sucursales y filiales; los datos

muestran que esta presencia es muy amplia y tiene un crecimiento muy notable, que sin duda habrá ganado en importancia en los años posteriores a 2006. De nuevo, un problema terminológico: consideran que las entidades de depósito comprenden los bancos y las cajas de ahorro, olvidando que las cooperativas de crédito son también instituciones de depósito aunque tengan una menor importancia.

En un apartado posterior, se analiza la competencia bancaria. En este sentido, se utiliza el índice de Lerner para determinar el poder de mercado de la banca, concluyendo que éste ha aumentado en la UE y también en España, aunque en menor proporción. Asimismo, se aplica el estadístico H de Panzar y Rosse para medir la competencia; la conclusión más importante es que los sectores bancarios europeos tienen una estructura de economía de competencia monopolística. En otro punto, se detienen en la competencia en relación con seis productos bancarios, subrayando que las diferencias entre los intereses aplicados por los distintos países comunitarios han aumentado, retrocediendo, por tanto, el proceso de integración monetaria; otra conclusión es que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios han experimentado una reducción importante, aunque manteniendo las diferencias entre países. En otro subapartado, se consideran las barreras a la competencia: regulación bancaria, libertad económica, banca pública, etc.; en general, estas barreras no son excesivamente elevadas aunque las diferencias entre países son considerables; en este sentido, la situación española no difiere respecto al conjunto comunitario.

En un último apartado, se detienen en la incorporación a la banca de las nuevas

tecnologías; en concreto: informatización de procesos, número de cajeros automáticos, tarjetas de crédito o débito y banca por "internet"; en todos estos aspectos, salvo en el último de ellos, la banca española presenta una situación más desarrollada que la de la UE en su conjunto. También se observa que existen diferencias importantes entre los distintos países comunitarios en lo que se refiere a la importancia de estas tecnologías.

En el capítulo 4 "Conclusiones" se recogen las principales aportaciones de los capítulos 1 a 3 que hemos resumido en los anteriores párrafos. Tiene un interesante apartado final en el que indican las fortalezas del sector bancario español: fuerte crecimiento, apertura e internacionalización, mejoras de productividad, contención de costes, elevada eficiencia operativa, reducida morosidad, elevada solvencia, elevado nivel de provisiones y alta rentabilidad; recogiendo asimismo sus debilidades: dependencia de las actividades inmobiliarias, aumento de la morosidad, fuentes de financiación más caras, red creciente y costosa, uso limitado de los recursos TIC, mayores necesidades de recursos propios y rentas monopolísticas.

Son relevantes los siguientes párrafos finales: *en el actual contexto de turbulencias financieras tras las crisis de las "subprime" en Estados Unidos del verano de 2007, la banca española se sitúa en una buena posición de partida en términos de solvencia, eficiencia y rentabilidad* (pág. 287) *y el actual clima de incertidumbre que afecta a los mercados financieros, la quiebra de algunos de los principales bancos de inversión de Estados Unidos, la capitalización pública de bancos en diversos países, las intervenciones masivas y coordinadas*

de los Bancos Centrales, la ralentización en el ritmo de crecimiento económico y la desaceleración del mercado inmobiliario, justifican la conveniencia de no sobrevalorar la solidez y fortaleza de la banca española... (pp. 287 y 288).

Al final incluye cuatro apéndices, la habitual bibliografía y varios índices temáticos.

Unos comentarios finales:

- Pensamos que los autores han pretendido realizar un estudio de tipo estructural, si bien en algunos puntos se refieren a la evolución de la banca a lo largo del periodo, lo que nos llevaría hacia un trabajo de carácter histórico; todo ello puede complicar el análisis y reflejarse en ciertos aspectos gramaticales; creemos que estas dificultades han sido bien resueltas en el texto.
- La información europea unos veces se refiere a la UE-15 y otras a la UE-25;

### *Economía social*

ALONSO GONZÁLEZ, P., CANTARERO PRIETO, D., NÚÑEZ VELÁZQUEZ, J.J., PASCUAL SÁEZ, M. (2009), *Ensayos sobre Economía, Discapacidad y Empleo*, Madrid, Delta.

La situación desfavorable de las personas con discapacidad y su entorno familiar ha sido una cuestión tradicionalmente poco tratada por el ámbito de la Ciencia Económica. Pareciera, pues, que discipli-

ello está determinado por el contenido de la información disponible.

- Como ya se ha indicado, hay ciertos problemas terminológicos que deberían ser corregidos en ediciones posteriores.
- Hay un cierto abuso de siglas no definidas. El título del capítulo 1 no se ajusta exactamente a su contenido. Algunos cuadros están colocados en páginas que no corresponden a la información recogida en ellos.
- Los aspectos formales están muy cuidados; siendo de alabar el haber utilizado papel reciclado.

Estos comentarios críticos no quitan valor a un trabajo exhaustivo, resultado de una investigación amplia, que abarca todos los aspectos del tema tratado, para lo que han utilizado métodos adecuados. Una buena monografía, por tanto. [ADOLFO RODERO FRANGANILLO]

nas como la Psicología, la Sociología o el Trabajo Social (entre otras) tenían la competencia exclusiva de preocuparse por el nivel de bienestar y la calidad de vida de este colectivo. No obstante, detrás de todos los elementos que condicionan la satisfacción de las necesidades de estas personas parece existir un factor económico, por lo que se hace latente la necesidad de una aproximación desde el análisis

económico que trate de optimizar la asignación de recursos, en orden a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad. Especialmente problemática se antoja la situación laboral del colectivo, cuantitativa y cualitativamente mucho peor que la de las personas sin discapacidad, menos favorable en términos de empleo y con una tendencia a la inactividad mayor.

De esta forma, en este libro, que nace a raíz de un convenio de colaboración firmado entre la Asociación de Economía Aplicada ASEPELT y la Fundación ONCE, se trata de dar respuesta a la necesidad de un análisis desde una perspectiva económica a los problemas detectados en las personas con discapacidad, especialmente enfocado hacia la resolución de cuestiones relacionadas con el ámbito del empleo del colectivo. Los materiales recogidos en esta obra proceden de diversas investigaciones presentadas en el Seminario Internacional sobre Economía, Discapacidad y Empleo, que tuvo lugar en la sede de la Fundación ONCE (enmarcado en el convenio de colaboración antes mencionado) el 16 de Noviembre de 2007, y que fueron discutidos y enriquecidos en debates posteriores.

Estructurado en doce capítulos, precedidos por un prólogo y una introducción, cada capítulo trata desde una perspectiva propia un determinado aspecto con cierto impacto económico sobre el colectivo. Los capítulos (realizados por investigadores especialistas, con una reputada trayectoria en el tema que desarrollan) se encuentran agrupados en tres grandes partes, referidas al Mercado Laboral, las Condiciones de Vida y las Políticas Aplicadas.

En el primer capítulo, integrado en la parte correspondiente al Mercado Laboral, el profesor García Lizana (Universidad de Málaga) y el Sr. Cazallas (ONCE) recogen las principales teorías económicas que explican los factores que influyen en la participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad, con la intención de proporcionar un marco teórico adecuado para el análisis y diseño de políticas económicas. El resto de trabajos que completan la primera parte de la obra tratan diversas cuestiones empíricas del mercado de trabajo. De esta forma, los profesores Albarrán (Universidad Carlos III de Madrid), Alonso (Universidad de Alcalá) y Fajardo (Universidad de Extremadura) analizan las razones de la menor integración del colectivo a través del estudio de las estadísticas relacionadas con la participación en el mercado laboral de estas personas en nuestro país. Los profesores Pascual y Cantarero (Universidad de Cantabria), por su parte, analizan las causas que explicarían el menor nivel salarial de las personas con discapacidad en el marco de la Unión Europea. En el capítulo 4, los profesores Sciulli (Universidad de Pescara), Gómez y Cabral (ambos de la Universidad de las Azores) analizan los factores que la discapacidad tiene sobre la duración del desempleo, para el caso de la economía portuguesa. El último capítulo de esta primera parte es un trabajo de los profesores Le Clainche (Centre d'Études de l'Emploi) y Demuijnck (Université Catholique de Lille) en el que se profundiza en los factores que dificultan el acceso al mercado laboral por parte de las personas con discapacidad, prestando especial atención al nivel de educación (y a los factores que pueden llevar a estas personas a invertir menos en su formación).

La segunda parte de la obra, dedicada al análisis de las Condiciones de Vida, comienza con un estudio de los profesores Domínguez y Núñez (ambos de la Universidad de Alcalá) en el que se considera la posibilidad de exclusión social de las personas con discapacidad por motivos de índole económico, construyéndose un indicador global del grado de exclusión social a partir de otros indicadores cualitativos. El siguiente capítulo (que es el séptimo de la obra), elaborado por la profesora Cañal (Universidad de Oviedo) analiza, para el caso particular del municipio de Gijón, el desajuste espacial que tiene lugar entre la situación de las personas con movilidad reducida y las características de la oferta de transporte, proponiéndose como solución la utilización de la tecnología GIS ("Geographical Information System"). El último capítulo de esta segunda parte, que comparte con el anterior su relación con las nuevas tecnologías, es un trabajo de las profesoras Vicente y López (Universidad de Oviedo) en el que se lleva a cabo un estudio etiológico de la existencia de la brecha digital para las personas con discapacidad, en el marco de diversos países de la Unión Europea.

Por último, en la tercera parte (Políticas Aplicadas), el profesor Benítez-Silva (State University of New York) comienza realizando una exposición del sistema estadounidense de atención a las personas con discapacidad, prestando especial atención a diversos aspectos que han conducido a una menor participación de éstas en el mercado de trabajo. Por su parte, los profesores Campolieti, Gunderson y Gómez (University of Toronto y London School of Economics) ponen de relieve la experiencia canadiense, argumentando

que una buena política de empleo para un colectivo tan heterogéneo como el que nos ocupa debe tener en cuenta las diferentes situaciones personales. A continuación, los profesores Vargas, Bayot y Mondéjar (Universidad de Castilla-La Mancha) exponen el problema de la falta de información que existe en relación a los temas analizados, presentando los resultados obtenidos en Castilla-La Mancha de un cuestionario elaborado por los autores en relación a la situación de las mujeres discapacitadas. Finalmente, el último capítulo del libro, llevado a cabo por los profesores Gómez, Peláez, González y García (Universidad de Valladolid) analiza la posible creación de empleo que la Ley de Dependencia (que comenzó a aplicarse en nuestro país en 2007) puede producir en la región de Castilla y León.

Repleto de datos útiles, investigaciones del más alto nivel llevadas a cabo por autores de reconocido prestigio internacional en sus respectivas áreas de conocimiento y con una clara voluntad práctica, orientada a guiar la acción política para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, el libro nos presenta una recopilación de diferentes asuntos económicos relacionados con la discapacidad, desde ópticas muy distintas, aunque complementarias entre sí. El resultado global es una mejor comprensión, desde una aproximación basada en el análisis económico, de la situación social y económica de este grupo de personas, tan necesitadas de conseguir una equiparación plena con el resto de la sociedad que les permita alcanzar un desarrollo personal completo. Especialmente interesante para todos aquellos investigadores atraídos por los asuntos económicos relacionados con la discapacidad, la obra no sólo es

recomendable por la alta calidad de los trabajos científicos que los editores recopilan; como antes se dijo, la innegable intención de servir para la orientación de

GONZÁLEZ, Felipe (ed.) (2009), *Retos ante la crisis. Iberoamérica 2020*, Madrid, Siglo XXI y Fundación Carolina, 407pp.

La publicación de este libro se enmarca en las actividades de la Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas, de la que forma parte la Fundación Carolina.

Sólo una personalidad como Felipe González podía permitirse el lujo de convocar a la nómina de 30 personas muy relevantes del ámbito iberoamericano, la gran mayoría latinoamericanas. Sólo la lista de los colaboradores da idea de su capacidad de convocatoria.

El libro, con una Introducción de Felipe González titulada "América Latina: la crisis y el futuro", se estructura en torno a siete capítulos. En el primero, "Riesgos y oportunidades en un mundo globalizado" escriben los ex Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, Julio María Sanguinetti y Ernesto Zedillo, junto al escritor mexicano Carlos Fuentes. En el segundo, "Crecimiento, empleo y redistribución del ingreso" participan Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea, José Antonio Ocampo, José Juan Ruiz y Carlos Solchaga. En el tercero, "Energía y Calentamiento Global", escriben, además de la Presidenta argentina, Alfredo Elías Ayub,

la práctica política convierte a este libro en una referencia fundamental en su campo de conocimiento. [MARCO ANTONIO CRUZ MORATO]

Luciano Coutinho, Joao Carlos Ferraz, Francisco Eduardo Pires de Souza y Dilma Rousseff. En el cuarto capítulo, "Cohesión social y desarrollo", aportan sus artículos, junto con los Presidentes de Chile y Brasil, Rebeca Grynspan (PNUD), Luis Alberto Moreno (BID) y Josefina Vázquez Mota (México). En el quinto, "Efecto de los flujos migratorios", junto con los Presidentes de Ecuador y Perú, escribe el ex canciller mexicano Jorge Castañeda. En el sexto, "Amenazas a la seguridad", participan Belisario Betancour, Narcís Serra y Juan Manuel Santos Calderón. Y, el séptimo y último, "Reformas Institucionales: calidad de la democracia", se cierra con los artículos de Héctor Aguilar Camín, Soledad Alvear Valenzuela, Natalio R. Botana, Beatriz Paredes y Arturo Valenzuela.

Si bien puede ser cierto lo que afirma Felipe González en su prólogo (breve y, a nuestro juicio, poco trabajado), *los nombres que firman estos trabajos permiten asegurar lo mejor de la combinación que da lugar una gran experiencia política y altas dosis de capacidad técnica e intelectual*. Es posible. Pero habría que aplicar aquí el viejo adagio: "lo que se gana en extensión, se pierde en profundidad". Los capítulos son muy desiguales, en extensión y en calidad del análisis y de las propuestas. En general tienen el tono del ensayo periodístico un poco largo; como detalle significativo, sólo 5 de los 30 ca-

pítulos aportan bibliografía final; los mencionamos porque, sin duda, destacan por su mayor rigor: Zedillo, Coutinho y otros, Grynspan, Machinea y Valenzuela. Por último, la autocrítica es escasa por parte de aquellos que desempeñan o han desempeñado cargos de gobierno; más bien domina el tono del autocontentamiento.

Algunos artículos son muy flojos, como por ejemplo, el de Beatriz Paredes; no entendemos como se publicó. Sin embargo, nos atrevemos a destacar algunos: el de José Juan Ruiz (análisis de los flujos financieros, optimista, profundo y escrito con mucha chispa); el de Carlos Solchaga (sobre el necesario pacto fiscal –un tema recurrente– claro y al grano); el de Jorge Castañeda (sobre migraciones, apasionadamente anti UE y anti USA, y poco autocrítico); el de Héctor Aguilar (sobre los problemas identitarios, brillante, sugerente, políticamente incorrecto), el de Rebeca Grynspan (interesante); también nos llamó la atención la solidez del trabajo de Zedillo.

Algunos detalles. El capítulo de Coutinho y otros está fuera de sitio. Es una monografía sobre la situación económica de Brasil que no tiene nada que hacer dentro del capítulo “Energía y calentamiento global”. Hay una notable heterogeneidad en géneros literarios, y hasta en la manera de dividir la materia por subtítulos. Existen muchas repeticiones, probablemente inevitables, y algunas significativas.

Es cierto que la obra permite detectar una serie de consensos en relación a los desafíos de futuro del continente. Aunque hacer una síntesis de tan variados temas era imposible, en su prólogo, Felipe González resume acertadamente los desafíos de futuro sobre los que existe un acuer-

do básico: a) un modelo de crecimiento, generador de empleo y distribuidor del ingreso (aunque olvida mencionar el necesario pacto fiscal y social que varios autores subrayan con énfasis); b) la apuesta por el desarrollo de las infraestructuras; c) la prioridad a la educación, la formación, el aprendizaje y la salud; y d) la necesaria mejora del funcionamiento del Estado y de las Administraciones públicas.

Hay en prácticamente todos los artículos un acuerdo acerca de que América Latina está hoy en mejor situación que hace 10 años para afrontar los retos de futuro. Ojalá sea verdad. Una lista de convergencias, según nuestro criterio:

- a) la ausencia total de estridencias, extremismos o radicalismos; hay pocas ideas atrevidas y sí muchos lugares comunes y buenos deseos moderados; estamos ante una serie de autores de tendencia centrista, sea con predominancia de la corriente socialdemócrata;
- b) por eso, se considera básicamente inevitable el modelo económico dominante;
- c) las democracias han mejorado mucho, pero queda aún mucho camino por recorrer;
- d) la relativamente buena posición de AL para enfrentarse a la crisis actual;
- e) la necesidad de la cohesión;
- f) la cohesión social, basada en una reforma y pacto fiscal profundos, es condición del crecimiento y no sólo efecto del mismo;

- g) la inevitabilidad de las buenas relaciones con Estados Unidos (*ellos solos no pueden; sin ellos no podemos*);
- h) la necesidad de la cohesión, de mejorar las condiciones de vida de las mayorías (como dice Carlos Fuentes con mucha gracia: *Viva la democracia. ¿Y a qué hora comemos?*);
- i) el retorno del Estado *de la mano del mercado*, en palabras de Felipe González;

- j) la necesidad de superar el complejo identitario anti-hispano (dejando de gritar, como dice con gracia Héctor Aguilar, *¡mueran nuestros bisabuelos!*).

En resumen, no estamos ante un libro extraordinario, pero sí que resulta muy ilustrativa su lectura acerca de cuáles son las tendencias actuales del pensamiento político-social dominante en Latinoamérica. [JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ]

## Educación y Psicología

PULIDO SAN ROMÁN, Antonio (2009) *El futuro de la Universidad. Un tema para debate dentro y fuera de las universidades*, Madrid, Delta Publicaciones, 298 pp.

Antonio PULIDO, autor de este libro, es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid y director del Instituto Universitario de Investigación Lawrence R. Klein. Asimismo, ha participado en distintas instituciones, tales como la ANECA y en numerosos proyectos de investigación.

El objetivo de esta obra queda claro en la siguiente frase del propio autor: *Su intención es hacer reflexionar a políticos, empresarios, líderes sindicales o de instituciones no lucrativas, intelectuales y ciudadanos en general, sobre la universidad del presente y, sobre todo, de la que necesitamos para abordar, con ilusión, un futuro más o menos inmediato* (pág. 6).

Su contenido queda distribuido en las cuatro partes que comentaremos a continuación. En cada uno de los capítulos, el autor va analizando los distintos temas y en varios de ellos recoge las entrevistas mantenidas con importantes figuras del mundo universitario o de la empresa, en concreto: dos Premios Nobel (Richard Ernst y Lawrence Klein), tres rectores (Gregorio Peces-Barba, Angel Gabilondo y Juan Vazquez), dos empresarios (Eduardo Montes y Juan Rodríguez-Inciarte) y tres expertos (Francisco Marcellán, José-Ginés Mora y Emilio Fontela); este último falleció durante la elaboración del texto, por lo que, a modo de homenaje, recoge en una “entrevista”, que no llego a realizarse, las opiniones de Fontela a partir de sus escritos.

La parte I “Introducción” tiene un solo capítulo, titulado “La Universidad, terreno resbaladizo” que está dedicado a la

Declaración de Bolonia. El autor está a favor del proceso como se deduce de la siguiente frase: *Personalmente, estoy mucho más cercano a los defensores del proceso de cambio que se encierra dentro de la denominación genérica de "Bolonia"* (pág. 22), pero al mismo tiempo subraya los aspectos discutibles o mejorables de la propuesta, en concreto:

- Relación de la Universidad con la empresa. Plantea que la Universidad no debe moverse exclusivamente por las demandas de formación de las empresas aunque debe tenerlas en cuenta; pone un especial énfasis en no aplicar la palabra "mercado" a la Universidad.
- Las humanidades. En este campo, recuerda que las universidades no pueden renunciar a aquellas áreas (o titulaciones) relacionadas con la cultura o los valores, es decir con las humanidades.
- La competencia. Aunque el término de competencia pueda ser discutible, el autor defiende lo que llama la "cooperencia", en el sentido de *cooperación con otras instituciones, más competir para hacerlo tan bien o mejor que los demás* (pág. 28).

Cada una de las otras tres partes del libro tienen un contenido tan amplio y tratan temas tan diversos que resulta imposible resumirlas en una reseña: Nos limitaremos, por tanto, a recoger alguna de las ideas que aparecen en sus diferentes capítulos.

La segunda parte "El papel crucial de las universidades" tiene por objeto revisar su misión en la nueva sociedad del siglo XXI

*destacar el papel crucial de las universidades cara al futuro y la conveniencia (mejor, la exigencia) de revisar su misión en la nueva sociedad del siglo XXI* (pág. 6).

El capítulo 2 "Breve referencia histórica para no iniciados" recuerda la firma en Bolonia en 1988 de la "Magna Charta Universitatum", en la que se insistía en los valores humanistas, la relación entre las universidades europeas, la autonomía universitaria, la enseñanza y la investigación y la cooperación como tareas universitarias.

El capítulo 3 "Algunos datos a tener en cuenta" destaca la satisfactoria proporción de estudiantes universitarios en España y también los aspectos negativos de la universidad española, es decir lo relacionado con la formación continua, la movilidad internacional y el gasto público en educación superior (ver pág. 43).

El capítulo 4 "La misión de las universidades" contrapone dos posturas en relación con la adaptación universitaria al cambio: los "tecno-utópicos" que mantienen *que si no hay un cambio profundo en un plazo de treinta años los mayores campus universitarios serán sólo reliquias* (pág. 50) y los "conservadores culturales" que afirman que *hay que limpiar la educación superior de personas que confunden perseguir la verdad con buscar el beneficio* (pág. 50).

El capítulo 5 "La puesta por la Universidad" recoge las propuestas del "Forum on University-based Research" sobre el reforzamiento del liderazgo y una organización basada en: un consejo de gobierno, un fuerte cuerpo ejecutivo y un cuerpo externo de control y apoyo a la calidad.

En el capítulo 6 "La opinión de dos Premios Nobel", Richard Ernst subraya que se debe preservar la gran tradición humanística y social europea, mientras que para Lawrence Klein las universidades europeas pueden aprovechar la experiencia de las norteamericanas.

El capítulo 7 se titula "La opinión de dos Rectores". Gregorio Peces-Barba piensa que la financiación de las universidades públicas corresponde en su totalidad al Estado y a las Comunidades Autónomas. Angel Gabilondo, en relación con su afirmación *hay que devolver a la sociedad los esfuerzos que ésta hace por la Universidad* (pág. 95), insiste en la necesidad de un cambio cultural que dé a las universidades el papel que deben tener en la sociedad del conocimiento.

La parte III "Estrategias universitarias de futuro" se centra ya en las estrategias universitarias de futuro, evaluando motores de cambio, tendencias, posibles escenarios alternativos y planes de actuación, con una imprescindible visión global y, principalmente, de integración en los marcos de europeos de educación e investigación (pág. 6).

El capítulo 8 "Razones y motores del cambio" alude a la existencia de un proceso de mercantilización de la universidad a causa de una "embestida" de la globalización neoliberal, aunque se reconoce la necesidad de reformar la universidad tradicional. Otra frase interesante sobre la investigación es: *Ampliación del proceso de evaluación de la investigación, con consideraciones múltiples más allá de la estricta evaluación por pares* (pág. 110).

El capítulo 9 "Escenarios de futuro" se refiere a que las universidades más dinámicas deberán plantear una estrategia global para establecer relaciones con instituciones, profesores y alumnos de otros países.

El capítulo 10 "Pensando estratégicamente" enumera las dificultades con las que puede tropezar el plan estratégico de una universidad: desconocimiento de la situación real de partida, elección entre opciones que afectan a grupos e individuos, selección de objetivos estratégicos realistas, planteamiento de acciones estratégicas simultáneas con un proceso de cambio dirigido externamente (pp. 126 y 127).

El capítulo 11 "Del pensamiento a la acción" dice lo siguiente: *Por otra parte, aunque se reconoce en gran número de universidades la conveniencia de incorporar a los grupos de interés ("stakeholders"), la participación efectiva en las decisiones de representantes de la empresa, la política y la sociedad resulta, con frecuencia, muy reducida. Los puntos de vista externos parecen estar ausentes de la mayoría de los consejos universitarios* (pág. 131).

El capítulo 12 "La opinión de dos expertos" expone, entre otras, las siguientes ideas de Emilio Fontela: *La universidad ocupa un lugar central en la organización de la sociedad, ya que en ella se acumula el conocimiento, se distribuye el saber, se favorece la eclosión del individuo y se le ofrece la posibilidad de realizar su proyecto* (pág. 153) y *La empresa es parte de la cultura. Absorbe el conocimiento de la universidad y los transforma en riqueza. ¿Qué otra cosa es la innovación sino esta transformación del conocimiento en riqueza?* (pág. 153). José-Ginés Mora critica

la capacidad para conseguir la calidad en las universidades españolas por la existencia de demasiados actores divergentes lo que convierte el sistema universitario español en una combinación de 17 comunidades autónomas, con 70 universidades autónomas y con 60.000 profesores también autónomos.

En el capítulo 13 "La opinión de dos responsables de acciones estratégicas" Francisco Marcellán indica las siguientes líneas de actuación de las universidades: *formación de profesionales-ciudadanos capaces de poner en práctica los conocimientos aprendidos en su periodo formativo universitario, la generación de conocimiento basada en la libertad y autonomía económica y académica de los investigadores, la transferencia del conocimiento al sector productivo y, finalmente, la creación de una conciencia social sobre ciencia, tecnología y conocimiento en nuestra ciudadanía* (pág. 169). Juan Vázquez dice que *Cada vez hay menos cosas que puedan hacerse solos y mayor necesidad de hacer casi todo juntos. Creo que los programas conjuntos, los proyectos compartidos, la constitución de redes y de comunidades académicas en todos los campos, es el camino del futuro más inmediato* (pág. 180).

El capítulo 14 se denomina "La opinión de dos empresarios internacionales". Eduardo Montes expresa lo siguiente: *Los Parques Científicos tienen un gran interés en cuanto que permiten una relación y cooperación más intensa y cercana de grupos de investigación con diferentes empresas y mercados creando, así, una excelente plataforma de fomento de innovación* (pág. 187). Juan Rodríguez-Incierte expone que *creo que sería con-*

*veniente replantearse la composición y el rol de los Consejos Sociales. El modelo de los "board of trustees" norteamericanos debiera conocerse mejor en España y ser fuente de inspiración* (pág. 194).

La parte IV "Buscando el camino hacia las universidades españolas del siglo XXI" aporta algunas reflexiones y propuestas en la búsqueda del camino a seguir por nuestras universidades en su adaptación a las exigencias de los nuevos tiempos. *Para ello, entendemos que es preciso repensar los sistemas de gobierno y fuentes de financiación de las universidades, así como revisar la forma de abordar su función docente, investigadora y de integración con la sociedad en su conjunto* (pág. 6).

En el capítulo 15 "Las piezas del gran puzzle" se incluye una dura crítica de V. Pérez-Díaz, que no es plenamente compartida por el autor, en los siguientes términos: *Las organizaciones universitarias son irresponsables y no pagan precio alguno por hacer las cosas mal, porque de alguna forma todas se amparan recíprocamente para continuar la inercia del pasado. Las principales autoridades académicas acceden a sus puestos mediante procesos electorales dominados por campañas publicitarias y por negociaciones con "lobbies" de profesores, estudiantes y personal administrativo, cuando no es gracias a su adhesión a partidos políticos* (pág. 218).

En el capítulo 16 "Las universidades como instituciones de enseñanza superior" se insiste en la subvaloración de la tarea docente debido a dos causas: la dificultad de diferenciar la calidad de la cantidad en la docencia y el mayor prestigio de la activi-

dad investigadora (pp. 228 y 229).

El capítulo 17 "Las universidades como centros de investigación y de apoyo a la sociedad del conocimiento" tiene un párrafo muy importante: *Debe contribuir a la generación de conocimiento y al desarrollo... en la creación de empresas y en la política de patentes. Asimismo, debe dar respuesta a las demandas sociales referidas a los problemas de profesionalización de una parte de la población activa... además de a la formación de postgrado* (pág. 270).

El capítulo 18 "Gobernanza y financiación" reafirma que es necesaria una reforma del sistema de gobierno universitario, defendiendo un sistema de dirección compartida (pág. 281). Respecto a la financiación, es importante para el autor, una definición clara de los límites a los fondos privados y a la prestación de servicios a las empresas.

La postura de Pulido en relación con la universidad creo que queda recogida en la siguiente frase: *hay que construir una nueva universidad ajustada a las necesidades de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Pero ello exige saber que queremos realmente en cuanto a las funciones*

*universitarias en docencia, investigación y relaciones con la sociedad. Para cumplir los objetivos deseados debemos garantizar la eficacia en el gobierno de las universidades y unos presupuestos adecuados en su cuantía y distribución* (pág. 292).

No hemos observado en este libro aspectos criticables de importancia; solamente recogemos unos comentarios sobre cuestiones mejorables de menor rango: 1º echamos en falta un apéndice bibliográfico final en el que se hubieran recogido los muchos libros y artículos citados a lo largo de la obra; 2º asimismo, los textos en inglés incluidos en el texto deberían ir acompañados de la versión española; 3º no existe un capítulo de conclusiones, si bien reconocemos que el elevado número de temas analizados, hacía casi imposible incorporar un capítulo conclusivo con una dimensión razonable.

Formalmente, el libro está muy bien editado, sin erratas y cosa curiosa con un tamaño de letra superior al habitual (pensando quizás en los lectores de mayor edad).

En resumen, una obra muy interesante, cuya lectura recomendamos a todos los universitarios. [ADOLFO RODERO FRANGANILLO]

## NOTICIAS

CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE (2009) *The Chronic Poverty Report 2008-09: Escaping Poverty Traps*. Manchester (Reino Unido), Chronic Poverty Research Centre, 164 pp.

CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE (2009), *Reporte sobre la Pobreza Crónica 2008-2009. Escapando las Trampas de la Pobreza. Resumen*. Manchester (Reino Unido), Ed. Chronic Poverty Research Centre, 8 pp.

Como observan nuestros lectores, hemos tenido acceso al texto completo en inglés y al resumen en castellano de este importante informe. Que sepamos, no existe la versión completa en nuestro idioma. Por eso los reseñamos conjuntamente.

El CPRC es una potente asociación internacional de universidades, centros de investigación y ONG establecida en 2000, financiada inicialmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DIFD por sus siglas en inglés). Su objetivo es atraer la atención mundial sobre las cuestiones relacionadas con la pobreza, en la perspectiva del cumplimiento del objetivo n° 1 de los Objetivos del Milenio (reducir a la mitad la pobreza absoluta para 2015).

La edición anterior de este informe, se refería al periodo 2004-2005.

El informe completo consta de 3 grandes partes. La primera ("La pobreza crónica como una cuestión política crucial") comprende dos capítulos. El capítulo 1 se titula "Fundamentos para comprender y afrontar la pobreza crónica"; el segundo, "La

política y los desafíos políticos". La parte segunda se titula "Cuatro conjuntos de políticas para erradicar la pobreza" y se desarrolla en otros tantos capítulos. El capítulo 3 es una llamada a "Afrontar la inseguridad mediante la protección social". El siguiente trata el tema "Crecimiento económico y pobreza crónica". El quinto se titula: "Cambio social transformador". Por último, el capítulo sexto trata el tema: "Finalizar con los conflictos violentos y construir un compacto social". La tercera parte recoge las conclusiones en un capítulo 7 que lleva por título (también provocador) "Erradicar la pobreza crónica".

El equipo de autores es muy numeroso. En efecto, estamos ante una obra monumental, resultado del trabajo de un equipo muy amplio de investigadores procedentes de varias instituciones británicas así como de institutos situados en varios países en desarrollo. Impresiona la riqueza documental y bibliográfica manejada, así como los informes previos de base elaborados específicamente para esta obra.

Uno de sus aciertos consiste en contar (en recuadros muy expresivos) las historias de vida de siete personas crónicamente pobres de seis países: Uganda, Bangladesh, Kirgizstan, Suráfrica, Tailandia y Zimbabue. Aparecen así los rostros concretos de la pobreza, tantas veces camuflados bajo la frialdad de las estadísticas. Pero además el análisis de casos de países, para cada tema tratado, es continuo a lo largo de la obra.

La tesis central del informe es que *la pobreza crónica es un fenómeno múltiple y*

*complejo, pero sus bases se encuentran en la falta de poder. Los pobres gastan mucha energía en tratar de mejorar sus condiciones tanto para ellos, como para sus hijos. Pero con recursos escasos, poca educación y mala salud, sus esfuerzos son comúnmente inútiles.*

Las cinco respuestas políticas –tratadas en sendos capítulos– a las cinco trampas de la pobreza crónica son las siguientes: a) protección social; b) servicios públicos para los difíciles de alcanzar; c) construcción de activos individuales y colectivos; d) políticas de anti-discriminación e igualdad de género; e) urbanización y migración estratégicas.

La publicación está perfectamente editada. Contiene innumerables tablas, gráficos y recuadros de gran interés. Destacamos el "Cartograma de la pobreza" (un mapa "deformado" del planeta en el que los países tienen el tamaño correspondiente al número de personas que malviven con un dólar diario) (p. 11).

Las personas interesadas pueden descargar el informe completo en inglés en <[www.chronicpoverty.org](http://www.chronicpoverty.org)> [JJRR]

GUAL, Jordi (2009) *El carácter procíclico del sistema financiero*, Barcelona, Servicio de estudios "la Caixa", Documento de Economía n° 14, 28 pp.

Este breve documento tiene un especial interés desde el punto de vista de los problemas financieros actuales.

Su tesis central es que el comportamiento del sistema financiero tiende a acentuar las fluctuaciones cíclicas.

Apunta tres causas de este fenómeno:

1° Las características del negocio financiero, en concreto las competencias entre las entidades por la cuota de mercado y la dificultad de evaluar correctamente el riesgo.

2° El carácter asimétrico de la información de que disponen los distintos actores (instituciones bancarias, prestatarios, etc.) lo que determina situaciones de apalancamientos excesivos y restricciones muy profundas; esto unido a ciertas externalidades negativas pueden producir graves desequilibrios (burbujas y crisis financieras).

3° Efectos procíclicos de las regulaciones, tal como se apuntan en los siguientes apartados: Contabilidad según el valor razonable, Ratio de capital regulatorio sin ajuste cíclico, Prociclicidad en el nivel de apalancamiento, El alcance de la regulación, El papel de las agencias de "rating".

A la vista de estos problemas, sugiere los siguientes objetivos de la reforma de la regulación: reforzamiento de la regulación macroprudencial, mitigación de los problemas de riesgo moral, reducción del apalancamiento procíclico, funcionamiento estable de los mercados de activos.

Concluye el texto con las siguientes propuestas de actuaciones concretas: creación de un ámbito especial de regulación coordinada a nivel internacional, delimitación de las actividades que pueden realizar las diversas instituciones, reforma del sistema de "ratings", límites máximos de apalancamiento y acuerdo internacional sobre métodos de valoración de las masas

patrimoniales (equilibrio entre la valoración a costes históricos y la valoración a precios de mercado).

Texto interesante sobre ciertos problemas y defectos del sistema financiero, si bien no se detiene en el análisis de los abusos cometidos que han dado origen a la crisis actual; creemos que las propuestas del autor son útiles y oportunas pero sólo aluden a uno de las causas de la crisis financiera: la confianza excesiva en las virtudes de la autorregulación. En resumen, se trata de un trabajo muy técnico, desde el punto de vista de un banquero; en este sentido su análisis es muy valioso. [ARF]

JODAR-ROSELL, Sandra y GUAL, Jordi (2009) *Ayudas públicas en el sector bancario: ¿rescate de unos, perjuicio de otros?*, Barcelona, Servicios de Estudios “la Caixa”, 24 pp.

Esta breve publicación, que es un nuevo número de la colección Documentos de Economía, trata un tema de gran actualidad. Como es bien conocido, la crisis financiera actual ha llevado a una política de ayudas públicas para salvar al sistema financiero. Con la excepción de algunos grupos minoritarios, en general se ha considerado que esta política era adecuada para evitar un colapso del sistema que pudiera generar graves daños a las economías de todos, o casi todos, los países. No obstante, después de los primeros momentos de incertidumbre, han ido apareciendo opiniones críticas, que si bien aceptaban una política de “salvación” de las entidades, ponían en cuestión los efectos que podrían generar sobre la competencia; este es precisamente el tema tratado en este documento.

El texto comienza con una descripción de “Las ayudas del Estado y el papel de la Comisión Europea”. Distinguen dos tipos de ayuda: a) ayudas para paliar fallos del mercado, las cuales son compatibles con la normativa comunitaria; y b) ayudas sectoriales, las cuales se conceden a empresas con problemas de eficiencia; éstas tienen bastantes limitaciones de la Comisión y suelen tener carácter temporal.

En otro apartado se refieren a “La avalancha de ayudas a la banca y la reacción de la Comisión Europea”. Señalan la heterogeneidad de las ayudas y de las reacciones de los Estados miembros, lo que ha dificultado la supervisión de la Comisión. Estas ayudas se han decidido por dos tipos de problemas distintos: los de solvencia y los de liquidez; las relacionadas con el primer problema exige un control más estricto de la institución comunitaria, mientras que las determinadas por el segundo problema son consideradas más acordes con la normativa de la Unión. En todo caso la política comunitaria ha sido bastante permisiva, dada la gravedad de la crisis económica y financiera.

Los dos apartados siguientes analizan las dos modalidades de ayudas: a) los avales públicos, es decir, la garantía del Estado, en caso de insolvencia, de las emisiones de valores bancarios en los mercados financieros; en general, estos avales tienen un precio objetivo para la entidad y se conceden con criterios homogéneos; la Comisión no ha puesto problemas a los avales, lo que lleva a los autores a afirmar que no hay grandes riesgos de que estas ayudas generen problemas de competencia entre entidades; b) la recapitalización preventiva, que consiste esencialmente en aportaciones de capital público a las en-

tidades con problemas de solvencia, pero que no van dirigidas a instituciones claramente insolventes; estas ayudas generan una disminución del riesgo de las emisiones en los mercados de las entidades beneficiarias, en perjuicio de las no beneficiarias, que normalmente tienen mayor solvencia, que pueden ver encarecidas sus emisiones; por ejemplo, la cotización de las permutas financieras por impago crediticio (en inglés “Credit Default Swap”) muestran un diferencial favorable a las entidades beneficiarias en perjuicio de las no beneficiarias; en el caso español, estas aportaciones a entidades europeas puede llevar a una desventaja de las instituciones de banca corporativa de nuestro país, mientras que los efectos sobre la banca minorista serán probablemente pequeños.

Los autores subrayan que en lugar de la recapitalización citada sería preferible un sistema de seguros de los activos tóxicos; este “mecanismo” no es sin embargo desarrollado por los autores ya que sólo se ha instrumentado en el Reino Unido; quizás hubiera sido interesante un mayor detalle sobre el funcionamiento de estos seguros.

En las conclusiones apuntan lo siguiente: *En el contexto actual de incertidumbre extrema, existen poderosas razones de eficiencia que pueden justificar el recurso a planes de avales públicos y recapitalizaciones preventivas de entidades solventes, Sin embargo, las recapitalizaciones preventivas presentan serios problemas de competencia, Por otro lado, los actuales esquemas de recapitalización no parecen ser la manera más eficiente para restaurar el flujo de crédito* (pág. 20).

El texto, no entra, lógicamente, en las cuestiones éticas del reparto de la carga de los efectos de la crisis entre grupos y países; pero esto sería, en su caso, el contenido de otro trabajo de distinto carácter.

En resumen, un trabajo claro y riguroso sobre un problema, que como hemos indicado, tiene una gran actualidad. [JRD]

PERDICES DE BLAS, Luis, coordinador (2008) *Diccionario de historia del pensamiento económico: economistas, escuelas y corrientes de pensamiento económico*, Madrid, Ecobook 148 pp.

Este diccionario es el primer volumen de la obra *Diccionario de economía y empresa*, compuesta por nueve volúmenes referidos a los campos más importantes de la economía y de la administración de empresas.

Los colaboradores de este primer volumen, coordinado por Luis Perdices de Blas, son economistas e historiadores de la Universidad Complutense de Madrid, Universidad Rey Juan Carlos e Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán – Casa Árabe.

En este volumen se recogen casi cuatrocientas entradas que suministran una concisa información de los economistas, escuelas y corrientes de pensamiento seleccionados, incluyendo a mujeres economistas y algunos autores españoles y latinoamericanos a los que, según el coordinador, tradicionalmente no se les ha prestado la suficiente atención en otros diccionarios de economía. Esta selección abarca desde la Antigua Grecia hasta los economistas galardonados con el Premio

Nobel de Economía en la actualidad, por lo tanto, además de los economistas más relevantes de los últimos dos siglos y medio, incluyen autores más antiguos que no podríamos considerar como economistas, en sentido estricto, pero que trataron algunos problemas económicos; por ejemplo, Francisco de Vitoria, Tomás de Aquino, etc.

Cada una de las entradas recoge información sobre el lugar, fecha de nacimiento y muerte del autor, las obras más relevantes y sus principales aportaciones a la ciencia económica. El libro se completa con un índice onomástico muy completo; echamos en falta, sin embargo, una cita bibliográfica sobre las editoriales que publicaron los títulos citados. En las entradas correspondientes a escuelas o corrientes de pensamiento se informa sobre los autores más destacados adscritos a ellas y sus principales aportaciones. [AMS]

PIRES MANSO, José y DIONISIO MONTEIRO, Joao (dir.) (2009) *Anales de Economía Aplicada 2009 / Anais de Economia Aplicada 2009*, Madrid, Delta-ASEPELT, 722 pp.

Este libro contiene los trabajos presentados a la reunión de ASEPELT Internacional Economía Aplicada. Esta asociación viene celebrando reuniones anuales desde 1987; esta es, por tanto, la reunión número 23 y la primera de ellas que tiene un carácter internacional. Efectivamente el congreso se ha celebrado en Covilha (Portugal), en la sede de la Universidad de Beira Interior; el presidente del Comité organizador ha sido el profesor José PIRES MANSO que ha contado con un comité científico en el que han participado diversas universidades españolas, portuguesas

y de otros países. La asistencia ha sido muy numerosas: más de 200 personas, procedentes, sobre todo, de España y Portugal y, en menor medida, de otros trece países de Europa, América, Asia y África. La mayor parte de las universidades de Portugal y de España han participado en la reunión.

Los originales recibidos han sido sometidos, como es normal, a una doble evaluación ciega, seleccionando las de mayor interés como ponencias y el resto como comunicaciones; las lenguas del congreso han sido el portugués, el español y el inglés.

Como viene siendo habitual, desde hace varios años, los trabajos se publican en un texto con el título de *Anales de Economía Aplicada*, que contiene el texto completo de las ponencias y el "abstract" de las comunicaciones; los Anales de 2009 han sido dirigidos por los profesores PIRES MANSO y DIONISIO MONTEIRO y recogen 29 ponencias y 172 comunicaciones, lo que da un total de 201 trabajos, que se clasifican en 16 áreas: economía industrial, economía de la información y del conocimiento, economía de la innovación y transferencia tecnológica, economía de la energía, del medioambiente, de los transportes y de los recursos naturales, crecimiento económico, economía de la regulación y de la concurrencia, economía monetaria y financiera, economía europea, internacional y de la integración, economía urbana, regional y local, economía social y discapacidad, modelización económica y financiera, métodos cuantitativos para la economía y la empresa, didáctica de la economía y metodología, economía empresarial y estrategia económica.

La edición es correcta aunque tiene algunos defectos de poca importancia.

El libro se acompaña de un CD en el que se incluyen los textos completos de todos los trabajos.

En resumen, una publicación muy amplia que puede interesar a los profesores y estudiosos de la economía aplicada. [JRD]

RODRÍGUEZ ALCAIDE, José Javier (2009) *Recuerdos de mi autoexilio*, Córdoba, Cátedra PRASA, 187 pp.

Un nuevo libro de Rodríguez Alcalde, en el que nos cuenta su etapa como director de la cátedra PRASA de empresa familiar durante diez años. Para ejercer esta dirección, José Javier tuvo que cancelar, en parte, su compromiso con la cátedra de economía agraria (son palabras textuales), en otros términos, tuvo que abandonar la universidad.

José Javier subraya que la oferta de liderar esta cátedra le ilusionó desde el primer momento; en ella vio una oportunidad de aplicar sus conocimientos sobre la empresa que ha venido acumulando durante su larga carrera profesional. Al mismo tiempo, se deduce de sus párrafos que su decisión vino también justificada por una cierta desilusión de su actividad académica universitaria. Desilusión que, en gran parte, se debe al desinterés y al bajo nivel de los alumnos que acceden a las aulas y, por otra parte, al escaso aprecio de la labor docente por parte de la sociedad. Hay una frase terrible en la página 30: *Al fin y al cabo desde el tiempo de Comenio la enseñanza está peor considerada que la limpieza de escaleras*. Esta crítica de

la situación de los docentes universitarios aparece también en las páginas redactadas por el prologuista: el exrector de la Universidad de Córdoba Eugenio Domínguez Vilches. Con este largo párrafo, hemos tratado de explicar el significado del título del libro: el "autoexilio" se refiere a su separación de las aulas en la que se imparte la enseñanza reglada.

Según explica el autor, la cátedra no se ha limitado a la impartición de cursos y seminarios dirigidos a los líderes de las empresas familiares de Córdoba, sino también a otras labores importantes para este colectivo: la mediación y la conciliación en el seno de las familias empresarias, el asesoramiento en los casos de fallecimientos, divorcios, etc., y en general, en lo que se refiere al problema de la sucesión, y también a una relevante actividad investigadora en este campo, fruto de la cual son los libros y folletos publicados.

Explica detenidamente la creación y posterior desarrollo de la cátedra: la programación, la elección del consejo asesor, su "escenario", el papel de las colaboradoras y de los fundadores.

Dedica diversos capítulos a las familias que han pasado en una u otra forma por la cátedra: Hidalgo-Palacios, Díaz-Gaona, Valiente-Garrido, Conde-García, Pérez Cubero-Sánchez Jurado, Sánchez-Díaz y Romero-González.

Termina Rodríguez Alcalde con unas páginas muy sentidas en las que se refiere a su jubilación el 1 de octubre de 2008; con cierta melancolía afirma que *los días que me restan los daré en prenda a los demás porque el cielo y la tierra se desplazan a más velocidad que antes de jubilar*.

larne (pág. 178); así, José Javier apunta al final de su escrito que está dispuesto a seguir colaborando con la empresa familiar. [ARF]

TORRES DÁVILA, Víctor Hugo (2008) *Políticas públicas, territorios y localidades*, Quito, Abya-Yala, 183 pp.

Este pequeño volumen comprende tres textos que constituyen estudios exploratorios de experiencias de desarrollo con enfoque territorial en América Latina, sobre todo en Ecuador.

El primero, denominado "La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina", es un estudio exploratorio de casos representativos del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.

El segundo texto, titulado "Políticas Sociales Municipales y Participación en Quito", es una sistematización de la experiencia de los Cabildos Distritales creados con el Sistema de Gestión Participativa, en 2006.

El tercer texto denominado "El desarrollo económico local en Ecuador: desafíos de política pública" es un estudio de las tendencias económicas vinculadas al desarrollo local en el Ecuador.

De interés para el trabajo en desarrollo local con enfoque territorial, sobre todo en Ecuador. [JJRR]

VALDEZ, FERNANDO (2009) *La fascinación por la Moncloa: del pacto entre élites al*

*acuerdo social. Las experiencias de Chile, El Salvador y Guatemala*, Guatemala, Serviprensa, 400 págs.

El título de esta obra es muy expresivo. Es difícil de exagerar el interés que han despertado y todavía despiertan los Pactos de la Moncloa como referente, más o menos imitable, a la hora de construir consensos y procesos de concertación tan necesarios específicamente en muchos países latinoamericanos.

Ese es el caso, aún hoy, de Guatemala, sacudida por la violencia política y la delincuencia común. El país atraviesa una crisis institucional sin precedentes, sobre todo desde que fuera asesinado el abogado Rosenberg y de que se hiciera mundialmente famoso el video que grabó anunciando su muerte, y culpando del crimen –por adelantado– al Presidente de la República y a su entorno. Más allá de lo intrincado del caso en cuestión, seguramente mucho más complejo de lo que deja entrever el video, en una sociedad fracturada como la guatemalteca, inficionada hasta las raíces por el narcotráfico, merece toda atención la llamada a un proceso de concertación, superando el clásico "pasteleo" entre las élites.

El acto de presentación del libro, al que tuvimos la oportunidad de asistir personalmente, tuvo lugar el 20 de mayo de 2009 en la ciudad de Guatemala y revisió una particular solemnidad. Destacó en la presentación, la presencia del propio Vicepresidente de la República, Rafael Espada (la única persona a la que Rosenberg declaraba limpia y decente en su video). Estuvo acompañado por Rigoberta Menchú, por la embajadora de España, por el político español Enrique Curiel

(que explicó el proceso de los pactos de la Moncloa), y por otras personalidades, aparte de las autoridades académicas de la Universidad jesuita Rafael Landívar y de diversos ponentes.

Pero vengamos al libro. Fascina, se dice en el título, el modelo de los pactos de la Moncloa. Fascina porque sugiere que –especialmente en tiempos difíciles– hay que llegar a acuerdos entre los grandes sectores del país: el gobierno, los gremios empresariales y de trabajadores, tal como ha sido, en general, el esfuerzo europeo alrededor del cual se construyó el Estado de bienestar. Y también, por el éxito que tuvieron concretamente en España para acordar políticas de Estado, de largo plazo, inter-temporales, como se las ha venido llamando.

El libro examina tres casos: Chile, El Salvador y Guatemala. En los dos primeros se destacan los resultados distintos de sus sistemas políticos; el primero con mucho mejores resultados en materia de desarrollo social, democracia y justicia independiente; en el caso del segundo, una historia de mucha polarización entre izquierdas y derechas y poco cambio social. Tanto Chile como El Salvador han tenido cuatro gobiernos del mismo partido en los últimos 20 años: la Concertación (alianza de cuatro partidos) y ARENA respectivamente.

En el caso de Guatemala, el estudio examina el Plan Visión de País; sus logros y fallas. Se menciona el potencial de éli-

tes que tienen vocación para crear consensos, pero también las limitaciones de acuerdos que, afectando a todo un país, son resueltos por un pequeño grupo de personas, aunque las muevan las mejores intenciones. En este último caso, los acuerdos llegaron al Congreso pero allí, dado que no fueron discutidos con los sectores afectados, quedaron bloqueados, con la excepción del tema de seguridad, que devino en ley.

Al final del libro, se realizan algunas recomendaciones para aliviar las limitaciones de la democracia representativa, en particular la importancia de sumar al potencial del activismo de élites, el acuerdo con fuerzas sociales que tengan representatividad. Consistente con el marco conceptual, se recomienda incentivar fuertemente el activismo social propositivo. Sin esto último, dice el autor, no puede haber desarrollo sustentable en democracia, tal como lo documenta la experiencia internacional.

En los tres casos nacionales, el autor realizó entrevistas personales en Santiago de Chile, San Salvador y ciudad de Guatemala a un grupo de líderes que han participado de diversas formas en esfuerzos de concertación.

En resumen, un libro notablemente oportuno, sobre todo por salir a la luz aquí y ahora: en Guatemala y en un momento de gran crisis nacional. Ojalá les sirva para avanzar hacia una sociedad menos violenta y más capaz de pactar. [JJRR]

La *Revista de Fomento Social* se encuentra indexada, al menos, en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales:

- **CBUC**, Consorcio de **Bibliotecas Universitarias de Cataluña**.
- **CIDEC**, Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la **Universidad de Valencia**
- **COMPLUDOC**, de la **Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET**, de la **Universidad de La Rioja**
- **ECONDOC y ECONIS**, **Universidad de Kiel, Alemania**
- **IBSS**, **London School of Economics and Politics**
- **IN-RECS**, Grupo de Investigación Evaluación de la Ciencia y de la Comunicación Científica, **Universidad de Granada**.
- **ISOC**, **Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **LATINDEX**, Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
- **RAS**, **Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **SUMMAREV**, de la **Universidad de Sevilla**

## Serie Gestión empresarial

Directora: Pilar Tirado

1. **EL RETO DEL EQUILIBRIO.** Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo, por J. ANTONIO ARIZA ..... 15 €
2. **MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA**, por MAGDALENA CORDOBÉS, HORACIO MOLINA Y JUAN M<sup>º</sup> MUÑOZ ..... 20 €
5. **GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA.** Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM), por PILAR TIRADO VALENCIA ..... 13 €
6. **MANUAL DE AUDITORÍA FINANCIERA**, por JOSÉ ANTONIO ARCEGUI RODRIGO, ISABEL GÓMEZ RODRÍGUEZ Y HORACIO MOLINA SÁNCHEZ ..... 21 €
7. **TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALANTE.** Técnicas de dinámica de grupos, por JOSÉ LUIS TRECHERA HERREROS ..... 13 €
8. **CASOS DE CONTABILIDAD FINANCIERA.** Referencia a la normativa internacional, por MAGDALENA CORDOBÉS Y J. M. MUÑOZ (Coord.) ..... 23 €
10. **EL MARKETING EN LAS ONGD.** La gestión del cambio social, por M. JOSÉ MONTERO ..... 15 €
11. **PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS**, por L. GODOY (Coord.), L. MOLINA Y H. MOLINA ..... 20 €
16. **RIESGO, RENTABILIDAD Y EFICIENCIA DE CARTERAS DE VALORES**, por FUENSANTA GALÁN ..... 15,05 €
18. **EXTRACCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BASES DE DATOS.** Una aplicación para la calidad en centros universitarios, por JESÚS DUARTE MERELO ..... 14 €
19. **INTRODUCCIÓN A LAS MATEMÁTICAS PARA LA ECONOMÍA**, por FRANCISCO J. MARTÍNEZ ESTUDILLO ..... 33 €
21. **PRÁCTICAS DE ECONOMÍA DE LA EMPRESA**, por ARACELI DE LOS RÍOS Y CARMEN BUSTOS (Coord.) ..... 17 €

## Serie Economía y Sociedad

Director: Ildefonso Camacho

3. **LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA.** Un análisis crítico, por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) (\*) ..... 15 €
4. **LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA.** Negociación, fundamento y alcance, por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR ..... 17 €
9. **EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA**, por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ Y LUIS AMADOR ..... 23 €
12. **DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA.** Del consenso en los principios a una propuesta para la acción, por J. J. ROMERO Y G. FERRERO (eds.) (\*) ..... 14 €
13. **FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.** Cuestión de principios, por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS ..... 16 €
14. **COMO GOTA DE AGUA.** La psicología aplicada a las organizaciones, por JOSÉ L. TRECHERA HERREROS ..... 17 €
15. **EL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS EN ANDALUCÍA.** Un análisis del modelo y propuesta de futuro, por EDUARDO J. VILLASECA MOLINA ..... 15,20 €
17. **ANÁLISIS JURÍDICO TRIBUTARIO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA**, por MARTA MONTERO SIMÓ ..... 20 €
20. **ECONOMÍA Y TERRITORIO.** La Comunidad Autónoma Andaluza, por MANUEL DELGADO, M<sup>º</sup> CARMEN LÓPEZ Y JOSÉ J. ROMERO (Coord.) ..... 18,15 €

(\*) AGOTADO

EDITA: Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.

PEDIDOS: Desclée de Brouwer

Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID. ☎915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: Emaús Libros, S.L.

Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA. ☎952 613 739. Fax: 952 304 827

Publicaciones ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA. ☎957 222 100. Fax: 952 222 182

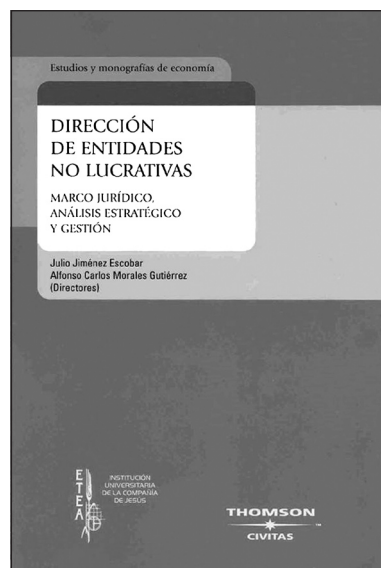


## RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

	P.V.P. I.V.A. incluido
<b>Agricultura</b>	
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, <b>Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos</b> (*) ..... 7,36	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, <b>Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario</b> ..... 10,61	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ Y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), <b>Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza</b> (*) ..... 10,42	10,42
A. TITOS MORENO Y OTROS, <b>Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)</b> ..... 9,62	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> ..... 11,12	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, <b>Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas</b> ..... 12,00	12,00
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ, <b>La demanda del aceite de oliva en España y la política agraria de la Unión Europea</b> ..... 11,42	11,42
<b>Contabilidad</b>	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, <b>Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad</b> (*) ..... 7,06	7,06
VARIOS, <b>Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada</b> (*) ..... 4,71	4,71
M. VALERO PULIDO, <b>Contabilidad de Sociedades</b> ..... 7,90	7,90
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras</b> ..... 10,22	10,22
M. CORDOBÉS MADUEÑO; J. M <sup>º</sup> MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO Y P. TIRADO, <b>Contabilidad de costes: casos y soluciones</b> ..... 11,42	11,42
<b>Derechos humanos</b>	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar</b> ..... 9,02	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar</b> ..... 9,62	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Neoliberalismo, libertad y liberación</b> ..... 9,62	9,62
<b>Economía General</b>	
VARIOS, <b>Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social</b> ..... 9,92	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, <b>Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global</b> (2 <sup>º</sup> Ed.) ..... 6,01	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht</b> (2 <sup>º</sup> Ed.) ..... 10,92	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la Unión Europea. Más allá del euro</b> ..... 12,02	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M <sup>º</sup> LUZ ORTEGA CARPIO, <b>La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)</b> ..... 3,91	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, <b>Ejercicios de macroeconomía</b> (Coeditado con Algaída Editores) (*) ..... 13,22	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M <sup>º</sup> LUZ ORTEGA CARPIO, <b>Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas</b> (*) ..... 12,02	12,02
<b>Economía regional. Economía andaluza</b>	
L. GODOY LÓPEZ, <b>Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno</b> ..... 16,61	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> ..... 12,44	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, <b>Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos</b> (*) ..... 7,36	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, <b>Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba</b> (Coeditado con la Universidad de Córdoba) ..... 6,01	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> ..... 11,12	11,12
<b>Economía social</b>	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica</b> ..... 4,72	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?</b> ..... 8,50	8,50
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras</b> ..... 10,22	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, <b>Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica</b> (Coeditado con IEPALA editorial) ..... 15,63	15,63
<b>Empresa</b>	
VARIOS, <b>La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988)</b> (*) ..... 7,21	7,21
G. RUL-LÁN BUADES, <b>Administración de recursos humanos</b> (3 <sup>º</sup> Ed.) ..... 11,42	11,42
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones</b> (2 <sup>º</sup> Ed.) (*) ..... 5,02	5,02
A. LÓPEZ CABALLERO, <b>El factor humano en la empresa. Lecturas. y Ejerc.</b> (2 <sup>º</sup> Ed.) (*) ..... 10,22	10,22
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> ..... 12,62	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Ética y negocios. Casos para el análisis ético</b> (Coeditado con Algaída Editores) ..... 15,63	15,63
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios</b> ..... 15,63	15,63
<b>Matemáticas e Informática</b>	
C. HERVÁS MARTÍNEZ, <b>Problemas de Combinatoria y Probabilidad</b> (*) ..... 2,94	2,94
J. M. CARIDAD OGERÍN, <b>T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos</b> (*) ..... 5,32	5,32
J. M. CARIDAD OGERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, <b>dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal</b> (*) ..... 2,94	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, <b>Superficies maximales en el espacio de Lorentz- Minkowski</b> ..... 5,32	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> ..... 12,44	12,44
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> ..... 10,22	10,22
A. PASCUAL GAÑÁN, <b>Curso teórico-práctico de matemáticas financieras</b> (coeditado con Algaída Editores) ..... 13,22	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, <b>Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos</b> ..... 10,22	10,22





El principal objetivo de esta monografía ha sido determinar y analizar cómo a partir de los rasgos esenciales de las entidades no lucrativas (ENL), se derivan una serie de manifestaciones que requieren un tratamiento específico y que afectan necesariamente a su gestión. La obra se centra en tres ámbitos: el *jurídico* (regulación para fundaciones y asociaciones, tratamiento tributario singular, multitud de beneficios fiscales, etc.), el *estratégico* (en el que destacan sus relaciones peculiares con el entorno, con las administraciones públicas, con las entidades concurrentes, con los financiadores,...) y el de *gestión* (motivaciones diferentes en los sujetos implicados, relevancia de los intangibles, importancia de la participación, singularidad de ciertos colaboradores –voluntarios–, y ausencia de bilateralidad en muchas relaciones), aspectos que sin duda tienen una gran importancia a la hora de rediseñar las técnicas de gestión susceptibles de aplicación. La variedad de temas y la profundidad con que se abordan, su enfoque y orientación, y su nivel de actualización –tanto normativa como académica–, lo hacen una obra de gran interés para personas que se ocupen del gobierno y gestión de las ENL, para los investigadores y estudiosos en este campo.

# 84 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Enero-Abril 2009

## SUMARIO

### I. Artículos

- Luis Ángel Hierro Recio**  
**David Patiño Rodríguez**  
**José Sánchez Maldonado**  
**Salvador Gómez Sala**  
**Juan Ramón Gallego Bono**  
**Francisco Javier Blancas Peral**  
**Flor María Guerrero Casas**  
**Macarena Lozano Oyola**  
**Antonio Cano Orellana**  
**Mercedes Rodríguez**  
**José A. Camacho**  
**Manuel Acosta Seró**  
**Daniel Coronado Guerrero**  
**M. Del Mar Cerbán Jiménez**  
**Pilar López Ortega**  
**Olga González Morales**  
**Pablo Cabanelas Lorenzo**  
**Anxo Moreira**
- La incidencia territorial del presupuesto de la Junta de Andalucía. Un ejercicio de balanza fiscal provincial
- La articulación local-global de sistemas territoriales de producción y de innovación
- La localización espacial en la planificación del turismo rural en Andalucía: Un enfoque multicriterio
- Territorio y sostenibilidad. Aproximación a la huella ecológica de Andalucía
- El empleo en los servicios públicos en las regiones europeas: ¿Existe un patrón de concentración espacial?
- El proceso de contenerización en el Puerto Bahía de Algeciras. Tendencias globales e impacto económico regional
- Evolución del empleo autónomo en las regiones españolas y su relación con el crecimiento económico y el empleo
- La gestión de las relaciones con clientes y la empresa de alta rentabilidad de Galicia

### III. Recensiones y Reseñas Bibliográficas

- Clark Terry, N**  
**Navarro C.J.**  
**Reig Martínez E.**  
**Solé, C.**  
**Parella, S.**  
**Cavalcanti L.**
- La nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos (Raquel Pastor Yuste)
- Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas (Adolfo Rodero Franganillo)
- El empresario inmigrante en España (Félix Fernández Castaño)

### IV. Documentación

- Bienvenido Ortega Aguaza**
- La política de cohesión como medio para la realización de la Estrategia de Lisboa (2007-2013)

### V. Textos

- Antonio López Ontiveros**
- Excursiones y viajes de Juan Carandell Pericay y su rápida excursión a Tetuán de 1920

Edita: REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA  
Secretaría: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Málaga  
El Ejido, s/n. Apartado Oficial Suc. 4 • 29071 Málaga • Telf. 952 13 12 97  
E-mail: RER@uma.es / Internet: <http://www.revistaestudiosregionales.com>



## Normas de publicación

La *Revista de Fomento Social* admite artículos y notas originales en español que no hayan sido enviados a otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán por correo electrónico a la dirección: [info@revistadefomentosocial.es](mailto:info@revistadefomentosocial.es)

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:

Título: Claro, corto y conciso. No más de 40 caracteres incluyendo espacios.

Nombre del autor o autores.

Dirección completa de la institución a la que pertenecen.

Titulación académica y cargo profesional que desempeñan en la actualidad

2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.

3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.

4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.

5. **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.** Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor, o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 2006a; 2006b).

El criterio de presentación de referencias será el siguiente: Apellidos (en versalitas), inicial del nombre (en mayúscula), año de publicación (entre paréntesis), título del libro (en cursiva) o del artículo (entre comillas), título de la revista en la que se incluye el artículo (en cursiva), lugar de publicación y editorial (en caso de libro), número de la revista y páginas de ésta.

6. **NOTAS A PIE DE PÁGINA.** Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en versalitas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.

7. **CUADROS Y FIGURAS.** Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.

8. **ABREVIATURAS.** El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo. Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.

9. **EVALUACIÓN.** La *Revista de Fomento Social* acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores, el consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.



Córdoba (España)



INSTITUCIÓN  
UNIVERSITARIA  
DE LA COMPAÑÍA  
DE JESÚS

# RFS

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

# sumario

## La libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?

Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores, **PEDRO CALDENTEY DEL POZO**

El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda: ¿qué podemos hacer?, **PABLO BANDEIRA**

Cambios y persistencias en el mundo social de los agricultores, **JOSÉ FRANCISCO JIMÉNEZ DÍAZ**

La Unión para el Mediterráneo: un nuevo elemento en la gobernanza de la región mediterránea, **ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ**

Las tres caras del asociacionismo en la marisma del Guadalquivir: arroceros, pescadores e industriales, **VÍCTOR MANUEL MUÑOZ SÁNCHEZ**

### DOCUMENTO:

Carta del Papa Benedicto XVI al presidente del gobierno italiano, ante el G8 de los jefes de Estado y de Gobierno (L'Aquila 8-10 de julio de 2009)

CON LA COLABORACIÓN DE:



FUNDACIÓN  
CajaSur