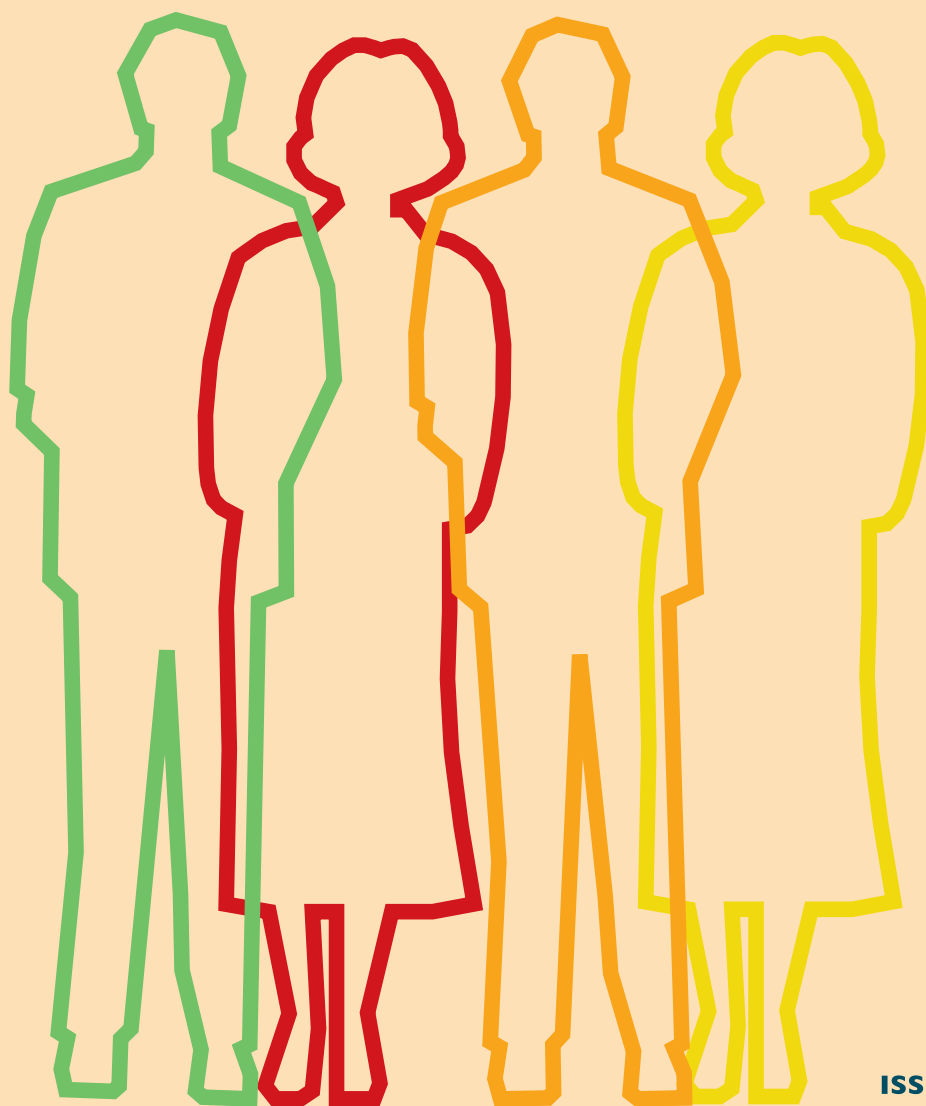


julio - septiembre 2007 - número 247 - volumen 62

# Revista de Fomento Social



ISSN 0015 6043

# Revista de Fomento Social

# RFS

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

La *Revista de Fomento Social* se publica en ETEA. Por eso es vehículo habitual de expresión de los miembros de esta institución.

Además, al ser ETEA una institución universitaria de la Compañía de Jesús, la *Revista de Fomento Social* pretende iluminar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

---

## Director

José Juan Romero Rodríguez SJ

## Secretaria

Pilar Tirado Valencia

---

## Consejo de Redacción

Ildefonso Camacho Laraña SJ

Julio Jiménez Escobar

José M<sup>o</sup> Margenat Peralta SJ

Alfonso Carlos Morales Gutiérrez

Adolfo Rodero Franganillo

José Juan Romero Rodríguez SJ

Pilar Tirado Valencia

José Luis Trechera Herrerros

Rafael Yuste Moyano SJ

---

## Colaboradores

Manuel Paniagua Zurera

Patricia Sneesby

Luis Amador Hidalgo

Esther Menor Campos

Gabriel Pérez Alcalá

M<sup>o</sup> Carmen López Martín

## Administración y Suscripciones

José Almendros Márquez

Correo electrónico: [jalmend@etea.com](mailto:jalmend@etea.com)

## Administración de la página web

Francisco Cortés Martínez

Correo electrónico: [fcortes@etea.com](mailto:fcortes@etea.com)

---

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



Publicación trimestral  
de Ciencias Sociales

## EDICIÓN, REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN INSA-ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004-CÓRDOBA  
Telf.: 957 22 21 00  
Fax: 957 22 21 82  
[www.etea.com](http://www.etea.com)

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

---

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN PARA 2007

### 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 Quiebracostas  
Avda. de Alemania, 7  
Telf./Fax: 957 67 09 66  
14850 Baena (Córdoba)  
[graficascanete@graficascanete.es](mailto:graficascanete@graficascanete.es)

# Revista de Fomento Social

## ÍNDICE

---

### RESÚMENES / ABSTRACTS 287

---

### EDITORIAL 293

---

- *La Política Económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas* 293

### ESTUDIOS 319

---

- Mateo AMBROSIO ALBALÁ: *Nuevos argumentos y políticas públicas para las zonas rurales latinoamericanas: una visión crítica* 319
- Eduardo MOYANO ESTRADA y Ana M<sup>a</sup> VELASCO ARRANZ: *Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los Contratos Territoriales de Explotación* 363
- José J. ROMERO RODRÍGUEZ SJ: *Misión de una Universidad jesuita: retos y líneas de futuro* 393

### NOTA 419

---

- Nelson ESPINOZA: *Aportes sobre el financiamiento del desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina* 419

### CRÓNICAS 453

---

- Vicente GONZÁLEZ CANO y Francis SANTOS CARRILLO: *Foro Unión Europea–Centroamérica con el Círculo de Copán. Una crónica* 453
- Ildelfonso CAMACHO LARAÑA SJ: *Ética de la vida pública. Crónica de un simposio* 463

### BIBLIOGRAFÍA 475

---

- *Recensiones* 475
    - VALADIER, P. (2007), *Détresse du politique, force du religieux* (ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA) 475
    - KRAAKMAN, R., DAVIES, P., HANSMANN, H., HERTIG, G., HOPT, K., KANDA H. Y ROCK, E., (2006), *Diritto societario comparato. Un approccio funzionale*, (MANUEL PANIAGUA AMO) 481
    - GIDDENS, A. (2007), *Europa en la era global* (JOSÉ JUAN ROMERO RODRÍGUEZ) 475
  - *Reseñas* 493
  - *Noticias* 502
-



---

**RESÚMENES / ABSTRACTS**

---

**EDITORIAL****Consejo de Redacción****La Política Económica del gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas**

Como ya hicimos en los meses finales de los gobiernos anteriores, nuestro Consejo propone con este texto una valoración de la política económica del actual gobierno socialista. A analizar el modelo de crecimiento de la etapa anterior (la era Aznar-Rato) se dedica el primer apartado. Pero la economía española tiene problemas de fondo (apartado 2); destaca la persistente inflación diferencial, por exceso de demanda y por falta de adaptación de la oferta que también se traduce en un fuerte déficit de la balanza por cuenta corriente; en otras palabras, ausencia de suficiente competencia, y pérdida de competitividad derivada de una baja productividad. El apartado 3 entra en el análisis propiamente dicho de la política económica del gobierno Zapatero, recorriendo algunos de los más significativos campos de actuación de la misma; un campo de actuación, por cierto, relativamente reducido por la pertenencia a la zona euro. El Plan Nacional de Reformas, que calificamos de "frustrado" es resumido en el apartado 4; también valoramos brevemente el grado de cumplimiento de sus objetivos. El título del siguiente epígrafe, "La política de la política económica", refleja

**Editorial Board****Economic policy of Zapatero's government: continuity, change, new unknown factors**

As we did in the final years of previous governments, our board proposes with this text an assessment of the economic policy of the present socialist government. The first section will analyse the growing model of the preceding period (the Aznar-Rato era). But Spanish economy has an underlying problem (section 2); it is noteworthy the persistent differential inflation, due to excess demand and lack of offer adaptation that is translated into a strong adverse balance on current account, in other words, lack of sufficient competition and competitiveness loss from low productivity. Section 3 analyses the economic policy of Zapatero's government, going over some of its most significant fields of performance; a field, by the way, relatively reduced due to the Euro zone membership. The National Reform Programme, that we qualified as "frustrated" is summarised in section 4; we also assess briefly the performance level of objectives. The title of the next epigraph, "The policy of the economic policy" reflects how some action lines of the current government determine significantly the future economic policy. Our editorial concludes with a summary of what we call

---

cómo algunas líneas de acción política del presente gobierno condicionan de forma significativa la política económica futura. Concluye nuestro texto editorial con una síntesis de lo denominamos “claroscuros” de esa gestión a la vez de continuidad y de cambio.

the “claroscuros” of managing continuity and change at the same time.

## ESTUDIOS / PAPERS

### Mateo Ambrosio Albalá

#### **Nuevos argumentos y políticas públicas para las zonas rurales latinoamericanas: una visión crítica**

La intervención pública en las zonas rurales ha incorporado en los últimos años nuevos argumentos y objetivos de actuación. La reactivación económica ampliada y los cambios en la gobernanza territorial han complementado el tradicional apoyo limitado a los agricultores y la actividad agraria.

Argumentos y métodos similares a los aplicados en el medio rural de la Unión Europea están siendo incorporados en las propuestas de políticas públicas para intervenir en el medio rural latinoamericano. En las últimas décadas, múltiples iniciativas de desarrollo en zonas rurales latinoamericanas han impulsado la acción conjunta y ‘ascendente’ de agentes locales. Propuestas autóctonas latinoamericanas han incorporado la transformación productiva e institucional como ejes fundamentales de intervención en el medio rural. A pesar de que el apoyo ‘descendente’ firme y continuado ha sido una carencia evidente, también se observa una discusión emergente en torno

#### **New arguments and public policies for Latin–American rural areas: a critical vision**

In the last years, new goals and arguments have been considered to justify public action on rural areas. Wide economic reactivation and changes on territorial governance have been added to traditional support policies that benefited exclusively agrarian activity and farmers.

Public policies and programmes focused on fighting rural poverty in rural areas of developing countries (among them, Latin–American countries) are exploring arguments and methodologies that appear to be similar to those applied on rural areas of the European Union. During last decades, multiple development programmes in Latin America have fostered joint and ‘bottom–up’ action among local agents. Productive and institutional transformations have been included in recent Latin–American policy proposals as fundamental strategic lines for public intervention. In spite of the fact that previous programmes lacked of a firmly and continued ‘top–down’ support from public agencies, current discussions

---

a la inclusión de la 'cohesión social' como principio de política pública en los países latinoamericanos.

Si bien estas tendencias resultan muy prometedoras, aún persisten limitantes institucionales y estructurales que pueden entorpecer una implementación efectiva.

on 'social cohesion' suggest the emergence of new arguments supporting and reinforcing an active presence of public bodies in Latin-American rural areas.

Notwithstanding these promising tendencies, institutional and structural restrictions still persist and may hinder an effective implementation of those arguments.

## **Eduardo Moyano Estrada y Ana Velasco Arranz**

### **Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los Contratos Territoriales de Explotación**

En este artículo sus autores analizan los Contratos Territoriales de Explotación como instrumentos de cambio de la política agraria. Instaurados por la Ley francesa de Orientación Agrícola de 1999, bajo el gobierno socialista de Lionel Jospin, los CTE constituyeron una vía para introducir nuevas formas de abordar las relaciones entre agricultura y territorio a partir del principio de la multifuncionalidad. Los CTE incorporaron una visión territorial en las estrategias de los agricultores al nivel de sus explotaciones, y abrieron el debate sobre la agricultura y el mundo rural a una pluralidad de actores sociales y económicos (consumidores, ambientalistas, silvicultores, cazadores,...). La conclusión del artículo es que el CTE era una medida potencialmente innovadora, que no tuvo, sin embargo, el suficiente apoyo para contrarrestar la oposición de los sindicatos mayoritarios de la agricultura francesa (FNSEA y CNJA). Hoy, paradójicamente, la aprobación del Reglamento 1.698/2005 de desarrollo rural (FEADER) ha renovado el interés por los CTE, recuperando su potencialidad

### **Agriculture, territory and multifunctionality—The experience of territorial farm contracts**

This article focuses on the implementation of the Territorial Farm Contracts in French agriculture. During the period of Lionel Jospin's socialist government, this kind of contracts was created by the 1999 Agricultural Orientation Act in order to introduce changes in both the farming policy and individual strategies of farmers. Through these contracts, farmers and public administration built a new social contract taking into account the implications of farming activities on the environment and countryside in France. Furthermore, the implementation of these contracts opened the social debate about agriculture to new non-agricultural players (consumers, environmentalists, local authorities, forest owners...). Unfortunately, these contracts did not receive sufficient social and economic support and could not resist the opposition from the French corporative agrarian lobby (particularly, from FNSEA and CNJA). Paradoxically, they are today recovering their relevance in the framework of the new EU Regulation on Rural Development (Reg. 1698/2005), so that some European governments consider such contracts a useful tool to encourage

---

como instrumento de cambio y como vía para aplicar las nuevas orientaciones de la política agraria y rural, tomándose como referencia en varios países de la Unión Europea.

farmers to assimilate the new orientations of the agricultural and rural policies.

## **José J. Romero Rodríguez**

### **Misión de una Universidad jesuita: retos y líneas de futuro**

Este texto consiste básicamente en un análisis del pensamiento del P. Peter Hans Kolvenbach, hasta la fecha superior general de la Compañía, quien ha desarrollado una rica reflexión acerca de la misión de las Universidades de los jesuitas. Se trata de una versión adaptada de la ponencia que sobre el mismo tema impartió el autor en las IX Jornadas de "formación para la misión" organizadas por UNIJES y celebradas en Loyola del 5 al 9 de noviembre 2007. Bajo la forma de nueve tesis se propone una reflexión acerca de a) la misión de la Compañía de Jesús, que no es otra que la de la misma Iglesia, aunque con un estilo propio determinado por la espiritualidad ignaciana en su versión actualizada; b) la misión específica de las Universidades Jesuitas, en cuya definición hay que tener en cuenta al mismo tiempo, dialécticamente, el sustantivo ("universidad") y el adjetivo ("jesuita"). Se defiende precisamente la idea de Kolvenbach de que el ideal de la educación jesuita durante más de 4 siglos será, en el futuro, el de formar personas "competentes, conscientes, compasivas, solidarias".

### **Mission of a Jesuit University: challenges and guidelines for the future**

This text consists of basically an analysis of Father Peter Hans Kolvenbach's thoughts, to date Superior General of the Society of Jesus who has developed a rich reflection on the mission of Jesuit Universities. It is an adapted version of the talk given by the author at the IX Conference "Formation for Mission" organised by UNIJES and held in Loyola from 5<sup>th</sup> to 9<sup>th</sup> of November 2007. With the form of nine theses, he proposes a reflection on a) the mission of the Society of Jesus, that is not different from that of the Church itself; b) the specific mission of Jesuit Universities, in which definition, the noun ("University") and the adjective ("Jesuit") should be dialectically taken into account at the same time. He supports Kolvenbach's idea that the ideal of Jesuit education for more than four centuries, will, in the future, be a competent, conscious person, capable of compassion and well educated in solidarity.

---

## NOTAS / NOTES

**Nelson Espinoza**

### **Aportes sobre el financiamiento del desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina**

Este documento pretende dar una visión general sobre la situación, evolución y perspectivas de las actividades de preinversión, inversión y financiamiento agrícola y rural en América Latina y el Caribe, fundamentalmente mediante intervenciones del sector público, la banca nacional, las instituciones financieras de desarrollo y la banca multilateral. Luego se focaliza en la experiencia conceptual, metodológica y operativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), sobre el desarrollo rural con enfoque territorial, con énfasis en la asignación de recursos en el marco de los cuatro pilares del enfoque: (i) cadenas agroproductivo-comerciales; (ii) territorios rurales; (iii) innovación institucional; y (iv) el desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural. Se culmina con las consideraciones finales y lecciones aprendidas. La presentación incluye dos casos: (i) Análisis sobre el desarrollo fronterizo Costa Rica-Nicaragua; y (ii) La experiencia del IICA: lecciones aprendidas del desarrollo rural con enfoque territorial en Brasil.

### **Contributions on the financing of rural development from a territorial based approach in Latin America**

This document attempts to give a general overview of the situation, evolution and perspectives of farming and rural pre-investment, investment, and financing activities in Latin American and the Caribbean, mainly through interventions of the public sector, national bank, financing institutions for development and multilateral bank. It then focuses on the conceptual, methodological and operational experience of the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) about rural development from a territorial based approach, emphasising the allocation of resources within the framework of the four pillars of the approach: (i) agro productive-commercial chains; (ii) rural territories; (iii) institutional innovation; and (iv) the development of strategic capacities for rural development. It finishes with final considerations and lessons learnt. The presentation includes two cases: (i) Analysis on border Costa Rica - Nicaragua development; and (ii) the experience of IICA: learnt lessons on rural development from a territorial based approach.



## EDITORIAL

---

### La Política Económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas

#### Consejo de Redacción

**Palabras Clave:** *Economía española, política económica, Plan Nacional.*

**Key Words:** *Spanish Economy, Economic Policy, National Plan.*

Avanzado ya el último año del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero es buen momento para hacer un balance de una de las áreas esenciales de cualquier mandato, la política económica. Ya lo hicimos al final del segundo mandato de Aznar. En aquella ocasión concluíamos nuestra reflexión hablando de “luces y sombras” del legado de sus dos legislaturas<sup>1</sup>. También ahora esperamos realizar un balance equilibrado de los “claroscuros” de la política económica de la actual legislatura socialista.

Una evaluación detallada es necesaria por cuatro razones: en primer lugar, porque los casi cuatro años transcurridos nos dan una perspectiva suficiente para hacerla; en segundo lugar, porque la ciudadanía se está acostumbrando a que los gobiernos se apunten los éxitos económicos, aunque éstos sean fruto de decisiones anteriores; en tercer lugar, porque la política económica –sobre todo la macroeconómica– es una de las pocas áreas de la acción del Gobierno, al menos de momento, que en

---

<sup>1</sup> Como recordarán nuestros lectores, hace cuatro años exactamente elaboramos un texto similar al término del mandato de José M<sup>o</sup> Aznar. Véase. CONSEJO DE REDACCIÓN (2003), “La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente”, *Revista de Fomento Social*, n<sup>o</sup> 231, julio–septiembre, pp. 401–434; cf. en particular p. 430. Agradecemos a nuestro colega Gabriel M<sup>o</sup> Pérez Alcalá su valiosa aportación a la primera versión del presente texto.

nuestro país está alejada del debate partidista, permaneciendo, desde hace más de una década, sin grandes disensiones entre los partidos con posibilidades de gobernar; y, finalmente, porque a pesar de la continuidad aparente en la política económica del Gobierno Zapatero hay, en algunos aspectos, significativos cambios que sólo se percibirán claramente en el futuro, algunos de forma inexorable y otros sólo si tienen suficiente continuidad.

Toda política económica es un conjunto de acciones emprendidas por un gobierno a partir del conocimiento y evaluación de una situación económica previa, de un conjunto de valores derivados de la propia ideología y de los programas políticos que en ella se inspiran. Explicar y evaluar una política económica implica, necesariamente, describir estos tres elementos. De ahí que tengamos que hacer referencia al legado económico de la era Aznar, al diagnóstico de los problemas, a los objetivos e instrumentos usados por el Gobierno Zapatero y, finalmente, a los resultados obtenidos. Para esta descripción, que nos permita emitir un juicio, vamos a organizar nuestra reflexión en cinco apartados esenciales y una síntesis valorativa final:

1. La era Aznar/Rato (1996–2004) y sus herencias.
2. Los problemas de fondo de la economía española.
3. La era Zapatero/Solbes. La continuidad del Programa de Estabilidad.
4. La “otra” política económica de Zapatero/Sebastián: el Plan Nacional de Reformas.
5. La política de la política económica: la política autonómica.
6. Los claroscuros de una gestión de continuidad y ¿cambio?

Y una última observación introductoria. Nuestra reflexión colectiva se va a ceñir a los campos de actuación fundamentales de la política económica que se realizan básicamente desde los Ministerios de Economía y Hacienda. Alargaría en exceso el texto el análisis de las políticas sectoriales y sociales, incluidas las referidas al llamado Estado del Bienestar. Además, aunque hablemos de la Política Económica del Gobierno Zapatero, en un sentido estricto, la dirección de este área de la gestión política no corresponde, como viene siendo tradicional desde hace más de veinte años, al presidente del Gobierno, sino al Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía. Desde que el presidente González nombrara a Miguel Boyer como

Ministro de Economía y Hacienda en 1982, se instauró la, en nuestra opinión, sana costumbre de dejar la política económica en manos de economistas que, con más o menos fortuna, han dado a la misma un carácter técnico, dentro de unos inevitables límites políticos y con la tradicional retórica partidista. El hecho es que la política económica española ha estado, en los últimos veinticinco años, en manos de tecnócratas a los que no pocos atribuyen una parte importante del éxito de nuestra economía. Los ciudadanos también lo perciben así al asignar una valoración tradicionalmente alta en las encuestas a los sucesivos ministros de Economía. Por esto, es más exacto personalizar las orientaciones de la política económica en los ministros de Economía y en los equipos que han dirigido, que en los aparatos políticos cercanos a la Presidencia del Gobierno.

## **I. La era Aznar/Rato (1996–2004) y sus herencias**

Cuando el PSOE gana las elecciones del 14 de marzo del año 2004, la economía española se encontraba iniciando su séptimo año consecutivo de fuerte crecimiento económico, tras los ajustes del bienio 1994–95 y los titubeantes resultados del 1996–97. Un fuerte ritmo de crecimiento, superior en media al 3%: tasa inferior a la de las economías emergentes de Asia, similar a la norteamericana y superior a la de las economías centrales de Europa. Dicha tasa de crecimiento tenía numerosas implicaciones positivas: acercamiento a la media europea; importante reducción de la tasa de paro (el eterno problema económico de la España democrática); mejora en la convergencia entre las regiones españolas<sup>2</sup>; alta tasa de absorción de inmigrantes, etc. Pero también encerraba algunos desequilibrios y no pocas sombras.

### *1.1. La lógica del modelo de crecimiento*

Esta alta tasa de crecimiento económico, desde prácticamente 1998, tiene unos fundamentos económicos relativamente simples. La economía española creció porque las familias españolas, escasamente endeudadas en los noventa y propensas a convertir sus ahorros en viviendas, mantuvieron y ampliaron su consumo. Como, paralelamente, mejoró la situación laboral, con una fuerte disminución del paro y se amplió la población por la inmigración, la demanda interna de la economía

---

<sup>2</sup> Sobre este punto pueden existir discrepancias dependiendo del modo de medir dicha convergencia y del periodo de tiempo considerado.

española creció a un fuerte ritmo. El consumo de las familias, con crecimientos medios por encima del 3% anual acumulativo, fue (y aún es) el motor del crecimiento de la economía española en los últimos años. Y, junto a él y relacionado con él, la inversión en vivienda, con crecimientos superiores al 4% fue un complemento importante, mientras que la inversión en bienes de equipo, con una aportación menor al crecimiento económico, no dejó de crecer en el entorno del 2%. El consumo público, por el contrario, mostró unos crecimientos mucho más moderados, siendo su aportación relativamente pequeña para el crecimiento conjunto.

Pero este crecimiento sólo fue posible porque las familias se endeudaron fuertemente. Esta deuda de las familias es lógica si tenemos en cuenta que los tipos de interés reales fueron cercanos al cero: con una inflación que se mantuvo por encima del 3%, los tipos de interés generales del mercado estuvieron en el entorno del 3%. Dicho de otra forma, las familias se endeudaron porque, dado este tipo de interés nulo, valía la pena adelantar renta futura para consumirla o invertirla. Los bancos y cajas de ahorros permitieron este juego porque, con pocas opciones de colocación del dinero por los bajos tipos de interés de la deuda en casi todos los países industrializados y las incertidumbres en no pocos mercados de países pobres, prefirieron financiar la compra de casas y el consumo de bienes duraderos con la garantía del valor esperado de los inmuebles en el futuro y de las rentas futuras de sus clientes. Como la oferta interna creció más lentamente, por falta de competitividad, el resultado de esta situación fue una inflación diferencial con respecto a nuestros competidores (que se mantuvo en una banda de entre el 1 y el 2%) y un fuerte déficit en la balanza de pagos (el segundo más grande del mundo tras el de Estados Unidos en términos absolutos y el primero de los países industrializados en % del PIB).

Las causas, pues, del importante crecimiento que está viviendo la economía española desde hace unos años hay que buscarlas en el éxito de la integración de la economía española en la zona euro, que permitió a las familias españolas participar en una política monetaria muy expansiva (visto desde España), lo que, dado el escaso nivel de endeudamiento de los españoles en los noventa y las expectativas de crecimiento del valor de la construcción (y la falta de alternativas reales de inversión tras la pérdida de atractivo de la Bolsa por el fin de la burbuja de las empresas "punto.com"), permitió la financiación de esta expansión. La política fiscal, con dos pseudo-reformas del impuesto de la renta, colaboró en la formación de estas expectativas expansivas, aunque a nivel macroeconómico se mantuvo relativamente neutral al mantener el equilibrio de las cuentas públicas. Volveremos más adelante sobre estos dos hechos.

## 1.2. Cambios en el mercado de trabajo<sup>3</sup>

El crecimiento económico de la economía española tuvo un efecto sumamente positivo, con todos los matices que se quiera, en el mercado de trabajo español. Se crearon desde 1997 alrededor de cinco millones de puestos de trabajo en la que ha sido la segunda mayor expansión desde hace más de un siglo: la tasa de paro pasó de casi el 20% de la población activa a menos del 9% y se absorbieron más de dos millones de trabajadores inmigrantes. Pero este cambio cuantitativo no fue todo: cambiaron también las cualificaciones de los trabajadores (más del 30% de los trabajadores tenían estudios secundarios o universitarios), la composición sectorial (la población activa agraria era inferior al 5%, mientras que los servicios eran alrededor del 60%), la tasa de actividad femenina (que superó ya el 50%) y, lo más llamativo, hubo una incorporación importante de inmigrantes. Por todo ello podemos decir que el mercado de trabajo español no sólo es un reflejo del importante cambio que la economía española vivió en aquellos años, sino que fue un mercado de trabajo nuevo. ¿Cuáles han sido los motores de este cambio tan sustancial?

La primera transformación importante en el mercado de trabajo español surge como consecuencia de los nuevos comportamientos demográficos que se iniciaron hace tres décadas. Porque la evolución de la natalidad determina la cantidad de personas que se incorporarán al mercado laboral, pero con un retraso de casi veinte años. Así en la década de los ochenta entraron en el mercado laboral los nacidos en pleno *boom* económico de los sesenta; y, sin embargo, la tasa de paro se mantuvo muy alta, a pesar del millón y medio de puestos de trabajo que se crearon. Desde principios de los ochenta, por el contrario, la natalidad española ha registrado un continuo descenso hasta estabilizarse en una de las tasas más bajas de Europa: con ello el número de españoles que entraron en el mercado laboral fue cada vez menor. A esto se añade que en ese mismo tiempo se empiezan a jubilar cohortes numerosas y se retrasa la edad de entrada por la mayor escolarización. Consecuencia de todo ello: los nacionales españoles en la población activa se mantuvieron con tendencia a la baja, y la mayoría de los puestos de trabajo que se crearon fueron ocupados por inmigrantes. Con otras palabras: la economía española necesitó de la entrada de nacionales de otros países para mantener la actividad.

---

<sup>3</sup> Los cambios en el mercado de trabajo no corresponden exclusivamente a la etapa Aznar-Rato; tienen origen en periodos anteriores y continuidad en el gobierno de Zapatero. No podemos acotar lo sucedido durante los gobiernos de Aznar porque ello nos daría una visión sesgada de lo sucedido en este mercado. Por ello, utilizaremos en este apartado un análisis de un periodo temporal más extenso.

El segundo motor de cambio del mercado laboral fue el económico. Porque, como ya se ha indicado, el modelo de crecimiento de la economía española también cambió. El ciclo de crecimiento de los ochenta se basó en una fuerte expansión del sector público, por la construcción del Estado del bienestar y la descentralización administrativa, y en las expectativas derivadas de la entrada de España en la Unión Europea, que hacían que se instalaran en España empresas multinacionales industriales y de servicios. El empleo que se creaba entonces fue en el sector público, en la industria (pero en menor cuantía, aunque suficiente para recuperar los puestos de trabajo perdidos en la reconversión industrial) y en los servicios básicos, y se financiaba con deuda tanto pública como, sobre todo, privada<sup>4</sup>. Por el contrario, el ciclo de crecimiento iniciado en la “era Aznar/Rato” se basó en la construcción, en la industria auxiliar y en los servicios destinados a la venta, y se financió básicamente con endeudamiento de las familias. El empleo, que se creó lógicamente en estos sectores, era de menor cualificación que el creado en el anterior ciclo (1982–1992)<sup>5</sup>, más inestable y, normalmente, de menor productividad unitaria y salarios medios más bajos.

Finalmente, el tercer motor de cambio del mercado laboral fue de índole institucional. La política seguida con respecto al mercado de trabajo e iniciada en 1994 gracias al consenso entre los distintos gobiernos, sindicatos y empresarios, fue de una lenta flexibilización, lo que permitió transformar en puestos de trabajo el crecimiento económico<sup>6</sup>. Sin esta flexibilización—que se concretó, por ejemplo, en nuevas formas contractuales, la existencia de las empresas de trabajo temporal, la reducción de las indemnizaciones por despido, la articulación de sistemas retributivos ligados a la productividad, etc.—nada de lo conseguido hubiera sido posible.

Estos tres procesos, que desbordan los límites temporales de los distintos gobiernos, explican, interactuando entre ellos, la fuerte creación de puestos de trabajo, la intensa disminución de la tasa de paro, la inestabilidad laboral, la rápida absorción

---

<sup>4</sup> En efecto, la deuda pública expresada en porcentaje del PIB ha ido disminuyendo, mientras que ha aumentado considerablemente la deuda privada, más que compensando el descenso de la pública y causando el crecimiento de la deuda total.

<sup>5</sup> Los ciclos se miden entre dos recesiones, si están lo suficientemente cerca. El año 1981 el PIB a precios de mercado decreció un 0,2% y en 1993 un 1,16%.

<sup>6</sup> La elasticidad empleo–crecimiento (relación entre el incremento del empleo y el crecimiento económico) ha estado cercana al 1, cuando al final de los años 1990 no llegaba al 0,8 y en los 1980 era inferior al 0,7. Eso significa que el empleo crece a un ritmo similar al del crecimiento de la renta. La contrapartida de esta alta elasticidad es que la productividad del trabajo prácticamente no crece.

de la mano de obra inmigrante y, en última instancia, la moderación de los salarios medios que va acompañada de un aumento de las desigualdades salariales.

## 2. Los problemas de fondo de la economía española

La española ha sido una economía que crece y que crea puestos de trabajo, pero su modelo de crecimiento se ve lastrado por dos desequilibrios que sólo son síntomas de un profundo problema que arrastra. Estos dos desequilibrios son el de los diferenciales de inflación y el déficit en la balanza de pagos. El problema de fondo es la baja tasa relativa de productividad. En este diagnóstico están de acuerdo una mayoría de economistas españoles.

### 2.1. La inflación diferencial y la pérdida de competitividad

Posiblemente de todos los problemas que tiene la economía española sea la inflación el más persistente históricamente. La inflación española se debe a un exceso de demanda global sobre una oferta que no se adapta. La demanda crece más deprisa de lo que crece la oferta. Este crecimiento de la demanda tiene, esencialmente, un triple origen: el crecimiento del número de familias por la inmigración y el menor tamaño relativo de la nueva familia española; el crecimiento de la renta familiar media por la disminución del paro (más salarios por familia, no mejores salarios unitarios); y, finalmente, el crecimiento del nivel de endeudamiento de las familias por el efecto riqueza sobre las expectativas del valor del patrimonio inmobiliario. Las familias españolas, que han confiado en unos tipos de interés relativamente moderados (según sus expectativas adaptadas a su experiencia pasada), no han tenido ningún incentivo para ahorrar de una forma diferente que comprando una vivienda<sup>7</sup>. De hecho, la tasa de ahorro financiero de las familias españolas ha caído significativamente en los últimos cinco años.

La inflación española tiene, así, una primera causa en el fuerte tirón de la demanda. Pero la segunda causa, necesaria para que se produzca la inflación, es que la oferta española de bienes y servicios no se ha adaptado a esta pujante demanda porque tiene mecanismos para poder subir los precios. De ahí vienen no sólo los problemas de inflación, sino los de balanza de pagos y los que aún no se terminan

---

<sup>7</sup> Véase nuestro artículo editorial: CONSEJO DE REDACCIÓN (2005), "La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto", *Revista de Fomento Social*, nº 240, octubre-diciembre, pp. 537-559.

de resolver en el mercado de trabajo. En ausencia de políticas fiscales expansivas, en un contexto de moderación salarial y con unos choques de precios externos (petróleo entre ellos) amortiguados por la fortaleza del euro frente al dólar, la causa última de la inflación es la falta de competencia de la mayoría de los mercados españoles de bienes y servicios.

Tal falta de competencia empieza porque, por definición, el mismo concepto es, para la administración española, muy jurídico y escasamente cuantitativo. Téngase en cuenta que el grado de competencia no está relacionado, directamente, con el número de empresas que producen un determinado bien, sino con las que concurren por el conjunto de los consumidores. Pero en España hay un número muy alto de pequeñas empresas que sólo concurren en su mercado cercano: por eso el grado de competencia real, especialmente en los mercados de servicios, es muy escaso, ya que siempre cabe responder al exceso de demanda con incrementos de precios. Esto produce, en no poca medida, la persistencia de la inflación española. Y esta persistencia tiene como corolario el importante déficit exterior por cuenta corriente.

Este fuerte déficit exterior corriente se explica cuando a la pérdida de competitividad de las empresas españolas se unen otras circunstancias, tales como: nuestro contexto de economía abierta y moneda única y fuerte (que lleva a un crecimiento de las compras en el exterior), la ausencia de tecnología endógena (viejo problema, que se traduce en un fuerte incremento de las importaciones por esta rúbrica en cada ciclo de crecimiento de la economía española), el incremento de la factura energética y de materias primas. Este fuerte déficit sólo es compensado por un mayor endeudamiento externo de la economía española: ya no puede reducirlo la tradicionalmente positiva balanza de servicios (el turismo sigue batiendo récords de entradas hasta superar los 55 millones en los últimos años, pero los turistas disminuyen su gasto per cápita), ni las inversiones extranjeras directas en España (que han disminuido de forma considerable); y se agrava por las ya importantes remesas de los inmigrantes hacia sus países de origen. Todo ello explica el fuerte crecimiento de la posición deudora de España en el exterior, que sólo se puede mantener por la pertenencia a la zona euro y por el bajo nivel de endeudamiento del sector público español.

## *2.2. La baja productividad del factor trabajo*

Pero tanto la inflación diferencial como el déficit por cuenta corriente, o si se quiere, la ausencia de competencia como la pérdida de competitividad tienen una

raíz más profunda. El problema de fondo de la economía española es el lento crecimiento en los últimos años de la productividad. En especial, la productividad del factor trabajo.

La productividad por hora del factor trabajo, es decir, la cantidad de renta real que cada uno de los ocupados produce por hora, es una de las variables determinantes de la renta de cualquier colectivo humano. De hecho, para explicar las diferencias de renta entre países, entre Comunidades Autónomas, entre sectores o entre trabajadores, el primer análisis a realizar es el de la productividad. Así, la diferencia de más de un diez por ciento entre la renta per capita de España y la media de la vieja Europa (la UE de los 15), se debe, además de a nuestra menor tasa de actividad (porcentaje de personas que trabajan o desean trabajar sobre la población en edad de trabajar), a nuestra menor productividad por hora, que no es compensada ni siquiera con la relativamente más larga jornada laboral de los españoles. De ahí que la convergencia en renta per capita de la economía española haya de tener en cuenta esta variable.

En un primer análisis descriptivo se puede afirmar que la productividad media de una economía está relacionada con dos factores esenciales: la composición sectorial de la economía (y, consecuentemente, del empleo), y el tamaño relativo de las empresas dentro de cada sector. De ahí, por ejemplo, que una primera explicación del atraso relativo de España respecto a los países más desarrollados de Europa sea que España tiene una menor renta per capita porque tiene un sector industrial y de servicios avanzados más débil que los de los otros países. Dicho de otra forma, España no alcanzará a la media europea si sus motores de crecimiento por el lado de la oferta son, como ahora, la construcción y el turismo masivo. Además, España necesita empresas de tamaño medio más grande. El tamaño está muy correlacionado con la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), que es la fuente primaria del crecimiento de la productividad, y con criterios eficientes de gestión: pues bien, las empresas muy pequeñas (microempresas), y más las de los sectores tradicionales, no invierten en ningún tipo de tecnología y muchas de ellas son ineficientes. La renovación del tejido productivo español es la gran tarea pendiente de la economía española si quiere ganar en competitividad.

### **3. La era Zapatero/Solbes. La continuidad del Programa de Estabilidad**

Dado el alto ritmo de crecimiento de la economía española en los últimos años y la forma en la que se ha producido, ¿qué parte del éxito ha sido debido a la política económica seguida por el actual Gobierno?, ¿cómo ha sido la política económica seguida en España en los últimos tres años y medio?

#### *3.1. El Programa de Estabilidad como marco*

Para analizar las acciones concretas que ha seguido el Gobierno Zapatero hay que tener en cuenta que la política económica en una economía como la española, perteneciente a la Unión Europea y a la zona euro, está muy limitada por la cesión de soberanía que supone esa doble pertenencia. En realidad ha quedado reducida, en no poca medida, a la concreción de la política fiscal (pero no se puede sobrepasar un límite de déficit o de deuda), a las regulaciones de mercados de factores (mercado de trabajo, mercados financieros, etc.), a las condiciones de competencia de los mercados de bienes y servicios (y no completas) y a las políticas de oferta (que también se pretenden coordinar). Todas ellas, además, están tanto más limitadas cuanto que la economía española es una economía muy abierta en sus relaciones con el exterior, aunque en menor medida que los países más desarrollados de la UE, y no es posible ignorar las restricciones que generan los mercados internacionales.

Otro factor a tener en cuenta es que Solbes, Vicepresidente económico del Gobierno Zapatero, ha sido Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Asuntos Económicos (y, por tanto, el Comisario del euro y del Pacto de Estabilidad), desde prácticamente su cese como ministro del último Gobierno González (en 1996) y hasta su incorporación al gabinete Zapatero.

Todo ello invita a pensar que las líneas macroeconómicas de la política económica del Gobierno Zapatero serían muy parecidas a las que ya se venían aplicando por parte del Gobierno Aznar y que permitieron la integración en el euro. Dichas líneas ya se habían plasmado en el Programa de Estabilidad que se presentó en diciembre de 1998 y que se ha ido actualizando en años sucesivos para presentar su grado de cumplimiento en los meses finales de cada año. Tales actualizaciones tienen muchos elementos comunes con algún matiz que se ha ido incorporando en los últimos años y que a continuación señalaremos. Podemos, pues, concluir que la política económica seguida por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha sido una política de continuidad en una gran cantidad de aspectos.

En el Programa de Estabilidad, cuya primera redacción es de 1998, late lo que podemos llamar la ortodoxia macroeconómica de finales de los ochenta. Esta ortodoxia se basaba (y aún se basa) en tres ideas relevantes que hay que tener en cuenta para explicar la coherencia de la política:

- En primer lugar, dada la apertura de la economía española y su pertenencia al euro, la vigencia del modelo de economías abiertas (llamado de Mundell–Fleming). Según él, la política monetaria es ineficaz para controlar el ciclo con tipos de cambio fijos, de modo que sólo es eficiente, en el largo plazo, la política fiscal. Esto es más cierto aún para aquellas economías, como la española, que han cedido su política monetaria a un ente supranacional. Dado que el grado de dependencia de la economía española de los países de la zona euro es de más del 70% en términos de comercio exterior, la aplicación de este modelo es muy relevante, aunque, en términos financieros no sea tan evidente.
- En segundo lugar, la vigencia de los modelos de expectativas racionales (modelos Lucas). Según ellos, la política económica ha de ser previsible y sujeta a reglas para no producir distorsiones en la asignación de recursos. Con esta base es lógico pensar que la política macroeconómica que ha de seguir la economía española, muy dependiente del área euro con la que tiene un tipo de cambio fijo, ha de ser de rigor presupuestario, a ser posible, garantizado por ley (la ley 12/2001 de Estabilidad presupuestaria, modificada posteriormente para dar una cierta flexibilidad).
- Finalmente, la firme creencia, de corte neoclásico, de que cualquier intervención en los mercados sólo produce distorsiones que se pagan con un peor desempeño macroeconómico.

Esta ortodoxia es la que late en la política económica que se ha seguido en los últimos gobiernos (ya desde el último Gobierno del presidente González, los dos mandatos del presidente Aznar y la presente legislatura) y cuyo resultado ha sido el control exhaustivo (al menos el intento) de la política fiscal, la reducción de las regulaciones de los mercados de trabajo y bienes y la creciente apertura de la economía<sup>8</sup>. Sólo en los dos últimos ejercicios se ha venido produciendo un ligero cambio de orientación basado, como veremos, en otros fundamentos teóricos relevantes.

---

<sup>8</sup> A este respecto, se ha puesto con frecuencia de relieve que el “progresismo” de la política de Zapatero se ha concentrado en otros conocidos y polémicos ámbitos de la actuación del gobierno muy alejados del terreno económico, desde la ley de matrimonios homosexuales hasta la de memoria histórica, pasando quizá por algunas formas de afrontar el problema del terrorismo en el País Vasco.

### 3.2. Los Presupuestos: breve valoración

#### 3.2.1. Visión general

Los Presupuestos Generales del Estado durante todo el periodo del Gobierno Zapatero han estado condicionados desde un punto de vista económico por esta orientación de base de la política económica y por el hecho de que el PSOE gobierna en minoría, por lo que ha habido que pactar compensaciones con los nacionalistas (especialmente los grupos catalanes) e Izquierda Unida. A pesar de ello, y en sus grandes cifras, han tenido dos características importantes: en primer lugar, han sido, desde una perspectiva macroeconómica, suavemente restrictivos, consiguiéndose en todos los ejercicios superávit para el conjunto de las administraciones; y, en segundo lugar, han sido, especialmente en los últimos ejercicios, productivistas, con un cierto cambio de orientación en las políticas de oferta.

Desde un punto de vista macroeconómico, los Presupuestos de los últimos años reflejan una opción de política macroeconómica ortodoxa y esencialmente correcta para el funcionamiento de la economía española. Una economía cuyo patrón de crecimiento viene determinado por el fuerte impulso de la demanda interna, con problemas estructurales en el frente de la inflación, (y altos diferenciales con respecto a sus competidores), con un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos, necesita unos presupuestos de corte restrictivo, con superávit, para no acentuar los desequilibrios. En ese sentido, los presupuestos han sido, en general, prudentes: en efecto, con la significativa reducción de la deuda pública hasta niveles inferiores al 40% del PIB hay margen de maniobra en el futuro para poder hacer una política más expansiva (de mayor gasto), en el caso de que cayera el ritmo de crecimiento.

Este superávit ha venido motivado tanto por el alto dinamismo de los ingresos, con un ligero repunte de la presión fiscal, como por una cierta contención del crecimiento del gasto. Hagamos un breve análisis de ambas variables.

#### 3.2.2. Los ingresos públicos

El crecimiento de los ingresos públicos ha sido significativo; desde luego han crecido más que los gastos. Una economía con un crecimiento de su demanda interna superior al del PIB, necesariamente ha de tener un crecimiento de los ingresos públicos muy superior al crecimiento nominal de la actividad ya que los impuestos gravan la demanda interna. Máxime si se tiene en cuenta la pauta de crecimiento seguida

por el consumo privado: un mayor crecimiento de la participación de los bienes duraderos (mobiliario, coches, etc.) en el consumo hace mayor el crecimiento de la recaudación, tanto porque algunos de ellos están sobregravados (coches, por ejemplo), como por el hecho de que la ocultación es, en esos sectores, menor<sup>9</sup>. Por otra parte, el alto ritmo de crecimiento del empleo y las regularizaciones de inmigrantes<sup>10</sup> han permitido un espectacular crecimiento de la afiliación a la Seguridad Social, con el correlativo crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales. El resultado de ambos procesos es que los ingresos públicos han crecido mucho más deprisa que el PIB nominal, por lo que la presión fiscal ha aumentado levemente en los últimos años. Esta presión fiscal ha permitido a las administraciones públicas españolas mantener el nivel de gasto a pesar, incluso, de la paulatina disminución de las aportaciones financieras de la Unión Europea que, en los últimos años, no llegan a ser ni el 40% del neto recibido en los años finales del pasado siglo.

Fruto de una promesa electoral, cuyo origen tiene que ver con la reiterada y falaz propaganda del Partido Popular de que durante su mandato se bajaron los impuestos, el Gobierno Zapatero también ha tenido dos reformas fiscales: la primera fue aprobada en 2006 y tuvo efectos a partir de 2007; la segunda, de menor calado y de carácter típicamente electoralista, ha sido incluida en los presupuestos para 2008.

La reforma de 2006 ha erosionado todavía más la progresividad efectiva del sistema fiscal, paulatinamente empeorada por las sucesivas reformas del IRPF y por las pautas de consumo y ahorro de las familias españolas. Se han reducido aún más los tramos de la tarifa del IRPF (pasando de cinco a cuatro), se ha bajado el tipo marginal máximo en dos puntos porcentuales, y se han gravado a un tipo fijo del 18% todas las rentas del capital (dividendos, intereses, fondos de inversión, venta de acciones, etc.) con independencia del tiempo de su generación. No debe olvidarse que el tipo mínimo para las rentas del trabajo y las rentas empresariales es del 24%. Si la anterior reforma fiscal del PP fue duramente criticada por el Partido Socialista por gravar a un tipo fijo del 15% las ganancias patrimoniales

---

<sup>9</sup> Evidentemente, esto no se aplica a la inversión en viviendas, en la que el grado de ocultación es a veces elevado.

<sup>10</sup> Una de las grandes razones para la regularización de inmigrantes, aunque no fue reconocida explícitamente, fue acabar con la situación de economía sumergida de muchos de ellos que se encontraban en situación irregular. La regularización ha permitido aflorar alrededor de 300.000 puestos de trabajo (que la Encuesta de Población Activa detectaba, pero que no figuraban en las estadísticas de la Seguridad Social) lo que, además de mejorar la recaudación por cotizaciones, ha tenido efectos en la mejora de las recaudaciones por IRPF (tanto de los trabajadores como de los empresarios).

generadas en más de un año (venta de acciones o de participaciones en fondos de inversión), resulta tremendamente paradójico que ahora se profundice aún más en la tendencia de gravar a tipo fijo todas las rentas del capital<sup>11</sup>.

El sistema fiscal español se está viendo erosionado en su progresividad de forma paulatina como consecuencia de dos hechos. Por un lado, por la competencia internacional respecto a la tributación de las rentas del capital. Sin embargo, prestigiosos expertos opinan que el tratamiento que se le ha otorgado a todas las rentas del capital en la última reforma del IRPF no era necesario para mantener nuestra "competitividad fiscal", habiéndose uniformado la fiscalidad de todas las rentas de capital por otros motivos de naturaleza interna: buscando la neutralidad fiscal respecto a la tributación de los activos financieros, de tal forma que unos no tuviesen un tratamiento tributario más ventajoso que los otros.

La otra erosión de la progresividad viene motivada por la distinta regulación de las comunidades autónomas en los otros dos impuestos progresivos de nuestro ordenamiento: el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio. El primer impuesto prácticamente ha dejado de existir en varias Comunidades Autónomas por el juego de los numerosos beneficios fiscales que se han introducido por algunas de ellas. Esto provoca tratos muy desiguales entre contribuyentes y genera gran malestar en aquéllos en los que la legislación de su comunidad autónoma no resulta tan "generosa", por lo que a la larga ocasiona que las Comunidades Autónomas tiendan a uniformar a la baja la tributación en este impuesto. Sin embargo, el margen con el que cuentan todas las Comunidades Autónomas para establecer beneficios fiscales no es el mismo, puesto que son las Comunidades Autónomas con más recursos, las que, a su vez, podrán renunciar a partes importantes de recaudación por este impuesto.

---

<sup>11</sup> No está de más recordar que cuando primera vez se estableció por el Real Decreto-Ley 7/1996 que las plusvalías a más de dos años tributasen a un tipo fijo del 20 por ciento, setenta y cuatro diputados del partido socialista interpusieron un recurso de inconstitucionalidad basado en los siguientes razonamientos: "el nuevo régimen tributario que para los incrementos y disminuciones patrimoniales establece el Real Decreto-Ley 7/1996, vulnera también los principios de igualdad, progresividad y capacidad económica del artículo 31.1 CE al estarse en presencia de medidas que producen una considerable reducción de la progresividad..." y que "... se origina una desigualdad entre estas rentas y el resto de las fuentes gravadas en el IRPF, desaparece la progresividad al establecerse un tipo de gravamen proporcional..." y que "...al establecerse un tipo de gravamen fijo y único del 20 por ciento sobre unos determinados rendimientos (ganancias de capital) se produce una distribución injusta de la carga fiscal". La Sentencia del Tribunal Constitucional no entró a estudiar las pretensiones de inconstitucionalidad que se basaban en la vulneración del artículo 31.1 de la Constitución porque apreció inconstitucionalidad de la norma en virtud de su rango de decreto-ley.

Asimismo cada vez son más las propuestas que se hacen por los responsables de algunas Comunidades Autónomas en aras de la supresión, o de una importante reforma a la baja, del Impuesto sobre el Patrimonio. Si la progresividad de nuestro sistema tributario se consigue fundamentalmente con el IRPF y el complemento de los otros dos tributos progresivos reseñados, resulta bastante evidente que con medidas como las apuntadas la progresividad se está resintiendo de forma importante<sup>12</sup>.

En el momento actual nuestro sistema tributario pivota de facto sobre las rentas del trabajo (que tributan a tarifa progresiva) y sobre el IVA. Aquella equidad, progresividad y efectos redistributivos que buscaba nuestro sistema fiscal en la década de los 80 (y que no olvidemos, forma parte de los principios de justicia tributaria del artículo 31 de la Constitución) parecen estar cada vez más lejanos. En tiempos de superavit presupuestario parece preocupar más la utilización electoral del sistema tributario que cualquier otra consideración. En los últimos años, cada vez que uno de los grandes partidos ha accedido al Gobierno ha realizado su correspondiente reforma del IRPF y siempre en clave bastante electoralista. Afortunadamente la progresividad no ha sufrido la puntilla definitiva que hubiera supuesto poner en práctica la idea electoral, promovida por el máximo responsable de la Oficina Económica del Presidente, Miguel Sebastián, de sustituir el IRPF vigente por un IRPF de tipo único, simplificado y con un mínimo exento. El profundo cambio que esta reforma suponía y lo poco elaborado de la propuesta (en los borradores que circularon se hablaba de un tipo impositivo del 20% y de un mínimo exento de 1.800 euros, con lo que la recaudación se hubiera resentido significativamente, así como la progresividad), dificultaron su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda.

A todo lo anterior se une el hecho de que las normas tributarias, para que la igualdad sea real, tienen que ser aplicadas con ciertos criterios de uniformidad administrativa, a lo que tampoco contribuirá probablemente la proliferación de agencias tributarias autonómicas.

---

<sup>12</sup> Ha destacado el Tribunal Constitucional que es través del IRPF como "... se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad" (STC 134/1996).

### 3.2.3. Los gastos

Por la parte de los gastos<sup>13</sup>, la presión política de los grupos parlamentarios nacionalistas y de izquierda ha sido constante, pero la estrategia de discutir el límite de gasto previamente, para hacer frente a las presiones, obligando a que cada propuesta de aumento lleve la correlativa propuesta de reducción, ha dado un buen resultado global. El gasto ha crecido en casi todas las partidas, especialmente en aquellos transferidos a las Comunidades Autónomas, pero dentro de un límite más o menos contenido. Esto ha permitido la expansión, en términos cuantitativos y políticos, de estas administraciones que, en la actualidad gestionan casi el 30% del total del gasto público español, aunque su capacidad recaudatoria es mucho menor. No se puede decir, pues, que haya habido restricciones de gasto, aunque la reducción de los gastos en políticas de empleo pasivas (subsidios de desempleo, etc.), así como la contención en las partidas financieras, por la reducción del volumen de deuda y la caída de los tipos de interés, ha ayudado al permanente equilibrio y al superávit de las cuentas públicas.

Una cuestión clave ante el fenómeno, relativamente nuevo, del superávit es la de su destino y su gestión; ¿a qué se dedica? ¿a incrementar los gastos que permiten mejorar el llamado Estado del Bienestar adquiriendo compromisos de corto plazo cuya sostenibilidad no está garantizada? ¿O a fortalecer los incrementos de la productividad, con visión de más largo plazo, mediante, por ejemplo, más y mejores inversiones en educación, en innovación y tecnología, etc.?

Desde esta perspectiva microeconómica, los Presupuestos Generales de los primeros dos años del Gobierno Zapatero fueron muy continuistas, mientras que en los dos últimos años se observa ya un esfuerzo, aún tímido, por cambiar la concepción de la política económica desde una perspectiva sectorial clásica a una perspectiva de economía de oferta. En efecto, la vieja concepción, que todavía persiste en los presupuestos de la mayoría de las administraciones, de fomentar o proteger determinadas actividades y sectores, empieza a dejar paso, en los últimos presupuestos, a una forma de asignar los gastos públicos más moderna, en la que lo importante es el crecimiento de la productividad de la economía. En este sentido, el incremento del gasto en educación, en investigación y desarrollo y en infraestructuras son decisiones necesarias para intentar un cambio en el modelo de crecimiento

---

<sup>13</sup> Un análisis de la composición del gasto público español escapa al enfoque de este editorial porque supondría hacer un balance del Estado del Bienestar español. Por esa misma razón y porque su puesta en práctica no será efectiva hasta finales de 2008 y por parte de las Comunidades Autónomas, no hemos hecho referencia a una importante medida de política social como es la Ley de Dependencia.

económico que más arriba describíamos. En esta nueva concepción de la política económica tiene mucho que ver el Programa Nacional de Reforma.

### 3.2.4. Algunos resultados obtenidos

Pero más allá de la permanente vigilancia de la ortodoxia macroeconómica, el Ministerio de Economía ha trabajado, bajo la dirección del Secretario de Estado de Economía, David Vegara, en una dirección coherente con el diagnóstico de los problemas de la economía española: profundizar en la competencia de los mercados de bienes y servicios. Sin embargo, y sin negar la corrección de los análisis, el éxito ha sido muy limitado por dos razones. La primera es que no se han ampliado significativamente los recursos destinados al Tribunal de Defensa de la Competencia (a finales de 2007 reconvertido en la Comisión Nacional de Competencia y ligeramente aumentado), aunque se han creado algunos Tribunales de Competencia Autonómicos: pero éstos muestran un mínimo interés por la competencia, debido a la implícita “preferencia autonómica” de casi todas las administraciones periféricas. Una segunda razón es el tradicional enfoque del tribunal, excesivamente pasivo y muy dominado por una lógica administrativista alejada de la realidad económica: se basa en una definición anticuada de competencia, más procedimental que de análisis del resultado; además apenas usan herramientas cuantitativas de medición de la competencia.

En conjunto, se puede decir que el programa ejecutado por el Gobierno Zapatero ha tenido un fuerte carácter ortodoxo y liberal, escasamente reformista y fuertemente continuista con la política económica Aznar/Rato. Pero es que, además, la efectividad de la política económica en el desempeño de la economía es cada vez más limitado: son muchas las competencias cedidas tanto a la Unión Europea como a las Comunidades Autónomas; es grande la apertura de la economía española, y crece sin cesar el flujo de rentas hacia el exterior por la inmigración y por las fuertes inversiones de las empresas españolas realizadas en el decenio anterior.

## 4. La “otra” política económica de Zapatero/Sebastián: el Plan Nacional de Reformas

Que el modelo de crecimiento de la economía española tiene problemas de fondo, como más arriba señalábamos, es algo que no ha escapado a los cuadros económicos del PSOE. Ya en la campaña electoral, y puesto que el PSOE nombró

un “comité de sabios” para articular su programa entre los que se encontraba el mismo Solbes y un grupo muy importante de economistas españoles (Miguel Sebastián, David Vegara, David Taguas, Rafael Domenech, etc.), se hizo mucho hincapié en estos problemas. Pero, una vez en el gobierno, este énfasis pasó a un segundo plano por razones evidentes. De cualquier forma, el Presidente Zapatero nombró para la Oficina Económica del Presidente (un cargo que inventó Aznar cuando nombró al Profesor Barea para dar credibilidad a la política fiscal) a Miguel Sebastián, profundo conocedor de la economía española pues no en vano fue el último director del prestigioso Servicio de Estudios del BBVA. El problema fue que, dado el peso político de Solbes (aunque independiente, amparado por toda la vieja guardia felipista del PSOE), la política económica que podía elaborarse desde Moncloa tenía que pasar por el Ministerio de Economía y Hacienda so pena de plantear serias disfunciones o quedar en poco más que un informe. Esta oficina no funcionó en realidad en el primer año, por lo que las primeras orientaciones no llegarían hasta octubre de 2005.

A raíz del informe Kok que retomaba la Estrategia de Lisboa para el crecimiento de la UE<sup>14</sup> y puesto que muchos de sus elementos coincidían con las necesidades de la economía española, se pensó en articular un plan de política económica a elaborar por la Oficina Económica del Presidente. Este Plan, cuyo nombre es Programa Nacional de Reformas (PNR), llamativamente titulado “Convergencia y Empleo”, se aprobó en octubre de 2005, año y medio después de llegar al poder, con lo que sus orientaciones, que a continuación analizaremos, no influyeron nada más que retóricamente en la elaboración de los presupuestos del año siguiente, 2006, y muy poco en los del 2007<sup>15</sup>.

El Programa Nacional de Reformas fijó como objetivos esenciales para la política económica española dos: “alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per

---

<sup>14</sup> El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adoptó un importante y ambicioso compromiso con el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y más competitiva del mundo en el horizonte 2010. Este acuerdo es conocido como la Estrategia de Lisboa. Una comisión encabezada por Wim Kok realizó en 2004 una revisión intermedia de la misma; los resultados hasta la fecha no son muy alentadores.

<sup>15</sup> El análisis que late, tanto en la Estrategia de Lisboa de 2001 como en el Programa Oficial de Reformas de 2005, es el de la moderna teoría del crecimiento económico que nace con los modelos de crecimiento de Solow–Swan y se han venido actualizando hasta los de Uzawa–Lucas y los de Ramsey. Esta teoría se ha incorporado a los análisis económicos más avanzados y está condicionando la agenda política de los gobiernos, completando y superando así la clásica y keynesiana dicotomía entre políticas macro y micro y de demanda y oferta.

cápita y superar (sic) en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea". En el mismo párrafo de la introducción, se daban pistas sobre el diagnóstico de los problemas de fondo de la economía española: "alcanzar ambos objetivos requiere avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos".

El contenido del Programa Nacional de Reformas se articula en cinco capítulos de distinta calidad y un anexo, siendo ya muy llamativos la extensión y los matices de redacción de los distintos capítulos. Como es costumbre en los documentos oficiales, el primer capítulo es, además de una introducción, un resumen ejecutivo de las conclusiones. El segundo capítulo, que supone un 25% del total del documento, es un interesante y conocido diagnóstico de la situación de la economía española. El tercero fija los objetivos del Programa. El cuarto, el más extenso, desarrolla en siete ejes los objetivos operativos del programa y es todo un catálogo de acciones de política económica multidimensional. Y, finalmente, un quinto capítulo establece las variables o indicadores que permiten el seguimiento del Programa. Un anexo final establece las correspondencias entre los ejes del Programa y las Directrices de la Estrategia de Lisboa.

El diagnóstico contenido en el programa sigue la línea argumental que hemos reflejado en páginas anteriores: la economía española crece y este crecimiento crea empleo; por otra parte, la renta per cápita española converge rápidamente con la media europea; a pesar de todo, la economía española presenta dos importantes desequilibrios, el diferencial de inflación y los continuos déficits por cuenta corriente de la balanza de pagos, que son expresión de la baja tasa de crecimiento de la productividad española.

De este diagnóstico convencional se deducen de una forma lógica los objetivos operativos y las líneas de acción de la política económica. El Gobierno de España fija como primer objetivo alcanzar a medio plazo la media de los países que componen la Unión Europea<sup>16</sup>. El segundo objetivo es alcanzar una tasa de empleo similar a la de la Unión, coherente con el primer objetivo y con el reconocimiento del problema del deterioro relativo de la productividad de la economía española: para ello hay que aumentar la tasa de actividad (especialmente femenina), y dis-

---

<sup>16</sup> Este nivel de renta a alcanzar es la media de la UE de 25 miembros (por ser el número de miembros que en el momento de aprobar el plan tenían la Unión). Es curioso que en otros planes el objetivo hubiera sido converger con la media de la vieja UE-15 (los países más ricos): aunque con ellos la convergencia es más rápida (los nuevos socios del Este crecen más rápidamente), la convergencia es más lejana en el tiempo porque estamos mucho más lejos.

minuir la tasa de paro; siempre, claro está, que la producción aumente en mayor proporción. Desde esta perspectiva, el plan es razonable y coherente, aunque muy poco ambicioso.

Estos grandes objetivos se concretan en los objetivos operativos, los ejes del plan, cuyo cumplimiento está íntimamente relacionado con la consecución de los anteriores. Estos ejes son:

1. Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
2. El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA.
3. Aumento y mejora del Capital Humano.
4. La Estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
5. Más Competencia, Mejor Regulación, Eficiencia de las Administraciones Públicas y Competitividad.
6. Mercado de Trabajo y Diálogo Social.
7. El Plan de Fomento Empresarial.

El tratamiento y desarrollo de estos siete ejes (pésimamente titulados, por cierto) es dispar: se nota que han sido elaborados por diferentes manos y por funcionarios de diversos ministerios, así como que han carecido de una revisión final de estilo y de una coherencia entre la importancia de los ejes y la concreción de las propuestas.

En resumen, el conjunto resulta un catálogo de medidas relativamente coherentes (porque el diagnóstico del problema es claro), pero insuficientemente tratadas, poco relacionadas, con notables ausencias; se echa de menos, además, una mayor dosis de imaginación y algo más de cuantificación. Brillan por su ausencia la política energética (que tanto tiene de política, tanto interna por el tema de las nucleares, como exterior por la cuestión del petróleo), un análisis más profundo del sistema de formación del capital humano (no hay atisbos de crítica al sistema educativo), no hay tampoco iniciativas significativas sobre los mercados de vivienda, ni sobre la cohesión territorial, ni sobre el comercio exterior. En definitiva, de la concentración de cerebros de la Oficina Económica de la Moncloa y de los

equipos ministeriales podría haber salido un Programa mucho más brillante del que se aprobó en octubre de 2005.

El nivel de cumplimiento de las acciones contenidas en el Programa ha sido, en los dos años de vigencia del mismo, variable: en bastantes se ha avanzado muy poco (quizás por falta de análisis profundo, como es el caso de las mejoras en la formación del capital humano; quizás por falta de análisis correcto, como es el caso del agua, que se ha politizado), mientras que otras sólo pueden ser eficaces en el largo plazo (las infraestructuras, por ejemplo); la mayoría han tenido avances modestos. Lo que sí puede considerarse correcto es el grado de cumplimiento de los objetivos generales, quizás porque eran relativamente alcanzables.

La Oficina Económica del Presidente ha sido, incluso, más que un “think-tank” al servicio de la Presidencia del Gobierno<sup>17</sup>, un elemento de intervención en la distribución del poder económico en la economía española al servir a algunos intereses genuinamente empresariales, recuperando así una vieja tradición de intervencionismo que parecía olvidada desde el segundo Gobierno Aznar. Así, fue la Oficina Económica del Presidente, con la inestimable ayuda del entonces ministro de Industria (hoy presidente de la Generalitat), la que intentó la operación de compra de ENDESA por parte de Gas Natural (propiedad de la Caixa) por un precio inferior en sólo 12.000 millones de euros al de mercado y la que evitó la venta final a la alemana E.ON, para aparcarla en las manos de la italiana ENEL<sup>18</sup>. También ha sido la Oficina Económica del Presidente la que ha intervenido en la preparación de los encuentros de los grandes empresarios con mandatarios internacionales. La Oficina Económica, pues, ha tenido también un importante papel en la intervención del gobierno en los asuntos empresariales.

---

<sup>17</sup> Esta Oficina ha elaborado también el Informe Económico del Presidente del Gobierno 2007 (véase <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/OEP/PublicacionesElInformes/IEPG2007.htm>), una iniciativa que imita la costumbre de otros presidentes (como el de EEUU) y que, en sus primeras palabras califica, triunfalmente, a 2006 como “el mejor año en la historia democrática española” en materia económica (cf. p. 11).

<sup>18</sup> A analizar en profundidad esta cuestión dedicamos uno de nuestros últimos editoriales. Véase CONSEJO DE REDACCIÓN (2007), “Las OPA: una valoración”, *Revista de Fomento Social*, n° 245, enero-marzo, pp. 9–29.

## 5. La política de la política económica: la política autonómica

Queremos ahora referirnos a un ámbito particularmente importante de la política (sin adjetivos) que reduce de forma sustancial y duradera los futuros márgenes de maniobra de la política económica. Nos referimos a la política autonómica<sup>19</sup>.

Está aún por determinar en qué grado la descentralización puede afectar a la articulación y eficacia de la política económica española y, por lo mismo, al desempeño del conjunto de la economía española. Sin embargo, existen algunos modelos teóricos y algunas experiencias previas que permiten barruntar en qué forma la política económica general, e incluso la política de bienestar, puede verse comprometida. Máxime cuando en la asignación de competencias entre los distintos niveles políticos no se ha seguido un criterio de eficacia o coste en la prestación del servicio, sino un confuso y ambiguo criterio de visibilidad política (aceptación por parte de los ciudadanos) o importancia simbólica.

En la reforma, hay varios factores que pueden afectar a la eficacia de la política económica española en el futuro.

En primer lugar, la política económica de cualquier Estado descentralizado tiene un evidente coste de coordinación, que se suele aceptar por considerarse como un bien político la mayor representatividad y participación de la ciudadanía a través de diferentes órganos decisorios. Sin embargo, esta mayor representatividad genera un problema de coordinación cuando las instituciones que tienen que llegar a un acuerdo no son comparables en tamaño, no existen reglas de mayoría significativa o minorías de bloqueo o las competencias están divididas entre distintas administraciones. Un ejemplo concreto de estas disfunciones lo tenemos en el mercado de la vivienda en España: la política del Ministerio de la Vivienda para contener el crecimiento de los precios se ha mostrado manifiestamente ineficaz, en gran medida porque las competencias para vivienda están transferidas a las Comunidades Autónomas, las cuales a su vez transfirieron las competencias de suelo a los ayuntamientos; como resultado, una política global de ordenación del mercado que ha sido no sólo ineficaz sino contraproducente<sup>20</sup>. Por otra parte, la duplicidad de órganos

---

<sup>19</sup> Sobre este tema nos manifestábamos en un editorial precisamente en el tránsito de la anterior a la actual legislatura: CONSEJO DE REDACCIÓN (2004), "Financiación autonómica: un reto para la nueva legislatura", *Revista de Fomento Social*, n° 233, enero-marzo, pp. 13-38. Muchas de aquellas reflexiones siguen plenamente vigentes y sirven de base para este breve apartado.

<sup>20</sup> Remitimos de nuevo a nuestro editorial sobre el mercado de la vivienda, citado *supra* en nota 7.

de decisión alarga el tiempo de la toma de decisiones, lo que reduce la eficacia de la política económica. Ejemplos de este problema de coordinación lo tenemos en el funcionamiento de la Unión Europea y en Estados federales consolidados como Estados Unidos o Alemania. Esos problemas de coordinación, normalmente, bloquean las decisiones cuando hay situaciones de crisis, máxime si, además, las elecciones se pueden producir en momentos temporales diferentes.

En segundo lugar, dada la nueva arquitectura institucional española, la política económica perderá eficacia por los costes de competencia entre Comunidades derivados de la proliferación de iniciativas movidas por un fenómeno que tiene bien estudiado la teoría económica de la demanda: el fenómeno de la "emulación", o sea, la competencia a la hora de captar determinadas actividades. El que todas las Comunidades Autónomas tengan que tener de todo, bajo la presión del victimismo, está llevando de hecho a la duplicación de infraestructuras y de iniciativas que, en muchos casos, son inviables por su escasa masa crítica. Más aún, la competencia puede perjudicar incluso a los ingresos del conjunto, como podría ocurrir (en la UE ya ocurre y en España tenemos el caso de las "vacaciones fiscales vascas") por la competencia en la bajada de determinados impuestos o en determinadas cesiones para favorecer la instalación en un territorio de una empresa.

El tercer lugar, la asimetría en el tamaño de las Comunidades Autónomas es una nueva fuente de coste, sobre todo cuando la descentralización se hace, como se ha hecho, sin un criterio de eficacia. Esta diferencia de tamaño conlleva necesariamente diferencia en las competencias que se pueden asumir (federalismo asimétrico), a diferencias de prestaciones de algunos servicios o a un mayor coste unitario en las Comunidades más pequeñas. Así, por ejemplo, el coste unitario de la prestación de servicios sanitarios es mayor en las Comunidades pequeñas que en las grandes por una cuestión de costes fijos y de costes de escala: un sistema sanitario para una población inferior a un millón de habitantes y dispersa es, a igualdad de prestaciones, mucho más caro que en poblaciones mayores y concentradas, y algunas prestaciones son inasumibles, dado el nivel de renta de algunas de nuestras Comunidades.

En cuarto lugar, el espíritu regulador e intervencionista de los Estatutos (fiel reflejo de las opciones políticas, no liberales en materia económica, que hicieron posible el de Cataluña, modelo y paradigma de todos los demás) tendrá consecuencias sobre el funcionamiento de distintos mercados al suponer una clara injerencia en muchos de ellos. Se han aprobado regulaciones que rayan con lo absurdo: por ejemplo, ciertas regulaciones comerciales, o las de supervisión de las cajas de ahorro que operen en el territorio de una Comunidad (esto llevaría, en el extre-

mo, a que todas las Comunidades, además del Banco de España, tendrían que supervisar a todas las cajas de ahorros porque una mayoría tiene sucursales en todas las Comunidades), o la participación en los órganos de gobierno del mismo Banco de España.

Y, finalmente, el hecho de que en los anexos de distintos estatutos se intente condicionar la política de infraestructuras del Estado (según la participación en el PIB en el de Cataluña, según la población en el andaluz) es una burda aberración económica: no sólo supone una miope asignación de los recursos, sino que tiene tales efectos antiigualitarios que se descalifica por sí misma.

En definitiva, los problemas que para una política económica eficaz genera la nueva arquitectura institucional que está configurándose a partir de las reformas estatutarias son, al menos a priori y desde la experiencia que ya poseemos, importantes. Tales problemas no tienen que ver tanto con el objetivo confeso de la descentralización, perfectamente legítimo y comprensible en un Estado plural, cuanto con la forma en la que se ha llevado ésta y la asignación de competencias: aquí han primado criterios ideológicos y políticos, y no el de eficacia en la prestación de los servicios a los ciudadanos. La descentralización ha resultado, entonces, más un reparto de poder entre las distintas élites políticas territoriales, cada una además con objetivos divergentes, que una respuesta a las legítimas demandas de los ciudadanos.

## **6. Los claroscuros de una gestión de continuidad ¿y cambio?**

Poco podemos añadir al llegar al final de nuestra reflexión, necesariamente incompleta. Reiterando que hemos circunscrito nuestras reflexiones básicamente a la política económica que se hace desde el Ministerio de Economía, intentaremos recapitular muy brevemente las luces y las sombras del periodo.

Para empezar hay que repetir, una vez más, que, en una economía del tamaño de la española tan integrada en la europea, la influencia de la política económica en la marcha de la economía es más limitada de lo que normalmente se piensa.

Volviendo por un momento la vista atrás, recordemos los logros que apuntábamos hace cuatro años en el haber del balance de la era de Aznar<sup>21</sup>: la exitosa integra-

---

<sup>21</sup> Cfr. el editorial citado en nota 1, pp. 430-434.

ción en la Unión Económica y Monetaria, preparada ciertamente por la política de convergencia del anterior periodo de gobierno socialista con Solbes al mando del timón económico; la disciplina y el rigor macroeconómicos correspondientes; todo ello en un contexto de expansión económica considerable, a la vez diferencial y convergente, en términos reales, con la Unión Europea. Apuntábamos al debe: la consecuente inevitable reducción de los instrumentos y del margen de acción de la política económica y la fragilidad de un modelo de crecimiento basado en la demanda interna y más particularmente en el consumo privado, con muy alto endeudamiento familiar, así como una escasa inversión productiva. Al mismo tiempo, criticábamos especialmente la política tributaria que, aunque exitosa en la corrección de nuestro tradicional déficit público, se excedía en la obsesión por el déficit cero y, sobre todo, se desentendía de la equidad recaudatoria. Asimismo mostrábamos preocupación por las políticas de flexibilización y precarización laboral-salarial a pesar de su impacto positivo sobre el empleo.

Es notable constatar hasta qué punto gran parte de ese diagnóstico se puede repetir en la actualidad, casi al pie de la letra, lo que justifica el uso del término "continuidad" para calificar la política económica del Gobierno Zapatero que, a su vez, presenta algunas notas positivas y otras inevitablemente negativas.

Ciertamente los cuatro años de gobierno de Rodríguez Zapatero han sido positivos desde una perspectiva del crecimiento. Nuestro país ha crecido, ha convergido y ha creado empleo. La política económica ha seguido claramente las pautas de la ortodoxia dominante que ha conducido a un control exhaustivo (al menos el intento) de la política fiscal, la reducción de las regulaciones de los mercados de trabajo y bienes y la creciente apertura de la economía.

Este crecimiento se ha hecho sin corregir los dos problemas de fondo: por un lado, la inflación diferencial y la pérdida de competitividad; por otro y muy relacionado con lo anterior, la baja productividad del factor trabajo. La política económica, tal como queda definida en el Programa de Estabilidad, debe ser calificada de "ortodoxa", en continuidad también con la practicada por la serie de gobiernos anteriores.

Los presupuestos del Estado han arrojado superávits, pero la política de gasto ha titubeado entre una orientación dirigida al incremento de gastos sociales políticamente rentables con visión a corto plazo, y otra más enfocada a cambiar el signo de la oferta haciéndola más competitiva. Al final se ha centrado más en la primera y no se han afrontado con decisión los retos derivados de nuestra escasa competitividad y de nuestra baja productividad.

En todo caso, esas pautas de crecimiento analizadas tienen claros límites. El primer límite de nuestro modelo de crecimiento, basado en la demanda interna, y con un enorme déficit en la balanza exterior por cuenta corriente, radica en la capacidad de absorción de la vivienda nueva. Al ritmo actual de construcción, puede producirse un exceso de oferta que paralice el crecimiento de los precios, hecho que ya empieza a ocurrir. El segundo límite es el del máximo nivel de endeudamiento de las familias permitido por el sistema financiero. El nivel de endeudamiento que los bancos pueden financiar depende de la capacidad de pago de las familias: por eso, cuando llega a un nivel alto, la financiación se vuelve escasa. Precisamente para no sobrepasar este límite la autoridad monetaria, el Banco de España vigila el comportamiento del sistema financiero.

Esos dos límites hacen que el modelo de crecimiento de la economía española tienda a agotarse. No sabemos cuándo, pero es un modelo insostenible en un largo plazo. Su final llegará tanto más rápido cuanto más rápida sea la posible subida de los tipos de interés en los mercados internacionales. Las consecuencias de este agotamiento, sin embargo, serán tanto menores cuanto antes resolvamos los problemas de fondo de nuestra, por otro lado envidiada, economía. La política económica que necesitamos es bastante clara. Llevarla a la práctica no es sencillo.

\* \* \*

No sin cierta grandilocuencia, en la presentación oficial en “power point” que la Moncloa ofreció con motivo de la publicación del llamado “Informe Económico del Presidente del Gobierno 2007”<sup>22</sup> se incluyó el siguiente texto de James F. Clarke: “Un político piensa en la próxima elección, un estadista en la próxima generación”. Tras el balance realizado en esta reflexión editorial, nuestros lectores podrán decidir por sí mismos cómo aplicar esa afirmación a José L. Rodríguez Zapatero.

---

<sup>22</sup> Citado más arriba, cf. nota 17.

## ESTUDIOS

---

### Nuevos argumentos y políticas públicas para las zonas rurales latinoamericanas: una visión crítica<sup>1</sup>

Mateo Ambrosio Albalá<sup>2</sup>

**Palabras clave:** *Latinoamérica, desarrollo rural, zonas rurales, políticas públicas.*

**Key words:** *Latin-American, rural development, rural areas, public policies.*

#### I. Introducción

Apenas se discute que la imagen tradicional asociada a las zonas rurales como 'agricultura', 'campo' y 'atraso' ha cambiado de forma considerable. En Andalucía hemos asistido durante las dos últimas décadas a este cambio de percepción sobre las zonas rurales (MOSCOSO, 2005; GARRIDO *et al.*, 2006). La estrecha vinculación de las sociedades rurales con la actividad agrícola y con el medio natural sesgó

---

<sup>1</sup> El presente artículo es un extracto de la tesis doctoral "*Elementos institucionales en las zonas rurales: una propuesta metodológica para su identificación y valoración en comarcas de Andalucía y Nicaragua*" elaborada por el autor y codirigida por los profesores Dr. Francisco Amador Hidalgo y Dr. José Juan Romero Rodríguez. La tesis se presentó en el Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Universidad de Córdoba y fue defendida en junio de 2007. Agradezco las valoraciones a una versión preliminar de mis codirectores de tesis, del Prof. Dr. Vicente González (Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación), de la Prof. Dra. M<sup>a</sup> Mar Delgado (Universidad de Córdoba) y del Dr. Luis Llambí (Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas), así como los comentarios hechos por un evaluador anónimo y por miembros del Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social. Los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

<sup>2</sup> Colaborador de la Fundación ETEA. Investigador invitado en la Universidad de Amberes. mateoambrosio@ya.com

nuestra visión sobre estas áreas, posicionando al sector agrario en el centro de cualquier intervención pública. Sin perder este peso, progresivamente, en la acción pública se han ido incorporando nuevas cuestiones relacionadas con la calidad de las interrelaciones en el tejido socioinstitucional, y con una percepción ampliada de los activos y capacidades al alcance de la población rural. El aumento de las interrelaciones entre las ciudades y las áreas rurales han alterado nuestras percepciones mutuas, las demandas sociales se han modificado y, por ende, la actuación pública.

Cambios similares se observan en algunos países latinoamericanos. Durante las dos últimas décadas, la liberalización comercial y financiera y la reforma de la administración pública han tenido un impacto notable en las zonas rurales latinoamericanas. La liberalización comercial ha permitido la introducción de nuevas tecnologías y nuevos estándares de calidad, pero también la entrada de productos externos fuertemente subsidiados que han impactado en la agricultura de consumo interno y en la seguridad alimentaria. Junto a estos, otros factores evidencian las dificultades para impulsar procesos de cambio en las zonas rurales latinoamericanas. La escasez de garantías reales, consecuencia en gran medida de una propiedad rústica muy concentrada, continúa restringiendo el acceso a fuentes de financiación y la inversión. A ello hay que unir la escasa credibilidad de las garantías jurídicas, la inseguridad legal y las asimetrías en el acceso a información, conformando unos mercados locales imperfectos. En términos institucionales, la reforma de la administración pública se ha traducido en un desmantelamiento de la institucionalidad agraria. En otros ámbitos, las privatizaciones aceleradas en la gestión de suministros básicos (energía, agua, saneamiento) han debilitado aún más la prestación de servicios públicos y la precariedad en el acceso para un porcentaje importante de la población. Los procesos de descentralización político-administrativa son aún muy incipientes y el impulso a espacios de participación ciudadana amenaza con profundizar aún más las desigualdades locales.

Todos estos aspectos trascienden los límites de la actividad agraria y añaden nuevos elementos a considerar en el impulso a una transformación productiva e institucional en las zonas rurales. Esta visión ampliada de las zonas rurales está surgiendo de interpretaciones latinoamericanas autóctonas y se está asentando en las estrategias de intervención de organismos públicos y agencias de cooperación.

Con el presente artículo nos proponemos indagar en la emergencia de estos nuevos argumentos de política pública para intervenir en las zonas rurales latinoamericanas e identificar qué obstáculos persisten para su aplicación efectiva.

El artículo está dividido en cuatro partes. En la primera repasaremos las principales líneas argumentales del 'desarrollo rural' en las cinco últimas décadas, propondremos una síntesis de los principales argumentos del 'enfoque renovado del desarrollo rural' e identificaremos organismos que, amparados en este nuevo enfoque, están impulsando nuevas propuestas de políticas rurales. A continuación exploraremos los primeros pasos hacia la construcción de una perspectiva latinoamericana del principio de 'cohesión social' y nos detendremos en caracterizar las tres principales construcciones latinoamericanas de propuestas ruralistas, señalando algunas experiencias de intervención que incorporan elementos del nuevo enfoque. En el apartado siguiente identificaremos algunas limitantes y obstáculos a la implementación de una política regional latinoamericana, a la luz de las condiciones institucionales y estructurales existentes, y expondremos una valoración crítica de las propuestas ruralistas expuestas. Concluiremos con unas reflexiones adicionales en las que proponemos algunos temas clave a considerar de cara a una transposición efectiva de estos nuevos argumentos en políticas públicas<sup>3</sup>.

Los paralelismos con la experiencia en Unión Europea serán inevitables y deudores, en nuestra opinión, del impacto de la experiencia europea en la reelaboración de estas propuestas latinoamericanas.

## **2. Una visión renovada de las zonas rurales**

### *2.1. Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural*

Con una somera revisión podemos observar la sustancial evolución en los argumentos y aspectos principales a lo largo de los últimos cincuenta años en las políticas públicas para el desarrollo en las zonas rurales (Cuadro 1).

Los primeros enfoques modernizadores en los años cincuenta sirvieron de preludio a la incidencia directa en la transformación de las explotaciones agrarias. Ésta tuvo como expresión más relevante la 'revolución verde' durante la década de

---

<sup>3</sup> Las propuestas ruralistas y los nuevos argumentos de intervención expuestos podemos calificarlos de 'latinoamericanos', pues su construcción se nutre de la experiencia acumulada y de las reflexiones provistas por actores de un amplio número de países en este subcontinente. Las valoraciones y reflexiones de los dos últimos apartados sí están más sesgadas por la realidad rural centroamericana, y en especial la nicaragüense, fruto de la experiencia profesional y de investigación durante los últimos diez años del autor.

Cuadro 1. Evolución de los principales argumentos del desarrollo rural

Década	Modelos económicos	Agricultura	Actores rurales	Instituciones	Recursos	Metodologías
1950	Modelo de economía dual	Modernización. Agricultura de patio	Campesinos poco activos	Desarrollo comunitario		
1960	Enfoque de transformación. Rol de crecimiento de la agricultura	Extensión agrícola "Revolución verde" (comienzo)	Campesinos racionales		Mecanización. Transferencia tecnológica	
1970	Redistribución con crecimiento. Sesgo urbano	Desarrollo rural integrado. Políticas agrícolas públicas. Vínculos del crecimiento rural. "Revolución verde" (continuación)	Necesidades básicas		Crédito orientado por el Estado	
1980	Ajuste estructural. Mercados libres. "Ajuste de precios"	Investigación de las explotaciones. Seguridad alimentaria y huanbumas	Retirada del Estado. Aparición de las ONG. Rol de las mujeres en el desarrollo. Alivio de la pobreza			Enfoque rural rápido. Desarrollo rural como proceso
1990		Medio ambiente y sostenibilidad	Redes rurales de seguridad Mujer y desarrollo Reducción de la pobreza	Desarrollo rural orientado por los actores Análisis de implicados	Microcréditos	Enfoque participativo rural
2000			Protección social Erradicación de la pobreza	Crítica a la participación. Buena gobernanza. Descentralización	Medios de vida sostenibles	Enfoques sectoriales

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Ellis y Biggs (2001: 439).

los sesenta. Las zonas rurales estuvieron asociadas unívocamente a la actividad agraria y, en consecuencia, la mejora de los niveles de vida debía lograrse con la canalización masiva de insumos de producción y conocimientos a los agricultores y campesinos. En la década de los setenta se incorporan otros factores en las acciones de intervención, como la incidencia en las necesidades básicas de la población de estas zonas y la canalización de recursos financieros, todo ello con una fuerte presencia e intervención del Estado.

La siguiente década supuso un contundente cambio de orientación en la acción estatal. Las políticas de ajuste estructural y liberalización financiera y comercial conducen a la reducción del aparato público al mínimo, con frecuencia, en países donde la presencia, de por sí, ya era limitada. Comienzan a surgir iniciativas de ONG que tratan de suplir los vacíos dejados por la retirada de la institucionalidad pública, sobre todo en el ámbito local. La cercanía a la problemática y a los actores locales, junto con la aparición de estudios sobre la multidimensionalidad de la pobreza, sitúa a esta cuestión en el centro de las intervenciones de desarrollo y facilita la aparición de nuevos instrumentos de diagnóstico e identificación de problemas, como el 'enfoque rural rápido' (*rapid rural appraisal*) y el 'enfoque participativo rural', en coherencia con la relevancia de la participación.

La década de los noventa supone un paso adelante en la identificación de nuevos factores que inciden en la pobreza rural. La canalización de recursos financieros encuentra en las microfinanzas nuevos mecanismos e instrumentos de apoyo, más flexibles y cercanos que los ofrecidos por los sistemas bancarios formales. La idea de 'población rural' deja de circunscribirse a la acción de los agricultores y campesinos, y nuevos colectivos comienzan a ser tenidos en cuenta. La visibilización del rol de la mujer y el análisis de las redes sociales a nivel local confieren un mayor sesgo sociológico y una mayor relevancia a la institucionalidad local en las intervenciones de desarrollo.

En los aportes más recientes, la institucionalidad local adquiere un mayor peso. La gobernabilidad y la gobernanza<sup>4</sup> en los territorios rurales se sitúan en el cen-

---

<sup>4</sup> Conviene distinguir de manera sucinta ambos términos. La *gobernabilidad* refleja la capacidad de una sociedad para afrontar y gestionar los procesos de cambio y transición, y enfatiza el rol del Estado en la canalización de las demandas de la sociedad a través de instituciones democráticas. La *gobernanza* hace hincapié en el proceso y las reglas que delimitan la interacción entre todos los actores sociales (incluidos los actores públicos) y, según Stoker (1998), señala la capacidad de esa sociedad para lograr sus objetivos sin necesidad de apoyarse únicamente en el poder o la autoridad gubernamental.

tro de la intervención. Cada vez se pone más énfasis en las interrelaciones entre actores locales. Con esa meta, multitud de iniciativas de desarrollo han tratado de estimular espacios comunes de planificación, gestión y concertación, así como acciones para la creación de capacidad institucional y de ‘empoderamiento’ colectivo e individual. Con ellas se aspira a impulsar la proactividad y la iniciativa de los actores locales en la búsqueda y aplicación de formas innovadoras de acción económica, política y social.

En lo económico, la dependencia de la actividad agraria, fuente primordial de ingresos para la subsistencia de una buena parte de la población, ha centrado durante décadas la atención de las iniciativas de desarrollo. El énfasis en estas fuentes agrarias de renta ha desviado la atención de otro tipo de fuentes, invisibilizadas por su marcado carácter de informalidad, pero con un enorme valor como complemento de unas rentas agrarias inciertas y muy inestables.

Esta evolución en los argumentos de intervención también es sintomática de un mejor conocimiento sobre dinámicas territoriales rurales. Las inversiones tangibles y visibles en activos físicos resultaban necesarias pero insuficientes para garantizar la autonomía y sostenibilidad de los cambios. Estas evidencias han generado un nuevo ‘estado de opinión’ sobre qué intervenciones son más apropiadas para incentivar los procesos de transformación estructural en zonas rurales, dando lugar al ‘enfoque territorial del desarrollo rural’ o a lo que denominamos ‘enfoque renovado para el desarrollo de las zonas rurales’.

## 2.2. Elementos de un ‘enfoque renovado del desarrollo rural’

Para distinguir qué procesos de transformación estructural implica el apoyo renovado del desarrollo en las zonas rurales debemos tener presente la naturaleza polisémica<sup>5</sup> del término ‘desarrollo rural’. Dejaremos a un lado la elaboración de un concepto teórico en torno al ‘desarrollo rural’ y nos enfocaremos en esbozar qué tipo de transformaciones se trata de inducir en estas zonas (*qué, para qué*) y qué aspectos instrumentales y operativos (*cómo*) implican este enfoque renovado.

---

<sup>5</sup> Su aplicación para designar un concepto teórico, una política pública y unos procesos de cambio en estas áreas, además de la evolución constante de su enfoque, dificultan la distinción clara entre medios y fines de las intervenciones (DELGADO, 2004).

Distinguimos los procesos relacionados con la transformación estructural que se trata de inducir en las zonas rurales, de los procesos asociados explícitamente con las cuestiones metodológicas<sup>6</sup>.

Las nuevas tendencias de intervención pública en las zonas rurales inciden en dos grupos de procesos de transformación estructural: una transformación institucional y una transformación productiva. La *transformación productiva* comporta revalorizar los recursos locales y la diversificación de la economía territorial; asumir la demanda exógena como motor de transformación; ahondar los vínculos urbanos-rurales; y promover una gestión sostenible de los recursos naturales. La *transformación institucional* implica una mayor autonomía territorial y delegación de responsabilidades a los actores locales; una mayor implicación de la población en la toma de decisiones (enfoque ascendente); la formalización de una alianza entre agentes locales (partenariado local); y una mayor coordinación entre agentes dentro del mismo territorio (coordinación horizontal) y con organismos externos (coordinación vertical). Identificamos a su vez tres ejes transversales: el impulso a respuestas locales *innovadoras* para esas transformaciones, un *enfoque integrado y multisectorial*, y una revitalización amplia desde una lógica de *competitividad territorial*.

Los procesos de cambio referidos al *instrumento de intervención* implican: la definición de territorio, como objeto central de intervención, siguiendo criterios de dimensión óptima, homogeneidad territorial y delimitación ascendente; la creación de un organismo local de desarrollo rural, en forma de partenariado establecido y organizado por los propios agentes locales; el impulso a las redes y a la cooperación entre territorios; y el reconocimiento de la heterogeneidad rural, que permita respuestas diferenciadas por territorios rurales.

### 2.3. Un mapa institucional del 'enfoque renovado del desarrollo rural'

Múltiples son las iniciativas públicas que dan cuerpo a este nuevo enfoque. Dejando a un lado la experiencia europea de LEADER (JOUEN, 1999; ESPON, 2005), en cierta forma catalizadora del nuevo enfoque, y el trabajo de la OCDE cuestionando la emergencia de un 'nuevo paradigma rural' (OCDE, 2002; 2006a; 2006b), esta corriente de 'nuevas políticas rurales' ha permeado también en

---

<sup>6</sup> Esta propuesta se sustenta en los aportes de Schejtman y Berdegué (2003), Sepúlveda *et al.* (2003), Delgado (2004), Romero y Ferrero (2004) y Phong *et al.* (2007). Una exposición más detallada puede encontrarse en Ambrosio Albalá (2007).

el ámbito de la cooperación al desarrollo con el objeto de incidir en la lucha contra la pobreza<sup>7</sup>.

Los organismos internacionales han incorporado nuevos enfoques en sus documentos estratégicos y programas de desarrollo. El Banco Mundial trabaja desde mediados de la década de los noventa en el enfoque del 'desarrollo orientado localmente' (*Community Driven-Development, CDD*), un enfoque muy próximo a la metodología de los 'grupos de acción local' en la UE<sup>8</sup> (BANCO MUNDIAL, 1997 y 2003). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está explorando la viabilidad de un enfoque parecido (el *Community Driven Rural Development, CDRD*), lo que se ha hecho más evidente en la estrategia más reciente, aún en proceso de aprobación (BID, 2005). La propia Unión Europea ha adoptado un enfoque de desarrollo rural como política para sus programas de desarrollo (DGD, 2000; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2002), tal y como se reconoce en el llamado 'Consenso Europeo para el Desarrollo' asumido por los Estados miembros en 2006<sup>9</sup>.

Cabe reseñar también el surgimiento de plataformas y redes de coordinación entre agencias bilaterales y multilaterales en torno al desarrollo rural. A nivel mundial operan la Red de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural de Naciones Unidas (*UN System Network on Rural Development and Food Security*), constituida en 1997 y en la que participan las diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas, y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (*Global Donor Platform for Rural Development*) constituida en 2003 con el objeto de mejorar la efectividad de la ayuda internacional en reducir la pobreza rural en los países en desarrollo y apoyar el logro de las Metas del Milenio. Para el ámbito latinoamericano, el BID auspició en marzo de 2000 la constitución del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, con el fin de complementar la acción de las agencias internacionales en desarrollo rural. Las estrategias actuales y futuras de las mayores agencias do-

---

<sup>7</sup> Así lo evidencia el número especial dedicado por la revista *Development Policy Review* en 2001 (volumen 19, número 4), amén de otras publicaciones (FERRANTI *et al.*, 2005; ECHEVERRI y MOSCARDI, 2005).

<sup>8</sup> El término '*community*' debe entenderse referido a un grupo de personas con intereses diversos pero implicadas en un mismo proyecto y que llevan a cabo las mismas actividades o similares. La heterogeneidad de intereses alrededor del mismo proyecto puede provocar que los grupos compitan entre sí y sea frecuente la necesidad de dirimir conflictos para la acción conjunta (DAHL-ØSTERGAARD *et al.*, 2003).

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de febrero de 2006 (DOUE 2006/C 46/01).

nantes en Latinoamérica prevén mantener el apoyo en este campo, aunque existen algunas diferencias significativas.<sup>10</sup>

En Latinoamérica esta nueva corriente sobre el desarrollo rural ha tenido un impacto considerable. En múltiples publicaciones se ha explorado la validez de la experiencia europea para las zonas rurales latinoamericanas (RODRÍGUEZ, 2000; GIARRACCA, 2001; PÉREZ CORREA y SUMPISI, 2002; PÉREZ y CABALLERO, 2003; BANDEIRA *et al.*, 2004; KAY, 2005; SCHMITT y BENASAYAG, 2006). Más relevante ha sido el surgimiento de corrientes de pensamiento latinoamericanas que han desarrollado propuestas de interpretación e intervención propias, y que en gran medida comparten algunos de los principios y objetivos sustanciales del enfoque europeo. En estas corrientes se habla de 'nueva ruralidad' (IICA, 2000; PÉREZ CORREA y FARAH, 2004; ECHEVERRI y RIBERO, 2002), 'desarrollo rural territorial' (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2003) o de 'enfoque territorial del desarrollo rural' (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003; JANVRY y SADOULET, 2004). Entre los principales centros de investigación y redes de trabajo que han dado lugar a estas corrientes, y con el riesgo de excluir otros organismos relevantes, mencionaremos sólo al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), el Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Universidad Javeriana en Colombia y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en Chile.

Así mismo, las organizaciones no gubernamentales de mayor entidad en Latinoamérica también han priorizado en sus intervenciones cuestiones estrechamente relacionadas con una visión renovada del desarrollo rural. Durante la última década, las líneas de trabajo priorizadas han incidido en el apoyo a la participación ciuda-

---

<sup>10</sup> En un análisis comparado de las estrategias de desarrollo rural de las principales agencias internacionales (Banco Mundial, FIDA, BID, FAO, IICA, CIDA, USAID y Unión Europea) elaborado por el BID (2003) se indica que todas ellas coinciden en vincular sus estrategias con el logro de una reducción significativa de la pobreza y en reconocer la importancia para el desarrollo de las zonas rurales de un entorno macroeconómico estable, de las estrategias de vida de los hogares rurales, de gobiernos locales y regionales con suficientes capacidades institucionales y del papel de la agricultura y de la creciente importancia de otras actividades rurales no agrícolas. Las divergencias están referidas a los siguientes aspectos: (i) coherencia del enfoque territorial con las líneas estratégicas priorizadas: BID, Banco Mundial, IICA y UE son más ruralistas, mientras que CIDA, FAO y USAID, a pesar de la denominación 'rural' mantienen estrategias agrarias; (ii) importancia del desarrollo institucional, asociado al perfeccionamiento de mercados rurales, establecimiento de encadenamientos y de relaciones intersectoriales, plataformas de concertación público-privados y construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local: Banco Mundial, BID, FIDA e IICA constituyen un núcleo duro institucional, y CIDA y USAID enfocan la mejora institucional referida al perfeccionamiento de los mercados (costes de transacción); y (iii) rechazo a visiones unidimensionales de las relaciones Mercado-Sociedad civil-Estado e impulso a instituciones de arbitraje: USAID y CIDA enfatizan el papel del mercado; el Banco Mundial, el BID y la UE, el rol de la sociedad civil y/o del Estado, caso de IICA y de FAO (BID, 2003).

dana y la gobernabilidad local (89 por ciento de las organizaciones); la agricultura sostenible, el manejo sostenible de recursos naturales y la seguridad alimentaria (67 por ciento); y el desarrollo institucional de las contrapartes, en términos de liderazgo, cabildeo y desarrollo de redes (50 por ciento) (BIEKART, 2005).

Creemos que el panorama institucional expuesto sugiere un renovado interés sobre la problemática rural. Avanzaremos en la delimitación de este renovado enfoque en el caso latinoamericano.

### **3. Nuevos argumentos y políticas para la intervención pública en las zonas rurales latinoamericanas**

Hemos insistido en el cambio de percepciones en torno a las dinámicas territoriales rurales de forma genérica. Haremos una revisión a las tendencias observadas en América Latina. A la luz de la experiencia europea, dos aspectos nos parecen relevantes: la visibilización de los desequilibrios entre zonas rurales y la emergencia de propuestas ruralistas autóctonas.

#### *3.1. Hacia la construcción de una perspectiva latinoamericana del principio de cohesión social*

Si hubiese que identificar un punto de inflexión clave en la política para el medio rural en la Unión Europea, habría que situarlo en la inclusión del principio de cohesión social y económica en el Acta Única Europea en 1986. Con ello se justificó la necesidad de construir una política regional que redujera las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. De ahí se consideró a las zonas rurales como 'áreas desfavorecidas' y se las benefició con un volumen importante de fondos comunitarios para reducir sus carencias en infraestructuras.

Las 'asimetrías regionales', 'estructurales' o de desarrollo, forma habitual de referirse a los desequilibrios territoriales en Latinoamérica (GIORDANO *et al.*, 2004; ALADI *etc.*, 2005; FILIPPO, 2006), no han sido argumentos habituales para justificar la intervención pública en sus zonas rurales. A pesar de ello, cada vez más se asume el alcance real de estos desequilibrios como obstáculos al desarrollo y progresivamente aparecen referencias, aproximaciones a la corrección de desequilibrios y promoción de la cohesión social e instrumentos comunes al enfoque de

política regional comunitaria en ciertos esquemas latinoamericanos de integración supranacional<sup>11</sup>.

En años recientes la ‘cohesión social’ comienza a ser considerada entre las aspiraciones manifiestas en las declaraciones de cumbres presidenciales y se están dando los primeros pasos para crear fondos específicos que incidan en la corrección de los desequilibrios. Se trata de uno de los aspectos estratégicos priorizados por la Unión Europea en sus relaciones con el subcontinente latinoamericano y en ello se puso especial énfasis durante las dos últimas Cumbres de Jefes de Estado de la UE y Latinoamérica<sup>12</sup> (COMISIÓN EUROPEA, 2005). Las resultantes Declaraciones de Guadalajara (2004) y de Viena (2006) animaron a introducir en la agenda política la meta de la cohesión social a través del fomento de la inversión social y de un nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales (en términos de infraestructura básica y acceso a los servicios sociales), tratando de evitar una dependencia excesiva del financiamiento externo y asumiendo la necesidad de políticas fiscales que permitieran una mejor distribución de la riqueza y garantizaran niveles adecuados de gasto social.

En el terreno político latinoamericano se comienza a asumir esta ‘cohesión social’ como meta deseable entre los responsables políticos de carteras ministeriales del ámbito social<sup>13</sup>, en declaraciones presidenciales<sup>14</sup> y en órganos consultivos de

<sup>11</sup> En Latinoamérica los esquemas institucionales de integración entre estados, al estilo de la Unión Europea, son calificados de ‘integración regional’. Para mantener un criterio uniforme, a lo largo de este apartado evitaremos usar el término ‘regional’.

<sup>12</sup> Como resultado de la Tercera Cumbre se inició el Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina (EUROSOCIAL), iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina a través del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la administración de la Justicia, la Educación, el Empleo, la Fiscalidad y la Salud. Este programa culminará en 2009 y está dotado con más de 36 millones de euros. [Web en línea] <[www.programaeurosocial.eu](http://www.programaeurosocial.eu)> [Consulta: 15-11-2006]. Con el apoyo de este programa, la CEPAL ha publicado una de las primeras reflexiones sobre el interés y potencial de la cohesión social como principio de políticas públicas en el subcontinente latinoamericano (OTTONE, 2007).

<sup>13</sup> En términos similares a la Declaración de Guadalajara, los ministros latinoamericanos responsables de políticas sociales acordaron la Declaración de Santa Clara (2004) en el V Foro de Consulta de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y El Caribe, celebrado en Santa Clara, Lima-Perú, el 1 y 2 de mayo de 2004.

<sup>14</sup> Véanse los compromisos alcanzados en la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Brasilia el 30 de septiembre de 2005 (CSN, 2005); en la Cumbre de la Comunidad Andina de Naciones celebrada en 2004 (CAN, 2004); y en la XXVIII Reunión Ordinaria

los esquemas de integración<sup>15</sup>. También se están celebrando foros de discusión y encuentros de alto nivel<sup>16</sup> para analizar la manera de abordar la corrección de las desigualdades y la necesidad de elaborar políticas específicas que incidan en la cohesión social. En distinto grado, puede tratarse de una declaración de intenciones o de un principio de acción. Pero a pesar de no encontrar una referencia explícita continuada en las declaraciones oficiales<sup>17</sup>, se ha logrado mantener una aproximación relativamente innovadora en la corrección de las asimetrías nacionales y regionales (CAN, 2006).

Precisamente en el marco de los acuerdos de integración se percibe una mayor receptividad a la corrección de estas asimetrías, en especial, entre los países sudamericanos (ALADI, 2005; ALADI *et al.*, 2005). En el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se reconoce que la reducción de las asimetrías entre países se ha convertido en una *“condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración”* (ALADI *et al.*, 2005). Se asume que los tratamientos diferenciados en los intercambios comerciales han resultado insuficientes, pues el aumento en el comercio intraregional no ha logrado reducir las asimetrías estructurales. Para ello se hace necesario nivelar las condiciones en las que compiten los países para que puedan beneficiarse del proceso de integración,

---

de Jefes de Estado y Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada en Panamá en julio de 2006 (SICA, 2006a).

<sup>15</sup> En la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) asumió como principios centrales de su agenda de cooperación, entre otros, *“la participación en la construcción de una visión andina en torno al desarrollo regional y la competitividad territorial, como sustento de la cohesión social y la gobernabilidad democrática (...) y la evaluación de mecanismos financieros orientados a la promoción del desarrollo local y la cohesión social”* (CCAAM, 2005).

<sup>16</sup> Entre las acciones más recientes, destacamos los seminarios y conferencias organizados por la Unión Europea con organismos multilaterales de ámbito latinoamericano (UE-BID, 2003; CEPAL-UE, 2004); como trabajo preparatorio de la Cuarta Cumbre UE-Latinoamérica en Viena, la Conferencia de Alto Nivel *“Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe”* celebrada en Viena en 2006 (DGRE, 2006); y el Seminario *Cohesión Social en Iberoamérica* celebrado en Madrid el 19 y 20 de junio de 2007 y organizado por la Secretaría General Iberoamericana, como encuentro preparatorio para la XVII Cumbre Iberoamericana a celebrar en Chile en octubre de 2007.

<sup>17</sup> Véase la Declaración de Cochabamba de la Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en diciembre de 2006 (CSN, 2006) y la Declaración Final de la XXIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada en San José de Costa Rica en diciembre de 2006 (SICA, 2006b).

conjugando políticas de *acceso a mercados*, políticas de *tratamiento de asimetrías estructurales*, y políticas de *tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas*. Entre los instrumentos considerados para implementarlas<sup>18</sup>, se prevé la necesidad de dotar fondos de financiación compensatoria y un fondo solidario para incidir en una política común de convergencia estructural (ALADI *et al.*, 2005).

En este aspecto ya ha habido algunos pasos prometedores. La experiencia más avanzada se ha producido en el MERCOSUR, mediante la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural<sup>19</sup> (FOCEM) con el objetivo de “*promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración*” (CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, 2005a). A pesar del sustancial avance que representa la dotación de un fondo específico, las carencias de condiciones institucionales y presupuestarias adecuadas socavan la efectividad y viabilidad de la iniciativa (FILIPPO, 2006).

Ahí radica posiblemente una de las dificultades mayores para que un enfoque de política regional pueda establecerse en las iniciativas de integración latinoamericana. Sobre ellas volveremos más adelante.

### 3.2. Las nuevas propuestas latinoamericanas sobre las zonas rurales

Las propuestas para revitalizar las zonas rurales latinoamericanas comienzan a trascender los límites de la actividad agraria. A este respecto, tres referentes son

<sup>18</sup> La propuesta de instrumentos contemplan tres tipos: instrumentos financieros, en la línea conocida de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea; cooperación horizontal para la generación de ‘bienes públicos regionales’ (coordinación macroeconómica, armonización de normativa fitosanitaria, establecimiento de redes aeroportuarias, infraestructura regional para el transporte, investigación agrícola, entre otros); y cooperación técnica internacional no reembolsable (ALADI *et al.*, 2005).

<sup>19</sup> En 2003 el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR se propuso estudiar el establecimiento de “*Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de aquellas regiones menos desarrolladas*” (CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, 2003). De ahí surgió la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) (CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, 2004), dotado con 100 millones de dólares y con una duración prevista de 10 años (CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, 2005a). El FOCEM podrá financiar proyectos presentados por los Estados miembros en cualquiera de los cuatro programas contemplados: Convergencia Estructural, Desarrollo de la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (CONSEJO DEL MERCADO COMÚN, 2005a y 2005b).

fundamentales: las corrientes de la ‘nueva ruralidad’, ‘desarrollo rural territorial’ y el ‘enfoque territorial del desarrollo rural’.

#### a. La perspectiva de la ‘nueva ruralidad’

Esta corriente se nutre, sobre todo, de los aportes elaborados desde el Instituto de Estudios Rurales (IER) de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, su figura más reconocida es la Prof. Edelmira Pérez Correa (PÉREZ CORREA, 2001, 2002; PÉREZ CORREA y FARAH, 2004) y el principal medio de comunicación científica es *Cuadernos de Desarrollo Rural*. Representa un primer intento de conceptualizar una nueva ‘ruralidad latinoamericana’ con aportes autóctonos y su aparición es casi contemporánea del enfoque europeo (RAMOS y DELGADO, 2005).

La aproximación desde el IER enfatiza los aspectos sociológicos y colectivos en los procesos de transformación rural. Las líneas fundamentales de investigación se centran en las relaciones y estructuras de poder en el medio rural y el comportamiento de los actores sociales, los sistemas agroalimentarios locales y las dinámicas empresariales (tecnología, comercialización) de las unidades de producción campesina, las cooperativas y los agentes económicos del sector solidario, la planificación y programación participativa de intervenciones en las áreas rurales y el estudio de la participación comunitaria en los procesos de cambio rural y en la producción del conocimiento local.

Pérez Correa (2001 y 2002) construye la ‘nueva ruralidad’ desde una visión ‘meta’ de las tendencias y cambios rurales. Esta autora contempla el desarrollo de las zonas rurales fundamentalmente como un proceso de transformación en el que, para comprender las dinámicas de cambio presentes y futuras, es imprescindible mantener una perspectiva histórica, holística y sistémica de la realidad rural. Impulsar ese proceso de transformación demanda reconocer la heterogeneidad de las zonas rurales (entre sí y dentro de ellas), requiriendo políticas diferenciadas que reconozcan y aprovechen esa diversidad. Dentro de esa heterogeneidad, también se reconoce la pluralidad de actores, entre quienes los actores locales deben asumir una mayor responsabilidad, y de representaciones colectivas sobre una misma realidad, incorporando la existencia de interpretaciones conflictivas y la mayor responsabilidad que, en especial, deben asumir los actores locales (PÉREZ CORREA, 2002: 22).

## b. La perspectiva del 'desarrollo rural territorial'

El aporte fundamental es de Schejtman y Berdegú (2003) y la institución referente es el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), organismo clave en el impulso a la nueva visión de la ruralidad latinoamericana. Su principal vehículo de difusión sobre los procesos de transformación rural latinoamericanos es el *Boletín Intercambios*. La perspectiva es considerada un intento de síntesis de los aportes de la 'nueva ruralidad' y del enfoque europeo del desarrollo rural ascendente (RAMOS y DELGADO, 2005).

Este enfoque se nutre de aportes teóricos que estudian los vínculos entre la actividad económica y la localización espacial. En especial, son de interés las contribuciones sobre el desarrollo económico local inspiradas en el estudio de las externalidades que generan economías de escala externas a la empresa pero internas al territorio, de los entornos o regiones de aprendizaje y la influencia del aprendizaje colectivo en la generación de innovación como fuente de competitividad, y de las consideraciones sobre la gobernanza englobadas en los activos institucionales de un territorio<sup>20</sup>.

De aquí elaboran una definición del desarrollo territorial rural, como "*proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural*" (p.21), estableciendo dos pilares fundamentales: la transformación productiva, con el objeto de "*articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos*", y el desarrollo institucional, cuyo propósito es "*estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos y modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y en los beneficios de la transformación productiva*" (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2003: 21).

Aun manteniendo una aproximación amplia, desde RIMISP se enfatizan los aspectos económicos e institucionales de la transformación rural: el acceso de pequeños productores y empresarios rurales a mercados dinámicos; el impacto de los cambios estructurales y condiciones fundamentales para facilitar la cooperación local; las relaciones entre los nuevos movimientos sociales y las organizaciones e instituciones en el marco de la gobernanza local; el empleo y el ingreso rurales no agrícolas a

<sup>20</sup> Las referencias fundamentales citadas por Schejtman y Berdegú (2003) son los trabajos sobre aglomeración industrial (KRUGMAN, 1995), los *clusters* o distritos industriales (PORTER, 1998), los nuevos distritos industriales (BECATTINI y RULLANI, 1993), los *milieu* o regiones de aprendizaje (MAILLAT, 1995) y las instituciones (NORTH, 1993).

partir de los cambios en las demandas, en especial, de los consumidores urbanos; y las redes y procesos colectivos de reflexión y deliberación crítica como instrumentos del aprendizaje social para el cambio rural.

### c. La perspectiva del 'enfoque territorial del desarrollo rural'

Esta última perspectiva se apoya en los trabajos elaborados en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura<sup>21</sup> (IICA). Su principal publicación periódica es *ComunIICA* y dispone de un área Desarrollo Rural Sostenible, entre cuyos objetivos asume la reducción de la pobreza rural, el aumento de la prosperidad rural y la mejora de las capacidades de los habitantes rurales, con la finalidad de acelerar su propio desarrollo por medio del uso sustentable de los recursos naturales.

En coherencia con la misión institucional, esta propuesta responde a tres elementos básicos del mandato del IICA; específicamente: promover el desarrollo sostenible de la agricultura; promover la seguridad alimentaria; y promover la prosperidad rural (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003: 70–75). Esta subordinación al mandato institucional ya sugiere un sesgo agrario más explícito que en las perspectivas anteriores, y que es evidenciado a lo largo de la propuesta<sup>22</sup>.

Emana como evolución lógica de los enfoques asumidos por el IICA en las últimas décadas, en especial, de los aportes sobre microplanificación regional y sobre 'nueva ruralidad', en el marco del cual el instituto elaboró una de las primeras propuestas ampliamente reconocidas en la materia (IICA, 2000). Frente a esa propuesta inicial, en los aportes más recientes (ECHEVERRI y RIBERO, 2002; MIRANDA, 2003; SEPÚLVEDA *et al.*, 2003) se corrige considerablemente el sesgo hacia la diagnosis de las zonas rurales presente en ese primer aporte<sup>23</sup>. Además, se incorpora el argumento de los desequilibrios estructurales como obstáculos al desarrollo y la

---

<sup>21</sup> El IICA es un organismo especializado del Sistema Interamericano, cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Concentra su actividad en seis áreas estratégicas: Desarrollo de los Agronegocios, Políticas y Comercio, Tecnología e Innovación, Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, Desarrollo Rural Sostenible, Información y Comunicación, Educación y Capacitación.

<sup>22</sup> A modo indicativo, véase en Sepúlveda *et al.* (2003) la interpretación del concepto de la 'competitividad territorial' (p.81–85) y de la 'economía del territorio' (p.90).

<sup>23</sup> Sesgo reconocido desde el mismo instituto (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003) y puesto en evidencia por otros autores (RAMOS y DELGADO, 2005; KAY, 2005).

perspectiva de la cohesión social y la cohesión territorial (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003: 94–95), elementos ausentes en las perspectivas previas. En sus antecedentes se evidencia también una notable influencia de la interpretación y el pensamiento europeos sobre política rural (SARACENO, 2003; RAMOS y DELGADO, 2005).

De forma esquemática, en el Cuadro 2 recogemos los elementos fundamentales y operativos de las dos últimas aproximaciones. En éstas dos, a diferencia de la primera perspectiva, se explicitan las implicaciones estratégicas y operativas de sus propuestas para la elaboración de políticas públicas.

Cuadro 2: Elementos fundamentales y operativos de dos aproximaciones ruralistas latinoamericanas

	<b>‘Desarrollo territorial rural’ del RIMISP (SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2003)</b>	<b>‘Enfoque territorial del desarrollo rural’ del IICA (SEPÚLVEDA <i>et al.</i>, 2003)</b>
<b>Elementos fundamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Competitividad por difusión del progreso técnico y del conocimiento</li> <li>–Innovación tecnológica clave para elevar productividad</li> <li>–Carácter sistémico de la innovación</li> <li>–Demanda externa al territorio</li> <li>–Vínculos urbanos-rurales</li> <li>–Desarrollo institucional</li> <li>–Territorio como construcción social y expresión de identidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Reconstrucción del concepto de lo rural</li> <li>–De la economía agrícola a la territorial</li> <li>–Economía territorial y local-rural en las estrategias de crecimiento nacionales</li> <li>–Gestión ambiental y servicios ambientales</li> <li>–De la competitividad privada a la territorial</li> <li>–Ordenamiento territorial desde la descentralización</li> <li>–Cooperación y responsabilidad compartida</li> <li>–Coherencia entre políticas públicas</li> <li>–Gestión del conocimiento</li> </ul>
<b>Criterios operativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Simultaneidad de transformación productiva e institucional</li> <li>–Concepto ampliado de lo rural</li> <li>–Territorio como espacio con identidad y proyecto concertado</li> <li>–Heterogeneidad entre territorios</li> <li>–Integración de diversidad de agentes territoriales</li> <li>–Distintas rutas de salida de la pobreza</li> <li>–Compleja arquitectura institucional</li> <li>–Horizonte temporal a medio-largo plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Enfoque territorial holístico (multisectorialidad, intergeneracionalidad, economía territorial, cohesión territorial y social)</li> <li>–Enfoque territorial para la gestión conjunta entre actores (diversidad territorial, actores locales, capital social, capacidades y capital humano, nuevos contratos sociales)</li> <li>–Enfoque territorial para la gestión sostenible de recursos naturales (base de la cohesión territorial, elemento de reducción de pobreza, heterogeneidad ambiental)</li> </ul>

FUENTE: Adaptación de Schejtmán y Berdegué (2003) y Sepúlveda *et al.* (2003).

### 3.1. Experiencias de políticas y programas públicos para las zonas rurales

Durante la última década los programas gubernamentales nacionales y las intervenciones de las organizaciones y agencias internacionales de cooperación han desarrollado programas para las zonas rurales latinoamericanas que incorporan algunos de los elementos y estrategias de estas nuevas aproximaciones. Dejando a un lado intervenciones específicas de seguridad alimentaria<sup>24</sup>, entre los programas y procesos desarrollados en los últimos cinco años señalaríamos, a modo indicativo<sup>25</sup>, las siguientes experiencias:

- Por un lado, procesos estratégicos para la implementación de una visión territorial en la definición y coordinación de políticas con incidencia en las zonas rurales; es el caso de Nicaragua, con las Bases para el Desarrollo Rural<sup>26</sup> (ROMERO y FERRERO, 2004) y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable en Brasil resultado del trabajo impulsado por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable<sup>27</sup> (VEIGA, 2001).
- En el ámbito subnacional, experiencias como la Ley de Descentralización y la Ley de Participación Popular en Bolivia impulsaron un proceso de planificación estratégica municipal en todo el país (URIESTE y BALDOMAR, 1999). Más sesgados hacia el desarrollo económico local cuentan las experiencias del Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL) en Ecuador; el Programa Red Nacional de Superación de la Pobreza en Municipios Rurales (PRORURAL) en Chile; y en México el Programa de Zonas Marginadas (PÉREZ HARO, 2003) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 que apoyó la formulación de programas municipales y regionales con el impulso de los

---

<sup>24</sup> Entre las cuales podemos destacar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO-AECI para los países centroamericanos, el Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) en Argentina, los programas Hambre Cero (*Fome Zero*) y Bolsa Familia en Brasil y el programa Hambre Cero en Nicaragua.

<sup>25</sup> Esta relación de programas se ha beneficiado de la disponibilidad de esta información en los sitios web de los ministerios correspondientes. Es obvio que no es una relación exhaustiva y que nos hemos limitado a programas sobre los cuales hay información accesible.

<sup>26</sup> El equipo técnico español vinculado a INSA-E TEA (Universidad de Córdoba) ha realizado un trabajo similar con el Ministerio de Agricultura y universidades vietnamitas, fruto del cual se han generado unas Bases para el Desarrollo Rural Territorial en Vietnam (PHONG *et al.*, 2007).

<sup>27</sup> Plano Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável y Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) <[www.condraf.org.br](http://www.condraf.org.br)>.

Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (RUIZ, 2002; ECHEVERRI y MOSCARDI, 2005).

- Algunas experiencias han promovido la articulación entre sector privado y sector público locales. Este fue el caso de las Alianzas Productivas para la Paz (ROJAS RUEDA, 2002) en Colombia, retomadas en las iniciativas de *Apoyo a Alianzas Productivas y Cadenas Productivas (Agrocadenas)*, parte de los 'Programas Bandera' del actual Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural colombiano.
- Gran número de los programas latinoamericanos tratan de mejorar la inserción en el mercado y de incentivar la diversificación en las actividades económicas de los campesinos productores y de las unidades de agricultura familiar. Es el caso del Programa de Alivio a la Pobreza e Iniciativas Rurales (PROINDER) en Argentina, el Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil (SCHMITT y BENASAYAG, 2006) y en Chile, los programas de Apoyo a la Inserción Agrícola Familiar al Desarrollo Económico Nacional, el Programa de Desarrollo Campesino (PRODECAM) y el PRODECOP-Secano. En el caso de Colombia, el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) enfatizó la transferencia de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales en la gestión de estos programas (VARGAS, 1999).
- El apoyo a la creación de microempresas rurales y a las inversiones necesarias para la actividad empresarial rural también cuenta entre los ejes más apoyados, como sucede en el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR) en Colombia y el Programa de Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR) en México. Probablemente la experiencia más próxima a la iniciativa LEADER sea la desarrollada mediante el programa Uruguay Rural, dirigido a la 'población de escasos recursos' habitante de las zonas rurales y gestionada mediante las llamadas Mesas de Desarrollo Rural<sup>28</sup>.
- En la línea de generación de capacidades técnicas y de gestión y en la promoción de la articulación de organizaciones locales actúan el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) en Chile; en México se desarrolla desde 2002 el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) y el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)<sup>29</sup>;

---

<sup>28</sup> Véase la web del programa 'Uruguay Rural' <[www.uruguayrural.gub.uy](http://www.uruguayrural.gub.uy)>.

<sup>29</sup> Estos dos programas PROFEMOR y PRODESCA, junto al PAPIR, integran las intervenciones base del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo constituida en 2002 por la Subsecretaría

y con apoyo del BID, el Programa Experiencias Piloto de Desarrollo Rural Local<sup>30</sup> (EXPIDER), con un mayor énfasis en la creación de organizaciones locales que impulsen la planificación territorial y gestionen su implementación (AMADOR HIDALGO *et al.*, 2003; SUMPSI, 2006b).

En un análisis comparado de programas nacionales con incidencia en la lucha contra la pobreza, Berdegú *et al.* (2003) identifican elementos comunes que sugieren un cambio de enfoque teórico. En los programas analizados<sup>31</sup> se observa la incorporación de una visión amplia de la economía rural, el fomento de las distintas estrategias de pluriactividad y de generación de ingresos en los hogares rurales, una mayor sensibilidad a la demanda de los mercados y un menor grado de estatismo, reconociendo más importancia a la iniciativa empresarial privada.

También los organismos y agencias internacionales han incorporado esta aproximación en los programas financiados. Para los países centroamericanos, Richards (2004) identifica líneas de acción coincidentes en la intervención de estas agencias y distingue entre rutas primarias de salida de la pobreza y estrategias de desarrollo rural secundarias (Cuadro 3).

---

de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del gobierno mejicano.

<sup>30</sup> La primera fase de EXPIDER (2003–2005) se ejecutó en zonas rurales de Bolivia, Ecuador y Honduras. La segunda fase (2006–2008) se ejecuta actualmente en territorios de Costa Rica, Venezuela y Chile.

<sup>31</sup> La muestra estuvo conformada por programas de fomento productivo, Fondos de Inversión Social, programas de transferencias directas, programas de conservación del medio ambiente y promoción de servicios ambientales y programas de promoción de la participación municipal. Como experiencias en el primer área se estudian las Cajas Rurales de Ahorro y Préstamos, Honduras; Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), Ecuador; Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC), Colombia; y Programa de Agricultura Familiar (PRONAF), Brasil. Como fondos de inversión social, la Red de Solidaridad Social, Colombia; Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), México y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Perú. Como programas de transferencias directas, el PROGRESA, México y el Seguro Social Rural, Brasil. Como programas ambientales Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACHS), Perú y Ecomarkets, Costa Rica. Y en el área de la participación municipal, Consejos del Desarrollo Local (CDL) del PRODECOP-INDAP, Chile y la participación indígena en Cantón Guamote, Ecuador (BERDEGUÉ *et al.*, 2003).

Cuadro 3: Rutas de salida y estrategias de desarrollo rural en Centroamérica por proponentes principales

Rutas		Proponentes principales	
Primarias	Agricultura familiar	IFAD, IFPRI, BM, ONGs	
	Dirigido por el crecimiento (empleo para los no pobres)	Agricultura comercial	USAID, BM, DFID, FAO, FIDA
		Diversificación (ERNA)	USAID, BM, DFID, BID
	Migración urbana	BM, USAID	
Bienestar (protección social)	FIDA, BM, BID, sociedad civil		
Secundarias	Desarrollo regional	Janvry y Sadoulet	
	Gobierno y empoderamiento	EU, IFAD, DFID	
	Coordinación de los donantes	EU, UN, BID	

LEYENDA: (BID) Banco Interamericano de Desarrollo; (BM) Banco Mundial; (DFID) *UK Department for International Development*, Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido; (ERNA) Empleo Rural no Agrícola; (EU) *European Union*, Unión Europea; (FAO) *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; (IFAD) *International Fund for Agricultural Development*, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola; (IFPRI) *International Food Policy Research Institute*; (ONG) Organizaciones No Gubernamentales; (UN) *United Nations*, Naciones Unidas; (USAID) *United States Agency for International Development*. FUENTE: Richards (2004).

En las primeras, se incluye el apoyo a las agriculturas campesinas y de pequeña escala, a explotaciones con mayor capacidad para insertarse en el mercado y a la diversificación hacia actividades rurales no agrícolas, a los migrantes rurales hacia las zonas urbanas, y al aumento de la inversión social en áreas con graves carencias. Entre las segundas rutas, se contempla la creación de entornos y contextos con mejores oportunidades de educación, de salud y de inversión; la incidencia en el empoderamiento de la población más pobre para mejorar su capacidad de negociación política y económica; y la mejora de la coordinación entre agencias de desarrollo para corregir las duplicidades e ineficacias en las intervenciones y asegurar la coordinación con las estrategias y políticas nacionales (RICHARDS, 2004).

## 4. Valoración crítica de los nuevos argumentos y propuestas para las zonas rurales latinoamericanas

No obstante las tendencias de cambio observadas, nos atreveríamos a brindar, desde una perspectiva europea y con nuestro limitado conocimiento de la realidad rural latinoamericana, algunas valoraciones sobre las perspectivas para una implementación efectiva de estas propuestas.

### 4.1. Limitantes para una política regional latinoamericana

En los países latinoamericanos persisten algunas carencias institucionales y rasgos estructurales que dificultan la reducción de los desequilibrios territoriales y que merecen ser destacadas.

#### a. Limitantes institucionales para una política regional

En primer lugar hay que contemplar que el avance en la consolidación de las iniciativas de integración condiciona tanto la elaboración de políticas regionales como la efectividad de su impacto<sup>32</sup>.

Los instrumentos de integración existentes en Latinoamérica que aspiran a grados crecientes de unión política (MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM), pueden caracterizarse actualmente como uniones aduaneras en tránsito hacia modalidades más profundas de integración económica, política y sociocultural. Avanzar hacia un esquema de integración como el europeo, referente inmediato de los esquemas latinoamericanos, implica la aceptación de grados crecientes de asociación política, social y cultural jurídicamente vinculantes, incluyendo la creación de niveles supranacionales donde no se anulen pero sí se compartan las soberanías nacionales. La falta de supranacionalidad de las normas y órganos comunitarios es la carencia fundamental de que adolecen los esquemas de integración latinoamericanos (FILIPPO,

---

<sup>32</sup> Ante la escasa consolidación de estos esquemas latinoamericanos de integración, hubiera sido más apropiado abordar este análisis explorando las iniciativas nacionales o las impulsadas desde organismos internacionales. Creemos que la magnitud de las inversiones públicas y el volumen de recursos necesarios para una política regional de gran calado, excede las capacidades de buena parte de los Estados latinoamericanos. Téngase en cuenta que, en la experiencia europea, ha sido gracias a la integración en la UE que los Estados más atrasados han accedido a una ingente cantidad de recursos para acometer las inversiones y reformas estructurales necesarias. De ahí que la aproximación supranacional sea pertinente.

2006). En buena medida, la falta de vinculación de los acuerdos supranacionales deriva de las asimetrías de poder-dependencia<sup>33</sup> entre los estados miembros. Entre los esquemas latinoamericanos, el caso del MERCOSUR resulta paradigmático<sup>34</sup> de las carencias en el ámbito de la supranacionalidad.

La preeminencia de los poderes ejecutivos en los modos operativos de los acuerdos intergubernamentales provoca la persistencia de un voluntarismo político que confiere una considerable debilidad institucional a largo plazo a las decisiones fundamentales de los acuerdos<sup>35</sup>. Además, las normas constitucionales vigentes en los Estados miembros no siempre garantizan la vigencia de normas comunitarias de carácter supranacional. Persisten múltiples trabas técnicas y regulatorias que impiden un comercio verdaderamente libre entre sus miembros. La escasa convergencia regulatoria en materia macroeconómica (cambiaría, tributaria, etc.) y la práctica ausencia de coordinación, armonización y unificación de las tecnologías y las reglas que orientan los procesos económicos, aspectos sujetos a las interacciones entre Estados miembros, condicionan de forma decisiva la emergencia de un marco estable para la inversiones y crecimiento económico.

A todo ello hay que añadir la débil autoridad de los órganos comunitarios supranacionales, en gran medida por la escasez en la dotación de una financiación estable, autónoma y suficiente. Si el monto de la financiación es un aspecto económico, la vigencia de una financiación suficiente es una decisión eminentemente política. Estas carencias en la compatibilidad normativa se traduce en la inexistencia o el

---

<sup>33</sup> Para explicar el concepto de 'asimetría de poder-dependencia' nos referimos textualmente a la definición de Filippo (2006: 82): "[Las asimetrías de poder-dependencia] se predicen respecto de los Estados Miembros que son titulares de poderes soberanos sobre territorios claramente delimitados. El concepto de poder se define aquí como la capacidad efectiva que tienen los Estados de imponer sus reglas de juego en el seno de las relaciones internacionales con otros Estados, y este poder está directamente relacionado con el grado de dependencia que los otros Estados Miembros experimenten respecto de ellos. El concepto de dependencia se refiere aquí a la intensidad de la necesidad que tiene cada Estado de interactuar con otro u otros para preservar su existencia en las dimensiones principales afectadas por esa interacción y por esa vía de aceptar las reglas de juego establecidas en el ámbito internacional específico que corresponda."

<sup>34</sup> En el caso del CARICOM existe una detallada caracterización y un extenso reconocimiento en los tratados fundamentales, pero con una formulación ambigua y una operativización escasa. En el MCCA, "la frondosa proliferación de normas y organismos del SICA depende en grado decisivo de la provisión de fondos provenientes de la cooperación internacional" (FILIPPO, 2006: 92).

<sup>35</sup> Para el caso centroamericano, véase el estudio realizado por Pedro Caldentey del Pozo (2004) en el marco del proyecto de investigación "La integración centroamericana: beneficios y costos" auspiciado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la CEPAL.

insuficiente avance efectivo en el reconocimiento de legislaciones recíprocas en campos tales como la validez de títulos universitarios, de derechos laborales y de seguridad social, de acceso legal a los servicios de salud, a los tribunales de justicia, aspectos fundamentales para la creación de mercados comunes de trabajo. En síntesis, la certidumbre sobre las condiciones de acceso a los mercados internos, la generación de confianza en unas reglas creíbles y previsibles que favorezcan la realización de inversiones a largo plazo, la transposición de las normas comunes a las legislaciones nacionales y la restricción de las tendencias al unilateralismo se convierten en elementos críticos para la convergencia entre los países (GIORDANO *et al.*, 2004; FILIPPO, 2006).

#### b. Limitantes estructurales para una política regional

Las asimetrías estructurales tienen algunas características especiales en América Latina. Estos desequilibrios tienen lugar en el seno de un continente caracterizado por ingresos medios y bajos, en el que, en algunos casos, el tamaño de los países (en población y extensión) no está relacionado estrechamente con su nivel de desarrollo, y donde en muchos países existen importantes asimetrías internas en el nivel de desarrollo de las regiones (ALADI *et al.*, 2005).

Con una aproximación más detallada identificamos factores estructurales específicos que dificultan la corrección de los desequilibrios y el logro de cualquier convergencia en las sociedades y economías latinoamericanas.

Un factor fundamental es la escasa estabilidad y, en algunos casos, alta volatilidad en los ciclos de crecimiento económico latinoamericano. Los estudios sobre convergencia en estos países identifican una estrecha relación entre inestabilidad macroeconómica y el aumento de las disparidades territoriales. Estos estudios también señalan que los diferentes territorios 'subnacionales' latinoamericanos tienden a operar como conglomerados heterogéneos, con diferentes estados estacionarios y con dificultades de integración social, económica y territorial. La existencia de barreras a la integración y de una diversidad de regímenes económicos entre territorios podría estar en la base de la debilidad de los procesos de convergencia y de la inestabilidad económica latinoamericana, además de explicar la persistencia de la pobreza en los territorios más desfavorecidos (CUERVO, 2003).

Debemos también considerar que los procesos de apertura y de liberalización han tenido un impacto considerable en la producción y los niveles de vida de la población en las zonas rurales, aumentando los diferenciales con las áreas ur-

banas. Téngase en cuenta que en los países latinoamericanos la primacía de los núcleos urbanos frente a otras áreas, en términos de concentración demográfica, económica y como centros políticos, es inusualmente alta en comparación con Estados Unidos y la Unión Europea. La elevada concentración demográfica en las zonas urbanas afecta de manera significativa a las posibilidades de crecimiento económico y de estabilidad institucional en otras áreas. Esta concentración económica y demográfica urbana y las posibilidades de crecimiento en otras regiones también se ve condicionada por la distribución territorial de las oportunidades de educación y de formación, por las condiciones y calidad de los servicios sociales y por la infraestructura disponible (HENDERSON, 2000; CUERVO, 2003).

Desde esta perspectiva estructural, la corrección de los desequilibrios podría acometerse parcialmente desde los acuerdos de integración porque las principales áreas de pobreza suelen estar en los países económicamente más grandes e influyentes (Argentina y Brasil en el MERCOSUR o Colombia en la CAN). Ello lo convierte sobre todo en un problema interno y, en menor medida, un tema supranacional, cuestión reversible parcialmente en la medida que se genere una visión de competitividad sistémica a escala sudamericana que se proponga mejorar las condiciones para una mayor equidad subnacional (FILIPPO, 2006).

#### 4.2. Valoración de las perspectivas ruralistas latinoamericanas

Consideramos que no cabe hablar propiamente de corrientes únicas, sino de aproximaciones confluyentes desde diferentes disciplinas que enriquecen una 'visión latinoamericana' del desarrollo en las zonas rurales.

La perspectiva de la 'nueva ruralidad', en nuestra opinión, enfatiza la visión social e institucional. Propone una 'agenda de investigación' de los procesos del mundo rural desde una visión multidisciplinar, que mejora la comprensión de la complejidad del mundo rural latinoamericano (RAMOS y DELGADO, 2005). Su principal mérito radica en haber captado los procesos de transformación relativamente recientes en las zonas rurales y percatarse de su significado y las oportunidades que ofrecen (KAY, 2005). Se supera una caracterización dicotómica de las estructuras agrarias (latifundio vs. minifundio, grandes empresarios orientados al mercado vs. pequeños agricultores que producen para el autoconsumo) y se evidencia la creciente multi- o pluriactividad en la economía campesina, el peso creciente del empleo y los ingresos rurales no agrícolas, la valoración del espacio rural (por ecologismo, recreación, turismo rural) y los cambios culturales y en estilos de vida de la población rural por la mayor interacción rural-urbana, la influencia

de emigrantes retornados y los medios de comunicación. Su principal carencia es la multiplicidad de objetivos, algunos de ellos contradictorios y la ausencia de propuestas de políticas (KAY, 2005). La consideramos una aproximación germinal, establece principios y pautas para interpretar una realidad cambiante, priorizando el posicionamiento de los actores ante estas tendencias de cambio.

La perspectiva del 'desarrollo territorial rural' atiende, sobre todo, a una visión economicista e institucional de los cambios rurales. Bajo nuestro criterio, se apoya en la senda abierta desde la perspectiva anterior para interpretar esos cambios. Elabora un marco teórico propio y es más certera al plantear los vectores fundamentales de un enfoque territorial en las zonas rurales. Es una visión más integradora de la realidad rural con su entorno y con astucia capta la relevancia de las relaciones urbano-rurales para impulsar los procesos de transformación económica en las zonas rurales. Muy acertadamente llama la atención sobre los patrones de consumo y las demandas urbanas (sean indistintamente locales, regionales, nacionales o internacionales) como motor del cambio económico rural, aspecto fundamental en el proceso de cambio rural europeo. En las otras dos perspectivas latinoamericanas, las relaciones urbano-rurales se contemplan, sobre todo, desde la lógica del cambio social y cultural, soslayando la relevancia para la transformación económica. Un aspecto fundamental (para el diagnóstico y la elaboración de políticas) es la propuesta de tipologías de zonas rurales conjugando las transformaciones productiva e institucional. Esta propuesta únicamente adolece de una escasa operativización de la 'compleja arquitectura institucional' que propone para las intervenciones. No obstante, en nuestra opinión, el 'desarrollo territorial rural' es, teórica y operativamente, la aproximación más elaborada.

Por último, la perspectiva del 'enfoque territorial del desarrollo rural' representa la aproximación agrarista e institucional. Supone una maduración considerable de la propuesta inicial del IICA, aunque se mantiene en el terreno de áreas estratégicas y operativas sustanciales para la intervención. Su vía de entrada al territorio sigue siendo eminentemente agraria y evidencia una mayor atención a la seguridad alimentaria y una definición del territorio a partir de los recursos naturales base, preocupaciones secundarias en las perspectivas previas. Un avance importante es la contextualización de la visión territorial del desarrollo rural en el marco de la cohesión social y territorial. Consideramos como debilidades la visión excesivamente economicista de la competitividad territorial, obviando aspectos de la competitividad social o ambiental, presentes en la interpretación europea de

este concepto que inspira la propuesta del IICA<sup>36</sup>. A la vista de las condiciones existentes en el campo latinoamericano, algunas propuestas resultan avanzadas y probablemente sea más pertinente interpretarlas en términos de 'máximos', en cuyo caso sería recomendable contemplar alguna referencia a la gradualidad o enfatizar las carencias aún existentes<sup>37</sup>. En otros aspectos observamos cierta confusión de prioridades<sup>38</sup>.

En las tres perspectivas percibimos una influencia del enfoque LEADER y de la interpretación *ex post* de los alcances de esa iniciativa, más que de la experiencia global de política europea para las zonas rurales. La afinidad encontrada con multitud de iniciativas participativas y ascendentes en municipios y comunidades rurales en América Latina desde hace décadas podría ser una de las razones para explicar el atractivo de LEADER, por otro lado, iniciativa deudora de las experiencias en países en desarrollo (KORF y OUGHTON, 2006). Pero sería erróneo eludir el carácter de complementariedad de la iniciativa frente a la ingente inversión 'descendente' para la mejora de equipamientos sociales en las zonas rurales, amén del apoyo mantenido a las rentas agrarias. Las perspectivas latinoamericanas apenas atienden este hecho, manteniendo enfoques 'ascendentes y participativos' también para priorizar inversiones en infraestructuras y necesidades básicas. Creemos que hay múltiples cuestiones que exceden la competencia y capacidad de los agentes locales y ampliar la escala de intervención para realizar estas mejoras, es tan importante como superar la visión dicotómica y agrarista del mundo rural. Echamos en falta una referencia más decidida a los principios de cohesión social y económica (únicamente presente en la perspectiva del 'enfoque territorial') que contemple este tipo de inversiones, no tanto en términos de carencias del territorio, como de corrección de los desequilibrios entre territorios.

<sup>36</sup> Véase a este respecto, los aportes de Farrel *et al.* (1999) y Canto Fresno (2000).

<sup>37</sup> La indicación de impulsar un "*desplazamiento de competencias – del ámbito nacional al nivel local y regional – a fin de fortalecer un nuevo orden territorial*" (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003: 86) y de considerar que "*las comunidades, empresarios y autoridades son los agentes idóneos para gestionar las políticas territoriales*" (p.88) creemos que exceden considerablemente el alcance del enfoque territorial, así como las competencias y capacidades territoriales en buena parte del campo latinoamericano.

<sup>38</sup> Una "política de desarrollo rural que no tenga la capacidad de coordinar las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales es, sencillamente, ineficiente y costosa" (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003: 88).

## **5.A modo de conclusión: condicionantes para implementar un enfoque territorial en zonas rurales centroamericanas**

Para concluir nos referiremos a algunos aspectos que consideramos fundamentales precisar para valorar la implementación de un enfoque territorial en las zonas rurales centroamericanas. Distinguiremos entre condicionantes exógenos y endógenos al territorio, e incluiremos algunas consideraciones referentes al método de implementación en programas con este enfoque.

### *5.1. Condicionantes exógenos a los territorios rurales*

Nos ceñimos específicamente a dos aspectos: la visión del desarrollo de las zonas rurales desde una perspectiva de 'cohesión social y económica' y la demanda externa al territorio como motor de transformación productiva.

#### **a. La cohesión social y económica como principio de intervención pública**

El énfasis en la gestión descentralizada de los programas e iniciativas locales o en la creación de un organismo territorial para la gestión del desarrollo económico en absoluto deberían percibirse como argumentos para atenuar la responsabilidad de la administración pública central en las zonas rurales. Bien al contrario, la administración central mantiene la responsabilidad de garantizar un entorno macroeconómico estable y una política económica que no opere en contra del medio rural, del sector agrario o de la seguridad alimentaria en estas áreas. Insistimos también en la responsabilidad por dotar de infraestructuras y equipamientos desde una lógica descendente y una visión más amplia del espacio que la resultante de las prioridades y necesidades particulares de cada territorio, considerando aquellos núcleos que pueden optimizar la cobertura de servicios públicos y la accesibilidad a un mayor número de territorios<sup>39</sup>.

Posicionar a las zonas rurales como áreas que pueden aportar a la competitividad y al crecimiento sostenido requiere su incorporación a ejes de producción e intercam-

---

<sup>39</sup> A este respecto véase la experiencia de la Estrategia de Microregiones y de los Centros Proveedores de Servicios en México. La atención a las carencias en infraestructuras y servicios básicos se apoyó en la identificación de aquellos núcleos de población, en la jerarquía de asentamientos, que aseguraban un mayor impacto de la inversión pública en función de la cercanía con otros núcleos de población menores.

bio más dinámicos (FERRANTI *et al.*, 2005). Corregir los desequilibrios territoriales se convierte pues en una condición imprescindible para generar crecimiento económico de forma estable en Centroamérica, en el ámbito nacional o supranacional.

Nuevos avances en la integración centroamericana, pero también en los esfuerzos nacionales por avanzar en la liberalización económica, podrían verse deslegitimados si la población no percibe las mejoras que ofrece la integración para su nivel de vida y si no se amortiguan los perjuicios que acarrearían para los territorios en condiciones más desfavorables. Téngase en cuenta que la primera gran reforma de fondos estructurales en la UE se planteó para corregir los desequilibrios entre regiones comunitarias, pero también para amortiguar el impacto negativo que el Mercado Único podría implicar en las regiones más desfavorecidas.

#### b. La demanda externa como motor de transformación productiva

Los vínculos con las zonas urbanas se concretan no sólo en el acceso a recursos ausentes en los territorios para la transformación estructural. También para establecer cauces de acceso a demandas que podrían encauzar la orientación productiva de esa transformación. El impacto de esta cuestión en el cambio rural europeo ha sido enorme.

El planteamiento de cambio en el apoyo a la agricultura europea se provoca cuando cada vez es más difusa la separación entre sociedad rural y urbana, al extenderse un sistema de valores que ha generalizado pautas comunes de consumo entre todos los grupos sociales. El avance de 'valores postmaterialistas' se produce cuando buena parte de la población ya no se preocupa por la satisfacción de necesidades materiales, como la alimentación – satisfecha en términos de cantidad – sino por aspectos situados en la calidad de vida, como el medio ambiente (MOYANO, 1997: 9–10). La experiencia europea evidencia cambios en las demandas de una sociedad que ha superado la precariedad en el consumo.

Sin embargo, esto no deja de ser una ilusión cuando se observan las realidades en los países centroamericanos. La inducción de cambios en los gustos y preferencias sociales en una población que continúa percibiendo el campo y lo rural como una cuestión atrasada, donde incluso la propia población rural no quiere permanecer ahí al carecer de las condiciones mínimas para vivir, puede aparecer como una cuestión irrelevante. Ni las condiciones reales facilitan ese cambio, ni los gobiernos tienen esa visión, ni existe la posibilidad de priorizarlo en sociedades donde existe un estado de precariedad permanente y los modelos de consumo –tanto en clases

urbanas como rurales– aspiran a mejoras cuantitativas más que cualitativas. Hasta cierto punto, esto puede ser comprensible para una mayoría de la población que carece de las condiciones mínimas para vivir o ha visto empeorada su situación en los últimos años. Esta situación se ve agravada cuando incluso entre los estratos más pudientes de las sociedad –al fin y al cabo, los referentes de consumo más cercanos y visibles–, los modelos de consumo ostentosos refuerzan ese sesgo hacia la cantidad frente a la calidad, cuando no, directamente son asimilados y son aspiración entre los estratos menos pudientes.

Esta cuestión del consumo puede plantear varios dilemas: ¿es aceptable que se trate de inducir patrones de consumo más ‘cualitativos’ y ecológicamente responsables en estratos sociales con una profunda precariedad en sus medios de vida?; ¿es criticable la aspiración a mejoras materiales cuantitativas y sustanciales, no ya en poblaciones con serias dificultades para sobrevivir, sino en estratos sociales medios que han visto recortado drásticamente su nivel de bienestar material?; ¿es exportable el modelo de consumo responsable y cualitativo de una parte reducida de la población de nuestros países?; ¿qué tiene más relevancia en el desarrollo de nuestras sociedades: el avance de esos modelos de consumo –hasta cierto punto alternativos– o la posibilidad de elegir?

No pretendemos dar respuesta a estas cuestiones. Pero consideramos que resultan de suficiente peso como para asumir que los cambios de mentalidad y de las demandas sobre bienes rurales pueden convertirse en un obstáculo considerable para que estos patrones de consumo actúen como motor de la transformación productiva rural.

## *5.2. Condicionantes endógenos de los territorios rurales*

La superación del aislamiento en un territorio rural necesita de agentes locales que interactúen con agentes externos. La endogeneización de las demandas externas requiere acceso a la información y a los recursos necesarios. La facilidad para esa inserción en el entorno se verá influida por los canales, recursos y espacios inducidos desde fuera, pero también por la existencia de condiciones territoriales que lo faciliten.

### *a. Sobre la transformación institucional*

El ‘enfoque territorial’ representa, en primera instancia, una transformación institucional del territorio rural. En Centroamérica, los cambios institucionales resultado

de los procesos de descentralización afianzan un nuevo escenario para los agentes. Siendo procesos aún inconclusos, estos cambios proveen las bases para afianzar una autonomía político-administrativa propia en unidades territoriales menores y para un cambio en la gobernanza territorial. Hasta ahora se ha favorecido el desarrollo social local (aspectos de educación primaria, salud, suministro de agua, infraestructura local) y todavía persisten carencias en términos de descentralización fiscal y de capacidad para el endeudamiento a los gobiernos locales. La instauración de mecanismos democráticos de consulta, rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones públicas y el fortalecimiento de la sociedad civil organizada se espera que deriven en una mayor presión y exigencia al desempeño sobre los gobiernos locales (FINOT, 2001 y 2003). La necesidad de coordinación y colaboración entre agentes públicos, privados y sociales a diferentes niveles debe servir como germen de nuevos mecanismos de gobernanza territorial.

Sin embargo, la necesidad de actuar colectivamente y desarrollar alianzas puede enfrentarse a profundos recelos entre agentes locales, evidencia de profundas brechas sociales y desigualdades, o bien de un Estado deslegitimado históricamente y capturado por las élites (muy especialmente, en el nivel local) que no ofrece seguridad ni mecanismos de garantía para respaldar los acuerdos. Piénsese que esta nueva gobernanza territorial también plantea la ruptura de una identidad local muy arraigada en la figura del 'notable local' como pieza mediadora y articuladora de las relaciones entre el Estado central y las administraciones locales (AROCENA, 1995).

#### b. Sobre la transformación económica

Pero además, esta transformación institucional no se traduce en una transformación productiva de manera automática. A modo indicativo, la profundización o ampliación de la implicación en la cadena productiva se puede enfrentar a la falta de mercados de bienes o servicios (proveedores, clientes, información, tecnología, infraestructuras, demanda final); la diversificación de las actividades económicas puede enfrentarse a un fuerte arraigo al monocultivo; y el aprovechamiento de los recursos locales requiere observar bajo otra perspectiva unos vínculos tradicionales y unos recursos que siempre han estado 'ahí', entre otros aspectos. Cuando hablamos de 'condiciones endógenas' también nos referimos a la existencia de una dotación mínima de recursos naturales con potencial de revalorización, centros urbanos intermedios vertebradores del territorio, un tejido mínimo de organizaciones sociales y productivas, el acceso al mercado crediticio, a recursos financieros y políticas e instrumentos públicos de fomento para inversiones productivas. Como

señala Sumpsi (2006), el enfoque territorial no elimina la necesidad de políticas sectoriales sino que la hace más evidente.

### 5.3. Consideraciones de método

Para finalizar haremos unas consideraciones de método, matizando algunas apreciaciones hechas en los apartados anteriores que afectan directamente a la operativización del 'enfoque territorial'.

#### a. Definición de lo urbano–rural

Dejando a un lado las discusiones sobre *lo rural* que han precedido a numerosas reflexiones sobre el desarrollo rural en los últimos años<sup>40</sup>, existe una diferencia de aplicación fundamental, y probablemente de percepción, en las perspectivas europea y centroamericana. En la discusión europea, la dificultad para definir qué es *lo rural* está relacionada con una concepción del espacio rural en base a tres componentes: una ecológica, una social (económica y ocupacional) y una mental (o cultural)<sup>41</sup>. En la terminología de los organismos internacionales y de los ministerios nacionales, se conciben como 'zonas rurales' el conjunto de comunidades y asentamientos humanos fuera del núcleo principal (o urbano) y dispersas en un término municipal, con independencia del tamaño de estos asentamientos y limitado a la componente de localización residencial y la distancia desde las ciudades<sup>42</sup>.

#### b. Consideraciones en torno a la dinamización y la participación

Con anterioridad a la iniciativa LEADER en algunos países europeos no existían iniciativas participativas o de desarrollo endógeno (España, Portugal, Irlanda, Grecia). La experiencia LEADER tuvo un evidente impacto como acción innova-

---

<sup>40</sup> A modo indicativo, Baigorri (1995), Marsden (1995) y Carpio Martín (2000).

<sup>41</sup> Para Sancho Hazak (1997), esta concepción deriva en el intento de asignar pautas sociales a espacios físicos, lo que origina la dificultad para llegar a un consenso sobre qué es *lo rural*.

<sup>42</sup> Para Ferranti *et al.* (2005: 31) existen, al menos, tres formas de describir la 'economía rural' (*sic*): un enfoque sectorial, un enfoque de ingresos para los hogares y un enfoque territorial, que examina el espacio rural más generalmente, en términos de densidad de población y de distancia desde las ciudades.

dora. En América Central, desde hace al menos dos décadas, hay un bagaje amplísimo de experiencias comunitarias y de desarrollo endógeno y una densa red de organizaciones de desarrollo que promueven la participación comunitaria a menor escala.

En un contexto así, un programa con las características del 'enfoque territorial' deja de resultar *tan* innovador y debe enfrentarse a una memoria histórica y a un *know-how* con frecuencia maleado. Garantizar un funcionamiento democrático y una representatividad efectiva, elementos esenciales, puede enfrentarse a dificultades considerables para (re)generar expectativas y dinamizar los agentes locales por la fácil asimilación a experiencias pasadas más o menos exitosas. También existe el riesgo de profundizar aún más una 'cultura de la subsidiariedad' que con frecuencia se critica duramente en la labor de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. En el ámbito de la participación ciudadana, a menudo valorada como indicador del compromiso por una iniciativa determinada, suelen obviarse aspectos como las expectativas por los beneficios inmediatos para los participantes (en especial, cuando las decisiones políticas tienen una alta relevancia en las sociedades) o el 'coste de oportunidad' para desarrollar otras actividades más productivas, cuando las decisiones políticas pierden progresivamente relevancia. Creemos que todo ello son retos a considerar para establecer una gobernanza territorial adecuada.

### c. Arquitectura institucional

Un último aspecto sobre el que llamamos la atención es la arquitectura institucional necesaria para gestionar los programas y los fondos de apoyo a las iniciativas endógenas. La experiencia centroamericana al respecto presenta algunas particularidades que suele sesgar la percepción sobre la experiencia europea. El referente más conocido son los órganos gestores de programas de desarrollo con personalidad jurídica propia y cierta autonomía administrativa frente a los institutos a los que se adscriben los programas. Esto les concede una flexibilidad de ejecución considerable, aunque también facilita que sean objeto de proselitismo político. La adscripción a niveles superiores de gobierno (como órganos de presidencia o vicepresidencia) suele brindar más agilidad, por otro lado, a costa de una sostenibilidad que no suele exceder el período de gobierno (BERDEGUÉ *et al.*, 2003). La arquitectura institucional propuesta es diferente por completo a estas experiencias.

La gestación de la estructura de planificación y gestión debe surgir de los propios agentes locales quienes deben dotarla de la normativa y los modos de gobernanza

que consideren oportuna. Esto no impide asesoramiento externo, pero las decisiones finales recaen por completo en los actores locales. En la operativa, la mayor preocupación que comparten los enfoques europeos y centroamericanos es la capacidad de articulación horizontal y la generación del consenso desde la base. Escasa atención suele darse a la capacidad de 'agencia' (*agency*) o de articulación vertical, por otro lado aspecto clave para conseguir la inserción en redes y espacios de toma de decisiones en ámbitos externos al territorio (KAY, 2005).

Una última cuestión es el alcance de las competencias y responsabilidades de estos organismos gestores del desarrollo rural. Las experiencias más avanzadas de estructuras asentadas en los territorios europeos han comenzado a plantear la asunción de nuevas competencias, al menos como entes coordinadores de políticas sectoriales en el territorio (ESPARCIA *et al.*, 2000). En el caso de las experiencias centroamericanas, frente a algunas propuestas que proponen dotar a estas estructuras de competencias para proveer bienes públicos territoriales o regionales (SEPÚLVEDA *et al.*, 2005), consideramos más conveniente descartar cualquier discusión al respecto. Amén de la considerable carga que supondría para estas estructuras y los recelos que pueden generarse en los organismos públicos competentes, podría amenazar la consolidación de unos procesos de descentralización aún incipientes.

## 6. Bibliografía

ALADI-CAN-MERCOSUR-OTCA-CEPAL-CAF (2005), "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana", *Documento de Conclusiones del Foro de Reflexión 'Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana'*, 21 de octubre de 2005. La Paz: Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

ALADI (2005), *Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005*. Montevideo: Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI).

AMADOR HIDALGO, F.; SUMPSI VIÑAS, J. M. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (2005), "Un intento de valoración de las acciones de DR en América Latina. El proyecto EXPIDER", ponencia presentada en el VII Encuentro de la Sociedad de Economía Mundial (Área 2: Desarrollo económico y desarrollo sostenible) 21 al 23 de abril. Madrid: Sociedad de Economía Mundial.

AMBROSIO ALBALÁ, M. (2007), *Elementos institucionales en las zonas rurales: una propuesta metodológica para su identificación y valoración en comarcas de Andalucía y Nicaragua*, Tesis doctoral. Directores: Prof. Dr. Francisco Amador Hidalgo y Prof. Dr. José Juan Romero Rodríguez. Córdoba: Universidad de Córdoba – Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos.

AROCENA, J. (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) – Universidad Católica del Uruguay – Editorial Nueva Sociedad.

BAIGORRI, A. (1995), “De lo rural a lo urbano”, *Ponencia presentada en el V Congreso Español de Sociología*, Granada.

BANCO MUNDIAL (1997), *Rural development: from vision to action*. Washington DC: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL (2003), *Reaching the rural poor*. Washington DC: Banco Mundial.

BANDEIRA, P.; I. ATANCE y J. M. SUMPSI (2004), “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 51, 115–136.

BECATTINI, G. y E. RULLANI (1993), “Sistema locale e mercato globale”, *Economia e Politica industriale*, 80.

BERDEGUÉ, J.; A. SCHEJTMAN, G. ESCOBAR; E. RAMÍREZ y J. C. CARO (2003), *Análisis de la situación de las dinámicas sociales, las políticas sociales y las innovaciones requeridas para el ámbito rural*, documento elaborado para la Fundación Chile 21. Santiago de Chile: RIMISP.

BID (2003), *Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural*, diciembre. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BID (2005), *Estrategia de Desarrollo Rural*, borrador, 22 de febrero. Washington DC: Unidad de Desarrollo Rural – Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

BIEKART, K. (2005), *Políticas de las ONGs europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes*, documento de trabajo. Utrecht: Organización

Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO) – Instituto de Estudios Sociales (ISS).

CALDENTEY DEL POZO, P. (2004), *La integración centroamericana frente al reto institucional*. Documento de trabajo del proyecto ‘*La integración centroamericana: beneficios y costos*’. San Salvador y México: SICA–CEPAL.

CAN – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2004), *Conclusiones del Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social*, 7 de diciembre de 2004, Cuzco.

CAN – COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (2006), *Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina*, Documento de trabajo, SG/dt 349, 4 de julio. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

CANTO FRESNO, C. (2000), “Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, 69–84.

CARPIO MARTÍN, J. (2000), “Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, 85–100.

CCAAM – CONSEJO CONSULTIVO ANDINO DE AUTORIDADES MUNICIPALES (2005), *Declaración de la Primera Reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) el 1 de julio de 2005*. Lima.

CEPAL–UE (2004), *Conferencia “Integración económica y cohesión social. Lecciones aprendidas y perspectivas”*, 11 y 12 de noviembre. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Unión Europea (UE).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002), *Comunicación de la Comisión ‘La lucha contra la pobreza rural – Política y enfoque comunitarios respecto al desarrollo rural y la gestión sostenible de los recursos naturales en los países en desarrollo’*, COM(2002) 429 final. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

COMISIÓN EUROPEA (2005), *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM (2005) 636 final. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2003), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 27/03: Fondos Estructurales*, XXV Reunión del Consejo del Mercado Común del 15/XII/03, Montevideo.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2004), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 45/04: Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur*, XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común del 16/XII/04, Belo Horizonte.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2005a), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/05: Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur*, XXVIII Reunión del Consejo del Mercado Común del 19/VI/05, Asunción.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN (2005b), *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC N° 24/05: Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur*, XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común del 08/XII/05, Montevideo.

CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2005), *Declaración sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 29 y 30 de septiembre de 2005, Brasilia.

CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (2006), *Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*, Segunda Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2006, Cochabamba.

CUERVO, L.M. (2003) "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", *Serie Gestión pública*, 41, noviembre. Santiago de Chile: Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

DAHL–OSTERGAARD, T.; D. MOORE, V. RAMIREZ, M. WENNER y A. BONDE (2003), "Community–Driven Rural Development. What have we learned?", *Technical Papers Series*, RUR–112. Washington DC: Sustainable Development Department–Inter–American Development Bank (IADB).

DELGADO, M. M. (2004), *La política rural europea en la encrucijada*, Serie Estudios, 155. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

DGD – DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO (2000), *EC Policy and approach to rural development. Fighting rural poverty*, 15 de junio. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.

DGRE – DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES EXTERIORES (2006), *Conferencia de Alto Nivel "Promover la cohesión social: las experiencias de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe"*, 27 y 28 de marzo en Viena. Bruselas: Comisión Europea – Dirección General de Relaciones Exteriores (DGRE).

ECHVERRI, R. y E. MOSCARDI (2005), *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

ECHVERRI, R. y M. P. RIBERO (2002), *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

ELLIS, F. y S. BIGGS, (2001), "Evolving themes in rural development 1950s–2000s", *Development Policy Review*, 19(4), 437–448.

ESPARCIA, J.; J. NOGUERA y M. D. PITARCH (2000), "LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras", *Documents d'Anàlisi Geogràfica* de la Universitat Autònoma de Barcelona, 37, 95–113.

ESPON (2005), *Final report of ESPON Project 2.1.3: The territorial impact of CAP and rural development policy*, European Spatial Planning Observatory Network (ESPON). Aberdeen: Arkleton Institute for Rural Development Research.

FARRELL, G.; S. THIRION y P. SOTO (1999), "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER", *Innovación en el medio rural*, Cuaderno n° 6, diciembre. Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.

FERRANTI, D. DE; G. E. PERRY, W. FOSTER, D. LEDERMAN y A. VALDÉS (2005), *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington DC: Banco Mundial.

FILIPPO, A. DI (2006), *Las asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe*, SP/Di N° 5–06, junio. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

FINOT, I. (2001), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Boletín del ILPES, 9, LC/IP/L.195. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

FINOT, I. (2003), *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*, Serie Gestión Pública, 38. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

GARRIDO, F.; J. A. GÓMEZ LIMÓN; E. VERA TOSCANO y E. MOYANO (2006), "Actitudes y percepciones sobre la multifuncionalidad agraria: el caso de Andalucía", ponencia presentada en el *VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, 23 y 24 de febrero. La Rábida, Huelva: Asociación Española de Economía Agraria – Sociedad Portuguesa de Estudios Rurales.

GIARRACCA, N. (comp.) (2001), *¿Una nueva ruralidad para América Latina?*, Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

GIORDANO, P.; M. MOREIRA y F. QUEVEDO (2004), "El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional", *Documento de Divulgación*, 26. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (IINTAL).

HENDERSON, V. (2000), "How Urban Concentration Affects Economic Growth", *Policy Research Working Papers*, 2326. Washington DC: Banco Mundial.

IICA (2000), "El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Nueva ruralidad", *Serie Documentos Conceptuales*, marzo. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) – Centro Interdisciplinario de Investigaciones sobre Desarrollo (CIDER).

JANVRY, A. DE y E. SADOULET (2004), "Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural", *Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe 'Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo XXI'*, 19 a 21 de octubre. San José: Banco Mundial.

JOUEN, M. (1999) "La aportación de LEADER. Panorama de la diversidad nacional", *Seminario 'Integrar las enseñanzas de LEADER en las políticas rurales'*, junio. Valencia: Observatorio Europeo LEADER.

KAY, C. (2005), "Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte", *Seminario Internacional 'Enfoques y Perspectivas*

*de la Enseñanza del Desarrollo Rural'*, 31 de agosto al 2 de septiembre. Colombia: Universidad Javeriana.

KORF, B. y E. OUGHTON (2006), "Rethinking the European countryside – can we learn from the South?", *Journal of Rural Studies*, 22, 278–289.

KRUGMAN, P. (1995), *Development, Geography and Economic Theory*. Boston: The MIT Press.

MAILLAT, D. (1995), "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy", *Entrepreneurship and Regional Development*, 7.

MARSDEN, T. (1995), "Beyond agriculture? Regulating the New Rural Spaces", *Journal of Rural Studies*, 11(3), 285–296.

MIRANDA, B. (2003), *Capital social, institucionalidad y territorios: el caso de Centroamérica*. San José: Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA) – Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible (SIMAS).

MOSCOSO, D. J. (2005), "Las representaciones sociales de la agricultura en Andalucía: rumbo hacia la 'itinerancia' ", *Acciones e Investigaciones Sociales*, 21, 35–273.

MOYANO, E. (1997), "Presentación", en: GRUPO DE BRUJAS, *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, 9–11. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

NORTH, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 2ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

OCDE (2002), *The future of rural policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

OCDE (2006a), *The new rural paradigm: policies and governance*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

OCDE (2006b), "Reinventing rural policy", *OECD Policy Brief*, octubre. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

OTTONE, E. (dir.) (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, LC/G.2335. Santiago de Chile: Comisión Económica

para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

PÉREZ CORREA, E. (2001), “Hacia una nueva visión de la ruralidad”, en: GIARRACCA, *op.cit.*, 17–29.

PÉREZ CORREA, E. (2002), “Lo rural y la nueva ruralidad”, en: PÉREZ CORREA y SUMPSI, *op.cit.*, 15–32.

PÉREZ CORREA, E. y J. M. SUMPSI (coord.) (2002), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

PÉREZ CORREA, E. y M. A. FARAH (comp.) (2004), *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana – Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

PÉREZ HARO, E. (2003), “La participación social como instrumento de desarrollo rural: el Programa de Zonas Marginadas de México”, en: PÉREZ, E. y J. M. SUMPSI, *op.cit.*, 213–237.

PÉREZ, A. y CABALLERO, J. M. (2003), *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Programa Cooperativo FAO–Banco Mundial (FAO/CP). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

PHONG, D. T.; F. AMADOR y J. J. ROMERO (2007), *Bases for Territory-based Rural Development in Vietnam*. Hanoi: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) – Ayuda, Intercambio y Desarrollo (AIDA) – ETEA.

PORTER, M. E. (1998), “Clusters and the new economics of competition”, *Harvard Business Review*, noviembre–diciembre, 77–90.

RAMOS, E. y DELGADO, M. M. (2005), “El enfoque territorial del desarrollo rural: de las aportaciones teóricas a su aplicación en Andalucía”, en: DELGADO, M.; M.C. LÓPEZ y J.J. ROMERO (coords.), *Economía y territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza*, Colección ETEA. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.

RICHARDS, M. (2004), *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura sobre el desarrollo rural*. San José: Departamento

para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DfiD) – Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) – Overseas Development Institute (ODI).

RODRÍGUEZ, R. (2000), “El desarrollo rural en Iberoamérica desde una óptica eurocéntrica”, Seminario Internacional *La nueva ruralidad en América Latina*, 22 al 24 de agosto. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.

ROJAS RUEDA, M. E. (2002), “Alianzas productivas como instrumento de desarrollo rural en Colombia”, en: PÉREZ CORREA, E. y J.M. SUMPSI (coord.), *op.cit.*, 185–212.

ROMERO, J. J. y G. FERRERO (ed.) (2004), *Desarrollo rural en Nicaragua. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.

RUIZ, A. (2002), “El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*, octubre. Veracruz (Méjico): Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

SANCHO HAZAK, R. (1997), “Estructura demográfica y tipificación de los asentamientos y áreas rurales españolas”, en: GÓMEZ BENITO y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (ed.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, 173–224. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

SARACENO, E. (2003), “La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano”, en: PÉREZ, E. y J. M. SUMPSI, *op.cit.*, 169–181.

SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2003), *Desarrollo rural territorial*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

SCHMITT, H. B. y E. M. BENASAYAG (2006), “De la experiencia europea a la realidad en los países en vías de desarrollo: una propuesta para la comparación de acciones del Programa LEADER con iniciativas brasileñas de desarrollo local en el medio rural”, *Estudios Geográficos*, LXVII (260), 169–198.

SEPÚLVEDA, S.; A. RODRÍGUEZ y M. PORTILLA (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

SICA – SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (2006a), *Declaración de la XXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*, 11 de julio de 2006. Panamá: Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

SICA – SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO (2006b), *Declaración de la XXIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA*, 16 de diciembre de 2006. San José: Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

STOKER, G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28.

SUMPSI, J. M. (2006), "Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo territorial rural", *Seminario Internacional "Territorios rurales en movimiento"*. 23 al 26 de abril. Santiago de Chile: RIMISP – IDRC.

SUMPSI, J. M. (2006b), *Experiencias piloto de desarrollo local rural en América Latina: lecciones del proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras*, RUR-06-02. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

UE-BID (2003), *Seminario "Social Cohesion in the EU-Latin America-Caribbean strategic partnership"*, 5 y 6 de junio, Bruselas.

URIESTE, M. y L. BALDOMAR (1999), "Participación popular, descentralización y Ley de Tierras: políticas diferenciadas para el Desarrollo Rural en Bolivia", *Seminario Latinoamericano "Heterogeneidad agraria y políticas diferenciadas"*, 27 a 29 de noviembre. Cocoyoc (Méjico): FAO – RIMISP.

VARGAS, R. (1999), "El Programa de Desarrollo Integral Campesino – PDIC – del Fondo DRI", *Experiencias exitosas de Combate a la Pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: FAO – RIMISP.

VEIGA, J. E. (2001), "Brasil rural precisa uma Estratégia de Desenvolvimento", *Serie Textos para Discussão*, 1. Brasília: Convenio Federación Instituto de Pesquisas Económicas (FIPE) – Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura (IICA).



## ESTUDIOS

---

### **Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los Contratos Territoriales de Explotación**

**Eduardo Moyano Estrada<sup>1</sup> y Ana M<sup>a</sup> Velasco Arranz<sup>2</sup>**

**Palabras clave:** *Sociedad rural, políticas agrarias, medio ambiente, Francia.*

**Key words:** *Rural society, Farming policies, Environment, France.*

### **I. Introducción**

Hasta mediados de los años 80 del pasado siglo XX, las relaciones entre el sector agrario –representado por las organizaciones profesionales y cooperativas, apoyadas por los ministerios de agricultura– y la sociedad europea –encarnada en una ciudadanía que contribuía con sus impuestos a la financiación de las políticas públicas– se basaban en una especie de *pacto sociopolítico*, sustentado ya en el Tratado de Roma (1958), y cuyo objetivo fundamental era producir alimentos en cantidad suficiente y a precios asequibles para la población de la naciente Comunidad Económica Europea. Durante casi tres décadas ese *pacto* propició un espectacular proceso de modernización de la agricultura europea, basado, sobre todo, en la mecanización de las explotaciones y en la extensión del complejo agroquímico, permitiendo alcanzar elevados incrementos de productividad y altos rendimientos agrícolas y ganaderos, como jamás se había visto antes en el sector

---

<sup>1</sup> IESA– CSIC. Córdoba emoyano@iesaa.csic.es

<sup>2</sup> Universidad Politécnica de Madrid a.velasco@madrid.org

agrario. Ese modelo de desarrollo funcionaba a velocidad de crucero, impulsado, de un lado, por la eficacia productiva que le servía de guía y, de otro, por una Política Agraria Común (PAC) cuyo sistema de precios garantizados y protección arancelaria actuaba de malla de seguridad en muchos sectores, evitando que los agricultores tuvieran que preocuparse por la competencia exterior ni ocuparse de las externalidades negativas que iba generando su actividad –sea en forma de excedentes, sea mediante sus efectos sobre el medio ambiente.

Las primeras evidencias de las distorsiones del mercado generadas por la PAC, así como las constantes denuncias de los movimientos ecologistas sobre los modelos intensivos de agricultura, provocaron signos de preocupación en los foros agrarios allá por mediados de los años 80. Tanto el sindicalismo agrario y el cooperativismo, como los ministerios de agricultura veían cuestionada por primera vez la legitimidad social del modelo agrícola europeo. Su idílica imagen de sistema eficiente para garantizar las rentas agrarias y asegurar el abastecimiento de alimentos y de ser una actividad integrada de forma armoniosa en la naturaleza, se deterioraba conforme surgieron problemas serios de excedentes en algunos sectores (como cereales o leche), aparecieron epidemias graves causadas por el tipo de alimentación animal (como la enfermedad de las “vacas locas”) o se detectaron niveles elevados de contaminación por nitratos en las aguas subterráneas. Todo ello agravado a medida que se hacían evidentes los efectos negativos sobre los mercados mundiales del sistema proteccionista impulsado por la PAC especialmente, a partir de la inclusión de los temas agrícolas en la agenda del GATT y la OMC en lo relativo a la liberalización del comercio internacional.

En los países nórdicos y centro-europeos (Alemania y Reino Unido, sobre todo, pero también Holanda, Suecia y Dinamarca), sus políticas agrarias nacionales se verían impregnadas de lo que algunos autores (Buttel, 1993) denominaron *greening process*, indicando con ese término la introducción de restricciones ambientales y de criterios orientados hacia modelos de agricultura sostenible, es decir, más respetuosa con el medio ambiente. Algunos de esos países serían pioneros en la adopción de las primeras medidas de política agroambiental cuyos efectos se harían notar más tarde a nivel europeo. Así, en 1985, se aprueba ya en el Reino Unido un programa dirigido a la conservación de algunas zonas sensibles desde un punto de vista medioambiental (zonas ESA) (*Environmental Sensitive Areas*), iniciativa que sería presentada al año siguiente a la Comisión Europea y que daría como resultado su inclusión como art. 19 en el Reglamento CEE 797/85, constituyendo un hito importante en la dimensión territorial de una PAC hasta entonces centrada casi exclusivamente en la regulación de los mercados. La inclusión del mencionado artículo fue acompañada de un amplio debate en el seno de la UE en torno a

las medidas más apropiadas para frenar los efectos negativos de la agricultura intensiva sobre el medio ambiente. Ese debate giraba en torno a dos posiciones: de un lado, la posición británica, cuya propuesta ya mencionada sobre zonas sensibles (ESA) se orientaba, sobre todo, a proteger ciertos espacios naturales por su contribución a la biodiversidad, y de otro, la posición de los países mediterráneos, cuyos gobiernos apostaban por encontrar un equilibrio entre el desarrollo de los modelos intensivos de agricultura –necesarios todavía en muchas zonas para reducir su déficit de modernización respecto a los países centroeuropeos– y el desarrollo sostenible de los territorios rurales –enfaticando más la dimensión económica y social de la sostenibilidad, que la dimensión ambiental– (Buller, 1996; Whitby, 1997; Alphantery, 2001; Garrido-Fernández, 2000).

A partir del citado Reg. 797/85 y su posterior desarrollo en los años 90, se irían poniendo las bases de la política agroambiental europea, impulsada por la influencia de una opinión pública cada vez más impregnada de los nuevos valores postmaterialistas –centrados en temas relacionados con la calidad de vida y la protección del medio ambiente– y más convencida de su derecho a participar en los debates sobre la agricultura y los espacios rurales, cuestionando el monopolio ejercido hasta entonces por los grupos de intereses agrarios (Garrido-Fernández, 2006).

En ese nuevo escenario comienza a plantearse, tanto a nivel europeo como en algunos países de la UE, la necesidad de construir un nuevo sistema de relaciones entre la agricultura y la sociedad sobre bases y compromisos diferentes a los que habían guiado el proceso modernizador de los años 60. Se abrió así paso la idea de que las ayudas a los agricultores deberían estar condicionadas por el compromiso de reorientar la lógica productivista dominante en sus explotaciones e impulsar un modelo más sostenible desde el punto de vista ambiental (menos intensivo y más racional en la utilización de los recursos naturales) proponiéndose para su implementación la fórmula contractual ya probada con éxito en el Reino Unido durante la aplicación del citado art. 19 sobre zonas sensibles (ESA).

La reforma McSharry de la PAC de 1992 incorpora este tipo de compromisos en lo que serían las primeras medidas del programa agroambiental, utilizando la fórmula del *contrato* para su puesta en marcha. Eran medidas que permitían la concesión de ayudas a los agricultores a cambio de una serie de compromisos tales como contribuir a la conservación de zonas de especial importancia para la biodiversidad, la protección de razas ganaderas en peligro de extinción, la promoción de la agricultura ecológica o la preservación del paisaje. Las sucesivas reformas de la PAC irían en la línea de avanzar en esos nuevos compromisos,

ampliando su contenido y extendiendo su alcance a más zonas y a mayor número de agricultores.

Tras el Consejo Europeo de Berlín de 1999 (donde se aprueba la Agenda 2000), se consagra el principio de la multifuncionalidad como eje orientador de la PAC y se institucionalizan dos *pilares* de la política agraria europea: un *primer pilar* para regular los mercados a través de las OCM e impulsar la producción agraria con fines claramente competitivos; y un *segundo pilar* (denominado confusamente de desarrollo rural<sup>3</sup>) para promover mejoras en el uso de los factores de producción en las explotaciones, favorecer la instalación de jóvenes, facilitar el relevo generacional e impulsar el desarrollo de un modelo agrícola y ganadero más sostenible mediante la extensificación productiva y el uso controlado de los insumos agrícolas, incorporando la figura del “contrato”.

Aunque la fórmula contractual estaba inicialmente circunscrita a las medidas agroambientales, su potencial innovador acabaría impregnando el debate sobre el segundo pilar de la PAC incorporando en muchas de ellas la perspectiva territorial. Algunos países, como Francia, aprovecharon esta fórmula para poner en marcha una visión amplia e integral de las relaciones entre agricultura, territorio y multifuncionalidad (dando lugar a los llamados “contratos territoriales de explotación”), mientras que otros, como España, se limitaron a continuar aplicando la vía contractual sólo en los ámbitos más restringidos del programa agroambiental (Paniagua, 2001, Garrido-Fernández, 2000; Ramos *et al.*, 2001; Cantó, 2004).

El objetivo de este artículo es analizar la experiencia de los “contratos territoriales de explotación” (en adelante CTE) en Francia, estudiando el contexto político y social en el que surgen y destacando su potencialidad como vía para hacer realidad una nueva forma de entender las relaciones entre los agricultores y la sociedad –un nuevo *pacto social*, por utilizar una expresión tan querida por los analistas y políticos franceses–. Para ello partimos de la tesis de que los CTE eran un instrumento político que ofrecía la posibilidad de integrar la dimensión territorial en la agricultura y de recuperar la dimensión agraria (renovada y multifuncional) en las estrategias de desarrollo rural. Sin embargo, su aplicación estuvo rodeada de un ambiente político-sindical tan agitado y convulso, que acabó contaminando el debate sobre los CTE, a los que se les juzgó más por ser un producto de la política socialista de Lionel Jospin, que por su capacidad para introducir cambios en la política agraria

---

<sup>3</sup> En realidad, el segundo pilar se basaba en una reactivación de la tradicional política de estructuras agrarias, con la novedad de incluir el programa agroambiental que antes estaba regulado por un reglamento específico.

francesa. La tensión política fue tan elevada, que los CTE no pudieron resistir el cambio producido en 2002 en Francia con la victoria de Chirac en las elecciones presidenciales y la posterior formación de un gobierno conservador, siendo reformados y convertidos en los CAD (contratos de agricultura *durable*-sostenible), de características muy similares, hasta su plena desaparición.

Aunque de corto recorrido (apenas tres años de vigencia), la importancia de los CTE trasciende el ámbito de la agricultura francesa, por cuanto que, en el actual escenario de aplicación del último reglamento de desarrollo rural (Reg. 1.698/2005) financiado por el nuevo fondo europeo FEADER, estas fórmulas contractuales están siendo utilizadas hoy como referencia en algunos países de la UE (como Reino Unido, Suecia, Países Bajos y España), habiéndose incluido en sus correspondientes PNDR (Planes Nacionales de Desarrollo Rural) para el periodo 2007–2013. Concretamente, en el PNDR español se incluyen los “contratos territoriales de explotación” como opción facultativa para aplicar los Ejes 1 y 2 del Reglamento por parte de los gobiernos regionales. Asimismo, y continuando con el caso español, la huella de los CTE puede verse también en el actual proyecto de Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, donde se establece la figura de los “contratos territoriales de zonas rurales”. Todo ello justifica el interés de abordar el estudio de los CTE, aunque sólo sea con el propósito de mostrar cómo se implementó una modalidad de contrato cuyo objetivo era innovar en el ámbito de la política agraria, superando la visión sectorial e introduciendo una perspectiva más amplia e integral en la que se valoraban las implicaciones de la actividad agrícola y ganadera en el territorio circundante.

## 2. Contexto, naturaleza y objetivos de los CTE

Los CTE eran un instrumento de política agraria creado por la Ley de Orientación Agraria (LOA) francesa de 9 de julio de 1999. El objetivo de los CTE se enmarcaba en los objetivos más generales de esa Ley, a saber: incentivar a los agricultores para adaptar la gestión de sus explotaciones a las exigencias de un nuevo escenario marcado por el principio de la multifuncionalidad. En este sentido puede decirse que, como en tantas otras ocasiones, el gobierno francés (sea cual fuere su color político) se anticipaba a las decisiones europeas, concretamente a la Agenda 2000 aprobada ese mismo año en el Consejo Europeo de Berlín, donde, como se ha señalado, se consagraba la multifuncionalidad de la agricultura como principio rector del *segundo pilar* de la política agraria europea. Los CTE nacen, por tanto, en paralelo a la Agenda 2000 y en concomitancia con el

primer Reglamento de desarrollo rural (Reg. 1.257/1999) surgido del escenario presupuestario 2000–2006.

Con los CTE, el agricultor signatario del contrato se comprometía a cumplir una serie de compromisos relacionados no sólo con la *dimensión productiva* de su explotación (tipos de cultivos, utilización de insumos, tratamientos fitosanitarios, formas de gestión,...), sino también con su *dimensión ecológica* (preservación de los recursos naturales del territorio circundante; bienestar y salubridad de los animales; aprovechamiento de los recursos hídricos...) y *cultural* (valorización del patrimonio cultural, conservación de los recursos arquitectónicos ligados a la explotación,...), así como con su *dimensión socioeconómica* (creación y/o mantenimiento de empleo, mejora de las condiciones laborales,...). Los CTE eran concebidos como un instrumento de desarrollo a través del cual se le daba oportunidad al agricultor para que integrara su explotación agraria (y el patrimonio cultural y natural ligado a ella) en una estrategia territorial de desarrollo rural y agrario. Con los CTE, el gobierno de Jospin transformaba el clásico *debate técnico* sobre la modernización de la agricultura en un *debate social*, convirtiendo los temas agrarios en asuntos de interés general y dando voz a grupos de intereses no relacionados directamente con la agricultura.

El giro que le dio el gobierno socialista francés al debate sobre la agricultura se explicaba por varias razones. En primer lugar, por el debate, muy presente entonces en Francia, sobre la legitimidad social de las ayudas agrícolas y sus efectos sobre la distribución de las rentas y la dinamización de los territorios rurales. Desde los años 60, la política agraria francesa se había transformado en una política fuertemente elitista, guiada por criterios productivistas y basada en una concentración de las ayudas y los medios de producción en un cada vez más reducido grupo de agricultores. Ese modelo selectivo de modernización agrícola, apoyado durante más de treinta años desde los poderes públicos, como ruta a seguir por los agricultores, había conducido a una fuerte reducción de la población agraria en los campos franceses, además de provocar efectos nocivos en la salud de los consumidores y de contaminar el medio ambiente. Junto a eso, y quizá como uno de los principales argumentos esgrimidos por sus detractores, ese modelo intensivo y especializado de agricultura era muy costoso económicamente, perdiendo sentido y justificación en un escenario de excedentes y apertura de los mercados mundiales. En definitiva, a principios de los años 90 había sobre la mesa del debate social y político en Francia un conjunto de buenas razones para cuestionar el modelo de agricultura que había dominado el panorama francés y europeo de las tres últimas décadas, pero sin tener otro modelo alternativo que lo reemplazase (Remy, 2004).

En segundo lugar, había otro tema que estaba presente en el debate social sobre la agricultura y que venía de lejos, justo casi desde comienzos de los años 70, atravesando los círculos del poderoso sindicalismo agrario francés. Nos referimos al tema de la pluriactividad y sus efectos, positivos o negativos según se mire (radicando ahí precisamente la base de la controversia), en el desarrollo de la agricultura y el mundo rural. En torno a ese tema se venían planteando dos posiciones de claro contenido político e ideológico. Por un lado, una posición calificada de “profesional”, defendida por la plana mayor del sindicalismo mayoritario –representado por la FNSEA (*Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles*) y el CNJA (*Centre National des Jeunes Agriculteurs*)– y corroborada entonces a nivel europeo por el COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), según la cual la pluriactividad tenía efectos perniciosos para el desarrollo agrícola y, por ello, debía ser combatida con programas que facilitaran la instalación a tiempo completo de jóvenes agricultores en explotaciones modernas y viables. Por otro lado, se encontraba una posición calificada de “campesina” (*paysanne*), defendida por sindicatos como la CNP (*Confédération Nationale Paysanne*) y el MODEF (*Mouvement pour la Défense de l’Exploitation Familiale*), que venían apostando por el reconocimiento de la pluriactividad como vía para impedir el abandono de muchos pequeños agricultores al darles la oportunidad de seguir en su explotación mediante la diversificación de sus rentas, contribuyendo con ello a fijar población en el medio rural. Al apoyo de la pluriactividad se le añadía el argumento de que los llamados despectivamente “agricultores pluriactivos” eran los que menos ayudas públicas recibían y los que lograban mantener la viabilidad de sus explotaciones gracias a la renta obtenida con actividades realizadas fuera de la agricultura contribuyendo al desarrollo de determinadas zonas rurales (Bazin y Roux, 1995).

En tercer lugar, la aprobación en 1992 de la mencionada reforma McSharry de la PAC será otro elemento que animará el debate social sobre la agricultura, al introducir cambios fundamentales en la distribución de las ayudas agrícolas y abrir nuevas líneas programáticas para innovar en materia de política agraria. Nos referimos por supuesto a la eliminación del sistema de precios de garantía y a su sustitución por un sistema de pagos por hectárea o cabeza de ganado, pero, sobre todo, nos referimos a las llamadas “medidas de acompañamiento” –calificadas así por acompañar a las nuevas medidas de regulación de mercados dirigidas a la reducción de excedentes–, entre las que destacaba el programa de reforestación de tierras agrícolas, la retirada de tierras (*set-aside*), el cese anticipado de la actividad (jubilación anticipada) y el programa agroambiental. Este cambio suponía un giro copernicano en la filosofía de la PAC, puesto que hasta ese momento al agricultor se le había venido remunerando por producir, y cuanto

más mejor. Además, abría el debate en torno a qué tipo de agricultor debía ser el destinatario de las ayudas públicas, lo que equivalía a discutir sobre quién era merecedor de quedarse en la profesión agrícola y, en definitiva, sobre qué modelo de agricultura debería basarse el futuro de la UE (Velasco, 2002; Grupo de Brugge–Brujas, 1997).

En cuarto lugar, la Declaración de Cork (1996) marcará las líneas del debate europeo sobre el mundo rural, ya que, en esa conferencia, celebrada en la ciudad irlandesa del mismo nombre y propiciada por la Comisión Europea (concretamente, por el entonces comisario de Agricultura, el austriaco Franz Fischler), se reconoció la diversidad de los espacios rurales y se planteó la necesidad de favorecer la diversificación de actividades en ellos con objeto de frenar el creciente despoblamiento de los territorios europeos (Delgado, 2004 y 2005). Además, en el marco de la citada conferencia, surgieron las primeras ideas para definir una política específica de desarrollo rural en la que, junto al apoyo a la iniciativa Leader, se contemplara la agricultura como un sector capaz de integrar múltiples funciones. Asimismo, de dicha conferencia se refuerza el discurso de lo “rural” como “fuente de calidad de vida para la sociedad urbana”, potenciándose una imagen de la “ruralidad” en la que destacan no sólo los actores (los agricultores y sus rentas), sino también las figuras (paisaje), el patrimonio natural (medio ambiente) y cultural (territorio, folclore,...) y las prácticas (actividades agrarias y no agrarias). El agricultor y su trabajo siguen estando presentes en ese discurso, pero ya no exclusivamente en su función de producir alimentos, sino con la misión de contribuir a mantener vivos y en buen estado de conservación los espacios naturales y los territorios.

En quinto lugar, la ya citada Agenda 2000 abrirá un nuevo escenario para la agricultura europea y francesa al reformar los fondos estructurales y orientar la PAC hacia una paulatina reducción de las ayudas del *primer pilar* (en respuesta a las exigencias de la OMC), preparándola para afrontar la ampliación de la UE a nuevos Estados. La importancia de la Agenda 2000 radica en el hecho de que la Ley de Orientación Agraria se anticipa a ese nuevo escenario creando un instrumento político (los CTE) cuya financiación se preveía afrontar en el marco propiciado por la mencionada Agenda.

Puede decirse, en definitiva, que la creación de los CTE se enmarcaba en los debates más generales sobre la agricultura y la política agraria que se estaban desarrollando a nivel europeo, representando un avance en la definición de un nuevo modelo de desarrollo agrario basado en el principio de la multifuncionalidad, un modelo en el que la agricultura recupera tanto su dimensión territorial (relegada a un segundo plano durante la etapa de productivismo a ultranza), como social

(incorporando entre sus fines el mantenimiento y creación del empleo) y medioambiental (incluyendo entre sus prioridades la conservación del medio ambiente) (Gómez-Limón y Barreiro, 2007). Los CTE se crean, pues, para dar cuerpo a un enfoque de intervención pública en la agricultura francesa proponiendo una gestión contractual de la actividad agraria. En este sentido cabe presentarlos como un instrumento dirigido a mentalizar a los agricultores sobre la necesidad de que las ayudas públicas a la agricultura no estén sólo orientadas a la producción, sino que sean fruto de una contrapartida por la prestación de otros servicios de interés general. La importancia del nuevo enfoque consistía en lanzar el mensaje a los agricultores de que había que producir de otra manera y de que era necesario afrontar un cambio en el modelo de producción agrícola, poniendo en marcha nuevos instrumentos políticos que fomenten estrategias de desarrollo sostenible.

A diferencia de otros gobiernos de la UE, que no crearon tales herramientas para acompañar la política de desarrollo rural, sino que se limitaron a cumplir los mínimos requisitos impuestos por la política agroambiental, el gobierno francés fue pionero en la implementación de una nueva política orientada a alcanzar un modelo de agricultura multifuncional y sostenible. Eso explica el interés suscitado por la experiencia de los CTE franceses en otros países de la UE, a la hora de impulsar el debate sobre la necesidad de introducir fórmulas contractuales similares en el momento de implementar, como se ha señalado, el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER).

### 3. Estructura y contenido de los CTE

Mediante los CTE se incentivaba a los agricultores para que desarrollaran un proyecto *global* en sus explotaciones, introduciendo cambios en el modo de gestionarlas y definiendo sus estrategias productivas dentro de una visión integral de las relaciones entre agricultura y territorio y de acuerdo con las prioridades establecidas en la nueva Ley de Orientación Agraria. El carácter *global* del proyecto significaba que la explotación agraria debía ser considerada como un todo, tanto desde el punto de vista social (las distintas personas que la componen, sean su titular, las ayudas familiares o la mano de obra asalariada), como estructural (capital físico, maquinaria y factores de producción), lo que venía a suponer un cambio importante respecto a la vieja política estructural orientada casi exclusivamente a financiar acciones de mejora guiadas por una lógica económica de productividad.

Desde el punto de vista de la estructura y contenido de los CTE, se partía de un diagnóstico inicial de la explotación, se marcaban unos objetivos y se preveía, tras

los cinco años de duración del contrato, un punto de llegada respecto a factores tales como los siguientes: el nivel de renta a alcanzar, la contratación de mano de obra asalariada, el autoempleo del trabajo familiar, la instalación de jóvenes agricultores, las prácticas agrícolas y ganaderas, la utilización de insumos, el uso y explotación de los recursos naturales, la interacción de la actividad agraria con el entorno, la conservación y rehabilitación del patrimonio natural y cultural,... Para todo ello, el agricultor recibía el asesoramiento de los técnicos de la Cámara Agraria de su provincia, además del que podría solicitar de sus organizaciones profesionales o cooperativas.

Las transformaciones a realizar en la explotación se recogían en dos capítulos: uno, socioeconómico, y otro medioambiental. En el capítulo *socioeconómico* se describían las acciones comprometidas en el ámbito de los factores relacionados con la renta o el empleo, se cuantificaban las inversiones necesarias y se definían los objetivos a alcanzar en términos de rentabilidad económica. En ese capítulo se incluían acciones tales como las siguientes: mejora de las estructuras ganaderas (por ejemplo, rehabilitar los establos y las naves de almacenamiento); transformación de los sistemas productivos (por ejemplo, pasar de los sistemas de agricultura convencional a la producción ecológica o integrada); mejora de la calidad de las producciones (integrándolas, por ejemplo, en una denominación de origen o en una certificación de calidad); creación de empleo (ya sea contratando mano de obra asalariada o regularizando la situación laboral del cónyuge y del trabajo familiar ligado a la explotación); desarrollo de nuevas actividades (turismo rural, venta directa de los productos, artesanado,...). El máximo de ayudas fijado para financiar el capítulo socio-estructural era de 100.000 FF (unos 15.000 euros) por explotación, cifra equivalente como media al 40% de las inversiones totales previstas en el contrato.

En el segundo capítulo, denominado *medioambiental*, se exponían las acciones comprometidas con el objetivo de promover una interacción más respetuosa entre la actividad agraria, el medio ambiente y el entorno natural de la explotación. Entre tales cambios cabe señalar los siguientes: nuevas prácticas agrícolas y ganaderas (en la línea de extensificar las producciones y mejorar el bienestar y salubridad de los animales); utilización más racional de los insumos (fertilizantes, pesticidas y herbicidas, para mitigar los efectos contaminantes) y factores de producción (suelo y agua); limpieza de acequias y puntos de agua para evitar inundaciones; cuidado de los caminos rurales y del espacio forestal; mejora y revalorización del patrimonio natural y cultural de la explotación (rehabilitación de las casas rurales o de otras edificaciones de valor histórico o arquitectónico, reconstrucción de las vallas o muros de piedra, ...). En este segundo capítulo se cuantificaban las in-

versiones a realizar y se evaluaban los posibles sobrecostes que tales actuaciones podrían suponerle al agricultor para compensarlo económicamente –en función de lo que dejara de ganar en términos de rentabilidad económica con esos cambios–. Las ayudas ligadas al capítulo medioambiental se determinaban por hectárea de superficie, tal como se venía haciendo en las medidas del programa agroambiental, y su cuantía era decreciente con la superficie declarada. Aunque formalmente no había un tope de ayudas para este capítulo, en la práctica se fijaba en un máximo de 100.000 euros por CTE. Los objetivos marcados y las inversiones previstas debían lograrse de manera conjunta, sin posibilidad alguna de que se cumpliera sólo el capítulo socioeconómico, pero no el medioambiental, o viceversa. Desde el principio, los temas relacionados con la financiación de los dos capítulos y con la posibilidad de trasladar fondos de uno a otro, dieron lugar a enconados debates entre las diferentes organizaciones agrarias, tal como veremos más adelante, mostrándose ahí las diferentes concepciones sobre el modo de gestionar la agricultura y el mundo rural.

La instrucción de los informes relativos al seguimiento y supervisión de los CTE correspondía a las *Directions Départementales de l'Agriculture* (DDA) (equivalentes a nuestras delegaciones provinciales de agricultura). Para que el contrato fuera válido, el agricultor se comprometía a cumplir un *cahier des charges*, que debía ser aprobado por la *Commission Départementale d'Orientation Agricole* (CDOA), comisión creada expresamente por la Ley de Orientación Agraria y formada a nivel provincial por organizaciones profesionales y cooperativas, asociaciones ecologistas, forestales y de cazadores, además de por representantes de la administración (agricultura, industria, sanidad, medio ambiente, trabajo y asuntos sociales, consumo,...). Es importante subrayar tres aspectos de dicha Comisión: en primer lugar, la pluralidad de su composición, que significaba una forma de abrir el debate sobre la agricultura a nuevos grupos sociales; en segundo lugar, la designación del territorio como espacio de negociación política sobre los temas agrarios, que implicaba un cambio significativo respecto al modo tradicional de hacer política agraria en Francia (ahora más territorial y multifuncional, y menos sectorial que antes), y en tercer lugar, la presencia en la citada Comisión de responsables de diversos departamentos de la administración pública (rompiendo el tradicional monopolio del ministerio de agricultura).

#### 4. Los CTE en el marco de la política de desarrollo rural

Como ha sido habitual en otras ocasiones, los gobiernos franceses no se han limitado a esperar instrucciones de Bruselas, ni a aplicar de forma automática los reglamentos de la UE, sino que han sabido aprovechar el margen de maniobra que se les deja para imprimir su propia impronta a la política agraria y rural. Cada periodo de reforma de la PAC ha ido, por lo general, acompañado en Francia de una ley de orientación agraria, donde el legislador ha marcado las posibilidades de avanzar en los cambios necesarios para la agricultura francesa sin tener queacompararse al ritmo de la normativa europea (Servolin, 1989; Hervieu, 1996).

En el caso de la mencionada Agenda 2000 y la reforma emprendida en el ámbito del *segundo pilar* de la PAC, el gobierno francés se anticipa, introduciendo, como se ha señalado más arriba, la fórmula innovadora de los CTE. Una vez aprobado el Reg. 1.257/1999 de Desarrollo Rural (surgido precisamente del escenario presupuestario 2000–2006) integra los CTE en el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) francés para cofinanciarlos con fondos procedentes de ese reglamento, así como con recursos derivados de aplicar en Francia la modulación de las ayudas del *primer pilar* de la PAC, y con recursos de las políticas de desarrollo regional.

En el PNDR francés se fijaban seis ejes prioritarios, siendo uno de ellos el correspondiente a las acciones cuya aplicación se preveía realizar mediante CTE. Casi la mitad (un 42%) del presupuesto del PNDR 2000–2006 se destinaba a financiar las acciones previstas en los CTE, y el resto (un 58%) iba destinado a los otros cinco ejes, distribuyéndose del siguiente modo: reducción de los desequilibrios territoriales (41,0%), promoción de la calidad de las producciones agrarias y aumento del valor añadido de las explotaciones (13,0%), puesta en valor de los recursos forestales (1,8%), protección y valorización del patrimonio ecológico (1,8%) y organización de programas de formación dirigidos a los agricultores (0,6%). En lo que se refiere a acciones concretas, el PNDR seleccionaba 16 medidas de las 22 incluidas en Reg. 1.257/99 de desarrollo rural, y establecía que diez de ellas se aplicarían a través de CTE, bien en el capítulo socioeconómico o en el de medio ambiente (Cuadro nº 1).

Vemos así, que las inversiones en las explotaciones (planes de mejora), el programa de jubilación anticipada, las medidas del programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas (y otras medidas forestales), la mejora de la comercialización, la valorización del patrimonio (natural y cultural), la diversificación de las producciones, la gestión de la calidad del agua y las acciones de protección del medio ambiente, eran implementadas a través de la fórmula contractual que representaban

los CTE. Mediante los CTE se recuperaba la dimensión territorial de la agricultura, lo que constituía un cambio importante en la aplicación de la política de estructuras en Francia, una política centrada hasta entonces casi exclusivamente en una visión productivista de la actividad agraria.

Cuadro I. Acciones incluidas en el PNDR francés (2000–2006)

<p><b>Inversiones en las explotaciones agrarias (a)</b>  Nuevas instalaciones de jóvenes agricultores (b)  Programas de formación (c)  <b>Jubilación anticipada (d)</b>  Ayudas a zonas desfavorecidas y de montaña (e)  <b>Medidas agroambientales (f)</b>  Transformación de los productos agrarios (g)  <b>Programa de reforestación de tierras agrícolas (h)</b>  <b>Otras medidas forestales (i)</b>  Mejora de los accesos y caminos agrícolas (j)  Ordenación y concentración parcelaria (k)  <b>Mejora de la comercialización agraria (m)</b>  <b>Valorización del patrimonio natural y cultural (o)</b>  <b>Diversificación de las producciones (p)</b>  <b>Gestión de la calidad del agua (q)</b>  <b>Protección del medio ambiente (t)</b></p>
<p><i>Nota:</i> Las letras se corresponden con las 22 medidas del Reg. 1257/1999 (en negrita, las acciones canalizadas a través de los CTE). Las medidas <b>l, n, r, s, u, v</b> del Reglamento europeo no están incluidas en el PNDR francés por no haber sido consideradas prioritarias por el gobierno.</p>

Elaboración propia.

La idea de articular el *segundo pilar* de la PAC con el territorio no era nueva, pues ya en los años 80 se había incorporado el objetivo de la cohesión territorial en la política europea (a través de los fondos estructurales), incluyendo, por ejemplo, dentro de la política socioestructural las indemnizaciones compensatorias para los agricultores con explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas o de montaña. La novedad que añadían los CTE era extender la dimensión territorial de la agricultura a todas las áreas y espacios rurales y no sólo a las zonas desfavorecidas. Con los CTE se incorpora la idea de que la agricultura es una actividad que tiene

implicaciones territoriales independientemente de cual sea la estrategia productiva del agricultor y que esas implicaciones lo mismo se reflejan en los recursos naturales (suelo y agua), que en el paisaje, el patrimonio cultural, la biodiversidad o incluso el despoblamiento o la calidad de vida en el medio rural.

Estaba presente, por tanto, en los CTE una concepción amplia de las relaciones entre agricultura y territorio, lo que suponía un avance importante respecto a la visión más restrictiva de los años 80, abriendo un interesante debate sobre las limitaciones de las políticas agrarias y rurales que se estaban aplicando entonces en la UE. De acuerdo con ese punto de vista, estas políticas serían insuficientes para garantizar la calidad de vida en el medio rural y asegurar una articulación armoniosa y sostenible entre la actividad agraria y el entorno circundante, ya que se plantean desde una visión demasiado sectorial y restrictiva de la agricultura y el territorio. De ahí la necesidad de integrarlas en el marco de políticas de ordenación territorial gestionadas por agencias interministeriales y no por los departamentos agrarios (Velasco, 2002). Ese debate está presente hoy en muchos países de la UE, y, en el caso de Francia, está en la base del nuevo PNDR para el periodo 2007–2013, donde se plantea la necesidad de unir todos los fondos estructurales para financiar acciones de desarrollo integradas en el marco de una política amplia de ordenación del territorio.

## **5. Implicaciones sociales y políticas de los CTE**

La aplicación de los CTE conllevó una serie de efectos sociales y políticos, que trascendían el ámbito de la agricultura francesa. Entre esos efectos destacan los siguientes: haber impulsado mecanismos de participación social no corporativista; haber significado una ruptura con el modelo unidimensional de agricultor profesional dándole un nuevo sentido a la pluriactividad, y haber dinamizado los servicios técnicos de las organizaciones profesionales y de la administración pública a nivel local adecuándolos a las nuevas demandas de los agricultores y a las orientaciones multifuncionales de la agricultura.

### *5.1. Participación social no corporativista*

Con los CTE, el debate sobre la agricultura se abrió a nuevos actores (silvicultores, ambientalistas, redes de desarrollo rural, cazadores, ...), rompiendo, por un lado, el monopolio exclusivo de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito

de la interlocución con los poderes públicos, y, por otro, reduciendo el protagonismo del Ministerio de Agricultura en la regulación del sector al incorporar en estos asuntos a otros departamentos ministeriales, como los de medio ambiente u ordenación del territorio. En este sentido puede decirse que los CTE impulsaron mecanismos de participación no corporativa favoreciendo la emergencia de una pluralidad de lógicas de actuación y la presencia de actores institucionales internos y externos al ámbito de la agricultura. Esta pluralidad se manifestaba en el seno de las ya citadas Comisiones Departamentales (provinciales) de Orientación Agraria (CDOA), que eran precisamente las encargadas de definir las estrategias de desarrollo para cada territorio, priorizando las acciones dentro de las posibilidades ofrecidas por el PNDR. Es decir, eran los representantes de la sociedad civil (y no sólo las organizaciones profesionales agrarias, como ocurría antes) los que, en el seno de las CDOA, definían las estrategias de desarrollo agrícola y rural más adecuadas para sus correspondientes territorios, marcándoles a los agricultores las acciones prioritarias a seguir en los CTE.

La naturaleza abierta y plural del procedimiento de los CTE es lo que explica que se hable de ellos como la concreción de un nuevo *pacto social* entre la agricultura y la sociedad, distinto de los acuerdos corporativos que antaño se hacían dentro y para el propio sector agrario. Según Jacques Remy (2001) las sesiones de debate en las CDOA eran buena prueba de la existencia de una dinámica de negociación colectiva para definir nuevas funciones y nuevos perfiles profesionales de los agricultores franceses, participando en ella grupos sociales que partían de diferentes concepciones ideológicas y de posiciones diversas sobre cómo debía articularse la relación entre agricultura, territorio y mundo rural.

## 5.2. Ruptura con el perfil unidimensional del agricultor profesional

Los CTE significaron una ruptura con las leyes de orientación agraria de los años sesenta, leyes que, como se ha señalado, definían un modelo ideal de agricultor que se basaba en una concepción exclusivamente profesional de su actividad y enfatizaba su dimensión productiva (Coulomb y Nallet, 1980). A diferencia de las anteriores, la Ley de Orientación Agraria de 1999 reconocía que los agricultores, además de producir alimentos, desarrollan otras actividades (venta de productos en la explotación, conservación de recursos forestales, ocio y recreación, preservación del paisaje, artesanía,...) que contribuyen a mantener vivos y dinámicos los espacios rurales. En consonancia con ello, se establecía que los agricultores debían aprender nuevas formas de gestionar sus explotaciones, puesto que el objetivo de su actividad no consiste sólo en lograr el máximo de productividad agraria. Concebida

ahora como una profesión multifuncional, el agricultor habría de actuar como un actor polivalente capaz de adaptarse a la variedad de funciones que la sociedad demanda a la agricultura. Las nuevas ocupaciones de los agricultores requerirían de nuevas competencias y de una voluntad firme de abrirse al exterior para aprovechar el contexto de oportunidades que se les presenta (Remy, 2004).

Los CTE fueron, en definitiva, el instrumento instaurado por la Ley de Orientación de 1999 para permitir a los agricultores adaptarse a ese nuevo escenario multifuncional de la agricultura y responder a las demandas de la sociedad. El objetivo de los CTE era incentivar un modelo de agricultura de servicios que diversificara las rentas de los agricultores, fuera compatible con las exigencias del desarrollo sostenible, atendiera las demandas de los consumidores y, en definitiva, justificara la concesión de ayudas públicas. Es en este sentido en el que cabe afirmar su carácter innovador y el potencial de cambio que conllevaban.

### *5.3. Dinamización de los servicios técnicos a nivel local*

La puesta en marcha de los CTE llevaba asociado un programa específico de formación dirigido a técnicos y asesores de las Cámaras Agrarias y de las organizaciones profesionales, además de otro programa de formación e información destinado a los agricultores. En este sentido puede decirse que los CTE significaron una especie de revulsivo dentro del sector agrario por cuanto que muchos técnicos de los organismos profesionales y de la propia administración agraria encontraron de nuevo la oportunidad de volver al campo y promover sobre el terreno un nuevo modelo de desarrollo agrícola y rural, recuperando así su vieja función de asesoramiento, dinamización y extensión. Al hilo de los CTE se renovaron los antiguos servicios de extensión agraria (ligados en unos casos a las Cámaras Agrarias y en otros a las organizaciones profesionales o cooperativas) cuyas funciones habían quedado reducidas a meras labores de gestión administrativa de las ayudas de la PAC. Ahora, desprendidos de su ribete agrarista, y en un proceso que puede calificarse de refundación, impulsado en la etapa de los CTE, estos servicios de extensión cumplen una tarea de formación e información a los agricultores para adaptarlos al nuevo escenario de la multifuncionalidad y el desarrollo sostenible.

Estas tareas se desarrollaban, y continúan desarrollándose, sobre todo a nivel local, ya que con los CTE no se pretendía favorecer un determinado sistema de producción especializada, sino aprovechar toda la diversidad agrícola y ganadera existente en el territorio. La diversidad se convierte en un valor que debía ser aprovechado a través de los compromisos adquiridos por el agricultor en el correspondiente CTE.

Como hemos señalado, cada CTE estaba asociado a un proyecto de explotación definido por el agricultor con la ayuda de técnicos de la Cámara Agraria (o de las organizaciones profesionales), pero integrado en una serie de prioridades socioeconómicas o medioambientales establecidas previamente en la CDOA para el conjunto del territorio (una comarca, una *petite region* o una provincia)<sup>4</sup>. De este modo, los CTE pueden verse como instrumentos de agregación de intereses a nivel local, ya que es en ese nivel donde se definían las estrategias para impulsar un nuevo modelo de agricultura y valorar sus implicaciones sociales y territoriales. No era una estrategia definida desde arriba, a nivel estatal o regional, sino en niveles más cercanos al territorio y como resultado del consenso entre los actores sociales e institucionales allí existentes.

## 6. Resultados de los CTE

Aunque hasta final de 2007 no se podrá conocer el verdadero impacto de los CTE –ya que ese año finalizará el primer periodo quinquenal de todos los contratos firmados–, un primer balance realizado por el ministerio francés de Agricultura a finales de mayo de 2003 mostraba algunos datos interesantes<sup>5</sup>. Se habían firmado 46.810 contratos individuales (afectando a una superficie de 4,6 millones de hectáreas), lo que significaba que algo más del 13% de los agricultores franceses a tiempo completo se habían comprometido con esta vía contractual, recibiendo una media de 42.000 euros por contrato (con una dotación global de 2.000 millones de euros para el conjunto de los CTE).

La cantidad de contratos suscritos había sido diferente según las regiones (el 8,2% de las explotaciones en Poitou–Charentes y el 8,1% en Basse Normandie frente al 3,5% en la Bretagne, por ejemplo), siendo menor en los departamentos (provincias) del centro y noroeste –con sistemas agrarios más orientados a la producción (sea

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en la región de Bretaña, una de las medidas que formaban parte del plan regional para reducir el problema de contaminación del agua por nitratos era incentivar la disminución de la cantidad utilizada de azote (abono líquido nitrogenado), lo que explica que se incluyera entre las acciones a promover en los CTE. En el suroeste, en la Dordogne, entre las medidas más divulgadas a través de CTE estaba la integración de la producción de pato y sus transformados (*confit de canard*, *foie de canard*, etc.) en denominaciones de origen.

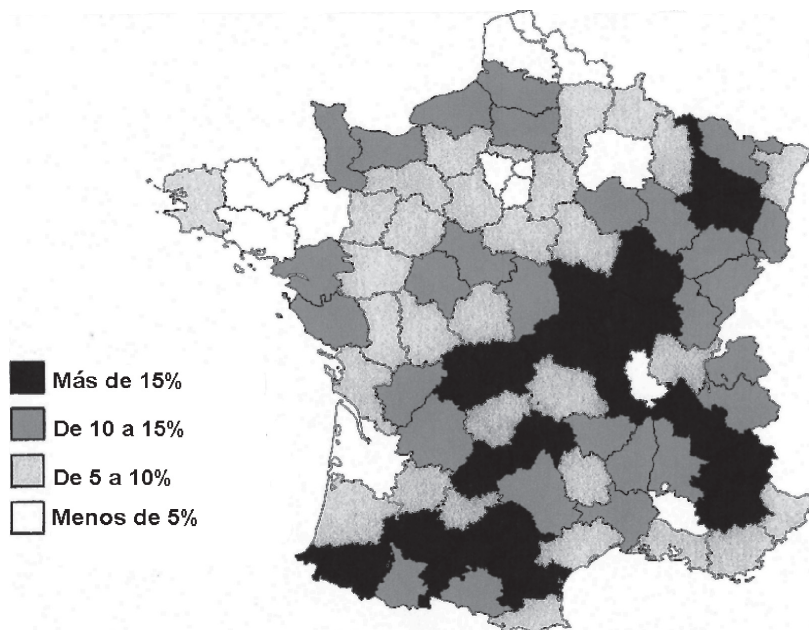
<sup>5</sup> El Ministerio francés de Agricultura y Pesca y el *Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles* (CNASEA) publicaron a finales de 2003 un informe con los primeros resultados.

cerealista o ganadera)–, y mayor en los del sur –formados por zonas desfavorecidas o de montaña (de hecho, el 60,6% de los contratos se firmó en estas áreas)– (ver mapa de la Figura 1). Esto corrobora la idea de que los CTE eran percibidos más como instrumentos de desarrollo rural–territorial que de modernización, lo que explica que apenas fuera utilizado por los grandes cerealistas del *Bassin Parisien*.

Aunque apenas un 13% de los CTE suscritos correspondían a proyectos de agricultura ecológica, en este eje es donde se habían realizado las inversiones más importantes (la media por contrato de agricultura ecológica se elevaba a 45.500 euros, frente a los 42.000 euros de media para el total de contratos). Más de la mitad de los CTE habían sido suscritos por ganaderos, centrándose sus proyectos en la mejora de la gestión extensiva de praderas; en este sector, los CTE fueron una gran oportunidad para que los ganaderos diversificaran sus producciones e integraran la producción de carne en *filières* de calidad permitiéndoles afrontar la crisis de la EEB (vacas locas) que por aquellos años afectaba a la ganadería francesa. Cerca del 20% de los CTE fue suscrito por agricultores de explotaciones herbáceas o de grandes cultivos (COP), siendo el objetivo de estos contratos reducir los insumos en la explotación en línea con el modelo de agricultura sostenible que se estaba impulsando en Francia. Finalmente, cabe señalar que uno de cada 10 CTE llevaba entre las actuaciones comprometidas en el contrato la promoción del turismo rural, y en la mitad se incluían acciones destinadas a la conservación del patrimonio fundiario (en forma de rehabilitación de algún edificio singular de la explotación).

En cuanto a las acciones destinadas al mantenimiento y creación de empleo, cabe señalar que, entre 2000 y 2003, por cada 15 CTE se creó un nuevo empleo en la agricultura, lo que significó la creación de 1.400 empleos agrícolas en ese periodo. La vía de los CTE fue también muy utilizada para la instalación de jóvenes agricultores, de tal modo que uno de cada cuatro jóvenes instalados lo hizo en el marco de un contrato territorial en el periodo analizado. Además de la creación de empleo directo o la instalación de jóvenes, los CTE contribuyeron a elevar la formación de los agricultores (promoviendo la asistencia a cursos de especialización agrícola y ganadera), mejorar las condiciones de trabajo (desde el punto de vista de la higiene y de la seguridad laboral) y regularizar o estabilizar la situación de los asalariados y de las ayudas familiares.

Figura 1. Porcentaje de explotaciones profesionales que han firmado un CTE (por departamentos/provincias)



Fuente: CEMAGREF

Asimismo, los CTE ayudaron a promocionar la creación de empresas de servicios relacionados con la agricultura, bien para la externalización de diversas labores agrícolas (siembra, recolección, tratamientos fitosanitarios, ...), bien para la realización de tareas de sustitución permitiendo al agricultor disfrutar de periodos de vacaciones o ser ayudado en situaciones de baja por enfermedad. Finalmente, los CTE también contribuyeron a mejorar la gestión de las explotaciones, facilitando la compra de ordenadores y material informático o renovando el parque de maquinaria.

El perfil tipo del signatario de un CTE era el de un agricultor joven (en torno a los 40 años), de buen nivel de formación profesional e instalado en una explotación de superficie algo superior a la media nacional y gestionada mediante la figura jurídica de "sociedad" (Leger, Vollet y Urbano, 2004) (de hecho, el 44% de los CTE se suscribieron por agricultores integrados en sociedades). Otro dato interesante

que muestra el potencial innovador de los CTE es el hecho de que uno de cada tres contratos fue firmado por agricultores inscritos en la *Reseau d'Agriculture Durable* (Red de Agricultura Sostenible).

No todo son laureles en esta experiencia innovadora. Así, el papel desempeñado por la Cámaras Agrarias fue objeto de crítica, centrada en el hecho de que, en algunos departamentos (provincias), los técnicos de estos organismos se dirigían prioritariamente, y como era costumbre, a los agricultores más conocidos, reduciendo así la capacidad de los CTE de alcanzar a aquellos grupos tradicionalmente ignorados por los proyectos modernizadores. En la práctica, los principales signatarios de los CTE en dichos departamentos seguían siendo, por tanto, los agricultores más profesionalizados, con explotaciones de dimensiones económicas por encima de la media e integrados en las dinámicas sectoriales y de *filière* (Leger, Vollet y Urbano, 2004: 144). La experiencia de estos departamentos muestra cómo un instrumento orientado a la multifuncionalidad y a integrar la dimensión territorial en las estrategias agrarias, necesita para su éxito la complicidad de redes intermedias (los técnicos de los servicios de extensión, pero también los de las organizaciones profesionales) con voluntad de incorporar a nuevos grupos de agricultores. Si eso no ocurre (como fue el caso de los departamentos mencionados), tales instrumentos acaban desnaturalizándose, perdiendo su potencial de innovación y contribuyendo a consolidar el modelo de agricultura que se pretende cambiar.

Otro tipo de críticas que recibieron los CTE en su corto periodo de aplicación estuvo relacionado con la intención de los legisladores (algo ingenua, según los críticos) de hacer realidad la vocación de estos contratos de ser un instrumento para materializar de forma negociada en la agricultura el principio de la multifuncionalidad implicando no sólo a los agricultores, sino también al conjunto de la sociedad local. En este sentido, la experiencia de lo ocurrido en algunos departamentos (provincias) nos dice que no siempre fue así, sino que las organizaciones profesionales agrarias intentaron, y consiguieron, mantener su bloque mayoritario dentro de las comisiones (CDOA), marginando la presencia de otros grupos (como las organizaciones de consumidores o las ambientalistas) y logrando hacer exclusivamente suyo el instrumento de los CTE. Tras cincuenta de años de predominio de un modelo de desarrollo agrario sectorial, basado en la cogestión corporativa entre la agricultura –representada por el sindicalismo mayoritario, es decir, por la FNSEA y el CNJA– y los poderes públicos –encarnados en los organismos agrarios de la administración francesa–, la apertura del sector agrario al resto de la sociedad ha demostrado ser un proceso lleno de dificultades y recelos, si no cuenta con el apoyo inicial de los actores mayoritarios o con el apoyo de grupos alternativos dotados de suficiente capacidad de movilización como para neutralizar las inevitables resistencias de

aquéllos. La realidad nos dice que la resistencia de los sindicatos mayoritarios FNSEA y el CNJA a los CTE no pudo ser contrarrestada ni por el apoyo de los minoritarios MODEF y CNP (llamada esta última a jugar ese papel, pero muy dividida internamente), ni por el de otros grupos sociales (como los consumidores o los ecologistas) dotados de una estructura organizativa demasiado débil como para atender con eficacia al reto de la participación en los debates sobre los CTE desarrollados a nivel de cada departamento (provincia)<sup>6</sup>.

## 7. De los CTE a los contratos de agricultura sostenible (CAD)

Desde que se aprobó la Ley de Orientación Agraria de 1999, la puesta en marcha de los CTE estuvo acompañada de un fuerte debate político-sindical en el que intervinieron con especial virulencia las organizaciones profesionales. La mayoritaria FNSEA recelaba de los CTE como instrumentos de cambio, aceptándolos sólo como vía para compensar la pérdida de renta que se le ocasionaba a los agricultores por realizar una agricultura más sostenible y, por tanto, menos competitiva. Para el CNJA, más interesado por los temas agroambientales, los CTE debían servir para remunerar a *todos* los agricultores por los servicios que prestan a la sociedad y para incitarlos a practicar una agricultura más respetuosa con el medio ambiente. Por su parte, para la CNP, situada en el flanco izquierdo del panorama sindical agrario francés, los CTE eran valorados por su potencial de cambio y por la función social que debían desempeñar, contribuyendo a una mejor distribución de las ayudas públicas y al mantenimiento del empleo en el medio rural (Moyano y Velasco, 2002). Había, pues, un debate político e ideológico en torno a los CTE, debate que le acompañó en su primera etapa (hasta la derrota de Lionel Jospin en las elecciones presidenciales 2002 y del partido socialista en las legislativas de ese mismo año), y que explica algunos de los cambios acontecidos posteriormente (al acceder el centro derecha al gobierno) y de los que daremos cuenta en este apartado.

A la hora de analizar tales cambios conviene señalar que el disenso de los gobiernos de centro-derecha respecto a los CTE no estaba en la estructura y contenido de

---

<sup>6</sup> En Francia, el tándem formado por la FNSEA y el CNJA ha mantenido la hegemonía desde los años 50 hasta la actualidad (las últimas elecciones a Cámaras Agrarias celebradas en 2007 así lo confirman), seguido de la *Coordination Rurale*. La CNP es el sindicato más significativo de la izquierda (seguido del MODEF), pero con un nivel de representatividad menor que los otros dos (Moyano, 1988, y Halpin, 2005).

estos contratos, sino que tenía una base política. Sólo por el simple hecho de que habían sido una creación del gobierno socialista en connivencia con el sindicato agrario de izquierda CNP y el movimiento ecologista, los CTE fueron puestos en el ojo del huracán por todas las fuerzas alineadas en el centro y la derecha del espectro político y sindical (la promesa electoral de Chirac en las presidenciales de 2002 de suprimir los CTE, se debía sobre todo a la presión de la FNSEA). Además, el hecho de que parte de su financiación procediera de los fondos obtenidos con la modulación de las ayudas agrícolas del primer pilar de la PAC, fue una baza utilizada por sus críticos para calificar a los CTE de instrumentos politizados y demagogos, ya que, en opinión de la FNSEA, eran vías encubiertas de la izquierda para introducir criterios de justicia social.

Prueba de que la oposición contra los CTE no se dirigía a la existencia misma de una vía contractual para aplicar la nueva política agraria, sino al modo como se financiaba (mediante los fondos del *segundo pilar* de la PAC y la modulación), es el hecho de que el nuevo gobierno de centro derecha surgido de las elecciones de 2002 no los suprimiera, sino que simplemente les cambiara el nombre, denominándolos CAD (*Contrats d'Agriculture Durable*) (decreto n° 2003-675 de 22 de julio de 2003), si bien modificando algunos aspectos de su contenido, estructura y financiación. El CAD mantuvo la naturaleza (heredada de los CTE) de ser un contrato administrativo entre el Estado y el agricultor, manteniéndose también el compromiso de recibir una compensación económica por llevar a cabo durante un periodo de cinco años cambios en la gestión de las explotaciones agrarias en pro de una "agricultura sostenible". La principal diferencia radicaba en los mecanismos de financiación de los CAD, que sólo utilizaba los fondos del *segundo pilar* de la PAC, pero no los procedentes de la modulación de las ayudas del *primer pilar* de la PAC que tanto revuelo había levantado en el periodo de los CTE.

No obstante, en la cuantía y composición de las ayudas ligadas a los CAD hay diferencias dignas de ser destacadas respecto de los CTE. En efecto, los CAD tienen un límite de ayudas por explotación de 27.000 euros durante los cinco años de duración del contrato, límite que, a diferencia de los CTE, se extiende a los capítulos socioeconómico y medioambiental<sup>7</sup>. El máximo de ayuda que corresponde al capítulo socioeconómico de los CAD es 9.000 euros (frente a los 15.000 euros de los CTE), cifra que representa un tercio de la financiación; los dos tercios restantes

---

<sup>7</sup> Recordemos que los CTE no tenían un máximo designado, sino que estaban formados por dos capítulos presupuestarios: el capítulo socioeconómico, cuya cuantía estaba limitada, y el capítulo medioambiental, que no tenía limitación alguna. En los CAD las dos partidas están limitadas.

(18.000 euros) se destinan a financiar las medidas agroambientales integradas en el capítulo medioambiental de los CAD.

La nueva fórmula de los CAD cambia la función social del contrato, ya que, entre sus objetivos, no está, como sí lo estaba en los CTE, mantener o crear empleo en el medio rural. También cambia la función modernizadora que tenían los CTE, pues en los CAD los planes de mejora de las explotaciones agrarias no se canalizan a través de ellos, sino por vías no contractuales como antaño. De este modo, los CAD se limitan a reproducir los antiguos contratos agroambientales con pequeñas variaciones, incorporando los principios de ecocondicionalidad que desde enero de 2006 están siendo aplicadas en la agricultura a la hora de distribuir las ayudas del primer pilar de la PAC<sup>8</sup>.

Estas transformaciones no han sido, sin embargo, bien acogidas entre las organizaciones profesionales agrarias, ni siquiera en la propia FNSEA, que había sido la más crítica con los CTE. La disconformidad se explica, en primer lugar, porque la financiación destinada a los CAD se ha reducido casi en un tercio respecto a los CTE; en segundo lugar, porque en la práctica los nuevos contratos restringen la autonomía individual del agricultor (puesto que alguna de las medidas son obligatorias para todo un ámbito territorial) en todo lo que atañe a las decisiones relacionadas con su explotación; y por último en la limitación impuesta al capítulo medioambiental (que en los CTE no tenía límite alguno). Esto ha hecho que las grandes explotaciones agrarias no vean atractivos los CAD, y que tampoco los titulares de pequeñas explotaciones encuentren en estos contratos una oportunidad para asegurar su reproducción económica y social, ya que firmar un CAD exige demostrar previamente que la explotación es viable económicamente (exigencia que no existía en los CTE). A esa desconfianza generalizada se suma la obligatoriedad de adjuntar al contrato una declaración de la superficie de la explotación, acompañada de fotografía aérea e incluso de documentaciones contables, exigencia que está en sintonía con el principio de transparencia que ha guiado la última reforma de la PAC (la reforma Fischler de 2003). Todo ello conduce a valorar el reducido impacto de los nuevos CAD a pesar de que se había logrado un elevado consenso entre las organizaciones profesionales agrarias en torno a la conveniencia de continuar con la vía contractual para avanzar en los cambios que necesita la agricultura francesa.

---

<sup>8</sup> A partir de enero de 2006 se ha puesto en funcionamiento el principio de "ecocondicionalidad" de la PAC, es decir el cumplimiento de una serie de normas como condición para obtener las ayudas directas. Junto a dicho principio también se aplicará una modulación de 3% de las ayudas procedentes del *primer pilar* para alimentar la financiación del *segundo pilar*.

Hoy, en efecto, todas las organizaciones profesionales reconocen que los CTE eran instrumentos vanguardistas para incentivar a los agricultores franceses a adaptarse al nuevo escenario de la política agraria y rural, aunque discrepan del momento elegido y de la oportunidad de su instauración. Para la FNSEA, los CTE eran instrumentos que iban demasiado por delante de los cambios acontecidos en la PAC, y cree que el gobierno socialista se precipitó al plantear la financiación de los contratos con fondos de la modulación –entonces, fijada por Bruselas como una decisión no obligatoria para los Estados miembros–, rompiendo así la posibilidad de consenso en el sector agrario. Para la CNP, la creación de los CAD es interpretada como una venganza política para desnaturalizar los CTE, rebajando el potencial de cambio de estos contratos al eliminar su dimensión social (excluyendo de sus objetivos la generación de empleo) y dejar prácticamente reducida a la mínima expresión su componente de modernización ecológica y sostenible (sacando de ellos los planes de mejora de las explotaciones). Por su parte, el CNJA, aun compartiendo parte de las críticas esgrimidas por la FNSEA, ha sido más equilibrado en su posición, y puede decirse que, gracias a este sindicato de jóvenes agricultores, la vía contractual se ha mantenido como eje de la política agraria francesa, aunque alejada de los avanzados planteamientos de los CTE. De hecho, lo que ha logrado el CNJA es trasladar a los CAD su planteamiento inicial sobre la necesidad de avanzar en la aplicación de las políticas agroambientales, haciendo de la nueva modalidad de contrato el instrumento idóneo para incitar a los agricultores a desarrollar prácticas agrícolas y ganaderas más respetuosas con el entorno natural.

Esto explica que en los CAD se enfatice, sobre todo, el capítulo de medio ambiente en detrimento del capítulo socioeconómico, siendo criticado precisamente por esto desde determinados círculos de opinión, que ven en estos contratos una reproducción de los contratos agroambientales sin presencia alguna de la dimensión territorial. Como resultado de esas críticas, y quizá para neutralizarlas, el gobierno ha obligado a supeditar las acciones medioambientales de los CAD a las prioridades y especificidades de cada territorio. Paralelamente, se aprobó (en junio de 2005) una Ley para el Desarrollo de los Territorios Rurales, que ha recibido un elevado nivel de consenso y entre cuyos objetivos destacan los siguientes: creación de empleo, rehabilitación de alojamientos en el medio rural, mejora de los servicios públicos en el medio rural y promoción del desarrollo en territorios rurales frágiles y vulnerables. Esta Ley puede verse como resultado de un acuerdo entre los intereses agrarios (sectoriales) y los territoriales (generales), según el cual sale de los CAD la dimensión territorial de la agricultura (concesión a los grupos agraristas) y se regula el territorio mediante una norma general.

La gradual desnaturalización de los “contratos territoriales” ha culminado con la exclusión de los CDA del nuevo PNDR 2007–2013, donde sólo se mantienen las fórmulas contractuales para la aplicación del programa agroambiental. Paradójicamente, el impacto de esos contratos, que desbordó las previsiones presupuestarias del periodo 2000–2006, junto a la controversia político–sindical que le acompañó en sus dos etapas, han hecho que, mientras en algunos países de la UE, los “contratos territoriales” estén siendo hoy utilizados como referencia en la aplicación del Reg. 1.698/2005 de desarrollo rural, en Francia se haya retrocedido hacia posiciones anteriores, en una especie de repliegue corporativista donde de nuevo el sindicalismo mayoritario impone sus criterios en materia de política agraria y rural.

## 8. Conclusiones

La creación de los CTE por la Ley francesa de Orientación Agrícola de 1999 fue un modo de anticiparse a la reforma de las políticas agrarias y rurales, respondiendo a los cambios experimentados en la agricultura y el desarrollo rural. El gobierno socialista de L. Jospin tuvo el atrevimiento de poner en marcha nuevos instrumentos de regulación, que, más tarde, serían trasladados a otros países de la UE, como el Reino Unido. En ese sentido podemos calificar a los CTE como instrumentos vanguardistas en la reforma de las políticas públicas dirigidas a la agricultura y el mundo rural.

El carácter vanguardista de los CTE se debía a varios elementos. En primer lugar, al hecho de extender al conjunto de las ayudas agrícolas la vía contractual que hasta entonces sólo se venía utilizando en la aplicación del programa agroambiental, vía que luego estaría en la base de la reforma de la PAC de 2003. En segundo lugar, con los CTE se abría paso un nuevo modelo de desarrollo agrícola, más incluyente e integrador que el anterior modelo de explotaciones especializadas, concretando en la práctica el concepto de multifuncionalidad de la agricultura. En tercer lugar, gracias a los CTE la dimensión territorial toma un lugar preferente a través de un diálogo participativo de los diversos actores implicados en el nivel local, que se concretaba en la asunción de compromisos fijados en función de las necesidades de una zona específica. En cuarto lugar, el verdadero significado de los CTE radicaba en que establecía un nuevo *pacto social* entre los agricultores y el resto de ciudadanos, según el cual la sociedad reconocía que aquéllos realizan servicios útiles al conjunto de la población y aceptaba remunerarles por ello. En este sentido, cabe decir que la figura de los CTE acerca, por no decir inserta, la política

agraria en las políticas públicas, introduciendo la idea de que la agricultura es un asunto que compete al conjunto de la sociedad. En quinto lugar, la vía marcada por los CTE avanza en la incorporación de la dimensión medioambiental en la agricultura, tímidamente introducida en el programa agroambiental y reforzada en estos contratos con un capítulo específico dotado de importante financiación. Aparte de eso, quizá lo más innovador de los CTE en materia medioambiental consistiera en concebir las implicaciones ambientales de la agricultura en un sentido amplio y no sólo en sus efectos sobre la contaminación, integrando el medio ambiente y el territorio a través de aspectos como el paisaje, el patrimonio natural y cultural, el uso del agua y el suelo. Con ese planteamiento, se incorporaban el medio ambiente y el territorio como unas dimensiones más de un nuevo perfil profesional de los agricultores (menos especializado y más polivalente). En sexto lugar, por último, el aspecto participativo de los CTE recogía la filosofía ascendente (*bottom-up*) de los programas Leader anticipándose así a lo que más tarde hará la Comisión Europea al integrar esta metodología en el Reg. 1.698/2005 de desarrollo rural.

La experiencia de los CTE permite preguntarse si tras estos contratos había o no voluntad política de contrarrestar las desigualdades sociales generadas por la modernización productivista frenando la desaparición de aquellas formas sociales de producción no competitivas, reflexión que se puede trasladar hoy al debate sobre la multifuncionalidad de la agricultura (Gómez-Limón y Barreiro, 2007) e incluso a las nuevas orientaciones de la política agraria europea (como el desacoplamiento de las ayudas agrícolas). En esta nueva forma de gestionar la agricultura se inscriben derechos y deberes, compromisos o contratos, que regulan la distribución de rentas entre los agricultores. Se produce, en definitiva, una ordenación de las distintas categorías de agricultores, estableciendo prioridades y diferenciando los instrumentos de gestión: de un lado, políticas destinadas a los agricultores con explotaciones viables que no precisan ayudas directas, pero sí incentivos para mejorar su eficiencia y competitividad; y, de otro, políticas destinadas a garantizar las rentas de los agricultores con explotaciones difícilmente viables en mercados abiertos, pero a los que se les ofrece la posibilidad de diversificar sus rentas y asegurar su reproducción económica, ya que la utilidad social de este grupo no será valorada ya sólo por la producción, sino por la prestación de servicios a la comunidad.

## Referencias bibliográficas

ALPHANDERY, P. (2001), *Les campagnes françaises de l'agriculture à l'environnement (1945–2000). Politiques publiques, dynamiques sociales et enjeux territoriaux*, Tesis doctoral, París, Institut d'Études Politiques.

BAZIN, G. y ROUX, B. (1995), "Resistance to marginalisation in Méditerranéen rural regions", *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXV, pp. 335–347, Assen, ESRS.

BULLER, H. (1996), "Regards croisés, Angleterre, Irlande, France", *Études Rurales*, n° 141–142.

BUTTEL, F. (1993), "Environmentalization and greening: origins, processes and implications", en S. HARPER (ed.), *The greening of rural policy: international perspectives*, Londres y Nueva York, Belhaven Press, pp. 12–26.

CANTÓ LÓPEZ, M<sup>a</sup> Teresa (2004), "La protección voluntaria del ambiente agrario: de la subvención al contrato territorial de explotación", en E. ARGULLOL MURGADAS (coord.), *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, pp. 409–425.

COULOMB, P. y NALLET, H. (1980), *Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle*, París, INRA–CORDES.

DELGADO, M<sup>a</sup> del M. (2004), *La política rural europea en la encrucijada*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios).

— (2005), "La política rural europea: de Cork a Salzburgo", en E. MOYANO (coord.), *XI Informe de la Agricultura Familiar en España*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales.

GARRIDO-FERNÁNDEZ, F. (2000), *La cuestión ambiental en la agricultura*, Málaga, Unicaja.

— (2006), "Los agricultores como actores de la política agroambiental. Un enfoque multidimensional", *Papers. Revista de Sociología*, n° 81, pp. 37–62.

GÓMEZ-LIMÓN, J. A. y BARREIRO, J. (coords.) (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura*, Madrid, Eudema.

GRUPO DE BRUGGE-BRUJAS (1997), *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA.

HALPIN, D. (ed.) (2005), *Surviving Global Change? Agricultural Interest Groups in Comparative Perspective*, Aldershot, Ashgate.

HERVIEU, B. (1996), *Los campos del futuro*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA, Serie Estudios.

LEGER, F.; VOLLET, D. y URBANO, G. (2004), "Le CTE: un bilan en di-teintes révélateur des tensions de l'agriculture française?", *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n° 7.

MOYANO, E. (1988), *Sindicalismo y Política Agraria en Europa. Los casos de Francia, Italia y Portugal*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA, Serie Estudios.

— (2005), "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural", *Revista de Fomento Social*, vol. 60, n° 238, abril-junio, pp. 219-241.

MOYANO, E. y VELASCO, A. (2002), *Los Contratos Territoriales de Explotación (CTE). Un instrumento de cambio en la política agraria francesa*, Córdoba-Sevilla, IESA-CSIC y Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía.

PANIAGUA, A. (coord.) (2001), *Naturaleza, agricultura y política ambiental*, Colección Politeya, CSIC, Madrid.

REMY, J. (2001), "La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation", *Ingénieries* (n° monográfico), vol. 2, pp. 45-54.

— (2004), "La profesionalización de los agricultores en Francia", *XI Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 114-135.

RAMOS, E.; ROMERO, J. J.; ROMERO, M. y AMBROSIO, M. (2001), "Hacia un contrato territorial de explotación", en E. RAMOS (coord.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios).

SERVOLIN, C. (1989), *Las políticas agrarias*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios).

VELASCO, A. (2002), "Los contratos territoriales y la reproducción de las pequeñas explotaciones agrarias", *IX Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 126–132.

WHITBY, M. (1997), *The European Environment and the CAP Reform*, Wallingford, CAB International.



## ESTUDIOS

---

### Misión de una Universidad jesuita: retos y líneas de futuro

José J. Romero Rodríguez SJ<sup>1</sup>

**Palabras clave:** *Universidades jesuitas, Compañía de Jesús, Misión*

**Key words:** *Jesuit University, Society of Jesus, Mission*

#### Introducción: compartiendo dudas y perplejidades

Quisiera comenzar haciendo un par de afirmaciones previas; la primera, de modestia. Contra lo que pudiera parecer, no me resulta fácil expresar lo que, en

---

<sup>1</sup> El presente texto constituye una versión adaptada de la ponencia que el autor impartió sobre el mismo tema en las IX Jornadas de "formación para la misión" celebradas en Loyola del 5 al 9 de noviembre 2007. En ellas se reúnen cada año unos 40 profesores de los centros universitarios pertenecientes a la red UNIJES de universidades y centros superiores de la Compañía de Jesús en España. Se mantienen por tanto algunas modulaciones propias de la expresión oral. Por otro lado, la reflexión es de índole general, puesto que en esas mismas Jornadas se trabaja por separado, a partir de sendas ponencias, acerca de la realización concreta de la misión en las actividades de investigación por un lado y de docencia por otro.

<sup>2</sup> Se han utilizado ampliamente algunas ponencias sobre el mismo tema desarrolladas por otros compañeros en ediciones anteriores de las Jornadas de Loyola. En particular: GABRIEL CODINA (1999), GUILLERMO RODRÍGUEZ-IZQUIERDO (2000), JOSÉ RAMÓN BUSTO (2001), JOSEP MIRALLES (2002), JOSÉ M<sup>o</sup> FERNÁNDEZ-MARTOS (2003) y, de nuevo, GUILLERMO RODRÍGUEZ-IZQUIERDO (2004). Los citaremos algunas veces haciendo referencia al apellido, año y página del documento. Estas citas, como es obvio, se refieren a documentos no publicados, por lo que en sentido estricto no son citas bibliográficas. Debemos mucho también a la ponencia de Melecio AGÚNDEZ ("Tesis para enmarcar el encuentro") en las Jornadas UNIJES de septiembre de 2005 en Madrid sobre educación en valores y EEES. Asimismo, hemos utilizado las reflexiones al respecto de JOSÉ M<sup>o</sup> MARGENAT (2005), "La Universidad y la misión de la Compañía

el fondo, ha llenado mi vida; como muchos compañeros y colegas, jesuitas y no jesuitas, he dedicado 35 años al trabajo universitario en un centro de la Compañía; curiosamente, hablar de ello provoca en mí un cierto pudor y me conduce a un cierto inevitable ejercicio de “balance”, mezcla de consolaciones y desolaciones, por usar la jerga ignaciana. Pero, al mismo tiempo, “a cierta edad” uno tiene ciertas convicciones a las que es difícil renunciar. Parece que fue Umberto Eco quien lo dijo con una frase lapidaria: “Cuando era joven, dudaba de todo. Ahora ya no estoy tan seguro”. Una de esas convicciones es que mi vocación universitaria parte de una determinada manera de “estar” en el mundo. Siento con fuerza que todo nuestro quehacer universitario no puede prescindir de una cierta mirada sobre el mundo. Verlo, como quería Ignacio, con los ojos de Dios, en su famoso texto de la contemplación de la Encarnación; con sus luces y sus sombras, pero con un sentido claro de globalidad y universalidad, poniendo el acento en la situación concreta y conflictiva de las personas humanas:

*“...Cómo las tres personas divinas miraban toda la planicie o redondez de todo el mundo llena de hombres... Composición viendo el lugar: aquí será ver la grande capacidad y redondez del mundo, en la cual están tantas y tan diversas gentes... El primer punto es ver las personas, las unas y las otras; y primero las de la haz de la tierra, en tanta diversidad, así en trajes como en “gestos”, unos blancos y otros negros, unos en paz y otros en guerra, unos llorando y otros riendo, unos sanos y otros enfermos, unos nasciendo y otros muriendo, etcétera. ...Considerar las tres personas divinas cómo en el su solio real o throno de la su divina majestad, cómo miran toda la haz y redondez de la tierra y todas las gentes en tanta ceguera”.*<sup>3</sup>

En medio de las perplejidades, todos tenemos unas pocas seguridades vitales. Difícilmente lo podría yo expresar mejor que el entrañable obispo Pedro Casaldáliga, con cuyos sentimientos me siento muy identificado:

*“...cada vez estoy más confuso y al mismo tiempo más seguro. Sea en materia de economía y política, sea en materia de aculturación y de religión. Estoy más confuso en el sentido*

---

de Jesús”, en DELGADO ÁLVAREZ, MANUEL; LÓPEZ MARTÍN, M<sup>o</sup> CARMEN; ROMERO RODRÍGUEZ, JOSÉ J. (Coords.) (2005), *Economía y Territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza*. Libro homenaje Adolfo Rodero, Bilbao, Desclee de Brouwer, pp. 43–64. Al final incluye una lista completa de las intervenciones del P. General sobre la materia. Con posterioridad a dicho elenco hay que reseñar la “Lectio inauguralis” en la Universidad Alberto Hurtado de Chile (2 de mayo de 2006) y “Evolución del encuentro entre ciencia y fe. En los cien años del Instituto Químico de Sarrià” (14 de julio de 2006). Todas las intervenciones citadas de Kolvenbach se pueden encontrar en los dos libros que reúnen sus principales escritos: P.–H. KOLVENBACH (1992), *Selección de Escritos del Padre Peter–Hans Kolvenbach (1983–1990)*, Madrid, Provincia de España. P.–H. KOLVENBACH (2007), *Selección de Escritos del Padre Peter–Hans Kolvenbach (1991–2007)*, Madrid, Provincia de España.

<sup>3</sup> Ejercicios Espirituales, 102–103, 106.

*de que veo más de lo que veía, siento exigencias que no sentía, reconozco errores que antes no percibía... En este sentido estoy más confuso, porque descubro cada día más mundos, más horizontes, más caminos y más contribuciones que desconocía. ...Pero, por otra parte, también me siento cada vez más seguro porque lo fundamental lo veo cada vez más fundamental, y uno de los principios que ahora me orientan más y más me satisfacen es: relativizar lo que es relativo y absolutizar lo que es absoluto... Todo es relativo, excepto Dios y el hambre".<sup>4</sup>*

Curiosamente, la aventura misionera de Ignacio empieza de alguna manera en la Universidad, en la Sorbona... Nueve compañeros estudiantes universitarios constituyeron el núcleo inicial del proyecto, todavía imprevisible, de Ignacio. En la actualidad, unos tres mil jesuitas trabajan en casi doscientas instituciones universitarias y de enseñanza superior. Casi desde sus comienzos, la Compañía de Jesús se vio inmersa en la misión universitaria. Ese "casi" tiene su importancia por cuanto las universidades no entraban en los planes iniciales de Ignacio de Loyola y sus primeros compañeros, maestros en Artes por la de París. Les ahorro el interesante recorrido histórico que condujo a Ignacio y a sus primeros compañeros a dar un giro sustancial a su proyecto inicial para acudir a una nueva frontera, esta vez cultural: la frontera del diálogo con los saberes de cada tiempo y de cada lugar.<sup>5</sup> Parto de este hecho incuestionable, que la Compañía tiene entre sus prioridades el apostolado universitario.

En aras de una mayor agilidad, voy a desarrollar el tema en forma de nueve tesis. No he podido evitar la tentación de acumular citas de autoridad, especialmente del P. Kolvenbach quien se ha expresado clara y reiteradamente sobre este tema y a quien los jesuitas despediremos próximamente como Superior General. He priorizado dos textos sobre la misión de la universidad que son ya para nosotros dos clásicos en la materia<sup>6</sup>. Mi intención es, sencillamente, "dar que pensar"...

<sup>4</sup> FRANCESC ESCRIBANO (2000), *Descalzo sobre la tierra roja. Vida del obispo Pere Casaldàliga*, Barcelona, Círculo de lectores, p. 112.

<sup>5</sup> Cfr. MARGENAT (2005), p. 44.

<sup>6</sup> Aunque el elenco de sus intervenciones es mucho más amplio, elegimos Monte Cucco y Santa Clara. Monte Cucco es una reflexión de conjunto sobre la universidad jesuita y Santa Clara una aplicación específica de la misión fe-justicia. Peter-Hans KOLVENBACH, *La Universidad de la Compañía de Jesús a la luz del Carisma ignaciano*, Reunión Internacional de la Educación Superior de la Compañía de Jesús, Monte Cucco, Roma, (27.05.2001) [*InformaciónSI* n° 86, jul-ago 2001, 128-141]. Peter-Hans KOLVENBACH, "Asamblea de la Enseñanza Superior de la Compañía de Jesús en Estados Unidos", Universidad de Santa Clara, California, (06.10.2000) [*Revista de Fomento Social*, Vol. 55 (2000) 594-614]. Las citaré como Monte Cucco y Santa Clara; el texto de Monte Cucco está numerado; no así el de Santa Clara. Nos referiremos también a algunos otros textos del P. General.

## Tesis I.– “Somos lo que soñamos ser” (Donde se pregunta brevemente acerca de la identidad)

*“En un mundo en que en unas regiones la secularización y la descristianización ganan cada vez más terreno, mientras en otras el cristianismo es prácticamente irrelevante, el tema de la identidad de nuestras Universidades y de la visibilidad de tal identidad ha saltado a primer plano. Puedo decir que nunca como en estos últimos años las Universidades de la Compañía han mostrado tanta preocupación por profundizar y poner de manifiesto su identidad católica, cristiana, jesuita o ignaciana, según los casos”.<sup>7</sup>*

La pregunta acerca de la identidad tiene pleno sentido. Ahora bien, soy un convencido de que *la identidad nos viene dada* por lo que somos, desde luego, pero sobre todo, *por lo que queremos ser*. Nuestra identidad se define más por nuestros proyectos que por nuestras realizaciones, más por nuestros sueños que por nuestra realidad. “Dime lo que quieres ser y te diré quién eres...”. Si no soñamos, estamos muertos.

Es precisamente la misión la que define nuestra identidad; por eso es un elemento tan importante. Todos sabemos que es un término (y sobre todo una realidad) cada vez más utilizado, por ejemplo, en la evaluación institucional y también en la planificación estratégica empresarial.

En el fondo, esta breve tesis es un desafío a preguntarnos sobre lo que somos, y lo que queremos y debemos ser. Nuestra tarea se desarrolla siempre en ese espacio que separa nuestros sueños de nuestra realidad actual, nuestro ideario de nuestras realizaciones. Bien es cierto que no podemos pasarnos la vida preguntándonos acerca de nuestra identidad, en una especie de inmadurez permanente. Eso podría ser patológico. Pero el entorno en el que nos movemos es sumamente cambiante y el cumplimiento de la misión exige discernimiento continuo, capacidad de adaptación y de flexibilidad, para no quedarnos desfasados, para no perder el norte. Conviene de vez en cuando preguntarnos qué tal nos sentimos en nuestra piel, en concreto, cómo nos identificamos en nuestro quehacer universitario en instituciones de la Compañía de Jesús.

Cuando nos referimos a la identidad y a la misión no se trata primariamente de algo que nos sea confiado por la entidad titular, porque es la “dueña” o porque quiera “hacer proselitismo”. Se trata de lo que la sociedad de alguna manera nos exige, tiene derecho a exigirnos. Para hacer “lo mismo que todos” no merece la

---

<sup>7</sup> Monte Cucco, n. 14.

pena tener unas instituciones como las nuestras. Eso sería un fraude de identidad. Se nos pide un plus, un "magis", un mejor. En todo caso, ¿podemos permitirnos el lujo de "ser como todos"? Volveremos sobre ello.

## **Tesis 2.– Realmente la misión de la Compañía hoy es la misma que la de la Iglesia ("Id al mundo entero...") (Donde se llama a las cosas por su nombre)**

*"La Compañía de Jesús nace por una misión y para ella. La misión no está al final del proyecto grupal de los primeros compañeros, sino en su comienzo. Es su motor. Ella los reúne en grupo de "amigos en el Señor" y les mueve a "vivir y predicar a la apostólica". La formulación más antigua de esa misión es la de ayudar a las ánimas".<sup>8</sup>*

*"La Iglesia, cuya misión compartimos, no existe para ella misma sino para la humanidad, proclamando el mensaje de Dios y derramando la luz del don interior de su amor. Su fin es la realización del Reino de Dios, en toda la sociedad humana, no sólo como algo para la vida futura, sino también para esta vida".<sup>9</sup>*

La Compañía no tiene otra misión que la de la Iglesia. Una misión que reconocemos heredada del propio Jesús de Nazareth: "Id al mundo entero y predicad el evangelio a toda criatura" (Mt 28, 19). Pero, por otro lado, esa misión de la Iglesia no consiste sino en ser la continuadora de la misión de Jesús.

*"La misión que hemos sido llamados a compartir es la de la Iglesia misma; revelar a los hombres el amor de Dios Nuestro Padre, amor que se hace promesa de vida eterna. De la mirada con que Dios mira al mundo surge la misión de Jesús, venido par servir y dar su vida en rescate por muchos (Cfr. Mt 20,38). De la misión de Jesús nace a su vez la común misión de los cristianos, miembros de la iglesia enviada a los hombres para revelarles la salvación y para trabajar en el florecimiento de la 'vida en abundancia' (Cfr., Jn 10, 10; Mt 9, 36; 10, 1-42 y Jn 6)".<sup>10</sup>*

Esta misión de Jesús queda muy programáticamente delineada en el conocido texto evangélico de la sinagoga de Nazareth:

---

<sup>8</sup> Ignacio, Fabro, Javier. *Acoger el don. Impulsar la Misión*, Madrid, Compañía de Jesús, 2005, n° 7, p.14.

<sup>9</sup> Congregación General (en adelante CG) 34 (1995), *Servidores de la misión de Cristo*, n° 3.

<sup>10</sup> CG 32, decreto 4, n. 13.

*"El Espíritu del Señor está sobre mí porque él me ha ungió para que dé la buena noticia a los pobres. Me ha enviado para anunciar la libertad a los cautivos y la vista a los ciegos, para poner en libertad a los oprimidos, para proclamar el año de gracia del Señor" (Is. 61, 1-2). "Enrolló el volumen, lo devolvió al sacristán y se sentó. Toda la sinagoga tenía los ojos fijos en él. Y él empezó a hablarles: Hoy se cumple este pasaje entre vosotros". (Lc 4, 14-21)*

Según un popular novelista<sup>11</sup>, los jesuitas del siglo XVIII nos dedicábamos, entre otras cosas horribles, al tráfico de esmeraldas. ¿Y si tuviera razón?:

*"También es semejante el Reino de los Cielos a un mercader que anda buscando perlas finas, y que al encontrar una de gran valor, va, vende todo lo que tiene y la compra" (Mt 13, 46).*

Ciertamente, tenemos un tesoro y queremos compartirlo. Ese tesoro es Jesucristo, y estamos convencidos de que "lo de Jesús" es bueno para nosotros y bueno para el mundo. Difícilmente lo podría yo expresar mejor que nuestro Karl Rahner:

*"...una cosa me ha quedado siempre clara, y me ha mantenido firme: la convicción de que la herencia de fe recibida no puede ser devorada sin más por el vacío de la cotidianidad... La fe que hemos heredado es siempre impugnada e impugnable. Pero yo siempre la experimenté como la respuesta a alguien que me preguntaba: "¿También vosotros queréis marchar?". A esa pregunta siempre se puede responder: "¡A dónde iré, Señor!". en efecto la fe es una cosa buena y fuerte, y yo sólo la habría abandonado si hubiera encontrado otra cosa mejor; no la voy a dejar, al menos, mientras no se me pruebe lo contrario; y hasta la fecha, nadie, ni mi propia experiencia vital, me han convencido de que éste camino no sea el bueno".<sup>12</sup>*

### **Tesis 3.- La espiritualidad ignaciana imprime un sello particular a la misión de la Compañía (Donde se "presume" de un legado valioso y de gran actualidad)**

La misión de la Compañía está matizada por la espiritualidad ignaciana, que constituye una oferta de enorme actualidad. Para Ignacio hay algo claro: la centralidad de la "misión". En esta espiritualidad la misión es una clave decisiva de comprensión de ese "estilo". Para los jesuitas es la misión la que ha de inspirar su

---

<sup>11</sup> ARTURO PÉREZ REVERTE (2000), *La carta esférica*, Madrid, Alfaguara.

<sup>12</sup> KARL RAHNER (1964), "Sobre la posibilidad de la fe hoy", en *Escritos de Teología*, Madrid, Taurus, vol. V, p. 13 (la traducción varía ligeramente).

vida espiritual, religiosa y comunitaria. En efecto, la mística ignaciana no es especulativa / contemplativa (su gran representante sería Santo Tomás de Aquino), ni misteriosa / litúrgica (como podría ser, por ejemplo, la espiritualidad benedictina), sino profética, de acción. En efecto, el jesuita está llamado a ser “contemplativo en la acción”.<sup>13</sup>

Por ello, es este concepto de misión el que ofrece el marco de referencia de todos los demás aspectos de su vida: se trataría de “*hacer en la historia las cosas de Dios*”. Tal es precisamente el estilo ignaciano de proclamación del Evangelio. Los Ejercicios Espirituales (EE), ese librito del fundador que es fuente de la espiritualidad de la Compañía, lo expresan, entre otros lugares, en las contemplaciones de la Encarnación y del Reino, muy expresivas del enfoque universal y misionero de Ignacio... De ese enfoque surge la misión que reviste además una característica fundamental: la universalidad. Se trata de “mirar” el mundo con los ojos de Dios y de embarcarse –como la Trinidad– en una dinámica de “bajada”, de encarnación y redención “desde abajo”.

Según la espiritualidad ignaciana,<sup>14</sup> es en ese movimiento de inserción encarnatoria como únicamente se comprende la misión apostólica y evangelizadora. Tampoco se trata de algo especialmente original o exclusivo: en último término ésta es también la tarea de la Iglesia toda:

*“Los gozos y las esperanzas, las tristezas y las angustias de los hombres de nuestro tiempo, sobre todo de los pobres y de cuantos sufren, son a la vez gozos y esperanzas, tristezas y angustias de los discípulos de Cristo. Nada hay verdaderamente humano que no encuentre eco en su corazón”.*<sup>15</sup>

Por vocación, los jesuitas están llamados a compartir esa misma manera de “ver” la realidad del mundo de hoy al que aman y al que desean entregar lo mejor de sí

<sup>13</sup> Los rasgos básicos de la espiritualidad jesuita aparecen precisamente resumidos en el documento final de la CG34 titulado “Características de nuestro modo de proceder”. (Decreto 26). Son los ocho siguientes: 1. Profundo amor personal a Jesucristo. 2. Contemplativos en la acción. 3. Un Cuerpo apostólico en la Iglesia. 4. En solidaridad con los más necesitados. 5. Compañerismo con otros. 6. Llamados a un ministerio instruido. 7. Hombres enviados, siempre disponibles para nuevas misiones. 8. Siempre en busca del *magis*.

<sup>14</sup> Cfr. JOSÉ JUAN ROMERO (1995), “Los jesuitas y la justicia: aportaciones de la Congregación General 34”. *Revista de Fomento Social*, vol. 50, n° 199, julio–septiembre, pp. 329–357.

<sup>15</sup> Concilio Vaticano II (1965); Constitución *Gaudium et Spes*, n. 1. Se podrían aportar al respecto otros textos muy expresivos del Concilio.

mismos. Desde la CG32 –como veremos en seguida– esa misión queda expresada en un principio programático: “el servicio de la fe y la promoción de la justicia”.

No hay en esta dinámica ningún olvido de la dimensión trascendente o religiosa: se trata de una misión claramente evangelizadora que, por cierto, constituye también la misión de la propia Iglesia, cuya tarea asumen obviamente los jesuitas; en efecto, la razón de ser de la Iglesia no está en sí misma sino fuera de sí: ella existe para evangelizar, es decir, para hacer presente el mensaje de Dios (la Buena Nueva del Evangelio) en medio del mundo. Anunciar el Evangelio no consiste simplemente en proclamar “verdades” o enunciados teóricos más o menos trascendentes; se trata de procurar en el mundo la vigencia de los mismos valores y forma de vida por los que el propio Jesús vivió y murió. Su fin es la realización del Reino de Dios, en toda la sociedad humana, no sólo como algo para la vida futura, sino también para esta vida. Ciertamente, la realización del Reino de Dios, que afecta también a este mundo, es un horizonte que nunca llegará a ser realidad plena en la historia; la distancia entre el “ya” y el “todavía no” no debe eliminarse, si queremos evitar el caer en ciertos clericalismos de izquierda o en la total desesperanza... Pero esta última afirmación no debe ser interpretada como dando paso a una nueva imposición de la Iglesia sobre el mundo, algo por desgracia tan anhelado en determinados ambientes creyentes (“como la Iglesia es la que sabe, gracias al Evangelio, a dónde debe ir la sociedad, que lo diga y que la sociedad lo acepte sin más”...).

#### **Tesis 4.– Nuestra identidad y misión, en sus términos más universales, se definen por referencia a cuatro conceptos fundamentales: Fe–Justicia–Cultura–Diálogo (Donde se alude a otra auténtica “refundación” de la Compañía)**

Según algunos autores, la opción por la educación en la primera Compañía, fue una auténtica “refundación” de la idea originaria de Ignacio. Éste tuvo mucho que ver con ella. Pues bien, quizás no ha habido otra “refundación” tan radical en la historia de la Compañía hasta las Congregaciones Generales 32 a 34 en las que de alguna manera la misión jesuita ha sido reformulada<sup>16</sup>. ¿Cómo concebimos la misión, hoy?

*“Queremos, por tanto, renovar nuestro compromiso en pro de la promoción de la justicia como parte integrante de nuestra misión... La experiencia nos ha mostrado que la*

---

<sup>16</sup> Cfr. MARGENAT (2005).

*promoción de la justicia surge de nuestra fe y la hace más profunda. Por eso, queremos caminar hacia una más plena integración de la promoción de la justicia en nuestra vida de fe, en compañía de los pobres y de tantos otros que viven y trabajan por la venida del Reino de Dios".<sup>17</sup>*

Más adelante, en la CG 34, la Compañía ha formulado su misión en este mundo contemporáneo como servicio de la fe y promoción de la justicia que necesita del diálogo con todos y de la inserción en las diversas culturas. Después de 1995 un jesuita respondería a la pregunta sobre la misión de la Compañía así: «*el servicio de la fe y la promoción de la justicia en una conexión estrecha con la cultura y con el diálogo interreligioso*». No se puede hacer un servicio de la fe sin promoción de la justicia ni un trabajo de la justicia sin un servicio de la fe. No se puede trabajar en la fe ni en la justicia sin una relación con la cultura y con el diálogo interreligioso.

Guillermo Rodríguez Izquierdo explicaba brevemente la relación que estas cuatro realidades –fe, justicia, diálogo, cultura– tienen entre sí, mediante un esquema –que me permito reproducir– en el que incluía algún ejemplo concreto de relaciones entre esos procesos<sup>18</sup>. El esquema F→J quiere decir: «si hay fe, tiene que haber también promoción de la justicia», y lo mismo los demás.

<b>Relaciones fe (F) – justicia (J) – cultura (C) – diálogo interreligioso (D)</b>	
F→J	Una fe en las nubes no es fe. El que ama a Dios, ame también a su hermano.
J→F	El amor viene de Dios. Todo el que ama ha nacido de Dios y conoce a Dios.
F→C	Fe que no se expresa en cultura no es completa. El evangelio aporta valores a cultura.
C→F	Aun en la increencia, hay valores positivos, semillas de fe. La cultura enseña a la fe.
J→C	Hay injusticias inaceptables para un mundo civilizado. Ser más justo es ser más culto.
C→J	Cultura de la solidaridad. Ser más culto es ser más justo. Descubrir raíces de injusticia.
F→D	Los de otras religiones encuentran en ellas a Dios y nos enseñan a encontrarlo.
D→F	El diálogo interreligioso no es un divertimento intelectual no comprometido.
D→J	Imposible hablar de lo interreligioso sin tratar de las injusticias entre religiones.
J→D	Entre las expectativas y derechos están los que corresponden a otras religiones.
D→C	Conociendo la religión del otro conoceré su cultura; en ella se expresa su religión.
C→D	Lo religioso es culturalmente relevante; define una dimensión cultural honda.

<sup>17</sup> CG 34, Nuestra misión y la justicia, n. 3.

<sup>18</sup> Cfr. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO (2000), pp. 1-2.

En las universidades, donde convivimos y trabajamos juntos personas de diferentes tradiciones, creo que todos podemos sentirnos cómodos en estas palabras que formulan bien lo que sentimos los jesuitas y, a la vez, el proyecto compartido con los hombres y mujeres con los que trabajamos:

*“En el umbral del tercer milenio, al contemplar la situación en el mundo, con sus luces y sus sombras, descubrimos en mucha gente el profundo deseo de tomar parte en el restablecimiento de nuestro mundo quebrantado. Reconocemos que un gran número de personas, en todo el mundo y de todos los credos, desea participar en la construcción de un mundo nuevo, basado en la justicia, la paz y la igualdad. Los signos de los tiempos nos invitan a trabajar junto con otros en la evangelización integral de todas las culturas y en la liberación de todos los pueblos. Así, en este momento histórico, los jesuitas nos sentimos urgidos a unir nuestras manos y esfuerzos con todos los hombres de buena voluntad para contribuir a la recreación de la familia humana”.<sup>19</sup>*

Sería largo explicitar el nexo inseparable que liga a la lucha por la justicia al servicio de la fe. Pero si simplemente se ponen juntos la contemplación de un mundo plagado de injusticias de todo tipo y el imperativo mandato evangélico del amor, la reacción del cristiano no puede ser otra que la del buen samaritano del evangelio<sup>20</sup>: al “ver” caído en el camino a la víctima de un asalto (...los otros realmente ni lo vieron), “se le conmovió el corazón” (es el amor y no un imperativo racional o simplemente ideológico el que le mueve a actuar), y se puso manos a la obra para sacarle eficazmente de aquella situación desesperada.

Eso sí, habría que evitar una interpretación de esta parábola en clave meramente “asistencialista”. La promoción de la justicia hoy no puede limitarse a “curar heridas”, sino que aspira también a crear las condiciones para que éstas no se produzcan. Una visión más moderna de la pobreza y de la exclusión social, ayudada por ejemplo por las herramientas que proporcionan las ciencias sociales, debe ayudar a comprender la parábola en un sentido más amplio. La tarea asistencialista, que sigue siendo necesaria, debe llevar también al compromiso allí donde se toman las decisiones políticas, económicas etc.

El jesuita, como cualquier cristiano, sabe que el día definitivo será juzgado por su actitud con los hambrientos, los sedientos, los desnudos, los prisioneros, los marginados de cualquier tipo; ese juicio será, curiosamente, independiente de una

---

<sup>19</sup> Cfr. MIRALLES (2002), p. 3. El texto citado recoge el borrador de decreto de la CG34.

<sup>20</sup> Lc 10, 25–37.

referencia explícita a la divinidad, a los elementos estrictamente religiosos.<sup>21</sup>

Corolario de las 4 primeras tesis: la Compañía de Jesús no promueve universidades para suplir las carencias del Estado, ni para ofrecer simplemente un servicio de mayor calidad, al menos en España (Donde se defiende que, para eso, no somos ya necesarios).

### **Tesis 5.– Una universidad de la Compañía es, para empezar, ... una universidad (Donde se reivindica el sustantivo)**

Es clásica la distinción de la doble vertiente de toda Universidad Católica, en cuanto *Universidad* y en cuanto *Católica*.

*“Lejos de nosotros pretender convertir la Universidad en un mero instrumento para la evangelización, o peor aún, para el proselitismo. La Universidad tiene sus propias finalidades que no pueden ser subordinadas a otros objetivos. Es preciso respetar la autonomía institucional, la libertad académica, y salvaguardar los derechos de la persona y de la comunidad dentro de las exigencias de la verdad y del bien común. Pero una Universidad de la Compañía persigue otros objetivos, más allá de los objetivos obvios de la misma institución. En una Universidad católica, o de inspiración cristiana, bajo la responsabilidad de la Compañía de Jesús, no existe —no puede existir— incompatibilidad entre las finalidades propias de la Universidad, y la inspiración cristiana e ignaciana que debe caracterizar a toda institución apostólica de la Compañía. Creer lo contrario, o actuar en la práctica como si hubiera que optar entre o ser Universidad o ser de la Compañía, sería caer en un reduccionismo lamentable”.*<sup>22</sup>

Cuando nos referimos a una universidad jesuita o ignaciana, tan importante es el adjetivo como el sustantivo. Hay universidades con adjetivo —quizás algunas de las llamadas católicas...— que fallan porque no existen como tales, el sustantivo no responde a la realidad.

La misión de las universidades vinculadas a la Compañía, en este sentido, no es diferente a la misión de cualquier universidad, tal como ha sido formulada, por ejemplo por la *Ex Corde Ecclesiae*, que recoge por cierto la formulación de la Carta Magna de las universidades europeas (Bolonia 19–09–1988):

---

<sup>21</sup> Mt 25, 31–46.

<sup>22</sup> Monte Cucco, n. 13.

*“La Universidad Católica, en cuanto Universidad, es una comunidad académica, que, de modo riguroso y crítico, contribuye a la tutela y desarrollo de la dignidad humana y de la herencia cultural mediante la investigación, la enseñanza y los diversos servicios ofrecidos a las comunidades locales, nacionales e internacionales. Ella goza de aquella autonomía institucional que es necesaria para cumplir sus funciones eficazmente y garantiza a sus miembros la libertad académica, salvaguardando los derechos de la persona y de la comunidad dentro de las exigencias de la verdad y del bien común”.<sup>23</sup>*

La aportación propia de las universidades a la sociedad actual se realiza por tanto en la enseñanza, la investigación y (cosa importante) en el servicio. Estas tres características tienen cada una su propia “sustantividad”: se pueden establecer indicadores de calidad, válidos para distintas universidades, en la enseñanza en la investigación y también en el servicio.

Una universidad, por muy católica que sea, no es un lugar primario de transmisión de fe como la familia, la comunidad o la parroquia. Un centro universitario es una institución secular dedicada a la creación y transmisión de conocimientos. Por muy deseable que sea la manifestación explícita de la fe católica y/o de la identidad ignaciana y jesuita, e incluso que ello se materialice en expresiones públicas y sacramentales, no es ése el fin esencial de la universidad. Tampoco la universidad puede transformarse en una ONGD; de nuevo, por muy deseable que sea que la universidad ejerza su compromiso social en acciones concretas de cooperación y de solidaridad, ello no la puede transformar en una especie de entidad consagrada al activismo o a la promoción social.

**Tesis 6.– El adjetivo jesuita o ignaciana hace referencia a la citada misión evangelizadora** (Lo que no significa convertir la Universidad, por ejemplo, en una parroquia; ni confundir la evangelización con la pastoral).

*“En una transposición moderna de la problemática de tiempos pasados, hoy nos cuestionamos cómo respetar el sustantivo “universidad” y el adjetivo “católico”, “cristiano” o “ignaciano” de nuestras instituciones; cómo reconocer la autonomía de las realidades*

---

<sup>23</sup> Juan Pablo II, Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae*, 15-08-1990, n° 12-13. Es muy expresiva la aclaración que aparece en la nota 15 a propósito del texto que hemos citado: “«Autonomía institucional» quiere significar que el gobierno de una institución académica está y permanece dentro de la institución. «Libertad académica» es la garantía, dada a cuantos se ocupan de la enseñanza y de la investigación, de poder indagar, en el ámbito del propio campo específico del conocimiento y conforme a los métodos propios de tal área, la verdad por doquiera el análisis y la evidencia los conduzcan, y de poder enseñar y publicar los resultados de tal investigación, teniendo presentes los criterios citados, esto es, la salvaguardia de los derechos del individuo y de la comunidad en las exigencias de la verdad y del bien común”.

*terrestres y, a la vez, la referencia de todas las cosas al Creador; cómo compaginar el "servicio de la fe" con la "promoción de la justicia"; cómo volar en la búsqueda de la verdad con las dos alas de la fe y de la razón".<sup>24</sup>*

Para empezar, habría que deshacer la posible confusión entre jesuita e ignaciano. Ambos términos están estrechamente relacionados, pero no coinciden exactamente. A mi modo de ver, lo "jesuítico" se refiere directamente a la Compañía de Jesús, que asume una responsabilidad institucional sobre una obra, de acuerdo con su *misión*. Lo "ignaciano" en cambio, se refiere más a la *visión* que Ignacio de Loyola tiene de Dios, del hombre, del mundo, a la vertiente espiritual de su vida y obra. Lo ignaciano serían los ejercicios. Lo jesuita, las Constituciones y nuestra legislación posterior.

La inspiración ignaciana de una Universidad no implica necesariamente una responsabilidad institucional de la Compañía, o la presencia de jesuitas en la obra. Dada la disminución del número de jesuitas, probablemente se esté derivando hacia un tipo de Universidad más ignaciana que jesuita, lo cual no significa la devaluación del concepto jesuita, sino otro tipo de exigencia, que es nada menos que la espiritualidad de los *Ejercicios*.<sup>25</sup> Más aún, "una institución puede asumir libremente una orientación ignaciana, sin que para ello sea necesaria en esa institución una presencia física de jesuitas".<sup>26</sup>

Pero ¿acaso queda alguna duda de que nuestras Universidades y Centros son de la Compañía?<sup>27</sup> El simple derecho de propiedad no asegura necesariamente la identidad. La titularidad puede acabar siendo nominal. En otras partes, la Compañía conserva aún en sus manos al menos el "liderazgo apostólico", o está todavía en condiciones de hacer revertir el proceso. Por muy originales y variadas que sean las estructuras de gestión, las fórmulas de funcionamiento institucional, la cuestión está en cómo compaginar el funcionamiento de estas estructuras con la misión e identidad propias de la obra.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Monte Cucco, n. 15.

<sup>25</sup> CODINA (1999), p. 7. A mi entender, una de las asignaturas pendientes de nuestras universidades jesuitas es la extensión de la práctica personalizada de los Ejercicios Espirituales entre nuestros profesores y personal no docente. Según Ignacio, los Ejercicios eran su mejor producto...

<sup>26</sup> PETER-HANS KOLVENBACH, *Educación en el espíritu de San Ignacio* (ICAM, Toulouse, 1996), en: *Razón y Fe* 236 (1997), 21.

<sup>27</sup> ¿No decimos con claridad, por ejemplo, en todo el despliegue de la imagen corporativa de ETEA que somos una "Institución Universitaria de la Compañía de Jesús"?

<sup>28</sup> CODINA (1999), pp. 8-9.

Dicho sencillamente <sup>29</sup> ¿qué pretende en general la Compañía de Jesús teniendo centros universitarios?; si Ignacio y los primeros jesuitas fueron universitarios, si desde los comienzos la Compañía ha intentado estar presente en el mundo del pensamiento y de la cultura, fue para romper con esa especie de maleficio histórico de oposición entre el pensamiento moderno y la ciencia, por un lado, y la fe cristiana, por otro.

Se trata de tender puentes entre ambos mundos, desde una posición inequívocamente cristiana pero abierta a otras culturas y a otros mundos de pensamiento. Si el mundo del pensamiento y de la ciencia no viene a la Iglesia, la Iglesia tiene que ir a él, a la búsqueda del diálogo (que implica, sobre todo, escuchar). Naturalmente, con la colaboración mayoritaria de seglares.

Hablar el lenguaje “del otro” (el lenguaje de la economía, de las ciencias etc.), y ser aceptado como interlocutor válido, son requisitos para ese diálogo. No abundan en la Iglesia las órdenes o los movimientos que hagan esta labor. Los Papas siempre se lo han pedido a los jesuitas. La Compañía siempre ha tenido vocación de “frontera”, en todos los sentidos, y éste es uno de ellos.

No siempre se consigue, es una labor lenta, a largo plazo, que exige instituciones grandes (pesadas) y con sus propias dinámicas, que no siempre consigue los objetivos pretendidos o no los consigue desde luego al cien por cien. Pero hay que evaluar “a largo plazo” y con visión muy global.

Supuesto el sustantivo, la principal ventaja competitiva de una universidad jesuita / ignaciana consiste en el perfil específico del adjetivo, que apunta a un proyecto orientado a valores. Desde esta perspectiva, estoy convencido de que nuestra identidad nos confiere factores estratégicos de éxito.

*“...las universidades de la Compañía tienen razones más fuertes y distintas a las de otras instituciones académicas o de investigación para dirigirse al mundo actual, tan instalado en la injusticia, y para ayudar a rehacerlo a la luz del Evangelio”.*<sup>30</sup>

La verdadera dialéctica no es entre universidad pública – universidad privada, sino entre las universidades que aportan un valor agregado efectivo y las que no. Ahora bien, existe un espacio para universidades que defienden un sistema de valores específico (¿ética de máximos?).

---

<sup>29</sup> Con cierta nostalgia, recupero estas frases de una carta de hace años a una antigua alumna.

<sup>30</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000), 612.

Una universidad jesuita / ignaciana necesita un liderazgo apostólico; tradicionalmente se suponía que los jesuitas eran los responsables del mismo; hoy día, esto ya no es así: sólo un núcleo mixto (jesuitas-seglares) suficientemente significativo y representativo, identificado con la "visión" y con la "misión" puede ser capaz de asegurar dicho liderazgo.

De cara al futuro, el hecho de pertenecer a instituciones de la Compañía de Jesús que tienen –en principio– una misión clara y explícita puede ser una fortaleza, una ventaja competitiva. Pero en ciertos ámbitos –como el nuestro– se puede transformar, se transforma de hecho, en una debilidad, en un factor de inferioridad manifiesta. No cabe duda de que vivimos en una sociedad donde domina un cierto desprestigio de lo religioso y de la institucionalidad relacionada con ello. No sé si será complejo, pero a veces uno tiene la sensación de que tiene que pedir perdón por manifestarse creyente.

Concluyo esta tesis haciendo una llamada provocativa: ¿hay espacio efectivo (en España, en Europa) para una Universidad "con identidad fuerte", una universidad que defiende valores, una universidad de la Compañía?<sup>31</sup>

**Tesis 7.– Precisamente, cumpliremos nuestra misión si formamos personas "competentes, conscientes, compasivas, solidarias"** (Donde se entra en el debate acerca de cuál es nuestro "producto estrella")<sup>32</sup>

Hay quien dice que las universidades o centros superiores de la Compañía son más conocidos por sus alumnos que por sus profesores: ¿es así? ¿es esto positivo o negativo? En la dialéctica tradicional entre la docencia y la investigación, se suele afirmar que nuestras universidades (salvo valiosas excepciones) parecen ser más fuertes en la primera; razones estructurales relativas a nuestro propio modelo de financiación estarían en la base de esa situación. Esto constituye una debilidad, en la medida que nos puede hacer menos competitivos en "el mercado de la investigación", y puede plantear problemas, por ejemplo, en relación con los procesos

---

<sup>31</sup> Más asuntos para el debate en los grupos...

<sup>32</sup> Al repasar el texto constato que esta tesis consagrada al perfil de nuestros alumnos es la más larga de todas. Quizá me traiciono y ello sea la expresión de que la tarea docente y de atención a la formación de los alumnos es la que más me ha polarizado en mi trajín universitario.

de acreditación de la calidad individual e institucional. Pero es igualmente cierto que se suele normalmente reconocer nuestra fortaleza en la docencia, en cuyo ejercicio nuestra calidad sería superior a la de nuestros competidores.

Esta fortaleza sería tanto más de apreciar, si por “calidad en la docencia” entendemos nuestra aspiración, nuestro “sueño” institucional, consistente de forma prioritaria en cumplir algunas de las siguientes lapidarias afirmaciones de los padres Arrupe y Kolvenbach:

*“Nuestro primordial objetivo en la educación debe ser la formación de hombres y mujeres para los demás, gente que incluso no puede concebir un amor de Dios que no alcance al menor de sus prójimos”.<sup>33</sup>*

*“El criterio real de evaluación de nuestras universidades jesuitas radica en lo que nuestros estudiantes lleguen a ser”.<sup>34</sup>*

*“La ‘persona completa’, ideal de la educación jesuita durante más de cuatro siglos, será en el futuro una persona competente, consciente, capaz de compasión y ‘bien educada en la solidaridad’”.<sup>35</sup>*

Frente a ese ideal, impresionan, por su autocrítica, dos textos escritos en contextos muy diferentes. El primero es de AUSJAL<sup>36</sup> refiriéndose a los universitarios egresados de las Universidades jesuitas de América Latina:

*“Llevamos décadas formando profesionales generalmente exitosos en sociedades fracasadas y cada vez más deshumanizadas. Nuestros egresados ocupan puestos de alta responsabilidad en las empresas privadas y en actividades gubernamentales. Sin caer en acusaciones panfletarias debemos, sin embargo, preguntarnos sobre las causas de esta disparidad entre el éxito individual de muchos de nuestros egresados y el naufragio de nuestras sociedades”.<sup>37</sup>*

Si esas palabras nos resultan un poco fuertes, comparémoslas con este otro texto de Kolvenbach:

---

<sup>33</sup> Pedro ARRUPÉ (1973), Discurso al Congreso de Antiguos Alumnos de Valencia.

<sup>34</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 607.

<sup>35</sup> Monte Cucco, n. 33.

<sup>36</sup> Asociación de universidades jesuitas de América Latina.

<sup>37</sup> AUSJAL (1995), n.º 69.

*“En Beirut, éramos muy conscientes que nuestra facultad de medicina, con muy santos jesuitas al frente, estaba produciendo, al menos en aquel tiempo, algunos de los ciudadanos más corruptos de la ciudad, pero ya contábamos con ello”.<sup>38</sup>*

¿Qué nos parecen esas afirmaciones? ¿Es o no tan decisivo lo que nuestros alumnos lleguen a ser, de cara al cumplimiento de nuestra misión?

A este propósito, podríamos entrar aquí o en el debate de quiénes son nuestros verdaderos “clientes”. Dada la situación de nuestras universidades, al menos en el contexto español, creo –expresándolo de forma descaradamente mercantil– que el alumno es nuestro primer ‘cliente’ y nuestro mejor ‘producto’. Ya sé que esto se puede discutir y os animo a que lo hagáis en los grupos.<sup>39</sup> Pero si –como es mi caso– pensamos que el alumno es nuestro ‘cliente–producto’ principal, habrá que añadir que deberíamos poder medir la eficacia apostólica de nuestras instituciones, principalmente por la calidad humana y cristiana de nuestros egresados. Al fin y al cabo todas nuestras declaraciones institucionales y nuestros planes estratégicos manifiestan que aspiramos lograr la formación integral de nuestros alumnos y alumnas.

¿Qué significa eso concretamente? En una primera aproximación, Kolvenbach lo expresa de esta forma:

*“La Compañía de Jesús siempre ha puesto la mira en dotar a sus alumnos de valores que estén por encima de lo que se gana con el dinero, la fama y el éxito”.<sup>40</sup>*

*“La ‘persona completa’ del mañana debe tener, por resumirlo, una solidaridad bien informada”.<sup>41</sup>*

---

<sup>38</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 597.

<sup>39</sup> Hay otros “stakeholders”, como bien observa MIRALLES: “Dicho en términos empresariales, debe decidir si sus stakeholders son aquellos que pueden afectarle (sus potenciales clientes tanto en la enseñanza como en la investigación) o también aquellos que son afectados por la acción u omisión de la universidad (por ejemplo, los pueblos de los países en desarrollo, lejanos al entorno de la universidad y que difícilmente pueden ser clientes solventes de sus servicios, enseñanza e investigación)”. Cfr. Miralles (2002), p. 4.

<sup>40</sup> Peter–Hans KOLVENBACH, “A la Asamblea de la Enseñanza Superior de la Compañía de Jesús en Estados Unidos. En el segundo centenario de la enseñanza jesuita en los Estados Unidos de América”. Universidad de Georgetown, Washington, (08.06.1989) [En P.–H. KOLVENBACH (1992), *Selección de Escritos del Padre Peter–Hans Kolvenbach (1983–1990)*, Madrid, Provincia de España, 400–409].

<sup>41</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 607.

En la medida (sólo parcial) en que el paso por la universidad marca a las personas, si cumplimos nuestra misión, el perfil de nuestros egresados, marcados por los valores, debería diferenciarse del de las universidades públicas o del de otras universidades privadas (supuestamente marcados por la competitividad). ¿Es esto así? ¿Es siquiera posible? De nuevo, son preguntas que someto a vuestra propia reflexión y debate.

Puesto a expresar lo que yo soñaría para nuestros alumnos y, sobre todo, antiguos alumnos, me quedo con la formulación que aparece en el enunciado de esta tesis.

*“Los alumnos de las universidades jesuitas han de ser hombres y mujeres, ciudadanos del mundo, competentes, conscientes, compasivos y comprometidos con la justicia en el servicio de la sociedad”.*<sup>42</sup>

Respecto a los alumnos (pero probablemente esto es aplicable también a los profesores) dice:

*“Los estudiantes, a lo largo de su formación, tienen que dejar entrar en sus vidas la realidad perturbadora de este mundo, de tal manera que aprendan a sentirlo, a pensarlo críticamente, a responder a sus sufrimientos y a comprometerse con él de forma constructiva. Tendrían que aprender a percibir, pensar, juzgar, elegir y actuar a favor de los derechos de los demás, especialmente de los menos aventajados y de los oprimidos. La pastoral universitaria tiene mucho que hacer para fomentar tal compasión inteligente, responsable y activa que es la única que merece el nombre de solidaridad. (...) La implicación personal en el sufrimiento inocente, en la injusticia que otros sufren, es el catalizador para la solidaridad que abre el camino a la búsqueda intelectual y la reflexión moral”.*<sup>43</sup>

Evidentemente esto no se entiende si no se parte de los presupuestos expresados en las tesis 4 (la misión de la Compañía reformulada) y 6 (universidades “con

---

<sup>42</sup> Estas cuatro palabras resumen el modelo pedagógico ignaciano tal como fue formulado en 1993 y recogió el general de los jesuitas, en el discurso de presentación de aquel modelo. Cfr. P. H. KOLVENBACH, “La Pedagogía ignaciana”. Discurso a los participantes del grupo de trabajo sobre “La Pedagogía ignaciana. Un planteamiento práctico”, en Villa Cavalletti, 29 de abril de 1993, en GIL CORIA, E. (ed.), *La pedagogía de los jesuitas, ayer y hoy*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid 2002, pp. 368–381. Cfr. Monte Cucco, n° 33. Más recientemente, precisamente en el Instituto Químico de Sarrià, lo ha vuelto a formular de manera original.

<sup>43</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 607. Obviamente, lo que se dice de la pastoral habría que generalizarlo. Como afirmaremos en la última tesis, la transmisión de valores es algo que se realiza en el conjunto de la vida universitaria. En el original, el segundo párrafo precede al primero.

adjetivo”). Desde la perspectiva del mundo en que vivimos, marcado por el abismo de la desigualdad tenemos que reflexionar sobre “qué llegan a ser nuestros estudiantes, qué hacen nuestros profesores y cual es el modo de proceder de nuestras universidades”.<sup>44</sup>

En todo caso, si nuestra pedagogía no genera cierta “incomodidad” a nuestro alrededor, incluso entre nuestros mismos alumnos, podemos sospechar que algo está fallando. Si somos perfectamente “funcionales” al sistema, por decirlo de forma grandilocuente, es que probablemente hemos perdido vigor profético en nuestra docencia y en nuestra investigación. Quizás no sea ocioso recordar una anécdota del P. Polanco, hombre de confianza de S. Ignacio<sup>45</sup>: Ya en 1552, Polanco notaba que los fieles que se confesaban con los jesuitas, acababan visitando a los enfermos en los hospitales, pidiendo limosna para los pobres u otras obras de misericordia. Después de haber pasado por épocas incluso martiriales (recordemos la UCA de San Salvador en 1989) ¿se están enfriando nuestros legítimos deseos de “cambiar el mundo”?<sup>46</sup>

### **Tesis 8.—Ahora bien, la conjunción del sustantivo y del adjetivo, no es tarea fácil (O de cómo responder a las demandas del mercado, de la ANECA...y de la misión)**

Las Universidades de la Compañía han tenido que luchar, y siguen haciéndolo, para ser simplemente “universidades buenas” (o excelentes)<sup>47</sup>, para alcanzar un lugar muy respetable en el medio universitario. Pero también es cierto que

<sup>44</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 606.

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ MARTOS (2003), p. 9.

<sup>46</sup> Cuenta CODINA otra anécdota interesante sobre un cierto amortiguamiento de nuestra “pasión” por la justicia. Kolvenbach menciona su encuentro con el Presidente de la República Federal de Alemania, con ocasión del centenario de San Pedro Canisio (1997). El Presidente Herzog, después de haberle perdido perdón por todo lo que los gobiernos de su país hicieron contra la Compañía, comentaba que la Compañía se atrajo enemistades porque el jesuita no resultaba “cómodo”. Y rogaba al General que los jesuitas siguieran siendo “incómodos”. Kolvenbach se pregunta por qué, con excepción de unos pocos países, el trabajo de la ésta no despierta hoy contradicción. Cfr. PETER-HANS KOLVENBACH, *Relación sobre el estado de la Compañía*. 68<sup>o</sup> Congregación de Procuradores, Roma, sept. 1999. Cfr. CG 34, d.3, 2. Cfr. Codina (1999), p. 13.

<sup>47</sup> CODINA (1999), p. 5; MIRALLES (2002), p. 8.

muchas han (¿hemos?) tenido que pagar un alto precio (“a veces traicionando su misma esencia”) <sup>48</sup> por alcanzar un elevado reconocimiento académico y social, y siguen pagándolo por no quedar descalificadas en la implacable carrera de la competitividad. Precisamente las circunstancias legales y de financiación de nuestro país parecen obligar a esfuerzos casi heroicos para sobrevivir en un entorno altamente competitivo: ¿merece la pena? No es obvio que en este contexto podamos simplemente tener instituciones que merezcan el sustantivo y el adjetivo con suficiente dignidad.

Muchos piensan que nuestras universidades cumplen con su misión estrictamente apostólica consagrando simplemente sus esfuerzos a la búsqueda honesta de la verdad y al compromiso con su difusión. Asimismo, hay dimensiones de la actividad universitaria, derivadas de su presencia social, que son la materialización de su compromiso social con impacto real en la vida de su entorno. Y, desde luego, que en ningún caso podríamos aceptar que el “adoctrinamiento” fuera una compensación por la incompetencia o el bajo perfil académico. Es posible, también, que el ejercicio de nuestra misión hoy nos esté exigiendo un mayor equilibrio entre docencia e investigación: ¿seremos capaces de lograrlo? Por último pienso que, en el cumplimiento de nuestra misión institucional, ante la obvia imposibilidad de que todos nuestros alumnos respondan al perfil ideal descrito, nos podríamos sentir felices de si una minoría significativa se acerca suficientemente a él. Creo sinceramente que en alguna medida lo estamos consiguiendo.

Dicho todo lo cual, todos seguramente estaríamos de acuerdo en que conjugar ambos términos no resulta nada fácil en la práctica. Cierta purismo, en nombre de la autonomía universitaria y de la libertad académica, ha podido llevar a considerar el adjetivo “católico” como ajeno a la dinámica de una Universidad. El mismo padre Kolvenbach se hizo eco de esta tensión en el Sínodo de América, refiriéndose a los problemas surgidos a raíz de la *Ex Corde Ecclesiae* en los Estados Unidos:

*“A la Universidad Católica hasta el día de hoy le asalta la sospecha de que pudiera ser cierta la afirmación de George Bernard Shaw, de que una Universidad Católica es una contradicción en términos. La respuesta, como ya sabemos, no se encuentra en la disyuntiva, sino en conjugar y fomentar el aspecto católico y el universitario de la institución. Como afirma la “Ex Corde Ecclesiae”, la Universidad Católica es ante todo una Universidad que, como Universidad, tiene por añadidura la característica de ser una Universidad al servicio de la Iglesia, en su misión en el mundo contemporáneo”.*<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> CODINA (1999), p. 6; FERNÁNDEZ-MARTOS (2003), p. 6.

<sup>49</sup> PETER-HANS KOLVENBACH, *Intervención en el Sínodo de América* (21 noviembre 1997).

No le demos vueltas. No existe la neutralidad intelectual. José Ramón Busto lo planteaba muy bien en Loyola 2001<sup>50</sup>:

*“Quizá convenga reflexionar un momento sobre esta interacción entre sustantivo –Universidad– y adjetivo –jesuita. Adjektivar a la Universidad como católica o jesuita ¿no estará adulterando el concepto universidad? A esta objeción es preciso responder con toda claridad de modo negativo. Podemos responder de modo negativo porque toda Universidad como toda institución tiene de hecho sus cualidades. Se expliciten éstas en el título o no se expliciten. Ahora bien, el hecho de que no se expliciten no significa que no existan. Porque todo hombre y toda institución humana tienen, de hecho, sus opciones de sentido y sus compromisos éticos, sean éstos conocidos, explícitos o no lo sean. (...) Nada es neutral en la vida del hombre. Ni la ciencia ni la tecnología. Mucho menos la educación o la formación. Ninguna universidad es neutral como no lo es ninguna investigación ni ningún programa universitario. Lo ha dicho recientemente Kolvenbach, No nos hagamos ilusiones: el conocimiento no es neutro, porque implica siempre valores y una determinada concepción del ser humano.”<sup>51</sup>*

Ahora bien, ¿cuál es la no-neutralidad que el adjetivo jesuita confiere a una universidad de la Compañía? Sencillamente el que una Universidad de la Compañía desarrolla la triple misión universitaria de investigar, enseñar y servir desde el horizonte de sentido que implica la misión de la Compañía entendida como el servicio de la fe y la promoción de la justicia que se abre a la inculturación y al diálogo.”

En algunas ocasiones hemos pagado un precio caro<sup>52</sup> por intentar ser “excelentes” en el sentido en que hoy se entiende la excelencia. La búsqueda de la excelencia nos obliga a adaptarnos al mercado, a cobrar tasas elevadas para garantizar la “calidad” académica, a trabajar para satisfacer las preferencias de nuestros “stakeholders” y no precisamente para modificar esas mismas preferencias, a luchar por no parecer “ñoños” ni “trasnochados”...<sup>53</sup> Por otro lado, hemos vivido épocas en que –dominados por el secularismo ambiental– hemos reducido demasiado las expresiones explícitas de nuestra inspiración cristiana. Una cosa es hacer proselitismo religioso y otra que las universidades jesuitas deben facilitar a sus miembros,

---

<sup>50</sup> BUSTO (2001), nn. 8–9.

<sup>51</sup> Reunión Internacional de la Educación Superior de la Compañía, Roma, 27.5.2001, n° 27.

<sup>52</sup> Véase FERNÁNDEZ-MARTOS (2003), p. 6. “En la práctica no resulta nada fácil hacer justicia a ambas realidades”.

<sup>53</sup> Véase MIRALLES (2002) pp. 8 ss.

alumnos, profesores y personal no docente, la apertura a la trascendencia.<sup>54</sup> Me sumo a la forma de expresarlo de Fernández Martos:

*“Apena que la lógica académica agote las mejores fuerzas y recursos a costa de la lógica apostólica. Montamos el púlpito y luego no hay quien, con ganas y rabia, inquiete desde él. Con gran fuerza expresiva proclamaba Kolvenbach en Santa Clara: En el contexto de la espiritualidad jesuita de siglos, “el servicio de la fe” no puede significar otra cosa que llevar a nuestro mundo el don contracultural de Cristo.”<sup>55</sup>*

Esta tensión dialéctica exige de nosotros un fuerte sentido de la autocrítica, pero al mismo tiempo nos llama a emplear una buena dosis de humor para que no se convierta en una “cargata insoportable”.<sup>56</sup>

Sirva de ilustración la siguiente anécdota. Durante una estancia en Guatemala, fui amablemente hospedado en la comunidad San Borja, residencia de los jesuitas de la Universidad Rafael Landívar de Ciudad de Guatemala, precisamente en una habitación donde se encuentran depositados una parte de los libros de nuestro llorado Xabier Gorostiaga. Resulta emocionante encontrar allí textos de Samir Amin dedicados personalmente a XG, junto a libros sobre la evolución de la educación a todos los niveles y su relación con la economía, al lado de obras de teología y de economía general. Uno de esos libros llamó poderosamente mi atención, por su estrecha relación con el tema que nos ocupa, se titulaba: “Academic Capitalism”<sup>57</sup>. El libro trata de la “marketization of the academy” en expresión de sus autores. Se trata de un análisis riguroso, muy documentado, de la evolución de la universidad en el mundo anglosajón, con especial referencia a Estados Unidos. Sus conclusiones son muy claras. Si nuestras universidades quieren acreditación y fondos, han de “marketizarse”; pero ¿cumplirían su misión? Si las universidades se dedican

---

<sup>54</sup> MIRALLES (2002), p. 7.

<sup>55</sup> Cf. CG 34, d. 26, n. 5.

<sup>56</sup> MIRALLES (2002), p. 11.

<sup>57</sup> SHEILA SLAUGHTER y LARRY L. LESLIE (1997), *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, John Hopkins. Baltimore – London. Sólo algunas citas bastan para hacer visible en qué línea van sus conclusiones más relevantes: “Faculty and institutions target to compete or increase their competition for external funds” (p. 209). “These external dollars usually tied to market related research” (p. 209). “...to promote training that directly meets business and industry needs” (p. 213). “...money was moved to the natural sciences and engineering and away from the social sciences, the humanities...” (p. 245). “The full-time faculty in fields far from the market will have little time for research and scholarship” (p. 243).

prioritariamente a la docencia y en especial a la docencia de las ciencias sociales, o –dicho un poco solemnemente– a la “creación de pensamiento”, lo que parece ir más en la línea de la misión, quedarían “fuera del mercado”, con el peligro de no ser reconocidos ni acreditados. Ni misión sin acreditación, ni acreditación sin misión: ¡lo tenemos difícil!

Todo esto implica muchos desafíos:<sup>58</sup> a) la calidad universitaria, con sus dos componentes esenciales: la docencia y la investigación; volveremos sobre ello en las siguientes ponencias; b) la tensión entre calidad universitaria y cualidad jesuita en un mundo muy competitivo (por decirlo de forma simplista, la búsqueda del primer reto nos puede llevar a “vender el alma al diablo”); c) el conflicto de prioridades en la cualidad jesuita (son muchas las cualidades que se nos solicitan sólo a partir del adjetivo: ¿podremos con todas?); d) el coste de la matrícula (¿una piedra de escándalo inevitable?); e) el desafío de la interdisciplinariedad (del conocimiento a la sabiduría: ¿es eso posible en la dinámica actual de profesionalización y especialización?); f) y, por último, pero no más fácil, el desafío de la identidad y visibilidad católico-jesuita, a compaginar con el respeto y el fomento de la (¡de-seable!) pluralidad ideológica y religiosa en un clima de diálogo.

## **Tesis 9. La Identidad–Misión tiene que ir incrustada en toda la vida de la Universidad (¡Para terminar de complicarlo!)**

Uno de nuestros *slogans* actuales es que la misión debe impregnar todas las actividades y la manera de funcionar de nuestros centros. Sabemos muy bien que los valores se transmiten implícitamente, tanto o más que de forma explícita. Que las estructuras de gobierno, los sistemas de relación y de comunicación, los hábitos institucionales, las prioridades presupuestarias, el “ambiente” y el estilo general de la institución etc., vehículan –con más fuerza y eficacia que todas las solemnes declaraciones institucionales– un ideario efectivo, un determinado sistema de valores<sup>59</sup>.

Íntimamente unido a ello está la persuasión –que hoy compartimos– de que la misión es cosa de todos, de jesuitas y de laicos. Cabe plantearse la pregunta in-

---

<sup>58</sup> MIRALLES (2002), pp. 8–9. Sólo indico los enunciados; recomiendo ver sus desarrollos.

<sup>59</sup> Así lo afirma nuestra propia CG34: “Ser religioso hoy equivale a ser interreligioso en el sentido de que, en un mundo de pluralismo religioso, la relación positiva con los creyentes de otras religiones es un requisito” (CG 34, d. 5, 3).

quietante de si esta actitud de compañerismo con los laicos es fruto de la convicción o del oportunismo (¡como somos cada vez menos jesuitas...!), o si quizás hemos terminado “haciendo de la necesidad, virtud”.

La Compañía hace hoy día una llamada apremiante a los jesuitas y a los no jesuitas a que trabajemos codo con codo en la misión.

*“Es evidente, y lleva ya bastantes años siéndolo, que nuestras instituciones docentes no pueden sobrevivir sin la presencia y colaboración de muchos seglares abnegados... El Señor nos ha bendecido con seglares que comparten nuestra visión de vida y que se han entregado a nuestras instituciones con auténtica dedicación. Según va pasando el tiempo, sin embargo, necesitamos hacer más en la selección del profesorado y de los cuadros directivos, ocupándonos, sobre todo, de la formación continua y del cambio de actitudes tanto de los jesuitas como de los colaboradores seglares, para llegar a construir una sola comunidad educativa”.*<sup>60</sup>

Ahora bien, qué pasa con lo que llamamos (un poco paternalistamente, todo hay que decirlo) “nuestros colaboradores”<sup>61</sup>. ¿Habría que introducir como criterio de selección del personal su adscripción religiosa? El padre General salva la tentación de una respuesta simplista en su alocución de Monte Cucco:

*“...sería odioso catalogar y discriminar al personal de acuerdo a su supuesto nivel de compromiso con la misión: En la misión de la Compañía, como en la casa del Señor, hay muchas moradas. Para Ignacio, no hay peor error que querer conducir a todos por el mismo camino”. [Pero] “...esto no obstante, un colaborador de una institución de educación superior de la Compañía, de alguna manera debe identificarse con la misión institucional. ...Tenemos derecho a presuponer que los jesuitas se identifican con su misión, pero no podemos dar por sentado que todos los laicos se identifican con la misión propia de los jesuitas. Los laicos no están llamados a ser minijesuitas, sino a vivir su propia vocación laical. Respetar el modo como el Señor conduce a cada persona, es fundamental en la espiritualidad ignaciana”.*<sup>62</sup>

Una vez aceptado el legítimo pluralismo, parece que el liderazgo de la misión (que llamamos apostólico) en una institución universitaria de la Compañía, deberá

---

<sup>60</sup> Peter-Hans KOLVENBACH, *La Universidad jesuita hoy*. A los rectores y presidentes de universidades y centros de educación superior de la Compañía de Jesús, Frascati, Italia, (05.11.1985) [En [En P.-H. KOLVENBACH (1992), *Selección de Escritos del Padre Peter-Hans Kolvenbach (1983-1990)*, Madrid, Provincia de España, 367-376]. Cfr. p. 4.

<sup>61</sup> Mi vivencia en ETEA es más bien la contraria. Soy yo, jesuita, quien colabora con los seglares...

<sup>62</sup> Monte Cucco, n. 44-45.

ser ejercido por un núcleo identificado suficientemente representativo de su personal fijo (¿20–30%?). En ese núcleo parece imprescindible que haya un reducido número de jesuitas y un grupo más numerosos de laicos que han interiorizado el carisma ignaciano.

El contexto europeo, con los cambios en curso por la puesta en marcha del Espacio Europeo de Educación Superior pueden ser una amenaza o una oportunidad para llevar la misión al núcleo de nuestra tarea universitaria. La amenaza consiste en el peligro ya citado de subordinación de la “academia” al “mercado”; la oportunidad consiste en que “otra” forma de hacer las cosas puede resultar en beneficio de la misión.<sup>63</sup>

En todo caso, sin menospreciar, ni mucho menos, la tarea fundamental del personal no docente<sup>64</sup>, estoy convencido de que en todo ello el papel fundamental lo tienen los profesores y profesoras.

*“Si el criterio de evaluación y el proyecto de nuestras universidades radica en lo que lleguen a ser sus estudiantes, es claro que el profesorado está en el corazón de dichas instituciones”.*<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Como quedó de manifiesto en un encuentro UNIJES de septiembre de 2005 en Madrid, para reflexionar sobre “qué elementos de nuestra Identidad y Misión se pueden injertar *connaturalmente* en la implantación académica del Proceso–Bolonia”... Según MELECIO AGÚNDEZ, “en esta radical revisión que impone Bolonia surge, de nuevo, la pregunta: ¿no se podrán encontrar cauces en los que verter universitariamente una dimensión trascendente de la vida, una consideración abierta explícitamente a motivaciones y horizontes de Evangelio? Para quien conoce lo que significa Bolonia en cuanto a definición de perfiles del profesional –que antes naturalmente habrá de ser considerado persona–, de la formación por y desde competencias –que necesariamente se abren a actitudes y a valores, que han de ir tomando cuerpo en las diarias actividades de aprendizaje, que integran el volumen de trabajo del alumno, definido en los programas y programaciones–, de los nuevos diseños curriculares etc., la respuesta no puede ser más que positiva”.

<sup>64</sup> Coincidimos totalmente con las apreciaciones que recibimos hace unos años de un compañero de la Universidad jesuita de Saint–Louis (Missouri), que se ha distinguido por trabajar especialmente esta parcela: “un fenómeno curioso en muchas de nuestras instituciones es que descubrimos que los seculares que ocupan los puestos de administración y servicios están con frecuencia más interesados y comprometidos con estos programas que los propios profesores. Mis colegas y yo pensamos que es importante no ignorar a este personal de administración y servicios. Animamos su entusiasmo y su apoyo cuando nos damos cuenta que juegan un papel esencial y un rol necesario en el establecimiento y desarrollo de lo que yo llamaría el entorno jesuita de la institución. Un cierto número de estos seculares juegan un papel más importante en las vidas de los estudiantes y profesores, aquí en este país, que los propios profesores”.

<sup>65</sup> Santa Clara, cfr. RFS 55 (2000) 608.

Habría que aprovechar nuestras fortalezas y nuestros factores de éxito. Me atrevería a citar aquí dos que me parecen especialmente relevantes: la identidad ignaciana y, muy principalmente, la experiencia de los Ejercicios –donde se encuentra nuestra “fuente de alimentación”<sup>66</sup>– y los equipos de jesuitas y laicos, trabajando codo con codo, en lo que hoy se ha dado en llamar un “compañerismo ignaciano”.<sup>67</sup>

## A modo de conclusión

Quisiera concluir con uno de nuestros pequeños relatos fundacionales. En 1547 el virrey español de Sicilia pidió que los jesuitas establecieran un colegio para seglares en Mesina. “¿Para qué?”, se le preguntó. “Para reformar la isla”, contestó. Entonces Ignacio envió diez de los mejores hombres que tenía, en lo que todavía era una Compañía muy reducida, para poner en marcha el primer centro educativo de los jesuitas para no jesuitas. Según cuentan, Ignacio, en una especie de profecía, cuando esos hombres partieron para Mesina, les dijo: “Si vivimos diez años más, veremos grandes cosas”. Ojalá que hoy pueda aplicarse a nuestros profesores y nuestros Centros universitarios. Jesuitas o no jesuitas, ...somos más de diez.

Los jesuitas y nuestros amigos y colaboradores estamos celebrando este año lo que llamamos el “año Arrupe”, ya que el día 14 de noviembre se celebra el centenario de su nacimiento en Bilbao. Con esta celebración pretendemos hacer justicia a alguien que apoyó el desarrollo de las universidades como plataforma apostólica e impulsó fuertemente el compromiso social de las universidades jesuitas. En un texto muy conocido y citado, Arrupe afirma:

*“No tengo miedo al nuevo mundo que surge. Me espanta que podamos dar respuestas de ayer a los problemas de mañana. No podemos esperar con los brazos cruzados y no hacer nada por miedo a equivocarnos”.*

Nuestra misión universitaria será tanto más fecunda cuanto más sepa recoger creativamente esa preocupación por responder apostólicamente a los retos actuales aun a riesgo de equivocarnos. Pero para ello, hoy más que nunca, se precisa la amistad y complicidad de muchos compañeros de camino como vosotros, que sin ser jesuitas en su mayoría, compartís de alguna manera nuestra misión, nuestras visiones ...y nuestros sueños.

---

<sup>66</sup> MIRALLES (2002), p. 13.

<sup>67</sup> CODINA (1999), p. 13–14.

## NOTAS

---

### **Aportes sobre el financiamiento del desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina<sup>1</sup>**

**Nelson Espinoza<sup>2</sup>**

**Palabras clave:** *Desarrollo rural, América Latina, Inversiones, Financiamiento.*

**Key words:** *Rural development, Latin American, Investment, Financing.*

#### **I. Visión general de la preinversión e inversión agrícola-rural en América Latina y el Caribe**

La agricultura y el medio rural de América Latina y el Caribe (ALC) se han caracterizado por procesos poco rigurosos de preinversión, falta de inversiones y escaso acceso al financiamiento, tanto público como privado<sup>3</sup>. En muchos de los casos no se trata de la cantidad de los recursos destinados al medio rural sino

---

<sup>1</sup> Versión revisada (octubre 2007) del documento preparado para el seminario sobre desarrollo rural con enfoque territorial, organizado por la Fundación ETEA, celebrado el 27 de junio del 2007 en Córdoba, España.

<sup>2</sup> Coordinador de la Unidad de Proyectos de Inversión. Dirección de Financiamiento Externo y Proyectos de Inversión. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

<sup>3</sup> Preinversión: puede ser concebida como una lucha contra la incertidumbre en la asignación de recursos y normalmente incluye los estudios de proyectos que se realizan previamente a la realización de las inversiones y que sirven de base para tomar las decisiones sobre las mismas (estudios a nivel de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad). Inversión: es la etapa en que se realizan físicamente las inversiones, tales como obras civiles, equipamiento, otros bienes conexos y actividades que contribuyen a desarrollar las capacidades de los actores relacionados con la ejecución de la inversión.

de la rentabilidad de los recursos invertidos, ya que la duplicidad de inversiones, la mala escogencia de las prioridades, las pocas capacidades de los implementadores y la inexistencia de política de acompañamiento, no permiten el óptimo aprovechamiento de los recursos ni de los activos de los beneficiarios.

Otras causas que influyen en la baja atracción de inversiones, son: (i) falta de infraestructura rural para la generación de negocios; (ii) la prestación de servicios financieros privados en el medio rural no ha experimentado el mismo crecimiento que en otros países en desarrollo (principalmente Asia), debido a que generalmente se concibe la producción agrícola como una actividad altamente riesgosa, con probabilidades de sufrir daños ocasionados por los desastres naturales, la incertidumbre en los ingresos de los productores a consecuencia de la volatilidad de los precios agrícolas y la imposibilidad de contar con garantías reales debido a la inseguridad en la tenencia de la tierra; (iii) poca articulación en las cadenas agroproductivas comerciales, que ha dejado por fuera a gran cantidad de productores primarios.

## *1.1. Fuentes para la preinversión, inversión y financiamiento*

### *1.1.1. Gasto Público*

En la mayoría de los países de ALC se está reduciendo el gasto público en la agricultura con respecto al total del gasto (con algunas excepciones como Bolivia, Chile, Colombia y México), este patrón puede deberse a varias razones, entre ellas la tendencia en la reducción de la participación del sector primario agropecuario en las economías de la región, que se genera al incrementarse el ingreso per capita; y un bajo poder de negociación de la agricultura respecto a los demás sectores. No obstante, la participación del estado en el sector agrícola es muy variable en la región, medido en términos de gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto Agropecuario.

Estas diferencias reflejan diferentes grados de participación del sector público en las actividades del sector agropecuario. Por ejemplo, países con baja participación del sector primario agropecuario en la economía y con alta participación del Estado en la agricultura (gasto público en agricultura superior al 17% del Producto Interno Bruto Agrícola-PIBA) incluyen a Chile, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En contraste países con más alta participación de la agricultura en la economía y con relativa baja participación del Estado en la agricultura (gasto

público en agricultura menor al 6,5%) incluyen a Bolivia, Colombia, Costa Rica y Paraguay (ver cuadro 1). Por otra parte, en el nivel de subregiones, la menor participación del estado en las actividades agrícolas se efectúa en los países andinos, mientras que en la región mesoamericana, con excepción de Costa Rica, el Estado participa más activamente en las actividades agrícolas que en las demás subregiones.

### 1.1.2. La Banca Nacional de Desarrollo

En ALC se pueden distinguir tres fases en el financiamiento del sector. Los años setenta estuvieron caracterizados por una fuerte participación estatal a través de la Banca Nacional de Desarrollo. En particular, financiando a productores no cubiertos por la banca comercial con tasas de interés preferenciales. A finales de los ochenta, como parte de los cambios estructurales llevados a cabo en las economías de la región, se adoptaron medidas para reducir la carga fiscal impuesta por créditos subsidiados, mediante liberación de los mercados financieros rurales. La banca estatal disminuyó su participación como banca de primer piso y redujo o eliminó el crédito con tasas de interés subsidiadas<sup>4</sup>.

Sin embargo, la disminución o eliminación de la oferta de servicios financieros no implicó que la demanda por crédito fuera cubierta por la banca comercial, en particular la de los productores marginales. La banca privada más bien orientó sus recursos para atender a grandes y medianos agricultores que tienen posibilidades de ofrecer garantía, si se presentan circunstancias adversas en la producción o en el mercadeo. A finales de los noventa, los bancos del estado incrementan nuevamente su participación como banca de primer piso para fortalecer la oferta de servicios financieros y se dirige con mayor precisión a productores e intermediarios financieros específicos, tomando en cuenta la participación de la banca comercial y proporcionando servicios orientados a fortalecer la demanda de crédito.

### 1.1.3. Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD)

A inicios de 2002, los activos totales de un conjunto de 108 Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) en América Latina llegaban a US\$360 mil millones con

<sup>4</sup> Banca de primer piso: Son intermediarios financieros que establecen una relación directa con los empresarios o beneficiarios que solicitan crédito para realizar sus inversiones. Banca de segundo piso: Es aquella institución que canaliza recursos financieros al mercado a través de otras instituciones financieras intermediarias.

una cartera neta de US\$261 mil millones canalizados al desarrollo productivo. Las IFD de América Latina son mayoritariamente entidades de propiedad pública<sup>5</sup> y conceden un porcentaje importante de los préstamos del total otorgado por el sistema financiero de cada país. En contraste con lo que sucedía a mediados de la década pasada donde las IFD operaban fundamentalmente como banca de segundo piso, en la actualidad una mayor proporción de ellas está operando en el primer piso y en menor medida en el segundo. Algunas de las de primer piso canalizan pequeños préstamos a través de intermediarios financieros no bancarios, tales como cajas rurales y cooperativas. Ejemplos de IFD en la región incluyen: (i) Argentina: Banco de Inversión y Comercio Exterior; (ii) Brasil: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; (iii) Chile: Banco de Desarrollo; (iv) Costa Rica: Banco Nacional de Costa Rica; y (v) México: Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura.

Las IFD tienen una orientación preponderantemente multisectorial. Sin embargo, en el nivel sectorial los sectores: agropecuario, desarrollo rural y agroindustrial, son en conjunto, los principales receptores de financiamiento. Los componentes de una muestra de 46 IFD pertenecientes a 14 países de la región, otorgaron conjuntamente el 22% de los préstamos totales desembolsados en el 2001, seguidos por el sector vivienda (20%) y la industria manufacturera (13%). Las IFD no se limitan al financiamiento a través de préstamos, progresivamente están incorporando un enfoque integral para reducir el riesgo y otorgar financiamiento. Entre sus funciones operativas está cobrando importancia la asistencia técnica y capacitación; provisión de garantías y administración de fideicomisos. Adicionalmente para reducir riesgos, las IFD están siguiendo un enfoque multisectorial, por ejemplo las IFD ya no se están concentrando solamente en financiar al sector agropecuario, sino también actividades como: la vivienda rural, el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) rural y los gobiernos locales.

#### 1.1.4. La Banca Multilateral

Los principales organismos internacionales para el financiamiento del desarrollo agrícola de la región están constituidas por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El FIDA se concentra en el financiamiento de proyectos de desarrollo rural y alivio de pobreza y se centra en la diversificación de las actividades generadoras de

---

<sup>5</sup> En el año 2002, alrededor del 68% de ellas era de carácter público, y representaban el 94% de los activos de la banca de desarrollo (ALIDE, 2004).

ingresos de las familias y en el establecimiento de vínculos con actividades de valor agregado, como la transformación de productos agrícolas en pequeña escala y la apertura de mercados fuera de la comunidad beneficiaria<sup>6</sup>. Para finales de 2005, la cartera regional del FIDA comprendía 30 programas y proyectos para ALC, lo cual era equivalente a una inversión total de US\$ 460,7 millones. Dentro de la cartera de préstamos regionales, es importante señalar que ha aumentado el número de países que reciben préstamos en condiciones ordinarias; además, las donaciones continuaron desempeñando una función importante dentro de la estrategia del FIDA en la región.

Durante 2004, el Banco Mundial otorgó financiamiento al sector agropecuario, forestal y pesquero por US\$ 379,5 millones (7% del total de préstamos a ALC). El banco ha enfocado fuertemente su acción al combate de la pobreza. En el medio rural ha potenciado los temas sobre manejo sostenible del ambiente y recursos naturales; para apoyar el desarrollo rural impulsa iniciativas en servicios financieros y administración de tierras. En estos temas, el banco financió préstamos en la región por un total de US\$408,7 millones en 2004, cifra que bajó a \$236,5 millones en 2006.

El BID en el período de 30 años transcurridos desde 1961 a 1990, manejó una cartera para la agricultura que representaba el 20% del total de préstamos. En la década de los noventa, la cartera de la agricultura representó apenas el 4% en promedio, o sea que el sector agropecuario productivo dejó de ser prioritario en la perspectiva del desarrollo económico social del BID para la región. Esta situación financiera cambió en el año 2001, cuando el Banco asignó US\$683,2 millones en préstamos para el sector, pero nuevamente para el año 2002, se redujeron los préstamos a la agricultura. La cartera agropecuaria durante ese año fue de US\$ 156,9 millones que representa el 3,4% del total de préstamos.

Durante 2006, la cartera de los proyectos del BID en ejecución aumentó en \$1.066 con la aprobación de 36 nuevos préstamos rurales o con algún componente de

---

<sup>6</sup> De una muestra de 15 proyectos en 7 países se pudo determinar que el 59 por ciento del monto financiado por el Fondo se orienta hacia proyectos de "desarrollo rural" en los cuales se incluyen actividades productivas agrícolas y no agrícolas, en sus diferentes fases del proceso productivo (primario y en algunos casos secundario), comercialización de la producción, así como infraestructura de apoyo a las comunidades y la producción. Un 26 por ciento del monto total ha financiado proyectos de "desarrollo agrícola" que comprenden actividades que se orientan hacia la producción y comercialización de los productos agrícolas. Casi el 11 por ciento del monto financiado es orientado a proyectos que están desarrollando mecanismos flexibles para el otorgamiento de crédito a productores y sus organizaciones para actividades productivas en el área rural.

inversión en ese sector. Los nuevos préstamos otorgados incluyen tanto proyectos dirigidos al sector rural-agropecuario como proyectos que benefician a áreas rurales y a su población. En términos generales, el 49% de estos 36 nuevos préstamos aprobados se destinaron a inversiones en el sector de transportes y telecomunicaciones, principalmente en proyectos de mejora, rehabilitación y creación de infraestructuras. Del restante, el 20% fue para el desarrollo rural (proyectos de desarrollo sostenible socioeconómico de comunidades rurales, creación de agencias de desarrollo y mejora de destinos turísticos), el 9% para salud y educación, el 7% para misceláneos, el 5% para tecnología, el 3% para agropecuario y electricidad, el 2% para comercialización y el 1% para agua, saneamiento y tierras.

### *1.2. Breve análisis de perspectivas sobre la preinversión, inversión y financiamiento agrícola-rural*

Los países están promoviendo acciones en dos temas multisectoriales fundamentales para su desarrollo: (i) alivio de la pobreza: impulsando estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) en el marco de los países pobres altamente endeudados (HIPC), requisito básico para tener acceso a recursos de cooperación técnica y financiera orientados a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y (ii) mejoramiento de la competitividad: para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de la globalización y la apertura comercial, para lo cual impulsan el mejoramiento de las instituciones, los sistemas de gestión, los mecanismos de transparencia, el capital humano, la infraestructura, la innovación, etc. Esta acción se enmarca, en especial, en las llamadas Estrategias de Acompañamiento o Paralelas a los procesos de negociación e ejecución de tratados comerciales, en los que, por lo general, son los Ministerios de Finanzas y Economía los que lideran las acciones junto con los de Relaciones Exteriores y de Comercio, para respaldar la apertura comercial.

Las iniciativas de inversión sectorial agropecuaria con proyectos temáticos específicos son cada vez más escasas (tecnología y extensión, riego, drenaje, salud animal, sanidad vegetal, desarrollo ganadero, tierras, comercialización agropecuaria, otros). La tendencia es que ahora se han redefinido y actualizado los temas en el marco de la agricultura ampliada y las cadenas agroproductivas comerciales; y cada vez, con mayor frecuencia, forman parte de las inversiones públicas multisectoriales; como ejemplo, se citan los siguientes: sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos; "trazabilidad"; gestión integrada de recursos hídricos; innovación tecnológica; negociaciones comerciales; administración de tierras; reconversión agroempresarial; agronegocios; economía rural, otros.

La tendencia es que las iniciativas de inversión pública sectorial, especialmente cuando hay cofinanciamiento de bancos multilaterales, se incluyen como actividades dentro de componentes y subcomponentes en nuevas modalidades de productos financieros multisectoriales de reforma de política que impulsan los Gobiernos, dirigidos a mejorar la competitividad y aliviar la pobreza; por lo tanto, los Ministerios o Secretarías de Agricultura cada vez tienen menor protagonismo en la negociación y ejecución de inversiones públicas, y son los Ministerios de Finanzas, Economía, Planificación, Relaciones Exteriores y Comercio los que negocian y ejecutan.

Existe una clara tendencia, que se inició durante la década pasada, sobre el aumento sustantivo de la inversión pública en programas y proyectos de recursos naturales y ambiente, con productos financieros blandos, no reembolsables y donaciones. Como componentes, subcomponentes de esos programas y proyectos que apoyan a pequeños productores, comunidades rurales y pueblos indígenas, se incluyen, por ejemplo: producción agrícola sostenible; agricultura orgánica; agricultura étnica; agrobiodiversidad; ecomercados; servicios ambientales; agroturismo; turismo rural y otros.

En síntesis, la preinversión, inversión y financiamiento agrícola-rural se está dirigiendo a dar respuesta a los requerimientos para mejorar la competitividad y demandas de los mercados internacionales, tanto en desarrollo de capacidades institucionales y de los recursos humanos, como en infraestructura y equipo, en áreas tales como: (i) sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos ("trazabilidad"; aumento de la capacidad diagnóstica y modernización de laboratorios; fortalecimiento de los sistemas de prevención de ingreso y vigilancia epidemiológica; control y erradicación); (ii) innovación tecnológica ("monitoreo" y capturas tecnológicas, difusión); (iii) gestión integrada de recursos hídricos (gestión del riego, riego y drenaje, aguas superficiales y subterráneas, manejo sostenible de cuencas hidrográficas); (iv) desarrollo productivo en procesos de administración de tierras para titulación y registro de la propiedad; (v) negociaciones comerciales y agronegocios (normas, mecanismos e instrumentos para su promoción y desarrollo); (vi) mecanismos e instrumentos financieros innovadores como los fondos competitivos.

## 2. Hacia la asignación de recursos para el desarrollo rural con enfoque territorial: la propuesta del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura<sup>7</sup>

La persistencia de altos niveles de pobreza de ALC y la poca efectividad de los programas y proyectos de combate de la pobreza, y, en particular, la pobreza rural, hacen necesario mejorar el diseño y ejecución de estrategias e instrumentos (medidas de política, programas y proyectos de inversión), e incorporar nuevos enfoques y métodos. En este sentido, se están promoviendo y ejecutando en ALC, con mayor frecuencia e intensidad, iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial, entendido como un proceso de transformación productiva e institucional, interpretando lo rural en su dimensión territorial, multisectorial, incluyendo actividades y relaciones económicas, medio-ambientales y sociales.

La propuesta conceptual, metodológica y operativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), sobre el desarrollo rural con enfoque territorial, apunta a aumentar la contribución de la agricultura y del medio rural a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza rural, sustentado en los conceptos de: (i) Cadenas agro-productivo-comerciales: definidas como una visión ampliada de la agricultura, a partir de sus encadenamientos con otros sectores de la economía; y (ii) Territorios rurales: que constituyen una visión integradora de la economía rural, en la que destacan, además de la agricultura: la economía rural no agrícola; los vínculos entre la economía rural no agrícola y la agricultura; y las funciones múltiples del binomio territorio/agricultura. Junto con estos dos conceptos, la propuesta incluye acciones para materializar el enfoque mediante: (i) Innovación institucional; y (ii) Desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural. Asimismo, la propuesta establece que la heterogeneidad es un signo distintivo de la agricultura y el medio rural; esto incluye: diversidad de agriculturas entre países, la variedad de agriculturas, productores agrícolas, cadenas agro-productivo-comerciales y territorios rurales en el interior de los países; y la diversidad de la base de recursos naturales y de actores sociales en el interior de los territorios rurales.

---

<sup>7</sup> Esto corresponde a la política corporativa oficial del IICA respecto al tema de desarrollo rural con enfoque territorial contenida en el documento: IICA (septiembre 2006), "Políticas para la Prosperidad Rural. Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural". También contenida en la Serie de documentos: Sinopsis del Instituto. Desarrollo Rural Sostenible N°5- 2005. Todo el contenido de este capítulo procede total o parcialmente de dichos documentos.

## 2.1. Cadenas agroproductivo comerciales y los agronegocios

Las cadenas concatenan procesos y relaciones de producción y distribución, que entrelazan lo rural con lo urbano, con diferentes actores económicos y sociales, desde la producción hasta la entrega del producto al consumidor final. Una porción importante de la prosperidad rural se puede generar mediante una inserción de los pequeños productores en las cadenas agro-productivo-comerciales y los agronegocios que potencie las sinergias con otros sectores de la economía. Para maximizar el impacto de las cadenas agro-productivo-comerciales y de los agronegocios en la generación de empleo y la reducción de la pobreza, el IICA propone:

- i. Fomentar una gobernabilidad incluyente de las cadenas: la gobernabilidad incluyente debe facilitar la inserción de los 'socios' más débiles y promover el desarrollo de mecanismos de negociación y de acciones que minimicen las asimetrías de poder.
- ii. Potenciar la legislación de sanidad y las buenas prácticas agrícolas: las nuevas normas que surgen de la apertura comercial, incluida la determinación de reglas ambientales y sociales, ofrecen oportunidades para generar empleo e ingresos rurales adicionales.
- iii. Promover la innovación para la inserción productiva de los agricultores pobres: se deben crear condiciones para transformar procesos de desarrollo tecnológico en procesos de innovación tecnológica, y fortalecer la articulación entre los esfuerzos de investigación y las demandas/necesidades de los campesinos.
- iv. Complementar la agenda de apertura para potenciar el papel del comercio en la reducción de la pobreza rural. Las negociaciones comerciales son importantes: sin embargo, la verdadera negociación se hace en la agenda interna, la cual debe responder a las necesidades de reestructuración y modernización de la producción nacional, para enfrentar las amenazas y oportunidades del nuevo escenario comercial.
- v. Desconcentrar la tenencia y fortalecer el acceso de la población rural a la tierra: las políticas de tierras deben adoptar formas flexibles de acuerdo con las particularidades locales y no un modelo único. Se requiere la implementación de políticas y el manejo de una multiplicidad de instrumentos que se combinarían según las especificidades de los países, regiones y territorios.
- vi. Una nueva visión para las inversiones: los lineamientos esbozados en la propuesta

hacen necesaria una visión diferente sobre los criterios para la asignación de los recursos de inversión. Se deben impulsar proyectos que fomenten las sinergias entre las cadenas agro-productivo-comerciales y los territorios, que promuevan encadenamientos de la agricultura con otros sectores, que contribuyan a crear y estimular economías de escala y de aglomeración, que potencien el desarrollo de nuevas actividades productivas, que impulsen la asociación y concurren a potenciar y movilizar el ahorro que se genera en el interior de los territorios y que coadyuven a fortalecer el capital humano y social de los territorios rurales. Como mecanismos e instrumentos probados para materializar este tipo de iniciativas se incluyen los fondos competitivos. Además, es necesario dar espacio a la población rural para que participe en las decisiones sobre estrategias y prioridades de inversión. Finalmente, se requiere ampliar el rango de opciones públicas y privadas para el financiamiento de inversiones agrícolas y de desarrollo rural. Entre las opciones innovadoras a explorar están los recursos que puedan generar los mercados de servicios ambientales (e.g. el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, como opción para el financiamiento de inversiones en biocombustibles) y, en algunos países, los recursos liberados como resultado de la condonación de deudas (e.g. Honduras, Nicaragua, Bolivia y Guyana).

### **Recuadro 1: Recomendaciones para el financiamiento de las cadenas agroproductivo comerciales**

El desarrollo rural debe buscar cómo insertar al agricultor en cadenas de valor. Este debe ser el objetivo, porque si no está insertado, va a quedar aislado, en una situación complicada y pobre. Mirando hacia el futuro, hay que seguir invirtiendo en la organización, en la coordinación y en el mejoramiento de los productos y los procesos. En un mundo globalizado, se tiene que producir para un consumidor que cada día es más exigente en términos de calidad: (i) el gran reto es, entonces, organizar a los productores para producir para un mercado de calidad y en el menor tiempo posible; (ii) se debe invertir mucho más en el manejo de riesgo; hay que darles más instrumentos a los intermediarios financieros para que ellos se puedan acercar a este campo y empezar a financiar a las cadenas; (iii) tenemos que invertir en préstamos más estructurados que atiendan todos los diferentes intereses y con capacidad de asumir el riesgo a lo largo de la cadena; y (iv) hay que pensar más en nuevos tipos de fondos o líneas de crédito, para prestar a mediano y largo plazo y para aumentar la capacidad de movilizar depósitos domésticos. El financiamiento en agricultura es muy diferente al de microfinanzas, por ejemplo. Para tener impacto, para tener éxito, hay que prestar a plazos de dos, cinco, siete años.

El financiamiento de las cadenas agrícolas de valor no consiste en prestar por un año; para tener agronegocios exitosos y fuertes, debe prestarse a plazos más largos.

*Fuente:* Academia de Centroamérica; FAO; RUTA; Serfirural: Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor. 2007

## 2.2. Territorios rurales

Los territorios rurales son ámbitos geográficos con una historia propia y una base común de recursos naturales, donde ocurre la actividad agrícola y se dan relaciones socio-culturales, técnico-económicas y político-institucionales que vinculan a los actores del agro entre sí, con su ambiente natural, con otras actividades no agrícolas y con núcleos urbanos. Existen lecciones aprendidas que permiten obtener valiosas enseñanzas para mejorar las intervenciones en los territorios rurales, para ello se presentan dos casos: desarrollo fronterizo Costa Rica-Nicaragua (Anexo 1), y el Nordeste en Brasil (Anexo 2). Para potenciar el papel de los territorios rurales en la generación de empleo y la reducción de la pobreza, la propuesta del IICA propone:

- i. Vincular la economía agrícola y la economía rural no agrícola. Estos vínculos tienen un doble sentido de integración: en el interior de los territorios rurales son elementos que dinamizan las economías locales; y en su nivel de articulación regional y nacional, imprimen mayor dinámica a las áreas rurales.
- ii. Promover la competitividad de los territorios: se debe fortalecer la competitividad sistémica de los territorios (i.e. las condiciones que estos les ofrecen a las empresas que se asientan en ellos), la cual está determinada principalmente por la provisión de bienes públicos. El objetivo es crear territorios eficientes que favorezcan empresas eficientes que retribuyen a la sociedad por la vía de mayores rentas sociales.
- iii. Promover economías de aglomeración: las economías de aglomeración son una opción plausible para enfrentar las ventajas competitivas de las economías de escala de las grandes empresas, creando conjuntos de pequeñas y medianas empresas que logran generar volúmenes de producción importantes, que a la vez contribuyen a generar economías de localización y proximidad de gran potencial.
- iv. Dinamizar mercados rurales de trabajo: se enfatiza la necesidad de poner mayor atención a la promoción de una nueva economía de mercados laborales, a partir del estímulo al trabajo femenino en las actividades no agrarias y la bús-

queda de fuentes alternativas de empleo en la cultura, el ocio, los servicios y el medio ambiente.

v. Fomentar la agroindustria rural: se destaca la importancia de la agroindustria rural y de los vínculos de esta con los agronegocios para la reducción de la pobreza rural, mediante la generación de empleos y la valorización de la producción campesina.

vi. Potenciar nuevas dinámicas territoriales y actividades productivas: la propuesta destaca la necesidad de superar las formas tradicionales en que el campo, las actividades primarias y la población rural-agrícola se relacionan con las ciudades. La revaloración de las actividades agrícolas rurales, además de su función productiva y de seguridad alimentaria, debe contemplar el reconocimiento de los servicios que estas prestan, así como de otras actividades relevantes que también tienen su base en la utilización de los recursos naturales.

vii. Garantizar equidad en el acceso al agua: se subraya que el acceso al agua como recurso productivo debe ser equitativo y, por lo mismo, no puede estar definido únicamente en función de la capacidad de pago de los productores. Se enfatiza también que la gestión de proyectos de infraestructura de riego debe contemplar mecanismos para la participación de las comunidades que se vean afectadas o beneficiadas con esas obras, así como mecanismos para la gestión de conflictos.

viii. Potenciar activos históricos y culturales: se reconoce que el conjunto de los activos históricos y culturales de las comunidades rurales representan un patrimonio territorial valioso como factor para su reactivación y desarrollo.

**Recuadro 2: Cadena de valor moderna: los suplidores de la cadena se financian mejorando su condición de sujetos de crédito (Caso sobre Hortifruti en Centroamérica).**

Como parte del estudio de Hortifruti, fuimos a Nicaragua, fuimos a Honduras, estuvimos en Costa Rica, desde La Irma hasta Talamanca, visitando a productores que seleccionamos nosotros mismos, de una lista de suplidores de Hortifruti, a fin de verificar nuestra intuición. Planteamos primero la hipótesis de que la cadena de supermercados es una fuente de crédito. ¿Se verificó la hipótesis o no? La respuesta es no. Los supermercados no financian a los agricultores, como política institucional. A veces lo hacen, en casos excepcionales, cuando

ya no hay más remedio, y entonces adelantan algunos insumos, pero esto es poco usual.

En nuestra muestra no encontramos un solo productor que hubiera sido financiado por Hortifruti mismo y ¿por qué? Porque cada cadena estaba creciendo, porque la Corporación de Supermercados Unidos, a la cual pertenece Hortifruti, necesitaba todo el dinero posible para financiar sus nuevas tiendas, entre otros aspectos. Una cadena dinámica tiene fuertes demandas internas de liquidez. Cuanto más dinámica, menos va a disponer de liquidez excedente para financiar préstamos entre actores de la misma cadena. Además, envuelta en un proceso complejo de competencia, las ventajas comparativas de la corporación están en el mercado, no en el financiamiento.

La nueva perspectiva, la hipótesis dos, propone que los suplidores de la cadena de supermercados mejoran su condición de sujetos de crédito gracias a la existencia de las relaciones contractuales con el comprador institucional. Estas relaciones contractuales implican varias dimensiones, capaces de limitar los riesgos enfrentados por el acreedor. El riesgo de mercado se reduce con la garantía de volumen de ventas implícita en la relación con el comprador institucional. Esta relación también reduce el riesgo de precio y, por la continuidad de las ventas a la cadena de supermercados a lo largo del año, reduce los riesgos de falta de liquidez del productor. Gracias a un plan de siembra y ventas escalonadas, conforme a instrucciones del comprador institucional, el productor tiene liquidez todo el año. Con la asistencia técnica, información de mercado y otros servicios no financieros prestados por la cadena de supermercados se reducen los riesgos de productividad, los riesgos ambientales y los riesgos de rechazos por baja calidad, al mismo tiempo que se extienden los horizontes, aumenta la inversión y se promueve la innovación.

*Fuente:* Academia de Centroamérica; FAO; RUTA; Serfirural: Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor. 2007

### 2.3. *Innovación institucional*

La persistencia de la pobreza indica que el sistema político posee fallas que superan los mecanismos que el mercado provee para solucionarla, por lo que obliga a transformar el papel que compete al Estado, de manera que, además de propiciar un escenario favorable a la inversión y garantizar la creación de empleo, se comprometa a promover la inclusión de la población pobre en la sociedad y en

los beneficios del desarrollo. La propuesta destaca la necesidad de replantear los marcos institucionales y para ello se propone:

i. Mejorar la coordinación entre instituciones y desarrollar nuevos mecanismos: es necesario mejorar no solo la coordinación de las instituciones que trabajan en un territorio o hacen parte de él, sino también proponer mecanismos que integren esfuerzos eficazmente y potencien el intercambio y el diálogo entre las diversas instituciones responsables del diseño y la ejecución de políticas.

ii. Fomentar una institucionalidad activa: se requiere una institucionalidad activa que facilite la ejecución, la coordinación y la interlocución de las redes públicas que constituyen el Estado y las redes ciudadanas que trabajan en cada territorio.

iii. Fortalecer la cooperación: se destaca la necesidad de una institucionalidad que promueva la cooperación y la convergencia entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil.

iv. Promover el fortalecimiento de los actores locales: la transformación institucional debe conducir a dejar atrás la óptica sectorial y promover la transferencia de poder político hacia los gobiernos locales y la sociedad civil, en materias relacionadas con la asignación de recursos y capacidades para la toma de decisiones.

#### *2.4. Desarrollo de capacidades estratégicas para el desarrollo rural*

La propuesta establece que se requieren nuevas actitudes, habilidades, destrezas y conocimientos de la población local para ejercer su autonomía con responsabilidad y manejar exitosamente sus emprendimientos, nuevas habilidades institucionales para forjar relaciones de colaboración, así como una nueva práctica profesional de los funcionarios públicos. La propuesta destaca la importancia de:

i. Desarrollar capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades productivas: son muchas las oportunidades de inserción de los pobres en la economía de los territorios. Las inversiones públicas y privadas en infraestructura o en el aparato productivo, las innovaciones tecnológicas, las interacciones entre lo urbano y lo rural, los movimientos poblacionales y los cambios institucionales crean nuevas oportunidades de negocios, modifican las estructuras socioeconómicas vigentes y la importancia de los agentes y su inserción en la economía del territorio. Sin embargo, en muchos casos se observa que los pobres rurales no tienen condiciones para aprovechar las oportunidades creadas en el territorio, mucho menos

para transformar el desarrollo potencial en realidad. Por ello, uno de los retos es capacitar a los pobres rurales en los territorios más rezagados tanto para crear oportunidades como para aprovechar las existentes de manera más efectiva; de allí que: (a) la asistencia técnica pasa a desempeñar otros roles decisivos, como transferir conocimientos de mercado, contribuir a la formación de organizaciones de campesinos, transmitir conocimientos sobre gestión de negocios rurales; (b) es necesario continuar el esfuerzo de perfeccionamiento de nuevas metodologías de capacitación compatibles con las condiciones específicas de la población rural y el tamaño de la demanda; (c) es necesario valorizar los llamados conocimientos tradicionales; (d) es clave potenciar el conocimiento como recurso estratégico para concretar los objetivos del desarrollo sostenible de la agricultura y del territorio rural en lo que respecta a la creación de empleo y a la reducción de pobreza.

ii. El mejoramiento de la educación agrícola y rural: los programas de educación agrícola y rural en el continente han venido enfrentando una serie de problemas en sus diseños curriculares, en: educación agrícola superior y media; en los programas de capacitación; y en los programas de educación básica rural. Las opciones para mejorar son: (a) la calidad en la ampliación de la cobertura; (b) la calidad en la eficacia del sistema; (c) la calidad en la gestión pedagógica; (d) la calidad en la gestión administrativa. Bajo esta perspectiva la calidad tiene una asociación con la pertinencia educativa, en cuanto se pretende responder de una manera más eficiente, cultural y administrativamente, a las necesidades educativas de la población. Se trata de mejorar los logros de los alumnos, de ofrecer un currículum significativo, de implementar las exigencias del desarrollo educativo. Sin embargo, esta dimensión es la que ofrece mayor conflictividad por cuanto las unidades territoriales requieren de un potencial suficiente y específico para alcanzar la pertinencia deseada por medio de procesos de descentralización educativa.

iii. Promover y fortalecer las organizaciones de los agricultores pobres: uno de los puntos más vulnerables de la producción campesina es su atomización, tamaño y escala de producción, no siempre adecuados para alcanzar niveles sustentables de generación de renta. Ante esta restricción “casi estructural”, la organización en sus diversas modalidades aparece como el principal —y a lo mejor el único— camino para superar la atomización. Se requiere fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones, la formación de líderes, el ejercicio del liderazgo y la diseminación de la cultura asociativa.

iv. Equidad en el fortalecimiento de las identidades culturales: la revaloración de la cultura como principio fundamental de integración y riqueza de una sociedad, implica una reconstrucción democrática de sociedades que tradicionalmente han

privilegiado la homogeneización cultural y la marginación de las culturas diferentes. Algunos países, como es el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador, han incorporado de manera explícita en sus reformas constitucionales los derechos de los pueblos indígenas, lo cual se ha reflejado en políticas educativas y de representación política dirigidas a facilitar la afirmación cultural de estos pueblos. En Ecuador, Bolivia, México y Guatemala, principalmente, se observan acciones dirigidas a promover la generación de empleo e ingresos entre los indígenas, así como a mejorar el desempeño de las empresas rurales de poblaciones indígenas, dándole gran importancia a la cultura y al manejo ambientalmente amigable, como medios para incrementar el valor de la producción.

v. Responsabilidad social empresarial en las estrategias de negocio de las empresas: estos esfuerzos consisten principalmente en políticas internas de las empresas orientadas a adoptar las normas medioambientales y a mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar laboral. Son notables los resultados derivados de la implementación de las buenas prácticas agrícolas, como el manejo integrado de plagas, la forestación de las dunas, las prácticas de conservación de la biodiversidad, el uso y manejo seguro de agroquímicos, la disposición apropiada de los residuos, la implementación de pozos sépticos y letrinas apropiadas, entre otras, para reducir los impactos ambientales negativos sobre el agua, el suelo y el aire. Estas prácticas se han implementado con mucha creatividad, optimizando el uso de los recursos, de manera que la inocuidad y la calidad no son exclusivas de las grandes empresas.

vi. Fortalecer el capital social y la solidaridad: se entiende por capital social toda acción de relacionamiento que conlleve un impacto positivo en la condición económica de los individuos. La sola acción de los actores sociales constituye su mayor activo, se nutre de la energía de las relaciones, redes y vínculos sociales, que sirven para satisfacer propósitos específicos de supervivencia, reproducción o mejoramiento de condiciones de vida. La inversión en educación y en capacitación, y el grado de aprovechamiento de éstas por parte la población condicionan el aporte de los individuos a una red, organización o institución. La potenciación de las capacidades de la población y su integración en un proceso de relaciones horizontales, amplía la competencia de las instituciones, entidades fundamentales para el desarrollo. A su vez, las redes pueden reforzar procesos de aprendizaje (incluido el autoaprendizaje) de destrezas específicas orientadas al desarrollo sostenible. Algunos casos concretos de inversión en el fortalecimiento de capital social para el desarrollo sostenible microrregional, como el del nordeste brasileño, demuestran que esta es una forma sostenible de resolver problemas y de reorientar el desarrollo rural, siempre y cuando se impulsen valores que contemplen la cultura y el ambiente.

vii. Desarrollo de capacidades y capital humano: el despliegue productivo de capacidades de la población rural resulta indispensable para el desarrollo sostenible. En este sentido, el potencial de cada persona es el recurso fundamental para el desarrollo de un país, una región o un territorio. No obstante, para que la población rural pueda desplegar al máximo su potencial debe estar en condiciones de acceder a los bienes y servicios básicos —entre ellos la educación y la capacitación—, sin los cuales sería impensable que pudieran responder a los retos del desarrollo.

viii. Desarrollar capacidades para la cooperación local: el enfoque territorial del desarrollo rural se corresponde con una forma particular de organización de los procesos de desarrollo. En esencia, la meta es lograr la mayor eficiencia posible en la gestión de cada uno de los agentes que participan en un espacio dado, mediante la construcción de sinergias, enlaces, formas comunicativas, alianzas, solidaridades, identificación de ventajas territoriales y compromisos de aprovechamiento. Este proceso se expresa en modelos de cooperación local, donde los distintos miembros de una comunidad se asocian libremente en formas de organización autónoma para gestionar un proyecto territorial local. La cooperación local tiene tres pilares: (a) la información, el conocimiento y la creatividad en la formulación de un proyecto local; (b) la organización, el compromiso y el control en la gestión y ejecución de un proyecto propio; y (c) el empoderamiento para decidir, presionar, gestionar y actuar colectivamente. La cooperación implica la identificación de cada una de las competencias, responsabilidades y funciones de los agentes públicos y privados y crear las condiciones para que la interacción entre ellos redunde en beneficios para todos. En un modelo de cooperación, la iniciativa de los procesos de desarrollo se gesta en la relación entre los actores y no en un agente externo o exclusivamente público. Esta visión se opone a la que tradicionalmente ha caracterizado la política pública sectorial, en donde la iniciativa parte de los gobiernos nacionales.

### **Recuadro 3: Aspectos relevantes del desarrollo rural con enfoque territorial de Brasil**

La organización social y el capital social son elementos fundamentales para la conceptualización y delimitación de un territorio. Hoy día, por ejemplo, los habitantes del Seridó reconocen su territorio no solo por sus características climáticas, geográficas y demográficas, sino por las 450 asociaciones comunitarias, 25 cooperativas, 26 sindicatos rurales, 28 consejos municipales, 2 asociaciones de municipios y un consejo de desarrollo regional que lo con-

forman. Además, ven en él las redes de cooperación y confianza que se han establecido entre las distintas asociaciones.

Para que tengan permanencia en el tiempo, las acciones de desarrollo local sostenible referidas a la movilización de la sociedad, a la organización de los actores sociales y a la creación de instancias deliberativas, deben implementarse en el contexto de proyectos de inversión, siguiendo el ejemplo de los proyectos de combate a la pobreza rural (PCPR).

La generación de empleo y renta considera actividades agrícolas y no agrícolas para garantizar la sostenibilidad económica del desarrollo de los territorios rurales, por medio de la diversificación de sus economías. Las cadenas de agronegocios son vistas como una estrategia de generación de empleo, renta y fortalecimiento del capital social.

La complementación de acciones macro con acciones micro es fundamental para la sostenibilidad del desarrollo. La existencia de millares de pequeños proyectos comunitarios en el Seridó no confirió la escala para la sostenibilidad del desarrollo de la región, y sirvió apenas para resolver problemas puntuales. Este esfuerzo deberá complementarse con la ejecución de programas de inversión de ámbito regional, como los programas de recursos hídricos y de cadenas de agronegocios previstos en el plan de desarrollo de la región

*Fuente:* IICA/CMiranda y AMatos. 2002. Brasil: Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: La experiencia del IICA en Brasil.

## 2.5. Consideraciones finales

La propuesta se inserta también dentro de las acciones del IICA en apoyo del proceso de transición institucional de la agricultura y del medio rural que se ha venido dando desde finales de la década de los ochenta. Un proceso que derivó en transformaciones que afectaron de diversa manera los ministerios de agricultura y de desarrollo rural, así como el papel que corresponde al sector privado y a sus organizaciones en el proceso de desarrollo y en la gestión privada de funciones públicas. La propuesta destaca la necesidad de enfrentar una serie de retos que a continuación se presentan:

i. Superar la visión sectorial del medio rural, que lo identifica como sinónimo de lo agrícola, a favor de una visión multisectorial del territorio, que

incorpora elementos de la economía regional y de la economía de recursos naturales.

ii. Articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica, integrando espacios demográficos que comparten estructuras sociales, económicas e institucionales construidas en procesos históricos de apropiación del espacio, y en particular, de sus recursos naturales.

iii. Complementar los enfoques de participación y compensación con mecanismos que promuevan también la cooperación, responsabilidad compartida, cogestión e inclusión económica y social.

iv. Potenciar la visión convencional de manejo de recursos naturales desde una perspectiva de protección ambiental y de producción limpia.

v. Superar la visión de transferencia tecnológica como herramienta para incrementar la productividad, a partir de los conceptos de innovación tecnológica y competitividad territorial, enfatizando una visión de competitividad sustentada en la interacción de aspectos económicos, sociales y ambientales.

vi. Trascender la visión convencional del capital, la cual se restringe al capital económico, destacando también la importancia de la creación de capital humano (capacidades de la personas), la valorización del capital social (relaciones, redes, etc. que facilitan la gobernabilidad y amplían el acceso a servicios básicos), la conservación y uso sostenible del acervo de capital natural (base de recursos naturales), así como el fortalecimiento de las capacidades culturales y políticas de la sociedad rural.

vii. Promover esquemas de cooperación que resulten en iniciativas de desarrollo rural orientadas por las demandas de los pobladores y agentes de los territorios, como forma efectiva de enfrentar la diversidad y heterogeneidad con estrategias diferenciadas en el territorio y de complementar los esquemas convencionales de gestión de arriba hacia abajo.

viii. Promover la gestión del conocimiento, como herramienta para el descubrimiento, adquisición, sistematización, diseminación y gestión de buenas prácticas para gestionar el desarrollo de la agricultura y del medio rural.

ix. Desarrollar nuevos mecanismos de gestión, que promuevan la articulación entre lo público y lo privado y entre lo nacional, lo regional y lo local.

x. Potenciar las sinergias intersectoriales y multisectoriales, con mecanismos e instrumentos innovadores, desde las agrocadenas agroproductivas comerciales y en todos los procesos de gestión de territorios rurales. El éxito requiere asimismo de políticas innovadoras y la creación de nuevas capacidades entre los hacedores de política, los empresarios, los técnicos y los líderes locales.

<b>CUADRO 1. Gasto público y la participación en el PIB total y Agropecuario (Millones de US\$ a precios constantes, 1995=100)</b>						
	<b>Gasto público Agropecuario</b>	<b>PIB total</b>	<b>PIB Agrop</b>	<b>Participación PIB Agrop en el PIB total</b>	<b>Gasto Público Agropecuario como</b>	
	<i>Promedio 1998 - 2000</i>	<i>Promedio 1998 - 2000</i>	<i>Promedio 1998 - 2000</i>	<i>% Promedio 1998 - 2000</i>	<i>% PIB total</i>	<i>% PIB Agrop</i>
<b>Mesoamérica e Itsmo</b>	<b>5677,00</b>	<b>507967,00</b>	<b>28272,00</b>	<b>5,57</b>	<b>1,12</b>	<b>20,08</b>
México	4621,00	450404,00	19499,00	4,33	1,03	23,70
Panamá	139,00	9182,00	660,00	7,19	1,51	21,06
Honduras	101,00	4476,00	850,00	18,99	2,26	11,88
Costa Rica	105,00	14306,00	1692,00	11,83	0,73	6,21
El Salvador	192,00	10757,00	1332,00	12,38	1,78	14,41
Guatemala	432,00	16508,00	3412,00	20,67	2,62	12,66
Nicaragua	87,00	2334,00	827,00	35,43	3,73	10,52
<b>Caribe</b>	<b>431,00</b>	<b>21160,00</b>	<b>2223,00</b>	<b>10,51</b>	<b>2,04</b>	<b>19,39</b>
República Dominicana	404,00	16020,00	1817,00	11,34	2,52	22,23
Jamaica	27,00	5140,00	406,00	7,90	0,53	6,65
<b>Comunidad Andina</b>	<b>1262,00</b>	<b>256316,00</b>	<b>25465,00</b>	<b>9,94</b>	<b>0,49</b>	<b>4,96</b>
Venezuela	295,00	74384,00	3857,00	5,19	0,40	7,65
Ecuador	188,00	18375,00	2212,00	12,04	1,02	8,50
Perú	488,00	59372,00	5194,00	8,75	0,82	9,40
Colombia	231,00	96380,00	13107,00	13,60	0,24	1,76
Bolivia	60,00	7805,00	1095,00	14,03	0,77	5,48
<b>Cono Sur</b>	<b>7594,00</b>	<b>1106768,00</b>	<b>80430,00</b>	<b>7,27</b>	<b>0,69</b>	<b>9,44</b>
Uruguay	478,00	19929,00	1556,00	7,81	2,40	30,72
Paraguay	91,00	8572,00	2227,00	25,98	1,06	4,09
Argentina	1837,00	274825,00	13494,00	4,91	0,67	13,61
Chile	848,00	85813,00	4768,00	5,56	0,99	17,79
Brasil	4340,00	717629,00	58385,00	8,14	0,60	7,43
<b>Latinoamérica y el Caribe</b>	<b>14964,00</b>	<b>1892211,00</b>	<b>136390,00</b>	<b>7,21</b>	<b>0,79</b>	<b>10,97</b>

Fuente: estimaciones de Pensado, 2003. Estudio sobre el Gasto Público Agropecuario y de Áreas Rurales: 1985-2001, FAO.

## **Bibliografía**

Academia de Centroamérica; FAO; RUTA; Serfirural. Quirós, Rodolfo (editor). 2007. *Financiamiento de las Cadenas Agrícolas de Valor*.

Banco Mundial. 2006. *Reducción de pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*.

BID. 2000. *Informe anual sobre actividades de desarrollo rural*.

BID. 2003. *Informe rural*.

CEPAL. Mayo 2004. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*.

CEPAL/ICEFI. Julio 2006. *Retos de la política fiscal en América Central*.

CEPAL. Marzo 2005. *Información básica del sector agropecuario: Subregión Norte de América Latina y el Caribe 1990–2003*.

CEPAL. Mayo 2002. *La banca multilateral de desarrollo en América Latina*.

CEPAL. Junio 2005. *Istmo Centroamericano: evolución del sector agropecuario 2003–2004*.

CEPAL. Abril 2005. *Los recursos hídricos y la agricultura en el Istmo Centroamericano*.

IICA. 2006–2007. *Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas* (primer borrador).

IICA. Septiembre 2006. *Políticas para la Prosperidad Rural. Informe especial sobre la contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la promoción de la prosperidad rural*.

IICA/De Miranda, Carlos Luiz (Supervisor). 2002. *Brasil: Descentralización y Desarrollo Regional Sustentable. La Experiencia del Seridó*.

IICA/C. Miranda y A. Matos. 2002. *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: La experiencia del IICA en Brasil*.

IICA/Espinoza, Nelson 2006. Política Agrícola Centroamericana (PACA). Grupo Técnico de Inversión Pública Agrícola. *Análisis Preliminar de la Inversión Pública Agrícola del Istmo Centroamericano en el Contexto de América Latina y el Caribe*.

IICA/Espinoza, Nelson. 2005. *Las estrategias sectoriales: instrumentos necesarios para que los ministerios de agricultura trabajen más estrechamente con los de finanzas y otros actores claves* (documento interno).

IICA-RUTA/Gtoro, NEspinoza. 2003. *Los fondos competitivos para la agricultura y el desarrollo rural: fundamentos, aplicaciones y lecciones aprendidas*.

IICA-RUTA/NEspinoza, JSmyle, JGatica. 2000. *El pago de servicios ambientales y el desarrollo rural sostenible*.

IICA/Medina, Héctor. 2006. *Perspectivas de la inversión y financiamiento en ALC y su relación con la agricultura* (documento interno).

IICA/Miranda, Byron. 2006. *Políticas Públicas y Dinámicas Territoriales en Centroamérica*, presentación pp.

IICA/Sepúlveda, Sergio. 2002. *Desarrollo Sostenible Microrregional. Métodos para Planificación Local*.

IICA. Sepúlveda, Sergio y Rodríguez, Adrián. 2005. *Sinopsis: Políticas para la Prosperidad Rural*. N° 5.

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). Projects and Operations.

[www.iadb.org](http://www.iadb.org). Portal de proyectos.

## **ANEXO I**

### **Análisis sobre el desarrollo fronterizo Costa Rica–Nicaragua**

#### *I. Comentario general*

Un primer comentario general con base en el análisis correspondiente de los documentos (ver listado al final), es que se observa un conjunto de numerosas iniciativas desarticuladas, desfasadas y duplicadas (en algunos casos, iniciativas que se están ejecutando son repetidas por nuevas propuestas). Obviamente, no ha habido forma de poder diseñar y poner en acción una figura institucional con liderazgo y con una carta de navegación clara que pueda dirigir el desarrollo de la región fronteriza. La sensación que se tiene, es que se han invertido importantes recursos y la situación de pobreza y creciente deterioro de los recursos naturales parece no haber cambiado mucho.

Un segundo comentario general, se refiere a la complejidad de coordinar acciones interfronterizas, considerando además, que hay diferencias notables en cuanto a indicadores socioeconómicos de desarrollo entre la población de la frontera de Costa Rica y la población de la frontera de Nicaragua.

Un tercer comentario general es la gran profusión de iniciativas de proyectos: (i) el Programa de Desarrollo Fronterizo propone una cartera de 28 proyectos con un costo estimado de US\$174 millones de los cuales los de infraestructura representan el 62% de los recursos, la parte productiva un 21%, la medio ambiental un 6%, la social un 8%, y la gobernabilidad y fortalecimiento institucional un 3% (pocos recursos para el tema institucional y de gobernabilidad que requiere más apoyo); (ii) en cuanto a turismo rural, hay ocho proyectos regionales que tienen acciones en la zona fronteriza; hay cuatro proyectos en ejecución en Costa Rica y nueve proyectos nuevos que se han propuesto.

Un cuarto comentario general es que la atomización de iniciativas que se han impulsado y que se proponen para ambas fronteras; estas iniciativas adolecen de un gran proyecto aglutinador e integrador. Un proyecto bandera, que le de sentido de direccionalidad, rumbo o una carta de navegación a las iniciativas que se han ejecutado, que están en ejecución y que se están proponiendo para el futuro.

## *II. Comentarios específicos*

El análisis del Programa de Desarrollo Fronterizo Nicaragua–Costa Rica cuyo principal producto es una cartera de proyectos con costo total de US\$174 millones, adolece de varios defectos: (i) el programa debería haberse diseñado teniendo presente las iniciativas que están en ejecución o en negociación, de manera que se visualizara claramente el carácter complementario de las propuestas, o bien, el carácter innovador de las mismas, evitando duplicaciones; (ii) el programa debería haberse diseñado bajo la forma de un plan de negocios para que pueda respaldar las negociaciones con donantes y/o cofinanciadores de los proyectos en etapas iniciales de preinversión; (iii) respecto al costo total de cada proyecto, debería haberse hecho una diferenciación entre los costos de formulación y los costos de ejecución; esto tiene mucha utilidad en etapas tempranas de diseños de proyectos porque cuando se identifica a un donante y/o cofinanciador es mucho más fácil comprometer los recursos de formulación que son montos mucho más pequeños que los de inversión, motivando o incentivando más el interés de los donantes y/o cofinanciadores en apoyar todo el proceso de preinversión e inversión.

El documento Trayectorias y Disyuntivas del Agro en la Zona Norte de Costa Rica, recopila ocho estudios y/o investigaciones, cuyas principales conclusiones son las siguientes: (i) existe una gran asimetría en el bienestar social de Nicaragua y Costa Rica; (ii) se estima que la tendencia, hacia el futuro, es que seguirá la deforestación acelerada, creando un gran impacto ambiental negativo, a lo cual seguirá contribuyendo la intensificación de la producción comercial empresarial agrícola dirigida a la exportación; (iii) tiene una importancia fundamental el tratamiento de la migración nicaragüense que viene a trabajar a esa zona, con políticas y acciones adecuadas que impidan la falta de respeto de los contratos y derechos sociales, que están provocando la disminución de los ingresos y desplazamiento de la mano de obra costarricense; (iv) ha habido un proceso de salarización de los pequeños productores y ha disminuido el trabajo familiar, porque se están empleando en el turismo y las empresas agroindustriales exportadoras (naranja, piña, banano, arroz, frijol, palmito, raíces, tubérculos, etc.); está en retirada la agricultura familiar campesina, que cumple con varias funciones: producción de bienes, generación de ingresos, protección de recursos naturales, paisajes rurales y mantenimiento de la cultura original; (v) los servicios de transferencia de tecnología brindados por el MAG han disminuido y crecientemente lo están brindando las organizaciones locales, el Programa de Desarrollo Campesino, las empresas agroindustriales y universidades; ha habido experiencias exitosas en experimentaciones realizadas por los pequeños agricultores, su comunicación e intercambio entre ellos, pero con la terminación del Programa de Desarrollo Campesino esto ha ido decreciendo;

(vi) la mayoría de las organizaciones campesinas enfrentan serios problemas de integración, comunicación y liderazgo por lo que hay que repensar las formas de apoyo a dichas organizaciones mediante mayor participación e integración; (vii) respecto a un análisis de la evolución de las acciones del ITCO/IDA, se concluye que hay descoordinación entre el discurso político y las políticas institucionales; y (viii) hay un estudio interesante sobre un proyecto apícola dirigido a la producción multidisciplinaria que está articulado con la reforestación y el manejo del bosque natural.

Del documento Síntesis sobre la Problemática de los Cantones Fronterizos de Costa Rica, se concluye que el modelo de desarrollo no ha producido equidad y acceso a los beneficios del desarrollo económico. Asimismo, se concluye que: existe sobreesfuerzo de suelos; la frontera agrícola se ha ampliado; falta la realización de un mapa sobre el uso actual y potencial del uso del suelo; ha disminuido el bosque y las cuencas hidrográficas han sido muy intervenidas con efectos negativos para el medio ambiente.

Del documento Diagnóstico Situacional de los Cantones Fronterizos, realizado por el INA y referido al tema de capacitación, se concluye que: la población de la región es joven, ya que, aproximadamente, el 51% tiene menos de 19 años; hay déficit en la educación secundaria y el acceso a la educación universitaria es muy limitado; la migración es negativa y hay una alta concentración de la tierra, ya que el 6% de los propietarios tiene el 65% de las tierras; falta una estrategia local para subsanar las deficiencias y hay que fortalecer la estructura dirigente para el desarrollo local (desarrollar el liderazgo); falta una visión estratégica a nivel binacional y una estrategia concertada entre las instituciones públicas y privadas.

Finalmente, del estudio Evaluación del Potencial del Turismo Rural de los cantones fronterizos de Costa Rica, se concluye que hay un enorme potencial para este tipo de iniciativas. Existen cuatro proyectos en ejecución, hay ocho proyectos regionales (centroamericanos) que tienen acciones en la zona y se proponen nueve proyectos nuevos.

### *III. Conclusiones y recomendaciones*

Es evidente que cualquier iniciativa tendiente a direccionar y poner orden en el desarrollo de la región fronteriza requiere de una figura institucional potente, con liderazgo y capacidad ejecutora. Por lo tanto, esa figura institucional pasa a ser una precondition indispensable para cualquier iniciativa.

Para contribuir a consolidar la figura institucional propuesta, tiene que fundamentarse en una iniciativa potente, que aglutine intereses, que entusiasme y que permita articular, en función de dicha propuesta, el conjunto de iniciativas que existen y las que vendrán a futuro. Esa iniciativa podría ser alrededor de la cuenca del río San Juan, ya que es la unidad natural de funcionamiento de gran parte de las actividades socioeconómicas que existen en la región fronteriza. Además, alrededor de dicha cuenca se puede fundamentar con mayor fuerza todas las acciones necesarias para revertir el deterioro de la base de los recursos naturales y los impactos negativos en el ambiente; lo que incluiría, entre otras cosas, proyectos de protección y conservación, producción amigable con el ambiente, turismo (turismo rural, turismo de aventura, turismo científico, turismo de observación de flora y fauna, etc.). Además, el hecho de proponer algo positivo y constructivo hacia la cuenca, como por ejemplo, Salvemos a la Cuenca del río San Juan, Trabajemos Juntos por el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del río San Juan, concita interés, apoyo y actitud positiva de parte de un amplio espectro de actores nacionales e internacionales.

Una de las primeras cosas que se tiene que hacer es poner orden en relación con todas las iniciativas que se están llevando a cabo y que se están negociando para el futuro; para ello, un primer paso debería ser un "mapeo" sistemático de los programas y proyectos, poniendo especial atención en sus alcances y resultados; la idea es que con un buen "mapeo" se puedan tener claros los temas y áreas donde hay iniciativas y donde no se está haciendo nada, para hacer un esfuerzo de complementación con las nuevas propuestas que han surgido y que están en negociación o que están engavetadas. También se requiere de un compromiso de cooperación y articulación por parte de los responsables y/o líderes que tienen a cargo los programas y proyectos.

Las iniciativas de proyectos articuladoras e integradoras o que vayan a cubrir temas o áreas que no se han planteado deben ser parte de un programa de inversión para la cuenca del río San Juan, que sea atractivo, flexible y muy vendible para los potenciales donantes y/o cofinanciadores. En este sentido, se podría plantear la figura de un plan de negocios en que se especifique tanto los requerimientos de recursos de preinversión para formular los proyectos a niveles más avanzados, así como, los costos de inversión para la ejecución de los proyectos. La idea es que en un etapa muy temprana del proceso de preinversión (con proyectos a nivel de idea o perfiles), y con un bajo costo, se logre interesar a los potenciales donantes y/o cofinanciadores, de manera que se puedan articular tempranamente en el proceso de preinversión-inversión. Debe diseñarse y poner en acción una estrategia de promoción y difusión muy bien pensada, apuntando a los actores claves para culminar con una gran reunión internacional de donantes.

### Listado de documentos analizados

Gobierno de Nicaragua y Gobierno de Costa Rica. 2005. *Programa de Desarrollo Fronterizo*. Costa Rica.

IICA. 2005. *Síntesis sobre Problemática en los Cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles y La Cruz*. Costa Rica.

IICA–Costa Rica y Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Los Chiles, Upala, Guatuso y La Cruz: Mapas para un Desarrollo Rural Sostenible*. Costa Rica.

Instituto Nacional de Aprendizaje. 2004. *Diagnóstico Situacional de los Cantones de Guatuso, Upala y Los Chiles*. Costa Rica.

PRODAR–IICA Costa Rica. 2005. *Evaluación del Potencial del Turismo Rural en los Cantones de Intervención del Proyecto IICA–PDR (Upala, Los Chiles, Guatuso y La Cruz)*. Costa Rica

Universidad de Costa Rica y CIRAD. 2005. *Trayectorias y Disyuntivas del Agro en la Zona Norte de Costa Rica*. Costa Rica.

## ANEXO 2

### La experiencia del IICA: lecciones aprendidas del desarrollo rural con enfoque territorial de Brasil

El proceso de elaboración de planes y estrategias de desarrollo sostenible en los territorios rurales llevado a cabo con la cooperación técnica del IICA, posibilitó la construcción de un referencial técnico real, para las instituciones socias y para la comunidad en general. Durante toda la experiencia fue notoria la seriedad y la responsabilidad con que la sociedad respondió a las convocatorias de participación. Quedó ampliamente demostrada, además, su capacidad para reflexionar sobre su pasado, su presente y su futuro.

Es evidente que la población está interesada en decidir su destino, y cuando se le ofrece esa posibilidad se percibe que hay convicción sobre la veracidad de las informaciones intercambiadas entre los diferentes actores sociales. Como en todo proceso educativo, los resultados no necesariamente se perciben de forma inmediata; de ahí la importancia de insistir en hacer funcionar

instrumentos y mecanismos de participación y ejercitar prácticas pedagógicas libertadoras.

Cabe señalar, sin embargo, que no existen ni recetas ni propuestas que aseguren el protagonismo de las comunidades en los procesos de planeación del desarrollo. La realidad será la encargada de definir los límites y las posibilidades de participación de los pobladores. Del mismo modo, la labor de planeamiento del desarrollo es un reto que debe superarse día a día, y debe contar con espacios de diálogo permanente, lo que significa motivar, en todo momento, la inclusión de actores sociales en la transformación que se pretende operar. A continuación ofrecemos una síntesis, organizada por temas, de las principales lecciones aprendidas:

### *Aspectos conceptuales*

- a) La experiencia adquirida por el IICA demostró, claramente, la necesidad de someter el marco conceptual, las metodologías y los instrumentos de planeamiento y gestión del desarrollo local sostenible a un proceso de perfeccionamiento constante. Todos esos elementos están sujetos a un ajuste permanente, puesto que se encuentran inmersos en la dinámica de las transformaciones del mundo rural y deben responder a la heterogeneidad y diversidad de los territorios rurales.
- b) La aplicación del concepto de desarrollo sostenible implica la discusión de valores éticos y sociales, tales como la solidaridad intrageneracional e intergeneracional y el respeto a las leyes de la naturaleza. La implementación de un proceso de planeamiento llevará, sin duda, al debate de los valores dominantes en las comunidades y abrirá la posibilidad de cambiar aquéllos que no son compatibles con la sostenibilidad.
- c) El concepto de desarrollo sostenible es abordado, en la planeación, desde una perspectiva multidimensional. Este ejercicio multidisciplinario incluye técnicos, especialistas y actores sociales variados, lo que permite calibrar cada una de las opciones en razón de las distintas dimensiones de la sostenibilidad.
- d) Aproximarse a la realidad como un todo, con sus múltiples dimensiones, es una tarea compleja, pero posible si se utiliza el abordaje sistémico indicado en la metodología como un recurso de análisis y elaboración de propuestas.
- e) La planeación del desarrollo sostenible exige el concurso de dos procesos, el

técnico y el político, pues en todo momento se deben negociar las aspiraciones de la comunidad y las posibilidades económicas, tecnológicas y ambientales.

- f) El resultado de la planeación y el grado de sostenibilidad del desarrollo están directamente influidos por la cultura y el momento político que vive la sociedad local.
- g) La construcción de un proceso de planeación democrático, por su carácter legitimador de la acción pública, demostró ser más importante que el producto en sí, el plan. Esto rompe con una tradición reciente de planeación en el Brasil, en donde predomina la cultura del plan. En la práctica, esto significa vencer un desafío crucial: lograr que la planeación sea entendida como un proceso y no simplemente como un producto.

### *Mobilización de la sociedad*

- a) La forma de propiciar la participación de la sociedad y la intensidad con que esto ocurre depende de la cultura y del momento político de cada territorio. Así mismo, con respecto a la sociedad en cuestión, no hay recetas generales para organizarla, dimensionarla, promoverla.
- b) La participación real, efectiva, incluye el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones; es un proceso complejo, demorado, que exige maduración. Su costo político es significativo, pero debe ser entendido como una inversión política dirigida a la formación de la ciudadanía, del capital social, del empoderamiento de los actores sociales y de la legitimidad de las acciones públicas futuras.
- c) Para que tengan permanencia en el tiempo, las acciones de desarrollo local sostenible referidas a la movilización de la sociedad, a la organización de los actores sociales y a la reacción de instancias deliberativa deben implementarse en el contexto de proyectos de inversión, siguiendo el ejemplo de los Proyectos de Combate a la Pobreza Rural (PCPR).
- d) La legitimidad de los representantes de cualquier segmento social merece un cuidadoso análisis previo, porque ellos reflejan la estructura de poder y los conflictos de intereses de cada territorio. Por eso, la metodología utilizada por el IICA comienza exactamente con esta evaluación.

- e) El esfuerzo de movilización y organización comunitaria debe estar siempre atado a proyectos de inversión, pues, de esta forma, es posible asociar la mejoría de la calidad de vida al ejercicio de la ciudadanía.
- f) Las dificultades de movilización son muy comunes en este proceso; por ello, este aspecto merece un tratamiento especial permanente. El establecimiento de estrategias y amplios sistemas de alianzas para reducir esas dificultades, como en el caso del Seridó, en el que participaron iglesias, movimientos sociales y poderes públicos, resulta fundamental.

### *Capital social*

- a) Cuanto más fuertes sean las organizaciones de base, mayor será el éxito del proceso de planeación y de gestión de planes de desarrollo sostenible. La creación de instancias deliberativas formales (consejos, foros) es necesaria, pero no suficiente. Cuanto mayor sea la incorporación de las organizaciones de base y su representación a las instancias deliberativas, mayor será la posibilidad de que éstas permanezcan en el tiempo y mejores los resultados alcanzados.
- b) La calidad y la legitimidad de los liderazgos no está directamente relacionada con el mandato político. La fragilidad del liderazgo, con o sin mandato, compromete la sostenibilidad política de la propuesta.
- c) Desde un inicio es preciso invertir esfuerzos en la identificación de los patrocinadores del proceso, en la sensibilización de los actores que van a participar y en el diseño de mecanismos de participación. Es necesario, además, demostrar que la elaboración del plan es apenas un momento de un proceso más amplio, el cual debe continuar bajo el patrocinio de quienes tienen legítima capacidad aglutinadora para conducirlo y para formar parte de la nueva institucionalidad que exige el desarrollo local sostenible.
- d) Las redes de cooperación y solidaridad social deben ser valorizadas y promovidas, pues consideran la fortaleza o la fragilidad de sus estructuras o del trabajo que individualmente realizan.

### *Capital humano*

- a) A lo largo de su experiencia, el IICA observó que para trabajar con desarrollo local sostenible es necesario contar con profesionales capaces de:

- i. Situar el territorio que se está trabajando en el contexto regional, nacional y mundial.
  - ii. Dominar técnicas de planeación y gestión, y técnicas de relación con distintos actores sociales.
  - iii. Trabajar con cadenas de agronegocios.
  - iv. Respetar y valorar las diferencias.
  - v. Reconocer aquellos valores locales que posean ventajas comparativas con respecto a distintos mercados.
  - vi. Mostrar disposición a intercambiar saberes.
- b) En todas las experiencias del IICA, la utilización de metodologías participativas de planeación condujo a una mayor motivación y autoestima de los profesionales del sector público participantes.

### *Territorio*

- a) La delimitación holística, sistémica e integrada del concepto de territorio sostenible, posibilita:
- i. Ganancia de economías de escala, modernización de los procesos productivos y mayor gobernabilidad de los factores ambientales.
  - ii. Mayor respeto a las especificidades culturales.
  - iii. Mejor aprovechamiento de las potencialidades locales, lo que significa explorar las ventajas comparativas agrícolas o no agrícolas de cada territorio.
  - iv. Participación más efectiva de los actores sociales en la planeación, en la gestión y en el control social de las políticas públicas.
  - v. Mayor dinamismo de los procesos de organización de los actores sociales.
  - vi. Establecimiento de un pacto político entre el sector público y las entidades civiles.

- vii. Compatibilización de los procesos técnico y políticos, con el propósito de integrar las propuestas de la sociedad en las respuestas técnicas, a partir de un ambiente de negociación permitido a todo lo largo del proceso de elaboración del plan.
  - viii. Mejor organización y capacitación de los equipos técnicos multidisciplinarios e interinstitucionales.
- b) El concepto de territorio se vale de otros aspectos además de los meramente técnicos y político-administrativos. La cultura local es un elemento fundamental en la delimitación de los territorios rurales y se iguala a otras variables como las sociales, las geográficas, las demográficas y las económicas. Un ejemplo esclarecedor lo ofrecen los territorios quilombolas del Maranhão, constituidos por 42 comunidades, esparcidas en 8 municipios, que aun cuando no ocupan un territorio continuo, están integrados en razón de su cultura y su etnia.
  - c) La organización social y el capital social son elementos fundamentales para la conceptualización y delimitación de un territorio. Hoy día, por ejemplo, los habitantes del Seridó reconocen su territorio no solo por sus características climáticas, geográficas y demográficas, sino por las 450 asociaciones comunitarias, 25 cooperativas, 26 sindicatos rurales, 28 consejos municipales, 2 asociaciones de municipios y un consejo de desarrollo regional que lo conforman. Además, ven en él las redes de cooperación y confianza que se han establecido entre las distintas asociaciones.
  - d) Cuanto más se reduce la escala geográfica del territorio más, fácil se torna combinar el proceso técnico y el político. Lo inverso también es cierto, mas hay que considerar que las escalas menores perjudican la concepción y ejecución de programas estructurantes.
  - e) El análisis del entorno nacional e internacional del territorio probó ser de gran importancia para la identificación de las amenazas y las oportunidades que inciden en él.

### *Estrategias de intervención*

- a) La realidad social es "per se" conflictiva; de ahí que se recomienda explicitar y tratar con transparencia las diferencias, no desconocerlas. En la experiencia del IICA, los conflictos surgieron en todas las etapas de formulación de los

planes, e incluso se agudizaron durante la formulación de las estrategias de intervención, por ser este el momento en que los intereses de los distintos actores sociales y las diferencias entre el sector público y el privado emergen con más claridad.

- b) El planeamiento es un proceso político de toma de decisiones y de negociaciones entre diversos actores. El plan es, ante todo, un instrumento de negociación y de aglutinación política, en la medida en que expresa, de forma técnica y organizada, el conjunto de las decisiones y los compromisos asumidos por los que participan en el proceso de su construcción o por quienes están dispuestos a ejecutarlo.
- c) El hecho de que las entidades organizacionales de los diversos niveles de gobierno estén estructuradas por sectores, visión que de cierta forma se reproduce en las representaciones de la sociedad civil, acarrea una dificultad metodológica que merece especial consideración a lo largo del proceso. Organizar la discusión por dimensión implica romper con una postura tradicional, y esto exige una motivación adicional para que las personas “abandonen” sus sectores, y pasen a hacer análisis y propuestas con una visión holística de la realidad. Eso no siempre es posible.
- d) La necesidad, causada muchas veces por el alto grado de pobreza del territorio, de buscar resultados económicos de corto plazo, puede generar impactos indeseables en el medio ambiente. Tales impactos deben ser estimados y analizados cuidadosamente para orientar las decisiones en el ámbito económico. En el sentido contrario, los procesos de alteración del medio ambiente que maduran lentamente pueden tener implicaciones en el mediano y largo plazos sobre el desempeño de la economía.
- e) La discusión de las diversas dimensiones, simultáneamente, en momentos de síntesis, fue el medio que se adoptó para destacar e identificar soluciones apropiadas provocadas por choque de objetivos.
- f) La gestión pública local toma en consideración las relaciones entre el poder público local y las organizaciones no públicas prestadoras de servicios sociales. La Prefectura jamás podría oponerse al plan, por razones muy simples: El Brasil posee cerca de 5.700 municipios, de los cuales un 76% tiene menos de 20 mil habitantes y un 90% de menos de 50 mil habitantes. En este conjunto que constituyen los más pobres, la Prefectura es la principal empresa, puesto que emplea el mayor número de personas y es responsable por la mayoría de

los servicios que se prestan a la población, como educación y salud, además de recibir las transferencias del gobierno federal y estatal. Por otra parte, hay una evidente correlación positiva entre los niveles de Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el desempeño emprendedor de las prefecturas. Esta situación justifica la implementación de programas complementarios que contribuyan al fortalecimiento institucional de las prefecturas.

- g) La generación de empleo y renta considera las actividades agrícolas y las no agrícolas para garantizar la sostenibilidad económica del desarrollo de los territorios rurales, por medio de la diversificación de sus economías. Las cadenas de agronegocios son vistas como una estrategia de generación de empleo, renta y fortalecimiento del capital social.
- h) En razón del nivel de pobreza existente, se debe combinar el plan de acciones estructurantes (crédito y reforma agraria), con una serie de acciones compensatorias inteligentes (financiamiento de sistema simplificado de abastecimiento de agua con gestión comunitaria, por ejemplo). Cabe señalar, sin embargo, que con estas últimas, se corre el riesgo de volver a caer en el asistencialismo, al que se sienten muy apegadas las regiones pobres.
- i) La complementación de acciones macro con acciones micro es fundamental para la sostenibilidad del desarrollo. La existencia de millares de pequeños proyectos comunitarios en el Seridó no confirió la escala para la sostenibilidad del desarrollo de la región, y sirvió apenas para resolver problemas puntuales. Este esfuerzo deberá complementarse con la ejecución de programas de inversión de ámbito regional, como los programas de recursos hídricos y de cadenas de agronegocios previstos en el plan de desarrollo de la región.

## CRÓNICAS

---

### Foro Unión Europea–Centroamérica con el Círculo de Copán. Una crónica

**Vicente González Cano y Francis Santos Carrillo<sup>1</sup>**

Los pasados días 9, 10 y 11 de Octubre, la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación tuvo ocasión de participar en los actos organizados en España por el Círculo de Copán. Nacido quince años atrás, el Círculo se ha constituido en un grupo de pensamiento estratégico cuyo objetivo se ha situado en la contribución a la formulación de las agendas de desarrollo de Centroamérica, con especial énfasis en el proceso de integración regional. Esta contribución incorpora no sólo el análisis de la problemática integracionista, sino también la evaluación de oportunidades para la transformación estructural del istmo. La creación y vigencia de esta red generadora de pensamiento, integrada por personas de reconocida trayectoria nacional y regional tanto en la política como en lo académico o la sociedad civil, tiene como objetivo el servir como agentes catalizadores, formular e impulsar iniciativas claves que generen propuestas para poner en marcha nuevas y mejores dinámicas hacia el desarrollo humano de la región.

La actividad de mayor relieve tuvo lugar los días 10 y 11 de Octubre en Madrid, en la sede de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), bajo el título “Encuentro Centroamérica–Unión Europea”, y estuvo organizada por la Unión Europea, el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana de la Unión Europea (PAIRCA), el Sistema de Integración Regional Centroamericano (SICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Carolina, la SEGIB y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano de Costa Rica (CIDH).

Con un formato de seminario, el encuentro (inaugurado por el Secretario General de la SEGIB, Enrique Iglesias, y clausurado por el ex presidente del gobierno de

---

<sup>1</sup> Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

España, Felipe González) contó con la participación de algunos de los protagonistas principales de la política centroamericana, como Eduardo Stein, Vicepresidente de la República de Guatemala y de la Presidencia “pro-tempore” del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Ministro de Vivienda y Pobreza de Costa Rica, Fernando Zumbado, ambos miembros del Círculo de Copán. También estuvo presente, en representación del SICA, Haroldo Rodas, Secretario General de la Secretaría de Integración Económica (SIECA) y Elmer Miranda, Director General de Relaciones Económicas Internacionales del gobierno de Panamá.

Por parte europea participaron el asesor del Parlamento Europeo, Javier Fernández, el Encargado de Negocios de la Comisión Europea en la región, Tomás Abadía, y el Director General para Centroamérica de la SEGIB, Javier Sandomingo. Además de la dirección de PAIRCA, con Héctor M. Dada Sánchez y Dante Ramírez, se encontraba el representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Bruselas, José Manuel Salazar, y una nutrida representación del Círculo de Copán. También estuvieron presentes algunos de los académicos más reputados en el estudio de la región centroamericana, tales como Víctor Bulmer Thomas, del Chattam House de Londres; Klaus Bodemer, del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo (IIK); Günter Maihold, Director de la Fundación Ciencia y Política de Berlín (SWP); Alexander Kallweit, representante de la Fundación Ebert; Michael Daumer, de la Fundación Konrad Adenauer; y José Antonio Sanahuja, Director de Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Iberoamericanos, de la Universidad Complutense. Junto a ellos, completando el grupo de asistentes, se encontraban los representantes de la Cooperación Europea, con AECI a la cabeza, pero también de la cooperación sueca y alemana. Y finalmente, como representación de la sociedad civil, se encontraba el representante de ALOP en Europa, así como el Director de ACSUR Las Segovias. En total, un público escogido de unas 30 personas.

El Encuentro de Madrid formó parte de las actividades organizadas por el Círculo de Copán en su intento de establecer una alianza estratégica con actores y grupos europeos conocedores de la realidad centroamericana, especialmente sensible en una coyuntura como la actual, de cara al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Su objetivo es desarrollar un proceso de análisis y discusión de estrategias que promuevan el desarrollo de la cohesión social, así como el del fortalecimiento del proceso de integración centroamericano.

El momento fue especialmente propicio, ante la convergencia de varias circunstancias excepcionales. El Encuentro se producía en vísperas del inicio de las negociaciones

por un acuerdo de asociación con la Unión Europea, un hecho que, si bien no está resultando tan relevante en las agendas de la región como la negociación y posterior firma del Acuerdo de Libre Comercio EEUU–Centroamérica (conocido por sus siglas en inglés, CAFTA), sí podría proporcionar beneficios indirectos al propio proceso de integración regional, especialmente relevantes en lo que se refiere a la consolidación de la construcción institucional. El calendario ofrecía también el incentivo de poder llevarlo a cabo coincidiendo con las celebraciones en Madrid del día 12 de Octubre. Otro hecho importante tiene que ver con la Presidencia “pro-tempore” del SICA, que Guatemala ostenta en estos momentos, y que ha permitido tomar la iniciativa del evento a Eduardo Stein, Vicepresidente de la República de Guatemala y uno de los más destacados miembros del Círculo de Copán. Su liderazgo tiene mucho que ver con la organización de este encuentro y con la participación de las destacadas figuras que estuvieron presentes en el mismo. Por último, buena parte de los comentarios y posicionamientos durante los dos días de trabajo estuvieron marcados por la aprobación en referéndum (por cierto, el primero de su historia) de la firma del CAFTA en Costa Rica.

La estructura de las jornadas se articuló en torno a tres sesiones de trabajo durante día y medio, con una temática específica cada una de ellas. El formato elegido fue el de sesiones de debate abierto, partiendo de una temática propuesta y un documento de posición presentado por alguno de los miembros del Círculo.

Cabe destacar que la doble característica de foro informal (los representantes políticos participaban a título personal, o como miembros del Círculo, pero no como miembros de sus respectivos gobiernos) con participantes del más alto nivel generó un debate profundo y abierto, en el que se llegó mucho más allá de posturas institucionales y previsibles.

## **I. El proceso de negociación Centroamérica–Unión Europea. Coherencia política desde un modelo propio de integración**

Posiblemente, el principal activo del proceso de negociación a emprender entre Centroamérica y la Unión Europea sea la coherencia política que transmite el mismo proceso y los principios sobre los que se va a soportar. Es cierto que existen ciertas inconsistencias y algunos aspectos controvertidos, pero un acercamiento suficientemente integral al proceso permite comprobar la coherencia de haberse establecido un modelo de negociación plenamente congruente con el propio modelo europeo de integración. Esta coherencia destaca aún más si se tiene en cuenta que

no siempre se da en la aplicación de la política de la Unión Europea como actor global. Un buen ejemplo está en los objetivos a veces enfrentados de la política comercial y la de cooperación al desarrollo.

Este principio de coherencia política es especialmente visible al contrastar lo ocurrido con el modelo y los resultados de la negociación del CAFTA. Buena parte de las intervenciones reflejaron este contraste y la idea misma del modelo propio, centradas en varios aspectos. En primer lugar, la Unión Europea ha exigido una negociación de región a región, de forma que la UE va negociar con la región como bloque, con el SICA como representante institucional. A los evidentes beneficios directos que va a suponer este formato, se añade un beneficio indirecto de consolidación del proceso regional de integración y de sus instituciones que no se ha dado en el proceso del CAFTA, en el que cada país ha negociado separadamente con EEUU. Este hecho, si bien parte con algunas debilidades de partida<sup>2</sup>, determina ese principio de coherencia.

## **2. Más integración y más completa. La necesidad de profundizar en la integración regional centroamericana**

Uno de los aspectos más interesantes del Encuentro fue que en éste se ofreció todo el compendio de economía política que se manifiesta en el estudio de los procesos de integración regional, y que ha hecho de ellos un instrumento estratégico de desarrollo. En este sentido, el proceso centroamericano es el más antiguo de cuantos se han puesto en práctica en América Latina, partiendo de presupuestos similares al planteamiento de partida europeo. La apuesta por la reactivación del proyecto integrador tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas mostró la pervivencia del ideario integrador de una región que en su día fue Federación. A pesar de la irregularidad que ha vivido el proceso desde su reactivación oficial en 1991, los avances alcanzados en los últimos años le llevaron a ser la primera plataforma regional latinoamericana elegida por Europa en la Cumbre de Viena del pasado año para negociar el acuerdo de asociación, a pesar de que el volumen de sus intercambios comerciales es inferior a los de la Comunidad Andina o MERCOSUR.

---

<sup>2</sup> Entre ellas, la más destacada es la falta de acuerdo final (entre los gobiernos centroamericanos) para que hubiese un interlocutor único, lo que se ha resuelto con un proceso rotatorio entre los países de representación ante la UE. No son tampoco irrelevantes las dificultades asociadas al ambiguo papel de Panamá, o el que Belice no haya entrado en las negociaciones del CAFTA.

Pese a esto, en más de una ocasión se puso de manifiesto la necesidad de una mayor profundización en el proceso para garantizar un avance sin contratiempos, y la mayor eficacia posible de sus resultados.

En esta línea, el representante de la Comisión Europea en la Región, Tomás Abadía, puso sobre la mesa de debate algunos de los requerimientos de la Unión Europea a la región. En particular, hizo un llamamiento al compromiso de Panamá con el proceso de integración, enfatizando que tanto la región como la Unión Europea necesitan la presencia de Panamá. También recordó que la conformación de la Unión Aduanera es un requisito "sine qua non" para llevar a buen puerto las negociaciones, siendo necesario un grado de armonización mínimo de los derechos aduaneros que hasta ahora no se ha conseguido.

Asimismo apareció la problemática que vienen suscitando las negociaciones con MERCOSUR, con niveles de homogenización y armonización en su política comercial inferiores a los que muestra Centroamérica. Desde el representante de la Comisión Europea, se insistió en la confianza de que un éxito en las negociaciones con Centroamérica, podría servir de acicate y extrapolarse a MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN), mostrándose optimista en que se pueda entrar en una nueva dinámica con estos bloques a partir del acuerdo de asociación con América Central. Sí se quiso dejar claro, por parte de este representante europeo, que la UE no afronta esta ronda negociadora desde posiciones hegemónicas, citando textualmente: *"nunca vamos a tener una intención hegemónica... tenemos fuertes valores morales"*.

Más de un comentario hizo referencia al empuje que esta negociación amplia y profunda podía suponer para el propio proceso de integración de la región. Sin embargo, algunos ponentes manifestaron sus dudas a este respecto. Así, Luis Guillermo Solís señaló que no observa que exista voluntad política para avanzar, dado que la región no está dispuesta a hacer en lo político lo que sí está dispuesta a llevar a cabo en lo comercial y económico. Volvió a hacer uso de la retórica para preguntarse: ¿cuál es el equivalente político a la unión aduanera? Reflexionando en voz alta, señaló que la negociación conjunta es compleja por la inmadurez del SICA, por la incapacidad institucional de la región y por las dificultades para llegar a acuerdos en ese marco, debido a la desconfianza de los países hacia esa institución.

### 3. Una negociación con tres pilares: los ejes comercial, político y de cooperación

Otra diferencia trascendental entre el CAFTA y las negociaciones con la UE es que, en este caso, el ámbito de éstas va más allá de lo estrictamente comercial; o, para ser más correcto, de los aspectos estrictamente económicos<sup>3</sup>. De este modo, el acuerdo de asociación va a girar en torno a tres ejes: el comercial, el político y el de cooperación.

Esta decisión, en principio va en la dirección de corregir una de las tradicionales incoherencias de la política exterior de la UE, en la que las orientaciones de la política comercial guardan casi nulos vínculos (cuando no son claramente opuestas) con las de cooperación. Sin embargo, esta mejora parte de una serie de restricciones que limitan su alcance.

Por un lado, y como comentó también Tomás Abadía, pese a que el eje político está prácticamente conformado, el de cooperación parte de la existencia de un acuerdo cerrado antes del inicio de las negociaciones para el período 2007–2013. La polémica de la existencia de este acuerdo de cooperación “a priori” estuvo presente a lo largo de todas las sesiones de debate, encontrando numerosas voces que propugnaban una renegociación del mismo en base a la modificación de la coyuntura.

Pero incluso no parece tan claro que se esté avanzando lo suficiente en el eje político. Javier Fernández, representante del Parlamento Europeo señaló la inexistencia de relaciones entre su institución y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), para después preguntarse si, después de todo este proceso y todos estos años de cooperación y colaboración, ya no había nada que dialogar en lo político, si es que ahora era mejor la bilateralidad. En su opinión, es necesario dar mayor contenido a los ejes político y de cooperación, para impedir que el eje comercial dirija el proceso. Con respecto a las numerosas alusiones a la renegociación del acuerdo de cooperación 2007–2013, indicó que no habría problema para abrir un posible proceso de renegociación. Reiteró el argumento utilizado anteriormente por Tomás Abadía, según el cual la UE busca socios, no aliados, debido a la inexistencia por parte de la UE de un esquema de tipo “hard–power”.

---

<sup>3</sup> Aunque el CAFTA con EEUU es, en principio, sólo un acuerdo comercial, en su articulado hay referencias expresas a otros capítulos, tales como los bienes públicos, la circulación de capitales financieros, reglas de origen...

El académico británico Víctor Bulmer Thomas, uno de los comentaristas más reputados y respetados en la región, a quien se debe el texto principal "Centroamérica 2020", fue pesimista en cuanto al diálogo político, debido a que los partidos políticos tradicionales europeos no encuentran una contrapartida adecuada en Centroamérica, dada la desestructuración de los partidos políticos en la región.

En lo que se refiere a los aspectos comerciales, desde la Comisión Europea se quiso mandar un mensaje conciliador, especialmente en temas como el banano y el azúcar, que van a estar en la mesa negociadora. También se puso de manifiesto la dificultad en alcanzar acuerdos muy satisfactorios para la región, debido a la repercusión indirecta de los mismos sobre los países ACP. No obstante, en la discusión sobresalió la exitosa experiencia llevada a cabo con Chile, en contraste con la menos relevante asociación con México, una oportunidad calificada en algún momento como desaprovechada. Se puso también de manifiesto el significado que para Centroamérica debe suponer el hecho de haber sido la primera región latinoamericana elegida por la Unión Europea para alcanzar un acuerdo de asociación.

#### **4. La cohesión social como clave para el aprovechamiento equilibrado de los beneficios del acuerdo**

El ponente principal para este tema fue Bulmer Thomas, quien dudó que el tema se mantuviera en la agenda de los países de la región dentro de diez años, expresando su escepticismo al respecto. Este escepticismo partía, en buena medida, de la dificultad de medir la cohesión social. En todo caso, citó seis criterios específicos que habría que trabajar en este ámbito, pero que podrían ser un buen indicador de la cohesión social de una sociedad o región. Estos criterios son: la creación de puestos de trabajo; la menor desigualdad de ingresos; las transferencias fiscales entre los miembros (intra-estados en mayor medida que inter-estados); el consenso político y el pacto social; el sentido de la identidad nacional; y el sentido de la identidad regional. Estos seis temas son de difícil solución en la región, por lo que, en su opinión, el futuro de la cohesión social pasa, en gran parte, por los resultados que aporte el CAFTA. Para bien o para mal, señaló, el CAFTA va a tener un impacto mucho más importante que cualquier esquema de integración. El CAFTA es la clave para entender lo que va a pasar en Centroamérica en un futuro próximo.

Por su parte, Vicente González, intervino para preguntar al profesor Bulmer Thomas dónde se situaba en su discurso el tema de la seguridad alimentaria de la región,

un problema real que no aparecía entre sus criterios de cohesión social. Bulmer Thomas situó la respuesta en la creación de puestos de trabajo como argumento clave, si bien estuvo de acuerdo en que es un problema de difícil solución debido a la enorme brecha entre oferta y demanda. Insistió en que la solución estará en el impacto del CAFTA, aunque nadie sabe cuál va a ser el resultado neto, ya que, aunque va a crear puestos de trabajo en el ámbito formal, también los va a destruir. Señaló que la seguridad alimentaria se puede resolver también por la vía de las importaciones. Se resuelve, claro está, con ingresos, y eso implica creación de puestos de trabajo. Según él, Centroamérica debe enfrentar este problema desde la oferta, esto es, desde la actuación a través de las políticas macroeconómicas.

Tomás Abadía recalcó que, a pesar del escepticismo mostrado por el profesor Bulmer Thomas, la cohesión social ha sido el gran éxito en Europa, y siempre se situó como el objetivo prioritario de la UE, partiendo de las transferencias desde (y entre) los países.

Jorge Nowalski, del Círculo de Copán, puso de manifiesto tres puntos clave que habría que esclarecer en el tema de la cohesión social centroamericana: los conceptos de exclusión–desigualdad, el desarrollo del capital social y los aspectos laborales. Subrayó la existencia de tres propuestas para el establecimiento de un Fondo de Cohesión social en la región, la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2004 y especialmente los promovidos desde el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y una última propuesta ofrecida desde el gobierno nicaragüense. No obstante, es innegable que no existe un enfoque integral ni una propuesta seria con una orientación regional. Desde su punto de vista, es necesaria una agenda social regional que nos lleve a la integración. Señaló la corresponsabilidad y la promoción de alianzas público–privadas para llevar a cabo esta agenda social. Finalmente subrayó el tema de la corresponsabilidad, el gran reclamo de Costa Rica a la región y motivo de su desconfianza en el proceso de integración. Además, como destacó Héctor M. Dada, Director del Programa europeo de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), el tema social se toca en la estrategia de cooperación plurianual entre Europa y Centroamérica, pero su tratamiento es de forma bilateral, al menos para este período 2007–2013.

\* \* \*

Las participaciones y debates durante este día y medio de trabajo fueron más profundos y extensos de lo que permite esta breve crónica, pero dejaron clara constancia de la relevancia de este foro del Círculo de Copán para conocer el pulso político, social y económico de la región centroamericana. Que el cierre

del evento fuese realizado conjuntamente por Felipe González, ex-Presidente de Gobierno, y Enrique Iglesias, Secretario General de la SEGIB, da una idea de su nivel. Por tanto, el hecho de que la tarde anterior al Encuentro algunos de los miembros de este Círculo de Copán participasen en el Foro *Hacia un Acuerdo de Asociación: una perspectiva centroamericana*, organizado por la Fundación ETEA en Córdoba, hace ver que esta institución ha conseguido un posicionamiento clave entre los actores interesados por el proceso de integración centroamericano. En este Foro participaron Rubén Zamora, Mauricio Herdocia, Jorge Nowalsky y Doris Osterlof, cuatro miembros destacados del Círculo, y José Juan Romero y Francisco Santos, por parte de la Fundación ETEA. Coordinados por Héctor M. Dada, Director del PAIRCA, y por el Delegado Ejecutivo de la Fundación ETEA, Vicente González, los ponentes ofrecieron a la audiencia tanto un recorrido por el panorama socioeconómico actual como la identificación de los retos a los que la región centroamericana se enfrenta en la actualidad, ante la inminencia de las negociaciones para el acuerdo de asociación, cuya primera ronda se ha iniciado el 23 de octubre. La colaboración entre algunos de los miembros del Círculo y la Fundación ETEA se sitúa en el marco de las investigaciones, consultorías y cursos de formación llevados a cabo en los últimos años con el proceso de integración regional centroamericana como horizonte. Dentro de esta línea, la participación como ponentes en las dos ediciones del Curso Superior de Formación en Integración Regional Centroamericana para funcionarios destaca como la más relevante.

En definitiva, este proceso de negociación UE-Centroamérica puede marcar un momento clave, tanto para el fortalecimiento de las relaciones entre ambas regiones, como para la consolidación del propio proceso de integración en América Central. La evolución de estas negociaciones permitirá comprobar hasta qué punto se terminan cumpliendo estas características de integralidad, coherencia y profundización en la integración que resultan, a priori, tan positivas.



## CRÓNICAS

---

### Ética de la vida pública. Crónica de un simposio

**Ildefonso Camacho Laraña SJ**

Los Centros Universitarios de la Compañía de Jesús en España están agrupados en una Federación con el nombre de UNIJES<sup>1</sup>. Dentro de ella el GRUPO UNIJES DE ÉTICA DE LAS PROFESIONES viene coordinando y apoyando, desde 1994, la reflexión y la enseñanza de la Ética profesional en dichos centros. El fruto más visible de dicho trabajo es la Colección de Ética de las Profesiones que publica la Editorial Desclée de Brouwer en colaboración con UNIJES, de la que hasta ahora van publicados once volúmenes.

Este es el marco en que se desarrolló el *Simposio de Ética de la vida pública*, que tuvo lugar los días 12 a 14 de septiembre de 2007 en la Residencia Lucas Olazábal, que tiene la Universidad Politécnica de Madrid en Cercedilla. En él se dieron cita 25 profesores de los diferentes centros para reflexionar desde una perspectiva ética sobre la vida pública, teniendo como telón de fondo la etapa de crisis por la que ésta atraviesa en estos tiempos, tanto en nuestro país como fuera de él.

Objetivo principal del simposio era generar un debate intelectual y articular una plataforma multidisciplinar desde la que contribuir a la ética de la vida pública y al modo de valorar las actuaciones de los principales agentes de la misma (ciudadanos, políticos, funcionarios, etc.). En un horizonte más lejano el simposio pretendía también suministrar materiales para la elaboración de un futuro manual

---

<sup>1</sup> Estos centros son: la Universidad de Deusto (Bilbao), la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, el Instituto Químico de Sarriá (Barcelona), ESADE (Barcelona), la Facultad de Teología (Granada), la Escuela Universitaria de Magisterio de Úbeda (Jaén), la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – ETEA (Córdoba), INEA (Instituto Nevares de Empresarios Agrícolas, Valladolid) y CESTE (Centro de Estudios Superiores Técnico Empresariales, Santander).

sobre el tema, dentro de la serie antes mencionada.

El simposio se estructuró en tres partes bien diferenciadas. La parte central y la más extensa se proponía analizar los tres agentes principales de la vida pública: el político, el funcionario y el ciudadano. Previamente, en la primera parte, se trabajó en definir lo que era el espacio propio de la vida pública, diferenciándolo de otros con los que las fronteras no siempre son nítidas. Por último y como reflejo de la identidad de los centros organizadores, en la tercera parte se abordó el papel de la Iglesia en la vida pública y el que corresponde más concretamente a un centro universitario de inspiración cristiana.

## **I. Parte primera: el espacio público y sus principales agentes**

En esta parte se desarrollaron dos intervenciones: una más práctica, que ofreció una lectura de la vida pública española hoy (Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona) y otra más académica de reflexión sobre los diferentes espacios en que se desarrolla la vida humana y social (Xabier Etxeberria).

JUAN ANTONIO ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, que fue Ministro de Educación en la etapa en que estuvo la UCD en el Gobierno de España y que es hoy letrado del Consejo de Estado, analizó la situación de España hoy tomando como horizonte la transición política, en la que él participó de forma muy directa. Describió la transición como una transacción a tres niveles: en lo político-institucional se optó por la monarquía constitucional como forma de gobierno; en lo religioso se optó por el Estado aconfesional, con un cierto reconocimiento de la Iglesia católica; en lo territorial se diseñó un modelo descentralizado, que no se quiso cerrar a posteriores desarrollos. En contraste con todo aquello, el momento actual puede calificarse de post-transición y post-transacción: y lo que le caracteriza es que aquellos tres consensos de la transición están sometidos hoy a revisión.

Al examinar las vías para afrontar estos disensos echó de menos una verdadera cultura cívica en nuestro país, que permitiera llegar a convenciones a través de debates desde diferentes posiciones. Calificó la cultura política española de clientelista y parroquial: en ella la comunicación básica en el espacio público se dirige casi exclusivamente a los que son de las mismas ideas, lo que hace casi imposible una verdadera deliberación. A ello se añade la fuerza de los "confesionalismos", ese conjunto de creencias a las que uno se adhiere por apego, y que son muy resistentes a los datos empíricos y racionales. En España, no sólo existe

el confesionalismo cristiano (de orientación hoy más bien conservadora); existe también un confesionalismo progresista y un confesionalismo nacionalista. Falta de cultura cívica y peso de los confesionalismos son dos factores que hacen muy difícil reconstruir los consensos de la transición en las condiciones nuevas de este momento.

XABIER ETXEBERRIA, Profesor de Ética en la Universidad de Deusto, donde dirige el Aula de Ética, presentó una ponencia que tituló "Los principales agentes de la vida pública y sus responsabilidades éticas". Su análisis quedaba circunscrito al mundo occidental en el horizonte temporal de la modernidad: con esto dejaba constancia de que la diferenciación público/privado no sólo es algo cultural, sino que además está sometido a una continua negociación. Eso le permitió distinguir hasta cinco espacios distintos aunque interrelacionados y con zonas de ambigüedad entre ellos. Estos cinco espacios son: el *espacio privado de la intimidad*, que se caracteriza por estar oculto a las miradas de todos aquellos que no son invitados a él; el *espacio público físico*, que es aquel donde estamos expuestos a la mirada, y al juicio, de otros (la "calle" frente a la "casa"); el *espacio privado de la iniciativa civil*, donde se buscan intereses legítimos, de acuerdo con los derechos civiles, pero intereses particulares y no enmarcables en el bien común o interés general; el *espacio público-político institucionalizado*, que es el espacio de la participación política para la organización de la convivencia social, de acuerdo con los derechos especialmente políticos y sociales, y que tiene como marco el bien común o interés general de la sociedad; el *espacio social*, que se orienta a los intereses generalizables, pero sin que medien las estructuras de representación política ni domine tampoco la lógica mercantil.

Si volvemos ahora a la distinción entre público y privado, resultaría empobrecedor reducir la vida pública al espacio público-político institucionalizado. Esta identificación es tanto más discutible cuanto mayores son los síntomas de insuficiencia y vulnerabilidad que muestra el Estado hoy. Por eso cuando hablamos de espacio público habría que incluir también el espacio social e incluso el espacio privado de la vida civil, en la medida en que ambos dejan sentir su acción sobre el interés público y la convivencia social. Desde esta perspectiva la lista de los agentes de la vida pública se hace abultada; es más, a los agentes en que más espontáneamente pensamos habría que añadir hoy los medios de comunicación social, que tanto peso ejercen sobre la sociedad toda.

¿Cómo concebir entonces el bien común desde esta pluralidad de actores de la vida pública? Parece necesario adoptar una definición dialógica del mismo que sea integrador y se construya desde el pluralismo de enfoques éticos de las socie-

dades modernas.

## **2. Parte segunda: los principales agentes de la vida pública**

Como ya se indicó más arriba, el simposio estuvo estructurado en torno a tres agentes principales de la vida pública: el político, el funcionario y el ciudadano. Cada uno de ellos fue estudiado por separado, según se indica a continuación.

### *2.1. El político*

“La ética del político entre la convicción personal y la disciplina de partido” fue el título que desarrollaron sucesivamente dos exponentes representativos de la política activa: Joan Rigol i Roig y José Antonio Pérez Tapias.

La intervención de JOAN RIGOL I ROIG tuvo un marcado carácter autobiográfico. Y no le faltaban motivos para ello a la vista de su larga carrera política que se remonta a 1975, cuando se incorporó a Unió Democràtica de Catalunya: fue Diputado en el Congreso en 1979; ocupó sucesivamente las Consejerías de Trabajo y Cultura en la Generalitat; fue Presidente del Parlamento catalán entre 1999 y 2003; fue finalmente Vicepresidente del Senado. Esta larga y variada experiencia le permitió hacer una crítica honesta y comprometida de la vida política en general y de los partidos políticos. Confesó que en actividad política siempre estuvo conducido por la convicción de que es responsabilidad del político la búsqueda continua de salidas posibilistas a los muchos conflictos existentes y que eso exige sanear democráticamente a la sociedad: con todo ello el político hace un valioso servicio.

Alabó la función de los partidos políticos en cuanto capaces de socializar los ideales de muchas personas. Pero fue duro también en su crítica. Partió del contraste entre aquellas figuras de la transición, que llegaron muchas veces a ser líderes desde la clandestinidad, y los que han llegado al liderazgo a través de la maquinaria del partido. Estos últimos tienen el peligro de identificar al partido con ellos mismos: a partir del líder el partido se construye en círculos concéntricos, de forma que el círculo de los colaboradores más cercanos impide el acceso de los ciudadanos e incluso de los militantes a la cúpula. A esta dinámica contribuyen los medios de comunicación, que exigen una reducción de los líderes y una simplificación de los mensajes.

Esta estructura tan piramidal acaba por reducir los militantes a mera "comparsa": del militante se espera, no que difunda el programa, sino que haga bulto en los mítines. El programa es obra de funcionarios de segundo rango y apenas sirve sino para justificar medidas de difícil aceptación social en caso de que se llegue a gobernar ("estaba en el programa..."). Ser militante es, en principio, un acto de civismo, pero queda vacío de contenido si falta la participación y el debate o si el líder llega a creer que el partido es un instrumento a su servicio.

Los partidos políticos están, además, muy condicionados por la economía. A los muy conocidos problemas de financiación se une la tensión que hay que mantener con los grupos de presión, los cuales poseen los recursos económicos y, también en muchos casos, el acceso a los medios. Gobernar se reduce entonces a buscar un equilibrio entre los intereses privados de estos grupos.

La democracia no puede funcionar sólo con unas normas de procedimiento, exige unos valores transversales compartidos. Sin estos valores, el diálogo quedará reducido a pura negociación y el político terminará por perder toda credibilidad moral. Sólo con valores la democracia alcanzará a ser –como decía Maritain– un proyecto positivo de convivencia, y no un estado estático.

JOSÉ ANTONIO PÉREZ TAPIAS es profesor titular de Filosofía en la Universidad de Granada, y en la actualidad es Diputado del Congreso por el PSOE y miembro de la Coordinadora Federal de Izquierda Democrática. Habló también desde su experiencia política, lo que no impidió que adoptara un enfoque más académico. Partió de una ética universalista de orientación kantiana: la ética del político es la misma ética del ciudadano, aunque el político tenga que modularla según las circunstancias que rodean su acción. Su exposición tomó como coordenadas tres afirmaciones de otros tantos autores: Lévinas, Horkheimer y Max Weber.

Para Lévinas, *la cuestión crucial es si la moral es o no una farsa*. ¿Por qué ser morales en todas las dimensiones de la vida? ¿Por qué el bien y no el mal? Sobre estas cuestiones gravita el sentido último de la existencia humana. Llevadas al terreno político, esta cuestión crucial habría que formularla así: al entrar en las relaciones de poder ¿hay que hacerlo desde una total neutralidad o desde criterios éticos que nos obligan a todos incondicionalmente? Porque para que la ética no sea una farsa es preciso tomar en cuenta exigencias incondicionales. Y Lévinas piensa que este incondicional no puede ser sino la dignidad del otro, que es sujeto de derechos individuales.

Para Horkheimer, *la política sin teología es un negocio*. Cuando él habla de teología no vuelve a un planteamiento teocrático o premoderno: para él la religión es

el anhelo de lo absolutamente otro, y la herencia que ha dejado la teología a la modernidad es esa añoranza de lo absoluto. Hoy el hueco de Dios está vacío, pero ese hueco viene a ocuparlo la trascendencia ética del otro y de su dignidad. En contra de los hermanos Karamazov, aunque Dios no exista no todo está permitido. Ese absoluto del otro se traduce éticamente en exigencias incondicionales.

De Max Weber siempre se cita la contraposición de ética de la convicción y ética de la responsabilidad, aunque esta distinción no hay que llevarla a una tajante separación. Pero Weber va más lejos en el análisis de la política y ofrece de ella una visión algo desencantada: la política es el ámbito del poder y, aunque éste se ha ido civilizando a manos de la democracia, siempre tiene una componente de violencia y de fuerzas que no controlamos. Por eso, para Weber, entrar en política significa hacer *un pacto con el diablo*. En efecto, si la política es un mundo de correlaciones de fuerza, ¿hasta dónde es posible en él mantener las convicciones personales y las exigencias incondicionales? ¿qué límites debe tener ese pacto? Porque en política no basta con tener razón, es preciso disponer de un poder, que se conquista legítimamente. Se trata, por consiguiente, de un pacto con la realidad, donde no todo vale y donde hay que establecer unos límites. Es una cuestión de prudencia: tener en cuenta las reglas con las que funciona el mundo político, pero sin convertirlas en principios; ser ese híbrido de paloma y serpiente de que habla el Evangelio, pero sin que el híbrido se convierta en monstruo.

## 2.2. El funcionario

Después de estudiar la ética del político tocó el turno al funcionario. "Ética de la función pública" fue el tema desarrollado por JAIME RODRÍGUEZ ARANA, que es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña y tiene además un larga experiencia en la Administración Pública: fue el creador del Instituto Canario de la Administración Pública, Director de la Escuela Gallega de la Administración Pública y Director del Instituto Nacional de Administración Pública. Comenzó su intervención afirmando su interés por la caracterización constitucional de la ética de la función pública, cuestión en la trabajó ya desde su paso por el Instituto Canario. Por eso fueron continuas sus referencias al art. 103 de la Constitución Española: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho". La función pública queda definida como un servicio objetivo al interés general.

Como poder del Estado, la función pública tiene la misión de aplicar la ley. La ley es expresión de la voluntad general, pero para que sea operativa necesita de la Administración Pública. Esta aplicación se hace según normas, pero en ella queda siempre un amplio espacio para la discrecionalidad, lo que es fuente de no pocos problemas y exige del funcionario una enorme honestidad. En este sentido, la función pública es un servicio a la sociedad, que se ocupa de la gestión de los intereses generales. Por eso se desnaturaliza en cuanto se olvidan las necesidades reales colectivas de los ciudadanos: y tal cosa ocurre siempre que la Administración es capturada por el poder político. Porque la corrupción no es más que el uso del poder político al servicio de intereses particulares.

Un tema siempre debatido es el del concepto de interés general. Una primera aproximación exige ponerlo en relación con la promoción de los derechos humanos en un Estado social y democrático de Derecho. Y una clarificación relevante es la que hizo el Tribunal Constitucional en una sentencia de 1984: el interés general no lo define unilateralmente la Administración Pública, sino que debe ser el resultado de una relación comunicativa entre ésta y los agentes sociales.

Garantizado el servicio al interés general, es preciso además asegurar la objetividad, aspecto este capital en la función pública. Para desarrollar este punto comentó el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (año 2000), según el cual: "Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable".

### *2.3. El ciudadano*

El tercero de los actores de la vida pública a considerar era el ciudadano. Y para hablar de la ética del ciudadano se contó con la presencia de ADELA CORTINA, Catedrática de Ética y Filosofía Política en la Universidad de Valencia y Directora de la Fundación Étnor. Su exposición tomó como marco la globalización, entre cuyas consecuencias se cuenta que la política ya no basta para garantizar la justicia. Aparecen entonces dos nuevos protagonistas, que son la empresa y el ciudadano. De aquí la importancia del ciudadano en un mundo globalizado y el interés en clarificar lo que este concepto implica.

Desde los años 1990, el concepto de ciudadanía pretende hacer la síntesis de las dos grandes corrientes contemporáneas de filosofía política. Para el liberalismo, la justicia consiste en la protección de los derechos de la persona: el ciudadano

es la persona consciente de sus derechos, que además sabe elegir bien a sus representantes. El comunitarismo critica la abstracción de los planteamientos liberales y el olvido de la pertenencia a una comunidad: porque ésta determina la identidad de las personas y les exige hacerse responsable de la comunidad misma. Surge de aquí una imagen del ciudadano como persona que participa en la toma de decisiones de la comunidad política a través de la participación en la vida social: ser ciudadano no se reduce a votar, ni su libertad debe ser entendida de una forma meramente negativa.

Adela Cortina quiso avanzar sobre estas concepciones de la ciudadanía introduciendo la intersubjetividad como elemento decisivo, que permite huir tanto del individualismo como del holismo. La ética comunicativa, a la que la ponente ha dedicado buena parte de su actividad docente e investigadora, puede ser un cauce adecuado para hacer operativa esta intersubjetividad.

Una ética de la ciudadanía debe articularse en torno a tres coordenadas: la autonomía (ser dueño de sí mismo, "escribir el guión de la propia vida"), la igualdad (la autonomía no se conquista de modo solitario, sino en la comunidad de los iguales en tanto que conciudadanos), la solidaridad (en esta conquista de la soberanía hay que hacer un "solidum" con todos, y especialmente con los que son más vulnerables).

Y todavía hay que hablar hoy de una ciudadanía compleja, fundamental en sociedades pluralistas, donde es difícil ser verdaderamente tolerante y respetuoso. Esta ciudadanía tiene como valores mínimos: la libertad como autonomía y como participación, la igualdad, la solidaridad, el respeto activo ante las diferencias, la disposición a usar el diálogo y no la violencia para resolver las discrepancias.

### **3. Parte tercera: Iglesia y Universidad en el espacio público**

Los dos ponentes de este bloque fueron dos de los miembros del Grupo de Ética de las Profesiones: Ildefonso Camacho Laraña y Augusto Hortal Alonso.

A ILDEFONSO CAMACHO, que firma esta crónica y que es Profesor de Moral Social, Política y Económica en la Facultad de Teología de Granada, correspondió el tema de "La presencia de la Iglesia en la vida pública". Dicha presencia debe verse en el marco de un proceso histórico: el de las relaciones entre la Iglesia y la sociedad moderna.

El modelo antiguo de sociedad, sociedad homogénea y Estado confesional con una única religión verdadera, hizo crisis con la modernidad. La búsqueda de un nuevo equilibrio, lo que algunos han llamado "el pacto laico", tardó tiempo en alcanzarse. Para ello hubo que superar el laicismo, que no sólo eliminaba a la religión de la vida pública sino que buscaba su aniquilación al considerarla algo perjudicial para el desarrollo humano. Se llegó entonces a una concepción de la laicidad más mitigada, según la cual las distintas esferas de la existencia responden a leyes y principios propios y diferenciados, sin que exista una ciencia de las ciencias que dé a todas su legitimidad.

Para la Iglesia fue ardua la tarea histórica de resituarse en esta nueva sociedad que le exigía renunciar al estatus que le había sido reconocido durante siglos en el régimen de cristiandad. Fue el Concilio Vaticano II el que afrontó con decisión este cambio y estableció los parámetros para una nueva relación con la sociedad moderna: el derecho a la libertad religiosa, la autonomía de las realidades temporales y la recuperación de un concepto de Iglesia centrado en la misión (tan importante en la Iglesia primitiva y bastante desvalorizado, por innecesario, en la Iglesia de cristiandad).

Cuarenta años después del Concilio la presencia de la Iglesia en la sociedad presenta nuevos aspectos que son otras tantas oportunidades para enriquecer los términos de esa relación. Hoy no se puede ya identificar religión o trascendencia con religión institucionalizada o Iglesia. Tampoco las Iglesias pueden ya pretender aportar a las sociedades modernas el fundamento para la estabilidad social. Pero pueden ayudarle de muchas maneras: ofreciéndole elementos para descubrir las raíces propias de cada pueblo; obligándole, con su dimensión ética y su innegable poder crítico, a salir de la apatía y a cuestionar su conformismo favorecido por el utilitarismo (en el que la persona se pierde en beneficio de una referencia al bienestar mayor para la mayoría de la sociedad); con una llamada a la esperanza que propone un futuro a la humanidad más allá de los fracasos y de la muerte.

Para realizar todas estas tareas, vendría bien a la Iglesia avanzar por vías como las que siguen: renunciar a refugiarse en una subcultura eclesial; promover una concepción de la libertad, no sólo como libertad negativa (tolerancia), sino como búsqueda de un consenso elaborado en común para evitar que el pluralismo degenera en desintegración; aceptar también que ella no detenta el monopolio de la moral civil, sino que tiene que entrar en diálogo con las distintas corrientes sociales; insistir en la racionalidad de su propuesta (como la forma más adecuada de contribuir a la construcción de las bases morales de la sociedad); insistir en la conciencia de que será tanto más creíble cuanto más evangélica sea.

AUGUSTO HORTAL, Profesor de Ética en la Universidad Pontificia Comillas y Director de la serie de Manuales de Ética de las Profesiones ya mencionada, puso fin al simposio con una breve intervención sobre la "Contribución de las universidades a la dignificación de la vida pública". La idea central que quiso transmitir es que en sociedades pluralistas como las nuestras, la convivencia universitaria ha de concebirse y realizarse como una forma de gestión de la pluralidad.

Esta gestión de la pluralidad está siempre amenazada por la burocracia propia de las organizaciones y por el aislamiento de las disciplinas. La burocracia hace que muchas veces los bienes externos se impongan a los bienes internos de la universidad, por emplear la distinción que McIntyre aplica a las profesiones. Se olvida entonces que la universidad es para abrir horizontes, para profundizar en los problemas y, cuando todo ello se hace desde una inspiración cristiana, para transmitir una sensibilidad humanista y abierta a la trascendencia.

La gestión de la pluralidad pasa también por una continua interrelación de las disciplinas que conduzca a un debate constructivo de los problemas, no desde la neutralidad y el aislamiento, sino desde un pluralismo integrador.

#### **4.A modo de conclusión**

Hemos ofrecido un resumen de las ponencias que fueron presentadas. Pero el simposio preveía además amplios espacios para el debate, donde se diese la oportunidad para un intercambio distendido entre los asistentes. El contenido de los mismos, que tan rico resultó a los asistentes, es imposible de sintetizar aquí.

Una idea que quizás pueda servir como conclusión de esta crónica es la de que las sociedades complejas se caracterizan por la diversidad de espacios diferenciados, a los cuales no basta con identificar y distinguir, sino que hay que comprender también en sus interrelaciones mutuas y en la difusa transición entre unos y otros.

De acuerdo con esta visión, el análisis que se hizo sobre los tres actores seleccionados por parecer los más relevantes en la vida pública de las sociedades, se enriqueció en el transcurso de los debates al constatar que otros actores van adquiriendo un relieve difícil de exagerar. A los medios de comunicación se aludió repetidas veces, para mencionar el más citado.

Una ética de la vida pública, que era el tema del simposio, tendrá entre sus tareas la de determinar la responsabilidad que corresponde a todos estos actores, unos más expresamente reconocidos desde siempre, otros con una presencia creciente aunque menos definidos y reconocidos como tales. Dicha ética tendrá también que ocuparse de justificar el sentido y alcance de las responsabilidades de cada uno.

Que entre estos actores el simposio prestase una atención especial a la Iglesia y a la Universidad no puede extrañar. En tiempos en que asistimos a una cierta radicalización de posturas (neolaicismo vs. neoconfesionalismo) no es inútil ponderar las nuevas oportunidades que se ofrecen hoy para el diálogo entre la fe y la razón, aquella considerada hoy como el factor que da sentido a las comunidades religiosas, ésta tenida por el punto de encuentro de todos los seres humanos, independientemente de sus convicciones ideológicas o religiosas.

No estará de más concluir esta crónica insistiendo en el valor que se atribuye hoy a este diálogo entre la fe y la razón. Y hacerlo con el testimonio de dos personalidades relevantes de nuestro tiempo: así ocurrió en el encuentro entre un cardenal que pronto sería Papa y un filósofo que siempre se confesó agnóstico. Decía el Cardenal Ratzinger que la razón es un instrumento de control para las patologías religiosas y la religión una instancia crítica para la arrogancia de la razón. Apostillaba Jürgen Habermas que hoy la secularización debe ser entendida como un doble y complementario proceso de aprendizaje para la fe y la razón<sup>2</sup>. Ambas personalidades proceden del mundo universitario: ¿no puede la Universidad institucionalizar este diálogo en el marco de su doble función docente e investigadora?

---

<sup>2</sup> Cf. J. RATZINGER – J. HABERMAS (2006) *Dialéctica de la secularización. Sobre la razón y la religión*, Madrid, Encuentro. El libro reproduce un diálogo entre ambos autores en la Academia Católica de Baviera el 19 de enero de 2004.



## BIBLIOGRAFÍA

---

SECCIONES: **Agricultura y alimentación / Ciencias de las religiones y Teología / Cooperación y ONGD / Derecho / Derecho fiscal / Derecho laboral / Derecho mercantil / Desarrollo / Desarrollo rural y sociología rural / Economía / Economía social y tercer sector / Educación / Empresa / Ética / Ética profesional y empresarial / Filosofía / Historia / Historia local y regional / Historia social y económica / Organización empresarial / Pensamiento social cristiano / Política / Psicología y psicología social / Sociología y trabajo social / Varios**

**AUTORES.** Raúl OJEDA PAVÓN es licenciado en administración y dirección de empresas (LADE) y realizan estudios de doctorado en ETEA, Universidad de Córdoba; Manuel PANIAGUA ZURERA, es profesor de Derecho de empresa y Derecho mercantil en ETEA, Universidad de Córdoba, así como en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba; además de los miembros de la redacción. Las siglas JMM, JJRR y ROP corresponden a los autores habituales de las reseñas.

## RECENSIONES

---

### *Ciencias de las religiones y Teología*

VALADIER, Paul (2007) *Détresse du politique, force du religieux*, Seuil, Paris, 298 pp.

Hoy vivimos una neta separación de lo teológico y lo político. Pero, ¿quién no ve las debilidades de este régimen de separación? Y no es éste un problema sólo religioso, sino también político: porque ¿no se está ignorando con ello la importancia de la religión para la vida social?, ¿no se está debilitando a las democracias privándolas de recursos simbólicos que dejan a la política sin horizontes? Éstas son las

inquietudes de que parte este último libro de Paul Valadier, filósofo francés y jesuita, autor de numerosas obras, algunas de ellas traducidas al castellano (por ejemplo, *La Iglesia en proceso. Catolicismo y sociedad moderna*, publicada en 1987 y traducida a nuestra lengua en 1990).

El libro que ahora presentamos consta de dos partes, cada una con tres extensos capítulos. En la primera se hace una revisión crítica de cómo se ha planteado históricamente la relación entre teología

---

y política. En la segunda se ofrece un replanteamiento actual de esa relación a la vista de los problemas surgidos en la antigua y de los nuevos datos que poseemos hoy para avanzar en esta espinosa cuestión.

Los tres capítulos de la primera parte arrancan de una constatación: la profunda paradoja actual entre la globalización y ese conflicto latente de civilizaciones al que asistimos y que ha sido analizado por Samuel P. Huntington (*El choque de las civilizaciones*, 1996). Con matices, Valadier se muestra partidario de su tesis, que no se queda en la constatación del choque sino que vislumbra un nuevo orden mundial que consistirá en un entendimiento entre las civilizaciones, más allá del monopolio de la civilización occidental. Y asigna al cristianismo un papel relevante en este entendimiento, si se le despoja de su vinculación histórica con el expansionismo occidental y vuelve a su universalismo originario, basado en la idea de una humanidad común que deriva de la creación de Dios y compatible con las particularidades de los pueblos. La contraposición de Babel y Pentecostés ha sido ya empleada por otros autores: frente a Babel (como intento de unificación impuesta), Pentecostés significa el entendimiento entre los pueblos a través de la diversidad de lenguas y de culturas.

El segundo capítulo analiza la relación entre violencia, religión y Estado en los comienzos de la modernidad, que está en el origen de una nueva comprensión de las relaciones entre religión y política. Porque el origen del Estado moderno tiene una innegable relación con la necesidad de denunciar la violencia y reducir sus efectos. Y sabemos que en esa época la

violencia se relacionaba estrechamente con la religión.

Las democracias modernas han optado por sustituir la confrontación directa por un talante cortés para convivir, basado en el diálogo, el debate y el intercambio, convencidas de que todo se puede resolver en un debate público, cuando éste se atiende como procedimiento al ejercicio regulado de una razón común. Pero esto supone negar toda oposición irreductible entre el bien y el mal y confiar en que el debate racional impedirá que esa oposición derive en violencia. Habermas es quien más a fondo ha reflexionado sobre esta cuestión con su teoría de la acción comunicativa. Pero Valadier aprovecha la ocasión para ir avanzando su propia crítica dejando constancia de cómo el mismo Habermas ha reconocido recientemente los límites de su teoría ante dos fenómenos que golpean a la conciencia contemporánea: por una parte, los grandes problemas en que se planteaban opciones genéticas, cuando honestamente se pregunta si ante tales cuestiones no tendrá que existir una norma que esté más allá de todo debate y discusión; por otra, ante la atrocidad de los atentados del 11-S, que le hace temer que la teoría de la acción comunicativa caiga en un verdadero ridículo. En su diálogo con Ratzinger en 2004, Habermas llegó a reconocer la fuerza de la religión y su capacidad para ofrecer motivaciones existenciales, sin las que la razón corre el peligro de resultar estéril y sin fuerzas para movilizar.

Todo esto desemboca en el análisis del problema del mal y de la teología cristiana del pecado original. Valadier aboga por una lectura menos fundamentalista de la Biblia que busque en la revelación del

---

pecado al hombre ante todo el anuncio de que podrá ser liberado de él. Por eso el cristianismo es un buen antídoto para esa minimización del mal, que siempre fue rasgo de la condición humana, pero que hoy recibe nuevo vigor en un mundo tan tecnificado donde las complejas mediaciones ocultan el alcance del mal que se puede seguir de las decisiones humanas.

Para completar la primera parte Valadier se enfrenta con uno de los temas que, a lo largo de toda la obra aparece y reaparece como una de sus grandes inquietudes: la realidad del republicanismo francés y la forma como ha llevado al extremo la separación de lo teológico y lo político. Porque en él no sólo se afirma la separación Iglesia-Estado y la emancipación para los ciudadanos de la tutela de la religión, sino que se busca también la superación de todo lo que fragmenta a la nación: el Estado republicano tiene la función de garantizar la cohesión social contra todo tipo de particularismos, de unificar y animar a toda la nación. De este modo, el Estado, que es la encarnación de la voluntad general, se encarga de formar hombres y ciudadanos haciéndoles salir de los errores de las tradiciones y de la pereza espontánea del espíritu. Esta razón emancipadora se caracteriza, además, por su desconfianza ante toda trascendencia. Valadier no se limita a describir. Critica también la rotundidad de estos planteamientos, hoy tan difíciles de mantener: primero, porque ese Estado en que tantas expectativas se depositaron, ha mostrado con creces sus debilidades (no sólo no favorece con frecuencia la integración social, sino que incluso se ha constituido en el origen de no pocas violencias); pero sobre todo porque ya

es difícil sostener que toda religión sea enemiga de la razón y del progreso. Se impone, pues, profundizar la complementariedad entre la razón y la fe.

Pero no queda ahí la crítica. Es preciso revisar también la forma de entender la laicidad. Porque la laicidad no puede considerarse como una cuestión de filosofía (cuya razón de ser es la de servir de fundamento a la libertad de conciencia), sino como una cuestión de filosofía política y de derecho. La laicidad no puede seguir vinculada a una razón crítica, hasta cierto punto sacralizada y absolutizada, siempre expuesta a la tentación de derivar en el dogmatismo y en la intolerancia, y sin ninguna atención a sus distintas traducciones históricas. Rawls es aquí el autor que es necesario citar y estudiar, sobre todo en su evolución más reciente a partir de las críticas que recibió su conocida obra *Una teoría de la justicia*.

Repensar la relación entre la razón y la fe en términos de complementariedad viene a ser como el programa de toda la segunda parte. Para ello el capítulo cuarto analiza lo que el autor llama la "anormalidad cristiana", que supone la no identificación de religión y política sino una clara distinción entre ambas. Es cierto que la mayoría de los sociólogos modernos han seguido la tesis de Durkheim que identificaba en las sociedades tradicionales religión y sociedad, poder religioso y poder político. Y ciertamente el cristianismo estableció una clara distinción entre César y Dios, entre política y religión. Porque ni el monoteísmo judío ni el cristiano, a diferencia del islámico, son teocráticos en el fondo (entendiendo la teocracia como el gobierno de los sacerdotes en cuanto representantes de Dios). En este sentido, el mensaje de Jesús

---

debe tenerse por revolucionario. No sólo encierra una fuerte desconfianza hacia la política, sino que se apoya en dos pilares que excluyen toda identificación de política y religión: el anuncio del Reino de Dios, presente en la historia pero distinto del reino de los hombres (recuérdese la escena de Pilatos en la pasión narrada por el cuarto evangelio); y la constitución de una comunidad especial, distinta de la comunidad política y con sus reglas propias de funcionamiento.

¿Por qué, entonces, si la separación entre lo político y lo religioso es tan nítida en el mensaje de Jesús, la Iglesia ha tenido tanta dificultad para actuar en consecuencia a lo largo de la historia? Diversos son los elementos que maneja Valadier para dar respuesta a esta pregunta. Hay interpretaciones incorrectas y muchas veces interesadas de los textos bíblicos; están las situaciones históricas de cristiandad, donde resultaba difícil aceptar que los príncipes no hicieran nada en favor de la fe; y existe, por fin, una larga tradición de la teología del pecado, que arranca de San Agustín y que ha sido malinterpretada hasta época reciente. A esta teología agustiniana del pecado y a sus intérpretes posteriores se dedica el capítulo quinto.

La presentación que se hace de San Agustín revela una lectura atenta y minuciosa de *La Ciudad de Dios*. Lo que este autor propone no es, como se podría esperar, que esta ciudad terrena sea sustituida por la ciudad de Dios, ni que ésta retire a sus miembros de la ciudad terrena. Ambas ciudades existen desde el comienzo del mundo y existirán hasta la parusía. Ambas ciudades comparten el corazón humano, pero no son pura interioridad, ni tampoco

mera exterioridad. Ambas existen desde el comienzo de la historia en una distinción marcada por la violencia de los orígenes de Caín y Abel. Porque la ciudad terrena está como herida desde el origen por el mal que ella sola no sería capaz de superar, el pecado original. Porque en el Edén existía un orden natural, el orden de la creación, en el que se da al hombre el dominio sobre todos los seres inferiores, pero no sobre el mismo hombre, ya que éste participa de la razón misma de Dios al estar creado a su imagen y semejanza. ¿De dónde viene, entonces, la dominación de un hombre sobre otro? Para Agustín, del crimen de los hijos de Noé, cuando éste condena a sus hijos a la esclavitud. La esclavitud no es voluntad de Dios, sino la consecuencia de que el hombre cede a su pasión de dominar a los otros. Si el hombre no hubiese cedido a este deseo de dominio, en la historia no hubiera habido subordinación. Dios no la quiere, pero es justo que el hombre la sufra porque es fruto del pecado y de su esclavitud consentida.

En consecuencia, el hombre es el que opta por la esclavitud, pero eso no responde a ningún orden natural. Y esta subordinación del hombre al hombre se convierte en la regla de la historia después de la caída. Por tanto, la política, que se caracteriza por la obediencia y la sumisión (por la disimetría entre los hombres) no tiene nada que ver ni con la creación ni con la voluntad de Dios. En el Edén no había política, ni la habrá en la ciudad celeste: porque en ésta sólo hay armonía de voluntades unidas en la búsqueda del bien y de la paz. Y todo eso conduce nada menos que a la justificación de todo género de subordinación, incluso de la esclavitud.

---

Este capítulo quinto se completa con la presentación de dos autores posteriores, que se han inspirado en la síntesis agustiniana, dos autores tan distintos como Lutero y de Maistre. Para Lutero la maldad radical de los hombres sirve de justificación al poder político, cuya función no es otra que la de controlar a los malvados, no para que lleguen a ser buenos, sino para que no abusen de su maldad. Los cristianos, aunque no necesitan de la espada del poder político, ya que ellos son movidos por el Espíritu, deben aceptarla para ser protegidos de los malvados. Joseph de Maistre, en plena revolución francesa, asiste a una destrucción tan sistemática de las instituciones que le lleva a una interpretación providencialista de la historia. La revolución ha desencadenado fuerzas que la superan y no pueden llegar a controlar. Y la divinidad tolera este extravío como castigo de una humanidad que ha querido buscar el último fundamento fuera de donde está. Dios mismo hará que las cosas vuelvan a la normalidad: por tanto, tampoco hay que empeñarse en esfuerzos contrarrevolucionarios.

Pero la interpretación que hace San Agustín del pecado original no es la única en la tradición de la Iglesia. Valadier menciona otras que pueden valer de contrapunto: la de Ireneo (el pecado original no significa la caída irremediable y destructora del orden de la creación, sino sólo un tropiezo de niños todavía no dueños de sí), la de Santo Tomás de Aquino (que tiene una visión más positiva de la realidad y de la política) o incluso la de Maritain (que tanto contribuyó con su filosofía política a aclimatar la idea de democracia en el catolicismo).

Por fin el capítulo sexto analiza el concepto

de secularización y, a partir de la crítica de éste, propone una nueva relación de lo teológico y lo político. Después de estudiar el debate en torno al concepto mismo de secularización, critica la identificación precipitada de secularización y desaparición de la religión (que explica, por ejemplo, las posturas tan paradójicamente contrastantes de Peter Berger desde los años 1960 hasta sus más recientes estudios, que tan acaloradamente defendió entonces la secularización como hoy la vuelta de la religión).

En todo caso, la secularización, como movimiento que sustrae a las sociedades del control de la religión, supone que las distintas esferas de la existencia responden a sus leyes y principios propios, incluida la esfera religiosa, sin que exista un principio primero o ciencia de las ciencias que marque los criterios que han de seguir todas y hasta su legitimidad. Este concepto de secularización podría relacionarse con la autonomía de las realidades terrenas, que fuera una de las grandes aportaciones del Concilio Vaticano II.

Hay que reconocer, sin embargo, que la distinción entre autonomía y heteronomía no es tan clara, ni los límites entre ambas tan nítidos. En el mundo occidental se impuso la formulación de Locke: dos sociedades distintas por su origen, su fin y sus intereses; el Estado se ocupa de los intereses civiles mientras que la Iglesia lo hace de la salvación eterna. Esta distinción ha tenido un valor histórico innegable: ha servido de marco jurídico para las relaciones Iglesia-Estado. Eran los tiempos en que se imponía la necesidad de emancipar a los Estados soberanos de las tutelas religiosas. Pero esta distinción tuvo sólo ese valor coyuntural. Hoy es

---

difícil de mantener tanto desde el punto de vista teológico como desde el filosófico. Porque los intereses civiles no se pueden salvaguardar sin conocer el sentido último de la vida.

Ahora bien, esta ausencia de claridad en los límites que separan lo teológico y lo político es fuente de enriquecimiento para la democracia. Para ahondar en la adecuada relación entre ambos es preciso comenzar por no confundir religión institucionalizada o Iglesia con trascendencia. Lo que Valadier quiere proponer es una visión de la trascendencia entendida como principio dinámico, como apertura a algo mayor: un espacio vacío que constituye como una falla en el cuerpo social que impide a éste cerrarse sobre sí mismo. Esta trascendencia impulsa a la sociedad a la no repetitividad y a salir de sí misma, pero no tiene ninguna pretensión, a diferencia de lo que ocurrió en tiempos pasados, de buscar en la religión una garantía para la estabilidad social.

El cristianismo es más apto para proponer esta trascendencia de inspiración que para encerrarse en esquemas de poderes que se confrontan entre ellos: es la "anormalidad cristiana" a la que ya nos hemos referido. En ella el poder no desaparece, pero se manifiesta como servicio. El no-poder, la desposesión de los símbolos de poder, el lavar los pies a los discípulos, son los rasgos de este poder. No es el Dios *potentia absoluta* indiferente a la razón y a la libertad, sino el poder del don y del perdón.

En las democracias modernas las Iglesias –sean cual sean sus relaciones jurídicas con los Estados– no pueden pretender ya aportar el fundamento para la estabilidad

social. Pero ninguna democracia puede ignorar una trascendencia que la abra y la disponga a superarse con vistas a construir un futuro mejor. En tres niveles puede tal trascendencia contribuir a la vitalidad de la democracia: ayudando a descubrir las raíces propias de cada pueblo porque toda democracia tiene necesidad una identidad tejida por la historia; obligándole, con su dimensión ética y su innegable poder crítico, a salir de la apatía y a cuestionar su conformismo favorecido por el utilitarismo (en el que la persona se pierde en beneficio de una referencia al bienestar mayor para la mayoría de la sociedad); aportando a la humanidad una llamada a la esperanza que propone un futuro a la humanidad más allá de los fracasos y de la muerte.

Esta trascendencia de apertura y dinamismo no es un fundamento, en el sentido clásico de la palabra, ni base establecida de una vez por todas; tampoco hace falta que sea reconocida por todos. Repugna a la oficialización pública y actúa en los corazones de quienes la aceptan. Apela al respeto a la alteridad, un alteridad no asimilable, ni manipulable, ni intercambiable...

En las últimas páginas de su libro Valadier resume su postura con estas líneas, que merece la pena reproducir:

*El fenómeno de la secularización ha vuelto obsoleta la antigua relación entre poderes espirituales y poderes temporales, identificables con instituciones más o menos rivales. El status jurídico que preside las relaciones o la falta de relaciones (separación) entre Iglesias y Estados nada tiene que ver con el pasado medieval, por muy digno de admiración que éste haya sido. El status*

actual de las religiones vacía igualmente de contenido la idea de un fundamento religioso de lo social. Y sin embargo el fenómeno de la secularización no conduce a una anemia de la referencia religiosa, aun cuando debilita la presencia visible de las Iglesias. Más bien desplaza el papel de la trascendencia, que debe entenderse no tanto como base firme de la sociedad o como objeto poseído por una institución religiosa, sino como espacio vacío que invita al compromiso de libertades responsables animadas por un espíritu vivo. El error de las visiones radicales de la secularización conduce a considerar como vana toda trascendencia, buscando incluso la incorporación de verdaderos sustitutos. Estas visiones ignoran que la sociedad moderna, por su misma constitución interna, no puede privarse de una forma de trascendencia, fuera de la cual una tal sociedad perdería su vitalidad y su dinamismo. En el fondo, la experiencia de esta trascendencia se realiza en el corazón del debate democrático hecho de confrontaciones: el imperativo político de escuchar y de tomar en serio las corrientes de pensamiento y las expectativas sociales para tratarlas políticamente abre un debate sin final previsible. Aceptar un intercambio de este tipo, sin anticipar su final ni querer cerrarlo demasiado aprisa, pone nuestras sociedades ante exigencias a la vez políticas, morales y profundamente espirituales. Es en el seno de esta comu-

nicación generalizada donde se puede experimentar una trascendencia en relación con los intereses privados y una apertura que lleve a la sociedad a una mejor toma de conciencia de la alteridad en todas sus formas (págs. 290–291).

Después de la lectura de estas páginas uno tiene que agradecer a su autor la originalidad de su pensamiento y el rigor para exponerlo desde un profundo conocimiento de la tradición filosófica y teológica. No aboga por una vuelta al pasado, que elimine todos los males de la modernidad. Pero se esfuerza por extraer las lecciones de esta historia y buscar creativamente nuevas vías de articulación entre lo religioso y lo político, más allá de los maximalismos de la absoluta separación o de la nostalgia de una identificación ya inaceptable para casi todos. En esta búsqueda juega un papel relevante su conciencia de eso que llama “la anormalidad cristiana”: la capacidad del cristianismo, desde su prehistoria veterotestamentaria, para servir de base a una nueva forma de entender estas relaciones. Y esta revisión interesa no sólo al cristianismo: también a la política que ha de vivirse ya, no desde la ignorancia de la religión, sino desde la conciencia de su permanencia, incluso buscando en lo teológico elementos para recuperar algo de su legitimidad hoy tan en crisis. [Ildefonso CAMACHO LARAÑA]

## Derecho mercantil

ENRIQUES, Luca (a cura di) – KRAAKMAN, Reinier R., DAVIES, Paul, HANSMANN, Henry, HERTIG, Gérard, HOPT, Klaus J., KANDA, Hideki y ROCK, Edward B. (2006) *Diritto societario comparato. Un approccio funzio-*

*nale*, Bologna (Oxford 2004), Il Mulino (Manuali–Diritto), 290 pp.

La obra original data de 2004 y es el resultado de una larga colaboración de

---

los siete autores, procedentes de cinco países, a partir de una idea inicial gestada nueve años atrás. En la introducción se describe la orientación de la obra, con cuatro adjetivos: internacional, funcional, neutral y breve. Es internacional por la propia extracción de los autores, por su nivel de abstracción y por la toma como referencia legislativa de los ordenamientos de cinco países (Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos).

La apelación a la funcionalidad es el carácter más enfatizado, y más polémico. Así lo reconocen los mismos autores cuando aluden a las críticas con que se ha recibido en Europa la corriente exegética del análisis económico del Derecho. Más que un rechazo a esta tesis ha existido, a nuestro entender, una reacción previsible al intento de una imposición –totalizadora– de esta línea hermenéutica, por parte de juristas seducidos por las últimas modas foráneas, especialmente, las estadounidenses. No obstante estos debates, los autores subrayan con reiteración que la obra indaga en la base económica del Derecho de sociedades.

En relación con la anterior característica –y en clara contradicción, si somos rigurosos–, la obra tiene, a decir de los autores, una orientación neutral en cuanto no tiene por objeto realizar juicios de valor sobre los distintos ordenamientos jurídicos (aunque se hacen, en forma implícita en la mayoría de las ocasiones), ni realizar propuestas de reforma. Los autores han querido huir, en forma premeditada y proyectada, de esta tentación. Por último, el libro tiene unas dimensiones reducidas, pues no es una exposición detallada del Derecho de sociedades en distintos Estados, sino una descripción que llama

la atención sobre el importante grado de convergencia mundial existente en el régimen de la sociedad de capital abierta y una validación del método funcional que preside la obra.

El capítulo primero tiene un título rotundo, casi provocador: *¿Qué es el derecho societario?* Se afirma que, frente a quienes destacan las diferencias entre distintos ordenamientos, los autores coinciden en que existe una sustancial uniformidad en el tipo social de la sociedad de capital abierta. Esta uniformidad se apoya en cinco características jurídicas fundamentales: la personalidad jurídica de la sociedad, la responsabilidad limitada de los socios por las deudas sociales, la transmisión de las acciones, la existencia de un órgano de administración encargado de la gestión y representación social y los inversores que ostentan la propiedad de la sociedad. Se advierte, como era necesario desde un principio, que estas características están extraídas de las sociedades anónimas abiertas titulares de las grandes empresas. Los autores adelantan que estos rasgos facilitan la integración del Derecho de sociedades a escala mundial, en coherencia con la dimensión de los mercados en los últimos años. Este capítulo primero termina con una nueva cuestión de fondo: *¿Cuál es el fin del Derecho de sociedades?* Los autores no acogen una concepción radical–contractualista del contrato de sociedad, que remitiría el fin de la sociedad al fin de los socios de control. Por el contrario, sorprenden al lector con una tesis –de desarrollo abierto, en algunos extremos– cercana a las teorizaciones sobre la función social de la empresa. Afirman que la función propia del Derecho de sociedades es aumentar o maximizar el bienestar social agregado o conjunto

---

de todos los *stakeholders* de la sociedad (accionistas, trabajadores, suministradores y clientes) sin imponer sacrificios indebidos y, además, si es posible procurar beneficios a terceros como la comunidad local o el medio ambiente.

El capítulo segundo lleva por título *Los problemas de "agency" y las estrategias normativas*. Parte de la afirmación de que el Derecho de sociedades desarrolla dos funciones principales: establece la estructura de las sociedades de capital y trata de contener los conflictos de intereses entre los diversos *stakeholders*. Estos conflictos presentan las características que los economistas definen como problemas de *agency* o problemas del principal-agente, esto es, cuando el beneficio del principal depende de la actuación del agente, que debe actuar en interés del principal antes que en su propio interés. Estamos ante una construcción del Derecho de sociedades y, en general, del Derecho patrimonial grata a la línea interpretativa representada por el análisis económico del Derecho. Esta exégesis sitúa como eje de la interpretación, aplicación e integración del Derecho (empezando por el Derecho privado patrimonial) el elemento de la eficiencia económica. En la obra recensada, la adhesión a estos parámetros interpretativos está enriquecida por la importancia atribuida a los intereses supraindividuales.

Los autores, en una interpretación amplia de la teoría de la *agency*, distinguen tres problemas de *agency* en Derecho de sociedades. Primero, el conflicto entre los propietarios de la empresa (principal) y los administradores (agente). Segundo, el conflicto entre los socios de control (agente) y los socios minoritarios o inver-

sores (principal). Tercero, el conflicto entre la sociedad y los socios (agente) y los terceros con los que contrata como, por ejemplo, los acreedores, los trabajadores y los consumidores (principal). El Derecho puede jugar un papel importante en la reducción de los costes de *agency* o de transacción, lo que resulta interesante para todas las partes, tanto el principal como el agente.

El capítulo tercero, bajo el título *El gobierno de la sociedad de capitales*, aplica los tres problemas de *agency* identificados al órgano de administración y al gobierno de la sociedad. Son de interés las alusiones a las reglas de buen gobierno corporativo, entre las que destacan las recomendaciones siguientes: órganos de administración colegiados con pocos miembros, existencia de comités específicos sobre información financiera, retribuciones y nombramientos, frecuentes reuniones y preferencia por una mayoría de administradores independientes. Los autores comentan que los Estados Unidos son el lugar de nacimiento del movimiento del gobierno corporativo, y que su desarrollo ha ido de la mano de recientes oleadas de escándalos financieros a partir de la década de los ochenta del pasado siglo.

A modo de reflexión final sobre los conflictos entre los socios de control y los administradores ejecutivos se apunta que estos conflictos son más acusados en Estados Unidos debido a la dispersión accionarial. En Francia y en Reino Unido, en este caso con la ayuda de los inversores institucionales, los socios de control determinan la política de la sociedad. En Japón, las participaciones accionariales cruzadas y los acuerdos entre sociedades, provocan la prevalencia

---

de los administradores ejecutivos (y, en su caso, de los ejecutivos no administradores). En Alemania, la dirección corresponde a los socios de control, si bien está atemperada por la presencia de los trabajadores en los órganos de administración. Los autores adelantan la idea de que en los periodos de prosperidad y crecimiento económico se intensifica el poder de los ejecutivos en los gobiernos corporativos y, a la inversa, en las etapas de recesión y crisis económica se fortalece el control de los socios y los movimientos de reforma del gobierno corporativo.

Como reflexión general a los conflictos entre los socios de control y los socios inversores o minoritarios, se apunta que la protección de los socios minoritarios es inversamente proporcional al poder de los socios en su conjunto. Se afirma que sólo en los Estados Unidos, con una estructura accionarial dispersa, se tutela de manera efectiva a los socios minoritarios a través de los administradores independientes, los derechos de los socios y los deberes de los administradores. Aunque cabe la duda de si esta defensa no deriva, directamente, de la estructura accionarial dispersa. Se destaca que, en las últimas décadas, todos los ordenamientos societarios son favorables a reglas de gobierno societario que tutelen a los socios minoritarios.

La tutela de los terceros con los que la sociedad contrata (por ejemplo, trabajadores, suministradores o consumidores) es la menos desarrollada. El experimento más interesante en el gobierno corporativo tras la Segunda Guerra Mundial fue la admisión, en numerosos países europeos, de la participación de los trabajadores en los órganos de administración de las grandes sociedades. El ejemplo más

destacado y perfeccionado es la experiencia alemana, que se interpreta como un sistema sustitutivo del continuo control estatal y conduce a un aumento del poder de los administradores ejecutivos (y de los ejecutivos no administradores).

El capítulo cuarto está dedicado a la tutela de los acreedores, materia de interés acrecentado, en unas sociedades, como las de capital abiertas, que atribuyen la responsabilidad limitada a los socios por las deudas sociales. En esta tutela del crédito, el recurso a las normas legales es común a la Europa continental, mientras en Estados Unidos faltan muchas de estas normas (por ejemplo, el capital social mínimo o el régimen de los grupos de sociedades), lo que se suple con el recurso a conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas generales (por ejemplo, el levantamiento del velo de la personalidad jurídica). La justificación de esta distinta orientación es, a juicio de los autores, doble: por un lado, engarza con las diferencias entre los ordenamientos latinos y germánicos o del *civil law* y los ordenamientos anglosajones o del *common law*; y, por otro lado, está ligada al diverso funcionamiento de los mercados de capitales, más conservadores y concentrados en la banca en el Continente europeo. En alternativas como ésta, los autores manifiestan una preferencia por las soluciones vigentes en Estados Unidos, de ahí que planteen, abiertamente, el abandono de las normas sobre conservación del capital social dado, y la justificación es reveladora, que su tutela es muy costosa. Lo que no les impide glosar que la protección apoyada en cláusulas generales (por ejemplo, para ordenar la responsabilidad de los administradores por daños al patrimonio social o la

---

responsabilidad de los auditores) en la práctica no ha venido funcionando—hasta los escándalos financieros de principios de siglo— en Estados Unidos.

El capítulo quinto constituye una panorámica sobre problemas de creciente interés en todos los ordenamientos societarios: el régimen de las operaciones entre partes (por ejemplo, los administradores o los socios de control) en conflicto de intereses con la sociedad. En la actualidad, razones de índole práctica determinan que todos los ordenamientos admitan estas operaciones. Aunque, con la misma tónica general, son objeto de diversas medidas de control operaciones como la contratación entre los administradores y la sociedad, la determinación de la retribución de los administradores y el aprovechamiento por los administradores de oportunidades de negocio de la sociedad.

El capítulo sexto, dedicado a las operaciones extraordinarias, aplica a estas decisiones societarias el esquema general de la obra de un planteamiento de casos; el análisis de las estrategias de regulación—vía normas legales, vía cláusulas generales— de los distintos ordenamientos analizados distinguiendo las relaciones entre administradores y socios de control, entre éstos y socios minoritarios o inversores, y entre administradores y socios de control y terceros, en este caso, acreedores y trabajadores; y unas reflexiones o conclusiones que recapitulan las grandes orientaciones identificadas. En la identificación de los casos se barajan tres elementos para delinear las operaciones extraordinarias en Derecho de sociedades: se trata de operaciones de gran valor atendiendo a las dimensiones del patrimonio social, estamos ante decisiones de escasa com-

plejidad desde la perspectiva de la gestión empresarial de modo que pueden ser adoptadas por los socios y las decisiones en cuestión pueden generar, al menos en potencia, un conflicto con los intereses de los administradores. Por ejemplo, se apunta que los administradores que negocian una cesión del control de la sociedad se encuentran en una situación de periodo final (*end game*) que determina que las decisiones que adopten, sean en uno u otro sentido, tienen con contraparte a los nuevos propietarios. Con estos elementos se pasa revista, con brevedad, a acuerdos sociales como los de fusión y escisión, la modificación de los estatutos sociales, la cesión de la actividad o del patrimonio social, el aumento o la reducción del capital social, la emisión de nuevas acciones, la adquisición de las acciones propias, la distribución de dividendos y la solicitud de concurso.

El capítulo séptimo aborda una materia amplísima, como es la de la adquisición del control en las sociedades abiertas. La magnitud del contenido sólo permite una descripción de problemas usuales en las tomas de control, y el habitual análisis de conflictos de intereses (*agency*) se limita a subrayar la aparición de un nuevo sujeto, el adquirente, y la posición dual, entre la sociedad oferente y la que gestionan, en la que se sitúan los administradores de la sociedad absorbida.

El capítulo octavo, y último, analiza la protección de los inversores en los mercados de valores cuando las sociedades abiertas emiten valores negociables, especialmente, nuevas acciones. La normativa de referencia, como resulta obligado, no es el Derecho societario sino el Derecho del mercado de valores. Los autores

---

comentan las cuatro estrategias que, con distinto desarrollo y rigor, combinan los ordenamientos analizados: las obligaciones de información de las sociedades emisoras –en el momento de la emisión y durante toda la cotización– sobre su situación patrimonial, financiera y de actividad y sobre las características de los valores emitidos (es el eje del sistema tuitivo); el control de mérito o sustancial realizado por la autoridad de vigilancia del mercado de valores; la normativa sobre las condiciones de emisión de los valores y sobre el cese de cotización; y la tutela de los inversores frente a prácticas fraudulentas con apoyo en cláusulas generales como la corrección, el interés público o la diligencia exigible.

Al hilo de la exposición se realiza alguna consideración general sobre los sistemas contables anglosajones (Estados Unidos y Reino Unido) y los del Continente europeo. Estos últimos se han aproximado a los principios contables anglosajones basados en el principio de representación verdadera y correcta (*true and fair view*), frente al tradicional principio continental de prudencia valorativa. Las diferencias de los sistemas contables están ligadas a las distintas fuentes de financiación externa, en la tradición estadounidense y británica las sociedades abiertas recurren en mucha mayor medida a los mercados de capitales, que tienden a penalizar la opacidad en las valoraciones contables.

La obra termina con unas reflexiones conclusivas donde los autores justifican el método funcional utilizado, realizan una valoración general de los resultados

obtenidos y exponen un amplio campo para futuras investigaciones. Los autores afirman que, aunque centrados en los cinco ordenamientos indicados, la obra extiende su utilidad a otros ordenamientos de su entorno. Esta apreciación es plenamente aplicable a España. Aunque a título de curiosidad cabe reseñar que el Derecho de sociedades español es citado una sola vez en nota a pie (y como Derecho histórico). Muchos de los problemas analizados en el libro han sido –y son– objeto de reciente debate doctrinal y jurisprudencial en España, y numerosas reformas legales sobre las sociedades abiertas y los mercados secundarios de valores han tenido lugar en nuestro país en los últimos veinte años. Un solo ejemplo de actualidad y calado, acaba de promulgarse una importantísima modificación de nuestro Derecho contable para su adaptación a las Normas Internacionales de Contabilidad, asumidas a inicios del segundo milenio por la Unión Europea (la Ley 16/2007, de 4 de julio).

La impresión suscitada es que, en España y en el entorno de los países desarrollados, las reformas legislativas en materias relativas al mercado y sus agentes están respondiendo, cada vez más a estímulos de convergencia internacional, y progresivamente menos a singularidades nacionales. La globalización económica no sería completa si no va seguida –o precedida– por una aproximación entre los grandes sistemas jurídicos, máxime en materias como las sociedades de capital abiertas titulares de las grandes empresas y grupos de empresas. [Manuel PANIAGUA ZURERA]

---

## Política

GIDDENS, Anthony (2007) *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós (Estado y Sociedad), 314 pp.

La editorial Paidós, en su prestigiosa colección Estado y Sociedad, tiene la costumbre de traducir al castellano libros importantes de autores consagrados; basta recorrer la nómina de los últimos títulos publicados para encontrarse con figuras tan ilustres como A. Touraine, N. Chomsky, J. Rifkin, Z. Bauman, U. Beck, M. Yunus, L. Tsoukalis, R. Dahrendorf, etc., etc. Precisamente no pocos de ellos, como el que comentamos, abordan el tema de la identidad europea y de los retos que la UE afronta.

Como nuestros lectores saben, Anthony Giddens—entre otros, muchas prestigiosas credenciales— ha sido director de la *London School of Economics*; es el principal mentor de la llamada “tercera vía” que tanto inspiró la política de Tony Blair. En la obra que ahora comentamos, debemos decir que el autor es consecuente con las tesis defendidas en aquel libro programático (*La tercera vía*, Madrid 1999, Taurus)<sup>1</sup>. Son muy conocidas sus críticas hacia algunas posiciones dogmáticas de la socialdemocracia tradicional, en general y, en particular, en defensa de lo que considera la necesaria adaptación, del laborismo británico al nuevo entorno competitivo mundial, incluida la revisión del Estado del bienestar en su formulación clásica; ello le ha acarreado no pocas críticas, acusándolo de “haberse vendido” al neoliberalismo. Sin ocultar su *pedigree*, el libro que comentamos se inicia precisamen-

te con una referencia al famoso discurso del *expremier* británico en el Parlamento Europeo en 2005 en el que planteó su “visión” de la UE del futuro.

Los objetivos del libro están claramente formulados en el prólogo: “En primer lugar se propone identificar políticas económicas y sociales vanguardistas que se están llevando a cabo en Europa con el fin de extraer lecciones de ellas”. Más concretamente, pretende entrar en el debate sobre “si el modelo social europeo otorga ventajas competitivas o si, por el contrario, supone un impedimento desde el punto de vista económico”. Esta es la idea central de la obra, aunque a veces uno tiene la sensación de que se aleja de ella. La tesis de Giddens al respecto es, en resumen, la siguiente: “Las pruebas muestran que a los países que han sido capaces de realizar reformas les ha ido bien en el mercado global y han podido sostener unos niveles elevados de justicia social” (p. 12). La clave, pues, está en lo que en otros momentos denomina “reformas estructurales” (p. 71) que deberían modificar los sistemas clásicos de protección social, e incluso los propios estilos de vida de los ciudadanos.

El capítulo primero (pp. 15–49) se titula “El modelo social” y refleja ya muy bien el contenido nuclear de la obra: cuál es el papel del sistema de bienestar europeo y las tensiones a que se ve sometido por la globalización, fundamentalmente, así cómo cuáles hayan de ser los cambios necesarios en dicho modelo. El modelo

---

<sup>1</sup> Nuestra revista publicó precisamente un editorial sobre el tema: CONSEJO DE REDACCIÓN (1999) “¿Es posible la «tercera vía»?”: *RFS* 54 (1999) 289–308.

---

social europeo se caracteriza, en síntesis, por un Estado fuerte con altos impuestos; un eficaz sistema de protección social y una limitación de la desigualdad, todo ello unido a la prosperidad económica (p. 16). Es muy difícil resolver el trilema: a) presupuestos equilibrados; b) niveles reducidos de desigualdad; c) tasas elevadas de empleo (p. 25). En el debate sobre los dos puntos de vista opuestos: fortalecer las políticas keynesianas frente a introducir reformas estructurales, el autor se pronuncia claramente por la segunda (pp. 36–37). Su tesis clásica de que se debe proteger al trabajador y no tanto al puesto de trabajo (p. 39) tiene importantes implicaciones. Insiste también mucho en la necesidad de retrasar la edad de jubilación (él cumplirá en 2008 los 70 años...) y de aprovechar mejor y más tiempo las capacidades de las personas mayores (p. 43). A nuestro juicio, acierta al formular al final el dilema de la siguiente forma: “¿Puede Europa NO permitirse su modelo social” (p. 48). Su llamada al “eurorrealismo” resulta convincente (p. 49). Un apunte, en clave de humor: en una alusión a la situación española, el autor afirma textualmente que “a España le ha ido bien” (p. 48); suena demasiado al “España va bien” de Aznar; ¿traiciona el subconsciente al autor, tan ligado a Tony Blair, a su vez “compañero de batallas” del expresidente español?...

A continuación, en el capítulo segundo, Giddens aborda el tema “Cambio e innovación en Europa” (pp. 53–84). Llama la atención sus reflexiones en torno a la tajante afirmación (p. 53) de que Francia, Alemania e Italia son “sociedades bloqueadas” (sobre todo la última). Se puede probablemente hablar de economías bloqueadas, en términos

muy relativos por cierto, pero extender ese apelativo al conjunto de esas sociedades nos parece excesivo. Por contraste, con frecuencia hace referencia a los exitosos modelos nórdicos de Finlandia, Suecia, Dinamarca o incluso el propio Reino Unido. Luego se refiere a los países de la antigua Europa del Este (recuerda con humor en la p. 62 aquello de: “nosotros hacemos como que trabajamos y ustedes hacen como que nos pagan”), al *dumping* social y a la emergencia de China e India en el escenario globalizado (aunque sin mucha profundidad); termina con un análisis interesante de la polémica directiva de liberalización de servicios de la UE, calificada como “un débil compromiso que no satisface a nadie” (p. 80).

“Justicia social y divisiones sociales” es el título del capítulo tercero (pp. 85–130), quizás el que más nos ha gustado del libro. Contiene un lúcido análisis de las nuevas estructuras de “clases” en Europa, así como de las nuevas divisiones sociales y plantea los retos a que se ve sometida la justicia social en la sociedad postindustrial. Es muy sugerente su reflexión sobre las características y las causas de la pobreza en Europa, especialmente de las “nuevas” pobrezas y de sus implicaciones para la elaboración de políticas. Más flexibilidad en la educación y en los mercados laborales y un énfasis especial en las “pobrezas infantiles” (esto último llama la atención) son algunas de sus propuestas. A este respecto, y en términos más generales, se desprende de todo el libro una indudable confianza del autor en las posibilidades de “las políticas” para conducir y reorientar los procesos sociales.

El capítulo cuarto lleva por título “Del bienestar negativo al bienestar positivo”

(pp. 131–176). Probablemente sea el capítulo nuclear donde desarrolla más sus tesis tradicionales acerca de los cambios inevitables en el sistema europeo de bienestar. En parte vuelve sobre cuestiones ya tratadas en capítulos anteriores. Se trataría de pasar de la tradicional concepción del bienestar como gestión y protección contra los riesgos tradicionales (la enfermedad, la ignorancia, el desempleo, la vejez etc.) a un bienestar ligado a la consecución de los objetivos vitales (salud activa, formación permanente, prosperidad, iniciativa etc.). Algo mucho más fácil de formular, por cierto, que de transformar en políticas operativas. Insiste con razón en el nuevo concepto de “bienes públicos” cuya provisión ya no puede ser competencia exclusiva del Estado. Y distingue, con razón, entre el ciudadano consumidor (para los ámbitos dominados por el mercado) y el consumidor ciudadano (para los de bienes públicos). El consumidor ciudadano europeo exige cada vez más libertad de elección y *empoderamiento* (“empowerment”) también para los servicios públicos. El capítulo termina con unas breves consideraciones sobre la inmigración y el multiculturalismo.

Sigue un capítulo quinto, titulado “Cambios de estilo de vida” casi exclusivamente dedicado a las políticas relativas al medio ambiente, al cambio climático y a los recursos no renovables, a las que el autor concede la importancia que se merecen; sin embargo, toma como punto de partida, curiosamente, el problema de la obesidad y el envejecimiento, insistiendo de nuevo sobre la conveniencia de prolongar la vida laboral (p. 183). En pocas palabras. “el medio ambiente no puede ser tratado como una externalidad”.

El título (realmente poco feliz) del capítulo sexto es “A nivel de la UE” y abre un capítulo importante –pero un poco “cajón de sastre”– que incluye una valoración de la Agenda de Lisboa, un análisis bastante convencional de las desigualdades en Europa y un lúcido repaso a la situación de la educación superior y la innovación (pp. 231 ss.); a continuación vuelve sobre un tema tratado en el capítulo anterior, con una nueva reflexión particularmente incisiva y provocadora sobre lo que debe hacer la UE en materia de “Modernización ecológica” relativa al medio ambiente y energía.

El capítulo séptimo y último constituye una síntesis en forma de “Ocho tesis sobre el futuro de Europa”. Dada su importancia intentamos resumirlas (lo que no es fácil, pues –en contra de lo que hubiéramos esperado– el autor realmente no las formula de forma sintética). Repite en él muchas cosas dichas en anteriores capítulos, quizás de manera más sistemática.

1. El año 1989 marca una ruptura en la historia de la UE en particular. Ya su papel en el mundo no puede ser el mismo de antes. La ampliación a los países del Este es consecuencia de estos cambios y son muchos los retos que plantea.

2. En estos momentos el “por qué” de la UE es tan importante como el “cómo”. Si el proyecto europeo nació como una aportación a la paz, hoy se enfrenta a nuevas guerras y a nuevos terrorismo. La paz en Europa la mantuvo la OTAN, no el Mercado Común (p. 259). Hoy se impone un “regionalismo transnacional emergente” (261).

3. Ese “porqué” de la UE se entiende mejor mirando al mundo. La UE reporta

---

a sus miembros sobre todo beneficios económicos, porque la soberanía que se comparte es soberanía que se adquiere (p. 263). Además de sostener una zona de paz defiende y encarna unos valores generales democráticos.

4. Estamos ante un proyecto político que no es ni será nunca un superestado, pero que es algo más de un área de cooperación intergubernamental. Británico antes que europeo, el autor se manifiesta contrario al federalismo. Piensa que la UE trata de aprovechar el gobierno en red y representa una democracia representativa no deliberativa (p. 267) a la que los países se someten por un "acto autónomo voluntario" (p. 269).

5. Hay que abandonar la idea de Constitución, propiamente dicha. Su fracaso no es un asunto serio. Se puede adoptar un nuevo enfoque, incorporando los cambios necesarios en la toma de decisiones. En último término la UE es "una asociación (o comunidad) democrática de naciones soberanas" (p. 272).

6. Así como en EEUU hay una identidad formada a base de identidades yuxtapuestas, a nivel europeo esas identidades no existen. Criticando la idea habermasiana de "patriotismo constitucional", Giddens cree que "para que la UE florezca debe haber algo a lo que los ciudadanos puedan sentir que pertenecen y ese algo debe ser una comunidad" (p. 276). En todo caso "es una identidad discutida porque es un experimento en marcha". Ello conduce a plantear claramente el problema de las fronteras de la Unión.

7. La UE debería recurrir a diversas formas de poder, poder blando (tradicionalmente empleado por los europeos), pero también

formas de poder duro, entre las cuales no puede faltar el poder militar: "La UE debe disponer de capacidad militar" (p. 284). Es verdad que el autor condena lo que llama la "eurohipocresía" visible al menos en a) que nos parapetamos tras el poderío militar estadounidense (las tesis de R. Kagan), b) no hemos revisado a fondo nuestro pasado colonial, y c) mantenemos la PAC que tanto perjudica a las zonas más pobres del mundo (pp. 286-287).

8. Su última tesis es optimista: "el actual es un momento de oportunidad para Europa" porque los Estados más desarrollados de la UE disponen de numerosas ventajas competitivas en la nueva arena global" (p. 287-288).

A modo de apéndice, se incluye una "Carta abierta sobre el futuro de Europa" escrita en 2005 conjuntamente por el autor y Ulrich Beck, que de alguna manera constituye una respuesta al "no" de los referenda francés y holandés.

De la descripción que acabamos de hacer se extrae claramente la crítica de que, en conjunto la obra que comentamos es poco sistemática. Se trata, si no nos equivocamos, de un libro "hecho a trozos". El autor trata demasiados temas, demasiado deprisa, sin demasiada coherencia (la estructura del capítulo 6, arriba descrita, es un buen ejemplo de ello; los mismos temas se podrían haber agrupado de diferente forma, incluso en capítulos diferentes). Hay bastantes repeticiones. En algunos temas se nota un tratamiento de mayor calado, como cuando aborda los cambios necesarios en el estilo de vida o el dilema entre el modelo social europeo y la globalización competitiva. Este último tema podría considerarse con el eje focal

---

del libro, sin que—precisamente por la falta de sistemática antes mencionada—consiga plasmarlo así en todos los capítulos.

A nuestro juicio, hay contraste entre la riqueza de intuiciones y la creatividad de algunas secciones (nuevas pobrezas, bienestar positivo y negativo, cambios de estilo de vida, nuevo modelo social etc.), y el tratamiento convencional de algunos temas (como las desigualdades regionales en Europa) o la ausencia de otros (como los temas monetarios, la relación euro-dólar etc.) cuando no la lectura superficial (como la PAC, merecedora de algo más del par de líneas dedicadas a descalificarla en bloque, aunque no fuera más que por su importancia histórica).

Echamos de menos un tratamiento más sistemático de algunos retos de la UE de gran entidad: la problemática institucional (por ejemplo, el sistema de toma de decisiones con la extensión de la mayoría cualificada en el Consejo etc.) al que se alude de pasada repetidas veces; un análisis riguroso de la PAC, a la que se descalifica de un plumazo en un par de ocasiones (cfr. p. 287), también de pasada; tampoco encontramos un análisis suficiente de las perspectivas presupuestarias 2007–2013, aunque sus alusiones al informe Sapir tienen que ver con ellas; falta también, a nuestro juicio, una valoración un poco más sistemática del frustrado proyecto de Tratado constitucional europeo, así como de su accidentado proceso de ratificación al que se alude varias veces rápidamente, aunque interpretando dicho ambivalente proceso como un elemento esencial de la evolución de la construcción europea.

Sobre este último punto, sin embargo, a veces da la impresión de que el “no” francés

y holandés al proyecto de “Constitución” europea y las reticencias de algunos países que no lo han sometido a ratificación, serían una expresión significativa de la crisis de identidad europea; sin embargo, uno se pregunta si las numerosas cuestiones de fondo abordadas por Giddens en su obra no hubieran sido igual de relevantes en el caso, no tan inverosímil, de que el “sí” hubiera triunfado... Dicho de otra manera, ese “no” parcial puede ser un síntoma pero, ni mucho menos—a nuestro juicio— el argumento decisivo a favor de los cambios necesarios en el proceso de construcción europea.

En plan crítico, sobre todo nos llama la atención la ausencia total de referencias a la responsabilidad de la UE en la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza masiva, en particular en África, y —salvo error por nuestra parte— no dedica ni una línea a la política europea de cooperación con los países en desarrollo salvo alguna fugaz alusión aparece en las pp. 69, 225 y 287. Nos parece francamente muy poco. En cualquier caso, más allá de sus diagnósticos, echamos mucho en falta la respuesta a esta pregunta: ¿“Europa en la era global” no tiene nada que ofrecer en la ayuda al desarrollo?

Piensa Giddens que “debe llegarse a un acuerdo sobre un idioma común; ... naturalmente este idioma tiene que ser el inglés” (p. 275). Seguramente tenga razón, pero a muchos europeos les resultará difícil aceptarlo; de lo que no cabe duda es de que él “juega con ventaja”: todas sus referencias bibliográficas, sin una sola excepción, están en su propio idioma...

El autor es un optimista nato. Opina que con tecnología y políticas adecuadas,

---

muchas de ellas supranacionales, estamos en disposición de afrontar los retos del mundo global. Y a esa perspectiva, probablemente, colabore su sentido británico del humor; A. Giddens cree que “para enfrentarse con garantías al mundo Europa tendría que tener: los niveles finlandeses de penetración de las TIC; la productividad industrial alemana; los niveles de igualdad suecos; los niveles daneses de empleo; el crecimiento económico irlandés; la cocina italiana regada con vinos húngaros (bebidos con moderación); los niveles checos de cultura literaria; los niveles franceses de sanidad; el nivel luxemburgués de PIB *per capita*; los niveles noruegos de educación (aunque ese país no sea –todavía– miembro de la UE), el cosmopolitismo británico; el clima chipriota”... (p. 48)

Mientras leíamos este libro no podíamos menos de recordar el precedente de Jeremy Rifkin, *El sueño europeo*, publicado también por editorial Paidós (como por cierto también el viejo y emblemático de Michel Albert *Capitalismo contra capitalismo*). Una visión norteamericana quizás un poco idílica (Rifkin) frente a una más crítica de parte de un europeísta (Giddens), esto último tanto más apreciable cuanto se trata ante todo de un “buen británico”.

La traducción al castellano es muy buena.

Además es un texto claro, bien redactado, relativamente ameno y fácil de leer; en ningún momento se hace pesado. Los recuadros incluidos en el texto contienen resúmenes de algunas de las principales secciones, formulados como afirmaciones numeradas y son de utilidad; sin embargo, pensamos que sus títulos estarían mejor colocados encima de los mismos, y no debajo. Llama la atención la ausencia total de mapas, cuadros numéricos, gráficos y esquemas sinópticos. Los títulos de los capítulos son poco significativos, diríamos que “despistantes” y lo mismo ocurre con muchos subtítulos. Por otro lado, se echa de menos una bibliografía final. El índice analítico y de nombres es bastante incompleto.

En resumen un libro sin duda interesante, sugerente, pero –a pesar de las pretensiones del título– no es todavía una obra definitiva sobre la UE y sus desafíos en la era global. Se nota mucho que está escrita de prisa. Para llegar a ser un libro indispensable le faltó más sistemática, más elaboración y más tiempo de maduración. Y es que estos grandes *gurús* tienen sobre los demás mortales la aparentemente gran ventaja de que antes de escribir sus libros ya los tienen vendidos y traducidos. Deberían evitar caer en esa trampa... [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

---

## RESEÑAS

---

### Desarrollo

ANSON, Richard y PFAUMANN, Peter (2006) *El rol del Enfoque Sectorial Ampliado para el desarrollo rural sostenible en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Proyecto Ruta (Documento de trabajo 20), 83 pp. / BANCO MUNDIAL (2006) *Motores de crecimiento rural sostenible y reducción de la pobreza en Centroamérica. Estudio de caso de Honduras*, San José de Costa Rica, Proyecto RUTA (Documento de trabajo 22), 91 pp.

Aprovechamos este comentario a dos documentos de trabajo seleccionados del proyecto RUTA para presentar esta institución a nuestros lectores menos familiarizados. RUTA son las siglas en inglés de "Unidad Regional de Asistencia Técnica", una iniciativa conjunta puesta en marcha desde 1980 por los gobiernos centroamericanos y un grupo de importantes agencias de cooperación. Hasta este año las agencias socias han sido: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DfID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICIA), y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Es, por tanto, lo que suele denominarse una "interagencial" que permite a varias agencias de desarrollo actuar coordinadamente en programas conjuntos, evitando uno de los escollos más clásicos en el trabajo de cooperación, consistente en particular en la dispersión

y descoordinación de las acciones de los distintos donantes.

El documento de trabajo n° 20 es un ejemplo de esa orientación de RUTA y constituye una excelente guía para la aplicación del Enfoque Sectorial Ampliado (ESA) un relativamente nuevo instrumento de ayuda al desarrollo (también conocido por sus siglas en inglés (SWAP = Sector Wide Approach) consistente en "un enfoque y proceso para integrar la colaboración de todos los actores del desarrollo para apoyar un sector (educación, sanidad, agricultura etc.) y programa, con apropiación y liderazgo por parte del gobierno (y país), en forma coherente, integral y coordinado. El ESA permite superar algunos de los más tradicionales efectos perversos de la cooperación centrada en proyectos. El documento que comentamos no solamente explica los conceptos sino que relata y valora algunas experiencias de aplicación de este enfoque y describe la opción de ruta por este método de trabajo.

Por su parte, el segundo de las publicaciones referidas, el documento de trabajo n° 22, intenta identificar las capacidades y potencialidades de la población rural pobre de Honduras con el fin de reforzar esos activos para ayudarles a superar la pobreza. El estudio pretende dar a conocer precisamente esos activos mediante la aplicación de una rigurosa metodología de análisis. Se pone especial énfasis en las familias u hogares rurales y sus estrategias de medios de vida, con una metodología rigurosa. En último término se

---

intenta detectar en qué medida la cartera de proyectos del Banco Mundial y otros proyectos sectoriales pueden ayudar a mejorar la base de activos de dichos hogares rurales.

SOLÀ MONTSERRAT, Roser (2007) *Un siglo y medio de economía nicaragüense: las raíces del presente*, Managua (Nicaragua), Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, Universidad Centroamericana (Haciendo historia), 193 pp.

Roser Solà es una catalana que ha dedicado generosamente una parte importante de su vida a la docencia y la investigación en Nicaragua, en el marco de la Universidad Centroamericana de Managua. En 1989 publicó un excelente texto sobre "Geografía y Estructura Económica de Nicaragua" que próximamente verá la luz en una edición totalmente actualizada. En el marco de elaboración de este texto, la historia económica del país "cobró tanto espacio y tanta vida propia" que la autora decidió —a nuestro juicio, muy acertadamente— separar su publicación del de estructura económica. En cualquier caso, ambos son complementarios.

El capítulo 1° abarca desde la independencia (1821) hasta la Segunda Guerra Mundial. Es una etapa marcada por el dinamismo del café y lo que la autora denomina "la sombra norteamericana".

"Crecimiento económico acelerado" es el título del capítulo siguiente, dedicado al periodo 1945–1979. Son años de crecimiento económico acelerado; el algodón se convierte en el principal producto de exportación; nace y se desarrolla el Merca-

Los lectores interesados en estas publicaciones pueden consultarlas en la página web de RUTA: [www.ruta.org](http://www.ruta.org) [José J. ROMERO RODRÍGUEZ]

do Común Centroamericano incrementándose notablemente las tasas de crecimiento económico y una cierta industrialización basada en el modelo de CEPAL de sustitución de importaciones.

La autora dedica el capítulo 3° a analizar con profundidad los cambios estructurales promovidos por la *revolución sandinista* (1979–1990) tras derrocar al dictador Somoza. Se reconoce la preocupación por lo social y por la modernización de esta etapa; hay cambios importantes en la estructura de la propiedad, en especial de la tierra, pero los impactos en la producción y en la superación de la pobreza dejan mucho que desear. Las circunstancias de guerra y bloqueo por parte del gobierno estadounidense condicionan también el que al final de la década "muchos de los objetivos propuestos por la dirigencia sandinista al inicio del periodo mostraban un alto grado de incumplimiento (p. 92).

En el capítulo 4° se analizan los fenómenos que acompañan al ajuste estructural de los años noventa, bajo la presidencia de Violeta Chamorro primero y Arnoldo Alemán después. Vuelve la paz al país de la mano del gobierno de doña Violeta, pero la austeridad sigue marcando las condiciones de vida de la mayoría de la población. Se habían producido indudables avances en la estabilización monetaria, la lucha contra la inflación y la instauración de unas mayores condiciones de con-

---

fianza para la producción. Sin embargo el desempleo (provocado sobre todo por la masiva reducción del empleo público), la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la muy fuerte restricción del gasto público etc. fueron efectos muy sentidos por la población.

Por último, en el capítulo 5º, se analiza el periodo del gobierno del presidente Bolaños, ganador de las elecciones del año 2001 con especial énfasis en el famoso Plan Nacional de Desarrollo. Se puede decir que en este último periodo terminó la fase de ajuste dura de la etapa anterior. La pobreza y la desigualdad siguen siendo masivas. Las elites económicas se recomponen, siempre en beneficio propio, pero no apuestan por el desarrollo del país. Las quiebras bancarias del periodo Alemán dejaron como herencia un sistema financiero deficiente y una elevada deuda pública interna. Es la etapa de puesta en práctica de la Estrategia de Reducción de la Pobreza elaborada por el gobierno anterior. Pero la política económica de este último periodo destaca sobre todo por la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que debería concentrar la inversión pública nacional en una serie de conglomerados más dinámicos, sin olvidar la prioritaria lucha contra la pobreza; está todavía por ver si esta "ofensiva" modernizadora da los frutos esperados.

Concluye con un epílogo muy atinado que resumen las grandes líneas de la historia recorrida, señala los desafíos de futuro y hace un balance sintético y cuantificado sobre algunos aspectos clave como son: el nivel de vida y bienestar, el papel de las exportaciones, la "conquista", aparentemente lograda, de la estabilidad exterior y fiscal,

y los problemas siempre pendientes de la pobreza y la producción.

Se trata de un libro pensado para ser manual de texto en el marco de docencia universitaria de la UCA de Managua y de otros centros afines. Destacan la objetividad e independencia de juicio en el tratamiento de los temas, el rigor en el uso de las fuentes bibliográficas muy actualizadas, la esmerada presentación de cuadros y gráficos, la elegante y cuidada redacción etc.; asimismo son muy de agradecer los excelentes resúmenes que aparecen al comienzo de cada uno de los capítulos.

Casi coincidiendo con la aparición del libro, tras las elecciones de noviembre 2006, Daniel Ortega volvió a la presidencia de la república, abriendo una nueva fase de gobierno sandinista llena de incógnitas en un país dividido y fatigado. Es esta una página de la historia económica de Nicaragua que está aún lógicamente sin escribir. Pero para los que frecuentamos este querido país, la sensación de que algunos graves problemas estructurales están lejos de resolverse, como bien indica la autora en su excelente epílogo, es sin duda dominante.

En el prólogo, muy plásticamente, afirma la autora: "Para comprender las arrugas que hoy surcan el rostro económico de Nicaragua, y su mirada entre alegre y triste, hemos de mirar al pasado, cuando se fueron originando esos trazos: así conoceremos la profundidad de sus raíces" (p. 5). Nos atrevemos a decir que este libro cumple a la perfección dicho objetivo. En resumen, un trabajo indispensable para quien desee acercarse a la historia económica de Nicaragua. [José Juan ROMERO RODRÍGUEZ]

---

## Economía

ESTEFANÍA MOREIRA, Joaquín (2007) *La larga marcha. Medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*, Barcelona, Península, 585 pp.

Joaquín Estefanía, nacido en Madrid en 1951, es licenciado en Ciencias Económicas y en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Su actividad profesional se ha desarrollado en el diario *Informaciones*, la revista *Cuadernos para el Diálogo* y el diario económico *Cinco Días* antes de incorporarse a *El País*, diario del cual fue director entre 1988 y 1993. Actualmente dirige la Escuela de Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid – El País.

*La larga marcha*, en palabras de su autor, es “[...] *la crónica de un gigantesco esfuerzo colectivo, la historia de un éxito: la larga marcha de España hacia Europa, esto es, hacia la modernidad*”. Tal afirmación viene a corroborar la idea que Ortega y Gasset propugnara allá por 1910, cuando aseveró: “*España es el problema; Europa la solución*”. Tesis ésta que, aunque de manera lenta, finalmente vino a hacerse realidad.

La obra más reciente de Estefanía constituye un profundo análisis de 50 años de política económica. Un análisis que parte de una España aislada, destrozada por una Guerra Civil e inmersa en un régimen dictatorial y autárquico y que finaliza con el estudio de la última legislatura del Partido Popular al frente del Gobierno en el marco de un Estado de Derecho moderno, en una sociedad democrática y abierta.

Precedido de una breve introducción que

sirve al autor para afirmar sus convicciones europeístas, el libro se articula en seis grandes capítulos y un epílogo que se acompañan de una serie de interesantes apéndices, entre los que se encuentran reproducidos El Plan de Estabilización de 1959 o el Programa Económico a medio plazo articulado por el PSOE tras alzarse con la victoria en las urnas en los comicios de 1982.

El primer capítulo se emplea para dividir en distintos periodos los 50 años de política económica estudiados, así como para tratar someramente la etapa de la autarquía articulada una vez concluida la Guerra Civil, en el contexto de un país totalmente aislado. Los cinco siguientes se corresponden, respectivamente, con el estudio del Plan de Estabilización, los Pactos de la Moncloa, la teoría de los Pactos Sociales, los gobiernos socialistas y los dos mandatos del Partido Popular.

Destaca en toda la obra el lenguaje claro y conciso empleado por el autor, alejado de complejos tecnicismos que dificulten la comprensión del lector. Aparecen a lo largo de la obra referencias a distintas entrevistas personales de Estefanía con grandes protagonistas de nuestra política económica moderna, tales como Juan Miguel Villar Mir, Fernando Abril Martorell –al que se dedica un interesantísimo apéndice dentro del capítulo 3, en el que se trata de dar la relevancia que merece al que fuera una de las principales figuras de la Transición– o Miguel Boyer –en la que se considera la visión del ex-ministro de Economía sobre la polémica expropiación de RUMASA– que aportan dinamismo e interés a la integridad del libro. [Raúl OJEDA PAVÓN]

## Empresa

SOLÉ, Carlota, PARELLA, Sonia, y CAVALCANTI, Leonardo (2007) *El empresario inmigrante en España*, Barcelona, Obra Social, Fundación "La Caixa", 204 pp

Según los autores "El presente estudio analiza, a partir de la técnica sociológica de la entrevista en profundidad, las trayectorias seguidas por estos empresarios y la diversidad de sus iniciativas emprendedoras. La investigación vincula sus actividades tanto al papel de las redes sociales de los propios inmigrantes, como a los condicionantes de la estructura económica e institucional de la sociedad receptora" (contraportada).

La investigación ha sido dirigida por los profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona C. SOLÉ y S. PARELLA y por el investigador L. CAVALCANTI; han colaborado Albert TERRONES y Paola MARTÍNEZ, estando formado el equipo de trabajo de campo por Enrique ORTEGA, David GARCÍA, Isabel BENÍTEZ, Leonardo BEJARANO y Amarela VARELA.

En cuanto a la metodología, se ha utilizado una "aproximación multimétodo": una aproximación cuantitativa a partir de datos de estadísticas oficiales y una aproximación cualitativa basada en 51 entrevistas en profundidad, seleccionadas por criterios de accesibilidad y heterogeneidad.

El estudio contiene los siguientes capítulos:

I.- "Aproximaciones teóricas al empresariado de origen inmigrante". Es una revisión principalmente bibliográfica sobre: "Teorías del empresariado étnico", "Empresariado de origen inmigrante y movilidad social", "El empresariado inmigrante transnacional" y "Tipos de empresas regentadas por inmigrantes".

II.- "Las empresas de los inmigrantes en España: revisión bibliográfica, estadística y normativa". Es de nuevo una revisión bibliográfica y jurídica referida al caso español.

III.- "Causas de las iniciativas empresariales de los inmigrantes". Muestra la heterogeneidad de las razones que determinan estas iniciativas empresariales.

IV.- "Los tipos de empresas de inmigrantes". Observa la pluralidad de la tipología de estas empresas que, por otra parte, no se distinguen sustancialmente de las dirigidas por la población española.

V.- "Estrategias empresariales de los inmigrantes". Afirman que las empresas estudiadas contribuyen al dinamismo económico español.

VI.- "Contexto socioespacial de los negocios de inmigrantes. Los barrios de El Raval (Barcelona), Lavapiés (Madrid) y Russafa (Valencia)". Estudia tres barrios de tres ciudades españolas en los que existe mayor concentración de estos negocios.

Los autores recogen las siguientes conclusiones: a) se trata de pequeñas empresas de carácter flexible; b) están muy relacionadas con la crisis del trabajo familiar; c) atienden a una demanda especializada con tres categorías de negocios: "orientación étnica", "Empresas circuito" y "empresas especializadas en población inmigrante"; y d) se sustentan en la mercantilización de la diversidad. Se trata de un libro interesante, sobre un tema poco conocido, pero de gran actualidad. Sin embargo, se trata de un trabajo inicial que deberá ser completado en el futuro con otras investigaciones. [Adolfo RODERO FRANGANILLO]

---

## Política

MORA LOZANO, Carlos M., coord. (2007) *Participación y democracia. Libro homenaje a D. Antonio Rodero Franganillo*, Córdoba, Universidad de Córdoba (Servicio de Publicaciones) – Diputación de Córdoba, 248 pp.

Antonio Rodero Franganillo es profesor emérito y ha sido catedrático de la Facultad de Veterinaria y director de la Cátedra de Participación Ciudadana de la Universidad de Córdoba, entre otras tareas y responsabilidades ejercidas en su larga trayectoria académica, docente e investigadora. Como reconocimiento cívico y universitario a su compromiso se ha editado recientemente el libro comentado que, más allá del conocido género de libros homenaje, contiene interesantes estudios, que agrupa con cierta unidad temática en torno al enunciado del título. Manuel PÉREZ YRUELA escribe sobre "Republicanismo y corporalismo", José Antonio RUIZ ALMENARA sobre "La institucionalización de la participación ciudadana en la Diputación de Córdoba", Carlos JIMÉNEZ VILLAREJO sobre "Los ciudadanos y la justicia", Francisco GARCÍA-CALABRÉS COBO sobre "Participación: un derecho con garantías", Carmelo CASANO SALIDO sobre "25 calas para introducirse en la Constitución española", Fernando FERNÁNDEZ-LLEBREZ GONZÁLEZ sobre "Democracia participativa, movimientos sociales y alternativas de participación al final del milenio", Octavio SALAZAR BENÍTEZ sobre "El marco legal de la participación ciudadana en los municipios", Francisco Javier DE LOS RÍOS LÓPEZ sobre "La participación ciudadana. Respuesta democrática a la sociedad global. Algunas consideraciones, reflexiones y técnicas sobre jornadas participativas", José A. RODRÍGUEZ BORREGO

sobre "La participación de los ciudadanos: capital social para el desarrollo territorial", Rosa L. POLONIO CONTRERAS, sobre "Políticas de participación", Annáick FERNÁNDEZ LE GAL sobre "Sexualidad, vida privada y familia. Reflexiones desde el Derecho Constitucional", José A. CÁCERES CALERO sobre "La seguridad de los consumidores y el derecho a la libertad de empresa: ¿es posible la inclusión de esta materia en el sistema del derecho mercantil?", José M. SERRANO CAÑAS sobre "La participación ciudadana en los mercados de valores: la protección jurídica del ciudadano ahorrador-inversor" y, finalmente, el homenajeado, profesor RODERO FRANGANILLO, sobre "La cátedra de participación ciudadana" y el coordinador del homenaje, MORA LOZANO, sobre "La memoria, potencia del alma". Como se puede comprender, a partir de la lectura de los títulos, el libro tiene una unidad en sus intereses temáticos, que no impide una pluralidad de perspectivas más jurídicas unas, más sociológicas otras, sobre la común atención al binomio ciudadanía y participación. El libro se abre con una doble presentación del rector de la Universidad y del presidente de la Diputación, entidades coeditoras: Eugenio DOMÍNGUEZ VILCHES y Francisco PULIDO MUÑOZ, respectivamente. Los ocho años que el profesor Rodero Franganillo ha sido director de la Cátedra de Participación Ciudadana quedan bien reflejados en el conjunto de colaboraciones escritas por 14 colaboradores, de los que 8 pertenecen al ámbito institucional-político (Diputación de Córdoba, Fiscalía, Congreso de los Diputados, etc.) y 6 al ámbito académico-investigador (IESA-CSIC, Universidad de Córdoba, etc.). El libro tiene, por tanto, un interés no sólo por el acreditado reconocimiento cívico y académico a la

persona homenajeada, sino por la pluralidad de miradas sobre un tema actual que sigue suscitando nuevas preguntas y reflexiones. Antonio Rodero tiene una relación más cercana con nuestra revista, por haber sido en los años 90, en cuanto

profesor de la Universidad de Córdoba, Director de ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, centro adscrito a dicha universidad, que desde 1991 se había hecho cargo de la edición de RFS. [José M<sup>o</sup> MARGENAT]

## Sociología y trabajo social

FUNDACIÓN ENCUENTRO – CECS (2007) *Informe España 2007. Una interpretación de su realidad social*, Madrid, Fundación Encuentro, 37+422 pp.

Este extenso informe ha sido elaborado por el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), institución dirigida por la Fundación Encuentro. El CECS y la Fundación están patrocinadas por la Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre, Seguritas España, Callosa y Fundación Amancio Ortega; su objetivo desde hace años (ya se han elaborado 14 informes) es la interpretación global y comprensiva de la realidad social española. En sus propias palabras:

*El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales (pág. V).*

El equipo de redacción del libro ha estado formado por José María MARTÍN PATINO, Agustín BLANCO, Antonio CHUECA, Giovanna BOMBARDIERI, José Luis BARBERO, M. Trinidad CASTELLANO, Teresa HERRERO y Beatriz MANZANERO, además de un conjunto numeroso de colaboradores tanto de personas físicas como de instituciones.

El texto se compone de cuatro partes:

1. Consideraciones generales.
2. Religiosidad de la sociedad española.
3. Crecimiento y desarrollo.
4. Territorio.

Dada su extensión y sobre todo la riqueza de datos y análisis no es posible resumirlo en una reseña, sólo pretendemos que el lector conozca el contenido del libro, animándolo a su lectura. Nos limitaremos por tanto a indicar los distintos capítulos o apartados y a recoger algunas frases que nos han parecido significativas, aunque como toda selección responde sobre todo a los intereses del que escribe.

La parte primera contiene tres apartados:

1. “¡Sosiéguese sus señorías!”. Se refiere a la crispación política de la vida pública española, realizando una valoración muy negativa de la radicalización de nuestra sociedad. Dice, por ejemplo: “Es alarmante el descrédito de la clase política, principalmente entre los jóvenes”, “Hacer imposible el debate dentro de las instituciones es una forma de devaluarlas y de desacreditar a la democracia” (pág. XV).

---

2. "Presencia de la religión en la esfera pública". Alude al concepto de laicismo, al anticlericalismo y a la participación de los creyentes en la esfera pública. Reconocen que "en España nos movemos aún entre los dos riesgos, el del confesionalismo pasado, que se aferra a una fundamentación trascendente de las leyes, y un laicismo radical, que mira hacia el modelo francés, a nuestro juicio ya superado" (pág. XXI).

3. "Dimensión pública del perdón", que incluye tres aspectos: a) las peticiones de perdón de la Iglesia Católica, en concreto de Juan Pablo II; b) el perdón de los terroristas, tema vidrioso, recogiendo posturas contrapuestas y afirmando que en todo caso no se deberían agravar los enfrentamientos; y c) su aplicación a la realidad española, recordando la transición y sus leyes de amnistía y aludiendo también al actual proyecto de ley de la memoria que consideran como un acto de justicia.

En la parte segunda se incluyen los siguientes apartados:

1. "Religiosidad, religión y hecho religioso: aclarando conceptos", trata de definir estos términos.

2. "Los datos de las encuestas", parte de dos encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y otra de la Fundación Santa María sobre los jóvenes. Entre otras recoge la siguiente conclusión: "Se ha producido una aceleración del proceso de secularización en la sociedad española, pues los distintos aspectos de la vida cotidiana son considerados cada vez más al margen de las convicciones religiosas" (pág. 21).

3. "Contexto sociocultural de la religiosidad en España", en el que se caracteriza la rea-

lidad social española como secularizada, globalizada, etc.

4. "Anatomía de la religiosidad en España: una interpretación", en el que expone su profunda transformación.

5. "Resurgimiento del clericalismo—anticlericalismo en la sociedad española", apartado en el que se apunta como se comportan estos fenómenos en la actualidad.

6. "La presencia del Islam en la sociedad española"; indican que existe una visión desfavorable de la población en general sobre la presencia islámica en España, lo que puede llevar a prejuicios e incomprendiones.

Evidentemente, las posturas contrapuestas sobre el fenómeno religioso en España, unas a favor y otras en contra, que aparecen en estos apartados, dan un gran interés a esta segunda parte que sitúa con precisión el tema de la religiosidad.

La parte tercera se divide en tres capítulos, cada uno de los cuales recoge dos apartados: uno de "Tesis interpretativas" y otro de "Red de los fenómenos".

El capítulo I se titula "Migraciones y desarrollo". Indica la dudosa aportación de la emigración para los países de origen; también se detiene en la importancia de la inmigración hacia España: en una década la población extranjera ha pasado del 1,4% de la población al 9,3%; apuntan también las acciones de codesarrollo procedentes de España.

El capítulo II "Realidad productiva rural y escenarios de futuro" se centra en la empresa agraria innovadora, los tipos de ámbitos

---

rurales en España, la evolución demográfica del mundo rural, el nuevo modelo de desarrollo económico, el turismo rural y otros aspectos. Afirman que la

*mejora de la identidad local y de la autoconfianza de sus habitantes permite frenar el abandono, sobre todo de los más jóvenes, las mujeres y las personas de mayor cualificación y genera una corriente de retorno, en la medida en que se percibe un futuro prometedor en los pueblos.*

Este capítulo tiene un apartado sobre “El proceso de construcción europea” de especial interés, ya que subraya la relación del desarrollo rural con la política regional europea que tanta importancia ha tenido para el desarrollo de las Comunidades Autónomas de nuestro país.

El capítulo III se denomina “Perfil demográfico del mundo rural”; se detiene en los flujos migratorios, el despoblamiento de los espacios rurales y la elevada masculinización y envejecimiento de la población rural.

La parte cuarta comprende dos capítulos divididos también en “Tesis interpretativas” y “Red de los fenómenos”. El capítulo IV “Las tecnologías de la información y la comunicación en el mundo rural”, subraya la fractura territorial en la sociedad de la información, el acceso de los pueblos a la banda ancha y la tecnología de la información y de la comunicación (TIC) en el mundo rural. Indican “El esfuerzo que desde la iniciativa privada

también se están haciendo para ayudar a la plena implantación de la sociedad de la información en el medio rural” (pág. 346). El V y último capítulo trata de “Nuevos retos para los municipios rurales”. Se refiere a las desventajas de los habitantes de las pequeñas poblaciones, deteniéndose en la situación de los servicios básicos en la España rural, las desigualdades sociales y la necesidad de adaptar los gobiernos locales a las peculiaridades del entorno rural. Dos afirmaciones interesantes: “Es necesario desterrar de una vez por todas la falsa asociación entre pobreza y ruralidad”, “Algunos estudios apuntan que las rentas agregadas en el mundo rural empezarían a ser superiores a las del medio urbano” (pág. 372).

En resumen, los dos principales temas analizados son la religiosidad y el mundo rural; cuestiones de suficiente relevancia en la sociedad española como para dedicarle un estudio de carácter sociológico; sin embargo, este contenido le da cierta heterogeneidad al informe, aunque ello no le resta interés para cualquier persona preocupada por los grandes fenómenos de la sociedad actual. Si bien, ello explica la falta de unas conclusiones generales, quizás un capítulo resumen del estudio hubiera sido útil para el lector.

Creemos que se trata de una obra monumental por los datos y análisis aportados, lo que hace muy recomendable su lectura. [Adolfo RODERO FRANGANILLO].

---

## NOTICIAS

---

BERICAT ALASTUEY, Eduardo, coord. (2006) *El cambio social en España. Visiones y retos de futuro*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces (Consejería de la Presidencia – Junta de Andalucía), 374 pp.

Las aceleradas transformaciones experimentadas por las sociedades actuales y los efectos provocados por las mismas son el objeto de estudio del presente libro. Nueve sociólogos de reconocido prestigio exponen sus particulares visiones del cambio social en España, subrayando cuáles son los desafíos que el futuro planteará a sus ciudadanos. La obra abarca cuatro ámbitos objeto de variación en la realidad social española: los cambios en la familia y en las relaciones sociales, los cambios en el mundo del trabajo, los cambios en el Estado de bienestar y los cambios en la cultura. [ROP]

BOFF, Leonardo (2007) *Virtudes para otro mundo posible. III. Comer y beber juntos, y vivir en paz*, Santander, Sal Terrae, 134 pp.

Tercera y última entrega de una trilogía que intenta presentar las virtudes básicas para "otro mundo posible". El primero fue "Hospitalidad, derecho y deber de todos"; el segundo estuvo dedicado a "Convivencia, respeto y tolerancia". Este tercer breve volumen aborda la comensalidad como un derecho y un deber de todos, aún por descubrir y ser practicado incondicionalmente. Concluye con una bella página titulada "La bienaventuranza de las virtudes" que resume en pocas palabras el mensaje de la trilogía. Los tres libros pertenecen a la colección "El Pozo de Siquem" de Sal Terrae (nn. 199, 208 y 212, respectivamente). [JRR]

DÍAZ-SALAZAR [MARTÍN], Rafael (2007) *Democracia laica y religión pública*, Madrid, Taurus, 206 pp.

Aunque en su momento haremos una recensión conjunta de éste ensayo intermedio y la tercera parte anunciada (sobre una propuesta de laicidad para España) del estudio que viene ofreciéndonos el profesor Díaz-Salazar, no queremos dejar de dar noticia de la aparición de esta segunda entrega. En su momento ya comentamos extensamente la primera entrega de este proyecto, *El factor católico en la política española. Del nacionalcatolicismo al laicismo*, Madrid 2006, PPC (cfr. RFS 61 (2006) 673–682). En este segundo libro el autor agrupa cuatro ensayos más teóricos, sobre los siguientes temas: Democracia y religión en las sociedades avanzadas. Las leyes de la democracia, la moral y la religión. Conflicto de valores y Estado democrático: el debate Ratzinger–Habermas. Democracia republicana, cristianismo y producción de ciudadanía. Una breve introducción y una amplia bibliografía completan el libro. El autor se pregunta, después de analizar dos modelos (fundamentalismo ético-religioso y radicalismo social religioso) si son compatibles la democracia y la religión pública. Ciertamente se trata de una pregunta urgente y actual. [JMM]

FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, eds., (2007) *El Mediterráneo, ¿confrontación o encuentro?*, Zaragoza, Departamento de Educación, Cultura y deporte – Gobierno de Aragón, 524 págs.

En el marco de la FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, que da personalidad

---

jurídica propia al trabajo realizado desde 1984 en el CENTRO PIGNATELLI de Zaragoza aparece esta nueva publicación anual que es el resultado de las sesiones de estudio y debate del curso 2005–2006 sobre este tema monográfico.

Tras el prólogo de Carmen Magallón Portolés, directora de la Fundación, se incluyen 8 capítulos; como suele ser habitual, en cada uno contiene varias colaboraciones y una síntesis del debate correspondiente.

En ellos se hace una aproximación interdisciplinar al estudio del Mediterráneo, desde una perspectiva histórica, política, socioeconómica, cultural y religiosa, sin olvidar un análisis de su conflictividad y las condiciones indispensables para la seguridad y la paz. Bajo este enfoque, se presta particular atención a zonas como Oriente Próximo y el Magreb, así como a la relación entre Turquía y la Unión Europea. [JJRR]

LUDEÑA, Alejandro (2007) *Alfabetización, puerta del conocimiento*, Madrid, Entreculturas (Estudios e informes 1), 70 pp.

Con este informe, dedicado al tema de la alfabetización de personas adultas, Entreculturas (Fundación de la Compañía de Jesús “para la educación y el desarrollo de los pueblos”) inicia una serie de análisis sobre temas educativos, alzando la voz también para denunciar la situación de marginación que implica el analfabetismo para cientos de millones de seres humanos. Comienza con un panorama de la alfabetización el mundo; luego defiende el concepto de alfabetización como aprendizaje para toda la vida, independientemente de la edad de las personas; a continuación analiza los beneficios individuales y colectivos de la

alfabetización; el apartado siguiente estudia una serie de aspectos de los programas de alfabetización, con especial atención a la ayuda española en la materia. El último apartado está dedicado a “Lecciones aprendidas y recomendaciones”. Un anexo explica la experiencia de 30 años de alfabetización por radio de Fe y Alegría en América Latina. Destacan los indudables aciertos didácticos en la forma de tratar el tema, así como lo esmerado de la edición y presentación. [JJRR]

[DE LA PUENTE SAMANIEGO, Fernando S.I., presentación] (2007) *Misión educativa e inmigración* (29 Jornadas educativas S. J., Granada, 10, 11 y 12 de julio de 2007), Madrid, CONEDSI, 234 pp.

La comisión que agrupa los centros de educación primaria y secundaria de los jesuitas en España (1), viene organizando desde hace 29 años unas Jornadas estivales para su profesorado, directivos y resto de personal. Las de este año, oportunamente editadas en un breve plazo, han sido consagradas al tema de la inmigración en relación con la misión educativa de dichos centros. Estas Actas recogen, además de las piezas usuales en este tipo de publicaciones, los textos de las 4 conferencias, resúmenes de varios talleres, las comunicaciones de 5 experiencias de otros tantos centros, una interesante mesa redonda en la que participaron 5 inmigrantes residentes en Granada, una parte dedicada a la respuesta educativa al reto de la inmigración debida a Fernando de la Puente. Las conferencias fueron pronunciadas por Ximo GARCÍA ROCA (“Las escuelas ante una sociedad multicultural”), María GARCÍA AMORENA y Gemma ETCHERUZI MALO (“El profesor y la inmigración. Retos en la enseñanza y

---

en la tutoría”), Julio L. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (“Educar para la convivencia intercultural e interreligiosa: Pentecostés frente a Babel”) y José M. MARGENAT (“La inmigración y la misión educativa de la Compañía”). La edición es oportuna, aunque a veces se resienta demasiado del estilo oral de los textos simplemente transcritos. [JMM]

RUIZ, Juan y VILARRUBIA, Josep (2006) *Canales de reciclaje internacional de los petrodólares*, Madrid, Banco de España (Documentos ocasionales n° 0605), 28 pp.

Dentro de los “documentos ocasionales” del Banco de España se incluye este breve texto sobre el destino de los ingresos por exportaciones de los países productores de petróleo. En concreto, el estudio se refiere a los países de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) y a Rusia; comprende por lo tanto la casi totalidad de los países exportadores y por consiguiente del mercado mundial de los crudos. Los autores pertenecen al banco central español. El documento tiene la siguiente estructura:

1. Introducción
2. Evolución de los ingresos de los principales países exportadores de petróleo
3. Vías de reciclaje de ingresos por exportaciones de petróleo
4. Reciclaje de los ingresos adicionales por exportación y comparación con episodios anteriores
5. Conclusiones.

Los autores indican que el incremento de ingresos por exportaciones de estos países

superan a los alcanzados en los años setenta (unos 785 mil millones de dólares entre 2003 y 2005). Un 51% de esta cifra se ha destinado al incremento de importaciones, un 22% al aumento de sus reservas internacionales y un 28% a otros activos internacionales (inversiones en otros países, depósitos bancarios y recompra de deuda). Esta utilización de los ingresos es diferente de la de los años setenta, en la cual sólo el 28% se empleó en el incremento de importaciones; el carácter más permanente y gradual del aumento de precios de los crudos durante los años 2003 a 2005 indica que está producido fundamentalmente por el comportamiento de la demanda, mientras que en los años setenta tuvo un carácter más puntual que estuvo relacionado con fenómenos de oferta. Estos datos demuestran la gran importancia de los movimientos de capitales generados por el mercado de crudos, que desde un punto de vista positivo, indica la capacidad de los mercados de capitales para absorber recursos. No obstante, también hay que subrayar que estos movimientos pueden crear algunos problemas de estabilidad en los mercados.

Por nuestra parte, nos preguntamos si la mayor importancia del euro en los momentos actuales podrá dar lugar a cambios del proceso de reciclaje. En resumen, un trabajo muy interesante, en el que destaca la incorporación de datos y sobre todo la claridad y sencillez del análisis. [ARF]

VARA MARTÍN, Julián (2004) *Un episodio en la historia de España. La lealtad de los católicos al poder*, Valencia, EDICEP, 339 pp.

El autor es un joven investigador y profesor de la Universidad Cardenal Herrera de Valencia, que se ha interesado por las

---

cuestiones de la obediencia política. Jurista de formación, Vara Martín investiga en cuestiones de filosofía política, aunque con una rigurosa utilización de la metodología y las fuentes históricas. El presente estudio es una buena prueba de ello. En él se presenta una institución de tanto influjo en el catoli-

cismo español como la ACdP, para después analizar extensamente la posición de esta asociación ante la proclamada República de abril de 1931, principalmente a través de la posición adoptada por el órgano de los propagandistas, el diario madrileño *El Debate*. [JMP]



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>a</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 ARCENEGUI 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: Ildelfonso 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 AUTÓNOMICA.** *Cuestión de principios,* por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS ..... 16 €
14. **COMO GOTAS 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>a</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
P. CALDENTEY ALBERT, <b>Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario</b> .....	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
A. TITOS MORENO Y OTROS, <b>Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)</b> .....	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> .....	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, <b>Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas</b> .....	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
<b>Contabilidad</b>	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, <b>Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*)</b> .....	7,06
VARIOS, <b>Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)</b> .....	4,71
M. VALERO PULIDO, <b>Contabilidad de Sociedades</b> .....	7,90
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras</b> .....	10,22
M. CORDOBÉS MADUENO; J. M.º MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, <b>Contabilidad de costes: casos y soluciones</b> .....	11,42
<b>Derechos humanos</b>	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar</b> .....	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
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Neoliberalismo, libertad y liberación</b> .....	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
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, <b>Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2ª Ed.)</b> .....	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2ª Ed.)</b> .....	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la Unión Europea. Más allá del euro</b> .....	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M.º LUZ ORTEGA CARPIO, <b>La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)</b> .....	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 Algaida Editores) (*) .....	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M.º LUZ ORTEGA CARPIO, <b>Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas (*)</b> .....	12,02
<b>Economía regional. Economía andaluza</b>	
L. GODOY LÓPEZ, <b>Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno</b> .....	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> .....	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, <b>Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)</b> .....	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
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> .....	11,12
<b>Economía social</b>	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica</b> .....	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?</b> .....	8,50
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras</b> .....	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
<b>Empresa</b>	
VARIOS, <b>La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*)</b> .....	
G. RUIZ-LÁN BUADES, <b>Administración de recursos humanos (3ª Ed.)</b> .....	7,21
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) (*)</b> .....	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, <b>El factor humano en la empresa. Lecturas. y Ejerc. (2ª Ed.) (*)</b> .....	5,02
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> .....	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Ética y negocios. Casos para el análisis ético</b> (Coeditado con Algaida Editores) .....	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios</b> .....	15,63
<b>Matemáticas e Informática</b>	
C. HERVÁS MARTÍNEZ, <b>Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)</b> .....	2,94
J. M. CARIDAD OCERÍN, <b>T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)</b> .....	5,32
J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, <b>dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)</b> .....	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, <b>Superficies maximales en el espacio de Lorentz- Minkoswvski</b> .....	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> .....	12,44
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> .....	10,22
A. PASCUAL GANÁN, <b>Curso teórico-práctico de matemáticas financieras</b> (coeditado con Algaida Editores) .....	13,22
A. PASCUAL GANÁN, <b>Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos</b> .....	10,22



# 78 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Enero-Abril 2007

## SUMARIO

### I. Ponencias

- Santiago Lago Peñas** La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro
- Guillem López Casasnovas** La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad
- Juan de Dios Jiménez Aguilera** La distribución territorial de los recursos sanitarios: Algunas propuestas
- José Sánchez Maldonado, Carmina Ordóñez de Haro y Carmen Molina Garrido** La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto
- Alfonso Utrilla de la Hoz** La financiación de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas
- Juan Hernández Armenteros** La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004
- Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez** La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada
- J. Salvador Gómez Sala y José Sánchez Maldonado** Seguridad Social y Comunidades Autónomas
- Jesús Sánchez Fernández** Financiación autonómica y población

### II. Comunicaciones

- Carmina Ordóñez de Haro y Carlos Rivas Sánchez** Los tributos cedidos a las comunidades autónomas: Dinámica de la capacidad normativa en el período 1997-2006
- Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez** Un análisis de la distribución de las transferencias intergubernamentales en Australia
- Natividad Fernández Gómez, David Cantarero Prieto y Santiago Álvarez García** La reforma de la financiación autonómica: Necesidades y alternativas
- Santiago Álvarez García y David Cantarero Prieto** Transferencias, Corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica
- Antonia Jabalera Rodríguez** Definición de un «espacio fiscal propio» para Andalucía: Localización de nuevos recursos tributarios propios
- Desiderio Romero Jordán, Santiago Álvarez García y Marta Jorge García-Inés** El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos como instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas
- Jesús Ramos Prieto** La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los estatutos de autonomía
- Araceli de los Ríos Berjillos, M<sup>a</sup>. Carmen López Martín y Pedro Pablo Pérez Hernández** El gasto regional por funciones: Análisis y clasificación de las CCAA
- Tomás J. López-Guzmán Guzmán, Genoveva Millán Vázquez de la Torre Sandra María Sánchez Cañizares** Financiación Autonómica e incidencia fiscal de los tributos ecológicos. Una reflexión en torno al y principio de "quien contamina, paga"
- Manuela Prieto Rodríguez y Diego Martínez López** La Distribución Provincial de la Inversión Pública de la Junta de Andalucía: un Análisis de sus Criterio
- Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Mitxelena Camiruaga** Determinantes del Gasto Público en Educación y Resultados del sistema educativo por Comunidades Autónomas
- Roberto Montero Granados, Juan de Dios Jiménez Aguilera Pedro Barrilao González y Elena Villar Rubio** Recaudación territorial de tributos en las CCAA españolas. 1986-2003
- Carmen Pérez Esparrells** La financiación de la enseñanza no universitaria en España. Un análisis por comunidades autónomas

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>

# 79 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Mayo-Agosto 2007

## SUMARIO

### *I. Artículos*

- Juana Domínguez Domínguez** / **José Javier Núñez Velázquez** / **Juana Aznar Marquez** / **Rosella Nicolini** / **Salvador Hernández Armenteros** / **M. Antonia Ramírez Pérez** / **Cecilia Pitt Martínez** / **Clemente J. Navarro Yáñez**
- Análisis de la pobreza en Andalucía a partir de curvas IID, durante el período 1997-2000, utilizando diversas escalas de equivalencia
- El sector turístico en la Comunidad Valenciana: Unos elementos de análisis de la demanda en el marco de la economía geográfica
- Los ovicultores andaluces ante la comercialización. El caso de la "Cooperativa Nacional de Productores de Aceite de Oliva Puro" (1925-1932)
- La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios Andaluces

### *II. Notas*

- Mª Carmen López Martín** / **Araceli De Los Ríos Berjillos** / **Valentina Viego** / **María Eugenia Cepparo** / **Ramon Llopis Goig** / **Miguel Vidal González**
- Financiación de los gastos de capital: Posicionamiento de las Comunidades Autónomas ante los nuevos escenarios
- Origen y evolución de la manufactura en áreas no metropolitanas. El caso de Bahía Blanca en Argentina
- Estrategias de una pequeña red de actores sociales en torno a una iniciativa de desarrollo local en la Patagonia Meridional
- Redes territoriales, identidad y cooperación en la Comunidad Valenciana

### *III. Recensiones y Reseñas Bibliográficas*

- Matarán Ruiz, A., Navarro Cano, S., Pérez Campaña, R., Sánchez Fernández, M., Ruiz Martín, C., Toro Ruiz, A., Aguilera Benavente, F., Luján León, E.** / **Phong, D.T.** / **Amador, F. Romero, J.J.** / **Ruiz Morales, F.C.** / **Egea Bruno, P.M.**
- Libro del I Congreso Andaluz de desarrollo sostenible –El agua–
- Bases for territory-based rural development in Vietnam, Hanoi (Adolfo Rodero Franganillo)
- Educando para la globalización. Una mirada desde Andalucía (Juan Antonio Lacomba)
- La enseñanza primaria en Cartagena durante la I República y la Guerra Civil (1931-1939) (Juan Antonio Lacomba)

### *IV. Documentación*

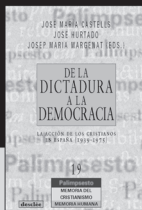
Consejo de Coordinación Universitaria. Comisión de Financiación

### *V. Textos*

- Cristóbal García Montoro** / La crisis de la siderurgia malagueña

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>

**De la dictadura a la democracia,  
La acción de los cristianos en  
España, 1939-1975**



José M. Castells, José Hurtado  
Josep M. Margenat (eds.)

**Bilbao 2005, Desclee de Brouwer**  
(colección Palimpsesto · 19)  
526 pp. 12 euros

Un libro para el diálogo cívico entre todas las fuerzas sociales, políticas y culturales de progreso con los movimientos, asociaciones y comunidades cristianas.

Un libro de la memoria integral, activa, crítica y reconciliadora de la transición democrática de los católicos entre la segunda república de 1931 y la monarquía parlamentaria de 1978.

Un libro sobre la historia de la lucha de los cristianos por la democracia, que sirva para seguir abriendo espacios de diálogo y de escucha de la Palabra.

Un libro para el reconocimiento de la existencia de tantas mujeres y hombres, "capaces de expresar las exigencias concretas de la fe cristiana" en nuestra historia reciente.

*En el libro colaboran, entre otros, Francisco ACOSTA, antiguo dirigente de CCOO de Sevilla, Carlos AMIGO, cardenal-arzobispo de Sevilla, Rosario BOFILL, El Ciervo, Barcelona, Giuliana DI FEBBO, Università Roma Tre, Roma, Rafael DÍAZ-SALAZAR, Universidad Complutense, Madrid, Francisco FERNÁNDEZ BUEY, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA, Universidad de Barcelona, Alberto INIESTA, obispo auxiliar emérito de Madrid, José María JAVIERRE, antiguo director de El Correo de Andalucía, escritor, Sevilla, Alberto MELLONI, ISR, Bolonia, Italia, Feliciano MONTERO, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, Hilari RAGUER, Abadía de Montserrat, Cataluña, Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Madrid, Francisca SAUQUILLO, antigua dirigente de FECUM y de ORT, Madrid, Paul VALADIER, Centre Sèvres, París, Juan Bautista VILAR, Universidad de Murcia.*

El libro contiene 28 estudios. Un índice onomástico y una bibliografía completan el volumen. El libro tiene su origen en el Congreso de Sevilla de marzo de 1999.

Pedidos a la editorial Desclee de Brouwer (c. Henao 6, 3º dcha., 48004 BILBAO; info@edesclée.com) o a Publicaciones ETEA (pago sólo contra reembolso): 12 euros + gastos de envío; jalmend@etea.com y (34+) 957 222 203

José Juan Romero (Ed.)

## Sociedad, política y economía en el cambio de siglo

*Reflexiones de  
"Fomento Social"*

Presencia  
Social

SAL TERRAE

### **JOSÉ JUAN ROMERO (Ed.). Sociedad, política y economía en el cambio de siglo. Reflexiones de "Fo- mento Social"**

Este libro contiene una selección de editoriales publicados en los últimos diez años (1994-2004) por la *Revista de Fomento Social*, órgano oficial de los jesuitas españoles en relación con el pensamiento social cristiano. Se trata de 22 "Reflexiones" de carácter interdisciplinar sobre las cambiantes realidades sociales, económicas y políticas de este giro de siglo, en distintos temas relacionados con la globalización y el desarrollo, la economía mundial, la construcción europea, la política gubernamental española, "ética y sociedad"...

**600 págs. / P.V.P. (IVA incl.): 26,00 €**

Precio especial para nuestros suscriptores:  
**16,00€** + gastos de envío.

#### **Pedidos a:**

José Almendros  
Revista de Fomento Social  
ETEA  
Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004 Córdoba (España)  
Tel. +34-957-222100  
<jalmend@etea.com>



Revista de Fomento Social  
BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Apellidos \_\_\_\_\_  
Nombre \_\_\_\_\_  
Empresa/institución \_\_\_\_\_  
N.I.F. \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_  
País / Estado \_\_\_\_\_

Teléfono/s \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
Fax \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ Correo elect. \_\_\_\_\_

Deseo suscribirme por un año

- a partir de \_\_\_\_\_  
 a partir de enero de 2007  
 a partir del próximo número

Precio de la suscripción anual (2007): 36 euros

Número de ejemplares: \_\_\_\_\_

Forma de pago

Giro postal nº \_\_\_\_\_ a INSA-ETEA.  
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Cheque a nombre de INSA-ETEA

Banco \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
     
BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Domiciliación bancaria: Rellene boletín adjunto.

\_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
(firmado: )

Recorte esta hoja y envíela a  
Revista de Fomento Social  
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Nosotros nos ocuparemos de la tramitación bancaria.

Sr. Director

Banco/ Caja de ahorros \_\_\_\_\_  
Sucursal \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_  
Provincia \_\_\_\_\_

Muy Señor mío:

Le ruego se sirva cargar, hasta nueva orden, a la cuenta corriente, indicada en este boletín, que tengo abierta en esa entidad, el recibo que le presente INSA-ETEA de Córdoba por la suscripción a la Revista de Fomento Social.

CCC

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Atentamente,

\_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
(firmado: )

Personas a las que puede interesar Revista de Fomento Social. Recorte este cupón, dándonos a conocer, sin ningún compromiso por su parte, nombres de personas a quienes pudiera interesar recibir o conocer nuestra revista, y envíelo a Revista de Fomento Social. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_

Editorial:

### **La Política Económica del gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas**

Nuevos argumentos y políticas públicas para las zonas rurales latinoamericanas: una visión crítica, **MATEO AMBROSIO ALBALÁ**

Agricultura, territorio y multifuncionalidad. La experiencia de los Contratos Territoriales de Explotación, **EDUARDO MOYANO ESTRADA Y ANA VELASCO ARRANZ**

Misión de una Universidad jesuita: retos y líneas de futuro, **JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ**

Aportes sobre el financiamiento del desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina, **NELSON ESPINOZA**

Foro Unión Europea - Centroamérica con el Círculo de Copán. Una crónica, **VICENTE GONZÁLEZ CANO Y FRANCIS SANTOS CARRILLO**

Ética de la vida pública. Crónica de un simposio, **ILDEFONSO CAMACHO LARAÑA**

CON LA COLABORACIÓN DE:



Córdoba (España)



INSTITUCIÓN  
UNIVERSITARIA  
DE LA COMPAÑÍA  
DE JESÚS