

Abril · Junio 2004

REVISTA

de
Fomento Social

**La enseñanza de la religión
en la escuela:
una solución posible**



Asia en el mundo del siglo XXI

*Autonomía regional frente a
integración europea*

*Especial Jornadas de ACADE en ETEA:
Formación y Cooperación al Desarrollo*

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 234 – VOLUMEN 59

ABRIL–JUNIO 2004

RESÚMENES / ABSTRACTS 233

EDITORIAL

– *La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible*..... 239

ESTUDIOS

– João GUIMARÃES: *Asia en el mundo del siglo XXI*..... 277

– Enrique M. PUERTA DOMÍNGUEZ: *Autonomía regional frente a integración europea; un enfoque comparado, con especial referencia al caso español* 303

ESPECIAL JORNADAS DE ACADE EN ETEA: FORMACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

– M^a Luz ORTEGA CARPIO y José J. ROMERO RODRÍGUEZ: *Formación de Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo. II Jornadas de ACADE en ETEA* 351

– José Antonio ALONSO RODRÍGUEZ: *El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje: diez desafíos para la ayuda* 359

– Carmelo ANGULO BARTUREN: *La formación de recursos humanos para la cooperación internacional*..... 395

– Christian FRERES: *Los programas de Magister en cooperación y desarrollo en España. Análisis y reflexiones preliminares* 409

CRÓNICAS

– Francisco AMADOR y José J. ROMERO: *Asia y Vietnam en ETEA. Crónica de la visita de una delegación vietnamita*..... 435

– Marta MONTERO SIMÓ: *Asociación Mundial de Facultades y Escuelas de Derecho Jesuíticas Francisco Suárez, S. J.* 447

BIBLIOGRAFÍA

– *Recensiones*..... 451

– Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (Ildelfonso CAMACHO LARAÑA) 451

– RUIZ PAZ, Mercedes, *La secta pedagógica*. (Manuel PANIAGUA ZURERA)..... 458

– CARAVACA, Inmaculada (coord.), *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía* (Adolfo RODERO FRANGANILLO)..... 462

– *Reseñas*..... 467

SUMARIO

La Revista de Fomento Social se encuentra indexada al menos en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales

- **IBSS**, de la **London School of Economics and Politics**
- **ECONDOC y ECONIS (Universidad de Kiel)** en **Alemania**
- **RAS, Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **LATINDEX, Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**
- **ISOC, Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **CBUC, Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Cataluña.**
- **COMPLUDOC, de la Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET, de la Universidad de La Rioja**
- **CIDEC, Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia .**
- **Summarev, de la Universidad de Sevilla.**

Estadística de los artículos recibidos en la Revista de Fomento Social durante el año 2003

Originales recibidos.....	37
Procedentes de España.....	34
Procedentes de otros países	3
Originales aceptados sin modificaciones	5
Originales aceptados con modificaciones	21
Originales rechazados	11



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 233–238

RESÚMENES–ABSTRACTS Nº 234

EDITORIAL

Consejo de Redacción

La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible

Abordamos en este editorial un tema de actualidad y de claras connotaciones sociales y políticas. Pretendemos hacer una aportación al diálogo cívico, intentando superar la superficialidad y el apasionamiento con el que se viene tratando, con frecuencia, la cuestión en los medios de masas, en la propia escuela e incluso en la calle. Ofrecemos a nuestros lectores algunas reflexiones de fondo con el deseo explícito de contribuir también a un entendimiento entre los protagonistas del debate: Gobierno e Iglesia jerárquica que, junto a la sociedad civil, principal espacio de discusión pública, deben avanzar en una solución posible a este tema de enfrentamiento durante mucho tiempo. Tras una aproximación histórica –esencial para la recta comprensión de lo que está en juego– intentamos ofrecer una fundamentación razonada de la presencia de la enseñanza de la religión, en general, en la escuela pública. A continuación nos referimos a los principios constitucionales que deben inspirar el debate y a la (poco conocida) pluralidad del marco europeo en esta cuestión, resumido esquemáticamente en tres modelos diferentes de integración escolar del factor religioso. En la propuesta tentativa de compromiso que presentamos al final, partimos del convencimiento de que en los asuntos conflictivos de relevancia social es preciso mucha generosidad por parte de todos, aceptando que el consenso deseable sólo será posible si todos cedemos un poco de nuestras posiciones maximalistas.

Editorial Board

The teaching of religion at school. A possible solution

In this editorial we look at a subject with obvious social and political implications that is being discussed by everybody today. Our aim is to contribute to public dialogue, trying to overcome the superficiality and passion that the question has often been dealt with in the media, in schools themselves and even at street level. We offer our readers some basic reflections with the explicit desire of contributing too to understanding between the two principal protagonists in the debate: the Government and the hierarchy of the Church who, together with society, the main scene of public discussion, should advance towards a possible solution in this subject that has put them at loggerheads for so long. Beginning with a historical overview – essential for the correct understanding of what is at stake – we endeavour to offer a reasoned foundation for the presence of the subject of religion in general in state schools. We then go on to refer to constitutional principles that should back up the debate and the (little known) plurality of the European framework in this question, schematically summarised in three distinct models for integration of the religious element in schooling. In the suggested proposal for compromise that we present as a conclusion, we hold the firm belief that in conflictive questions of social relevance, a high degree of generosity is needed on both sides, accepting that a desirable consensus can only be reached if we all give way a little and relax our extreme positions.

ESTUDIOS / PAPERS

João GUIMARÃES

Asia en el mundo del siglo XXI

En este análisis inevitablemente impresionista de la parte del futuro de Asia que ya se puede leer en su presente, se discute primero el debate sobre el llamado ‘milagro asiático’ y la forma como ese milagro podrá continuar en los próximos veinte o treinta años. Se refieren después algunos aspectos de la evolución previsible de Asia a mediano y largo plazo, demográfica y económica, y se discuten sus consecuencias en términos de tres retos a los que será necesario responder: la utilización de recursos naturales y el medio ambiente, el combate a la pobreza y, crucial para la respuesta a los otros dos, la gobernabilidad. Finalmente, se discuten algunos aspectos e implicaciones políticas de todo esto.

Asia in the XXI century

This unavoidably impressionistic analysis of that part of the future of Asia that may already be read in its present, begins with a discussion of the so-called ‘Asian miracle’, of its diverging interpretations and of how it may continue during the next twenty or thirty

years. Some aspects of the foreseeable demographic and economic evolution of Asia in the medium and long term are then presented. This is followed by a discussion of the implications of this evolution in terms of three main challenges that Asia must face if it is to succeed: natural resource use and the environment, the fight against poverty and, central to the success in responding to those two, governance. A last section discusses some political implications.

Enrique M. PUERTA DOMÍNGUEZ

Autonomía regional frente a integración europea; un enfoque comparado, con especial referencia al caso español

La Unión Europea se ha construido tradicionalmente en torno a los Estados, ignorando a menudo el protagonismo de otras entidades administrativas de ámbito territorial inferior, más cercanas a los ciudadanos, cuales son las administraciones regionales y locales. El punto de partida para la implicación de las entidades territoriales en la construcción europea es difícil, dado el muy dispar grado de descentralización administrativa existente en los Estados miembros, cosa que esta aportación trata de poner de manifiesto. Cabe distinguir así entre países avanzados al respecto, (como Alemania, paradigma de un modelo tecnificado, Bélgica e Italia, con sistemas menos compensados, o España, en proceso de replanteamiento de su Estado autonómico), y otros que tratan de abandonar el centralismo (Francia). Se expresan las líneas básicas de la cuestión en estos Estados, tratando de dilucidar si entre tanta dispersión existe algún atisbo de unificación. Como conclusión general se entiende que poco importa el modelo, cuando lo que en realidad de lo que se trata es que las regiones ganen por sí solas influencia en Europa. Dicha influencia se obtiene exactamente por medio de las conocidas como «técnicas de lobbying regional europeo», mencionadas en las conclusiones.

Regional autonomy as against European integration, a comparative vision, with special reference to the case of Spain

The European Union has traditionally been built around States, often ignoring the role of other administrative bodies of lower regional status, such as regional and local administration, closer to citizens. To set in motion the inclusion of territorial entities in the construction of Europe is difficult, given the very different degree of administrative decentralisation existing in Member States, a fact that this article endeavours to illustrate. We should distinguish between countries that are advanced in this matter, (such as Germany, a paradigm of a modernised model, Belgium and Italy, with their less balanced systems, or Spain, in the process of redefining its autonomous State), and others that are trying to abandon centralism (France). The basic lines of this question in these States are set out, in an endeavour to see if among such dispersion any sign of unification can be glimpsed. From the general conclusion it can be seen that the model is of little importance, when what it is really all about is that the regions themselves gain influence

in Europe. This influence is actually obtained by the means known as "Techniques for regional European lobbying", mentioned in the conclusions.

ESPECIAL JORNADAS DE ACADE EN ETEA:
FORMACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

José Antonio ALONSO RODRÍGUEZ

El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje: diez desafíos para la ayuda

Existe cierto consenso acerca del bajo nivel de eficacia de la ayuda. La explicación de este fenómeno pretende encontrarse, en unos casos, en el mal comportamiento de los receptores y, en otros, en el inconsistente compromiso de los donantes. En el presente trabajo el autor trata de argumentar que la causa de semejante resultado radica en la propia lógica del sistema y en el tipo de relaciones que promueve. No hay un agente responsable del fracaso de la ayuda, sino un sistema que genera incentivos inadecuados. Para ilustrar esta afirmación central del artículo se enumera un decálogo de aspectos que explican los problemas citados y que representan otros tantos desafíos para el sistema de ayuda. El autor aboga, como factor de cambio, por promover una mejora sustancial de la «calidad» en la relación entre donantes y receptores.

Development as a process open to learning: ten challenges for aid

A certain consensus exists about the low level of efficiency in aid. The explanation can be attributed to, in some cases, misbehaviour by recipients and, in others, insubstantial commitments on the part of donors. In this article, the author presents the argument that the cause of such a result lies in the very logic of the system and the kind of relationships it encourages. There is no one agent responsible for failure in aid, but a system that generates unsuitable incentives. To illustrate this statement, central to the argument, a decalogue is given of aspects that explain the problems mentioned, which represent an equal number of challenges for aid systems. The author defends, as a factor for change, the promotion of substantial improvement of "quality" as regards the recipients.

Carmelo ANGULO BARTUREN

La formación de recursos humanos para la cooperación internacional

El autor que ha desarrollado una labor profesional durante cerca de una década en Naciones Unidas, tiene además una larga experiencia en el terreno de la cooperación tanto en ONG como en organismos de carácter bilateral o multilateral; esta actividad se ha concretado por ejemplo en una oficina de proyectos y en diversas escuelas de

cooperación, así como en el programa *máster* organizado por la Universidad del País Vasco (UPV). Su dilatada experiencia le ha permitido hacer una profunda crítica de las acciones de cooperación, y a partir de ella ha analizado la formación para la cooperación. Destaca las actitudes y principios que deben guiar al cooperante del norte, los dilemas a que se enfrenta y sobre todo la necesidad de que los expertos cuenten con habilidades gerenciales. Incluye también un análisis crítico de los estudios actuales de cooperación, tratando de un caso concreto: el citado *master* de la UPV.

Training of Human Resources for International Co-operation

The author, who has worked professionally for the United Nations for nearly a decade, also has long-term experience in the field of co-operation not only in NGOs but also in organisations of bilateral and multilateral character; this activity has led, for example, to the establishing of a projects' office in several co-operation schools, as well as a master programme organised by the University of the Basque Country (UPV). His extensive experience has allowed him to examine co-operation actions in depth, and from there analyse the process of training for co-operation. He underlines the attitudes and principles that should guide co-operative agents from the north, the dilemmas facing them and above all the need for experts to be able to rely on management skills. He also includes a critical analysis of present studies for co-operation, taking a specific case: the UPV master mentioned above.

Christian FRERES

Los programas de Magister en cooperación y desarrollo en España. Análisis y reflexiones preliminares

En este trabajo se presenta un análisis general y exploratorio de los programas de magister en cooperación y desarrollo en España. No se trata de hacer una evaluación de estos programas, sino de reflexionar sobre su adecuación a las necesidades del sistema español de cooperación. Para ello, se analiza el surgimiento de los magister en los años noventa y su evolución desde entonces, las características y enfoques generales de los programas, así como las tensiones que existen entre los objetivos universitarios y los de otros agentes de la cooperación, y el papel que tendría que desempeñar la administración pública en este ámbito. Se estructura en varios capítulos incluyendo un estudio más detenido de varios programas y reflexiones finales que deben ser útiles para mejorar la formación para la cooperación en el país.

The Master's degree programs in co-operation and development in Spain. Preliminary analysis and reflections

This paper presents an analytical overview of the Master's degree programs in cooperation and development in Spain. It does not intend to evaluate these programs. Instead it reflects on whether they are well adapted to the needs of the Spanish aid system. For this purpose, the study analyses the emergence of these Master's programs in the nineties

and their evolution since, the programs' main characteristics and approaches, as well as the tensions which exist between the universities' goals and those of other aid actors, and the role that the government should play in this area. It is organized in several chapters including a more detailed study of various programs and final reflections which should contribute to improving training for development in Spain.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 239-276

La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible

Consejo de Redacción

(PALABRAS CLAVE: ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, MARCO EUROPEO.
KEY WORDS: TEACHING OF RELIGION, CONSTITUTIONAL PRINCIPLES, EUROPEAN FRAMEWORK)

¿Qué reformas necesita nuestro sistema educativo? Entre éstas, ¿se encuentra la de la enseñanza de la religión? En el otoño de 2004 nuestra sociedad se hace esa pregunta. Esta cuestión forma parte de las que se va a plantear con el debate social a que nos convoca la ministra de Educación. Es también nuestra pregunta. Nosotros creemos que, entre las reformas educativas necesarias en la sociedad española, está la enseñanza escolar de la religión. No es la cuestión esencial ni la más urgente, pero no cabe duda de que hay un problema escolar con este nombre, que se magnifica en el debate público y mediático. La solución que le dio la LOGSE¹ en octubre de 1990 no nos parece una buena respuesta a este problema, que atraviesa nuestra reciente historia. Tampoco

¹ Ley orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. BOE, 4-10-1990.

nos lo parece la que propuso la LOCE² (ahora paralizada), en diciembre de 2002. No quisiéramos que en los próximos decenios ésta siguiese siendo una cuestión lastrada, sino que esperamos que se abran prudentemente caminos para su solución. Por eso queremos contribuir con este editorial a pensar una posible solución.

La enseñanza de la religión en la escuela es un asunto que periódicamente ocupa a la opinión pública. En él hay diferentes posiciones en juego, tanto las más circunstanciales como las más duraderas, perspectivas que se van cerrando, junto a otras nuevas que se abren. Debajo de una permanente, pero tal vez falsa, actualidad, parece que los argumentos están enquistados en posiciones ideológicas muy cerradas. Esta cuestión escolar plantea, si la miramos en una perspectiva más amplia, también interrogantes importantes para el conjunto de la sociedad. Las enumeramos, aunque no nos detendremos en ellas, pero no dejarán de estar presentes en el fondo de nuestra reflexión: ¿las religiones tienen un papel público relevante que jugar en nuestras sociedades pluralistas y secularizadas?, ¿qué relación debe establecerse entre la Iglesia católica y las diferentes creencias y experiencias religiosas existentes en la sociedad española?, ¿cuál se establece de hecho?, ¿qué transformaciones se han producido en la relación entre factor religioso, mundo católico y sociedad española en el último cuarto de siglo?

Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo Gobierno socialista ha sido la suspensión de la aplicación de la LOCE y, en concreto, de la nueva regulación prevista sobre la enseñanza de la Religión. Quizá ésta sea de facto una de las pocas consecuencias que tenga, a medio plazo, esta paralización: el bloqueo de área Sociedad, Cultura y Religión, prevista en la ley. Con este motivo, se han producido numerosas declaraciones sobre esta cuestión, y se ha avivado, de nuevo, el debate sobre la enseñanza de la religión en la escuela pública. No ha faltado, por otra parte, la confusión entre padres y profesores, en buena medida debida a afirmaciones y declaraciones, no siempre claras y bien informadas, de diversos responsables políticos, incluso del propio ministerio.

Hemos pensado conveniente reflexionar sobre esta cuestión³. ¿Qué pretende-

² Ley orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, de calidad de la educación. BOE nº 307, 24-12-2002, pp. 44.188-45.220.

³ Para ello, el Consejo de Redacción de la *Revista de Fomento Social* invitó al prof. Carlos Esteban Garcés, director de la excelente publicación especializada *Religión y Escuela*, con quien compartimos una muy enriquecedora reflexión el 3 de junio de 2004, en ETEA. Ni que decir tiene que el consejo de redacción es el responsable único de todas las afirmaciones del editorial.

mos con este editorial? Sin entrar en los numerosos detalles implicados en esta polémica cuestión, y dado el carácter de nuestra revista, nos ha parecido mejor proponer algunas reflexiones de fondo, sin las cuales todo el debate alrededor de este tema se quedaría corto y falto de una fundamentación. Además intentamos aportar elementos para lograr consensos en la materia. En una sociedad plural como la española, todos estamos llamados a dialogar abriéndonos a los razonamientos del otro e, inevitablemente, cediendo en parte, para poder conseguir algunos de nuestros objetivos profundos; estamos convencidos de que la dialéctica del “o todo o nada” no conduce a ningún buen resultado. No pretendemos, ni mucho menos, tener la última palabra; pero sí deseáramos poder contribuir de forma constructiva a la solución de un problema, al que nada favorecen ni la crispación ni los maximalismos de cualquier género.

Para tratar sobre la enseñanza de la religión en la escuela (ERE, a partir de ahora), después de una aproximación a su historia reciente (1), partimos de la perspectiva cultural en el actual contexto europeo, intentando responder a la pregunta: ¿qué pasa en nuestro entorno? (2); a continuación abordamos la cuestión antropológica de fondo: ¿por qué debe estar la religión en la escuela? (3); en cuarto lugar, nos detenemos en el enfoque jurídico-político de la cuestión: el derecho constitucional que las personas tienen a ser informadas sobre el hecho religioso y a ser formadas en la religión, puesto en relación con otros derechos fundamentales⁴ (4); al final intentamos ofrecer un conjunto de propuestas que sirvan para el debate social, para el logro de un deseable consenso político y legislativo sobre esta materia y, por último, para la gestión pública de este proceso (5).

1. Aproximación histórica

La Segunda República española establecía una «enseñanza laica (... inspirada) en ideales de solidaridad humana» y reconocía «a las Iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos» (Constitución de 1931, a. 48). Una enmienda presentada por el diputado Gil Robles defendía que «en el cuadro de las enseñanzas oficiales (hubiese) siempre un lugar para la enseñanza religiosa». El diputado católico

⁴ Aunque lo que decimos se puede extender a todas las escuelas, y muy concretamente a las concertadas y financiadas con fondos públicos, incluidas las que tienen la inspiración cristiana como su carácter propio, en nuestro editorial nos referimos fundamentalmente a las escuelas públicas.

preveía el derecho de los padres a elegir la enseñanza religiosa que quisiesen para sus hijos y que ningún profesor oficial fuese obligado a enseñar una determinada religión. La enmienda fue rechazada. La República defendió una escuela laica: excluyente de cualquier presencia de la religión, entonces predominantemente la católica. La legislación de la Dictadura franquista, refrendada por el Concordato de 1953, restauró la confesionalidad del Estado y con ella la de la escuela: «En todos los centros docentes (...) la enseñanza se ajustará a los principios del dogma y de la moral de la Iglesia católica. Los ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. (...). El Estado español garantiza la enseñanza de la religión católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes. (...)» (Concordato, 1953, a. 26 y a. 27.1). Durante cuatro decenios la enseñanza de la religión fue obligatoria para todos. Sólo excepcionalmente se arbitraron procedimientos de exención, sobre todo tras la Declaración sobre la Libertad Religiosa del Concilio Vaticano II (1965).

La Dictadura defendió hasta el final, incluso en la Ley General de Educación⁵, innovadora en tantos aspectos, una escuela confesional, la propia del nacionalcatolicismo que identificaba el ser español con la confesión católica, pretensión que se confiaba realizar desde el poder. En esa situación jurídica, pero con enormes cambios sociológicos, religiosos y culturales, llegamos a 1978. Ese año, al aprobarse la Constitución, se pusieron las bases actuales para considerar el problema.

1.1. La transición democrática

Si hemos evocado con brevedad esos precedentes del medio siglo anterior ha sido para recordar que existió una fuerte polaridad previa, falta de consenso y origen de mutuas y duraderas exclusiones. No es fácil entender lo que ha ocurrido después de 1978 si no se tiene en cuenta ese medio siglo anterior.

La solución constitucional se fue perfilando entre 1978 y 1980. Son los años en que se ponen las bases del actual ordenamiento jurídico español, y muy concretamente del llamado bloque de la constitucionalidad. Entendemos que,

⁵ “El Estado reconoce y garantiza los derechos de la Iglesia católica en materia de educación, conforme a lo concordado entre ambas potestades. Se garantiza asimismo la enseñanza religiosa y la acción espiritual y moral de la Iglesia Católica en los centros de enseñanza, tanto estatales como no estatales” (LGE, 1970, a. 6).

además de la Constitución española (1978) que es su principio y fundamento, forman parte del mismo, tanto los Acuerdos suscritos entre del Estado español y la Santa Sede (enero de 1979, ratificados y publicados en diciembre de ese año), como la ley de libertad religiosa (1980). En cierta manera los decretos Otero Novas (1979–1980) y el decreto nunca aplicado, pero tampoco explícitamente derogado, de Mayor Zaragoza (octubre 1982) quisieron aplicar a la escuela aquellos principios constitucionales. En aquella etapa se intentó dar solución al principal y más urgente problema. En la sociedad pluralista que consagraba nuestra Constitución, había que integrar tanto el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones, como el derecho de quienes no quisiesen esa educación religiosa. El ministro Otero, con la colaboración de la Conferencia Episcopal y con muy escasa crítica, en aquellos momentos, ni en la opinión pública, ni en la izquierda, planteó como alternativa, para quienes no cursasen Religión católica, la enseñanza de la Ética. El ministro Mayor Zaragoza intentó, en octubre de 1982, dejar resuelto el estatuto del profesorado de religión en los centros públicos.

La Comisión Episcopal de Enseñanza de la Conferencia Episcopal, por su parte, hizo una interesante y profunda reflexión que ha marcado estos últimos veinticinco años, recogida en el documento de junio de 1979, La Enseñanza Religiosa Escolar. Orientaciones pastorales. Como resultado de la evolución de la concepción de la ERE entre 1939 y 1975, en ese momento coexistían tres posiciones. Legalmente apenas había habido cambios, pero en la práctica y en la reflexión interna de la Iglesia, especialmente a partir de los años del Concilio Vaticano II, se había pasado de un planteamiento más doctrinal (centrado en los conocimientos), a otro más catequético (centrado en la experiencia y en las actitudes), y finalmente a otro cultural (centrado en el diálogo en una sociedad cada vez más pluralista y en una aproximación crítica a la tradición). En el documento episcopal de 1979 se superaban las dos concepciones de enseñanza religiosa: la ERE como adoctrinamiento eclesial y la ERE como catequesis escolar de la experiencia; al mismo tiempo se cerraba el paso a una experimentación nacida a finales de los 60, la ERE como cultura religiosa, en la medida en que ésta pudiese conducir a una orientación aconfesional para la ERE.

El documento sobre la Enseñanza Religiosa Escolar proponía un concepto nuevo de ERE como «cultura religiosa confesional» que, con no pocas dificultades, ha ido abriéndose paso en la Iglesia española y ha sido bastante bien recibido por la propia sociedad. Para ese documento, la ERE es una materia plenamente escolar. La ERE, en cuanto cultura religiosa confesional es una exigencia de la escuela, que contribuye a tres finalidades educativas: situarse

lúcidamente ante la tradición cultural, insertarse críticamente en la sociedad y dar respuesta al sentido último de la vida con todas sus implicaciones éticas. Nosotros también consideramos que estas tres finalidades educativas son un buen planteamiento de principio para una enseñanza religiosa a la altura de nuestras necesidades educativas y sociales en 2004.

Podemos decir que aquel período (1978–1982) se centró en la legitimación de la ERE en el sistema escolar, lográndose una reflexión interna nueva y buscándose una solución escolar por medio de la alternativa de Ética. Esta solución presenta algunos problemas importantes para ser aceptada como ideal, pero no podemos ignorar que también tuvo aciertos. Subrayamos dos: dejó claro que la ERE ya no podía ser impuesta, sino que debía ser motivo de elección; y permitió una adecuada estabilidad escolar, tanto para los alumnos de ERE como para la formación de quienes no cursaban ERE y elegían Ética, de forma que en los centros no había problemas prácticos importantes.

1.2. Los gobiernos socialistas

El fracaso del proyecto político de la UCD que, desde su posición política centrista y su ideología afín a la demócratacristiana, había logrado un consenso sobre la ERE, y el triunfo electoral del PSOE, en octubre de 1982, llevaron a la sociedad española a otro escenario. En la práctica la ERE sufrió a partir de entonces un progresivo deterioro en su presencia y estabilidad en la escuela. La fórmula alternativa entre Religión católica y Ética siguió vigente hasta la aprobación de la LOGSE (1990) y, en la práctica, hasta mediados de los 90 cuando se fue generalizando la implantación de la ley, pero desde 1983 quedó claro que el nuevo equipo ministerial no estaba de acuerdo con una presencia estable de la ERE en la escuela y que ésta iba a sufrir un progresivo hostigamiento. En el largo período de gobierno del PSOE, podemos distinguir, aún así, tres períodos, vinculados a tres ministerios: la práctica de la suplantación legislativa (Maravall, desde 1982), la reducción constitucional (Solana Madañaga, con la LOGSE, 1990) y el intento final de consenso (Suárez Pertierra, en la última legislatura).

Desde el principio el PSOE hizo otra lectura del derecho constitucional de los alumnos (y de sus padres) a una enseñanza de acuerdo con las propias convicciones (Const., a. 27.3) y del pleno desarrollo de la personalidad humana (Const., a. 27.2), los dos ejes constitucionales en los que se fundamenta la ERE. El Gobierno disoció ambos principios, asumió como competencia propia la

dimensión de integralidad (a. 27.2) y se limitó a respetar escrupulosamente la protección del derecho a la educación según las propias convicciones (a. 27.3), como algo que era particular de algunos ciudadanos, pero no generalizable.

Desde el Ministerio se impulsaron políticas de continuo deterioro de la ERE y se apostó por un cumplimiento formal de lo legislado, pero con la antigua tradición decimonónica hispana de la práctica de la suplantación con circulares y órdenes de los niveles intermedios, cuidando escrupulosamente no vulnerar la letra del Acuerdo con la Santa Sede de 1979 sobre enseñanza y asuntos culturales, ni, por supuesto, la propia Constitución. Fue entonces evidente que lo único que se consideraba era el derecho que algunos ciudadanos tenían a ser educados de acuerdo con sus propias convicciones; para la administración educativa, este derecho era una expresión individual que no quedaba más remedio que admitir, pero que no había que apoyar, sino reducir al máximo. Esta política deliberada llevó como resultado a que, en la gran ley educativa de la etapa socialista, la LOGSE (1990), la ERE quedase reducida a una mención en la disposición adicional segunda⁶, fuera del currículo escolar, que justificaba su presencia tan sólo en el cumplimiento de un derecho subjetivo, amparado en unos Acuerdos internacionales. Era el final de una lógica de exclusión de la ERE del cuadro de finalidades de la escuela y de reducción de la misma a una actividad complementaria.

Los seis años que siguieron a la LOGSE abrieron el camino a una progresiva inestabilidad de la ERE en el sistema escolar. La reacción de algunos grupos de ciudadanos permitió que, tras sucesivas sentencias judiciales, se fuesen rechazando las propuestas organizativas del gobierno, que intentaba contraponer a la ERE unas actividades devaluadas, que obligaban a los alumnos a hacer elecciones asimétricas. Frente a una asignatura, los alumnos recibían la oferta de un tiempo adicional de ‘estudio asistido’, actividades lúdicas varias o complementarias (el famoso ‘parchís’) o, en muchos casos, la exención de cualquier actividad (el ‘patio’). A pesar de los esfuerzos de algunos inspectores, directores y claustros por dignificar académica y educativamente esa opción, la alternativa muchas veces quedaba reducida a ‘religión o nada’. De este largo

⁶ “La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos”, LOGSE, disposición adicional segunda.

período nos ha quedado el progresivo deterioro a que fue sometida la ERE, que fue especialmente llamativo en la educación secundaria (12–18 años) y en los centros públicos. En algunos institutos de periferias urbanas y en algunas regiones más secularizadas, la ERE dejó de existir como opción escolar, y en otros muchos centros quedó reducida a porcentajes mínimos. Es cierto que en el conjunto no hubo una tan llamativa reducción pues en la enseñanza primaria (6–12 años) se mantuvo un alto índice de aceptación, así como en ciertos tipos de centro y en algunas regiones.

Esta etapa de práctica de suplantación y, después, de reducción constitucional, tuvo un final breve, pero todavía interesante. Con el ministro Suárez Pertierra, jurista de formación, canonista para ser más precisos, se ensayó una fórmula que era prometedora y que, desde entonces, no ha dejado de ofrecer algunas perspectivas. Tras los sucesivos rechazos judiciales a las fórmulas de deterioro que desde la administración se propiciaban, el último gobierno de Felipe González intentó una solución más incontestable y duradera. El ministro Suárez Pertierra convocó una comisión de notables para que pensase fórmulas respetuosas con la legalidad vigente y con la pluralidad social. De aquella comisión surgió el proyecto de una alternativa a la ERE, pensada inicialmente para los tres años equivalentes al anterior BUP, es decir para 3º y 4º de ESO y 1º de Bachillerato. Esa alternativa tenía un programa, era evaluable y había de ser impartida por profesores competentes. La asignatura recibió el nombre de Sociedad Cultura Religión.

De este largo período (1982–1996) retenemos algunos hechos más significativos: el progresivo deterioro de la situación de la ERE, la escasa reacción social ante el mismo, la reflexión sobre la necesidad de su evaluación, si se quería que tuviese sentido dentro del sistema escolar y, por último aunque no menos importante, cierta involución eclesial en la consideración de la ERE.

1.3. Los gobiernos de centroderecha

El período del gobierno del PP que comenzó en 1996 encontró esta situación y pronto comenzaron algunos cambios orientados a una modificación de la situación de la ERE en el conjunto del sistema educativo, que mejoraba, sobre todo, dos aspectos: la situación laboral y salarial de los profesores, especialmente del amplísimo colectivo de docentes de religión en enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria (1º y 2º de ESO). El otro cambio importante, que mejoró la situación de la ERE consistió en ofrecer a los alumnos una elección

más equilibrada en cuanto al contenido alternativo a la opción de religión católica. En estos años, por otra parte, las diferentes confesiones religiosas habían continuado suscribiendo acuerdos con el Estado y la opción confesional ya no era exclusivamente la católica. Los diferentes acuerdos de las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP (muy significativamente Galicia al principio; más tarde, Madrid) o por los nacionalistas vascos y catalanes, con las Iglesias locales habían introducido una práctica pluralista y correctora de la legislación socialista y habían preparado el terreno para una reforma global. En la primera legislatura del PP hubo algunos intentos de hacer esta reforma, entre otros un significativo y bastante cuestionado proyecto del ministro Rajoy⁷, que no llegó a ser discutido en el Congreso. Desde el punto de vista legal hubo una modificación del estatuto del profesorado que dignificaba la función y estabilidad docente, sin que desapareciese uno de los mayores problemas existentes: el ilimitado poder de contratación, destino y cese del que goza la autoridad eclesiástica, que deja a la administración civil como mera ejecutora de decisiones que se toman fuera de la misma. En realidad, sin embargo existe una gran estabilidad en el profesorado de ERE, por lo que no es tanto la práctica como el principio lo que es en sí mismo objetable.

El final del gobierno del PP vio cómo, tras la aprobación de la LOCE, la ERE accedía al estatuto de plena curricularidad, con dos modalidades, una confesional (con plurales opciones) y otra aconfesional, dentro de una misma área curricular, que recibía el nombre de Sociedad Cultura y Religión. La Ley orgánica de calidad de la educación (LOCE, de la ministra Del Castillo, diciembre de 2003) dio a la ERE una regulación inicialmente coherente con el texto constitucional y el bloque de la constitucionalidad. La propuesta de la LOCE era una solución acertada y progresista (pero no laicista), aunque políticamente inestable, como hemos tenido ocasión de comprobar en las últimas semanas. Como hemos dicho al principio ésta no era una buena solución por una simple razón: se hizo sin consenso social ni parlamentario. La LOCE reguló, por primera vez de forma explícita en una Ley Orgánica⁸, la enseñanza

⁷ Ese intento de decreto nonnato, el borrador Rajoy, apareció en la prensa a primeros de noviembre de 1999.

⁸ La LOGSE (1990) se ocupó de la ERE sólo en su sentido confesional y sólo para hacer una regulación que se limitaba a remitir a los Acuerdos concordatarios de enero de 1979, y no entraba en el fondo de la cuestión, ignorando, sin negarlas, las perspectivas abiertas por la Constitución, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y la Ley Orgánica de Libertad religiosa.

de la religión en su modalidad confesional y en la no confesional⁹. En la LOCE se establece que el área o asignatura (según las diferentes etapas educativas) Sociedad Cultura y Religión es, según la LOCE, actualmente suspendida en su aplicación, obligatoria para todos los alumnos¹⁰, con dos opciones de desarrollo: confesional y no confesional.

1.4. Evolución eclesial

Aunque el documento de 1979 nunca ha sido sustituido, ni formalmente contestado, en la práctica, junto al esfuerzo muy notable de muchas diócesis en la selección del profesorado, en su formación inicial y continua, y en el apoyo editorial, didáctico, etc., a la ERE como cultura religiosa confesional, en amplios terrenos ha ido abriéndose paso una tendencia más fuerte de control eclesiástico y un cierto retorno a posiciones más doctrinales y menos culturales en la fundamentación de la ERE. Con frecuencia se afirma la ERE como una acción pastoral de la Iglesia, complementaria de otras acciones evangelizadoras, en la que importa mucho la vinculación visible eclesial del profesor, del que

⁹ En su disposición adicional segunda la LOCE establecía: “Del área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión. 1. El área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprenderá dos opciones de desarrollo: una de carácter confesional, acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, entre aquellas respecto de cuya enseñanza el Estado tenga suscritos Acuerdos; otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria para los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas. 2. La enseñanza confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros suscritos, o que pudieran suscribirse, con otras confesiones religiosas. 3. El Gobierno fijará las enseñanzas comunes correspondientes a la opción no confesional. La determinación del currículo de la opción confesional será competencia de las correspondientes autoridades religiosas. Las decisiones sobre utilización de libros de texto (...)”. Para desarrollar la LOCE, el Gobierno aprobó tres RR. DD. de 27 de junio, 830/2003, 831/2003 y 832/2003 por los que se establecían respectivamente las enseñanzas comunes de la Educación Primaria, de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato. Con ellos se da un paso más, ciertamente importante, para la implantación del nuevo modelo de enseñanza religiosa escolar.

¹⁰ En realidad esta proposición es tan antigua como la propuesta que, en febrero de 1989, aprobó la Comisión Episcopal de Enseñanza que, con importantes modificaciones posteriores introducidas por presión de los sectores eclesiásticos más conservadores, fue presentada al Ministerio de Educación en abril de ese mismo año (cf. J. M. MARGENAT (1989) “Religión para todos” en *La Vanguardia*, Barcelona, 5–2–1989). Era entonces presidente de la Comisión Episcopal de Enseñanza el arzobispo de Valladolid; de éste, puede verse J. DELICADO BAEZA (1989) “La enseñanza de la Religión”, *Razón y Fe* 220, 175–180.

se subraya su condición de testigo y la necesidad de que exprese la comunión eclesial. Con la misma partitura del documento de 1979, que subraya más el derecho de los ciudadanos a una formación integral y el carácter fuertemente cultural de la ERE, desde principios de los 90 hemos escuchado otras músicas: ciertas tendencias a la reconfesionalización eclesiástica de la ERE, en merma de su carácter cultural, abierto a todos los alumnos, aún los no creyentes; reconfiguración catequético–doctrinal en detrimento del carácter escolar y curricular; subrayado de la condición confesante del profesor, por encima de su consideración profesional como un docente cualificado responsable de una materia escolar. Es posible que ésta sea una reacción lógica defensiva ante el hostigamiento continuado que ha sufrido la ERE en esos mismos años.

En resumen, podríamos decir que del período de la UCD (1977–1982) nos queda el equilibrio escolar y la superación de la discriminación; del período del PSOE (1982–1996), la reflexión sobre la evaluación y la primera propuesta sobre un área cultural de enseñanza religiosa; y del período del PP (1996–2004) nos queda un intento bien fundamentado para alcanzar un planteamiento educativo para la ERE.

2. El contexto europeo

En estos veinticinco años en Europa se han producido cambios sociales importantes. En España han sido aún más acelerados. No podemos, siquiera, apuntar algunos rasgos sociológicos que influyen en la relación entre el factor religioso y la escuela y que, por ello, se convierten en retos sociales a la escuela en materia religiosa. Excede nuestras posibilidades actuales y el espacio posible para este editorial. Después de una sumaria enumeración de algunos síntomas que están modificando esta relación entre factor religioso y sociedad, nos detendremos en exponer las tres formas con que en Europa se ha resuelto la relación del factor religioso en la escuela. Esta tipología básica nos permitirá pasar, en el apartado conclusivo, a nuestras propuestas para el diálogo.

2.1. Europa, una sociedad en cambio

La sociedad europea actual, en el tiempo de la mundialización acelerada, ha vuelto a plantear la cuestión de la vinculación social y de la ciudadanía común. Los sistemas de cohesión social basados en el Estado de Bienestar redistribuidor de renta e integrador de clases sociales antagónicas y de un Estado laico y neutral que garantiza el respeto de las comunidades religiosas, ha

dejado de responder a las necesidades sociales más urgentes y más profundas. El triunfo del relativismo cultural cuestiona el mismo fundamento del Estado laico, la llamada laicidad republicana en Francia, y cuestiona el papel de la escuela como medio único de integración. En estos años en toda Europa se reabre el debate de la necesidad de una educación más integral como principio equilibrador de la disgregación social. Tanto la marginación social (y económica, que está en su base, la llamada sociedad dual), como la masiva inmigración plantean otras exigencias al consenso social. El pacto social y el pacto escolar no son un resultado estable que garantiza un equilibrio entre lo público y lo privado, entre la integración y la pluralidad. Las sociedades nacionales ya no tienen ni la garantía ni los instrumentos para construir ese consenso. Mundialización comercial y financiera, globalización mediática, multiculturalismo social y desagregación social hacen, de día en día, menos evidente nuestro modelo social.

Por otro lado, después de la segunda Guerra Mundial y, de forma mucho más acelerada, tras la fractura cultural de finales de los años 60 y la crisis económica que puso fin a los treinta gloriosos años de crecimiento ininterrumpido, Europa vive en un permanente estado de crisis de la transmisión comunitaria de las tradiciones de sentido. Por un lado se ha producido, como hecho nuevo en esos años, especialmente tras el Concilio Vaticano II, la secularización interna de una Iglesia atravesada por la modernidad, y por otro, algo mucho más llamativo, la excultura del cristianismo de la sociedad europea. Europa sigue siendo culturalmente cristiana, postcristiana para decirlo con más precisión, pero las Iglesias, tanto la católica como las protestantes, las ortodoxas y la anglicana, son minorías cognitivas, en sus respectivas sociedades, productoras de unos referentes simbólicos y de unos contenidos culturales que han dejado de ser comprensibles para muchos segmentos de la sociedad europea. Es claro que esta situación no afecta por igual a todos los países, incluso a las diferentes regiones, ni tampoco a todas las iglesias, pero podríamos convenir en que ésta es una característica general de las sociedades europeas, atravesadas por el síndrome de lo post: sociedad postindustriales, postcristianas, postradicionales, postmodernas. Las tradiciones de sentido pasan por un mal momento en Europa pues se debaten entre la reclusión comunitarista, con riesgo de devenir movimientos sectarios incapaces de presencia pública y propensos a fundamentalismos o integristas de cualquier tipo, y la salida constante a la intemperie, con la erosión permanente de sus sistema de cohesión simbólica y la necesidad de entrar en un sistema desregulado de acceso a las creencias, a las experiencias y a los símbolos religiosos.

En estos años hemos conocido el fin del monopolio eclesial de la transcendencia. Las diferentes comunidades no controlan ya sus propios sistemas, sino que se ven obligadas a ofrecer estos en un mercado abierto, donde florece lo que algunos han llamado nuevas formas de religiosidad peregrina y de religiosidad salvaje. Los alumnos que acceden a la escuela, y potencialmente a una ERE, son miembros de una sociedad, e hijos de ciudadanos que viven inmersos ya en lo que conocemos como la desregulación institucional de las creencias, los símbolos y los sentimientos religiosos. Los valores propios de los alumnos, de las familias, de sus comunidades, se cierran en guetos o sufren una fuerte migración interior. Nunca como ahora, las iglesias habían significado tan poco para la conformación de las identidades personales y sociales (de grupo, nacionales, y europea).

El reciente debate sobre la referencia a las raíces cristianas de Europa ha dejado ver a las claras, la fragilidad de la propuesta y la intranscendencia de la misma para amplias capas de opinión. No eran los menos los que estaban dispuestos a apoyarla, pero no se comprometían a batallar por esta causa. En el fondo a la mayoría de los europeos, y de los españoles, es un asunto que les parece muy secundario. Junto a este vaciamiento de intensidad de la religión institucional, de las confesiones o iglesias establecidas, Europa ha conocido la sacralización de formas culturales seculares, entre ellas, en primer lugar, la familia, que goza de una excelente salud en la valoración de los ciudadanos, aunque sea en su forma desregulada y electiva actualmente vigente, y la naturaleza. En esta religiosidad polimorfa de los europeos de comienzos del siglo XXI, la satisfacción de las necesidades inmediatas parece ser el criterio que acompaña a la búsqueda de las pequeñas e intermedias transcendencias. En ese mundo coexisten todas estas formas a que hemos aludido, con ese mundo llegan los alumnos a la escuela. Este cambio mayor influye lógicamente en la manera con que la escuela puede afrontarse al hecho religioso.

El diálogo cultural, la construcción de sistemas de cohesión social a partir de la interculturalidad y, por último, la necesidad inaplazable de establecer un verdadero diálogo interreligioso en Europa, nos conducen a un cuarto aspecto que habría que tratar para dar cuenta de la problemática que rodea a la ERE. En la Europa poscristiana y religiosamente plural, los ciudadanos, los creyentes de las diferentes religiones –y de forma especial sentimos que esto nos afecta a los católicos– hemos de aprender a ser y a vivir juntos de nuevo. Estos dos pilares de la educación nos lanzan por el camino de descubrir nuevas formas de presencia escolar y cultural, nuevos espacios de diálogo, nuevos medios de transmisión de las creencias y valores. Como ya hemos indicado anterior-

mente el diálogo intercultural sólo podrá hacerse si estamos preparados para el diálogo interreligioso.

La ERE habrá de preparar especialmente para afirmaciones dialogantes y críticas de las propias convicciones y creencias y para permitir la convivencia en la pluralidad. Reconozcamos que ésta es una tarea apasionante y un reto difícil para el que no nos sentimos preparados ni como iglesias, ni como ciudadanos. No podemos dejar que pase más tiempo sin fomentar esa formación que nos va a permitir vivir juntos y ser quienes somos en un mundo cada vez más plural, un mundo que se rige por consensos frágiles que hay que fundamentar, renegociar y sostener continuamente, sociedades en debate permanente. No nos da miedo ni como ciudadanos ni como cristianos. Partimos de un patrimonio, el Evangelio encarnado en nuestra cultura, un modelo social garante de equilibrios profundos, abierto a las solidaridades interterritoriales, y de una cultura política y jurídica que se afirma sobre la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas. Pero no podemos dejar pasar más el tiempo en disputas estériles, hemos de hacernos capaces para ese diálogo fundante de nuestro vivir juntos.

2.2. Tres modelos europeos de regulación de la enseñanza religiosa escolar

La historia moderna de Europa ha ido configurando un marco jurídico-cultural con el que se corresponden tres modelos escolares de inserción de la ERE en el currículo. Estos tres modelos existentes en los Estados de la Unión Europea son la laicidad escolar, excluyente de la ERE, la cooperación escolar de las Iglesias para la ERE y la plena integración escolar de dicha enseñanza. Si queremos visualizar los modelos nos podemos referir a Francia, a Italia y a Alemania. Si los denominamos en relación con el currículo la clasificación sería ésta: extracurricularidad simple (Francia), curricularidad subjetiva (Italia) y curricularidad objetiva (Alemania).

Al presentar estos tres modelos, lo hacemos en su complejidad histórico-jurídica-cultural, que está relacionada con la forma como se ha organizado la institución escolar. Estos modelos son diferentes y responden a sucesivas evoluciones internas a cada sociedad. Por ello cambian con mucha dificultad. Los ámbitos de regulación de la vida común –los espacios simbólicos, la construcción jurídicas, los resultados decantados en el cuerpo político– son fruto de conflictos a veces muy hondos, de pactos difíciles, pero por eso muy resistentes. Estas configuraciones responden a las culturas de los países y cambian mucho

más lentamente que las dinámicas reguladas por el mercado, o incluso que el mundo de los intercambios regulados por los medios de comunicación social. Es más, con frecuencia se añade un factor de especial resistencia al cambio por cuanto forman, frente a otras realidades más difuminadas y compartidas, un espacio de identidad de cada nación, sociedad, etc. En nuestra descripción intentamos presentar el modelo en su lógica interna, intentando comprender su racionalidad; aunque esbozamos algunas de las dificultades actuales, evitamos hacer una valoración general de los mismos.

Los modelos se describen, además, como tipos ideales, pero hay que anotar que están cambiando continuamente y que se atraen entre sí. Por otro lado, los países que incluimos en cada modelo tienen, entre ellos, variantes muy importantes. En última instancia, también la homologación mediático-cultural y la unificación mercantil hace que se vayan difuminando algunas diferencias y características identitarias. La generalizada laicización de la vida pública, la duradera privatización de lo religioso y la desregulación de las creencias son hechos comúnmente reconocidos en todos los países europeos. Esta constatación no significa negar lo específico que tiene cada modelo, pero tampoco éstos pueden ser tomados como referentes aislados o absolutos e inamovibles.

a) Laicidad escolar

Aunque este modelo en estado puro sólo se dé en Francia (aún con la excepción de los departamentos concordatarios de Alsacia y Mosela) y en algún pequeño país del Este (como Eslovenia), el modelo ideal, como tal, ejerce un atractivo muy fuerte en todo el continente (por ejemplo en los Países Bajos o en Portugal) y por ello retiene una importancia notable. El modelo se configura a partir de la fundación de la República laica, que es mucho más que una mera forma de gobierno, es una cultura y un pacto social. Esta fundación político-legislativo-cultural se produce a lo largo de los 116 años que median entre la revolución de 1789 y las leyes de separación de Iglesia y Estado de 1905. La laicidad escolar parte de la necesaria exclusión escolar de cualquier tradición particular, por mayoritaria que sea, como fundamento de la educación republicana. Ésta se refiere a los valores mínimos aceptados por toda la sociedad y por todas las personas en cuanto miembros de la comunidad política. Estos valores se expresan en los derechos humanos y en la cultura del pacto republicano, que considera todo lo religioso como un factor perteneciente al ámbito privado personal o de las comunidades. Las religiones son tradiciones particulares, y son generadoras de vinculaciones particulares, incompatibles

con la escuela laica. Ésta se funda en la educación de la ciudadanía, y para ello se basa en el pacto republicano y excluye de manera no arbitraria a las religiones.

La educación laica, para fundar una moral de todos, se construye sólo con lo que es común. Lo que diferencia, lo que se presenta como diferenciador y signo de una identidad no compartida («signos ostensibles», dice la reciente ley del velo), debe quedarse a las puertas de la escuela. En los últimos años se ha producido un fuerte debate en Francia a propósito de esta cuestión: primero en la segunda mitad de los ochenta sobre el velo, que se ha repetido muy recientemente; luego, a mediados de los 90, a propósito del patrimonio cultural religioso de los estudiantes franceses (o más bien de su escasísima cultura religiosa). Hoy, tanto en Francia como en otros países, se discute si es posible mantener este modelo, o si no habrá que plantearse un cierto reconocimiento de lo religioso como integrante esencial de lo humano. ¿Cabe educar dejando al margen un factor esencial? Por otro lado, la novedad viene presentada por la irrupción de religiones nuevas que no han asimilado la laicidad republicana, como ya lo tenían realizado el catolicismo, el protestantismo y el judaísmo. No cabe duda, pues, que para muchos ciudadanos, entre los que hay un importante número de católicos, la religión no forma parte del vínculo social común y no debe pretender estar en la escuela. Otros sectores, musulmanes por ejemplo, pero también amplios grupos católicos, etc. plantean la necesidad de revisar el estatuto escolar de las religiones; por último, muchos, también, en todas posiciones, se preguntan por la necesidad de una enseñanza cultural de la religión, que hasta fechas recientes garantizaban las iglesias, pero a la que ahora no accede la mayoría de alumnos. Estos sectores y líderes de opinión piensan que la ignorancia sobre lo religioso puede llegar a impedir a los espíritus contemporáneos, especialmente a quienes no pertenecen a comunidades religiosas, el acceso a las obras mayores del patrimonio artístico, literario y filosófico. La laicidad escolar configura un sistema en el que la religión queda fuera del horario común. Como es sabido en Francia hay una tarde prevista para la enseñanza religiosa, confiada a encargados nombrados por las confesiones, que se realiza en el espacio escolar (locales de la *aumônerie*) y que financian las iglesias. La religión no es ignorada, pero queda excluida del currículo. La religión no es enseñada, simplemente porque no forma parte del currículo común, el de todos los alumnos. Es el modelo que llamamos extracurricularidad simple.

b) Cooperación escolar

En los países de tradición católica, aunque no en todos, que suelen haber configurado una tradición concordataria, pero también en otros (España, Italia, los departamentos Alsacia y Mosela en Francia, que entre 1870 y 1918 pertenecieron al Reich y tuvieron Concordato, Malta, Irlanda, Polonia, etc.) se ha ido configurando un estatuto bastante diferente al anterior. Como resultado de los procesos de secularización estatal del s. XIX y primera mitad del s. XX los Estados llegaron a acuerdos (concordatarios o de otro rango) con la Santa Sede reconociendo un estatuto para la Iglesia católica como factor público que ha configurado la historia nacional. Las formas varían, pero la lógica subyacente es similar: la religión forma parte de lo público, del patrimonio social o cultural nacional. Normalmente las constituciones de estos Estados definen a éstos como aconfesionales, sin una religión propia de la nación, pero reconocen algún papel positivo a la existencia del hecho religioso, y se obligan, a partir de ese reconocimiento, a mantener algunas relaciones de cooperación institucional. Es muy frecuente que este reconocimiento se consagre en acuerdos con las confesiones religiosas, en concreto en concordatos con la Iglesia católica.

La enseñanza religiosa, en estos países, se justifica sobre todo, aunque no exclusivamente, como medio para formar a los alumnos en cuanto miembros de una confesión y, por eso mismo, intervienen las Iglesias, a las que se les pide una cooperación que el Estado no confesional necesita de ellas. Por esta misma lógica se entiende que el Acuerdo de España con el Vaticano, firmado en 1979¹¹, diga que la enseñanza de la religión es una asignatura, «en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales», que responde al «derecho fundamental» que el Estado reconoce a la educación religiosa, garantizado en su ejercicio por pactos internacionales, y, lo que no deja de tener interés, se reconoce que «el patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia sigue siendo parte importantísima del acervo cultural de la nación». En el Acuerdo de 1985, ratificado en 1986, firmado por el Gobierno italiano que presidía Bettino Craxi, que revisaba y actualizaba el Concordato, parte de los Pactos lateranenses de 1929, se afirmaba: «La República italiana, reconociendo el valor de la cultura religiosa y considerando que los principios del catolicismo forman parte del patrimonio histórico del pueblo italiano, continuará asegurando, en el cuadro de las finalidades de la escuela, la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas no universitarias de todo tipo y grado». Este modelo de

¹¹ Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre el Gobierno español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, ratificado por instrumento de 4-XII-1979 (BOE, 15-12-1979).

integración desde la cooperación con las confesiones da lugar a un estatuto de curricularidad subjetiva. La religión es enseñada porque forma parte esencial del currículo de todos aquellos alumnos que por pertenecer a una confesión (o, de forma secundaria, por interés personal) quieren acceder a esta enseñanza, pero no forma parte del currículo común, sino del fundamental de una parte de la población escolar. Es el modelo que, por esta razón, hemos llamado curricularidad subjetiva.

c) Integración escolar

En Europa occidental y central, así como en Escandinavia, hay un área cultural que viene a coincidir con los países que vivieron las reformas religiosas del s. XVI y XVII (luteranismo, anglicanismo, calvinismo), donde hay o bien religiones de Estado, o bien iglesias establecidas en Estados pluriconfesionales. Todos los países escandinavos e Inglaterra y Gales pertenecen al primer grupo, mientras que en el segundo encontramos a Alemania, Suiza, Bélgica, Croacia, Austria, Luxemburgo (éste con garantía concordataria) e Irlanda; en otra área cultural está Grecia que es un Estado confesionalmente cristiano ortodoxo, con una enseñanza confesional. Por otro lado, en Inglaterra la enseñanza de la religión es interconfesional. En todos estos países la enseñanza de la religión forma parte del currículo básico, en la mayoría de los casos es confesional y en otros no lo es, y cuando hay (lo que no sucede siempre) una materia alternativa como Ética o Historia de las religiones, ésta es también obligatoria. En estos países se entiende que la enseñanza de la religión forma parte, a todos los efectos, del patrimonio cultural común y, por tanto, está totalmente integrada en el horario. La enseñanza religiosa llega incluso a estar reconocida expresamente en el ordenamiento constitucional, como en el caso de Alemania. La Ley fundamental (Grundgesetz) de Bonn de 1949 establece en su artículo 7.3 que «la enseñanza religiosa constituirá una asignatura ordinaria en las escuelas públicas». Tanto la dotación de profesorado como los medios materiales de que dispone es similar a las demás asignaturas. Por ello podemos hablar de un modelo de plena integración escolar que da lugar a un estatuto de curricularidad objetiva. La religión es enseñada porque forma parte del currículo de todos, del currículo común.

Cuadro de los modelos de enseñanza de la religión escolar en Europa

Modelos escolares	Formas de integración de la ERE	Países	Legislación reguladora	Estatuto de las Iglesias
Laicidad escolar	Extracurricularidad simple	Francia	Leyes: - Exclusión de la enseñanza religiosa, 1881 y 1886 - Separación, 1905 - Constitución de 1958	Iglesias excluidas de la vida pública y separación total entre Estado e Iglesias
Cooperación escolar	Curricularidad subjetiva	Italia	- Concordato Mussolini, 1929 - Revisión del Concordato, Craxi, 1986	Iglesias reconocidas como factor público y/o concordatarias
Integración escolar	Curricularidad objetiva	Alemania	- Grundgesetz, Bonn, 1949	Iglesias establecidas e Iglesias nacionales

Fuentes diversas. Elaboración propia.

3. La cuestión de fondo: ¿por qué la religión en la escuela?

Antes de presentar nuestras propuestas creemos conveniente explicar las razones desde las que las hacemos. Aunque se haya hecho muchas veces, no deja de ser necesario que nosotros respondamos a la pregunta del porqué de la religión en la escuela.

3.1. La educación permite situarse ante la realidad total

La finalidad de la educación escolar, según el artículo 27.2 de la Constitución española, al igual que el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el pleno desarrollo de la personalidad. En este precepto los constituyentes se refirieron a la función que tiene que tener la actividad educativa que se desarrolla en los centros docentes. El pleno desarrollo de la personalidad constituye el objetivo último del sistema educativo. El importante acervo de conocimientos, las destrezas y habilidades y, por último, actitudes, como la autonomía del sujeto, el espíritu crítico, el sentido de la responsabilidad, etc., y los valores conforman el conjunto de los contenidos educativos que contribuyen a este desarrollo pleno de la personalidad de los alumnos.

El propio artículo 27.3 de la Constitución, al establecer que los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la

formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, da por supuesto que la educación no se puede circunscribir, exclusivamente, a un conjunto sistemático de conocimientos, sino que presupone también una formación religiosa y moral. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha definido la enseñanza como “la actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores”. Con otras palabras, la escuela debe ayudar a conocer y comprender el “mundo” y también, qué duda cabe, debe preparar para criticarlo, valorarlo y tomar decisiones en él y ante él. En la escuela deben estar presentes aquellos saberes que contribuyen decisivamente a cumplir con esta finalidad; por ello el sistema educativo no debe limitarse a formar personas pensando exclusivamente en su incorporación futura al mercado de trabajo o a la sociedad de consumo. Los objetivos educativos, vistos en perspectiva, son mucho más ambiciosos.

Para llegar a entender mínimamente la realidad en la que se inserta el hombre, es preciso que comprenda básicamente todas sus dimensiones. Entre ellas está el mundo de la naturaleza, del que se ocupan esencialmente las ciencias experimentales, y todo aquello que es pura creación del hombre: el mundo de la cultura, en el que nace y se desarrolla cada persona. El ser humano, y cada hombre en particular, no se puede entender si se prescinde de este universo cultural. Probablemente éste es que más moldea y cambia a cada hombre en particular, el que más le limita, pero también, paradójicamente, el que más le potencia (es lo que algunos sociólogos denominan la dualidad de las estructuras culturales): es el que más influye en el desarrollo biográfico de cada persona. Pues bien, no es aventurado afirmar que una cultura no se puede entender si se prescinde del hecho religioso, de su análisis, de su estudio y de su valoración. El hecho religioso y las diferentes religiones siguen siendo algo presente en la realidad del hombre y, probablemente, siempre le acompañarán. Muchos antropólogos y sociólogos consideran al hombre como un ser religioso, si bien no siempre individualmente hablando, sí desde el punto de vista cultural: y es que donde hay una cultura parece haber siempre una religión. Renunciar, pues, a la educación escolar del hecho religioso es prescindir de un dato de la realidad sin el que no podemos llegar a conocer el mundo. Renunciar a esa dimensión no sería simplemente dejar de estudiar y comprender una parte del mundo, sino que tendría un importantísimo alcance cualitativo: prescindir de uno de los elementos que más ayudan a comprender la singularidades y particularidades de cada cultura.

Por lo que se refiere a la cultura occidental, podríamos decir en términos metafóricos que ésta se ha configurado por Jerusalén, Atenas y Roma¹². Esto no debe sorprendernos. La cultura es una producción y creación humana; el hombre ha actuado siempre movido por saberes orientadores de la acción: la religión, la ética y la política, el derecho. Estos distintos saberes prácticos han marcado los qués, los paraqués y los porqués de las personas y, por ello, han determinado las culturas humanas. Junto a la cultura de la alianza (religión) están la cultura del contrato (derecho) y la cultura de la vida común (ética y política). De todos estos saberes sobre el espíritu, ha sido la religión la que más ha marcado el rumbo y la idiosincrasia de cada cultura.

Es más, parece bastante claro que son las tradiciones religiosas distintas las que más diferencias provocan entre las culturas. En muchas ocasiones, es el desconocimiento o ignorancia de esas tradiciones lo que provoca grandes desencuentros entre aquéllas. La historia nos muestra que esto ha sido así; probablemente lo será cada día más en nuestro mundo interdependiente. Por ello no parece aventurado afirmar que sólo podrá haber diálogo intercultural si existe diálogo interreligioso. Si no se puede comprender Occidente sin llegar a entender mínimamente el judeo-cristianismo, tampoco se puede llegar a percibir la cultura de la India, con su sociedad tan jerarquizada, si se prescinde de toda referencia al hinduismo, o la cultura árabe y del Magreb, si prescindimos absolutamente del islamismo.

Esta exigencia de saber, de vivir juntos, de conocer al otro, no sólo afecta a estadistas, políticos, diplomáticos, empresarios que exportan a esos países, etc., sino a todo ciudadano. Una ciudadanía activamente tolerante y respetuosa ante la inmigración no es viable, si se le priva de la posibilidad de llegar a entender lo culturalmente otro. El hecho religioso, en cuanto tal, debe ser estudiado para poder comprender la relevancia que el mismo ha tenido en la historia de la humanidad. De la misma forma, cada tradición religiosa debería ser mínimamente conocida para poder entender muchos de los fundamentos de cada cultura y de cada uno de los que forman parte de la misma.

Históricamente ha existido una relación circular entre filosofía, religión y derecho, y la misma ha conformado lo que hoy en día constituye la humanidad. Por todo ello, resulta imprescindible conocer el pensamiento filosófico y las

¹² Cfr. HABERMAS, J., (2001), *Israel o Atenas. Ensayos sobre religión, teología y racionalidad*, Madrid, Trotta, que ha vuelto a poner de manifiesto cómo la filosofía griega y la religión judeo-cristiana han conformado la cultura occidental.

tradiciones religiosas para conocer la cultura. También, indudablemente, es preciso conocer la historia de los hechos, y no sólo del pensamiento filosófico o político, para conocer el presente. Nuestra historia, la de cada sociedad, la de cada grupo humano y la de cada institución nos ayuda a entender lo que hoy somos. Prescindir de la historia, del pasado, es bloquear la comprensión del presente. En definitiva, el estudio del hecho religioso y de las diferentes tradiciones religiosas, de la filosofía y de la historia resulta imprescindible para conocer la cultura en general y cada cultura en particular. Prescindir de la educación escolar sobre el hecho religioso nos llevaría a considerar exclusivamente la racionalidad instrumental.

3.2. ¿Qué consecuencias tiene una educación sin referencias religiosas?

Esta reducción escolar conllevaría, en breve tiempo, una reducción antropológica y axiológica. Lo éticamente aceptable sería, simplemente, lo que en cada momento fuese científica y técnicamente posible, ya que no tendríamos a mano otras categorías para valorar las acciones a emprender. La experimentación y la experiencia sensible serían las que determinan la eticidad de las conductas: para ser bastaría experimentar y sentir. Lo bueno sería lo que provocase situaciones placenteras o supusiese avances sociales próximos, en términos medibles, en la productividad, en el cálculo de vida cuantitativa, etc.

Ésta es la sociedad que pretenden el nihilismo y el emotivismo fragmentario postmoderno. La mayor enfermedad de nuestros días es la falta de pasión por la verdad. Este clima difuso induce a muchos a rehuir la fatiga de hacerse cargo de la realidad y del entusiasmo que exige lo verdadero, abandonándose al disfrute de lo inmediato, en el tiempo, en el espacio, en el yo. Nuestro actual clima cultural nos aleja de la búsqueda de nuestra razón de ser (cómo hemos construido lo que somos), de nuestra razón de esperar (qué ha de venir) y de nuestra razón de amar (qué debemos hacer por nosotros, por los otros cercanos, pero también por todos los que constituimos una humanidad solidariamente unida en un mismo destino). Los valores podrán incluso ser proclamados retóricamente y respetados desde una tolerancia pasiva e irresponsable carente de nervio, pueden llegar a ser simples disfraces para ocultar una inquietante ausencia de significados. En esta noche del mundo no quisiéramos que triunfasen la indiferencia, el olvido y la pérdida de pasión por el ser humano. Por ello seguimos apostando por una educación escolar en la que tengan cabida las preguntas por el sentido de la vida, los saberes sobre el alma, la cultura de la memoria, la solidaridad que brota del amor: lo que nos ha hecho y nos sigue

haciendo humanos. La religión, el hecho religioso, forman parte de esa cultura. Si privásemos a la mirada sobre lo real de lo religioso, en nuestra visión ya no se reconocería el rostro humano, quizá tan sólo su máscara¹³.

En relación intrínseca con los saberes filosóficos sobre el comportamiento humano y sobre la vida común, sobre el acontecer histórico y su memoria, cada tradición religiosa, aporta respuestas, no exclusivamente racionales, pero tampoco exentas de racionalidad, ante las grandes preguntas de la humanidad; y nos ofrece, además, un cuerpo de valores, asumidos por convicción, que se convierten en categorías necesarias para situarse en el mundo.

3.3. La función de la enseñanza de la religión en la educación

Si se quiere hacer realidad todo esto, el estudio del hecho religioso debe estar presente en el itinerario escolar junto a otras disciplinas, al mismo nivel que éstas, aunque con sus propios objetivos. No basta, sin embargo, con el conocimiento general sobre el hecho religioso. Es conveniente además una formación más específica en la tradición de una confesión religiosa concreta. Claro que este último itinerario educativo no puede ser único en una sociedad religiosamente plural: por eso hay que ofrecer un abanico de posibilidades para que el alumno opte. Pero, ¿qué es lo que aporta al proceso educativo la formación en las enseñanzas de una confesión religiosa concreta?

Además, cada tradición religiosa ofrece, en primer lugar, una respuesta a las grandes preguntas de cada hombre: el sentido de la vida y de la muerte, del sufrimiento y del dolor, de lo que se puede esperar, del origen del universo, etc. No se trata de una respuesta científica, sino más bien experiencial y, en algún modo, también racional. Pero es una racionalidad distinta de la racionalidad positivista y empirista, aunque no menos válida, ya que el hombre necesita respuestas, sobre el origen último de todo y el para qué final de todo, que no siempre la ciencia empírica puede ofrecer. Si la ciencia empírica no da respuestas a estas preguntas, otros saberes humanos sí las ofrecen, al menos en parte, y estos saberes deben ser conocidos. Cada tradición religiosa ha ofrecido normas de conducta, individuales y sociales. Detrás de cada religión concreta existe una moral, qué marca pautas sobre lo que está bien o está mal, lo que debe o no debe hacerse. Esta moral dimana de la experiencia religiosa de algunas personas, lo que conocemos como revelación.

¹³ Nos hemos inspirado, incluso transcribiendo literalmente algún párrafo, en la introducción de Bruno FORTE, (2002), de *La esencia del cristianismo*, Salamanca, Sígueme.

Es justo reconocer que hay quienes con honestidad y conciencia crítica se oponen a las religiones, en sus manifestaciones y en sus exigencias, por todo lo que han tenido de deshumanizadoras. No se puede negar que bajo el nombre de lo religioso se han agazapado muchos intentos de destrucción o de represión de lo humano y parece justo que haya quienes tengan una seria y fundada prevención ante cualquier enseñanza sobre la religión. Ante tal carga negativa, antigua y reciente, ¿no sería mejor excluir cualquier contacto escolar con algo que no siempre ha contribuido al desarrollo de la persona? Es evidente que ése no es nuestro punto de vista, pero hemos de reconocer que quienes defienden esa posición no siempre lo hacen desde la manipulación de los datos o la visceralidad emotiva, sino desde una profunda honestidad. Quede claro nuestro respeto absoluto a todas las personas, y nuestra consideración amigable ante quienes, desde el agnosticismo, la increencia, o incluso la indiferencia, no comparten nuestros planteamientos. Precisamente porque creemos en ellos y en la posibilidad de un diálogo compartido brindamos nuestras razones, pero también porque un diálogo no sería posible si no creyésemos de entrada que su postura es muchas veces honesta y queremos descubrir su parte de verdad.

Para nosotros, también con sus sombras que conocemos y reconocemos, la religión es un hecho humano positivo que no puede ser ignorado ni menospreciado. Al contrario, creemos que una buena educación sobre lo religioso puede ayudar a que aparezcan y se desarrollen las mejores calidades de la religión como factor decisivo para la emancipación y la humanización de la sociedad. Nos parece muy acertada aquella expresión de Kant de que no hay nada más peligroso para el hombre que dejar la religión en minoría de edad¹⁴. Por el contrario, si apostamos por una ilustración y humanización de la religión, caminamos hacia un reconocimiento de posibilidades escondidas de humanidad y hacia una ilustración de la cultura. Ésa es nuestra apuesta: ilustrar la religión escolarizando la enseñanza de la religión, e ilustrar la escuela abriéndola a una consideración integral de la naturaleza humana.

Hoy en día nos encontramos también con la posibilidad de la ética cívica, aunque ésta requiere de importantes consensos a los que se llega muy lentamente. La ética cívica, que podemos identificar con la denominada ética de mínimos, se ha desarrollado principalmente en nuestro ámbito occidental, aten-

diendo sobre todo a las bases de la convivencia social. En este sentido, ayuda a plantear un horizonte debajo del cual no podemos hablar de humanidad: el horizonte de los derechos humanos, de la dignidad de la persona.

La ética de cada persona parece confiarse más bien al ámbito de la exclusiva privacidad. Pero el hombre necesita también modelos y valores para la realización personal, necesita, en última instancia, unos valores y principios que le orienten en su vida como persona, y no sólo en su quehacer como ciudadano. Cada una de las diferentes confesiones religiosas ofrece una concepción antropológica concreta que cristaliza en una serie de valores, principios y normas que orientan la acción. Son las que, desde una perspectiva filosófica racional, han venido a denominarse éticas de máximos. Pero éstas nunca son generalizables, en tanto que sus presupuestos antropológicos y sus normas de conducta sólo son compartidos por grupos limitados; tampoco han sido suficientemente consensuadas, ya que se asumen por convicción. Estas éticas de máximos son muy importantes, y no sólo para dar sentido a la vida de cada uno, sino también para contribuir al avance y desarrollo de la ética de mínimos vigente en la sociedad, que es fruto del consenso de todas ellas a través del diálogo y la confrontación. Entendemos, no obstante, que los ritmos de las distintas éticas de máximos y de la ética de mínimos sean distintos: las primeras se apoyan en la convicción, mientras que ésta última lo hace en el consenso.

Educar en este doble nivel ético, sabiendo distinguir lo que son las convicciones profundas que orientan la vida personal y lo que son principios éticos para una convivencia estable y pacífica, no es tarea fácil, pero es de gran trascendencia para el equilibrio personal y social de nuestro mundo: en el fondo se trata de buscar una postura que esté igualmente distante del fundamentalismo (frecuentemente religioso) y del relativismo ético.

Las modalidades académicas (áreas, asignaturas, disciplinas, ...) confesionales sobre el hecho religioso deben ofrecer en la escuela sus explicaciones fundamentadas sobre el mundo y el hombre, y mostrar sus normas de conducta. No deben en cambio entrar en planteamientos catequéticos. Es decir, deben dejarse de lado las experiencias personales y grupales de la fe. El contenido experiencial de la fe se desarrolla fundamentalmente a través del compromiso comunitario, de la oración y de la liturgia. En la educación escolar sólo debe desarrollarse lo que se puede evaluar desde criterios escolares: el grado de conocimiento de las verdades confesionales, la capacidad de asimilación intelectual de sus contenidos y las habilidades necesarias para la misma, la comprensión de los valores y actitudes que van unidas a esas verdades.

¹⁴ "He tratado del punto principal de la Ilustración, a saber, la emancipación de los hombres de su merecida tutela, en especial por lo que se refiere a cuestiones de religión...; esa tutela religiosa es, entre todas, la más funesta y deshonrosa", en KANT, I., (1941), *Contestación a la pregunta ¿qué es la ilustración?*, 1784, según la traducción de Eugenio IMAZ, México.

Este conocimiento del hecho religioso en general y de cada tradición religiosa particular contribuirá a impedir el auge de los dogmatismos y de los integrismos. Si el ser humano necesita asumir por convicción determinados valores y verdades, al mismo tiempo debe tener la suficiente perspectiva y apertura de miras, para poder dialogar críticamente con los mismos. Sólo así no se desemboca en indeseables fundamentalismos.

4. Los principios constitucionales de la educación escolar

En las líneas anteriores hemos concluido que una enseñanza cultural de la religión es deseable para la religión y para la escuela, para una religión que sea ilustrada, civilizada, que no tenga el riesgo de vivir «asilvestrada», y para una escuela que no sea unilateral, reductora, opaca a la realidad, manipuladora del sentido de lo humano, por ignorancia o malevolencia. A continuación trataremos de desentrañar qué dice nuestra Constitución a este propósito, y en qué medida la enseñanza de la religión debe ser escolar porque es esencial para una asimilación crítica de la cultura.

Nuestra Constitución de 1978 afrontó abiertamente esta problemática y dio una respuesta que, en lo esencial, sigue siendo válida. Esta solución lo ha sido durante 25 años precisamente por su amplitud, pero ésa puede ser también una fuente de debilidad. Porque la Constitución permite diferentes lecturas. De hecho –y hemos intentado mostrarlo– en 25 años y con tres mayorías parlamentarias ha dado lugar a tres formas de interpretarla. La UCD optó por un equilibrio respetuoso de la pluralidad recientemente reconocida (carácter académico, opcionalidad entre Religión y Ética); el PSOE subrayó, la particularidad de la ERE como derecho de la persona, recortando su carácter académico y colocándola en una posición de debilidad y de pura opcionalidad; el PP ha intentado subrayar el carácter escolar de la ERE integrándola en el currículo básico de los alumnos y haciéndola común a todos, desde la pluralidad de accesos: aconfesional para unos, confesional y plural para otros.

Ante estas diferentes lecturas –cada una de las cuales ha privilegiado un polo y ha ocultado una problemática–, vamos a exponer los que creemos son principios básicos de nuestra Constitución, antes de hacer algunas propuestas abiertas al diálogo en el seno de la comunidad educativa y en el debate público que la sociedad española debe realizar sobre este tema¹⁵.

¹⁵ Sobre algunos de los aspectos que siguen, en nuestra revista hemos publicado dos artículos, a los que nos remitimos: J. M. MARGENAT (1996) “La enseñanza de la religión: un debate euro-

4.1. Principios de integralidad y de pluralidad

Dos principios educativos constitucionales, complementarios y no opuestos entre sí, concurren a formar la cultura constitucional sobre la enseñanza escolar de la religión y deben conformar la voluntad del legislador. Los llamaremos, de forma breve, principio de integralidad y principio de pluralidad. Una asignatura Sociedad Cultura y Religión, obligatoria, como establece la LOCE, parecía coherente con el a. 27.2 de la Constitución (educación integral, a. 2.2.a, de LOCE) y con el a. 27.3 de la Constitución (educación plural, a. 2.2.b, de LOCE), en cuanto posibilita la integralidad y la pluralidad, a las que deben contribuir las enseñanzas obligatorias y comunes.

La cuestión central discutida es si la obligatoriedad de Sociedad Cultura y Religión forma parte de la regulación necesaria para la integralidad y para la pluralidad y por qué¹⁶. Parece indiscutible que los centros de titularidad pública están obligados a ofrecer las enseñanzas confesionales de la Religión, como ya reconocía la LOGSE (1990) en su disposición adicional segunda. Tampoco la actual ministra de Educación lo ha negado en ningún momento. Es discutible, sin embargo, si todos los alumnos están obligados a elegir alguna modalidad de la misma (confesional o no confesional). El obligar a elegir entre una y otra opción de desarrollo curricular puede derivar de dos supuestos: para contribuir a la formación integral del alumno dentro de las finalidades educativas de la escuela, o para apoyar positivamente al ejercicio efectivo del derecho a la educación religiosa (consiguiendo un cierto equilibrio organizativo pedagógico entre todos los alumnos). Dicho de otra manera: podemos llegar al principio de pluralidad desde el principio de integralidad o desde la cooperación positiva.

La integralidad de la educación de unos alumnos ¿puede implicar la obligatoriedad de una enseñanza para los otros alumnos? Si para la educación integral de unos alumnos es muy importante la enseñanza escolar de la religión, ¿puede obligarse a ella a todos? (lo que un exministro socialista formuló provocativamente: “¿puede alguien obligarme a mí a jugar al fútbol porque

peo”: *Revista Fomento Social* 51, 55–82 y J. M. MARGENAT (2003) “La enseñanza de la religión en la nueva legislación”: *Revista Fomento Social* 58, 365–376.

¹⁶ La LOCE, en la disposición adicional 2ª, párrafo 1, parece afirmarlo taxativamente: “El área o asignatura de *Sociedad, Cultura y Religión* comprenderá dos opciones de desarrollo: una de carácter confesional, acorde con las confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, (...); otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los Centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas”; la LOGSE, en 1990, decía: «oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos».

otros quieran ir a misa?”). Sólo si se logra mostrar educativamente que para todos es importante, y aún necesaria, una enseñanza escolar de la religión, podríamos hablar de una integralidad que exige la obligatoriedad. Urge que el Parlamento realice este debate y defina esta cuestión: la asignatura o área de Sociedad, Cultura y Religión, ¿es necesaria para conseguir los objetivos educativos de la LODE y de la LOGSE que desarrollan el mandato constitucional (a. 27.2, integralidad), o es sólo necesaria para que algunos alumnos consigan desarrollar el mandato constitucional de una educación conforme a los propios valores y creencias (a. 27.3, pluralidad desde la cooperación positiva del Estado con las confesiones)? El debate habrá de mantenerse en el terreno constitucional y estrictamente educativo y evitar los argumentos confesionales o ideológico-partidistas.

La ERE contribuye, dentro del área o asignatura de Sociedad Cultura y Religión y en el cuadro de las finalidades de la escuela¹⁷, a la formación integral de los alumnos desde el patrimonio cultural y desde la ciudadanía. Sólo de esa premisa se deriva la obligatoriedad de la elección entre esa área o asignatura confesional u otra opción de desarrollo¹⁸ aconfesional, aunque con los mismos objetivos en ambas alternativas. En ese caso la ERE deberá demostrar dos cosas: que por medio suyo se alcanzan los objetivos comunes y que sólo gracias a Sociedad Cultura y Religión, en cualquiera de sus opciones, pueden cumplirse todos los objetivos necesarios para una educación integral. Desde esta concepción deriva un tipo de ERE claramente curricular, estructurada y formulada según los principios y las opciones del diseño curricular común de los alumnos y según sus opciones de fondo y de método (cf. LOGSE art. 4.1)¹⁹. Esta orientación tiene una importancia muy grande, pues

¹⁷ Las finalidades educativas vienen definidas en los arts. 2.a, 2.b, 2.f. y, por extensión, a los otros fines: 2.c., 2.d, 2.e y 2.g; 4.a, 4.b; 6.a, 6.c de la LODE (1985) y arts. 1.1 y 2.3.a de la LOGSE (1990).

¹⁸ Según el término empleado por la LOCE, que nos parece acertado.

¹⁹ La formulación utilizada en la LOCE supuso un gran avance, como nunca hasta ahora se había expresado un documento oficial estatal, al decir que “las enseñanzas comunes ... han de proponer ... una educación que contribuya al desarrollo integral de todas las capacidades, ... así como los valores que deberán servir de referencia para la formación integral de los alumnos” y que, dentro de ellas, “las enseñanzas de Sociedad, Cultura y Religión, correspondientes a las opciones confesional y no confesional, se desarrollarán con estricto respeto a la Constitución española. Los objetivos y contenidos generales se establecen en este real decreto, sin perjuicio de la competencia correspondiente para la determinación del currículo de la opción confesional”. Conviene destacar las tres afirmaciones más explícitas e interesantes: (1) las enseñanzas del área o asignatura SCR surgen dentro de las competencias

no cabrá cualquier ERE, sino sólo aquella –como la ya prevista en el citado documento Orientaciones del episcopado español de junio de 1979– que se desarrolle de acuerdo con un claro carácter escolar. Habrá, pues, que excluir toda forma de catequesis, formación doctrinal o meramente moral y lo que generalmente se denomina acción evangelizadora o pastoral. Es cierto que eso no impide considerar a la ERE, como a la educación en general, en un proyecto de pastoral o acción evangelizadora de conjunto, pero es claro que ésa es otra cuestión.

La ERE, integrada en el currículo básico, tiene que tener un carácter plenamente escolar, formativo, cultural y crítico, y desarrollarse dentro de las finalidades de la escuela. Esa ERE, “acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso los alumnos” (LOCE, disp. adic. 2ª, 1, y Constitución a. 27.3), en el caso de la ERE católica, responderá de su carácter confesional por la razón de la elección de los padres (o, en su caso, alumnos), por la garantía del profesorado encargado (tema muy complejo, y no menos importante, al que habría que dedicar otro comentario complementario) y por la confesionalidad de la orientación educativa, pero no dejará de ser escolar y plenamente curricular, dentro de su carácter opcional. De esta claridad conceptual derivan consecuencias inequívocas para la adecuada comprensión de la misión del profesorado, incluido su sistema de selección, nombramiento y eventual cese.

constitucionales de la autoridad estatal para definir el currículo básico, y no de un principio particular, se incluyen en el currículo por iniciativa del legislador y no para satisfacer un derecho particular de unos ciudadanos; (2) los objetivos y contenidos de SCR son comunes para todos y en un primer nivel de concreción curricular los fija la autoridad educativa competente, esto es, la del Estado, dejando para un segundo o posteriores niveles, que sea la propia modulación de una u otra opción de desarrollo la que exija que intervengan unas u otras instancias, por ejemplo las distintas confesiones religiosas establecidas con acuerdo para las enseñanzas confesionales; (3) la enseñanza de SCR se realizará dentro del estricto respeto a la Constitución; esta afirmación tiene un alcance sin precedentes, que nunca se había hecho, con un valor insospechado tanto para la ERE confesional católica, con más años de práctica de convivencia constitucional, como para la ERE de otras confesiones, cristianas y otras, con mucho menos tiempo de implantación escolar en el sistema educativo democrático. Conviene asimismo indicar un problema que se ha abierto con esta perspectiva: ¿será siempre SCR crítica ante el hecho religioso?, o ¿pueden aparecer dos desplazamientos en ese inicial planteamiento crítico?: una tergiversación o prejuicio claramente antirreligioso, o una justificación criptoconfesional.

4.2. El principio de colaboración positiva

Pero, ciertamente, cabría otra forma de argumentar. Para el ejercicio positivo del derecho a practicar la propia religión y ser formado en ella²⁰, los poderes públicos han de colaborar positivamente con las confesiones que materializan este derecho y han de apoyar el ejercicio del mismo. El Estado español no es un Estado constitucionalmente laico (ni menos un Estado militantemente laicista), sino un Estado aconfesional. El Estado aconfesional no es neutral en relación con el hecho religioso, sino que su actuación está necesariamente informada por el principio de cooperación positiva con aquel hecho religioso, como sostienen tanto la Constitución como la Ley de libertad religiosa: “Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación...” (Constitución, a. 16.3)²¹. Esta forma de argumentar no parte tanto de las finalidades de la escuela (lo que hemos denominado “curricularidad objetiva”), cuanto de la formación de los alumnos desde su propia creencia (“curricularidad subjetiva”).

Consecuentemente con esta norma constitucional, el Estado debe promover y proteger el derecho de los ciudadanos particulares a la educación religiosa que ellos demanden y ejercer cierta discriminación positiva en su favor. El problema es que no está claro el límite de dicha discriminación positiva, pues junto a éstos tiene a otros ciudadanos a quienes ha de proteger y a quienes no puede someter a una situación de obligación para garantizar el derecho de los primeros. El efectivo desarrollo del principio de integralidad (Constitución, a. 27.2) y de respeto a la educación según las convicciones de las familias (Constitución, a. 27.3) no puede quedarse en un principio teórico, sólo enunciado, sino que debe realizarse en la práctica con la colaboración positiva de las confesiones (Constitución, a. 16.3). Algún grado de apoyo mayor cabe para los que ejercen el derecho a elegir la formación religiosa conforme a sus creencias, pero no cualquier forma de apoyo. La exigencia de una obligatoriedad para todos sólo es aceptable en la lógica de la curricularidad objetiva (de acuerdo con las finalidades de la escuela), mientras que en la lógica de la curricularidad subjetiva sólo caben medidas de apoyo efectivo pero sin llegar a una obligatoriedad impuesta a todos. Si dicha obligatoriedad se argumentase

²⁰ Cfr. Constitución, a. 16.1; Ley Orgánica de Libertad Religiosa, 7/80, de 5-7-1980, aa. 1.1, 2.1.a, 2.1.c, 2.2 y 2.3, y disposiciones antes citadas de la LODE y de la LOGSE.

²¹ En la Ley de Libertad religiosa se dice: “Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar (...) la formación religiosa en centros docentes públicos” (Ley 7/80 de Libertad religiosa, a. 2.3).

(o se percibiese) como condición para que una parte de los alumnos tenga enseñanza religiosa a costa de imponérsela a los que no la quieren ni la piden, suscitaría un gran rechazo.

5. Nuestras propuestas para el diálogo sobre la ERE

Creemos que es posible y deseable conseguir una solución duradera, consensuada y socialmente sostenible. Esta solución debe ser pactada políticamente y, a ser posible, formalizada en una norma legal estable, al abrigo de cambios gubernativos. La perspectiva en que nos situamos, pasa, por tanto, por la renuncia a posiciones confrontadas en exceso, por no decir extremas, y por la exclusión de planteamientos estrictamente partidistas, por legítimos que pudieran ser, o consideraciones sólo confesionales. Partimos de la base de que todos pueden ganar mucho si todos aceptan perder algo. Así saldrá ganando la sociedad española en su conjunto.

En concreto, en la Iglesia católica deberían flexibilizarse ciertas posturas que cabría calificar de maximalistas. La solución que se adopte debe ser plenamente escolar y compatible con el Estado constitucional no confesional. Las soluciones basadas, exclusivamente, en el Derecho concordatario tienen un difícil futuro. Porque un tema como éste debe fundamentarse en los derechos de las personas, no en la negociación de las instituciones. La Iglesia tiene unas competencias reales en la materia, pero su ejercicio ha de ser acorde con la naturaleza y autonomía de la escuela y con el carácter no confesional del Estado. Los objetivos fijados en los Acuerdos de 1979 eran fácilmente aceptados entonces, pero ahora distan mucho de lo que la sociedad española percibe como necesario para el bien común. La revisión de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español deberían incluirse en esta agenda política, para buscar una regulación jurídica adecuada a las nuevas realidades sociales y culturales del comienzo de este siglo. Y esta revisión obligaría a otros planteamientos pastorales complementarios por parte de la Iglesia para responder mejor a su misión en este nuevo contexto social, pero esa es una cuestión en la no podemos entrar aquí.

Los partidos, a su vez, tanto los de izquierda como los de derecha, deben renunciar a aprovecharse del rédito electoral que tiene defender posiciones utilitarias. Por eso proponemos firmemente, desde el principio, que se concluya en un pacto escolar sobre la ERE. Los sectores ideológicos de la izquierda o afines deben también renunciar a un dogmatismo excluyente en su concep-

ción de la escuela. A nadie podemos exigir que deje de defender sus legítimas posiciones, pero creemos que unos y otros deben renunciar a las posiciones irreconciliables que han acabado haciendo de ésta una de las pocas cuestiones que, tristemente, todos enarbolan como seña de identidad y que sólo sirve para la confrontación.

Por último, partimos de la necesidad, que amplios sectores sociales y profesionales perciben, de que exista continuidad en la política educativa en este punto, por conflictivo que sea. Creemos que deberíamos intentarlo por la misma razón que los ciudadanos valoran que exista desde 1993 continuidad y estabilidad en la política económica. Nuestra sociedad tiene derecho, por razones tan profundas y exigentes como las económicas, a que las opciones de fondo en educación estén, en líneas tan fundamentales como ésta, libres de los indeseados efectos de los sucesivos y previsibles vaivenes de la política. Ahora queremos presentar el resultado de las reflexiones que preceden, ya largas, en forma de afirmaciones o propuestas que sirvan para el diálogo intelectual y para el debate público.

5.1. Razones y formas de la presencia escolar de la ERE

1. La ERE está y debe seguir estando presente en la escuela por razones culturales, con una legitimidad escolar propia, y no por razones confesionales. La ERE debe integrarse en el cuadro de las finalidades educativas de la escuela, como una materia ordinaria más, sin más excepciones que las que sean imprescindibles para las opciones de desarrollo confesional por ese mismo carácter.

2. Nos inclinamos por esta solución porque es la que da una respuesta mejor a los desafíos sociales, porque es la que articula mejor los tres principios que hemos citado (integralidad, pluralidad, cooperación) y porque ofrece la mejor integración en el horizonte europeo, desde la historia propia española. Junto a la educación cultural de las diferentes confesiones con acuerdos con el Estado (confesional y específica para los creyentes o para quienes la soliciten), habrá una educación cultural de la religión no exclusivamente confesional, con itinerarios específicos para la educación cultural confesional de las diferentes religiones.

3. Esta solución se inserta en el modelo cultural predominante en España (cooperación escolar entre el Estado y la Iglesia; en nuestro contexto actual debe hablarse de todas las confesiones religiosas reconocidas), aunque asuma

algunos elementos del modelo de plena integración.

4. Esta solución, nueva en la historia educativa de España, debe permitir una profunda elaboración de la educación cívica común, de la ética de mínimos, de aquel patrimonio cultural que es común para todos los ciudadanos (cultura religiosa) y de la educación constitucional. Estos contenidos educativos deben tener su propia autonomía, sin que queden subrogadas todas estas dimensiones en las diferentes opciones de desarrollo curricular de la ERE.

5.2. Soluciones insuficientes

5. Descartamos asimismo otras tres posibilidades, que tienen apoyos y que pueden justificarse razonablemente, pero que, a nuestro juicio, resuelven peor la demanda social, la demanda de la escuela, y la adecuación a nuestra propia tradición histórico-educativa y jurídico-política.

a) En primer lugar rechazamos la posibilidad de que la ERE se convierta es una educación eclesial en la escuela pública no confesional, marcadamente confesional y catequética. No creemos que esa solución, que defienden teóricamente, pero sobre todo en la práctica, algunas instancias eclesiales, sea el mejor modelo ya que dejaría de ser escolar.

b) Asimismo, rechazamos la alternativa de una educación laicista, totalmente excluyente del hecho religioso de la escuela, por las razones antedichas. Rechazamos, pues, la evolución de la actual regulación (1990, 1994, 1995) en el sentido de una marginación escolar de la ERE y de su configuración extremadamente confesional.

c) Por último rechazamos que la ERE quede reducida a una educación intercultural e interreligiosa (no confesional) del hecho religioso, sin necesidad de itinerarios específicos confesionales para cada una de las religiones. Rechazamos, por tanto, una ERE sólo cultural.

6. Ninguna de estas tres propuestas es, a priori, compatible con nuestro actual ordenamiento jurídico; por otra parte, han de ser excluidas por la naturaleza misma de la escuela y del Estado.

5.3. Papel del Estado

7. El Estado puede asumir plenamente, aunque no en exclusiva, todo lo relativo a la ERE, tanto en la modalidad no confesional o estudio del hecho

religioso, como en las modalidades confesionales de las distintas tradiciones religiosas. El Estado puede y debe reservarse el derecho de no aceptar determinados contenidos que puedan atentar contra la dignidad de la persona en los términos que la legislación estatal expresa positivamente para tutela de los derechos fundamentales, así como limitar el ejercicio de aquellas actividades educativas que pudiesen ser contrarias a una educación escolar inspirada en los valores constitucionales y en los principios de la ética cívica.

8. El Estado precisa de la colaboración de las confesiones para las asignaturas²² de contenido confesional. En esta materia el Estado no goza de competencia jurídica ni técnica para determinar qué contenidos son los propios de estas disciplinas. No parece apropiado que, desde la institucionalidad administrativa del Estado pueda determinarse qué “verdades” y normas morales de cada confesión deben ser explicadas en el aula. Son las propias confesiones las que deben determinar cuáles son sus verdades fundamentales y las normas morales que prescriben, dándoles a cada una de ellas la significación que estimen convenientes, dentro del respeto a la Constitución y al carácter propio de la ERE.

9. El Estado cooperará ofreciendo espacios en la escuela pública para impartir estas disciplinas de contenido confesional y financiará la nómina de los profesores, al igual que ocurre con los de cualquier otra disciplina académica. Las confesiones, por otro lado, deben aceptar la adscripción y distribución que de estos profesores se realice en las escuelas públicas, con idénticos criterios y procedimientos a los del resto del claustro.

5.4. Papel de las confesiones religiosas

10. Las confesiones sí tienen en cambio algo que decir respecto a las personas que resultan apropiadas para desarrollar estas funciones docentes, pero sin que esto se convierta, en cada caso, en una valoración particular y parcial de la autoridad eclesiástica competente por razón del territorio. De ser así, cabría llegar a situaciones que, al menos, pueden ser difícilmente comprensibles para la ciudadanía en general. El profesorado de religión requiere, al igual que cualquier otro profesor, una estabilidad jurídica y unos procedimientos objetivos para su selección, su valoración y su eventual remoción.

²² Para mayor agilidad usamos indistintamente las expresiones área, asignatura, materias o disciplina, aunque técnicamente no sean sinónimos; por otra parte, también haremos equivalente modalidad y opción de desarrollo curricular.

11. Los docentes de ERE han de estar integrados de forma coherente con el resto del claustro. De esta forma, no se producirían estridencias ni situaciones poco comprensibles en las estructuras organizativas de la escuela pública. Sería conveniente que los profesores se integrasen en la estructura de cuerpos de funcionarios del Estado, tras contar con el beneplácito de las correspondientes confesiones.

12. Sólo por motivos bien fundados, valorados en comisiones mixtas, de ámbito autonómico o nacional, por autoridades religiosas y funcionarios de las consejerías de educación, se podría apartar a los profesores de sus tareas. Es posible, con determinadas condiciones, un estatuto de funcionariado para el profesorado de religión, para lo que, en nuestro contexto europeo, contamos con las soluciones adoptadas en países como Alemania y, más recientemente, Italia.

13. Desde estos planteamientos se integrarían las asignaturas de contenido confesional en los esquemas propios de la escuela. Las disciplinas tendrían unos contenidos objetivos, por lo que podrían ser plenamente evaluables.

5.5. Aspectos jurídicos de la propuesta

14. Entendemos que estas soluciones responden plenamente a nuestros principales marcos de referencia.

- a) Por una parte, desde una perspectiva más genérica, a las exigencias que derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. (...) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (a. 26.2). Estas exigencias se han integrado en nuestro ordenamiento constitucional (Constitución española, a. 27.2 y 27.3).
- b) Por otra parte, y desde una perspectiva más específica, entendemos que no habría excesivas dificultades para incardinarlas en el espíritu de los Acuerdos entre el Estado español y la Iglesia católica, en particular en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979 y, llegado su día, a la revisión de los mismos.

5.6. Necesidad de consenso social

15. Esta definición del principio que fundamenta la ERE en el sistema educativo reclama un consenso social básico y un acuerdo parlamentario fundamental. Sin la deliberación de la sociedad civil y el acuerdo entre derecha e izquierda la bandera retórica de la ERE seguirá izada. Sin deliberación y consenso democráticos no es posible resolver este problema. El Gobierno anterior propuso una buena solución, pero ésta sólo será realmente estable cuando sea una solución aceptable para la inmensa mayoría parlamentaria, al menos para las dos grandes fuerzas del arco parlamentario. El Gobierno actual y el partido que lo sostiene deben abrir un debate de interpretación constitucional sobre el futuro de esta Ley. A esto se ha comprometido la ministra San Segundo. En el curso 2004–2005 se realizará el debate social y el año siguiente se tramitará la Ley que podría entrar en funcionamiento en el curso 2006–2007.

16. La izquierda debería reconocer que éste es un buen camino de solución y contribuir al desarrollo y a la interpretación constitucional de la LOCE y de los decretos que la desarrollan. Pasado el intenso período electoral entre la primavera de 2003 y junio de 2004, hemos llegado a un tiempo más propicio para la regulación de la ERE de acuerdo con el espíritu y con la letra de la Constitución. A esto parece apuntar el camino iniciado por la ministra de Educación y a esto quiere contribuir este editorial.

5.7. Procesos inmediatos

17. Nuestra propuesta prevé que en la escuela pública española, en las etapas entre los 3 y los 18 años (prácticamente generalizadas, aunque aún no todas obligatorias), se desarrolle una educación cultural de la religión no exclusivamente confesional, con itinerarios específicos para la educación cultural confesional de las diferentes religiones. La clave sería la complementariedad de los dos principios concurrentes (integralidad y pluralidad) junto con el de colaboración con las realidades significativas religiosas (=las iglesias) para la aplicación de estos principios.

18. La LOCE y los RR. DD. de 27–6–2003 que desarrollan las enseñanzas comunes, actualmente en suspensión, dieron un giro a la regulación de la ERE en continuidad con la propuesta del último Gobierno socialista de Felipe González. Proponemos con carácter experimental lo siguiente:

- a) Que a partir del curso 2005–2006 se aplique la LOCE con el desarrollo previsto en los Decretos citados de Suárez Pertierra, al menos para los cursos 3º y 4º de ESO, y 1º de bachillerato (14–17 años).
- b) Que en el curso 2008–2009 se haga una evaluación de la aplicación de la LOCE en ese tramo: si ésta resultase positiva podría generalizarse a toda la ESO y al Bachillerato, es decir al tramo de 12–18 años.

19. Los planteamientos que contiene la LOCE podrían contribuir a resolver el problema, si se consiguiese un consenso duradero entre los dos principales partidos y entre las fuerzas sociales y culturales que se sitúan en sus áreas. Este consenso debería resolverse en tres momentos: debate público, pacto cívico y pacto político parlamentario a través de una Ley de la enseñanza de las religiones, que no esté sometida a la variación de partidos gobernantes, previsible en todo sistema parlamentario. La ERE de los españoles debería quedar regulada preferencial y definitivamente por lo que se afirma en nuestra Constitución y en el bloque de la constitucionalidad, en los Pactos internacionales y, sobre todo, en el propio desarrollo legislativo español que se ha propuesto.

20. Ese sería el momento, el curso 2008–2009, de revisar el Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza. La nueva formulación del mismo debería ser muy básica, basarse en el principio de colaboración y establecer cauces orgánicos para ésta en los asuntos educativos y culturales, además de regular algunas situaciones que puedan estar pendientes inter potestates.

Conclusión

Quedan muchas cuestiones pendientes. La decisión sobre en qué momento del proceso educativo del alumno deben impartirse estas disciplinas, la duración de las mismas, etc. Se trata de un debate pedagógico, que requiere también atención y dedicación. No obstante, no entraremos en el mismo. La formación de los profesores funcionarios en su capacidad docente para impartir enseñanza no confesional (hecho religioso) y confesional (católica, etc.) de la religión y la ordenación definitiva del contrato laboral de los profesores de ERE confesional con el Estado, asumiendo éste las responsabilidades únicas en cuanto a su contratación y despido, con todas las obligaciones subsiguientes, son otro conjunto de cuestiones a tratar más detenidamente. También se encuentra en ese caso el papel que las iglesias o confesiones tendrían en la selección y el derecho a conceder el nihil obstat a quienes hubiesen de desempeñar la enseñanza de la religión de una confesión determinada.

Sería sumamente pretencioso querer en este editorial dar respuesta a todos los problemas que se plantean en un tema tan complejo como éste. Nuestro objetivo último era mucho más modesto: tan sólo pretendíamos afirmar la necesidad de una solución fundamentada, consensuada y cooperativa. Desde esta perspectiva hemos pretendido participar en ese debate, exponiendo nuestros fundamentos y convicciones y proponiendo algunas soluciones concretas. Se trata, tan sólo, de actuar en coherencia con lo que creemos tener derecho a demandar: que los poderes públicos, las autoridades religiosas de todas las confesiones y la sociedad en general hagan unas propuestas fundamentadas y abiertas al debate, y, por ello, a posibles soluciones consensuadas. Nosotros hemos querido aportar, para ello, nuestro punto de vista.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 277-301

Asia en el mundo del siglo XXI

————— João GUIMARÃES¹ —————

*(PALABRAS CLAVE: FUTURO DE ASIA, MILAGRO ASIÁTICO, RECURSOS NATURALES, POBREZA.
KEY WORDS: FUTURE OF ASIA, ASIAN MIRACLE, NATURAL RESOURCES, POVERTY)*

1. Introducción

Es difícil exagerar la importancia y el significado de un tema como es “Asia en el mundo del siglo XXI”. Como espero quede claro en las páginas que siguen, el futuro del mundo en el que vivimos y en el que vivirán nuestros hijos se juega hoy, y seguirá jugándose durante bastante tiempo, en Asia más que en el resto del planeta.

Hablar o escribir en términos generales sobre el Asia del siglo XXI no es tarea fácil. En primer lugar, por el inmenso número de variables que afectan

¹ Institute of Social Studies, La Haya, Holanda. E-mail: guimaraes@iss.nl. El autor agradece al profesor Francisco Amador, de ETEA, la invitación para participar en la jornada de estudio y reflexión sobre el tema de “Asia en el mundo del siglo XXI”, que tuvo lugar en ETEA el 30 de abril de 2004. La ponencia presentada en esa jornada está en el origen del presente artículo.

a la evolución de la situación en ese vasto y heterogéneo continente. En segundo lugar, más que en cualquier otra parte del mundo, la evolución política, social y económica de Asia en el siglo XXI estará inevitablemente influenciada por juegos de estrategia que se juegan en tableros a escala del continente o incluso del mundo. Basta pensar que es en Asia donde se encuentran dos países –China e India– que, por sus dimensiones espaciales y demográficas, por los procesos de crecimiento económico que han experimentado en el pasado reciente, y también por la pobreza que persiste en su interior, suponen tremendas necesidades pero presentan también el potencial de convertirse en dos nuevas potencias mundiales durante el siglo XXI. El resultado de estos juegos de estrategia –en términos de dominio o influencia política, o de acceso a mercados, a recursos naturales o a tecnología– es esencialmente imprevisible, por lo que no basta discutir el futuro con base en proyecciones más o menos lineales de tendencias existentes: si hay algo que puede decirse con confianza es que el Asia del siglo XXI divergirá en muchos aspectos esenciales de lo que uno pueda pensar en este momento. Combinando esto con la natural dificultad de las previsiones –tanto mayor cuanto más distante el futuro– podemos decir que, por buena que sea nuestra información y nuestra capacidad de previsión, la última parte del siglo XXI es hoy un libro cerrado para nosotros.

Sin embargo no es imposible, y puede ser útil, pensar sobre el futuro relativamente próximo. En cualquiera de sus futuros posibles, Asia tendrá que enfrentarse a un conjunto de desafíos y problemas que ya se pueden caracterizar actualmente, al menos en sus trazos más amplios. De la forma cómo se resuelvan esos problemas dependerá el bienestar de un enorme número de personas, no solamente en Asia sino, y de forma muy cercana, en el resto del mundo. El propósito del presente artículo es reflexionar de forma sistemática sobre algunos de esos aspectos del futuro de Asia que ya están escritos en el presente.

El artículo se encuentra organizado de la siguiente forma. Se considera primero, de forma muy breve, un aspecto del pasado reciente cuya comprensión es indispensable para nuestra capacidad de pensar sobre el futuro inmediato. Me refiero al así llamado “milagro económico asiático”. Se discuten algunas características importantes del crecimiento económico a que ese “milagro” ha dado origen, y la forma como dicho milagro podrá continuar en la primera parte del siglo XXI.

Seguidamente, se refieren algunas previsiones recientes de la evolución

demográfica de Asia a mediano y largo plazo y se discuten algunas de sus implicaciones. Los ritmos demográficos se desarrollan en una escala temporal más amplia que, por ejemplo, los económicos o políticos, por lo que la demografía nos permite mirar hacia un futuro más distante.

Se enumeran a continuación tres desafíos de contornos relativamente previsibles, y estrechamente relacionados con el crecimiento económico y la demografía: los impactos del crecimiento económico sobre la utilización de recursos naturales y el medio ambiente, el combate a la pobreza y, elemento central en la respuesta a los otros dos desafíos, la gobernabilidad. De la respuesta satisfactoria a estos desafíos depende, en gran medida, el futuro de Asia y el bienestar, si no incluso la supervivencia, de miles de millones de personas. Finalmente, en la última sección se discuten algunos aspectos e implicaciones políticas de todo lo que se dijo antes.

Para poder discutir un tema tan amplio en pocas páginas es necesario un tratamiento impresionista de muchos de sus aspectos. Para compensar hasta cierto punto esta limitación inevitable, se presenta una lista relativamente extensa de referencias bibliográficas.

2. El “milagro económico asiático”

Antes de empezar una discusión sobre el futuro de Asia en el siglo XXI, se impone una referencia, aunque resumida, al milagro económico asiático, por dos razones principales. Primero, una comprensión del pasado reciente ayuda a proyectar el futuro, especialmente el futuro inmediato. Segundo, y quizás más importante, la discusión sobre lo que ha pasado realmente, sobre las verdaderas raíces del notable crecimiento económico de algunos países de Asia oriental y del Sudeste, es actualmente objeto de un debate que es al mismo tiempo profundamente ideológico y –por sus consecuencias potenciales– extremadamente práctico. Este debate tiene, en particular, consecuencias prácticas para las políticas de desarrollo económico de muchos países, tanto en Asia –y entre estos se encuentra Vietnam– como, de una forma más general, en el resto del mundo.

¿En qué consistió el tan discutido milagro económico asiático? Resumiendo y simplificando la descripción de un proceso que no ha sido exactamente idéntico en todos los países que lo han experimentado, podríamos decir que ese milagro consiste en el crecimiento económico experimentado, entre 1960 y el fin de la década de 1990, primero por Japón, después por los cuatro “ti-

gres” de Asia oriental (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), y más recientemente por las nuevas economías en industrialización del Sudeste Asiático (Malasia, Tailandia, e Indonesia – los “nuevos tigres”)². Como es bien conocido, este crecimiento económico, y el proceso de industrialización a él asociado, han cambiado radicalmente, en muy poco tiempo, a los países que los han experimentado. Igualmente notable es el hecho de que estas economías – y especialmente las de Asia Oriental – han combinado crecimiento rápido con distribuciones de ingreso muy igualitarias: no solamente estos países han crecido muy rápidamente, sino que también han tenido éxito en compartir los beneficios del crecimiento³ (Page, 1994: 616–7). Otra característica del mismo crecimiento que también llama la atención a cualquier observador es el sentido de orden y determinación asociado con ese crecimiento: “el compromiso con la educación, los altos niveles de ahorro, la atención al pormenor en una variedad de tipos distintos de actividades económicas, la evidente disciplina y dedicación al trabajo de las personas de esta región” (McRae, 1994: 70).

Hay cuatro visiones o perspectivas principales sobre el papel de la política de desarrollo, y en especial política industrial, en el milagro asiático (Guimarães, 1998: 15–18). La primera, asociada habitualmente con el nombre de Paul Krugman, afirma que no hubo ningún milagro. Basándose en el trabajo de Alwyn Young (1992; 1995), Krugman (1994) sostenía que el crecimiento de Asia puede ser explicado como una consecuencia simple y directa de tasas crecientes de inversión, un nivel de educación en crecimiento rápido y un desplazamiento irrepetible de mano de obra desde la agricultura hacia la industria. Una vez tomados en cuenta los efectos de este proceso de acumulación de factores, lo que queda es un desempeño relativamente mediocre en términos de crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), definido como el crecimiento de la productividad basado en el progreso técnico y en los cambios organizacionales. Krugman preveía también que el crecimiento económico se ralentizaría cuando las tasas de inversión se

estabilizasen, el nivel de educación alcanzase un nuevo punto de equilibrio y terminase la migración de los campesinos a la ciudad.

Esta tesis ha sido fuertemente criticada. Algunas de las críticas se centran en la fiabilidad de los números en los que Young ha basado su análisis y sus conclusiones sobre el crecimiento de la PTF. Otras inciden sobre el concepto de PTF, y en particular sobre el hecho de que el concepto tiende a subestimar el progreso técnico, e incluso a ignorarlo cuando se encuentra incorporado en el capital físico. Otros críticos objetan que lo que verdaderamente ha constituido el milagro es la extraordinaria acumulación sostenida a lo largo de treinta años y financiada en gran parte por ahorro doméstico, y que eso es lo que realmente necesita explicación. Además, el crecimiento tendrá eventualmente que ralentizarse, pero queda todavía un largo camino por recorrer y mucho que recuperar hasta alcanzar las intensidades de capital y los niveles de educación de las economías industriales más avanzadas. En otras palabras, aunque Young y Krugman tuviesen razón, todavía pasará bastante tiempo hasta que el crecimiento se estanque.

Una segunda y más convencional perspectiva sobre el milagro, mantenida durante mucho tiempo por los economistas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, es la perspectiva neoclásica y liberal según la cual la principal función de los gobiernos en el proceso de crecimiento es asegurar un marco macroeconómico relativamente estable y pocas distorsiones en el comercio internacional y en los mercados de factores domésticos. Esto permitiría a la “mano invisible” jugar su papel de orientar las inversiones en los distintos sectores con base en las ventajas comparativas y en función de las señales dadas por el sistema de precios. La competencia internacional impondría una disciplina de costes y estimularía a los industriales a aumentar su competitividad mediante el mejoramiento tecnológico. Durante mucho tiempo, el Fondo y el Banco han presentado a Corea del Sur y a Taiwán como ejemplos a seguir de países cuyo éxito se debía a una baja intervención del gobierno en las decisiones económicas.

A esta perspectiva se opone una tercera, descrita normalmente como heterodoxa y que el Banco Mundial califica como “revisionista”. De acuerdo a esta interpretación, el crecimiento rápido en Japón y en los tigres (exceptuando Hong Kong) se debió en gran parte a la utilización frecuente de intervenciones selectivas por parte de los gobiernos de estos países. Los partidarios de esta interpretación, entre los cuales se incluyen Robert Wade (1988, 1990), Alice Amsden (1989, 1994) y otros, consideran los fracasos del mercado muy

² China se deja habitualmente fuera de esta discusión, no porque su crecimiento económico sea menos notable que el de estos países o porque no existan similitudes y puntos en común con el crecimiento de los otros países mencionados, sino porque China tiene un sistema tan distinto de los otros, y se encuentra en cambio tan rápido, que su consideración tornaría muy problemática cualquier comparación o tentativa de encontrar aspectos comunes.

³ Lo que, además, muchos de los autores que han estudiado este proceso consideran, no como una casualidad, sino como uno de los principales factores de éxito del desarrollo de estos países.

frecuentes en los países en desarrollo, y piensan que esto justifica la intervención de los gobiernos mediante la distorsión sistemática de incentivos –y por lo tanto de los precios– para acelerar el proceso de industrialización en general y la recuperación de ciertos sectores en particular. Interpretada en este sentido, la intervención selectiva incluye: subsidios al crédito para inversiones domésticas; promoción industrial selectiva, y apoyo a investigación y desarrollo; protección comercial a ciertos sectores; orientación administrativa e iniciativas empresariales por parte del Estado; y políticas comerciales de promoción de exportaciones no tradicionales. De acuerdo con estos economistas, fue por una utilización sistemática y sensata de “los precios errados” de ciertas formas y en ciertos sectores como los gobiernos de estos países pudieron corregir los fracasos del mercado, reforzar las inversiones y acelerar el proceso de industrialización.

La cuarta perspectiva es en realidad una variante defensiva del punto de vista neoclásico ya mencionado. Este es el enfoque del informe del Banco Mundial titulado *The East Asian Miracle*, o *El Milagro de Asia Oriental* (World Bank, 1993), que ha sido el resultado de un estudio que el Banco fue forzado a realizar, atendiendo al peso de la evidencia de la utilización de intervenciones selectivas por parte de los gobiernos de los países mencionados arriba⁴. En este informe, el equipo del Banco que llevó a cabo el estudio concluye que el éxito del proceso de industrialización y el crecimiento rápido y sostenido de estos países se debe al hecho de que sus gobiernos consiguieron gestionar de forma correcta aspectos fundamentales tales como estabilidad macroeconómica, altos niveles de ahorro doméstico, desarrollo de capital humano de base amplia y distorsiones limitadas de precios. Hay en el informe ecos de la tesis de Paul Krugman cuando se dice que “Hay poco de “milagroso” en el crecimiento rápido de [estas] economías: se debe en gran medida a una acumulación superior”⁵. En lo que se refiere a la intervención de los gobiernos y a su papel en las políticas de industrialización, el estudio del Banco Mundial reconoce que hubo intervención, pero le resta importancia, diciendo que cuando tuvo éxito, fue porque respetó los precios de mercado, por lo que no ha sido un factor ni fuerte ni necesario del éxito de la estrategia.

⁴ El peso de la contribución de Japón al Banco Mundial y la presión del gobierno japonés también jugaron, a lo que se dice, algún papel en la decisión de llevar a efecto este estudio, a pesar de la reluctancia de muchos técnicos y cuadros dirigentes del Banco.

⁵ Sin embargo, en este estudio se han encontrado indicaciones de un crecimiento rápido de la PTF en los países de Asia Oriental.

El estudio del Banco Mundial también aconseja a otros países que no adopten políticas de intervención activa y deliberada, porque tendrían dificultad en reproducir las condiciones especiales –en particular, políticas e institucionales– que en Japón y en los “tigres” han sido esenciales para el éxito de las intervenciones.

Como sería de esperar, y a pesar de que se le reconocieren algunos aspectos positivos⁶, este estudio ha sido fuertemente criticado, especialmente por los economistas del grupo heterodoxo, tanto por su metodología como por el carácter político e ideológico de sus conclusiones y porque termina repitiendo la receta neoliberal que el Banco venía proponiendo a los países en desarrollo.

Quizás la crítica más importante sea que los éxitos de las ocho economías de Asia que fueron objeto del estudio no permiten sino generalizaciones de carácter poco preciso (como la de gestionar bien los aspectos macro-económicos fundamentales) porque no representan uno, sino tres modelos diferentes de desarrollo. Perkins, (1994: 655–6) identifica estos tres modelos como “el modelo de desarrollo basado en las exportaciones y en la intervención del Estado de Japón, Corea del Sur y Taiwán; el modelo de puerto franco de Hong Kong y Singapur, dominado por los servicios y el comercio; y los modelos de las economías ricas en recursos naturales (por lo menos al inicio) pero no tan ricas en recursos humanos, de Indonesia, Malasia y Tailandia”. Perkins sostiene que el estudio del Banco Mundial no tiene en cuenta de forma adecuada estas diferencias. Al mezclar estos tres tipos de experiencias distintas el estudio diluye las conclusiones que podría ser forzado a sacar de un análisis solamente del primero, posiblemente el más importante, de estos modelos. Por otro lado, atendiendo a la importancia de Japón para el desarrollo de Taiwán y de Corea del Sur, y de estos tres países para el desarrollo de Tailandia e Indonesia, sería probablemente necesario un enfoque histórico para intentar comprender el desarrollo de Asia Oriental y del Sudeste.

Este debate se ha reencendido recientemente (y esa es en parte la razón por la que le asigno tanta importancia aquí) con la publicación del libro de Ha-Joon Chang, significativa y polémicamente titulado *Kicking Away the Ladder*, o “Pateando la Escalera” (Chang, 2002). El autor, profesor en la uni-

⁶ El principal de los cuales es el reconocimiento implícito de que hay algo de distinto en el crecimiento económico de estos países, que necesita una explicación.

versidad de Cambridge, en el Reino Unido, sostiene basándose en un riguroso análisis que la historia del desarrollo de países como Inglaterra y Estados Unidos (es decir, los principales abogados en la actualidad de los principios del comercio libre) se ha caracterizado durante mucho tiempo por niveles de proteccionismo muy superiores a los practicados en la actualidad por los países en desarrollo, y que estos países sólo se han convertido en partidarios del libre comercio una vez alcanzados altos niveles de industrialización y competitividad. En otras palabras, los países desarrollados (y en especial estos dos) no han utilizado en su proceso de desarrollo ninguna de las políticas e instituciones neoliberales que ahora recomiendan, cuando no las imponen –sea directamente sea de forma más discreta, a través de agencias como el FMI, el Banco Mundial y también, cada vez más, de esa organización que ha sido descrita como el producto del primer golpe de estado mundial, la Organización Mundial del Comercio– a los países en desarrollo⁷.

No es este el momento de entrar a fondo en esta cuestión, pero parece útil acentuar sus aspectos éticos y sus consecuencias prácticas, unos y otras de importancia fundamental para el futuro de los países en desarrollo. Desde un punto de vista ético, ¿qué mensaje envían los países más ricos, desarrollados y democráticos a los más pobres, cuando les imponen, en nombre del desarrollo, políticas contrarias a las que ellos mismos han adoptado durante mucho tiempo, y que ahora sirven fundamentalmente a sus propios intereses? En cuanto a las consecuencias prácticas, éstas pasan por una seria revisión de las políticas neoliberales y también, inevitablemente, por reformas de los organismos internacionales mencionados arriba, para que dejen de ser sólo un instrumento de la política exterior de los países ricos y asignen más importancia al desarrollo de los países pobres. El crecimiento y el desarrollo de los países más pobres, en Asia como en el resto del mundo, dependen de tales revisiones y reformas.

3. Perspectivas del crecimiento de Asia en el siglo XXI: fuerzas y debilidades

Pasando, ahora, a una breve discusión del crecimiento económico en Asia en el pasado reciente y en el futuro próximo, habría que distinguir por lo

⁷ Sobre la historia de la forma como, en los últimos quince o veinte años, las políticas neoliberales se han impuesto en todo el mundo, ver el excelente estudio de Serge Halimi, periodista de *Le Monde Diplomatique* (Halimi, 2004).

menos entre Asia del Este y Sudeste (incluyendo ahora también a China), Asia del Sur, Asia Central y Asia del Norte⁸. La primera de estas regiones es la región del milagro, o mejor dicho de los varios milagros. Asia Central incluye a la parte más pobre y periférica de China –una vez que la mayor parte del crecimiento en ese país se concentra en su zona costera, en especial hacia el Sur– y varias repúblicas de la antigua Unión Soviética, en muchas de las cuales se encuentran importantes recursos naturales, en especial petróleo. Asia del Norte incluye fundamentalmente a Siberia y a Mongolia.

Como esta simple división geográfica claramente indica, Asia es un continente de gran heterogeneidad. Lo mismo se puede decir en particular de Asia Oriental y del Sudeste: basta pensar en su diversidad étnica y cultural, en la variedad de sus sistemas políticos y en su amplia gama de situaciones económicas, incluyendo a uno de los países más ricos y a algunos de los más pobres del mundo, a países cuyo crecimiento ha sido calificado de milagroso y a otros donde sigue predominando el estancamiento. A pesar de la asociación que normalmente se hace entre Asia y crecimiento económico, parece obvio que ese crecimiento no ocurrirá de la misma forma en todo el continente, ni siquiera en su parte oriental.

Considerando el proceso de industrialización de Asia Oriental y del Sudeste, se nos depara un hecho incontrovertible: la parte más importante del crecimiento reciente –o sea, del milagro– ha consistido en tomar productos concebidos y desarrollados en el Occidente y fabricarlos, inicialmente a más bajo coste y, más tarde, con mejor calidad. Esto es verdad en el caso de Japón como en el de Corea, Taiwán y las otras nuevas economías industrializadas, incluyendo a China. Esta capacidad de imitar es una fuente de ventajas importantes para las economías designadas en inglés como “late starters”, o economías que han partido con retraso. Es también, al mismo tiempo y como veremos, una fuente de limitaciones y debilidades.

Pensando primero en fortalezas, y como afirma MacRae, (1994: 71), “la capacidad de imitar es en realidad mucho más que el simplemente copiar el producto de otros: lleva a un proceso de fabricación que, en sí mismo, facilita el desarrollo del producto”. En el mismo lugar, este autor menciona cinco características que ayudan a explicar el éxito económico de Asia: la

⁸ Se excluye de este análisis a Asia Occidental, o sea la parte del continente que normalmente se considera incluida en el Medio Oriente, no porque sea menos importante, sino porque se trata de un mundo distinto, con otros problemas y posibilidades.

flexibilidad industrial, en particular la capacidad de pasar rápidamente de un producto a otro; el rápido desarrollo (o imitación) de productos; las fuertes tasas de ahorro; el respeto por la educación y por el éxito escolar; y la ética de trabajo. Es de prever que todas estas características se mantengan, y sigan siendo fuente de ventajas para las economías de Asia. Al mismo tiempo, McRae prevé que toda la región beneficiará de algunos recursos que se encuentran en su periferia, y que reforzarán su competitividad: la mano de obra barata disponible especialmente en el interior de China, los vastos recursos naturales de Siberia y de Asia Central, especialmente el petróleo, el gas natural y los minerales; y los recursos naturales y humanos de los dos países de lengua inglesa del Pacífico Oriental, Australia y Nueva Zelanda.

Sin embargo, no todo son ventajas. Asia sufre también de algunas debilidades y vulnerabilidades importantes, que pueden comprometer seriamente su crecimiento continuado en el siglo XXI. MacRae, (1994: 81–82) identifica como principales las siguientes:

- La gama limitada de productos que Asia Oriental exporta.
- La fuerte dependencia del mercado norte-americano.
- La débil infraestructura.
- La dependencia de materias primas importadas, incluyendo energía.
- El fracaso del sistema educativo en generar investigación original.
- El fracaso en el desarrollo de exportaciones de servicios.

Parece interesante citar íntegramente la forma como McRae, (1994: 87) concluye su análisis de las fuerzas y debilidades de Asia Oriental:

Estos puntos negativos están muy lejos de pesar más que los positivos. El equilibrio económico del mundo se desplazará hacia la región de Asia/Pacífico, porque el crecimiento económico rápido seguirá. Pero las previsiones de que [hasta 2020] el occidente será dominado por el oriente están ciertamente erradas. Las debilidades estructurales de Asia Oriental, que no son fáciles de corregir, funcionarán como un freno durante muchos años.

Sin querer repetir el análisis de McRae, dos puntos merecen referencia especial. Primero, el crecimiento de Asia Oriental depende fuertemente de la demanda en los mercados de los países ricos del Occidente, es decir principalmente Estados Unidos y Europa Occidental. Si, por alguna razón, todos o una parte de estos mercados pusieran restricciones o barreras a la

importación de sus productos, Asia tendría serios problemas de crecimiento y empleo. En segundo lugar, la dependencia de materias primas importadas, incluyendo energía y en especial petróleo y gas natural, plantea cuestiones importantes desde el punto de vista geoestratégico.

Por su importancia actual y futura, el caso de China merece una referencia especial. En las dos últimas décadas, China ha progresado notablemente en términos económicos. Uno de los países más pobres del mundo en 1978, momento en el que Deng Xiaoping empezó a abrir y a reformar la economía, China ha crecido a cerca del diez por ciento por año durante veinte años, y se ha vuelto una potencia industrial, con una economía que, a pesar de un nivel medio de ingreso *per capita* que todavía la sitúa entre los países pobres, ya se encuentra entre las mayores economías mundiales⁹. Se puede hablar, de nuevo, de “milagro”. Sin embargo, China presenta diferencias importantes en relación a Japón, Taiwán y Corea del Sur. Primero, por la importancia de la inversión directa externa, que jugó un papel insignificante en el desarrollo de los otros tres países pero es mucho más importante para el desarrollo de la economía china. En 2003, por ejemplo, la inversión directa extranjera en China alcanzó el valor de 53,5 miles de millones de dólares de EEUU (*Business Week*, 3 de mayo de 2004, p. 28). Por otro lado, y hasta el presente, el crecimiento de China se ha basado en la manufactura para la exportación de productos de bajo valor. La producción industrial no se ha desplazado todavía hacia productos de mayor valor añadido: aun las exportaciones de productos electrónicos consisten fundamentalmente en re-exportaciones donde la contribución de China se limita a operaciones de montaje, de alta intensidad de mano de obra.

El notable crecimiento de la economía china en años recientes crea por lo menos dos tipos de problemas: un aumento considerable de la demanda de energía (de la cual se hablará en la sección 5, abajo), y un aumento de las

⁹ Los datos sobre el crecimiento económico chino no son muy fiables, debido a la forma como se recolectan las estadísticas económicas nacionales. Como en el sistema soviético, estas estadísticas son generadas por los mismos funcionarios provinciales que el gobierno central considera responsables de mantener tasas elevadas de crecimiento económico. Estos funcionarios tienden naturalmente a reportar tasas de crecimiento económico que el gobierno considere satisfactorias. Por esta razón, es casi cierto que el crecimiento reportado de entre 7 y 10 por ciento anuales en los últimos veinte y pocos años represente una sobreestimación. Esto causa incertidumbre sobre la dimensión real de la economía china, lo que a su vez lleva a distintos analistas a situar la economía china entre la segunda y la séptima posición, entre las más grandes del mundo.

demandas sobre un sistema financiero primitivo e ineficiente, poco capaz de distinguir un buen riesgo de inversión de uno malo y, a raíz de décadas de interferencia política que favorece las empresas de propiedad del Estado, poco motivado para aprender a hacerlo. A pesar de esfuerzos considerables de reglamentación y profesionalización del sistema financiero, la naturaleza descentralizada del sistema y las presiones políticas a nivel local significan que el crédito sigue siendo abundante para las empresas públicas y muchas veces escaso para los empresarios privados, independientemente de la calidad y del riesgo de las inversiones propuestas.

Otra fuente de debilidades es la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico. Las zonas económicas especiales, transformadas casi en Estados semi-independientes, experimentan un crecimiento impresionante y una prosperidad sin precedentes, al paso que en el resto del país, y especialmente en sus regiones interiores, domina el estancamiento, se deteriora el sistema nacional de salud por falta de recursos financieros¹⁰, y crece el paro. Además de dar origen a movimientos migratorios necesarios pero difíciles de gestionar, el crecimiento desigual crea tensiones sociales y políticas que, en un país menos homogéneo que China, pondrían en peligro la propia unidad nacional –y aun en China originan serios problemas de gobernabilidad–.

En conclusión podríamos decir que China ilustra bien tanto las fortalezas como las debilidades arriba mencionadas. Sin embargo, si la consideramos no como un país aislado sino como parte de Asia Oriental y del Sudeste, muchas de sus debilidades pueden ser, al menos parcialmente, compensadas por las economías de Corea del Sur, Taiwán, Japón y ASEAN (varias de cuyas economías se caracterizan por la presencia de un gran número de empresarios de origen chino). En su conjunto, las economías de Asia Oriental y del Sudeste son mucho más fuertes que separadamente, y esa fuerza tenderá previsiblemente a aumentar durante la primera parte del siglo XXI.

En lo que se refiere a las otras regiones que hemos identificado, el papel principal de Asia del Norte y de Asia Central, en el futuro inmediato como en el pasado reciente, parece claramente ser el de fuente de recursos naturales,

¹⁰ La Organización Mundial de la Salud, en un estudio del rendimiento de los sistemas nacionales de salud de 191 países, coloca al sistema chino en el número 144 (Tandon, Murray, Lauer y Evans, 2000). India, con un producto *per capita* que es mitad del de China, se encuentra en el lugar 112, mientras que por ejemplo Sri Lanka, cuyo producto es de tres cuartos del chino, está clasificado en el puesto 76.

especialmente minerales y petróleo y –mediante la migración de la población china de las provincias del interior hacia las zonas económicas especiales en la costa oriental– también de mano de obra.

En cuanto a Asia del Sur, especialmente India ha tenido en años recientes un crecimiento económico muy respetable: 3,5 por ciento por año entre 1972 y 1982 (la “tasa de crecimiento hindú” asociada con el régimen socialista instituido por el Pandit Nehru), 5,2 por ciento entre 1982 y 1992, después que Rajiv Gandhi empezó a liberalizar la economía, y 6 por ciento entre 1992 y 2002. El país crece actualmente a una tasa anual de 8 por ciento, y los economistas del Partido del Congreso que recientemente, y de forma un poco sorprendente, ha ganado las elecciones hablan de acelerar ese crecimiento al 10 por ciento anual¹¹. Sin embargo, a pesar de su sofisticación científica y tecnológica, India parte de una base mucho menor y de una economía más pobre que la de China y, aunque ese crecimiento se mantenga, tardará en consecuencia más tiempo en llegar a tener una importancia económica similar¹². Si India y Pakistán consiguen resolver la disputa sobre Cachemira y lograr una paz duradera, el establecimiento de una zona de libre comercio entre las economías de los países miembros de la SAARC, la Asociación para la Cooperación Regional de Asia del Sur, puede aportar un estímulo adicional al crecimiento económico en la región.

Otro país con un potencial considerable en Asia del Sur es Sri Lanka. Si consigue resolver de una vez por todas el terrible problema de su guerra civil, Sri Lanka, con niveles de educación, salud pública y seguridad social muy superiores a los de países cuyo PNB *per capita* es semejante o incluso superior al suyo, y con una numerosa diáspora de profesionales sofisticados,

¹¹ Esto no parece excesivamente optimista: *The Economist*, en su número del 21 de febrero de 2004, menciona una previsión publicada en octubre de 2003 por la firma Goldman Sachs, según la cual, en los próximos 50 años, el crecimiento económico se ralentizará en los seis grandes países ricos y en Brasil, Rusia y China, pero India seguirá creciendo a más de 5 por ciento por año. La principal razón de esto es que India es el único de entre esos países en el que la población continuará creciendo durante los próximos 50 años, y en que la población en edad productiva crecerá hasta después de 2020.

¹² Para tener una idea de la diferencia entre las dos economías basta atender a que, como indica el periódico *The Economist* en su número de 21 de febrero de 2004, en 2003 el *aumento* del volumen de comercio exterior de China (importaciones y exportaciones) ha sido aproximadamente igual al doble de *todo* el comercio exterior de India. Otra diferencia importante reside en que el crecimiento económico de India ha ocurrido, hasta ahora y al contrario de lo que pasó en China, con una pequeña creación de empleo: la mayor parte de la población sigue trabajando en la agricultura o en el así llamado “sector de servicios no organizado”.

distribuida por todo el mundo anglo-sajón, que podría convertirse en un recurso precioso para el desarrollo del país, tiene todas las posibilidades de convertirse a corto plazo en un “tigre” comparable a los de Asia Oriental. Tiene además la ventaja adicional de poder prestar servicios –financieros y otros– a su gigantesco vecino (y a toda la SAARC en general) y de estar en una situación ideal para servir de puente entre Asia del Sur y Asia Oriental y del Sudeste, con varios de cuyos países comparte la religión budista.

4. La evolución demográfica de Asia en siglo XXI y sus implicaciones

Otra variable fundamental en la determinación del futuro de Asia en el siglo XXI es la demografía, que nos aporta una gama de previsiones sobre la evolución posible de la población asiática. En la revisión de sus previsiones para el año 2002, la División de Población de Naciones Unidas prevé que en 2050, de la población total del mundo –de 8,9 miles de millones en la variante media– unos 5,2 miles de millones serán asiáticos. China tendrá 1,4 miles de millones, Asia Oriental 1,6 miles de millones, Asia del Sureste 800 millones y Asia del Sur 2,5 miles de millones. Naciones Unidas prevé que el país más poblado del mundo será India, con cerca de 1,5 miles de millones de personas (Naciones Unidas, 2003 a and b).

Las proyecciones demográficas de Naciones Unidas se hacen normalmente a partir de una gama de hipótesis para cada una de las variables más importantes, y utilizando la mejor información de que se dispone para la población de cada país. En el caso particular de China, existen razones para poner en duda algunas de las hipótesis sobre fertilidad, en particular la afirmación oficial de que las mujeres chinas tienen, en media, dos hijos. Los funcionarios del partido compiten entre ellos para proporcionar la más baja tasa de natalidad, de la misma forma que compiten para aportar la más alta tasa de crecimiento económico (Hertsgaard, 1997). Por otro lado, y por razones culturales, una parte importante de la población rural tiende a ignorar la política de limitación de natalidad conocida como la política del “*más tarde* [el matrimonio], *más largo* [el periodo entre nacimientos], y *menos* [niños: un límite de dos por familia]”¹³ y a ocultar a las autoridades cuántos hijos realmente tiene cada familia. Como resultado de esta situación, las estadísticas demográficas en China tienden a subestimar la

¹³ Esta política ha tenido mucho más éxito que la política más represiva de un niño por familia para reducir el número medio de nacimientos por mujer, de 5,8 en 1970 a 2,8 en 1977.

población¹⁴. Pero aun aceptando las estadísticas oficiales, el volumen y el crecimiento de la población es quizás la cuestión más grave en China en lo que se refiere al medio ambiente, porque amplifica y agrava todas las demás. De eso se habla más adelante.

Otro aspecto significativo de las proyecciones demográficas de Naciones Unidas tiene que ver con el envejecimiento de la población (Naciones Unidas, 2003b: 15–17). Debido a las tasas de natalidad en declive y a la mayor esperanza de vida de la población, Asia envejece rápidamente. India, por ejemplo, tiene actualmente más de 80 millones de personas con 60 años o más. En 2025 este número (pero no el porcentaje) habrá más que duplicado, a cerca de 177 millones. En China, se proyecta que el porcentaje de la población con 60 años o más duplique, de 10 a 20 por ciento, en apenas 27 años, de 2000 a 2027. En comparación, en los países desarrollados, como Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos o Suecia, la misma transición ha necesitado entre 80 y 150 años.

En 2050 la región podrá tener cerca de 2/3 de la población mundial de personas con 60 años y más. El envejecimiento de la población, que crea serios problemas a países ricos como los de Europa o a Japón, podrá crear problemas todavía más serios en países que, aunque prosigan exitosamente su proceso de crecimiento económico, se encontrarán todavía lejos de eliminar completamente la pobreza. En uno de sus informes recientes, el Centre for Strategic and International Studies se refiere a esto diciendo que es posible que China llegue a ser el primer país importante que envejece antes de enriquecer (*The Economist*, August 21st 2004, p.21).

Las personas mayores son, en media, más pobres que el resto de la población. A pesar de esto, pocos programas de reducción de la pobreza se ocupan de ellas, y nadie se preocupa todavía de la planificación financiera necesaria para ayudarles y para evitar que constituyan una pesada carga para comunidades que ya en este momento se enfrentan con la pobreza. La situación de las mujeres mayores es todavía peor que la de los hombres, ya que tienen menor nivel de educación y se encuentran en peor situación financiera que ellos. Además, más de la mitad de las mujeres asiáticas con más de 60 años son viudas, lo que en muchos países conlleva una posición social baja, una marginación política y económica y un mayor riesgo de malos

¹⁴ Por razones similares, hay también serias dudas sobre la fiabilidad de las estadísticas de producción y crecimiento de la economía china, que algunos autores consideran fuertemente sobreestimadas (Kurlantzick, 2002).

tratos. Muchas de estas mujeres serán forzadas a vivir los últimos años de sus vidas solas y en la pobreza.

Una encuesta reciente de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas (ESCAP) a 29 de sus países miembros revela que en su mayoría los países de Asia tienen alguna conciencia del problema y consideran la seguridad financiera, la salud y servicios sociales y la protección de los derechos de las personas mayores como principales prioridades. Sin embargo, muchos países indican como principales problemas la baja prioridad asignada a este tema y la falta de fondos (ESCAP, 2002: 37–39), lo que es una indicación clara de que todavía no se han dado cuenta de su gravedad potencial.

5. Impactos sobre la utilización de recursos naturales y el medio ambiente

De lo que se ha dicho sobre las perspectivas de crecimiento económico y sobre demografía, resulta evidente que uno de los más grandes, si no incluso el mayor, de los desafíos que tendrán que enfrentar los países de Asia es el desafío del medio ambiente, incluyendo en él también la utilización de recursos naturales.

Un estudio relativamente reciente del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2001) ha examinado los problemas medio-ambientales de Asia. Las conclusiones de este estudio no son muy animadoras. El estado actual del medio ambiente en Asia es, ya hoy, preocupante. Para entender esto basta indicar algunas de las conclusiones de ese estudio:

- Durante los últimos 30 años del siglo XX, Asia ha perdido la mitad de su cobertura forestal. Un tercio de su tierra agrícola se ha deteriorado¹⁵. Las reservas de peces han caído en un 50 por ciento.
- De las 15 ciudades más contaminadas del planeta, 13 se encuentran en Asia, y los ríos asiáticos contienen de tres a cuatro veces más sustancias contaminantes que la media mundial. Un asiático de cada tres todavía no tiene acceso al agua potable y uno de cada dos no tiene acceso a servicios de alcantarillado.

¹⁵ Otras fuentes estiman que, solamente en China, el crecimiento suburbano y la erosión han destruido entre 1950 y 1990 más de 35 millones de hectáreas de tierra agrícola – o sea una superficie equivalente a toda la tierra agrícola de Alemania, Francia y Reino Unido.

- Además, al menos 300 millones de toneladas de desechos sólidos quedan por recoger cada año, y varios millones de toneladas de residuos peligrosos son depositados sin tratamiento en vertederos, convirtiéndose en amenazas para aguas y alimentos.

La grave situación del medio ambiente en Asia está sin duda relacionada con el hecho de que ha sido ignorado de forma sistemática en la formulación de políticas. La mentalidad dominante entre la mayoría de los políticos puede representarse por la fórmula de “crecer ahora, limpiar después”. Sin embargo, la oposición asumida entre “crecer” y “limpiar” es falsa: con políticas adecuadas, es posible disminuir la degradación del medio ambiente en las fases iniciales del desarrollo. Otro factor que ha contribuido a este problema ha sido la imitación mecánica de soluciones adoptadas en los países ricos, sin tener en cuenta las diferencias de contexto, que muchas veces tornan inoperantes esas soluciones. Es el caso de la adopción de estándares muy exigentes y reglamentaciones muy estrictas, que en la práctica, por deficiencias de carácter administrativo e institucional, ni se siguen ni se imponen.

El deterioro del medio ambiente representa una importante fuente de restricciones al crecimiento económico futuro, así como un serio obstáculo a los esfuerzos de erradicar la pobreza, especialmente la pobreza extrema, en la región. Es necesario buscar soluciones más adaptadas a las realidades de Asia, combinando la utilización de incentivos, el desarrollo de instituciones más adaptadas a la realidad de las sociedades, una reglamentación más adecuada y un puesta en práctica más eficaz. Los problemas ambientales deben tenerse en cuenta en las políticas adoptadas para todos los sectores de la economía, y la gestión del medio ambiente debe basarse en enfoques flexibles en los que se combine la utilización de los mecanismos de mercado con la intervención enfocada y eficaz de los sistemas públicos de control.

En cuanto a la utilización de los recursos naturales, es previsible que el crecimiento económico, no sólo de Asia sino del resto del mundo, dé origen a algunos problemas de escasez. Quizás el recurso para el cual esa escasez se sentirá primero y de forma más evidente en Asia sea el agua. El agua es esencial para la agricultura y para el crecimiento y el buen funcionamiento de las ciudades. Sus utilizaciones en agricultura y en el abastecimiento urbano ponen frecuentemente en oposición a grupos de interés distintos: los agricultores, por un lado, la población urbana, por otro. A pesar de su carácter de recurso renovable, el agua es también y cada vez más un recurso escaso. Países como India, por ejemplo, utilizan casi todo el caudal de agua de superficie de que disponen. Por otro lado, las tecnologías utilizadas en

el pasado para aumentar la cantidad de agua disponible –mediante presas o la explotación de acuíferos– se han revelado, en muchos casos, altamente perjudiciales para el medio ambiente. Además, los ríos internacionales son frecuentemente objeto de disputas entre los países involucrados por el control del agua –como es por ejemplo el caso de la presa de Farakka, construida por India en el Ganges algunos kilómetros más arriba de la frontera con Bangla Desh–. Por estas razones, es muy probable que en la primera mitad del siglo XXI el agua se convierta en un objeto de disputas frecuentes, tanto domésticas como internacionales.

Otro recurso de importancia fundamental para el crecimiento económico es la energía. No es previsible una crisis energética, por lo menos en la primera mitad del siglo XXI, dado que las reservas de carbón y de gas natural son suficientes para bastante más tiempo. Sin embargo, y aunque se hagan esfuerzos por su conservación y sustitución, es posible que el aumento de la demanda mundial de petróleo –en parte a consecuencia del crecimiento económico de Asia y en especial de China– lleve a una escasez de este recurso. A pesar de los desarrollos recientes en la tecnología de los motores a hidrógeno y a gas natural, el petróleo sigue siendo el combustible más adecuado para la mayor parte de los medios de transporte, además de tener un papel muy importante como materia prima en la industria petroquímica. Su escasez implicará una subida de precio y podrá, a su vez, llevar a situaciones de escasez energética localizada, especialmente para aquellas regiones que dependen del petróleo, que es también el combustible más fácilmente transportable. Por esta razón, es de prever todo un conjunto de juegos de estrategia, utilizando o no recursos militares, destinados a garantizar el acceso a este recurso. Quizás el primero de tales juegos haya sido la guerra de Irak. A este propósito, en su número de 23 de febrero del 2004, la revista FORTUNE señala que, impulsada por una producción más o menos constante y un consumo creciente, China empieza a contribuir significativamente a la demanda internacional de petróleo –y a la subida de sus precios–. En 2003 China ha consumido 5,4 millones de barriles por día, o sea cerca de siete por ciento del consumo mundial, sobrepasando a Japón como el segundo más grande consumidor de petróleo, a pesar de encontrarse todavía muy por detrás de Estados Unidos, con sus 20,2 millones de barriles diarios (Chandler, 2004: 48)¹⁶. Por otro lado, con ingresos *per capita* que apenas

¹⁶ Sin embargo, cerca del 75% de las necesidades energéticas de China son cubiertas por el carbón, del que China tiene enormes reservas –cerca de 15% del total mundial–.

sobrepasan los mil dólares de EEUU, y una clase media emergente cada vez más orientada hacia el consumo, China está probablemente al borde de un crecimiento explosivo de la demanda de petróleo. Un analista mencionado en el mismo artículo sostiene incluso que ha sido la demanda china la que ha permitido a la OPEP evitar un colapso en el precio del petróleo después de la victoria de Estados Unidos en Irak.

Otro aspecto de la energía son las consecuencias de la quema de combustibles fósiles, tanto en términos de contaminación atmosférica local como por el efecto de invernadero. China sufre ya hoy de graves problemas de contaminación atmosférica y de lluvia ácida, causadas por la mala calidad de mucho del combustible –especialmente el carbón– que se quema en sus hogares, fábricas y centrales termoeléctricas¹⁷. Y, si sus planes se realizan, el consumo de carbón al menos duplicará hasta 2020, lo que implicará un empeoramiento considerable de la situación. Todas estas centrales contribuirán, además, al efecto de invernadero responsable del calentamiento del planeta. China es ya hoy, y después de Estados Unidos, el segundo productor de los gases asociados al efecto de invernadero. Combinando la información sobre las perspectivas del crecimiento económico con las previsiones demográficas y con lo que sabemos sobre uno de los efectos de la globalización, el efecto de demostración sobre el consumo, es previsible que China duplique o incluso triplique su producción de esos gases. Las consecuencias previsibles de este efecto podrán ser muy serias para China, dado que la subida del nivel del mar y las tempestades asociadas con los cambios climáticos del mundo pondrán en riesgo las zonas costeras donde se sitúa una parte importante de la industria que ha generado el milagro económico chino, afectando a más de 60 millones de personas. Pero serán posiblemente más serias todavía para otros países y regiones. Por otro lado, China es todavía un país pobre y, por persona, las emisiones de gases de invernadero de China¹⁸ son muy inferiores a las de los países industrializados. Esto implica que la única forma de conseguir que China tome medidas para aminorar el efecto de invernadero implicará probablemente la necesidad de apoyo financiero para ayudar al país a soportar los costes de tales medidas.

¹⁷ La quema de carbón en casas o fábricas, o incluso en centrales termoeléctricas sin dispositivos caros para disminuir la contaminación atmosférica, es muy contaminante. La quema de carbón conlleva la descarga de unos 17 millones de toneladas de dióxido de azufre (SO₂) cada año, lo que contribuye de forma decisiva a las lluvias ácidas y a la contaminación atmosférica.

¹⁸ 2,5 toneladas de dióxido de carbono por habitante, contra 19,8 toneladas por habitante para EUA.

6. La pobreza en Asia

En este inicio de un nuevo milenio, la pobreza sigue siendo uno de los desafíos más serios en Asia. En fuerte contraste con el crecimiento de ciertos países, otros siguen en el grupo de los países menos desarrollados. Millones de personas conviven diariamente con la enfermedad, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, la discriminación, la falta de viviendas adecuadas y todas las otras manifestaciones de la pobreza. A pesar de todos los esfuerzos, el número de personas pobres sigue aumentando en valor absoluto. El combate a la pobreza es actualmente considerado prioritario por muchos países y organizaciones internacionales.

PSIS, la Sección de Población e Integración Social de UNESCAP publicó en 1998 un extenso informe sobre las perspectivas del desarrollo social en Asia y el Pacífico (PSIS, 1998). Uno de los capítulos de este informe trata de la pobreza en la región. De acuerdo con ese informe, había en Asia y Pacífico más de mil millones de pobres, la mayoría de los cuales se encuentran en el Asia del Sur, en donde el analfabetismo entre adultos tiene una incidencia de cerca de 50 por ciento y el PNB *per capita* es de menos de \$500. La incidencia de la pobreza varía entre regiones y entre países. Así, por ejemplo, en China hay mayor concentración de pobres en las regiones central y occidental y en las áreas desiertas o montañosas de las regiones media y oriental, que en la región costera, más rica.

La mayor parte de los pobres en Asia son desempleados, trabajadores sin tierra, pequeños pescadores y otras personas de bajos ingresos en zonas rurales. Muchos viven en regiones retrasadas distantes de los centros, de tierra no-arable, de desierto o de montaña. Muchos son trabajadores temporales en agricultura de subsistencia o en trabajo itinerante agrícola o no, y dependen de los azares de la producción agrícola o de ingresos informales. Por lo menos la mitad son mujeres; pertenecen a familias grandes; están desnutridos; son analfabetos o tienen bajo nivel de alfabetización; no tienen acceso a servicios de salud, a agua potable o a alcantarillas; y tienen pocas capacidades que les permitan conseguir empleo. La mayoría tiene falta de ingresos, de tierra, de acceso al crédito y a otros recursos productivos. Existe, además, una interacción significativa entre medio ambiente y pobreza. Por un lado, son los pobres rurales quienes más directamente dependen para su supervivencia y su actividad económica de las zonas de pesca, florestas y otros sistemas de recursos naturales amenazados. Por otro lado, son los pobres urbanos, sin acceso a agua limpia y a saneamiento adecuado, los

primeros y principales afectados por el deterioro de la calidad del aire y del agua en el ambiente urbano.

La reducción y erradicación de la pobreza es uno de los desafíos clave con el que se enfrenta Asia, y se cuenta entre los más importantes objetivos de los gobiernos de la región. Para los países de grandes dimensiones, como India, China o Indonesia, la eliminación de la pobreza es condición de estabilidad política o incluso de supervivencia de los países mismos, en cuanto unidades políticas. La pobreza refuerza tensiones étnicas y regionales, y puede llegar a poner en peligro la unidad de ciertos grandes países. Existen, en principio, condiciones favorables a su erradicación en Asia, en la medida en que se espera un crecimiento económico considerable. Sin embargo, la experiencia reciente, en Asia como en otras partes del mundo, indica que, a pesar de la importancia del crecimiento para el proceso de desarrollo económico, el crecimiento por sí mismo no es suficiente para aliviar la pobreza o reducir la desigualdad de ingresos. Investigaciones recientes indican de hecho que donde ha ocurrido crecimiento sin atención a los efectos distributivos, su impacto sobre la pobreza puede ser prácticamente nulo. Peor todavía, donde el crecimiento se encuentra asociado a un aumento de la desigualdad, puede incluso llevar a un aumento de la pobreza. Los esfuerzos por reducir la pobreza deben concentrarse al mismo tiempo en el crecimiento y en la distribución.

7. El desafío de la gobernabilidad

A los desafíos mencionados arriba debe añadirse uno más, que es inseparable de los otros: el de la gobernabilidad. Las sociedades de Asia se encuentran actualmente en un proceso de cambio rápido, bajo la influencia de procesos de globalización y de modernización. En estas condiciones la gobernabilidad, con sus dimensiones económica y financiera, de derecho y justicia, del sector público y de la sociedad civil, con buenas políticas e instituciones fuertes, es un factor y un elemento esencial de estabilidad. Los valores de transparencia, responsabilidad y equidad en la administración pública que normalmente le están asociados son vitales. Pero la gobernabilidad se refiere, más que al gobierno, a la forma como los ciudadanos y los grupos en una sociedad expresan sus intereses, negocian sus divergencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Es decir, la gobernabilidad se refiere a todo el tejido económico, social y político de un país.

Interpretada en este sentido, la gobernabilidad es esencial para el desarrollo y para la gestión exitosa de las difíciles transiciones con las que Asia se enfrenta en el siglo XXI. Puede parecer que la corrupción, el débil control de los recursos públicos, la falta de responsabilidad de los servidores públicos, las infracciones a los derechos humanos, la excesiva influencia de los militares, no afectan, en el corto plazo, a la capacidad de los países de resolver sus propios problemas y de negociar sus transiciones; pero a largo plazo, las debilidades a las que darán origen terminan comprometiendo el éxito de todos los esfuerzos de desarrollo. En este sentido, todos los desafíos identificados antes – la gestión del crecimiento económico, del envejecimiento de la población, de los problemas ambientales a los que el crecimiento dará origen, y la eliminación de la pobreza – son desafíos de gobernabilidad. Y lamentablemente, en muchos países de Asia estas cuestiones están lejos de haber sido resueltas. Como sostiene Hoge (2004), “cada uno de los pretendientes asiáticos [...] tiene tensiones internas variadas: poblaciones dislocadas, sistemas políticos rígidos, conflictos étnicos, instituciones financieras frágiles, y corrupción extensa. Como en el pasado, crisis domésticas podrían provocar confrontaciones internacionales.”

8. Algunas implicaciones políticas

Aceptando los datos y las proyecciones de Naciones Unidas mencionados arriba, podemos predecir que, en 2050, más de la mitad de la población del mundo será asiática. Y en esas condiciones, una de dos cosas puede pasar: o Asia consigue mantener un crecimiento a ritmo razonable, o no consigue hacerlo.

Si lo consigue (y esto es lo que podemos calificar de escenario optimista), el centro de gravedad de la economía mundial se desplazará cada vez más hacia el Pacífico; China y un poco más tarde también India aparecerán como nuevas potencias, no solamente regionales sino mundiales. Estados Unidos y Europa tendrán que acostumbrarse a la idea de vivir en un mundo multipolar, marcado por el fin del dominio occidental y por dos nuevas potencias, quizás incluso con vocación de superpotencias.

Para que lo consiga, Asia tendrá que resolver, además de los desafíos arriba mencionados, otros de naturaleza específicamente política, causados por inevitables tensiones, tanto internas (las mencionadas arriba) como externas. Entre las tensiones internacionales cuya resolución pacífica es necesaria para

que el crecimiento de Asia pueda seguir a buen ritmo, Hoge (*loc. cit.*) menciona la coexistencia pacífica entre los principales actores, especialmente China y Japón, que nunca antes han sido naciones poderosas al mismo tiempo, e India y China, que todavía no han resuelto una disputa sobre fronteras que ya dura 42 años, y cuyas relaciones se caracterizan por desconfianza mutua; y las tensiones causadas por Taiwán, Cachemira, y Corea del Norte.

Si, en un escenario pesimista, Asia fracasa en su proceso de desarrollo, o si fracasa alguno de sus grandes países, la inestabilidad social y política resultante podrá tener consecuencias muy graves para la paz regional y mundial. Lo que sostiene Bracken a propósito de China puede igualmente afirmarse para Asia como un todo: “los problemas de China con la economía, la energía y el medio ambiente serán los problemas del mundo, porque si no se resuelven habrá consecuencias terribles que se extenderán por el mapa, lejos de China” (Bracken, 2000). Es vital que Asia responda exitosamente a los desafíos económicos, energéticos, ambientales y políticos que afronta actualmente, porque un fracaso podría perturbar seriamente su estabilidad económica y política, y eso podría tener consecuencias potencialmente desastrosas tanto para Asia como para el mundo. En este sentido, y para terminar como hemos empezado, el futuro de todos nosotros, asiáticos o no, se juega en este momento, y seguirá jugándose en el futuro previsible, en Asia. Por eso es cada vez más importante prestar atención a lo que ocurre en Asia, y hacer lo posible para ayudar a que sus procesos de crecimiento económico se traduzcan también en procesos de desarrollo equilibrado y sostenible.

Referencias Bibliográficas

- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK, (2001), *Asian Environment Outlook 2001*. Manila: Asian Development Bank. Disponible en: www.adb.org/Documents/Books/AEO/2001/aeo2001.pdf
- AMSDEN, ALICE H., (1979), “Taiwan”s Economic History: A Case of *Etatisme* and a Challenge to Dependency Theory”. *Modern China*, Vol. 5 No. 3 (July 1979), pp. 341–80.
- (1989) *Asia”s New Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- (1994), “Why Isn’t the Whole World Experimenting with the East Asian

- Model to Develop? *The East Asian Miracle*. *World Development*, Vol. 22, No. 4, pp. 627–633.
- BRACKEN, PAUL, (2000), “Will China Be Number One?”. *Time.com: Visions of the 21st century*. Accesado en www.time.com/time/reports/v21/work/mag_china.html, el 15 de abril de 2004.
- CHANDLER, CLAY, (2004), “Can China Keep the Lights On?”. *FORTUNE*, Vol. 149, No. 3, February 23, 2004, pp. 46–52.
- ESCAP, (2002), *Report on the Regional Survey on Ageing (June 2002)*. Acceso en www.globalaging.org/rural_aging/world/reporto.htm, el 28 de abril de 2004
- HA-JOON CHANG, (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- HALIMI, SERGE, (2004), *Le Grand Bond en Arrière: Comment l'Ordre Libéral s'Est Imposé au Monde*. Paris : Librairie Arthème Fayard.
- GUIMARÃES, JOÃO P. C., (1998), “Reassessing the Asian “miracle””, en *EIU Country Forecast 4th quarter 1998 – Asia and Australasia: Regional Overview*, pp. 15–22. London: The Economist Intelligence Unit.
- HERTSGAARD, MARK, (1997), “Our Real China Problem”. *The Atlantic Monthly*, Nov. 1997. Acceso en www.theatlantic.com/atlantic/issues/97nov/china.htm, el 11 de Abril de 1997.
- HOGUE, JR., JAMES F., (2004), “A Global Power Shift in the Making”. *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, July/August 2004.
- KRUGMAN, PAUL, (1994), “The Myth of Asia’s Miracle”. *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, November/December 1994.
- KURLANTZIC, JOSHUA, (2002), “Is China’s Economic Boom a Myth?”. *The New Republic*, 16 de diciembre de 2002. Accesado en www.thenewrepublic.com, el 6 de diciembre de 2002
- MCRÆ, HAMISH, (1994), *The World in 2020*. London: Harper Collins.
- NACIONES UNIDAS, (2003a), “World Population 2002” (Tablas resumen de la variante media). Population Division, Department of Economic and Social Affairs. Disponible en www.unpopulation.org.
- PAGE, JOHN M., (1994), “The East Asian Miracle: An Introduction”. *World Development*, Vol. 22, No. 4, pp. 615–625.

- PERKINS, DWIGHT H., (1994), “There Are At Least Three models of East Asian Development”. *World Development*, Vol. 22, No. 4, pp. 655–661.
- PSIS – POPULATION AND SOCIAL INTEGRATION SECTION, (1998), *Asia and the Pacific into the 21st Century: Prospects for Social Development*. Bangkok: United Nations. Disponible en www.unescap.org/esid/publications/theme1998/part1.asp
- TANDON, A., MURRAY, C. J. L., LAUER, J., EVANS, D., (2000), “Measuring overall health system performance for 191 countries”. *Evidence and Information for Policy Discussion Paper No. 30*. Geneva: World Health Organization.
- UNITED NATIONS, (2003b), *World Population Prospects: The 2002 Revision – Highlights*. ESA/P/WP 180, 26 February 2003. Disponible en www.unpopulation.org.
- WADE, ROBERT, (1988), “The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan”, en H. HUGHES (ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 129–163.
- (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- WORLD BANK, (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- YOUNG, ALWYN, (1992), “A tale of two cities: factor accumulation and technical change in Hong Kong and Singapore” en O. BLANCHARD AND S. FISCHER (eds.), *NBER Macroeconomic Annual 1992*, MIT Press, Cambridge (Mass).
- (1995), “The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience”. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995), pp. 641–680.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 303–350

Autonomía regional frente a integración europea; un enfoque comparado, con especial referencia al caso español¹

Enrique M. PUERTA DOMÍNGUEZ²

*(PALABRAS CLAVE: AUTONOMÍA REGIONAL, INTEGRACIÓN EUROPEA, DESCENTRALIZACIÓN.
KEY WORDS: REGIONAL AUTONOMY, EUROPEAN INTEGRATION, DECENTRALISATION)*

¹ El presente artículo tendría que complementarse con otra aportación que reflejase las iniciativas seguidas por las propias instituciones de la Unión en materia de implicación regional en la construcción europea. Tal es el caso del Comité de Regiones, que en un futuro puede ser objeto de una nueva aportación.

² Profesor Colaborador de Derecho Mercantil en ETEA. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares y Diplomado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa de Brujas. El autor agradece al Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

1. Introducción

Una de las asignaturas pendientes que más ha preocupado al fenómeno integracionista europeo ha sido la del protagonismo de otras entidades con personalidad jurídico-pública distinta a la de la administración central del Estado en la confección, y posterior aplicación y ejecución de las políticas de la Unión Europea, cuales son las autoridades territoriales y locales. En el actual contexto de la reciente UE de los veinticinco corremos el riesgo de creer que Europa sólo puede construirse desde los Estados, mientras que en el día a día de esa Europa también están presentes otras administraciones públicas mucho más próximas en la vida de los ciudadanos, llamadas a desempeñar un decisivo papel en el proceso europeo, y sobre las cuales sin embargo se carece aún de una idea clara de su protagonismo e implicación en tan decisiva materia. Con la modesta aportación que aquí presentamos intentamos proporcionar una somera visión de conjunto y comparada acerca de cómo se vive la cuestión regional europea en algunos de los países más cercanos a nosotros por su condición de socios de la Unión, y esperamos con ello dotar al lector unas líneas generales que, aparte de nuestras propias conclusiones, le permitan formarse un sentido crítico sobre el particular, alimentando si cabe su nivel de exigencia en cuanto a ciudadano y administrado europeo. La ciudadanía, no sólo nacional, sino ya de la Unión, exige pues conocimiento y rigor, dado que difícilmente pueden reclamarse desde la ignorancia los derechos que, por nuestra condición de ciudadanos y administrados libres, tenemos conferidos. En cuanto a ciudadanos tenemos una mayor vivencia con nuestras administraciones más próximas, regionales y locales, que con la, a veces lejana y distante, administración central del Estado.

La cuestión que ahora abordamos tiene una especial incidencia para el caso español, en la doble línea del proceso constituyente europeo y el ambiente de reforma constitucional que vivimos en España. Por esta razón al final de la presente aportación deberemos hacer especial hincapié en la situación existente en España para la materia que ahora abordamos. Efectivamente, el proceso de descentralización habido en países como el nuestro ha sido una conquista más del sistema de libertades logrado con la Constitución de 1978; debemos ser muy conscientes y vigilantes para que lo conseguido no quede después en agua de borrajas a resultas de un proceso integrador europeo que minusvalore el protagonismo de dichas entidades, al quedar reducidas al papel de convidadas de piedra en las grandes decisiones adoptadas por los gobiernos centrales nacionales e instituciones comunitarias en sede de Bruselas. Pero todo ejercicio de crítica o de rigor pasa necesariamente por

el conocimiento previo, y en ello los ciudadanos adolecemos de una apatía casi atávica a la hora de conocer realmente el modelo de administración al que somos sometidos, modelo que por el impacto de la integración europea se ve sometido a importantes tensiones y mudanzas. Sirva pues esta modesta aportación para crear esa primera esfera de inquietud, para entender que el proceso europeo es mucho más complejo que la habitual foto de los Jefes de Estado o de gobierno que de tiempo en tiempo se deja ver por los medios de comunicación. Dichas autoridades representan a una importante institución, el Estado, pero la misma, como en las líneas siguientes demostraremos, no es la única en el proceso integrador europeo.

El problema se ha planteado en todos los socios comunitarios, si bien con distinto rigor, dadas las peculiaridades que al respecto existen en cada uno de ellos. Efectivamente, hay Estados miembros cuyos textos constitucionales propugnan el centralismo administrativo, mientras que otros se han inclinado por modelos descentralizados. Pero se engañaría quien sólo pretendiese entender que la cuestión sólo interesa a aquellos Estados miembros que cuenten en su sistema administrativo con *Länder*, *Regioni* o Comunidades Autónomas. Aún en los modelos más predominantemente centralistas, otras entidades administrativas de ámbito territorial inferior al Estado, con denominación y alcances competenciales muy diferentes y, en modo generalmente extendido, también las Corporaciones locales, han venido luchando por conseguir que su voz sea oída en las instancias de la Unión. Según criterio de estas otras administraciones nacionales, muchas veces dicha lucha se resume en un mero ejercicio de legítima defensa, con la intención de evitar que sus competencias reconocidas al nivel interno no acaben por ser arrolladas por los Ministros y demás representantes del gobierno central, ello con el único motivo de su presencia y actividad normativa en el seno del Consejo la Unión.

No vale ya escudarse en el tabú, hasta hace poco tiempo válido para eludir la investigación, de que la Comunidad sólo reconoce como interlocutores válidos a los gobiernos de los Estados miembros. Esto ni siquiera parece ser una verdad incontestable en nuestros días pues, como se sabe, el sentimiento regional en lo comunitario crece día a día, estando hoy prácticamente generalizado en todos los socios comunitarios, si bien tan sólo algunos de ellos puede afirmarse que lo han llevado a cabo en manera apreciable o significativa. No obstante, por otro lado, se echa de menos una mayor clarificación de estas cuestiones desde la propia sede europea. Así, cabe denunciar que el Tribunal de Justicia ha pecado de marcada incongruencia al estimar la

aplicación (al menos implícitamente) de la constitucionalidad nacional en lo comunitario para denegar el carácter de sujetos de Derecho comunitario privilegiados a las entidades de Derecho público diferentes de los gobiernos de los Estados miembros, cuando en otros aspectos (derechos de recurso de los sujetos particulares no públicos), ha usado precisamente del argumento contrario, esto es, de la falta de comunicación o influencia que el ordenamiento comunitario pudiera recibir de la constitucionalidad nacional. Así, componentes de Derecho constitucional interno son acogidos por el Tribunal para desechar el carácter de requirente privilegiado, a efectos del recurso, para otras instancias nacionales³, mientras que los paralelismos con los sistemas jurídicos nacionales, especialmente de Derecho administrativo, a los efectos de un mejor acogimiento del recurso individual interpuesto por un particular contra una norma europea general (una directiva o un reglamento), han sido desestimados por la jurisdicción comunitaria⁴. Por otro lado, los condicionantes de Derecho nacional, de innumerables variantes, empleados por los Estados miembros con el fin de escapar a su inculpación en el marco del recurso por incumplimiento en su dimensión propia de la directiva, han conocido desde siempre un acogimiento significativamente hostil por parte del Tribunal. Resulta cierto que el Derecho comunitario no se inmiscuye en el modo en que un Estado organiza su sistema administrativo y territorial, de forma que cada Estado miembro es libre de organizarlos como considere pertinente. Pero si de dicha organización interna resultan disfunciones, que hacen que una norma comunitaria no se aplique correctamente, la responsabilidad jurídica que emerge resulta ineludible, y mucho menos es factible el usar como excepción o como medio de justificación para la defensa ese mismo sistema nacional que ha sido origen de la perturbación.

Sólo un punto permanece muy oscuro y aún irresuelto; es difícilmente concebible cómo el gobierno del Estado miembro es el único sujeto legitimado como parte acusada, cuando precisamente conviven con él otras administraciones, teóricamente autónomas, y con sus cometidos competenciales propios. Y al requerir las normas comunitarias, en progresión creciente, actuaciones que corresponden en el nivel interno a marcos de competencias complejamente compartidos, sobre todo cuando se dan en la Unión Europea

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 29.6.1993 Gibraltar c/Consejo Asunto (As) 298/89.

⁴ Auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia (TPI) de 29.10.1993 GUNA c/Consejo As 463/93.

Estados miembros con sistemas administrativos enormemente descentralizados, ha descollado un problema al que no se dispensó, desde el primer momento, el tratamiento valiente y eficaz de que hubiera sido merecedor. Si la aplicación de la norma europea al Derecho nacional falla por el mal uso del que hagan estas otras administraciones en el uso de sus competencias y procedimientos ¿porqué no traer a ellas mismas ante el Tribunal? Quizás los Estados miembros prefieran esta violación del principio acusatorio como mal menor a reformar la situación actualmente vigente, pues la presencia directa de las entidades territoriales como sujetos activos ante la jurisdicción comunitaria podría dar pie a la solicitud por estas otras administraciones de la asunción de competencias mucho más elevadas en el marco de la Unión, de las que actualmente disponen.

Es bien sabido que desde las primeras andaduras europeas se ha intentado baldíamente por los Estados miembros que se acogiesen como excusa los impedimentos derivados de su propia conformación administrativa y de poderes, que ha sido y es una muy principal y frecuente fuente de retrasos en la adopción de directivas. Desde este punto de vista, la lentitud de los trámites parlamentarios es la objeción más antigua en su planteamiento, y de las primeras en ser inequívocamente rechazadas por el Tribunal⁵.

Pero como no se pueden generalizar estos términos, lo más adecuado será ir viendo cada uno de estos aspectos en el caso de los Estados miembros más significativos y relevantes en la cuestión que ahora nos ocupa.

2. Alemania, la vanguardia federal de la UE

Las cuestiones regionales en los asuntos europeos conocieron un vivo interés desde el mismo momento de creación de las primitivas Comunidades Europeas a lo largo de la década de los 50 en la entonces Alemania occidental, socio fundador por aquellas fechas. Tras unos primeros compases –modestos pero ya con importantes implicaciones de futuro–, configurados por la Ley

⁵ Así, en la STJUE de 6.5.1980 Comisión c/Bélgica As 102/79 se introduce la máxima jurisprudencial, consolidada como toda una constante ritual en la actividad del Tribunal, en virtud de la cual (considerando nº 15, que invoca la STJUE de 11.4.1978 Comisión c/Italia As 100/77) «un Estado miembro no puede basarse en las dificultades internas o de disposiciones de su ordenamiento jurídico nacional, incluso constitucional, para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos que resultan de las directivas comunitarias». Lo mismo se reitera en otros pronunciamientos posteriores como lo es la STJUE de 1.3.1983 Comisión c/Bélgica As 301/81 (en especial su considerando 6º).

de ratificación del Tratado de Roma 20.12.1957, serán los sucesivos enriquecimientos propiciados por la Ley de ratificación del Acta Única Europea (AUE) de 19.12.1986, y la reforma constitucional de 21.12.1992 suscitada por la ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE), que tanto costó – esta última con su amplia secuela de Leyes Federales de ella emanadas–, los que irán a reportar el estado actual de la problemática en la nación germana. No obstante, en franca oposición al predominio del Estado central, las relaciones Estado/*Länder* conocen un amplio dinamismo, identificado, nada menos, con el mismo principio de subsidiariedad; no debe olvidarse que el mismo tiene sus primeros orígenes en los sistemas federales. Si se recuerda el principio de subsidiariedad, incorporado a la Unión Europea desde el Tratado de Maastricht, estipula que si una determinada materia debe ser asumida más adecuadamente por una instancia administrativa más cercana al ciudadano (administración local o regional), las administraciones de ámbito territorial superior (Estado, Unión Europea) deberán permanecer inactivas.

La implicación de los *Länder* y de su Cámara representativa, el *Bundesrat* o Consejo Federal, en los asuntos comunitarios va a ser total. Su opinión debe respetarse a la hora de que Alemania emita sus votos en las instituciones europeas, concretamente en el Consejo de Ministros de la UE, mientras que serán esos mismos *Länder* los que darán cumplimiento a las obligaciones europeas en todo aquello que entre en la esfera de sus competencias, todo ello sin paliativos de ninguna clase. Muy poco peso tiene al parecer, y ello en oposición a lo que se da en otros Estados miembros, que la Ley Fundamental de Bonn o *Grundgesetz* (GG) –art. 24.1– reconozca como cometido exclusivo del *Bund* la atribución, por vía legislativa, de competencias de soberanía nacional para su ejercicio por parte de instituciones supranacionales. La complejidad del sistema comunitario–regional germano es también notoria en los aspectos de ejecución y de implicación financiera. Será preciso, en consecuencia, ir desgranando, con la mayor brevedad posible, cada uno de los extremos precitados.

La actividad de los *Länder* en las fases iniciales de adopción de obligaciones comunitarias por parte de Alemania no tiene prácticamente parangón en ningún otro Estado miembro. De esta manera, los *Länder* disponen, desde 1958, de un observador comunitario designado por ellos, el *Länderbeobachter*, cuya misión consiste en estar atento a todos los desarrollos de la actividad comunitaria que interesen a aquéllos, e informarlos lo más rápidamente posible. Dotado de oficinas en Bonn y Bruselas, para el cumplimiento de sus cometidos el *Länderbeobachter* tiene la facultad –art. 2.2 de la Ley de 20.12.1957

y 2 de la de 19.12.1986– de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros, del Comité de Representantes Permanentes del Consejo (COREPER) y de otras instancias de la Comunidad, así como de efectuar los informes correspondientes. Tiene acceso a todos los documentos comunitarios oficiales. Aparte, la totalidad de los *Länder* han abierto sus propias oficinas de representación ante Bruselas. Dotadas de un amplio personal, se encargan de gestionar los intereses específicos de cada *Land* ante la Comunidad, a menudo dentro de las técnicas del más puro “*lobbying*”. Recaban todos los informes necesarios al conocimiento exacto por parte del *Land* de los asuntos europeos que les afecten, asisten a las empresas en sus aventuras europeas, colaboran en la organización de visitas de políticos del *Land* a Bruselas y, lo que es más importante, promocionan tanto el *Land* como el mismo sentido federativo alemán, a fin de que ambos elementos sean tenidos en cuenta a lo largo de los diversos procesos comunitarios de toma de decisiones.

También, hablando de los asuntos decisivos, desde la Ley de 19.12.1986 –por aplicación asimismo de su art. 2º– el gobierno federal está obligado a recibir la opinión del *Bundesrat* antes de prestar su consentimiento a los actos comunitarios que se revelen como tocantes a la competencia de los *Länder* o bien que afecten a sus intereses esenciales. Tan sólo existe una excepción a este dictamen previo y preceptivo en caso de cuestiones de urgencia; pero dicha noción excluyente no es en modo alguno manejada a la ligera. La urgencia no podrá en modo alguno ser invocada por el gobierno federal cuando se toque a competencias exclusivas de los *Länder*. Aparte, el gobierno federal debe invitar a los representantes de los *Länder*, cuando éstos se lo pidan, con el fin de que puedan asistir a las reuniones de tipo informativo que tienen los diversos organismos consultivos que asesoran en especial a Consejo y Comisión. Al fin de mejorar el sistema, y en desarrollo de la Ley de 1986, los Jefes de gobierno del *Bund* y los *Länder* firmaron el 17.12.1987 un convenio, en función del cual, el *Bundesrat*, para ejercitar más efectivamente sus derechos participativos europeos, creó una dependencia especial encargada de las cuestiones comunitarias. La misma puede incluso tomar decisiones con efectos similares a las plenarios, para cuestiones de relevancia o de urgencia. Sin embargo el funcionamiento de esta cámara no ha sido todo lo activo que fue de esperar, por lo que el propio *Bundesrat* está promoviendo la reforma de su reglamento de régimen interno.

El último apunte en materia decisoria pasa por el importante papel jugado por los *Länder* en la configuración del Comité de las Regiones, institución de matiz consultivo en donde las regiones de Europa expresan su parecer a la hora

de la adopción de las decisiones y actos comunitarios por las instituciones más propiamente encargadas de ello, es decir Comisión, Consejo y Parlamento Europeo. Mas, habida cuenta de la frecuente presencia de los *Länder* a lo largo de los procesos consultivos previos a las decisiones comunitarias tenida con anterioridad, su papel en el nuevo organismo, también únicamente consultivo, no les irá de seguro a reportar significativas novedades. Antes de la reforma de 1992–93, como podremos apreciar en breve, ni siquiera les serviría para dispensarles de manera efectiva de la tutela del gobierno estatal, a la que, aún en el sistema nacido en el TUE, se sigue condicionando la presencia regional en las esferas comunitarias. Y a resultados de la referida reforma, podremos constatar que la presencia y actividad de los *Länder* en el Comité puede quedar reducida a un asunto de importancia menor.

Por lo que respecta a la ejecución, la misma presenta asimismo notas de relevancia, que se demuestran a tres niveles: ejecución normativa, ejecución administrativa y aspectos financieros. Sin entrar en profundidad dentro del análisis de estos últimos –y que se resume en una lucha, aún insatisfactoriamente resuelta, acerca de quién debe cargar con los costes de la ejecución prescrita por las obligaciones comunitarias–, habrán de interesarnos los dos primeros.

En materia de ejecución legislativa, a tenor de lo dispuesto en el art. 23 de la GG, se entiende sobre el papel que el *Bund*, dotado de un “*poder de integración*”, es el único responsable para aprobar la legislación requerida para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias. Mas la sensación en la práctica es que los *Länder* consideran que dicha ejecución normativa les correspondería en todo caso cuando resultasen afectadas sus competencias materiales exclusivas. Y, por lo que hace a la ejecución administrativa de esas mismas obligaciones adquiridas en Europa, con la base de fondo propiciada por los arts. 83 y siguientes de la GG, existe un consenso entre *Bund* y *Länder* para considerar dicha ejecución administrativa en un sentido análogo a como la misma se produce en las facetas puramente internas. Consecuentemente, cuando se trata de competencias compartidas o concurrentes a nivel interno –la situación de solución más difícil–, se opta por diseñar, con la adopción de una Ley Federal *ad hoc*, el ámbito dentro del cual habrá de moverse la actividad de los *Länder*. Y a mayor abundamiento en este campo, no deben por añadidura descartarse otros principios, igualmente interesantes, recogidos en el espíritu de la GG, según los cuales, existe una presunción de competencias administrativas en provecho de los *Länder*. Más aún; cuando en virtud de la GG los *Länder* actúan en un sentido de fedatarios del propio espíritu del

Bund en su conjunto, con la intermediación de las correspondientes Leyes federales, los primeros son tenidos como ejecutores de la Ley federal con el mismo título que su propia Ley. Cerrado así momentáneamente el debate, los nuevos desarrollos se suscitaron en torno a la polémica implantación del TUE en Alemania. Aquí la idea de subsidiariedad iría a jugar un papel esencial. Y es que no todo serán ser virtudes, pues el sistema federal en su dimensión comunitaria no carecía de defectos.

Los aspectos más complejos relativos fenómeno federal alemán en su dimensión europea se ponen de manifiesto en un elevado número de recursos por incumplimiento, en los que se ha determinado a menudo la responsabilidad del gobierno federal por acciones u omisiones achacables a las autoridades de los *Länder* con motivo de las competencias que tienen atribuidas por la GG⁶. Muchas de las situaciones creadas lo eran por motivos ajenos al federalismo en sí, y en algunos casos lo cierto es que la Comisión europea, encargada de actuar como fiscal ante el Tribunal de Justicia de la UE, fracasó en su intento acusatorio⁷. En este terreno, cualquier sondeo estadístico corroborará el protagonismo enormemente apreciable de los servicios de los *Länder* en la aplicación y ejecución de las normas europeas. Mas pese a ello, no habría sido erradicado aún del todo un conjunto de presiones tendentes hacia una cierta y sutil concentración de poderes de ejecución de las normas comunitarias en manos de las agencias federales. La razón que se habría dado para ello es que el nivel federal tendría más costumbre y experiencia acerca de la legislación comunitaria que los *Länder*, porque durante la fase de elaboración de la legislación comunitaria, son principalmente los funcionarios de los Ministerios federales –y a pesar de lo arriba indicado– los que aparecen implicados. Ante este cuadro, el examen interno de conciencia no se ha hecho esperar.

Así, de los modelos de trabajo empleados (conducentes a la elaboración de un sistema jurídico complejo que busca preservar la unidad del Estado alemán, y simultáneamente, conciliar los intereses a menudo divergentes entre *Bund* y *Länder*) se ha denunciado lo poco práctico y engorroso de los diferentes procedimientos. El procedimiento legislativo es lento y pesado, sobre todo en lo que hace a la adopción de las Leyes y los Decretos que re-

⁶ Vid. STJUES (todas ellas Comisión c/Alemania) de 28.2.1991 As 131/88 y de 30.5.1991 As 59/89.

⁷ Vid. STJUE de 27.9.1988 Comisión c/Alemania As 18/87.

quieren la intervención del *Bundesrat*. Además, los *Länder* son muy sensibles al mantenimiento de las competencias atribuidas a ellos por la GG; en vista a ello mismo, las consultas estrechas y permanentes son a menudo precisas con la finalidad de llegar a soluciones aceptables para los *Länder*.

La solución ha pretendido ser buscada por la profundización en el empleo práctico de la subsidiariedad, núcleo esencial de la reforma de 21.12.1992, la cual afecta tanto a aspectos decisorios como más propiamente de ejecución. Con arreglo a la misma, se adoptaron una serie de leyes entre las que destaca la Ley de reforma constitucional de 21.3.1993 –que modificó varios preceptos de la GG, destacando la nueva configuración del art. 23 párrafos 4 y 5–, la Ley sobre la colaboración entre el Estado federal y los *Länder* en asuntos de la UE, y la Ley sobre colaboración entre el gobierno Federal y el Parlamento Federal en asuntos de la UE. En este terreno, puede afirmarse que la República Federal se halla por entero a la vanguardia en toda la Europa comunitaria, tanto en el nivel teórico, como en el nivel más práctico–normativo. Sin minusvalorar la importancia de las primeras, interesarán aquí no obstante las cuestiones más próximas a cómo se desenvuelve realmente su articulación procesal al pie del terreno.

La reforma de 21.12.1992, sobre todo en los nuevos párrafos 4º y 5º, materializada ésta a su vez por Ley de 12.3.1993, constitucionaliza los últimos desarrollos en materia *comunitario–regional–procesal*. Cuando las competencias legislativas de los *Länder* resultan tocadas claramente de primera mano, las facultades de las que dispone la República Federal como Estado miembro de la Unión serán delegadas a favor de un representante de los *Länder* (en principio distinto del conocido *Länderbeobachter*) designado por el *Bundesrat*. Y aquí es donde viene la prueba a la afirmación antes hecha, en virtud de la cual, la actividad de los *Länder* en el Comité de las Regiones puede quedar como algo intrascendente, e incluso ridículo. No en balde, el art. 6.2 de la Ley de 1993 prevé que cuando una cuestión releve principalmente de la competencia exclusiva de los *Länder*, corresponderá a un miembro de gobierno de *Land*, elevado a rango de Ministro para la ocasión, el desempeñar, no sólo las negociaciones en las instancias consultivas de la Comisión y del Consejo de Ministros, sino también (he aquí la diferencia) el ocupar el lugar de Alemania con motivo de la votación a realizar en este último para la adopción de la medida. Estas facultades no se extenderán a todas las demás prerrogativas que pudieran corresponder a Alemania con motivo del ejercicio de la Presidencia del Consejo cuando esté de turno.

Por otro lado, el art. 7 de la Ley de 1993 sentará otro precedente, destinado a causar gran revuelo. Ante el estado aún incipiente de la cuestión para el conjunto de la Comunidad⁸, el referido precepto prevé la posibilidad para el *Bundesrat* de exigir del gobierno federal la interposición de acciones ante el Tribunal de Luxemburgo, cuando los *Länder* resulten afectados, por acción u omisión de una institución comunitaria, en la esfera de sus competencias legislativas exclusivas. Huelga insistir sobre la “*carga de profundidad*” que semejante opción encierra.

El sistema descrito ha hecho plantear la oportunidad de mantener la figura del *Länderbeobachter*. Sin embargo, su futuro parece asegurado por el tradicional prestigio que la figura ha alcanzado a lo largo de su ya larga historia en el desempeño de sus funciones. Con todo, las primeras impresiones acerca del sistema mejorado son en principio favorables, y ello pese a que la doctrina hubiera deseado un más perfeccionado perfilamiento para la fase descendente o aplicativa del Derecho comunitario, de tanta trascendencia en el caso de las directivas. Se entiende que la consecución de una mayor implicación de los *Länder* en los asuntos comunitarios es importante, a causa de su experiencia administrativa, por su íntimo conocimiento de las condiciones locales y regionales, y por el hecho de que internamente sean responsables de la casi mayor parte de la aplicación administrativa de la acción de la Comunidad. Y, en lo que hace a la fase decisoria, tampoco faltan los reproches. En este ámbito, se considera obvio que los Estados federados estarían más preparados para aceptar y aplicar lealmente las normas europeas si se les hubiese comprometido más activamente en su formulación.

Por lo demás, pese a semejante reforma constitucional en materia de subsidiariedad, no procede esperar una existencia idílica. Resultando precisamente las directivas particularmente tocadas, los conflictos ya se habían producido de hecho y, una vez más, la actividad de perfeccionamiento y puntualización del sistema a cargo del *Bundesverfassungsgericht* (BVG), el Tribunal Constitucional federal con sede en Karlsruhe, fue sido capital. La muestra fue una sentencia de 22.3.1995, dada con motivo de la aprobación de la célebre directiva del Consejo 89/552 “Televisión sin Fronteras”, de 3 de octubre. En la misma, suscitado el correspondiente conflicto competencial entre *Bund* y *Länder* (precisamente por iniciativa de nueve de éstos últimos) el BVG pasó a determinar las obligaciones que debería respetar el gobierno federal. De un modo casi pretoriano, con amplio manejo de los principios

⁸ Vid. STJUE de 29.6.1993 Gibraltar c/Consejo As 298/89, precitada.

fundamentales que sustentan el modelo federal germano, obligó al gobierno federal a concertar con los *Länder* la posición a mantener por él en el Consejo de Ministros cuando el acto que se pretendiese adoptar invadiese presuntamente las competencias internas exclusivas de aquéllos. Debe apuntarse que mucho de lo dicho en la sentencia del BVG habría sido abordado por la Ley de 1993 (la cual por cierto fue promulgada en el *interim* temporal entre la interposición del recurso y su resolución por el BVG), y con respecto a la misma, la doctrina destaca que son tres las conclusiones más relevantes que pueden extraerse, y por las cuales tal fallo resulta notoriamente salomónico y contemporizador:

- La cláusula de fidelidad federal *–Bundestreue–* diseñada por la GG obliga a que el gobierno federal, con la intermediación del *Bundesrat*, concierte con los *Länder* la posición que ha de seguirse en el Consejo de Ministros cuando el acto comunitario invada presuntamente la esfera competencial exclusiva de los últimos. El consenso que necesariamente habrá que concluirse habrá de ser defendido “*de manera consecvente*” en las instancias de Bruselas, y si surgen dificultades con los otros socios comunitarios, todo cambio de posición germana habrá de pasar por la revisión del consenso previamente obtenido.
- Se admite no obstante que el gobierno puede apartarse de lo acordado con los gobiernos de los *Länder*, cuando dicho acuerdo vaya en contra con la esencia del ordenamiento jurídico europeo, tal como la interpreta el Tribunal de Justicia de la UE. Se detecta así un inesperado giro en la posición del BVG en su tradicionalmente cautelosa aproximación a las relaciones y convivencias entre el derecho nacional y el derecho comunitario, sobre todo cuando existe riesgo a entender del BVG de que los derechos fundamentales no sean debida o suficientemente protegidos en el entorno europeo.
- Y, en último término, el BVG advierte a los *Länder* que la misma *Bundestreue* les obliga también a ellos a tener en cuenta la sujeción de Alemania al derecho comunitario en todos los aspectos en juego (posibles consensos, su mantenimiento en el seno del Consejo, o la consideración de la invasión o no, por parte del acto comunitario en sí, de las que son sus competencias exclusivas)⁹.

⁹ Para más indagación sobre la cuestión de cómo incide el sistema federal existente en Alemania en los asuntos comunitarios, se recomienda la lectura de los materiales siguientes:

Vemos por lo tanto que el modelo alemán de corte federal ejerce una enorme fuerza atractiva con relación al modo en que se entiende la construcción europea en dicha nación. A diferencia de otros países, en donde lo regional o federal parece ir a remolque con relación a una iniciativa marcadamente dirigida por el Estado, en Alemania existe una fuerte convicción acerca de respetar las competencias exclusivas de los *Länder* más allá de las fronteras internas, y muy especialmente en el contexto europeo. Siendo siempre difíciles las extrapolaciones fuera de contexto, entendemos que el modelo alemán es notoriamente válido como base de estudio de la cuestión que ahora nos ocupa, tanto por su alto grado de desarrollo en técnicas de descentralización administrativa, como sobre todo, por el marcado carácter de serenidad y diseño que alienta al mismo.

3. Bélgica, un viejo contencioso mal resuelto

En cuanto a Bélgica, ya en época regional, cuando no federal, la doctrina denunciaba en este Estado miembro una falta clara de reparto de responsabilidades entre las autoridades del Estado central y las territoriales, que contribuía a la tensión entre ambos niveles, y todo ello en medio de unas lagunas de cooperación entre ambos bien apreciable. Ello determinó emprender diversas actuaciones, como la iniciada al nivel del Primer Ministro, y en función de la cual, las entonces existentes Regiones y las Comunidades fueron instadas a alcanzar acuerdos pragmáticos con el Estado en dos terrenos muy claros. En primer lugar, en el proceso de negociación en el seno de la Comunidad Europea, dado que la falta de acuerdo entre las Comunidades o Regiones llevaba consigo la abstención belga en la votación en el seno del Consejo de Ministros, con las consecuencias que de ello resultan. El segundo aspecto afectaba al cumplimiento por parte del Reino del Bélgica de sus obligaciones jurídicas tras las decisiones del Consejo¹⁰. Efectivamente, tal como el propio

BACIGALUPO SAGGESE, M. “Garantías constitucionales de los *Länder* alemanes en la fase ascendente de presuntas extralimitaciones competenciales comunitarias”. *Gaceta Jurídica de la CEE* (G.J) Boletín nº 105 julio-agosto 1995; MORAWITZ, R. *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. El Bund y los Länder en la República Federal de Alemania*, Madrid, Editorial Civitas, 1985; SIEDENTOPF, H., HAUSCHILD, C. “L’application des directives communautaires par les administrations nationales (Étude comparative)”. *Revue Française d’Administration Publique* nº 48 octubre-diciembre 1988, pp. 31–39.

¹⁰ La situación así descrita habría sido el origen de múltiples casos de condena por incumplimiento, que pueden apreciarse, en una dinámica ascendente en los últimos tiempos, en

gobierno belga reconocía, las crecientes tendencias descentralizadoras en el país habían traído por consecuencia un sinnúmero de desajustes en lo referente al cumplimiento exacto, puntual y homogéneo de las directivas para el conjunto del país. Mas, como no podría ser de otro modo, el Tribunal ignora todos estos componentes de Derecho interno como factores susceptibles de lograr una absolución para el gobierno demandado.

Estudios más recientes han tenido la oportunidad de volver sobre la cuestión tras la venida del sistema federal. Bélgica, al igual que otros socios comunitarios con un sistema político-administrativo descentralizado, ha sido uno de los Estados miembros que ha conocido el problema existente de la falta de conciliación entre unas competencias de las entidades territoriales de aplicación y ejecución del ordenamiento comunitario, y la circunstancia de que, frente a las instituciones de la Unión, las autoridades del Estado central son las únicas responsables de los incumplimientos en que las entidades territoriales pudiesen incurrir por su falta de diligencia. Con todo, y en espera de aplicar soluciones a la comunitaria con arreglo a las líneas seguidas por el Tribunal de Justicia en sus sentencias condenatorias por incumplimiento, se optó por federalizar el sistema a través de una reforma constitucional dada en 1993, la cual, pese a sus carencias, tiene un impacto más que notorio en las cuestiones europeas.

Para comenzar, el Reino de Bélgica es uno de los socios comunitarios que más pronunciadamente se han venido hallando en la desagradable tesitura de faltar a sus compromisos comunitarios por la falta de adecuación de sus diversas entidades territoriales a los mandatos procedentes de la Comunidad. Dicha situación resulta todavía más grave si se tiene en cuenta el carácter generalmente exclusivo de las competencias transferidas a las Comunidades y a las Regiones, y la ausencia de una jerarquía normativa entre las normas estatales comunitarias y regionales.

La nueva conformación del texto constitucional belga (plasmada en el art. 68 párrafo 7^o) permite una cierta intervención de la autoridad federal en la periferia del campo de las competencias de Comunidades y Regiones, pero siempre con límites bien estrictos, contruidos en torno a una técnica consistente en una facultad de sustitución en caso de inejecución de ciertas obligaciones por las entidades federadas, y en las cuales las directivas

las STJUES (todas ellas Comisión c/Bélgica) de 2.12.1986 As 239/89; de 17.6.1987 As 1/86; de 14.1.1988 As acumulados 227 a 230/85; y de 10.12.1991 As 19/91.

ocupan un destacado lugar. Aparte de en otros ámbitos, y que quedan al margen del objeto de nuestro estudio, los poderes de control y supervisión otorgados al poder central o federal comprenden, en la materia que aquí nos concierne, tres criterios de actuación fundamentales. Primeramente se trata de imponer límites a la acción de la autoridad federal consistente en garantizar el respeto de las obligaciones internacionales o supranacionales. La intervención del Estado central se materializará en este ámbito, evitando la condena por incumplimiento que antes era prácticamente inevitable ante el Tribunal de Justicia, con lo que es, para comenzar, una intervención limitada *ratione materiae*. En segunda instancia, se trata de facultadas limitadas en el tiempo, ya que la sustitución así producida no puede ser sino temporal, y deberá cesar desde que la entidad inactiva proceda en el sentido adecuado. Nada en ello recuerda pues a una reubicación de competencias, sino a un ejercicio interino y temporal de las mismas. Y, en tercer lugar, el sistema así descrito deberá estar fundamentado en la legalidad, pues el sistema, introducido en la Constitución, precisa su desarrollo por medio de una disposición con rango del Ley formal del más alto nivel. Efectivamente, una Ley fijará las condiciones que deberán ser respetadas para asegurar la puesta en marcha de este mecanismo. Esta Ley, llamada "*Ley especial*", deberá ser adoptada por la mayoría de los votos emitidos en cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras del Parlamento Federal, y con la condición de que la mayoría de los miembros de cada grupo se encuentre presente, y en consecuencia, que el total de los votos positivos emitidos en los grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los sufragios emitidos.

A tenor de las modalidades dispuestas por esta "*Ley especial*" se fijan para comenzar las condiciones de base impuestas al referido poder de sustitución. Para el mismo, es preciso que se haga reproche, por parte del Estado central, a una Región o Comunidad, por haber faltado al respeto de una obligación internacional, incumplimiento que ha tenido que verse previamente constatado por una jurisdicción internacional. Desde esta óptica, el poder acordado a la autoridad central deberá ceñirse a lo prescrito en su caso por la jurisdicción internacional en su sentencia. A nadie escapa que todo este sistema parece pensado, en primer lugar, para dar respuesta a la problemática que se suscita por los incumplimientos de las regiones en los aspectos tocantes a las normas comunitarias, sin embargo cabe hacer dos valoraciones: la primera, que las intenciones inicialmente preventivas auguradas con un sistema como el belga se ven defraudadas; y la segunda, que las entidades territoriales son apartadas de un protagonismo directo

en la esfera internacional. Se les da la oportunidad de intervenir, dentro de su tiempo, y exclusivamente en lo que es aplicación del Derecho comunitario, pero siguen dependiendo del puente de las autoridades centrales para acudir a las instituciones comunitarias. Ante la inactividad de hacer aquello que se les brinda, el poder del Estado central se materializa, como hemos visto, por sustitución.

Además en este sistema ejecución por sustitución a cargo del Estado previa advertencia a las entidades territoriales se dan al menos otros tres requisitos procesales más. El primero, que la Comunidad o Región afectada debe haber sido puesta en un preaviso mínimo de tres meses por medio de un Real Decreto aprobado en el Consejo de Ministros. El segundo, que dicha Comunidad o Región afectada debe haber acudido como asociada o interviniente junto con el Estado belga en el conjunto del proceso para la resolución del litigio en causa, incluida la parte del mismo que se hubiese llevado ante la jurisdicción internacional, lo cual es otra significativa e interesante novedad. Y el tercero consiste en que un acuerdo de cooperación (o especie de *Tratado interno*) deberá regir la singladura en común así impuesta de Estado junto con Comunidad o Región a lo largo de los procesos judiciales. Dicho acuerdo está destinado a regular las modalidades según las cuales se emprenderán las actuaciones ante la jurisdicción internacional.

Por añadidura, tales convenciones podrán tener incluso un sentido más preventivo, ya que además podrán fijar condiciones para la conclusión de Tratados mixtos. Ello supone otra iniciativa igualmente llamativa por lo audaz, pues no olvidemos que un tratado mixto es aquel que reúne del lado negociador nacional, en este caso belga, a representantes tanto del gobierno central como de los gobiernos territoriales, y cada uno de ellos negocia o firma las materias que dentro de ese tratado conciernen a sus respectivas competencias.

Sin embargo el sistema de la "*Ley especial*" de desarrollo de la Constitución contiene otras muchas cosas. Así, en el caso de que el no acatamiento de una obligación nacional o supranacional por una Comunidad o Región envolviese consecuencias financieramente desfavorables para el Estado (tales como las costas procesales, los daños y perjuicios, multas que Bélgica se hubiera visto a satisfacer, o los gastos que hubiesen ocasionado las medidas de cumplimiento de la condena), aquél estará habilitado a recuperar dichas expensas, pudiendo hacerlo por cualquier medio que estime oportuno. Ello incluye la retención de los recursos financieros que, de otro modo, y en virtud de la

Ley, deberían ser reportados a la Región o Comunidad en cuestión.

Como resumen, se apunta que la nueva técnica de aplicación del Derecho comunitario en Bélgica no es en modo alguno una construcción abstracta, sino que está emparentada con las que existen en otros Estados miembros. Y se apuntan motivos tanto internos propios de Bélgica como externos procedentes de la construcción europea para haber elegido el sistema así descrito, y que tanto juego puede dar de aquí al futuro en materia de aplicación y ejecución de las normas comunitarias. En cualquier caso, se entiende que tal contexto ya no era sostenible en el marco de un Estado con vocación federal, dados los enormes problemas que acarrearía para el exacto cumplimiento de las obligaciones internacionales. Así, la reforma otorga un cierto poder de intervención en la conclusión de Tratados internacionales a Comunidades y Regiones, y las asocia muy directamente a la preparación y negociación de las normas europeas. La perspectiva así diseñada se tiñe al mismo tiempo de una participación más directa y de una responsabilidad jurídico-política interna incrementada en el ámbito de la construcción de Europa. Por otro lado, es preciso resaltar que esta modificación encuentra su lugar en una revisión constitucional que, rebasando los solos problemas regionales o comunitarios (en sentido belga, claro está), contribuye a una mejora del funcionamiento y de la actividad de las instituciones públicas.

Y, en lo relativo a los beneficios e influencias que el sistema emprendido en Bélgica puede tener para el ulterior desarrollo de la construcción europea, la misma apenas puede negarse. La credibilidad europea del Estado justificaba suficientemente este esfuerzo, más aún cuando se ha materializado en el momento en que Bélgica era llamada a desempeñar su semestre de Presidencia en el Consejo. Pero hay además otras consecuencias favorables. Mecanismos como el descrito pueden ser un eficaz antídoto a las sanciones por incumplimiento que se prevén en la nueva redacción del TCE operada en Maastricht. Y en otro orden de valoraciones, no exentas de polémica, tal mecanismo puede suponer la convergencia entre dos esferas de federalismos, el europeo y los federalismos nacionales, al menos en los Estados miembros en donde dicha técnica de descentralización exista¹¹.

¹¹ Para mayor información acerca de las posibles implicaciones del nuevo sistema federal belga en lo relativo a las cuestiones comunitarias en Bélgica, Vid. LE HARDY DE BEAULIEU, L. "Les nouvelles règles d'application du droit communautaire en Belgique". *Revue du Marché Commun* n° 375, febrero 1994, pp. 123-125. Vid. igualmente SIEDENTOPF, H., HAUSCHILD, C., *Op. cit.*

4. Francia, hacia una descentralización por descubrir

El centralismo tradicionalmente imperante en Francia, nacido sobre todo en la Revolución francesa como mecanismo de lucha contra el poder de los barones y terratenientes, y mantenido a lo largo de prácticamente toda la historia constitucional francesa de la nación gala, no dibujaba el panorama más favorecedor para una descentralización territorial en los asuntos comunitarios, y ello pese a que se hayan dado, con suerte desigual, ciertas iniciativas modestas aunque atrayentes en dicha línea. La cuestión territorial francesa es para nosotros una gran desconocida, en términos generales. Las Regiones francesas no fueron evocadas tal como las conocemos hoy en la Constitución de 1958, y es harto sabido el fracaso de De Gaulle, propuesto a articularlas, con motivo del fallido referéndum de 1969. El control del aparato de la administración periférica del gobierno central, representado por los Prefectos de los diversos Departamentos se extendía a los mínimos detalles, como era la reunión en los órganos de las entidades regionales. La designación de sus miembros era indirecta, y por tanto, no auténticamente democrática. El sistema así descrito, en su dimensión para los asuntos europeos, contó incluso con las bendiciones del *Conseil Constitutionnel*, el cual, en una decisión de 25.2.1982, reconoció el poder atribuido a los delegados del gobierno, en el sentido de que éstos habrían de asegurar ante las colectividades territoriales la salvaguardia de los intereses nacionales a los cuales se vincula la aplicación de los acuerdos internacionales suscritos a tales fines, en la especie, los Tratados constitutivos y el derecho derivado en su conjunto.

Pero 1982 estaba llamado a ser un año clave. Tan sólo unos días después, por medio de la Ley constitucional de 2.3.1982, llamada “*de descentralización*” y adoptada con la base del art. 72. 1, a las Regiones se les reconoció un primer grado de operatividad discretamente significativo. Elegidos democráticamente sus representantes desde 1986, su modesto paquete competencial experimentó a lo largo de la década de 1980 ciertas mejoras, algunas de las cuales pueden revestir alguna que otra implicación para los asuntos comunitarios. La reforma de 1982 suprimió el control tutelar de los Prefectos de los Departamentos ejercido hasta entonces sobre las reuniones de las Regiones, si bien mantuvo todo un conjunto de poderes represivos, mediatizados, no obstante, por la intervención del orden contencioso-administrativo. La necesidad de una reforma se planteó a raíz del crecimiento de la misma política regional comunitaria, ya que era preciso un entramado territorial más apropiado para dar más eficaz destino a los fondos llegados desde Bruselas. Pese a todo,

lo parco de los presupuestos regionales siguió siendo, y aún hoy lo es, su punto más débil. Al año siguiente, en sendas leyes de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, se atribuyó a las Regiones cierto conjunto de vagas competencias en el seno de su territorio, algunas de las cuales podrían revestir no pocos puntos de contacto con las competencias decisorias ya residenciadas en Bruselas. Más exactamente serían éstas la consecución del desarrollo económico, la ordenación del territorio –incluyendo el medio ambiente–, o la formación continuada de trabajadores y profesionales. Además se les atribuyó la posibilidad de elaborar planes regionales para un importante número de materias, bajo las líneas que formularsen unos originarios planes nacionales de los que los primeros resultaban tributarios.

Un segundo plan de descentralización para el período 1989–1993 arrancararía más tarde de la Ley de 10.7.1989. Su preámbulo hablaba ya de una inspiración europeísta, pues hablaba de la necesidad de hacer a las regiones y municipios galos “*más competitivos en el seno de Europa*”. Pero su filosofía era más impregnada de la desconfianza del poder central que de auténtico deseo de colaboración. En concreto, se establecían mecanismos para que ciertas materias de la integración comunitaria, y eventualmente reguladas por directivas, como son las reglamentaciones económicas o el acceso a los mercados públicos, no fuesen a ser puestos en cuestión por la labor de las entidades territoriales. La filosofía del gobierno francés era la de evitar al máximo previsible toda posibilidad de incumplimiento constatado por culpa de las entidades territoriales, que con escaso protagonismo ya se había ocasionado¹². Ello pareció dar resultado desde este punto de vista y, a diferencia de otros Estados miembros (Bélgica o Italia, por ejemplo) semejantes distorsiones no proliferaron apreciablemente.

Ello determina, como visión última, que en Francia la competencia europea quede en el reparto de funciones entre los supremos poderes del Estado central –Presidente de la República, Ministros y Parlamento–, y que las Regiones resulten a lo sumo afectadas por ciertos aspectos aislados de la política europea, tales como el transporte, la investigación, la política regional. En el lado positivo, ciertos Consejos Regionales –máxima instancia colegiada de las Regiones– han creado comisiones encargadas de los asuntos europeos. Por otro lado, ante la posibilidad de abrir oficinas de representación ante Bruselas, conviven regiones que no se interesan en modo alguno por la

¹² Vid. STJUE de 27.4.1988 Comisión c/Francia As 252/85.

materia –Auvernia y Limousin– con otras particularmente comprometidas. Estas a su vez han seguido dos opciones: algunas de ellas han establecido oficinas de representación comunes a varias de ellas –caso la conocida como oficina de representación del Grand–Est, la cual reagrupa a las Regiones de Alsacia, Lorena, Borgoña, Champaña–Ardenas y el Franco Condado–; otras Regiones – Nord Pas de Calais o Ródano–Alpes– han preferido abrir sus propias oficinas de forma independiente. Siendo sus dotaciones, medios financieros y preparación son muy diferentes, los contactos con la representación gala en el seno del COREPER han adquirido, a partir del referéndum de aprobación en Francia del Tratado de Maastricht de septiembre de 1992, la forma de reuniones de información organizadas en manera regular sobre cuestiones tales como fondos estructurales, transportes y otros temas sectoriales eventualmente conferidos a las Regiones. Sin embargo, se mantiene aún una falta total de posible influencia de las Regiones en la posición del estamento administrativo central ante Bruselas. En este sentido, las Regiones francesas buscan en el apoyo externo el aliento interior que les falta, sobre todo por medio de su participación en el Comité de las Regiones, pese a lo modesto de la misma¹³.

5. Italia, regiones a dos velocidades

Por lo que concierne a Italia, la cuestión del complejo sistema descentralizado existente en la República Transalpina, y el lastre que implica para una correcta aplicación del Derecho comunitario en dicho Estado miembro, ha preocupado marcadamente a la doctrina. Tal detenimiento no ha sido objeto de un debate aislado a lo meramente europeo, sino inmerso en una polémica mucho más general acerca del sentido al que ha de encaminarse el estado regional italiano, caracterizado, como es sabido, por la diferenciación operada entre unas Regiones de Estatuto especial o otras que sólo disponen de Estatuto ordinario.

El punto de partida, determinado por el texto constitucional, no era particularmente favorable hacia una implicación de las Regiones en los asuntos

¹³ Para los extremos tocantes al papel de las entidades territoriales francesas en lo concerniente a las cuestiones europeas, y eventualmente a la directiva Vid. BASSOT, E., “Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire”. *Revue du Marché Commun*, nº 371, septiembre–octubre 1993, P. 729–739; FERAL, P.A., “Les incidences de l’intégration communautaire sur les collectivités territoriales françaises”. *Revue du Marché Commun*, nº 374, enero–febrero 1994, pp. 53–57.

comunitarios. Así, el art. 80 de la Constitución impone la autorización del Parlamento para la ratificación de los Tratados internacionales que importan “*modificaciones de Leyes*” –incluidos como tales los Estatutos regionales, que tienen rango de Ley constitucional–, de lo cual una significativa parte de la doctrina nacional dedujo que la competencia de ratificación competía al órgano legislativo, aún para aquellos sectores que pudiesen caer dentro de la competencia regional. Los Estatutos, incluso de los de aquellas Regiones dotadas de un mayor techo competencial (Estatutos especiales) imponen a las entidades territoriales el respeto a las obligaciones internacionales, pero sin contener a cambio disposición alguna de la que, en términos generales, se pueda inducir que las mismas deban concurrir al proceso formativo de los actos conducentes al establecimiento de semejantes imperativos exteriores. Como curiosa excepción, sólo algunas Regiones especiales se ven reconocer un derecho de representación en las negociaciones (Cerdeña) o cuando menos de consulta (Friuli o Venecia Julia) en relación a la elaboración de los Tratados de comercio con Estados extranjeros que interesen al tráfico y los intercambios que se den dentro de sus territorios respectivos. La constitución de las Regiones de Estatuto ordinario confirmó, aún con mayor dureza, este panorama desolador para las expectativas regionales. Y, para colmo de males, semejante marco se ha completado por una actitud marcadamente hostil capitaneada por la *Corte Costituzionale*, en el sentido de cortar de raíz iniciativas unilaterales a cargo de las Regiones, tanto especiales como ordinarias, en la esfera internacional. Sobre este particular destacan por ejemplo ciertos pronunciamientos dados dentro del ámbito de determinadas concesiones administrativas (sentencias de la *Corte* de 9.4.1963, de 7.4.1968, de 23.7.1980 o de 25.7.1984 entre otras) o en el terreno de la conclusión de acuerdos de cooperación con entidades territoriales de otros países (sentencia de la *Corte* de 22.5.1987).

Pero excluidas las facultades de libre iniciativa internacional por parte de las Regiones, la cuestión de la competencia regional para emanar las normativas de acompañamiento y ejecución de las obligaciones internacionales conoció un enfoque muy diverso. Aún con el precedente de una ya remota sentencia de la *Corte Costituzionale* de 11.7.1961, en función de la cual, se entendió como indudable el principio que confía al Estado, y únicamente a éste, la ejecución en el interior de las obligaciones asumidas en las relaciones internacionales con otros Estados, se empezó a suscitar la necesidad de introducir unos primeros cambios, modestos en sus comienzos. Consecuentemente, se aprobó una Ley de 16.5.1970, por la cual se confirió al gobierno

respecto de las Regiones. En el art. 17 de dicha disposición se introdujo una reserva en favor del Estado para tales asuntos. De acuerdo con dicha reserva, en las materias transferidas a las entidades territoriales, se confiaba al poder central una función de dirección y coordinación de las actividades regionales que exigiesen un enfoque unitario en su ejercicio, cuando ello fuese exigido en base a la planificación económica general del país o a las obligaciones adquiridas internacionalmente. Sin embargo estaban ya próximos los días en donde el tradicional encono en la materia entre el Estado y las Regiones iría a dejar paso a un mayor propósito de diálogo. La primera experiencia parcial en el citado campo la suscitó precisamente la Ley nº 153 de 9.5.1975. Dirigida tanto a Regiones especiales como ordinarias, dicha Ley fue motivada para la actuación de algunas directivas comunitarias en materia de política agrícola. La Ley 153 fue el primer empeño serio para conciliar el carácter exclusivo de miembro de la Comunidad correspondiente al Estado, y las expectativas regionales, que no querían verse reducidas, en las materias de su competencia, al papel de meros ejecutores administrativos delegados.

El sistema descrito iría a dejar paso a iniciativas de carácter más global, y fueron curiosamente las Regiones ordinarias las primeras en resultar beneficiadas. Se adoptó así la Ley de Bases número 382 de 22.7.1975, que iría a determinar la adopción de un decreto Presidencial de rango legislativo nº 616 de 1977, tenido por la doctrina como la primera tentativa serie de “norma puente” Estado/Regiones para los asuntos comunitarios. Prescribiendo la inmediata aplicación de los reglamentos comunitarios “*que no precisen transposición*”, y dejando a los órganos estatales ciertos poderes correctivos y de reserva con el fin de evitar incurrir en incumplimientos ante el Tribunal de Justicia por la inacción de las propias regiones –arts. 6 y 11, aún hoy día en vigor–, su trascendencia será particularmente significativa para las directivas. Así se estipulaba que eran “*transferidas a las Regiones las funciones relativas a la actuación de las directivas, en tanto las mismas hubiesen sido ya transpuestas en Ley estatal*”. Además se establecían ciertos principios de inexcusable cumplimiento para las Regiones, como que la Ley estatal estaría autorizada a determinar “*la disciplina de detalle*” para dicha actividad transpositiva. Con un sentido sustitutivo necesario, tal “*disciplina*” funcionaría en todo caso cuando las Regiones no la respetase en el curso de su propia actividad. Pero además de lo sustitutivo “*ex post*”, el referido mecanismo tenía mucho de preventivo o de cautela previa. Así, el gobierno concibió que la Ley estatal de transposición de la directiva no sólo se limitaría a integrarla, en la medida necesaria, con los principios fundamentales

que regulan las relaciones Estado/Regiones, sino que además, si era preciso, los poderes de legislación regional podían quedar reducidos a una práctica labor de transcripción literal. Ampliado el referido sistema para las Regiones especiales por sendas sentencias de la *Corte Costituzionale*¹⁴ todas las entidades territoriales demostraron su más abierto rechazo.

Dichas críticas dieron su fruto en una nueva fase al cabo de bastante tiempo. Se llegó a un nuevo marco normativo diseñado por un doble referente. De un lado, se adoptó la Ley número 183 de 16.4.1987, y de otro, la *Corte Costituzionale* se abrió a nuevos horizontes con una sentencia de 30 de septiembre del mismo año. La referida sentencia recortó la esfera de coordinación y supervisión a la esfera más propiamente subsidiaria, en el caso de determinados “*reglamentos incompletos*” –comparables en alto grado a las directivas–, y cuyo pleno vigor pasaba, en razón a la materia, por la actividad regional. Pero sería la Ley de 1987 la que reportase mayor importancia mucha de la cual iría precisamente destinada al caso de las directivas. Sus innovaciones más significativas resultarían ser las siguientes:

- En sus arts. 9 y 10 se introdujeron mecanismos directos que asegurasen la corriente normativa entre Estado y Regiones para todo lo concerniente a la política comunitaria y a su actuación en el ordenamiento interno.
- En los arts. 11 y 12 se preveía la posibilidad de que las directivas viniesen actuadas, fuese por el gobierno o por las Regiones, por medio de reglamentos o actos administrativos generales, cuando las mismas no recayesen en una materia reservada de Ley en el plano interno. Si así fuese, el gobierno debería no obstante predisponer, en el más breve tiempo posible, el necesario proyecto de Ley, en el cual se habrían de establecer, para las materias atribuidas a las Regiones, las necesarias normas de principio.
- Por su parte, el art. 13, pero únicamente para las Regiones especiales, se confería que, en las materias que recayesen dentro de su competencia exclusiva, aquéllas podrían dar inmediata actuación a las normas comunitarias, con respecto a las indicaciones que pudieran establecer, en su caso la Constitución o las Leyes estatales.

La fase actual de la cuestión se configura, una vez más, con la célebre Ley La Pergola de 9.3.1989 (así conocida por el Ministro que la concibió). Dejando

¹⁴ Sentencias numeradas como nº 223/84 y 216/85.

vivo el mecanismo sustitutivo “*anti-incumplimientos*” creado por el Decreto Presidencial de 1977 (pese a lo dudoso de su eficacia), la reforma esencial se centró en lo que fuera el art. 9 de la Ley 183/87, con las siguientes aportaciones, que introdujeron tres apartados al mencionado precepto:

- En lo que a partir de entonces iba a ser el art. 9.1, se declaró sin ulteriores cortapisas el derecho inmediato de las Regiones especiales para ejecutar las directivas comunitarias que recayesen en materias de su competencia exclusiva.
- A tenor del párrafo segundo, cualesquiera Regiones, en las materias de competencia concurrente, podrán proceder a la actuación de las directivas justo después de la entrada en vigor de la primera “*Ley comunitaria*” sucesiva a la notificación de la directiva.
- Y, según el párrafo tercero, la “*Ley comunitaria*” o cualquier otra Ley del Estado que dé actuación a directivas en materia de competencia regional indicará cuáles de sus disposiciones de principio no son derogables por la subsiguiente Ley regional, y prevalecen sobre disposiciones contrarias eventualmente ya emanadas por los órganos regionales.

Con todo, se rescata en este párrafo tercero el deber, por parte de las Regiones especiales, de respetar, aún dentro de su competencia exclusiva, los principios legales y constitucionales nacionales. El hecho de desplazarlo aquí, y de dejar, por lo tanto, en términos más altisonantes el citado párrafo primero constituiría pues un matiz de no despreciable significación política¹⁵.

6. España, un proceso siempre en cuestión

Por último, en lo que se refiere a España, encontramos que la exclusiva mención a lo internacional en el Título III de la Constitución Española de 1978 (Las Cortes Generales) ha provocado un correlativo y peligroso silencio de estas materias en el Título VIII (Organización territorial del Estado) de

¹⁵ Sobre las interconexiones entre lo comunitario y la cuestión regional en Italia, Vid ZAMPINI, F., “L’Italie, en amont du manquement... Un problème de compétence entre l’exécutif, le parlement et les régions”. *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 30 (2) abril-junio 1994, pp. 195–228; FRANCHINI, C., “L’integrazione europea e il governo delle politiche comunitarie in Italia: organizzazione amministrativa e rapporti con le Comunità Europee”. *Rivista di Diritto Europeo* 1/90, P. 17–31; CHITI, L., “Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da recomporre”. *Rivista di Diritto Internazionale Pubblico e Costituzionale* n° 2, 1992, pp. 33–69.

nuestra Ley fundamental, dedicado como es sabido a la organización territorial del Estado. En verdad, todavía hoy día se arrastran las consecuencias contradictorias de la filosofía constitucional, que considera, especialmente a las Comunidades Autónomas, meros entes pasivos de lo que la administración del Estado lleve a cabo en la esfera supranacional. Situación difícil de conciliar, máxime cuando el mismo Tribunal Constitucional, pese a no citar expresamente el principio típicamente europeo de la autonomía procesal, habría afirmado en más de una ocasión, que la nueva pertenencia a las Comunidades Europeas de España no altera en modo alguno el reparto de funciones en la ejecución de la normativa comunitaria derivada ni la sujeción de todas las administraciones implicadas a la Constitución y al ordenamiento jurídico español. Dado que para nosotros el estudio de la cuestión en España reviste un mayor interés si cabe, proponemos al lector una cierta estructuración de materias en torno al siguiente esquema: primero, la incidencia en los aspectos jurídico-comunitarios del reparto competencial operado con arreglo tanto a la Constitución como a los respectivos Estatutos de Autonomía; segundo, los eventuales mecanismos que podemos calificar de *traumáticos* sobre imposición de un control sustitutivo por parte del Estado frente a las CCAA en los aspectos comunitarios; tercero, los mecanismos de cooperación y de colaboración entre el Estado y las CCAA en las facetas comunitarias; cuarto, los aspectos más puramente de organización y de articulación interna empleados por las CCAA en el capítulo europeo; quinto, los instrumentos de cooperación y de coordinación de las CCAA entre sí en las cuestiones comunitarias; y sexto y último, las circunstancias aun irresueltas o controvertidas, puestas algunas de ellas de relieve muy recientemente a través algunos ejemplos concretos de viva actualidad.

6.1. El reparto competencial entre el Estado y las CCAA según la Constitución y su incidencia para los aspectos europeos

Esta faceta se plantea tanto a la hora de conformar la postura de España en el Consejo de Ministros de la UE como en la fase posterior de ejecución de las obligaciones asumidas en Europa. En tan delicada materia, la falta de respuestas claras desde un primer momento por lo parco que resulta el texto constitucional al respecto ha determinado la aparición de posturas contrapuestas, no sólo en la doctrina, sino también en la postura seguida por el Tribunal Constitucional en la que ya empieza a ser una abundante jurisprudencia. A este respecto, la doctrina constata que el estudio de la cuestión

pasa por una doble consideración, una sobre el posible análisis que se puede inferir al respecto, y otra, alrededor de las consecuencias que sobre el mismo respecto puede entreverse de los respectivos Estatutos de Autonomía. En lo primero, la evolución seguida por doctrina y jurisprudencia constitucional ha conocido un viraje desde tesis más absolutistas hacia otras más proclives a conocer un cierto grado de corresponsabilidad entre el Estado y las CCAA en estos aspectos. En lo concerniente a los Estatutos, el principal escollo radica en que el tratamiento dado a los aspectos supranacionales en unos y otros es muy diverso, y ello es la fuente de no pocos problemas; no debe olvidarse que para que una Comunidad Autónoma tenga una determinada competencia debe producirse su doble reconocimiento, tanto a nivel de la Constitución misma, como por su oportuno reflejo en las competencias que dicha Comunidad asume en su Estatuto. Pasemos pues a desgranar unas y otras materias, dentro de este primer núcleo de problemas.

La falta de un tratamiento adecuado por parte de la Constitución al problema del reparto competencial entre el Estado y las CCAA en los aspectos supranacionales, y más concretamente en los comunitarios (sobre todo por una interpretación rígida de los principios contenidos en el art. 93 del texto constitucional) habría alentado una idea tan falsa como perniciosa; que en la esfera supranacional se habría producido, en modo legítimo, una desposesión de la competencia autonómica a favor del Estado con motivo de la firma del Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas. Por increíble que parezca, este parecer habría encontrado cierto eco en determinada doctrina nacional, así como en la postura seguida por el Tribunal Constitucional, al menos en algún momento muy determinado. Muestra de ello fue la STC número 137/1989 de 18 de julio, a cuyo tenor, sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias, de modo que cabría afirmar la existencia en nuestro Derecho de un único sujeto (el Estado) dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales.

Sin embargo esta postura no tardaría en ser calificada por otros de expansiva, rígida y globalizante. Nuevos aires en la doctrina reivindicaron el Derecho propio de participación de las CCAA en la actividad exterior del Estado, más concretamente con motivo de la pertenencia de España a las Comunidades, y ello tanto en la fase previa decisoria como sobre todo en la posterior de ejecución.

El Tribunal Constitucional se hizo eco de este sentir con toda una línea jurisprudencial que llega a la actualidad (de la cual como muestras más sig-

nificativas pueden citarse las sentencias números 64/1991, 76/1991, 115/1991, 79/1992, 117/1992 u 80/1993, entre otras). Especialmente centradas en la cuestión del cumplimiento de las normas comunitarias que exigen transposición en el plano nacional, cuales son las directivas el Constitucional empieza a acuñar ya claros principios. Según los mismos, la traslación de la normativa comunitaria derivada ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios respecto del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, criterios que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias; la cesión del ejercicio de competencias en favor de los organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Pero en cierta lógica idea de ponderación o contrapeso, el Tribunal argumentará además que las CCAA tampoco podrán considerar ampliado su ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. Este marco constitucional español, tal como es interpretado por el Alto Tribunal, reconocería a las CCAA un papel cuando menos en la fase de ejecución de obligaciones comunitarias previamente adquiridas. Sin embargo no serviría para reconocer un protagonismo autonómico a la hora de asumir en sede de Bruselas esos mismos compromisos europeos.

La materia se hace aun más compleja por cuanto los propios Estatutos de Autonomía tienen también algo que decir. Sobre este particular se advierten grandes diferencias entre los contenidos de los diversos Estatutos, habiendo algunos más beligerantes que otros en dicha materia, no sólo en cuanto a la ejecución, sino también a la hora de asumir compromisos en Europa conectados con competencias autonómicas. Con todo, son sólo unos cuantos Estatutos los que prevén, y ello en confrontación, siquiera parcial, con el art. 149.1.3, ciertas competencias en el plano internacional en su vertiente decisoria. En estos aspectos son al menos dos las modalidades que pueden citarse:

- como primer aspecto se encuentran Estatutos que hablan de cláusulas de exigencia de información al gobierno central sobre la elaboración de Tratados y Convenios en cuanto afecten a materias del específico interés de la Comunidad Autónoma (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Murcia, Aragón, Canarias, Navarra y Madrid);
- otros Estatutos incluso de la posibilidad de solicitar al Ejecutivo la celebración de determinadas clases de Tratados internacionales (más

concretamente los de carácter cultural, siendo las Comunidades vasca, catalana, gallega, andaluza, asturiana, aragonesa, castellano-manchega, castellano-leonesa, extremeña y balear las que apuntan tal posibilidad).

Las posturas elegidas por los Estatutos de Autonomía son también discordantes en lo que hace a la fase de ejecución de obligaciones suscritas por España en la esfera supranacional. Así, existen hasta tres clases de Estatutos al respecto:

- unos mencionan un poder de ejecución de los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a materias atribuidas a competencia autonómica (País Vasco, Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid);
- un segundo modelo acumula, al extremo anterior, la facultad de ejecución de los actos normativos de las Organizaciones Internacionales (Murcia y Aragón);
- y una tercera categoría de Estatutos limitarían dicha facultad de desarrollo excluyendo el capítulo de ejecución normativa y quedándose tan sólo con la ejecución administrativa o singularizada (Asturias, Navarra, Extremadura, Baleares y Castilla y León).

Ante semejante marco, las posturas adoptadas por la doctrina nacional habrían sido a su vez diversas. Sin embargo pero habría triunfado la consideración en virtud de la cual cabría en todo caso la ejecución normativa y administrativa por parte de las CCAA de las obligaciones comunitarias que entrasen en el ámbito de sus competencias transferidas. La justificación para este parecer sería doble. En primer término tendríamos nuestro propio ordenamiento constitucional, que admite la existencia diferenciada entre competencias materiales del Estado por un lado y de las CCAA por otro. Y a renglón seguido vendría el principio comunitario conocido como de la autonomía procesal de los Estados miembros. Según este principio, cada Estado miembro es libre de organizarse internamente para dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias, con el único límite de que la resultante habría de ser un cumplimiento exacto y fiel de las mismas. Como hemos advertido antes, el reconocimiento desigual de esta posibilidad aparece tan sólo en determinados Estatutos, cuando necesidades tanto internas como comunitarias exigen una presencia uniforme en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias en el conjunto del Estado español. En cualquier caso el Estado siempre sustituirá supletoriamente a las CCAA que registren

carencias en este aspecto. O de forma diferente, el Estado puede dotar a las CCAA con carencias en este terreno de Leyes de delegación que le permitan tener un sistema jurídico más perfecto con vistas a participar plenamente en las cuestiones europeas. Cabe decir que en este sentido se carece de una política unitaria, de manera que en tal ámbito se ha avanzado mucho por la vía del empirismo, la contingencia o la más pura improvisación.

Pero ante lo frágil del argumento antes expuesto, habiendo perdido posibilidades de unificar la cuestión desde el momento de la Adhesión—caso de la Ley de Bases 47/1985— tal como hicieron otros Estados miembros (caso alemán, o italiano con la Ley La Pergola, precitada) y constatando que la presencia de lo comunitario en la actividad de las CCAA es un hecho consumado en nuestro país, se hará preciso ver cómo se viene articulando la convivencia entre lo estatal y lo autonómico en los aspectos comunitarios, tanto en los aspectos decisorios como de ejecución. Respecto de la ejecución cabría distinguir entre unos posibles mecanismos represivos o de sustitución ante la posible inactividad autonómica cuando ésta fuera precisa, y otros alentados por una base de cooperación. Los mecanismos de cooperación y de contacto harían pues tanto a los aspectos de ejecución, como muy especialmente, y con mayor interés, a posibles conciertos entre el Estado y las CCAA en la fase previa o decisoria en sede de Bruselas. Es por ello que ambas clases de mecanismos habrán de ocuparnos en las líneas que siguen.

6.2. Mecanismos forzosos o traumáticos de sustitución supletoria del Estado frente a las CCAA en las materias europeas

Debe decirse que en este punto la práctica constitucional habría introducido un número de ellos, resultantes de la combinación entre el art. 93 (ya de por sí bastante problemático, puesto que no especifica qué compete al gobierno y qué a las Cortes en este sentido, tampoco resultando ello demasiado aclarado a la postre de la Ley 47/1985) con otras tantas medidas previstas en el Título VIII de la Constitución. El resultado así obtenido se inspiraría en una cierta traslación a lo comunitario de los sistemas de coerción—extremadamente débiles debe decirse, sobre todo en comparación a lo que sucede en los sistemas federales—, en función de los cuales, el Estado central se reservaría presuntamente ciertos poderes tendentes a evitar que de la acción u omisión por parte de las CCAA dentro del ejercicio de las competencias que les son propias, se deriven perjuicios para otras CCAA o para el conjunto de España. Con el telón de fondo de la cuestión irresuelta entre

la existencia de una competencia exterior total pero abstracta en favor del Estado, y un número importante de competencias materiales exclusivas reconocidas en los Estatutos en favor de las CCAA que las asuman, se configura un marco caracterizado por la persecución, aún no alcanzada, de un demasiado sutil equilibrio. En medio de tan confusa materia, a la que se renunció dar una solución de principio con motivo de nuestra adhesión, se distinguiría un conjunto de eventuales mecanismos, los cuales cabría sintetizar en los cuatro siguientes: primero, la propia competencia concurrente del Estado central como único responsable definido para el acatamiento de las obligaciones adquiridas internacionalmente, como garantía del cumplimiento del Derecho comunitario (arts. 93 y 149.1.3); segundo, el carácter supletorio del Derecho estatal en las materias que no sean de la competencia exclusiva de las CCAA (arts. 93 y 149.3); tercero, la posibilidad de armonizaciones legislativas desde el Estado hacia las CCAA (arts. 93 y 150.3); y cuarto, el poder de sustitución del Estado central cuando una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que le imponen la Constitución o las Leyes (arts. 93 y 155). La posibilidad de litigiosidad de dichas medidas auguran un creciente papel del Tribunal Constitucional en su papel de árbitro encargado de dirimir los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA. Analizaremos a renglón seguido cada uno de ellos.

- Sobre la competencia abstracta y concurrente en cualquier caso del Estado por ostentar el mismo en exclusiva la competencia auténtica en el plano internacional (conjunción de los arts. 93 y 149.1.3), existe un cierto convencimiento de que el mismo puede emplearse como mecanismo coercitivo, sobre todo con el fin de evitar posibles incumplimientos que, desde las CCAA, susciten la responsabilidad del gobierno español en los términos ya conocidos. Existen varias dudas, entre ellas, que el marco de ambas disposiciones determinaría una competencia abstracta o formal en el plano de las relaciones exteriores, mas no susceptible de desposeer a las CCAA de sus competencias exclusivas, aunque hagan mal uso de las mismas en afectación de la esfera exterior, incluido el Derecho comunitario. Sin embargo el Tribunal Constitucional parece haber validado, no sin ciertas cautelas e incluso ambigüedades, el mecanismo predescrito, como en la STC número 80/1993 de 8 de marzo, recaída ante sendos conflictos de competencias planteados por los gobiernos vasco y catalán, ante la transposición en exclusiva por el Estado, a través de un Real Decreto, de una directiva comunitaria en materia de falcitación de la libertad de establecimiento y de la libre

prestación de servicios. A su tenor, aún cuando en el art. 93 se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esta garantía de la ejecución (no, desde luego, la ejecución misma) sí puede integrarse en el contenido del art. 149.1.3, ello no quiere decir que la previsión del art. 93 configure por sí sola un título competencial autónomo en favor del estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo con conexión con las competencias exteriores del Estado. En cualquier caso, los poderes de control y vigilancia que, para el aseguramiento de la ejecución, deban corresponder al Estado, lo que no pueden es afectar a la competencia misma que constitucionalmente deben desarrollar y ejercitar las CCAA, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia.

- Sobre el segundo mecanismo presuntamente fiscalizador, el del carácter supletorio del Derecho estatal fundamentado en la unión de los arts. 93 y 149.3 de nuestro texto constitucional, el mismo podría justificar en teoría que el Estado procediese a ejecutar cualquier norma comunitaria y sobre cualquier materia, incluso autonómica, reconocida por la Constitución. Pero semejante facultad sólo podría funcionar en dos casos; bien cuando una Comunidad Autónoma no hubiere asumido una determinada competencia en su Estatuto pese a ser la misma reconocida como autonómica en el Título VIII de la Constitución, o bien cuando en la Comunidad Autónoma, aún habiendo hecho uso de su derecho a incorporar dicha competencia, existiesen lagunas de mayor o menor grado en función de un ejercicio precario o insuficiente con respecto a lo exigido por la norma comunitaria. Este mecanismo, admitido tanto por la doctrina como a nivel de otras instancias oficiales, como el Consejo de Estado (por ejemplo en su dictamen número 53.962 de 28 de diciembre de 1989) o el Tribunal Constitucional (sentencia número 79/1992 de 28 de mayo) estaría igualmente sometido a una importante serie de cortapisas. Se considera una vez más que semejante mecanismo no constituye una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, sino que la misma debe tener un carácter auténticamente sustitutorio y con raigambre en un elemento competencial material más concreto que el de la mera condición del Estado como garante del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Si la Comunidad Autónoma no hubiese asumido la competencia, el papel de sustitución

del Estado sería claro. Pero si la competencia fuera de titularidad de una Comunidad Autónoma, la situación sería más complicada. Aquí se entendería, y pensando más concretamente en el caso de la directiva, que la suplencia del Derecho autonómico por el estatal sólo podría tener lugar una vez agotado el plazo fijado por la norma comunitaria para la adopción de las normas de aplicación por ella misma exigidas, y únicamente cuando la norma autonómica se demostrase insuficiente con respecto al mandato europeo. Y aún dicha sustitución quedaría sin efecto cuando, en algún momento, la propia Comunidad Autónoma afectada llegase a promulgar normas que se demostrasen como auténticamente adecuadas a las finalidades prescritas por la obligación comunitaria.

- El tercer mecanismo de fiscalización sería el proporcionado por la controvertida posibilidad de armonización legislativa orquestada por el Estado hacia las CCAA en virtud de la combinación de los arts. 93 y 150.3 de la Constitución. Aquí la principal dificultad, y más pensando en el caso concreto de la directiva, vendría en cómo articular sendas tendencias armonizadoras es decir, una dirigida de la Comunidad hacia los Estados miembros, y otra, en el caso interno español, desde el Estado central a las CCAA. Sobre este procedimiento existe no obstante cierta unanimidad en la doctrina a la hora de constatar su ineficacia para solucionar los incumplimientos comunitarios a cargo de las CCAA, y ello por dos razones, una puramente constitucional interna y otra comunitaria. Respecto a la primera, tras el fracaso del pretendido núcleo central la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) a la postre de la célebre STC 76/1983 de 5 de agosto, se estableció que toda Ley de armonización que agotase por sí misma la regulación de la materia a cargo de las CCAA debería limitarse tan sólo a fijar un cuadro general dentro del cual se produzca ulteriormente la normación autonómica. En tales circunstancias la norma de armonización estatal nunca podría ser sustitutiva de competencias autonómicas exclusivas. Tal configuración supuso la negación en nuestro ordenamiento de la introducción de un pretendido sistema de armonización federal con arreglo a la regla germánica *Bundesrecht bricht Landesrecht* (lo que quiere decir que en caso de conflicto el derecho federal se impone al derecho del Estado federado). En cuanto a los escollos más puramente de inspiración comunitaria, se entendería en todo caso que los principios establecidos por la Ley de armonización no podrían ser sino los de

reproducción lisa o llana de cualquier norma europea obligatoria que precise traslación normativa en el plano interno. Mas dicha limitación, pese a su importancia, palidece respecto al encorsetamiento previsto por la primera limitación predescrita.

- El cuarto y último mecanismo presuntamente fiscalizador o de control sería el de poder de sustitución de la actividad de las CCAA a cargo del Estado, con arreglo a lo previsto por la pretendida combinación de los arts. 93 y 155 de la Constitución. Aquí parece clara la inclusión del Derecho comunitario dentro del concepto de incumplimiento de la Ley, por acción u omisión, del que habla el segundo de los preceptos citados. Dicho mecanismo pasa por el cumplimiento de dos fases: una primera sería de carácter admonitorio, dirigido del gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma presuntamente infractora, y otra segunda lo tendría de índole ejecutiva, siempre y cuando el requerimiento formulado en tal sentido no fuere atendido. En tal caso se adoptarían, con la mayoría absoluta del Senado, las medidas necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas, a las que se podrán acompañar las pertinentes instrucciones a cargo del gobierno central. La doctrina resalta la utilidad de este mecanismo, no sólo en la esfera de ejecución administrativa o singular, sino también en el plano normativo. Pero en el lado negativo figuran la alta dosis de inconveniencia política que encierra su empleo, así como el defectuoso papel que el Senado presenta aún hoy en su pretendido carácter de Cámara de representación territorial, elemento éste por cierto llamado a desempeñar un destacado papel en los actuales planes de reforma constitucional.

6.3. Mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA en las materias europeas

Los intentos de cooperación entre ambos niveles administrativos en las materias europeas a lo largo de los últimos tiempos han obedecido más a la improvisación y la contingencia que a un plan deliberadamente calculado. Con sendas primeras iniciativas elaboradas por sendos Ministros de Administraciones Públicas, conocidas respectivamente como los Proyectos Pons (1985–1986) y Almunia (1987), y fallidas por lo general, salvo en la introducción del conocido como mecanismo de las Conferencias Sectoriales, se llega en el estado actual al abordamiento de la cuestión comunitaria en el conocido

como Pacto Autonómico de 1992, cuyas últimas reformas y evoluciones llegan a la actualidad.

El Proyecto Pons se arraigaba en el pretendido poder global y omnímodo del Estado central en las relaciones comunitarias fundamentado en el art. 93, y si bien alentaba en cierta medida el diálogo político con los fines de eliminar las posibles discrepancias que pudieran surgir entre ambos estratos públicos en la ejecución tanto normativa como administrativa de las obligaciones europeas, contó con la frontal oposición de las CCAA. Influido por la obsesión italiana de que el Estado fiscalizase en cualquier caso la implicación autonómica en las cuestiones europeas con el fin de evitar incumplimientos, destacaba por su rigorismo formal y por la declaración sin ambages por parte del Estado, en el sentido de que el mismo haría uso de todos los posibles mecanismos coercitivos que presuntamente le atribuye la Constitución. El Proyecto Pons ignoraba casi todo lo relativo a una implicación de las CCAA en la fase previa o decisoria. Ello lo intentó corregir el conocido como Proyecto Almunia, más influido por la técnica alemana del *Länderbeobachter* o representante autonómico en determinadas fases decisorias europeas, aunque fuesen las de matiz más eminentemente consultivo. El Proyecto Almunia renunció a la obsesión por fiscalizar la fase ejecutiva que había informado el Proyecto Pons, pero aún así, el frío ambiente deparado desde ciertas CCAA determinó hacia 1989 el abandono de la iniciativa.

Sin embargo con los Proyectos Pons y Almunia se comenzó a introducir en España la práctica conocida como de las Conferencias Sectoriales. A lo largo de una serie de reuniones habidas desde finales de 1988 hasta comienzos de 1992, y configuradas entre una serie de representantes políticos a nivel bilateral (Ministro para las Administraciones Públicas, Secretario de Estado para las Comunidades Europeas y representantes autonómicos, que eran el Consejero de Presidencia o el de Economía según los casos) se va nutriendo, por demás en forma contingente e improvisada las más de las veces, todo un conjunto de técnicas de cooperación de interés común para Estado y CCAA con implicaciones comunitarias. Entre los logros así alcanzados destacan los siguientes: mayor implicación de las CCAA en la fase de decisión ante Bruselas; regular la posible intervención de las CCAA en los procedimientos por incumplimiento que trajesen a España ante el Tribunal de Justicia; colaboración de las CCAA en las labores de la Presidencia Española del Consejo de Ministros; aspectos de desarrollo material especialmente interesantes, como los relativos a la consecución del Mercado Interior o a la gestión de ayudas financieras; y, por último, colaboración en la formación de la posición

española con motivo de la Conferencia de Revisión de los Tratados habida en Maastricht. Pese a su loable intento, materializado incluso en la publicación en el BOE de los acuerdos a los que se llegaba en el seno de sus reuniones, y ello pese a que su existencia como tal no habría sido aún institucionalizada (para ello habría que llegar al Pacto Autonómico de 1992) la valoración que el mecanismo de las Conferencias Sectoriales ha suscitado entre la doctrina no pasa de discreta. Así, se ha considerado al mismo como una estructura de encuentro de carácter mixto que no satisface la exigencia de un canal de comunicación fluida entre el Estado y las CCAA que posibilite la toma en consideración por aquél de la posición común de éstas respecto de los asuntos comunitarios.

El último paso en la colaboración comunitaria Estado /CCAA, y que se prolonga hasta la actualidad, viene dado por el Pacto Autonómico de 1992. Informado por un consenso político entre las dos principales fuerzas parlamentarias del momento (PSOE y PP) al que se llegó en febrero de 1992, sobre la base de un informe presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en julio del año precedente, el mismo pretendía en términos globales atender, en la base de algo entendido como federalismo cooperativo, las aspiraciones de las CCAA. Su filosofía pasa por citar expresamente la necesidad de una implicación de las CCAA en los asuntos europeos cuando se trate de materias que les afecten. Invocando una lealtad constitucional que recuerda a la *Bundestreue* germánica, así como un propósito de consecución de mayor solidez en las posiciones españolas ante Bruselas, y pretendiendo lograr un equilibrio ponderado entre los sujetos públicos españoles en sendas fases decisoria y de ejecución comunitarias, se reivindica, aunque mejorada, la tradición inmediatamente anterior representada por las Conferencias Sectoriales. De entre ellas, la Conferencia sectorial constituida en el seno del Ministerio de las Administraciones Públicas sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas se erigía como el instrumento donde deben seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios. La futura concreción del consenso en norma escrita debía pasar por una serie de requisitos: primero, por la institucionalización de la propia Conferencia Sectorial; segundo, por el perfeccionamiento de su método de trabajo; tercero, por la especialización material de la implicación de las CCAA en cada una de los sectores comunitarios que les afectasen; y, por último, por el fomento y construcción progresivos de una cultura común que se exprese en la práctica de someter a la Conferencia, y resolver mediante acuerdos, los diferentes aspectos planteados y que plantee

de futuro la participación de las CCAA en las fases ascendente (decisoria) y descendente (ejecutoria) del proceso comunitario europeo.

Tras una fase de estudio y de propuesta ante las mismas CCAA, el 29 de octubre de 1992 se llegó al Acuerdo entre el Estado y 16 CCAA, excluido el País Vasco, por el que se institucionalizó formal y definitivamente la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, resultando publicado en el BOE por medio de Resolución de la Subsecretaría de Presidencia de 4.10.1993. El Acuerdo sería posteriormente reformado ampliándose las competencias que le fueran inicialmente transferidas a la institución, publicada dicha reforma por Resolución de la misma Subsecretaría de fecha del 18.10.1994. Sería ésta una Conferencia de carácter auténticamente global y general, al menos en su propósito. Suprimido de la misma el término *sectorial*, lo que supondría una cierta abjuración de la contingencia e improvisación "*ratione materiae*" que habría informado la práctica hasta entonces conocida, dejaría no obstante abierta la posibilidad, confirmada más tarde, de que esas otras mismas Conferencias Sectoriales pudieran pasar a dedicarse a aspectos más concretos y determinados. El mapa de dichas Conferencias Sectoriales, en conexión tanto con las políticas comunes y con cada uno de los Consejos de Ministros especializados en función de las materias sería determinado, será establecido por un Acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia, y plasmado en resolución de 10.3.1995. Las Conferencias Sectoriales enunciadas, cuyas reuniones tendrán lugar por lo general en la sede del Ministerio correspondiente, resultan ser las siguientes: Agricultura, Pesca, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia Nacional de Transportes, Asuntos Laborales, Asuntos Sociales, Educación, Medio Ambiente, Industria y Energía, Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Cultura, Agencia Española de Cooperación Internacional, Consumo, Protección Civil, Turismo, y Consejo Asesor de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, el cauce general y de fondo sería ya cosa de esta recién creada Conferencia. El mismo texto de la Resolución (artículo primero) habla de que la misma tendrá la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Desde la reforma del Acuerdo de 24.10.1994 se incluye como ámbito característico de la actividad de la Conferencia el tratamiento de las actividades en el exterior de las CCAA, y en particular, de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias. Supone la tras-

endencia a otras facetas europeístas no propiamente enmarcadas dentro de la acción de la Unión Europea.

La Conferencia general estará compuesta, en representación de la administración del Estado, por el Ministro para las Administraciones Públicas, que actúa como Presidente, y en representación de cada una de las CCAA incluidas (todas menos el País Vasco) por el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito temático de la Conferencia, sea designado para formar parte de la misma por el Presidente de cada Comunidad Autónoma (art. 2.1). Dentro de la Conferencia se establece como órgano de apoyo la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, la cual, a partir asimismo de la reforma de 24.10.1994 se configura con el siguiente esquema bipartito:

- en representación de la administración del Estado, un director General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, otro de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, designados por sus respectivos titulares, y el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores;
- y del lado de las entidades territoriales acudirá a formar parte de la Comisión de coordinadores el Director General u otro cargo que designe para formar parte de la Comisión el respectivo Consejero (autonómico) miembro de la Conferencia. El aparato orgánico de la Conferencia se completaría con su Secretaría, la cual corresponderá ejercer (arts. 2.2 y 3) a la dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas.

El espectro de atribución material viene delimitado por la información general, el tratamiento de cuestiones de carácter institucional y la coordinación y mejora de los procedimientos de participación autonómica en las actuaciones llevadas a cabo a cargo de las correspondientes Conferencias sectoriales –art. 4–. Descuella singularmente la importancia que se concede a la fase de ejecución del Derecho comunitario detallándose, con singular transcendencia en la labor transpositiva a cargo de las CCAA los extremos siguientes:

- técnica normativa para incorporar las directivas al Derecho interno y completar reglamentos y decisiones –art. 4.2 b)–;
- fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias –art. 4.2 c)–;

- e igualmente, problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar horizontalmente a varias políticas comunitarias, o por exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material –art. 4.2 d)–.

El art. 5 difería a un momento posterior la adopción del Reglamento de funcionamiento interno de la institución, lo cual se plasmó en Resolución de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales de fecha de 18.10.1994. En la misma se sintetizarían más concisamente los aspectos tanto competenciales –cometidos y relativa autonomía organizativa dentro del esquema globalmente diseñado, como orgánicos –órganos, composición, asistentes, Comisión de Coordinadores, Grupos de Trabajo, y Secretaría de la Conferencia–, y de funcionamiento (tipos, periodicidad y lugar de las reuniones, convocatorias, orden del día, quórum, reglas para la adopción de acuerdos o actas de las reuniones).

Sin embargo, se resalta la existencia de determinadas disposiciones en el Acuerdo instituyente de la Conferencia que desatan no pocas dudas. Tal es el caso de los preceptos recogidos respectivamente en los arts. 3.2 y 6:

- el primero de dichos preceptos abre la puerta a la dispersión, por cuanto el mismo estipula que aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral. Dicha bilateralidad como norma global habría sido seguida por ejemplo por el País Vasco, fuera por completo de todo el régimen común predescrito, y para cuyos aspectos de conexión con el Estado en los asuntos comunitarios habría elegido la vía de la firma de un instrumento de carácter individualizado. El mismo se habría producido con fecha del 30.11.1995, en la cual se adoptó un Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación administración del Estado/ administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas;
- el segundo aspecto dudoso y ambiguo viene dado por el art. 6, a cuyo tenor, en consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma. Ello dota al

Acuerdo de las características bilaterales y sinalagmáticas propias de la *soft law* o de un *gentlemen agreement*, lo que dejaría al mismo vacío de contenido si en algún momento faltase la voluntad de consenso que dio origen al mismo. El único freno para evitar que ello suceda sería la enorme inconveniencia de desandar los logros que hasta la fecha se hubieran alcanzado con relación al mismo.

6.4. Organización interna de las CCAA en los asuntos europeos

Aquí habrá de distinguir lo realizado por los Parlamentos autonómicos de una parte, y a cargo de los gobiernos y administraciones de esas mismas CCAA por otra.

Por lo que toca a las Cámaras autonómicas, la doctrina denuncia que apenas se ha podido percibir una participación clara en los asuntos comunitarios, ni en lo político ni en lo más propiamente legislativo. Sobre el control más puramente político, la articulación de Comisiones de seguimiento de la adhesión en algunos Parlamentos autonómicos no pasó de lo meramente anecdótico, mientras que sólo en algunas CCAA han llegado a institucionalizarse Comisiones para los Asuntos Europeos, con denominación y alcance diverso (Canarias, Madrid, Castilla y León o Asturias). Por su parte, sólo en los Parlamentos catalán y vasco se ha producido una tendencia mimética respecto de a lo que a nivel del Estado se produjo con la Ley 47/1985, esto es, la aprobación de sendas Leyes de Bases o de Delegación a los correspondientes Ejecutivos autonómicos para adecuar, en las materias de competencia de la CA, sus normas con rango de Ley a las nuevas exigencias emanadas de la pertenencia de España a las Comunidades Europeas. Fuente de un importante conjunto de Decretos Legislativos Autonómicos en País Vasco –Ley del Parlamento Vasco 2/1986 de 19 de febrero– y Cataluña –Ley del Parlamento catalán 4/1986 de 10 de marzo–, la Ley catalana resultaba especialmente prolija, por cuanto contenía un Anexo en el que se reseñaban hasta 59 directivas y 6 decisiones. Por demás, dicha actividad legislativa no habría vuelto a repetirse en ninguna otra Comunidad, ni siquiera en las dos precitadas. La transposición de directivas por disposiciones autonómicas con rango de Ley en las materias de competencia de las CCAA se habría producido además con un sentido coyuntural y contingente, eso sí, en la práctica totalidad de las entidades territoriales. A este respecto, la cita de las directivas y de otras disposiciones comunitarias en los respectivos Preámbulos, así como la perfección de las técnicas transpositivas empleadas tampoco obedecen

a una calidad ni uniformidad claramente constatables.

A nivel de Ejecutivos autonómicos, las CCAA establecieron émulos de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, conocidos generalmente como Departamentos Autonómicos para las Comunidades Europeas, y radicados por lo general en las respectivas Consejerías de Presidencia o de Economía, según los casos. Mas respecto de los mismos, la doctrina denunció que, pese a su pretendida imitación del modelo estatal, tales organismos adolecerían de una falta total de delimitación clara en sus funciones. Sus atribuciones quedarían reducidas al mero servicio de impulso coordinador entre los diversos departamentos autonómicos implicados por razón de la materia. El sistema así descrito se completaría por otro mecanismo, igualmente vago y poco definido, determinado por las llamadas Comisiones de Coordinación. Dichos organismos, informados en una base material, y con inspiración comunitario-competencial de agrupación de las diversas Consejerías y departamentos autonómicos implicados en cada caso, reproducirían sin demasiada fortuna la filosofía de lo que en el ámbito del Ejecutivo de la Nación se conoce como Comisiones Delegadas del gobierno (agrupaciones de dos o más ministerios para debatir cuestiones de interés común).

Fuera de esta actividad organizativa, en el aspecto de actividad de ejecución sobre todo normativa, los ejecutivos autonómicos conocen un profuso empleo de normas reglamentarias, indicándose que esta actividad se sustentó en el predominio que a los Ejecutivos autonómicos les proporcionó su recién adquirida condición de gestores de los programas comunitarios, sobre todo los enmarcados dentro del FEDER y su acción financiera representada en sus acciones estructurales. Además, se denuncia en las CCAA que la compartimentación material a cargo de los diversos departamentos más favorecidos por la implicación comunitaria en razón de la materia, ha traído por consecuencia una dispersión que los mecanismos coordinadores precitados apenas logran atajar. Como postrera valoración, debe apuntarse que el problema precitado de excesivo peso del Ejecutivo estatal, en vía de producción normativa a nivel reglamentario, se reproduce, también en los asuntos europeos, casi idénticamente en el plano autonómico, y ello pese a los intentos de compensación de tales desfases que algunos pretenden llevar a cabo en la actualidad. En esta fase, la doctrina apunta una cierta imitación de lo acaecido en los Ministerios de la administración del Estado, y en consecuencia, las diversas Consejerías de las CCAA han ido dotándose de determinados servicios especializados para cada sector comunitario en concreto.

Por otro lado, la comunicación con las instancias europeas se ha mejorado, sobre todo ante la Comisión, y ello en unión con la apertura de oficinas de representación en Bruselas por parte de las CCAA, hijas, todo debe decirse, de la improvisación y de la tolerancia por parte de la administración central, más que de un plan u acción debidamente concertada en tal sentido. De entre ellas destacan por su solera el *Patronat Català pro Europa* o la oficina de representación vasca *Interbask, S.A.*, las cuales, en evanescente combinación de estructuras administrativo-institucionales y de empresa mixta -con participación del gobierno autónomo, Banca, Universidades, etc, son todo un ejemplo de nueva administración heterogénea de difícil adscripción teórica, pero de ya indudables resultados en el orden práctico.

6.5. Colaboración interautonómica en las facetas europeas

Este es uno de los terrenos en donde más carencias se detectan y donde la necesidad de avance es mucho más evidente. A este tenor, la doctrina apunta que casi con carácter inmediato a la adhesión, los distintos órganos con competencia de carácter general en materia comunitaria creados en las respectivas CCAA establecieron una red de contactos bilaterales y multilaterales, cuya proliferación habría seguido existiendo, y aun aumentado, a partir de la instauración de las Conferencias general y sectoriales en asuntos europeos entre las CCAA y el Estado auspiciadas desde Madrid. Los contactos entre Consejerías habrían venido proliferando, e incluso habrían existido voces tendentes a la instauración de lo que sería la creación de un frente común europeo de las CCAA españolas en torno a una Conferencia Permanente de las Comunidades Autónomas, la cual no ha pasado del mero nivel de entelequia. Sin embargo dichas tendencias conocen determinadas tensiones, tanto nacionales como europeas, que no les hacen augurar un final feliz, o cuando menos fácil. Efectivamente, en el plano interno, la Constitución española es tajante en prohibir la federación, en ningún caso, de las Comunidades Autónomas (art. 145.1). Y en el plano externo, la gran asignatura pendiente parece ser cómo se irán a repartir los lugares reservados a las CCAA españolas en el seno del Comité de las Regiones, lo que se revela especialmente dificultoso en la atmósfera que impera en la actualidad en medio de tantos intereses contrapuestos, materias que veremos en el siguiente apartado y en las conclusiones a la siguiente aportación.

6.6. Aspectos irresueltos y conflictivos

Queda en España mucho por avanzar en la dimensión europea del fenómeno autonómico, detectándose no pocas carencias y disfunciones, sobre las cuales tenemos ejemplos bien actuales y recientes. Como primera carencia, la doctrina ha venido denunciando el escaso papel del Senado, en cuanto a su pretendido rol de Cámara de representación territorial, en los aspectos comunitarios que pudieran incidir en las competencias materialmente atribuidas por la Constitución en el plano interno a las CCAA. Los intentos de establecer un modelo *Bundesrat* en el entorno español parecen haber caído en saco roto, ante dudas y vacilaciones imputables tanto al Estado como a las mismas entidades autonómicas. Igualmente, la doctrina se lamenta que la Comisión Mixta Congreso-Senado haya perdido la oportunidad de ser utilizada como un mecanismo eficaz de intercambio de experiencias y de puntos de vista en los asuntos europeos entre el Estado y las entidades territoriales dotadas de autonomía. Sin embargo con el espíritu de reforma constitucional actualmente imperante, y que tanto tiene que ver con el Senado la cuestión cobra nuevos bríos. Veremos si tales expectativas no se frustran.

Otras facetas regionales han tocado a las propias del papel de los órganos consultivos de las CCAA émulos del Consejo de Estado, así como a la posibilidad de cauces directos de información a las Comunidades Europeas a cargo de las entidades territoriales, ello mismo en teórica independencia a los, hasta entonces tenidos como necesarios puentes con el aparato estatal. Tanto en uno como en otro elemento, la labor del Tribunal constitucional ha sido igualmente decisiva.

Respecto del primero de ellos, y pese a su actividad eminentemente consultiva, la LO 3/1980 decretaba el exclusivo papel del Consejo de Estado para asesorar en aspectos internacionales, y que sólo el gobierno podría no obstante apartarse de sus dictámenes. Sin embargo nuevos problemas han acaecido en el terreno de los equivalentes que el mismo conoce ya en múltiples Comunidades Autónomas. Entonces se planteó en una sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 a resultas de un recurso introducido por el gobierno central contra la Comunidad Canaria, que la actividad de los Consejos autonómicos podría sustituir, en el marco de sus competencias, los dictámenes que de otro modo habrían de ser preceptivamente recabados, cuando menos, a tenor de lo antedicho, del Consejo de Estado.

Las disfunciones se han detectado especialmente en el terreno de las directivas comunitarias, como disposiciones europeas que generalmente

exigen una transposición en normas a nivel interno, y que en el nuevo texto constitucional europeo reciben el calificativo de leyes-marco. A este respecto cabe por ejemplo recordar una Ley del Parlamento de Cataluña delegó en el gobierno regional la posibilidad de establecer un Decreto Legislativo, que lo fue con número 6/86 de dicha Comunidad, para transponer directivas comunitarias. Por dicha disposición el gobierno catalán reclamó la posibilidad de informar directamente a Bruselas acerca del cumplimiento de las directivas cuya ejecución entrase plenamente en el ámbito de sus competencias. En sentencia 172/1992 el Tribunal Constitucional procedió a una auténtica filigrana jurídica, en función de la cual, distinguió entre que una cosa era el deber de informar, y otra era a quién correspondía facilitar el conducto para que dicha información se produjese. Lo primero habría de ser competencia de la Comunidad Autónoma, pero lo segundo sería de del único cometido de los servicios correspondientes de la administración del Estado. Resultó ser esta una solución salomónica, que deja no obstante muchas puertas abiertas en cuanto a su utilidad práctica de futuro.

En tiempos más recientes hemos asistido a acontecimientos si cabe aún más complejos y graves, como los problemas suscitados con el controvertido Plan Ibarretxe. A modo de corolario sobre lo mucho que deben perfeccionarse todavía las componentes europeas en su lectura regional dentro de España, dedicaremos unas líneas a la referida situación conflictiva.

En gran síntesis, el proyecto Ibarretxe pretende, en los aspectos europeos, un cauce directo de representación con Bruselas en las materias de su competencia sin contar en absoluto con los servicios del Estado central. Dicho plan conoció rechazos muy importantes, sobre todo porque ponían en entredicho las relaciones con Europa. El rechazo vino de la misma asociación de empresarios vascos CONFEBASK. Pero lo más llamativo aun fueron los posicionamientos de la misma Comisión Europea, la cual descartó el plan de Ibarretxe al afirmar que no tiene cabida en el Tratado de la Unión.

Entendiendo que no existía base jurídica alguna para la iniciativa del lehendakari, la Comisión Europea adoptó por unanimidad a finales de 2003 una declaración en la que se subrayaba que los Tratados de la Unión Europea no podían dar cobertura legal la iniciativa soberanista del lehendakari, Juan José Ibarretxe, expuesta por éste último en el Parlamento vasco en septiembre de 2003. Fue Loyola de Palacio quien actuó de portavoz en nombre de la Comisión, dando respuesta a la pregunta que previamente formuló la eurodiputada socialista y portavoz del PSOE en el Parlamento Europeo,

Rosa Díez, sobre si los Tratados de la UE amparaban o no las propuestas presentadas por el presidente autonómico vasco. El palabras de Loyola de Palacio, la implantación, además de dividir y riesgo grave de confrontación civil, supondría la expulsión de Europa para todos aquellos vascos y españoles, que son además de las dos cosas, europeos.

Sin embargo esta intervención de la comisaria Palacio sienta un precedente altamente inconveniente. La Comisión no es órgano que le compete pronunciarse sobre cuestiones internas, y aunque puede haber buenas intenciones al advertir que la marcha adelante del plan del lehendakari podría acarrear la pérdida de la nacionalidad europea para todos los vascos, dicha intervención no casa con la verdadera esencia de la Comisión Europea. Que no se comparta el Plan Ibarretxe no es pretexto para que un miembro de la Comisión Europea, al tener nacionalidad española, use la misma para embarcar a la institución europea en un asunto tan característicamente propio de un Estado miembro.

Por ello los nacionalistas denunciaron la presunta manipulación de Loyola de Palacio, aunque no llegó a afearle directamente un uso excesivamente nacionalista español de una institución común. Concretamente, el eurodiputado del PNV Josu Ortuondo acusó a la comisaria Loyola de Palacio de tergiversar la pregunta que realizó la socialista Rosa Díez sobre el Plan Ibarretxe. Ortuondo rechazó que el lehendakari hubiera planteado que el Tratado de la UE fuese la base jurídica que cubra su iniciativa, ya que, según precisó, ésta se conformaría por la Disposición Adicional del Estatuto de Guernica, las Disposiciones Adicional Primera y la Derogatoria Segunda de la Constitución, así como por los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese sentido, Josu Ortuondo indicó que la propuesta del lehendakari es escrupulosamente respetuosa con toda la legalidad vigente.

Respecto a la presencia en Europa, Ortuondo indicó que la iniciativa de status de libre asociación constata lo que, de forma natural, viene sucediendo en el Consejo de Ministros de la UE, donde participan los *Länder* alemanes, los Estados federados austríacos o las regiones belgas. Sobre estas últimas, añadió que incluso han presidido Consejos y actos durante la Presidencia de Bélgica. Por ello, afirmó que no es el Tratado de la Unión quien impide que Euskadi pueda participar en los Consejos de Ministros, sino el Gobierno central de Madrid. Como se ve, todo un cruce de acusaciones en una materia que parece más larvada a la postre del cambio de gobierno tras las elecciones

del 14 de marzo de 2004. Pero auguramos que la cuestión aun nos deparará muchas más incidencias¹⁶.

7. Conclusiones

Del estudio realizado, la primera conclusión que podemos realizar es la de la amplia diversidad que conoce la materia europea en clave regional en los países más cercanos a nuestro entorno. Desde el alto grado de avance por ejemplo que presenta el sistema alemán, pasando por las contradicciones y disfunciones de otros sistemas en países como son los casos belga, italiano o español, y terminando en modelos condicionados por la tradición centralista, como sucede en el caso francés, todas las experiencias habidas tienen su aportación y enriquecen una realidad rica y multiforme. Quizás simplificando mucho las cosas, los países más lastrados en el centralismo deben aprender de los más centralizados, mientras que éstos últimos pueden ver en la lucha de los primeros para eliminar sus centralismos una herramienta para suprimir sus defectos igualmente centralistas, pues es obvio que, aunque en menor incidencia, también los tienen.

Pero sea cual sea el camino a través el cual las regiones lleguen a Europa, lo importante es que las mismas alcancen un peso específico equilibrado en el seno de la Unión. Existe el Comité de Regiones de Europa, órgano consultivo del que no hemos hablado, que representa a las regiones europeas en el seno de la Unión, el cual por si mismo merece un estudio aparte, en una nueva aportación que dejaremos para posterior ocasión.

¹⁶ La producción en España de doctrina acerca de las cuestiones autonómicas en clave europea empieza a ser muy abundante y de gran calidad, fruto del trabajo acumulado a lo largo de los años de nuestra pertenencia a la Unión. Como simple muestra podemos referir las siguientes: BULLAIN LÓPEZ, I., "Las regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración", *Revista del Instituto Vasco de Administración Pública*, Oñati, 1990; GARCIA DE ENTERRÍA, E., "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año II, nº 33 (septiembre-diciembre 1991), pp. 3-45; GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su 'presencia' ante las Comunidades Europeas". *Gaceta Jurídica de la CEE* 1994 Serie D, nº 22 (Octubre 1994), pp. 169-229; MANGAS MARTÍN, A., "La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas". *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; MOLINA DEL POZO, C.F., *La participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985; MUÑOZ MACHADO, S., "Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos". *Revista de Administración Pública* nº 128 (mayo-agosto 1992).

Con todo, algunas líneas generales al respecto pueden tener cabida en las presentes conclusiones. En realidad poco importan los distintos sistemas regionales o federales si las regiones en Europa no tienen peso ni fuerza. Y el peso de las regiones en Europa pasa por la construcción de los llamados lobbies regionales. La importancia real y creciente del 'lobby regional' en la Construcción Europea sólo puede materializarse con una acción eficaz y permanente, tanto colectiva como de cada región, para representar sus intereses en todos los niveles requeridos. Los conocidos mecanismos de actuación se concretan en un modelo de articulación multimedia para organizar y mantener el lobby europeo de una región; modelo que requiere profesionales polifacéticos y pluridisciplinarios de la economía, el derecho, la diplomacia.

Durante la última Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea, las regiones de varios Estados (y entre ellas las españolas), presionaron a sus respectivos gobiernos centrales para que asumieran posiciones de carácter regionalista durante la misma, como una cuestión determinante para el reforzamiento del Comité de las Regiones. Esta presión, pese a sus resultados claramente insuficientes, no hace sino confirmar una tendencia generalizada hacia la participación regional en el proceso de decisión comunitario. En el caso de las regiones españolas, la presencia autonómica en Bruselas está aumentando y consolidándose debido a una situación política particular, al estar obligado el Gobierno Central a pactar con los partidos nacionalistas de Cataluña, Euskadi y Canarias. La necesidad de esta negociación política implica de hecho un reconocimiento más o menos explícito por parte del Gobierno Central de dicha presencia.

Esta supeditación genera en las Comunidades Autónomas un sentimiento generalizado de que los mecanismos de participación son todavía insuficientes. De ahí la protesta del Gobierno vasco (secundada por Cataluña y Galicia) que se produjo por ejemplo en su día tras la negativa por parte del Ejecutivo de firmar un anexo al Tratado de Ámsterdam que garantizaba la participación de las regiones con capacidad legislativa en las instituciones europeas. Dicho anexo se veía respaldado por países con alto grado de descentralización (entre los que se encuentra España en teoría), como Alemania, Austria o Bélgica. En concreto, ese aumento de la participación se hubiera plasmado en la obtención del recurso autonómico ante el Tribunal de Estrasburgo, un principio de relaciones entre las Cámaras autonómicas y el Parlamento Europeo así como una declaración relativa al principio de

subsidiariedad (más favorable como ya hemos apuntado anteriormente a las administraciones más cercanas al ciudadano).

Una negociación creciente de la presencia autonómica y de la colaboración de las CCAA en la voluntad del Estado para los Asuntos Europeos ha conducido a la creación en la Representación Española Permanente en Bruselas (REPER) de la figura de un Consejero para las Relaciones con las Comunidades Autónomas. Además de flexibilizar las relaciones de las Autonomías con la REPER y de suponer un reconocimiento oficial de un mejor acceso autonómico a la UE, su función es la de relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas para canalizar la información hacia ellas, con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales. El Gobierno considera esencial el intercambio de información entre ambas administraciones para poner fin a la falta de coordinación que existía hasta ahora.

A la vista de cuanto antecede, el papel de las oficinas de representación de las regiones en Europa, lo que en cierta doctrina se llama la antena regional en Bruselas, puede ser esencial para poder actuar en tiempo real, siempre que funcione con calidad sin ningún fallo la cadena de relaciones entre el emisor (la compleja Bruselas) y el receptor (el sector destinatario de la Comunidad Autónoma) con sus múltiples hitos de intermediación públicos y privados. Una institución europea que funciona con una gran multiplicidad de niveles de información y de preparación a la decisión, a base de comités consultivos, no podrá seguir abordándose con las graves deficiencias con las que trabaja actualmente buena parte de las Administraciones Autonómicas españolas. Si afecta a todas ellas en cierta forma la necesidad de mejorar los mecanismos de *lobbying* (empezando por el papel a jugar por las oficinas de Bruselas y su coordinación con los órganos de decisión autonómica), ésta necesidad se convierte no sólo en perentoria, sino en mucho más sagaz para las que se enfrenten más directamente con un cambio de clasificación como objetivo de las ayudas comunitarias, conociendo las formas múltiples y sutiles de formación de la opinión que afectan a las cruciales decisiones europeas en la materia.

Esta mejora de mecanismos de relación con Bruselas será necesaria, pero no suficiente si no va acompañada de una impecable coordinación interna que evite las acciones de posibles órganos avisados que crean contar con la complejidad de la Comisión Europea para sacar provecho de una posible relación personal o de un programa recóndito. Vale la pena ir previendo que

también afectará a las regiones sistemáticamente demandantes de fondos o a las listas grises de proveedores con excesivos contratos que ya se va generalizando entre las Direcciones Generales Comunitarias para mejorar la igualdad de oportunidades y la libre competencia. El Mercado Único también va a serlo cada vez más para fondos y ayudas; y como en otros mercados, lo que contará para tener éxito será la orientación estratégica, la previsión táctica, la preparación negociadora y la habilidad operacional de cada participante.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 351-357

NOTA DE LA REDACCIÓN

Como nuestros lectores habrán observado, la estructura del presente número difiere de la habitual en nuestra revista. Presentamos a continuación una crónica de las Jornadas de ACADE en ETEA y una selección de tres ponencias presentadas en las mismas. La ayuda del Ayuntamiento de Córdoba ha permitido aumentar la tirada de este ejemplar con el fin de distribuirlo entre los asistentes y personas interesados por la temática de estas Jornadas.

Formación de Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo. II Jornadas de ACADE en ETEA

— *M^a Luz ORTEGA CARPIO¹ y José J. ROMERO RODRÍGUEZ²* —

Más de 200 profesionales del mundo de la cooperación se dieron cita en ETEA (Córdoba) el día 14 de mayo de 2004 para asistir a las *Jornadas Formación en Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo* organizada por la Fundación La Caixa y ACADE (Asociación de profesionales por la calidad de la Cooperación para el desarrollo) con la colaboración del Ayuntamiento de Córdoba³. Dado su posible interés para los lectores de la *Revista de Fomento Social*, presentamos una breve crónica de este evento.

¹ Profesora de ETEA y vicepresidenta de ACADE.

² Profesor de ETEA.

³ Alguno de los documentos que presentamos a continuación de esta crónica constituyeron aportaciones a las Jornadas, en concreto los artículos de José Antonio Alonso, Carmelo Angulo y Christian Freres.

a) Qué es ACADE

La “Asociación de Profesionales por la calidad de la Cooperación para el desarrollo” es, como su propio nombre indica, una asociación de profesionales vinculados a la cooperación, a quienes une la preocupación por conseguir una política de ayuda al desarrollo más vigorosa y eficaz⁴.

ACADE nació con el propósito de contribuir al compromiso que la sociedad española tiene con las tareas de solidaridad internacional. A través de la promoción del análisis y del debate, desde la pluralidad de las respectivas trayectorias profesionales de sus socios, procedentes de la administración pública, la consultoría, la universidad y la cooperación no gubernamental, ACADE pretende promover el enriquecimiento del sistema de cooperación para el desarrollo y favorecer el establecimiento de un marco de relaciones internacionales más justas y provechosas para todos.

En particular, pretende encauzar las propuestas e inquietudes de este colectivo de profesionales, por entender que es imprescindible su participación en la mejora de la calidad de la cooperación para el desarrollo.

b) El planteamiento de las Jornadas de mayo 2004

Desde ACADE se planteó una jornada que reflexionase sobre la cualificación de los profesionales en la cooperación internacional para el desarrollo. Se parte de la convicción de que la cualificación favorece unas intervenciones con un mayor fundamento técnico, pero también de que la cualificación pasa por hacer de las organizaciones de procedencia organizaciones abiertas al aprendizaje, que entiendan el desarrollo como un proceso abierto y complejo.

La ley de cooperación internacional distingue tres tipos de agentes de la cooperación al desarrollo: personal al servicio de la Administración Pública, cooperantes y voluntarios. A estos agentes han de sumarse aquellos profesionales que trabajando desde dentro de las empresas desarrollan actividades en el ámbito del desarrollo. El número de personas que forman parte de estos colectivos ha crecido en los últimos años, pero semejante

⁴ Los lectores interesados pueden ampliar esta información en la página Web de la Asociación: www.acadecooperacion.org. Véase, entre otras cosas, el “Informe sobre el estado de la cooperación en España” elaborado por ACADE, a partir de una encuesta a más de 200 profesionales españoles.

proceso no ha ido acompañado del desarrollo de un marco normativo que ampare su actuación en el ámbito de la cooperación internacional, ni de la determinación de los conocimientos profesionales requeridos para actuar en los contextos sociales del mundo en desarrollo.

Ante la carencia de un proceso reglado de formación, la cualificación de los profesionales de la cooperación internacional se ha producido bien a través de la experiencia, bien por medio de los cursos de especialización, postgrados y maestrías existentes. No obstante, el panorama de estas titulaciones es heterogéneo en sus niveles de exigencia y en sus contenidos curriculares. Al tiempo, se observa que no siempre las organizaciones e instituciones prestan la debida atención a los aspectos referidos a la formación y cualificación profesional en materia de ayuda al desarrollo de sus colaboradores, personal técnico y cuadros directivos, lo que termina por repercutir sobre la calidad de las intervenciones.

Para profundizar en los contenidos y líneas de actuación posible en este ámbito se ha celebrado unas jornadas en torno al tema: “Formación de Recursos Humanos y Cooperación al Desarrollo”. Las Jornadas pretendían explorar los diversos aspectos implicados en la formación de recursos humanos para la cooperación internacional. Fruto de la colaboración entre la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE) y la Fundación «La Caixa», estas Jornadas tenían sus antecedentes en otras previas, celebradas en mayo de 2003 en Madrid, sobre *La calidad en la cooperación internacional al desarrollo*. Adicionalmente, las presentes Jornadas contaron con el apoyo del Ayuntamiento de Córdoba.

c) Objetivos de las Jornadas de mayo 2004

El **Objetivo general de estas Jornadas** era: “contribuir, mediante el debate y la reflexión colectiva, al estudio de las tareas que pudieran conducir a una mejora de los recursos humanos disponibles para la cooperación para el desarrollo, al objeto de incrementar la eficacia y la calidad de sus intervenciones”.

Por su parte, los **Objetivos específicos** fueron:

- Analizar los contenidos formativos a los que deberían acceder las personas que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- Reflexionar sobre las políticas de capacitación y promoción de los

recursos humanos en las organizaciones e instituciones que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

- Estudiar los estilos de trabajo de las organizaciones de la ayuda y su efecto sobre la puesta en valor de sus recursos humanos.
- Debatir sobre el marco legal de los recursos humanos en la cooperación al desarrollo.

Las jornadas se celebraron los días 14 y 15 de mayo de 2004 en ETEA – Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Facultad de CC. Económicas y Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba.

d) Desarrollo de las Jornadas del viernes 14 de mayo

Las sesiones comenzaron con el acto de inauguración que tuvo lugar el viernes 14 por la mañana, con presencia institucional del Ayuntamiento de Córdoba, la Caixa, ACADE y ETEA.

A continuación dos intervenciones –una “del Norte” y otra “del Sur”– permitieron reflexionar sobre el tema genérico: “Talento y talante en el sector de cooperación”. Se trataba de reflexionar sobre las actitudes que deben predominar en las actuaciones de cooperación para el desarrollo. Susana Sacavino (Novamerica–Brasil) expuso la visión del Sur; partiendo de la necesidad de “reinventar” tanto la utopía como la ciudadanía, enumeró algunos elementos pedagógicos para la formación de recursos humanos: prácticas que des–velen / re–velen la realidad; que articulen sentidos y significados y saberes; prácticas que nos des–centren; y que generen militancia. Por su parte Luis Arancibia (Entreculturas–España) fue el encargado de exponer la visión del Norte. Comenzó describiendo algunos elementos definitorios del colectivo de cooperantes en el Norte; a continuación describió algunos rasgos de la cooperación internacional que condicionan el modo de actuar (la universalidad, lo virtual, la institucionalidad, lo estructural, la convocatoria general). Luego expuso lo que considera “los mínimos” a compartir entre todos los que se dedican a estas tareas: conocimiento de la realidad, competencia técnica, capacidad para el trabajo en equipo, motivaciones hondas más allá de la ingenuidad inicial y mirada de largo plazo. Concluyó enumerando algunos medios necesarios para ello: formación, legislación, instituciones. Las dos ponencias fueron seguidas de debate, y la sesión fue moderada por M^a Luz Ortega, vicepresidente de ACADE.

Se abordó a continuación el tema central de las Jornadas: *La formación en la Cooperación al desarrollo*. Esta parte de las Jornadas, moderada por Anna Ayuso (CIDOB – Barcelona) contó con la ponencia “*Un análisis de la formación en cooperación y desarrollo en España*”, a cargo de Christian Freres (consultor de AIETI – Madrid). El autor ha estudiado en detalle la oferta de los programas formativos (tipo Master) orientados hacia la cooperación y el desarrollo en España. Su trabajo –que se incluye en este mismo número de la RFS– consiste en un análisis del perfil de las diferentes propuestas formativas y una valoración de las mismas. Su ponencia fue comentada por otras tres personas que aportaron, mediante sendas comunicaciones más breves, el punto de vista de tres colectivos potenciales demandantes de formación para la cooperación: Carlos Mataix (Vicepresidente de la CONGDE – Madrid) “*La necesidad formativa de las ONGD*”; Begoña Arrizabalaga (CMA Consultores Asociados) “*La necesidad formativa de las agencias de consultoría*”; y Antonio Carlos Zurita (Gerente del Fondo Andaluz de Municipios para Solidaridad Internacional – FAMSI) “*La necesidad formativa de la administración local*”.

Por la tarde, Manuel Iglesias Caruncho (Director del Área de Cooperación de la Escuela Andaluza de Salud Pública – Granada) expuso el tema “*Derechos y deberes del profesional de la cooperación*”. Su propuesta partió de la constatación de la ausencia en España, a estas alturas del año 2004, de un estatuto del Cooperante. Planteó a continuación los principales asuntos de interés relacionados con los derechos y deberes del personal de cooperación: qué personas deban incluirse en una Ley Reguladora de dicho Estatuto; cómo deba funcionar el pago de impuestos a la Hacienda Pública y de cuotas a la Seguridad Social; qué problemas plantea el retorno de los cooperantes españoles expatriados; y otras varias cuestiones de menos entidad, pero de interés. Su ponencia fue comentada, en sendas breves intervenciones, por tres profesionales de diferentes ámbitos de la cooperación: Fernando Mudarra (Director OTC – AECI Bolivia) habló sobre “*El profesional de la cooperación en el terreno*”; Félix Fuentesnebro (Secretario General de Médicus Mundi –Barcelona) habló de “*El estatuto del cooperante, la visión de la CONGDE*”; y, por último, Teresa González (Madre Coraje, Jerez) intervino sobre el tema “*El profesional de la cooperación en Andalucía*”.

La clausura de las Jornadas propiamente dicha consistió en dos intervenciones. Habló primero Carmelo Angulo (PNUD–Argentina) quien expuso el tema: “*Nuevos retos de la formación para el desarrollo*”.

El cierre estuvo a cargo de José Antonio Alonso (Presidente de ACADE)

que tituló su intervención: “*El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje: diez desafíos para la ayuda*”.

El texto de estas dos intervenciones aparece a continuación.

La jornada del viernes concluyó con una *Recepción del Ayuntamiento de Córdoba en los Jardines del Alcázar de los Reyes Cristianos*.

e) Taller del sábado 15 de mayo

El encuentro de la mañana del sábado tenía un formato diferente. No era, como la víspera, una jornada abierta, sino un taller de reflexión o sesión de trabajo participativo en tres grupos de 10–12 personas con el fin de hacer propuestas concretas –a desarrollar por ACADE en colaboración con las entidades que parezcan oportunas– sobre el tema central de las Jornadas: *Recursos humanos y formación*. El taller contó con la presencia de un nutrido y cualificado número de profesionales del ámbito de la cooperación. Desde el sector no gubernamental, por ejemplo, asistieron todos los presidentes que la Coordinadora nacional de ONGD ha tenido desde su nacimiento hasta el momento; así como la junta directiva de la Coordinadora andaluza de ONGD y responsables de numerosas ONGD. Desde el ámbito de la administración se contó con la presencia de representantes tanto nacionales como de distintas Comunidades Autónomas (Galicia, Andalucía, Cataluña y País Vasco). También se contó con la presencia de consultores y expertos universitarios, directores de Master en cooperación (CICODE–Granada, DEUSTO–Bilbao, ESADE–Barcelona, ETEA–Córdoba, ICEI–Madrid, IUDC–Madrid, Centro de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia), etc.

Jaime Atienza (CARITAS–Madrid), Ana Arancibia (INTERED–Madrid) y Marta Arias (INTERMON–OXFAM Madrid), todos ellos miembros de ACADE, se encargaron de dinamizar el taller en su conjunto y cada uno de los grupos. El planteamiento o esquema de trabajo sugerido por los coordinadores de esta segunda jornada para esta sesión de seminario consistió en agrupar las ideas y sugerencias, de cara a la formación para la cooperación, recogidas en las intervenciones de la jornada del viernes 14 de mayo en cuatro grandes bloques, que se reproducen telegráficamente a continuación:

1. Habilidades y competencias.
2. Valores (identidad del colectivo): compromiso, mirada de largo plazo,

visión clara de la dimensión estructural del desarrollo, preocupación por cambiar al Norte etc.

3. Capacitación técnica: instrumentos y ámbitos temáticos.
4. Relaciones norte–sur como mecanismo/proceso promotor de aprendizaje: relaciones institucionales y personales; proceso mutuo de aprendizaje; humildad y flexibilidad ante “el otro”.

A partir de ahí se solicitó a los miembros de los grupos seguir la siguiente pauta de trabajo:

- a) debate previo sobre si estos elementos son los necesarios o suficientes, o si era preciso introducir, eliminar, modificar alguno de ellos;
- b) análisis de los epígrafes contenidos en estos requerimientos formativos desde el punto de vista de las variadas instituciones de las que provenimos;
- c) propuesta de líneas de acción concretas para el futuro.

Los grupos hicieron reflexiones y sugerencias, que luego fueron recogidas en una puesta en común y que constituirán un material de base para el trabajo ulterior de ACADE sobre las siguientes líneas de trabajo: la adaptación de la oferta formativa de las universidades; las organizaciones y la formación de recursos humanos: estilos de dirección, valores y rutinas organizativas; las relaciones Norte–Sur como mecanismo promotor del aprendizaje.

En resumen, unas densas jornadas de reflexión que, sin duda, permitieron a los participantes profundizar en los retos que se plantea la formación para la Cooperación. Corresponde ahora a ACADE recoger los frutos de esta reflexión y proponer iniciativas y medidas operativas para ayudar a la mejora de este importante componente de todo el sistema de ayuda al desarrollo.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 359–393

El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje: diez desafíos para la ayuda

José Antonio ALONSO RODRÍGUEZ¹

*(PALABRAS CLAVE: FRACASO DE LA AYUDA, DESAFÍOS PARA LA AYUDA, DONANTES Y RECEPTORES.
KEY WORDS: FAILURE IN AID, CHALLENGES FOR AID, DONORS AND RECIPIENTS)*

La opinión sobre la ayuda al desarrollo ha estado siempre cargada de valoraciones contradictorias. Por una parte, se admite la buena intención que parece estar detrás de sus acciones y lo encomiable de los objetivos que dice perseguir, pero, por otra, se sospecha acerca de los auténticos propósitos de sus promotores y de las consecuencias que se derivan de las relaciones que promueve. Si por una parte se reconoce la pretensión de la ayuda de incorporar criterios éticos en un sistema de relaciones internacionales notablemente desigual, por otra se desconfía de su capacidad efectiva para abrir oportunidades de progreso a los países más pobres del planeta.

¹ Catedrático de Economía Aplicada. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

La literatura empírica confirma estas sospechas, al acumular evidencias estadísticas acerca del limitado impacto que la ayuda tiene sobre las condiciones sociales y económicas de los países receptores.

Buena parte de los esfuerzos de los analistas se dedicaron a identificar el agente responsable de semejante decepción. Puestos a buscar, las miradas de buena parte de los donantes y de los organismos multilaterales confluyeron sobre los receptores de la ayuda: era el limitado compromiso con el desarrollo de los países beneficiarios, el inadecuado uso que hacían de los recursos recibidos, el incorrecto marco institucional y de políticas existente en sus países, los niveles de corrupción vigentes o el exceso de burocracia y el bajo nivel técnico de sus administraciones las razones que explicaban el fracaso de la ayuda. Apenas quedaba para los donantes sino la leve censura por no ser suficientemente estrictos en la selección de los países beneficiarios (se daba ayuda a quien no lo merecía) o por no ser lo suficientemente rigurosos en las condiciones requeridas al receptor para merecer la ayuda (baja exigencia de la condicionalidad). Más allá del sospechoso sesgo de semejante diagnóstico, no se advertía que, al proceder de este modo, se terminaban por convertir en causas del fracaso lo que no eran sino los síntomas del fenómeno que se quería combatir, el subdesarrollo. Dicho de otro modo, de concurrir todos aquellos rasgos que se demandaban de los receptores (buenas instituciones, buenas políticas y buena gestión), aquellos dejarían de estar necesitados de ayuda.

No está de más señalar que el grueso de la literatura referida al estudio de la eficacia de la ayuda, centrada en el inadecuado uso de los recursos por parte del receptor (la llamada *fungibilidad*), ha sido incubada y producida en el seno de los países donantes: es una tradición de análisis específicamente del Norte. Acaso, con un criterio de razonable reserva, los actores y analistas del Sur prefirieron concentrar su atención en otro tipo de problemas de mayor sustancia e impacto sobre sus posibilidades de desarrollo. Lo cual no deja de ser sintomático.

Desde el lado más crítico, tanto en el Norte como en el Sur se formuló un diagnóstico alternativo para explicar la falta de eficacia de la ayuda, si bien en este caso centrado en la perfidia de los donantes. La disposición de una agenda oculta, ajena a los objetivos del desarrollo y vinculada a la promoción de sus propios intereses, la discrecionalidad y falta de coordinación de sus acciones, los bajos grados de coherencia alcanzados entre sus políticas públicas o la falta de consistencia en sus decisiones son algunos de los

problemas que se le achacan al donante. Todos ellos son hechos fácilmente verificables, pero resta por explicar: en primer lugar, por qué se da de una manera tan generalizada ese comportamiento en los donantes, dado el carácter voluntario de su implicación en el sistema (si en realidad no quieren contribuir al desarrollo, basta con que no otorguen ayuda); y, en segundo lugar, por qué es tan baja la eficacia de la ayuda, incluso entre los donantes de más pulcro cumplimiento de sus obligaciones.

No cabe negar que las deficiencias antes señaladas en donantes y receptores constituyen problemas ciertos, que afectan de manera seria a las posibilidades transformadoras de la ayuda, pero en las páginas que siguen se va a optar por una hipótesis diferente: se partirá de considerar que *es la estructura del sistema de ayuda –y el tipo de relaciones que ésta promueve– el principal factor explicativo de su limitada capacidad transformadora en términos de desarrollo. No hay un agente responsable del fracaso de la ayuda, sino un sistema que genera incentivos inadecuados.*

Argumentando de otro modo, si la responsabilidad recayera en uno de los agentes –donante o receptor–, siempre cabría confiar en la existencia de un caso modélico (un donante ejemplar o un receptor disciplinado) cuyo éxito sirviese de contraejemplo. La realidad, sin embargo, es que la falta de eficacia de la ayuda es un rasgo tan resistente en el tiempo como internacionalmente generalizado, lo que sugiere que sus factores explicativos trascienden a la casuística de los comportamientos individuales para enraizarse en la configuración de la lógica del sistema de relaciones que promueve. Alterar ese sistema es responsabilidad de todos, pero especialmente de los países desarrollados que son quienes diseñaron y sostienen la ayuda. No se analizarán aquí, sin embargo, esos cambios, que quedarán meramente insinuados en el diagnóstico que se ofrece; un diagnóstico construido en torno a un decálogo de aspectos que delimitan otros tantos desafíos para el sistema de ayuda.

1. Doble vicio constitutivo del sistema de ayuda

A la política de ayuda acaso no le quepa más remedio que arrastrar esa inextinguible sombra de duda acerca de su eficacia. Una consecuencia de la contradictoria configuración del sistema que, pretendiendo un mayor equilibrio en las relaciones internacionales, descansa en la acción discrecional, unilateral y graciosa de los países desarrollados. Porque, en esencia, todo el sistema se asienta sobre la libre voluntad de los donantes, que apenas se encuentran condicionados en su proceder por un marco de tenues reco-

mendaciones acordado (por ellos mismos) en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE. Son los donantes, en suma, los que deciden cuánto dar, a quién y para qué tipo de actividades, sin apenas limitaciones que condicionen el libre ejercicio de su voluntad.

Aquí surge el primero de los problemas: ¿es razonable que sean los mismos países que se benefician del asimétrico sistema de relaciones internacionales a quienes se encomiende, a través de la ayuda, corregir las consecuencias perniciosas de ese sistema? No parece la mejor de las opciones. De hecho, el limitado grado de coherencia existente entre la política de ayuda y el resto de las políticas públicas de los países industriales evidencian el contradictorio compromiso que los gobiernos donantes tienen con los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo que se otorga ayuda, los donantes mantienen elevadas barreras protectoras frente a las producciones del Sur, imponen abusivas condiciones para el cobro de la deuda externa, erigen restricciones al acceso a sus innovaciones o, en fin, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales. Es demasiado baja la credibilidad de los donantes como para que no contamine a un sistema, como la ayuda, que les otorga amplia discrecionalidad.

A esta contradicción ha de añadirse aquella otra que deriva de la limitada coherencia existente entre la lógica del sistema de relaciones que la ayuda promueve y el objetivo transformador que dice perseguir. Porque, por una parte, la ayuda se basa en una acción voluntaria (y supuestamente generosa) del donante, que alienta, por tanto, el reconocimiento, la gratitud y sumisión de quien la recibe; por otra, la ayuda dice perseguir el desarrollo del receptor, lo que debiera comportar la creciente autonomía, el progresivo ejercicio de autoafirmación colectiva de quien la recibe. ¿Es posible que un instrumento que se fundamenta en una relación sustancialmente asimétrica, no recíproca, aliente el equilibrio entre las partes? De nuevo, no parece la mejor de las opciones. Hasta donde se conoce, el equilibrio social se fundamenta en relaciones dotadas de un cierto sentido de reciprocidad, de correspondencia entre el dar y el recibir. El problema es que frente a la ayuda recibida, el país en desarrollo lo único que puede ofrecer es su gratitud y lealtad: no es extraño, por tanto, que la ayuda alimente situaciones de dependencia y de clientelismo frente al donante.

El carácter voluntario de sus aportaciones aleja al sistema de ayuda de la lógica propia del Estado bienestar: mientras éste fundamenta las prestaciones en derechos asociados al concepto de ciudadanía, aquél las remite al ámbito

de lo graciable, de lo unilateralmente decidido. Como señala el sociólogo holandés Swan, las funciones civilizadoras del Estado del bienestar requieren de la *generalización de la interdependencia* en el seno de la sociedad: el problema es que la ayuda se basa, en gran medida, en la unilateralidad, no en la interdependencia.

En los últimos tiempos ha cobrado mayor audiencia un discurso que insiste en los beneficios compartidos que se derivan de la ayuda en un mundo crecientemente interdependiente. Aunque el origen de esta posición se puede rastrear en los informes de la Comisión Pearson (1969) o de la Comisión Brandt (1980), ha sido el PNUD (Kaul et al. 1999 y 2003) el que en la actualidad asumió y desarrolló este discurso, tratando de otorgarle una base analítica más sólida, a partir del concepto de los bienes públicos globales. Aunque se trata de una línea de trabajo de notable interés, no logra cambiar la dinámica fundamentalmente asimétrica y discrecional del sistema de ayuda.

De hecho, la historia de la cooperación internacional está plagada de propuestas reformadoras orientadas a atenuar los efectos que se derivan de estos dos vicios constitutivos. En gran medida, las iniciativas para poner en pie nuevos procedimientos, enfoques e instrumentos responden al deseo de corregir la discrecionalidad y la unilateralidad constitutiva de la ayuda. El problema es que sin un cambio radical de la lógica del sistema, los logros de cualquier reforma habrán de ser necesariamente parciales. Semejante constatación no invalida la pertinencia de las reformas hasta ahora sugeridas: sólo pretende incorporar una nota de realismo en su alcance y posibilidades. Los epígrafes siguientes son tributarios de la misma limitación que aquí se anticipa.

2. ¿Quién reclama la ayuda?

La configuración del sistema de ayuda se enfrenta a un problema básico que condiciona el sistema de relaciones sobre el que se erige: la población para cuyo beneficio supuestamente trabaja el sistema no es la misma que aquella de donde proceden los recursos. O, por decirlo de otro modo, los beneficiarios de la ayuda no son ciudadanos –ni votantes, por tanto– del país que financia la ayuda, por lo que es limitada su capacidad efectiva para incidir sobre las decisiones que se adopten en el seno del sistema. De esta observación se derivan dos implicaciones de interés: en primer lugar, si los potenciales beneficiarios no influyen en las decisiones de los donantes, entonces ¿de dónde procede la demanda de ayuda?; y, en segundo lugar, ¿frente

a quién responde la ayuda? Ambos aspectos están relacionados, pero aquí se analizarán en dos epígrafes independientes.

Si, como se ha señalado, no existe coincidencia sustancial entre los contribuyentes y los supuestos beneficiarios del sistema de ayuda, parece pertinente interrogarse: ¿de dónde surge la demanda doméstica de ayuda al desarrollo? ¿por qué se expresa una demanda colectiva sobre algo de lo cual la población demandante no es beneficiaria? Para encontrar una respuesta inteligible acaso sea necesario cuestionar el propio contenido de la interrogación: es posible que existan intereses en el Norte que resulten retribuidos a través de la ayuda. Si así fuese –y es lo que se quiere sugerir–, conviene identificar tales intereses para no erigir una composición engañosa –o excesivamente angélica– del sistema de ayuda.

Para empezar, no cabe descartar una primera respuesta manifiestamente benévola: son los buenos propósitos de los donantes, motivados por una cierta aspiración altruista o por el más estricto sentido de justicia, los que motivan la ayuda. En este caso, la recompensa para los donantes no estaría vinculada tanto a réditos materiales cuanto a la más indirecta e íntima satisfacción que provoca el cumplimiento de un código ético, de un sistema de valores con el que las personas se sienten comprometidas (cualquiera que sea el fundamento moral de semejante compromiso). Sin duda, este imperativo moral está presente en el respaldo social a la ayuda y forma parte central del argumentario del sistema, pero no cabe admitir que agote el cuadro de sus posibles motivaciones.

De hecho, el problema comienza con la misma delimitación de lo que se entiende como donante. ¿A quién nos referimos cuando hablamos de donante? Porque son diversos los actores que se ven implicados en el sistema de ayuda y no todos, sin embargo, tienen las mismas motivaciones, ni comparten similar posición (e influencia) en la cadena de la ayuda. Es posible que cierto compromiso moral aliente el respaldo a la ayuda de un sector de la ciudadanía del Norte, pero en el sistema operan otro tipo de actores (partidos políticos, gobiernos, agencias oficiales de desarrollo, ONG y empresas proveedoras de bienes y servicios, entre otros), cada uno con sus respectivos propósitos e intereses. Una situación relativamente similar se produce en el país receptor, donde también operan diversos actores, más allá de la potencial población beneficiaria, haciendo complejo el cuadro de intereses en juego. Por lo demás, la relación entre los diversos actores (del Norte y del Sur) implican diversos niveles de jerarquía y asimetría informativa que es necesario tener en cuenta

para entender la lógica del conjunto del sistema (el gráfico 1 pretende dar una imagen simplificada de este sistema de relaciones).

Desde un punto de vista agregado, el papel de Principal (mandatario) en la relación lo desempeña la ciudadanía del Norte, que es la que da origen al sistema de ayuda. De los ciudadanos proceden los recursos que nutren la ayuda (a través de la imposición o de las aportaciones voluntarias); y son esos mismos ciudadanos los que, a través del resultado electoral, condicionan tanto el mandato político en este ámbito (ayuda oficial) como la acción de las ONG (ayuda privada). En el caso de la cooperación oficial, el mandato de la ciudadanía queda intermediado por la acción de los partidos políticos, que traducen las demandas colectivas y las trasladan a las instituciones representativas, dando lugar a los compromisos de gobierno. A su vez, los gobiernos delegan la acción efectiva de la ayuda en agencias (oficiales o privadas), que son las que llevan adelante los programas de cooperación. El desarrollo de estos programas, sin embargo, requiere de diversos insumos, bienes y servicios materiales y técnicos, que sólo parcialmente son ofrecidos por las agencias responsables, siendo el resto adquiridos en el mercado (sea del Norte o del Sur). Así pues, también los proveedores de estos bienes y servicios (donde se encuentran, entre otras, las empresas consultoras y las propias ONG) se integran en el colectivo de actores del sistema de ayuda. La cadena se prolonga en el Sur a través de otros tantos agentes, unos públicos y otros privados, que median entre los gestores de los programas de desarrollo y la población beneficiaria. No obstante, dado que el interés está en identificar la motivación doméstica de la ayuda, se hará caso omiso de los intereses en juego en el país receptor².

Pues bien, volviendo al Norte, cada uno de los actores mencionados es portador de intereses específicos y no necesariamente coincidentes. Las encuestas hablan de una ciudadanía que asocia la ayuda al desarrollo con los propósitos de la acción humanitaria: se trata de atender los requerimientos básicos de la población más necesitada del Sur. No obstante, en la traducción que hacen los gobiernos donantes de semejante demanda, a esos objetivos se añaden otros menos generosos, relacionados con los intereses de la política exterior, la promoción cultural o el fomento económico del donante. Para algunos modelos de cooperación (Estados Unidos sería uno de estos casos),

² También en el Sur se registra una pluralidad de actores, entre los que se cuentan las empresas proveedoras de bienes y servicios, las agencias de desarrollo, las instituciones públicas, la ciudadanía y la población beneficiaria.

este tipo de motivaciones constituyen el eje básico de su asignación de la ayuda, para otros, sin embargo, (países nórdicos, por ejemplo) el peso de los objetivos de desarrollo del receptor parecen tener mayor presencia en sus decisiones (Neumayer, 2003). En todo caso, los modelos sobre la asignación de la ayuda tienden a confirmar la naturaleza mixta de las motivaciones del donante, donde se integran los intereses propios (*donor interest*) y las carencias ajenas (*receptor needs*) para explicar tanto la identificación de los países beneficiarios como la distribución de los recursos entre ellos³.

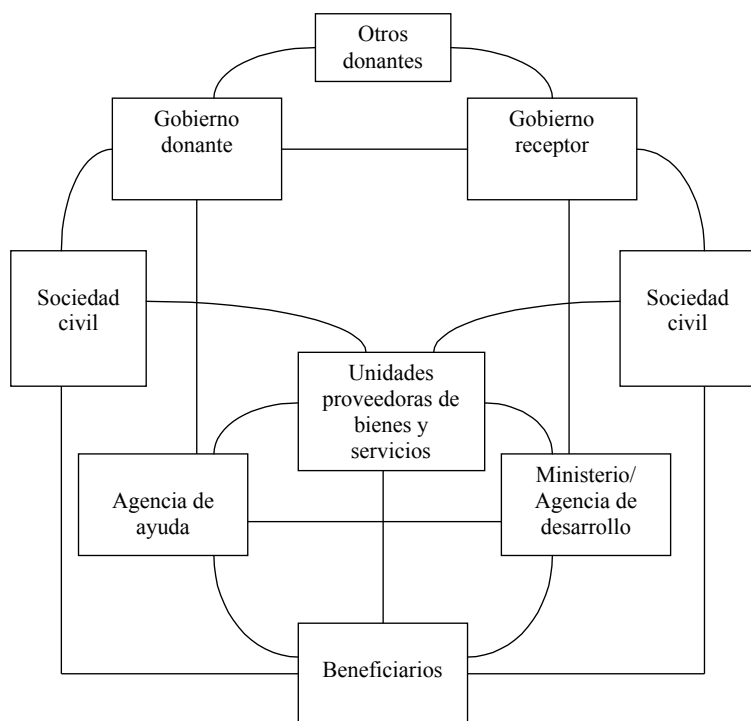
Ahora bien, además de los actores públicos, participan también en el sistema diversos actores privados, como las ONG y las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda. En el caso de las ONG, podría pensarse que existe un mayor grado de coincidencia entre sus propias motivaciones y las de la ciudadanía que las respalda, dado el carácter voluntario de las adscripciones respectivas. Se trata de organizaciones nacidas para promover iniciativas de desarrollo en el Sur y alentar la conciencia solidaria en el Norte, por lo que se supone que su identificación con los objetivos supuestos del sistema de ayuda debiera ser mayor, especialmente si se tiene en cuenta que son organizaciones ajenas al lucro. No obstante, más allá de formulaciones retóricas, lo cierto es que la ayuda genera también un flujo de retribuciones –materiales y simbólicas– para las ONG del Norte, que pueden condicionar su comportamiento: la preservación de la viabilidad financiera, el deseo de incrementar la cuota de mercado de las subvenciones, el propósito de mejorar la capacidad negociadora frente a otros actores o, en fin, la búsqueda de la propia reputación constituyen intereses presentes en el comportamiento de las ONG. Unos intereses que, por cierto, se entremezclan con aquellos otros de carácter más individual que animan a los profesionales –técnicos y directivos– que trabajan en el seno de las ONG, relacionados con sus condiciones retributivas, de seguridad en el trabajo o de reconocimiento profesional. Este conjunto de objetivos aparecen en muchos casos directamente asociados al volumen de los fondos que canaliza la ONG, a la dimensión de su cartera de proyectos, y no tanto a la calidad de sus intervenciones, lo que termina por alimentar tendencias no siempre adecuadas: el afán por el crecimiento, a veces sin una base sólida de gestión, y la proclividad al universalismo –frente a la especialización–, tratando de hacerse presente allí donde existen recursos.

³ La literatura es muy amplia por lo que aquí sólo se mencionarán como referentes recientes Neumayer (2003) y McGillivray (2003), donde se hace un repaso de los principales trabajos sobre el tema.

Este tipo de intereses relacionados con la posición competitiva y con los resultados de la organización en los mercados se hacen más presentes, si cabe, en la conducta de las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda, especialmente en el caso de las empresas y consultoras. Al fin, a este tipo de actores les guía un (legítimo) objetivo mercantil: su campo de acción especializado las relaciona con el sistema de ayuda, pero su propósito no difiere del que portan otras empresas en ámbitos alternativos de competencia. Cuanto más amplio sea el mercado financiero de la ayuda, más externalizadas estén las tareas y más especializados sean los requerimientos técnicos, mayor será el recurso a los servicios de este tipo de empresas. Al igual que las ONG o las agencias de desarrollo, la aspiración a disponer de una política de ayuda vigorosa se convierte entonces en un interés corporativo para este tipo de entidades, con independencia de cuál sea el efecto de semejante política sobre sus destinatarios últimos.

Así pues, a la pregunta de a quién interesa la ayuda es necesario otorgar una respuesta múltiple. No son sólo –ni acaso principalmente– las poblaciones del Sur las que reclaman la existencia de la ayuda: numerosos intereses, de muy diversa naturaleza, en el Norte están detrás de este ámbito de la acción pública. Las necesidades de las poblaciones del Sur constituyen el referente último y lejano del conjunto del sistema, pero otro tipo de intereses –en ocasiones de dudosa conexión con aquellas necesidades– inciden sobre la política de ayuda. Reconocer la existencia de esos intereses no deslegitima necesariamente al conjunto del sistema, aunque ayuda a explicar alguna de sus disfunciones. De hecho, identificar esos intereses constituye el primer paso obligado para mejorar la capacidad transformadora de la ayuda. Sólo tras reconocer esa pluralidad de intereses se podrá establecer el marco de estímulos –y de penalizaciones– requerido para que las necesidades de los beneficiarios últimos se constituya en referente central del sistema de ayuda.

GRAFICO 1
Estructura ultra-simplificada del sistema de ayuda



3. ¿Frente a quién responde la ayuda?

Un segundo interrogante derivado de la escisión existente entre sostenedores y beneficiarios del sistema es ¿ante quién responde la ayuda? En principio, podría suponerse que la ayuda debiera rendir cuentas frente a sus supuestos beneficiarios, las poblaciones necesitadas del Sur. Al fin, son las carencias de aquellas poblaciones las que justifican el esfuerzo y frente a las que cabe juzgar la real capacidad transformadora de la ayuda. Ahora bien, dado que el sistema se configura sobre relaciones de naturaleza no recíproca, donde los beneficiarios ocupan el flanco débil de la relación, no es realista suponer que sean éstos quienes reclamen la rendición de cuentas. Al fin, los beneficiarios reciben la ayuda, pero ¿qué dan a cambio para que

puedan reclamar? El poder negociador de la población beneficiaria del Sur sobre el conjunto del sistema es mínimo (por no decir inexistente).

De forma más realista, el actor que está en condiciones de exigir rendición de cuentas es el Principal de la relación básica del sistema: la ciudadanía del Norte. Al fin, es el contribuyente del Norte quien aporta los recursos y respalda el mandato político también en este ámbito. No obstante, la capacidad de control de la ciudadanía sobre la orientación y los resultados de la política de ayuda es más bien tenue. Un resultado al que contribuye poderosamente el hecho de que la ayuda se ejecute en beneficio de personas y en entornos geográficos que quedan fuera del control informativo del contribuyente. La ciudadanía establece, por tanto, un mandato que las fuerzas políticas traducen, mediatizado por la dialéctica parlamentaria, en compromiso de gobierno. A su vez, ese compromiso genérico se convierte en un encargo de programas efectivos de ayuda a las agencias oficiales de desarrollo (en el caso de las agencias privadas la relación es más directa con la ciudadanía). Y éstas, a su vez, reclaman el concurso en el ámbito operativo de las entidades proveedoras de bienes y servicios.

Si descendemos en este sistema de relaciones, a las agencias de desarrollo les debiera corresponder la tarea de rendir cuentas frente a la ciudadanía del Norte, que es de quien procede el mandato. No obstante, dado el limitado grado de conocimiento y de control que la ciudadanía tiene sobre la orientación y contenidos de los programas puestos en marcha por las agencias de desarrollo (oficiales y privadas), los ejercicios públicos de rendición de cuentas tienden a ser poco comprometidos y más bien superficiales; y suelen ir dirigidos más a las fuerzas políticas y al resto del gobierno que a la ciudadanía. Incluso, como más adelante se insistirá, la rendición de cuentas tiende a volcarse más sobre el uso de los insumos del sistema (que es lo que más fácilmente conoce la ciudadanía) que sobre sus logros efectivos en el Sur (menos fácil de conocer). A su vez, la rendición de cuentas de las entidades proveedoras de bienes y servicios para la ayuda no se produce ni respecto a los que debieran ser los beneficiarios últimos del sistema (poblaciones del Sur), ni respecto a los que promueven y sostienen la ayuda (la ciudadanía del Norte), sino frente a las agencias de desarrollo (financiadoras) que las han contratado.

En suma, no existe mecanismo alguno de responsabilidad en el gasto respecto a los intereses o necesidades de los beneficiarios. Para constatar semejante aserto basta con preguntarse ¿quién paga por los errores cometidos (o que se puedan cometer) en la acción de ayuda? Y ¿cómo se

indemniza por esos errores? No existe procedimiento alguno que penalice los errores ni obligue a la compensación a la población beneficiaria por los daños que se deriven de decisiones equivocadas o de la mala gestión de los responsables de la ayuda. Lo que evidencia que se trata de un sistema con limitados mecanismos automáticos de corrección.

Este es el problema al que tanto Easterly (2002) como Soros (2002) pretendieron dar respuesta a través de la creación de un cierto mercado descentralizado de la ayuda. En concreto, Easterly (2002) plantea la posibilidad de dedicar parte de la ayuda a otorgar *aid-vouchers* a los receptores (personas, familias o comunidades pobres), para que los receptores los empleen en adquirir servicios de desarrollo entre los distintos proveedores potenciales (organismos multilaterales, agencias bilaterales, ONGD o empresas consultoras). Lo que permitiría otorgar voz efectiva a las poblaciones beneficiarias y alentaría una cierta competencia entre los agentes de la ayuda, que estarían obligados a rendir cuentas ante los beneficiarios que los contratan. Acaso la propuesta de Easterly no sea la mejor alternativa, en gran medida porque diluye en sentido de responsabilidad pública en la provisión de servicios básicos relacionados con el desarrollo, pero apunta a un problema que debería considerarse en cualquier reforma del sistema de ayuda.

4. Un entorno de información incompleta y asimétrica

De lo expuesto en el punto anterior ya se deducen algunos de los problemas generales que aquejan al sistema de ayuda. Por supuesto, el primero de ellos alude a la existencia de una relación de poder, una estructura jerárquica que recorre el conjunto del sistema, condicionando sus posibilidades para animar dinámicas emancipatorias en quienes ocupan posiciones relegadas. Como se señaló más atrás, existe una contradicción latente entre la estructura de relaciones no recíprocas del sistema y el propósito que éste persigue de alentar crecientes grados de autonomía –el *desarrollo como libertad*, en términos de Sen (1999)– en los supuestos beneficiarios. La funcionalidad de un sistema como el señalado sólo se produciría en el hipotético caso de que se diese un alineamiento inequívoco entre los propósitos de donante y receptor: un supuesto que está claramente alejado de la realidad. No obstante, aun en el caso de que a los donantes les guiase la mejor de las voluntades, la funcionalidad de la ayuda se enfrentaría a diversos problemas relacionados con las motivaciones internas y con el marco de información en el que operan las relaciones (Ostrom, et al., 2002 o Martens, 2002).

4.1. Problemas de motivación

Un primer grupo de problemas aparece asociado al inadecuado marco de estímulos que aparece asociado a la ayuda. Aquí son dos los problemas básicos: por una parte, el carácter –al menos parcial– de bien público de buena parte de los objetivos propios del desarrollo, que motivan tendencias al oportunismo en el donante; por otra, la trampa en la que puede caer el donante –el *dilema de samaritano*–, que puede alentar el comportamiento ventajista del beneficiario. Veamos ambos aspectos.

Por bien público se entiende aquél que, una vez producido, está disponible para todos en una forma no limitada. Estos bienes tienen dos características que los diferencia de aquellos objeto de transacción comercial: son no excluibles, lo que significa que no hay fácil modo de determinar la compensación requerida para acceder a su titularidad; y son no rivales, lo que expresa que su consumo por parte de un agente no limita las posibilidades de disfrute por parte de otros (Alonso, 2002). Esta incapacidad para restringir el acceso a los bienes públicos, una vez producidos, limita el estímulo de los consumidores para asumir de forma espontánea la financiación correspondiente a su provisión: cada cual espera beneficiarse del esfuerzo de los demás. Como consecuencia de este comportamiento oportunista, no existirán estímulos suficientes para la producción del bien, que se ofrecerá en el mercado en menor nivel de lo que sería socialmente deseable. Para evitar este resultado es necesario establecer los procedimientos de acción colectiva, de coordinación social, que permitan corregir la ausencia o imperfección de los mercados.

Pues bien, buena parte de los objetivos del desarrollo presentan rasgos cercanos a los bienes públicos. Conquistas efectivas en materia de desarrollo en el Sur podrían incrementar el dinamismo del mercado mundial, aminorar los riesgos sanitarios y las crisis humanitarias, mejorar la gestión ambiental a escala global, disminuir los niveles de riesgo e inseguridad internacional e incrementar los niveles de gobernabilidad global: son todos beneficios susceptibles de ser compartidos por todos, incluidos los países industriales, cualquiera que sea el esfuerzo de cada cual. Este hecho alienta el comportamiento oportunista de los donantes: eludir el esfuerzo propio, a sabiendas de que finalmente compartirán los beneficios que se deriven del esfuerzo de los demás. La consecuencia de este proceder es una subproducción del bien (en este caso, la promoción del desarrollo) respecto a lo que sería socialmente deseable, conduciendo el coeficiente de ayuda hacia una nivelación a la baja

del esfuerzo individual de cada donante.

En estos casos, para vencer los comportamientos oportunistas es necesario promover la acción cooperativa, el esfuerzo concertado que permita aproximar la producción del bien a lo que sería el óptimo social. Es decir, para la provisión de estos bienes se requieren más acuerdos vinculantes a escala internacional y un mayor protagonismo de la acción multilateral. No obstante, semejantes objetivos se enfrentan al carácter preferentemente bilateral del sistema de ayuda, que sigue descansando, en buena medida, sobre la discrecionalidad de los Estados. Tanto la creación de fondos compartidos para atender problemas comunes (como la Fast Track Initiative en educación o el Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria en el caso de la salud) como el avance en instrumentos de coordinación de los donantes, sea en las políticas (como los PRSP, los Sector Wide Approach), sea en los mecanismos de financiación (los *basket-funds* o los *common pools*) constituyen respuestas (imperfectas) para afrontar el problema señalado.

Los problemas relacionados con los bienes públicos no sólo se plantean a nivel agregado, sino también a escala local, y pueden afectar al diseño de un proyecto. De hecho, la acción de desarrollo se refiere, en muchas ocasiones, a bienes comunes locales que presentan las características (al menos parciales) de un bien público. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos relacionados con la biodiversidad, con la riqueza forestal de una zona, con el patrimonio cultural o con ciertos aspectos del marco institucional de la colectividad, por aludir sólo a algunos ejemplos. En esos casos, es posible que la acción de ayuda consiga logros efectivos (por ejemplo, reforestación de una zona), pero es difícil que esos logros sean sostenibles si no se altera el marco normativo para impedir el comportamiento oportunista de los actores (por ejemplo, el retorno a las prácticas de deforestación, al amparo del carácter comunal del bosque). En estos casos es preciso tener en cuenta que la acción de desarrollo será inútil si no va acompañada de un cambio en el marco normativo (estímulos y penalizaciones) en el que operan los agentes.

El segundo problema de motivación que afecta a la ayuda tiene relación con lo que Buchanan (1975) denominó el *dilema del samaritano*. Semejante situación se plantea cuando el donante no está en posición de exigir al receptor el cumplimiento de las condiciones que aparecían asociadas a la concesión de la ayuda, en gran medida porque considera que el coste que se derivaría de cortar el flujo de recursos es superior al asociado al incumplimiento de lo acordado. Este problema se manifiesta de forma notable en

el caso de la ayuda humanitaria: dada la imperiosidad con la que se plantea la intervención, el donante no está en condiciones de reclamar el cumplimiento de compromiso alguno al receptor. El caso de la ayuda alimentaria otorgada a Sudán a comienzos de los noventa, descritos por Fisher (1993), son un buen ejemplo de las consecuencias de este problema: finalmente, los campesinos renunciaban a cultivar sus tierras al confiar en que, de todos modos, los alimentos terminarían por llegar.

Pero, estas mismas circunstancias se pueden producir –y se han producido– también en el caso de la ayuda al desarrollo. Un ejemplo se puede encontrar en el comportamiento de los donantes respecto a la condicionalidad asociada a los programas de ajuste estructural: en muchas ocasiones el coste que cabía derivar del corte de la ayuda era muy superior al incumplimiento por parte del receptor de ciertas reformas parciales anteriormente comprometidas. La relajación del grado de exigencia de los compromisos es la consecuencia de semejante proceso. En esos casos el donante pierde credibilidad, al ser incapaz de hacer cumplir lo acordado, y el beneficiario encuentra un estímulo al comportamiento ventajista.

No es fácil encontrar solución a este tipo de problemas, que son fundamentalmente motivacionales. Lo único que cabe es reconocer la dialéctica de los intereses en conflicto y advertir del carácter interactivo de las relaciones mutuas. Dicho de otro modo, las decisiones que cada uno adopta no sólo afectan al comportamiento propio, sino también a la respuesta de la otra parte de la relación. Una observación que secunda la pertinencia del diálogo político y de una cierta *condicionalidad mutua* en la ayuda.

4.2. Problemas en el sistema de relaciones

El segundo grupo de problemas derivan del contexto de información imperfecta en que opera la ayuda. Los agentes no disponen ni son capaces de procesar el conjunto de la información requerida para optimizar sus decisiones; y, al tiempo, la distribución de esta información entre los agentes es manifiestamente desigual. Este hecho da lugar a tres tipos de problemas, de consecuencias para el diseño de la política de ayuda: las relaciones Principal–Agente entre donante y receptor, el azar moral que genera la provisión de ayuda y la selección adversa que motiva en las decisiones del donante. Veamos brevemente estas dificultades.

El *problema de Principal–Agente* se produce cuando en una relación je-

rárquica, el Agente dispone de más información que el Principal, a cuenta del cual opera (dicho de otro modo, el subordinado está en condiciones de tomar decisiones que el superior es incapaz de controlar). A lo largo del cadena de la ayuda se producen diversas situaciones de este tipo: cuando menos, se da entre la ciudadanía y su representación política, entre ésta y la agencia de desarrollo, en el Norte; y entre la comunidad beneficiaria y las instituciones públicas receptoras de la ayuda, en el Sur. Pero, lo que aquí se quiere subrayar es la estructura de Principal–Agente que domina la relación entre el donante y el receptor. El donante es quien otorga la ayuda, pero quien definitivamente pone en uso los recursos es, en buena parte de los casos, el beneficiario, sin que el donante pueda controlar de forma plena el proceso. Esto es lo que da lugar a los problemas de fungibilidad de la ayuda sobre los que más adelante se volverá.

El *problema de azar moral* ocurre cuando las condiciones de la transacción son tales que salvaguardan a una de las partes de las consecuencias de sus decisiones. En ese caso, el protegido perderá los estímulos para comportarse de modo responsable ya que puede eludir los costes de sus errores. Existe un problema de azar moral en el caso de las agencias de desarrollo (tanto oficiales como privadas) derivado de la inexistencia de una relación directa entre los gastos ejecutados y los ingresos obtenidos. Como se planteó páginas atrás, ¿quién paga por los errores en la gestión de la ayuda? Pero, además, puede existir también un problema de azar moral que afecte al conjunto del sistema de ayuda, en la medida en que ésta se conforme como una especie de seguro frente a los errores o contribuya a atenuar el compromiso y esfuerzo del receptor con los objetivos de desarrollo. Dicho de otro modo, es posible que el acceso a la ayuda en lugar de estimular el propio esfuerzo del beneficiario, contribuya a alentar su relajación, propiciando la elusión de responsabilidades. En esos casos, la ayuda, en lugar de potenciar la autonomía de los beneficiarios, alimentará procesos indeseables de dependencia. En el mapa de África existen demasiados casos de esta anomalía (que se extiende a otros continentes) como para considerarla un hecho casual o anecdótico.

Por último, y debido a las mismas deficiencias de información, el sistema de ayuda puede padecer problemas de *selección adversa*, al inducir decisiones inadecuadas en los beneficiarios. Por ejemplo, la práctica del donante de concentrar su ayuda sobre los países más necesitados, aunque razonable desde otras perspectivas, puede dar origen a un problema de selección adversa si la pobreza es el resultado del desgobierno, la falta de responsabilidad o la inadecuada gestión del gobierno receptor. La aplicación estricta de este

criterio podría acabar por penalizar al país (o al colectivo social) que mayor progreso ha obtenido a partir de su propio esfuerzo, al tiempo que premia al más despreocupado o indolente.

No es fácil encontrar soluciones a este conjunto de problemas, ya que derivan de la naturaleza misma del sistema de relaciones en que se basa la ayuda. En todo caso, pueden encontrarse vías para paliar sus consecuencias. Por ejemplo:

- Los problemas derivados de la relación Principal–Agente no pueden extinguirse a base de fijar condiciones contractuales (o de acuerdo) más detalladas o exigentes, porque es imposible en un entorno de información imperfecta definir de forma exhaustiva los términos de un contrato óptimo. No obstante, los riesgos se aminoran en la medida en que haya un alineamiento más estricto entre los objetivos de las dos partes de la transacción, lo que apunta a la necesidad de reforzar los procesos de apropiación (*ownership*) del desarrollo por parte del beneficiario.
- Los problemas de azar moral pueden no extinguirse plenamente, pero se podrían atenuar de forma notable si el beneficiario participa de los costes y los riesgos de los proyectos de desarrollo que la ayuda promueve. No siempre esto se podrá llevar adelante, pero constituye una vía deseable para acotar el problema.
- Por último, los problemas de selección adversa obligan a considerar en los criterios de decisión no sólo la situación de partida, sino también los efectos previsibles de los estímulos asociados a la ayuda. Cabría decir que hay que diseñar la ayuda en un entorno de acción estratégica por parte de los actores.

5. Fungibilidad de la ayuda

Una de las consecuencias derivadas de la asimetría informativa en las relaciones donante–receptor es la reducida capacidad que el primero tiene para controlar el uso que el segundo da a los recursos recibidos. Un hecho que dio origen al concepto de *fungibilidad* de la ayuda, definido por Singer (1965) y Griffin (1970) a finales de la década de los sesenta. A través de este concepto se alude al carácter maleable de la ayuda, que puede ser –total o parcialmente– reorientada de acuerdo con las conveniencias del receptor, cualquiera que hayan sido los iniciales objetivos para los que se concedió. A

ello contribuye no sólo la limitada posibilidad de seguimiento efectivo de los recursos, una vez que están en manos del receptor, sino también a la capacidad que éste tiene para, con cargo a la ayuda, liberar recursos domésticos previos asignados a similar fin, que quedan a su libre disposición.

Este factor no sólo distorsiona el ejercicio de rendición de cuentas de los donantes (los recursos no van donde debieran), sino también puede afectar a la capacidad transformadora de la ayuda. Para buena parte de los donantes (y para muchos analistas) este problema –la fungibilidad– pasó a convertirse en la principal causa de la baja eficacia de la ayuda: sus limitados resultados se debían a que el receptor aplicaba parte o la totalidad de los recursos recibidos a finalidades distintas a aquellas para los que fueron concedidos. De semejante diagnóstico se desprendía una terapia obligada: la necesidad de incorporar elementos correctores para restringir al máximo los grados de holgura de los beneficiarios: a semejante objetivo se orientaron buena parte de las propuestas reformadoras promovidas en el sistema de ayuda en los últimos años.

Tal es el caso, por ejemplo, de la generalización, en los años ochenta, de las prácticas de condicionalidad *ex-ante* de la ayuda, que vincula la disposición de los recursos a la previa asunción por parte del receptor de un plan de ajuste estructural para su economía, acordado con el FMI. Se suponía que la aplicación de semejante plan garantizaría un clima de políticas adecuado en el seno del país receptor, lo que terminaría por reducir los estímulos a un uso inadecuado de los recursos de la ayuda, aminorando los efectos perversos de la fungibilidad. Transcurridos los años, no parece, sin embargo, que esta forma de entender la condicionalidad haya contribuido a mejorar los niveles de eficacia de la ayuda; y existen razones para pensar que ha podido afectar negativamente a los propios procesos de reforma que se querían impulsar. La condicionalidad contribuyó a presentar las reformas como una imposición externa, más que como un objetivo internamente deseable, convirtiendo a la ayuda en el pago que el donante hace a cambio de las reformas. No es extraño entonces que los países en desarrollo trataran de amplificar las dificultades del ajuste (elevar el *precio* de las reformas) al objeto de recibir más ayuda; o bien que revirtiesen las reformas una vez recibida la ayuda. El balance de este proceder ha sido, como las propias instituciones de Bretón Woods reconocen, más bien decepcionante.

Es, acaso, esta percepción lo que hizo que el Banco Mundial, en el final de los años noventa, sugiriese un nuevo procedimiento para reducir la fungibili-

dad de la ayuda: la selección más exigente de los receptores (Banco Mundial, 1998). Se parte para ello de asumir que la ayuda sólo es eficaz cuando opera en un entorno de buenas políticas y se pasa a recomendar a los donantes una mayor selectividad de sus socios, de modo que los recursos se dirijan centralmente a aquellos países que cumplen con ese requisito. Al proceder de este modo se está sugiriendo sustituir una condicionalidad *ex-ante* (ayuda a cambio de un compromiso de ajuste) por la condicionalidad *ex-post* (ayuda a cambio de la efectiva vigencia de buenas políticas). La prueba empírica en que se funda semejante recomendación no está libre de objeciones, habiendo dado origen a una muy activa polémica todavía no finalizada. Pero, más allá de este problema, es la propia recomendación la que resulta discutible. La selectividad, aplicada de forma exigente, puede tener elevados costes para aquellos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable una política solvente; o para aquellos otros que precisan generar las condiciones sociales e institucionales previas para el diseño y puesta en marcha de las políticas adecuadas. Por lo demás, la exigida aplicación de unas políticas adecuadas como condición previa a la recepción de ayuda supone una vuelta de tuerca en esa dinámica perversa de usurpación por parte del donante de la responsabilidad básica que al beneficiario le cabe en el diseño y apropiación de su política económica y social.

Pese a su diferencia, ambas recomendaciones –condicionalidad y selectividad– comparten el diagnóstico de partida al identificar la fungibilidad como el principal problema de la ayuda. Es el inadecuado uso de los recursos por parte del beneficiario la principal causa de la baja eficacia de la ayuda: toda la responsabilidad recae, por tanto, sobre el receptor. A los donantes lo único que se les reclama es la necesidad de ser más exigentes en la fijación de las condiciones al receptor o más cuidadosos en la selección de sus contrapartes. Tan asimétrica distribución de responsabilidades resulta altamente sospechosa y un tanto extraviada, porque si bien el marco político y económico del beneficiario influye en la eficacia de la ayuda, igualmente es decisivo el comportamiento del donante, el modo de hacer y gestionar la ayuda.

6. El vano intento de predecir un proceso abierto

Los donantes trataron de eludir los problemas derivados de su relación del tipo Principal–Agente a través de la definición lo más estricta posible de las finalidades y contenidos de cada intervención. Se trataba de garantizar el uso de los recursos, limitando los grados de discrecionalidad de los re-

ceptores. Esto ha tenido repercusiones, tanto en el ámbito agregado como en el más limitado de la formulación de proyectos.

Por lo que se refiere al ámbito macro, el propósito de precisar el uso de la ayuda les llevó a los donantes a reclamar de los beneficiarios un ejercicio cada vez más estricto de programación de sus políticas de desarrollo. Se hizo así al comienzo del sistema de ayuda (la época de la planificación del desarrollo, en los años sesenta), y se retornó a esta práctica, en este caso renovada, con las más recientes Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP), animadas por el FMI y el Banco Mundial. Pese a su aparente lógica, semejante petición resulta un tanto contradictoria: en un momento de retroceso en el grado de intervencionismo público en los países industriales, a los países en desarrollo se les reclama un exigente ejercicio de programación de sus reformas e inversiones. Y, para mayor paradoja, semejante petición se formula precisamente a aquellos países que más carencias presentan en términos de capacidades institucionales y técnicas y donde mayores son los niveles de incertidumbre e inestabilidad. Resulta un tanto excesivo esperar que los países más pobres estén en condiciones de realizar, con el nivel de complejidad requerido, un ejercicio solvente de programación para integrar en él los esfuerzos de la ayuda. No es extraño, entonces, que buena parte de los países –especialmente los más pobres– hayan delegado la definición técnica de los PRSP en el Banco Mundial, ante la incapacidad de definirlo desde el seno de sus Administraciones.

Este afán programador tuvo también su traducción en el ámbito micro a través de la relevancia creciente adquirida por las técnicas formales de programación y gestión de los proyectos de desarrollo. El afán por dotar de soporte programador a las intervenciones hizo que se pasase sin solución de continuidad de la ausencia de técnicas normalizadas a suponer que en los procedimientos de programación radicaba el secreto del éxito de toda intervención. La adscripción de las agencias de desarrollo a la matriz metodológica que define el Enfoque de Marco Lógico (EML) hizo que este enfoque se convirtiese en el procedimiento canónico de formulación entre los agentes de desarrollo.

La generalización de este proceder ha tenido, sin duda, ventajas que no cabe desconocer: permitió la unificación del lenguaje técnico entre los actores de la ayuda, generó una taxonomía razonada y compartida de factores asociados a la intervención y propició una cierta disciplina intelectual en la fundamentación de las propuestas. Ahora bien, junto a ello, generó también

inconvenientes que no siempre se han reconocido. El más evidente es la traslación del énfasis a los aspectos relacionados con el instrumental y los procedimientos técnicos de formulación, en menoscabo de los relacionados con la adecuada inserción de la acción externa en la dinámica local de desarrollo. El ropaje técnico de buena parte de la terminología pareciera, en ocasiones, dispensar del análisis acerca de la dinámica social asociada al cambio que el desarrollo reclama.

Más allá de este problema, existe otro de mayor alcance que afecta a la propia concepción que sobre los procesos sociales se deriva de la metodología de formulación de proyectos. En esencia, el EML está asentado sobre tres supuestos básicos, a su vez relacionados: i) que es posible aislar una parte de la realidad social, definiendo el ámbito acotado sobre el que se quiere actuar y la población beneficiaria de la intervención; ii) que cabe establecer un sistema de relaciones unívocas entre una serie de factores asociados a la intervención y los resultados que se esperan de ella; y iii) que es posible, por tanto, prever, con anticipación y de manera razonable, los resultados que cabe derivar de una intervención. El resultado de la combinación de estos supuestos es un ejercicio de formulación, como el EML, basado en la relación lógica entre insumos, actividades y resultados.

Es posible, sin embargo, cuestionar buena parte de los supuestos anteriores. En especial si se aceptan los siguientes postulados sobre la realidad social:

- En primer lugar, que es limitada la capacidad predictiva que se tiene sobre el cambio social. Existe un inextinguible grado de *incertidumbre* en los procesos de cambio social, que hace difícil que puedan ser sometidos a ejercicios estrictos y cerrados de programación. Por más que se quiera anticipar con precisión los objetivos, el futuro está necesariamente abierto. La realidad social es compleja y cambiante, de modo que incorpora elementos de novedad en el tiempo que resultan difícilmente previsibles.
- En segundo lugar, que es difícil representar la dinámica social a través de sistemas compuestos por relaciones unívocas y lineales (de causa a efecto): más bien, lo que dominan son *relaciones circulares*, con variables que mutuamente se relacionan a través de un sistema complejo de interacciones. Esto no sólo condiciona el supuesto de causalidad sobre el que se fundamentan los ejercicios de programación de EML, sino también la posibilidad de segmentar la realidad social de una

forma inequívoca. Uno y otro aspecto conspiran contra la posibilidad de construir modelos formalizados y cerrados de programación.

- En tercer lugar, que los agentes sociales no operan con un conocimiento cierto y completo ni sobre la realidad social, ni sobre los efectos de sus intervenciones. No cabe suponer, por tanto, la capacidad para definir comportamientos optimizadores, sino respuestas gobernadas por una *racionalidad limitada* (Simon, 1956), fundamentada en un proceso de prueba y error, de aprendizaje a través de la experiencia y de la reflexión crítica.
- En cuarto lugar, aunque se acepte el carácter abierto del proceso de cambio, ha de asumirse también la existencia de un cierto condicionamiento en las opciones, derivado de la historia previa de cada cual. Cabría decir que el pasado condiciona, en parte, las opciones de futuro (hay una cierta *path dependence* en el proceso de desarrollo). Esto explica la dificultad que tienen las generalizaciones universales y la importancia de los elementos consuetudinarios —específicos de un tiempo y un lugar— en la definición de las estrategias de desarrollo.
- Por último, en relación con el rasgo anterior, el desarrollo se configura muy centralmente como un *proceso de aprendizaje*: como éste disfruta de una cierta dinámica acumulativa, resultado de las posibilidades que brindan las capacidades previas para el desarrollo posterior. Aun así, el carácter incierto del proceso hace que no exista la posibilidad de establecer algo que se parezca a una *pragmática del éxito*.

Asumir los supuestos anteriores no comporta necesariamente impugnar las tareas de programación de la ayuda, ni condenar al EML al ámbito de lo inútil o desatinado, pero sí obliga a entender que, en todo caso, habrá de tratarse de un proceso flexible, abierto a la corrección y al error. Dicho de otro modo, los ejercicios de definición de la política de ayuda, si quieren estar acordes con la naturaleza del proceso, deben abrir un espacio notable a los procesos de aprendizaje, requiriendo, por tanto, actitudes capaces de procesar el error y de aprender de la experiencia. Deben venir inspirados más por un propósito estratégico firme y por una actitud abierta al aprendizaje, que por un ejercicio hermético de programación.

Conviene advertir que ya hace tiempo que las empresas transitaron por similar sendero al abandonar las *matrices de planificación*, propias de los años sesenta, en beneficio de una concepción más abierta y flexible de la

dirección estratégica, abierta en la década de los ochenta. De este modo se reconocía que, en un entorno altamente cambiante y con limitada capacidad de procesamiento de la información, era más importante identificar nuevos espacios de competencia que concentrar los esfuerzos en cartografiar geografías ya conocidas. Lo esencial, se entendió entonces, era definir con claridad el propósito estratégico de la empresa y admitir, sin embargo, una elevada flexibilidad en las respuestas frente al entorno, integrando lo aprendido a partir de la propia experiencia. La estrategia debía ser, por tanto, más abierta que inventarial, más preocupada por la búsqueda de nuevas soluciones y posibilidades que por el recuento de las alternativas preestablecidas, más dispuesta al cambio y a la adaptación que al mantenimiento de modelos cerrados de supuesta capacidad predictiva.

Para matizar la anterior analogía, conviene anotar una diferencia importante entre la empresa y las organizaciones de desarrollo. En el caso de la empresa, el propio mercado penaliza los errores del *management*, a través de una pérdida en la posición competitiva propia: lo que constituye un poderoso mecanismo automático de corrección. No existe similar resorte en el caso de la ayuda, ya que es muy limitada (si es que existe) la penalización automática del error: lo que subraya la importancia decisiva que tienen los aspectos relacionados con valores y motivaciones en la determinación de la conducta de las organizaciones de desarrollo. Resulta crucial, por tanto, alimentar aquellas *actitudes y aptitudes* necesarias para hacer que los actores de la ayuda —y sus organizaciones—, alimenten su capacidad para procesar la experiencia y para aprender del error. Sin las actitudes —es decir, los valores y las motivaciones— adecuadas, es difícil captar lo que sugiere el entorno y lo que dicta la propia experiencia; y sin las aptitudes —la formación y capacitación— adecuadas, será difícil procesar adecuadamente la información que el entorno y la experiencia sugieren. Ambos componentes son claves para sustituir —parcialmente— la carencia de mecanismos automáticos de corrección que afectan a la ayuda.

7. Claves del proceso de conocimiento

De cuanto se ha dicho en el punto anterior se desprende una posición escéptica hacia las virtudes de la programación formal y exhaustiva de las intervenciones de desarrollo; y, al contrario, se insiste en la necesidad de combinar, como componentes clave del éxito, el *compromiso estratégico*, para fijar unas metas claras, reconocibles y consistentes en el tiempo, con

una *actitud abierta al aprendizaje*, para ir definiendo la senda de acuerdo con un inevitable proceso abierto al error. Una organización debe ser capaz de definir con firmeza el cuadro de propósitos que inspiran una intervención, pero admitiendo altas dosis de flexibilidad –y aun de oportunismo– en la determinación de la senda y de los medios a utilizar. Semejante planteamiento no hace sino subrayar la importancia de los factores subjetivos en el seno de una organización de desarrollo. Al fin, como se ha dicho, la capacidad para aprender críticamente de la experiencia, para mantener la tensión de búsqueda de nuevas soluciones y posibilidades, para realizar los procesos de adaptación requeridos sin perder de vista los propósitos estratégicos de la intervención depende en gran medida de las actitudes y aptitudes de la organización promotora de la intervención.

En la conformación de las actitudes y aptitudes adecuadas, cuatro factores parecen especialmente relevantes:

- En primer lugar, el *nivel de formación y experiencia* de quienes actúan como promotores del cambio. El aprendizaje previo (formal e informal) ayuda a interpretar nuevas situaciones, a identificar posibles carencias o a descubrir nuevas posibilidades. Lo que justifica la importancia de un aprendizaje específico de los agentes promotores del desarrollo.
- En segundo lugar, el grado de *identificación de la organización* con los propósitos de la intervención y con las metas genéricas del desarrollo, que es lo que define la existencia de un firme compromiso estratégico.
- En tercer lugar, las *motivaciones y los valores* de las personas responsables de los procesos de decisión, que definen la parte más empática del proceso de cambio como estrategia colectiva.
- Y, en fin, la *calidad de las relaciones* que se establecen entre la organización de desarrollo y el colectivo social que debe protagonizar el cambio, ya que de este aspecto depende la eficacia de las intervenciones.

Estos cuatro factores inciden sobre la capacidad de aprendizaje de la organización, que es el factor clave que le va a permitir sortear las dificultades y buscar nuevas soluciones. Es conveniente señalar que ese proceso de aprendizaje se refiere no sólo a las personas, sino también a las organizaciones. Es decir, no son sólo las personas las portadoras de conocimiento, también las instituciones corporeizan conocimiento en forma de rutinas organizativas y de memoria colectiva. Por este motivo es importante fomentar la disposición al aprendizaje de las organizaciones.

Este aprendizaje deriva no sólo del conocimiento expreso (o formal), sino también del conocimiento tácito (o informal). El primero es un conocimiento articulado, que identifica causas y genera teorías, transmitiéndose a través de procesos expresos de formación; el segundo está más ligado a la experiencia y se transmite a través del trabajo en común, de las rutinas organizativas y de otros procedimientos no formales. Al primer tipo de conocimiento, por ejemplo, responde el saber propio de la teoría del desarrollo: una teoría compleja, de naturaleza transdisciplinar, que se despliega en variados niveles de abstracción. Semejante teoría no proporciona una pragmática del éxito en el desarrollo, pero puede ayudar a construir diagnósticos, elaborar respuestas y destilar buenas prácticas que ayuden a los agentes de desarrollo. Ahora bien, junto a este tipo de conocimiento, es necesario tener en cuenta aquél otro que se produce de forma tácita: es decir, ligado más a la experiencia que a una interpretación informada de las causas explicativas de los hechos. Ambos tipos de conocimiento son necesarios y, en gran medida, complementarios⁴. No obstante, el conocimiento tácito (que es más del tipo *know-how* que *know-what*) es más difícil de codificar y transmitir sin ciertos procesos previos de elaboración. Procesos que deben integrarse en las rutinas de la organización, para que el aprendizaje sea un flujo continuo, no un hecho singular: tal es lo que distingue a una organización abierta al aprendizaje.

Así pues, si la organización quiere mejorar su propia práctica debe integrar en las rutinas organizativas aquellos procesos que facilitan la adquisición, procesamiento y transmisión de conocimiento en su seno, más allá del ámbito en el que se ha generado. En este proceso de adquisición de conocimiento tácito están implicadas tres tareas:

- En primer lugar, el ejercicio necesario de *introspección, observación y análisis de las experiencias* (lo que en muchas organizaciones se denomina la “sistematización de experiencias”). Esta tarea permite codificar informalmente los conocimientos derivados de la práctica, tarea previa para su posterior transmisión.
- En segundo lugar, el proceso de *promoción de la identidad en el seno de la organización*, para facilitar la generación de expectativas convergentes y la existencia de categorías compartidas en el seno de la organización.

⁴ Pese a que la diferencia entre conocimiento explícito y conocimiento tácito resulta clara desde una perspectiva conceptual, la frontera en la práctica suele ser más borrosa y flexible (Spender, 1996).

Semejante proceso no sólo reduce la tendencia al oportunismo, sino también establece la base común, los modelos cognitivos compartidos, para reunir la información, el conocimiento y la búsqueda de soluciones.

- En tercer lugar, las actividades de *comunicación, de transmisión continuada de la experiencia sistematizada*. La comunicación no sólo facilita los procesos de explicitación de lo aprendido, sino también de interacción entre los conocimientos parciales integrándolos en principios superiores de organización (Kogut y Zander, 1992).

Las organizaciones deben incorporar estos procesos en sus rutinas operativas, al objeto de generar una envolvente continuada de progresión en el conocimiento disponible. Y deben desplegar estos procesos a diversos niveles: en el seno de un grupo que comparte una experiencia, en el seno de la organización en la que se inserta el grupo o entre diversas organizaciones y con el entorno. Estos procesos de combinación y coordinación del saber adquirido pueden ser fuente de nuevos conocimientos. Una observación que apunta al papel crucial que desempeña el sistema de relaciones de la organización con el entorno. Al fin, el entorno proporciona, en primer lugar, los estímulos e insumos necesarios para alimentar los procesos de conocimiento; y, en segundo lugar, los mecanismos de prueba, selección y retroalimentación del saber. Lo que apunta a la importancia de encontrar una adecuada definición de las fronteras de la organización: unos límites excesivamente tenues puede dañar el sentido de unidad, de identificación interna, de cohesión, en suma, de una organización, pero unas fronteras excesivamente definidas (o impermeables) pueden dificultar los procesos de comunicación y aprendizaje derivados de la relación fluida con el entorno.

En suma, la calidad de las intervenciones de desarrollo depende crucialmente de que las organizaciones que las promuevan sean entidades abiertas al aprendizaje. Lo que supone que sean capaces de alentar un proceso continuo de formación, reflexión, síntesis y socialización de conocimientos, fruto de la combinación continuada del saber expreso y tácito, tanto en su seno como respecto al entorno.

8. Inadecuados incentivos de gestión

El objetivo formulado al final del epígrafe anterior se enfrenta, con frecuencia, a la existencia de un marco inadecuado de gestión en el seno de las organizaciones de desarrollo, sean públicas o privadas.

En concreto, una parte importante de los actores del sistema de ayuda tienen naturaleza pública: son los gobiernos y las agencias oficiales de desarrollo en el Norte. A este tipo de instituciones les afecta las dificultades que toda entidad pública tiene para establecer un marco adecuado de incentivos para la gestión de sus actividades (dificultades, por cierto, acrecentadas, en el caso de la ayuda al desarrollo). Frente a la empresa que tiene un objetivo central que guía su comportamiento (la obtención de un beneficio perdurable) y un Principal identificable (el propietario), caracteriza a la Administración tener múltiples objetivos que compiten en la orientación de sus actividades y una diversidad de Principales (los ciudadanos, los partidos políticos, los grupos de presión,..) con propósitos igualmente dispares. Adicionalmente, en las decisiones empresariales es relativamente fácil determinar el coste de oportunidad de una determinada opción, porque suele presentarse en términos mercantiles fácilmente mensurables: no sucede lo mismo, sin embargo, en el caso de la administración pública, donde buena parte de los servicios prestados carecen de mercado.

Como consecuencia, es difícil establecer un régimen adecuado de incentivos en el seno de la administración que aliente la mejora de los procesos de gestión. Más bien, al contrario, existe una disociación entre retribución y rendimientos, diluyendo los posibles mecanismos automáticos de continuada mejora de la eficiencia por parte del personal. Ante esta disociación, los gestores buscan aminorar los niveles de riesgo con los que operan y tratan de desplazarse hacia aquellas actividades donde es más fácil una identificación de méritos. El primero de los procesos lleva a los gestores a otorgar un excesivo peso al establecimiento y perpetuación de rutinas (para atenuar el riesgo) o a externalizar la justificación de las decisiones, mediante contratación de servicios profesionales fuera de la administración (para desplazar el riesgo). Como consecuencia, las actividades de algunas agencias de desarrollo se han convertido en una mezcla de procesos rutinarios de gestión (administrativa) con una intensa labor de contratación externa de consultores (para los ámbitos técnicos). Semejante proceso acentúa la dinámica de descapitalización técnica de las agencias, que terminan por convertirse en mera tramitadoras de expedientes de contratación.

A su vez, la dificultad para definir claramente los resultados de las intervenciones impide una adecuada identificación de los méritos en el proceso de gestión. Ello provoca, por una parte, un sesgo de los gestores hacia aquellas acciones más visibles o las más fáciles de seguir; y, por otra, una concentración del interés sobre aquellas acciones de mayor dimensión económica,

que son las que se asocian al mérito de los gestores. Dicho de otro modo, la relevancia de las acciones no se establece en función de su pertinencia, eficacia e impacto sobre los beneficiarios (difícil de comprobar), sino en función de los recursos (humanos, técnicos y financieros) que moviliza: un sesgo hacia los insumos (*input bias*) que no ayuda a asentar incentivos adecuados de gestión.

Parte de estos problemas los sufren también las ONG. Es cierto que las ONG no padecen la pluralidad de propósitos y mandatos que caracterizan a la administración: se supone que su misión es más precisa y que existe una mayor comunidad de propósitos entre quienes actúan como Principales de su mandato (sus fundaciones y asociados) y los gestores. Pero, a cambio, las ONG tienen los mismos problemas de incentivos que la administración pública. También en este caso hay poca relación entre rendimientos y retribuciones, lo que hace que los gestores –técnicos y responsables– de las ONG traten de evitar los riesgos, de asentar rutinas, de buscar la visibilidad y de identificar la reputación con la dimensión de los recursos gestionados, más que con los resultados obtenidos.

Un caso distinto es el de las entidades proveedoras de bienes y servicios: al operar a través del mercado, tanto sus objetivos como sus estímulos de gestión son más nítidos, más próximos a los de cualquier empresa. No obstante, ese marco de incentivos puede tener también consecuencias negativas sobre la intervención de desarrollo: la presión competitiva obliga a estas empresas a tratar de ajustar el componente básico de sus costes, relacionado con el número de horas de trabajo de consultor. Las vías para lograr semejante resultado es a través de alguna (o una combinación) de estas tres vías: bien sustituyendo personal *senior*, más experimentado y caro, por otro de menor nivel de formación y salario (becarios, recién licenciados, etc.), bien normalizando los procedimientos a través de metodologías estandarizadas que se tratan de replicar a diversos casos, bien, finalmente, limitando el trabajo sobre el terreno, que suele ser el componente más caro del estudio. Cualquiera de estas vías conduce a un empobrecimiento del contenido creativo de sus análisis y recomendaciones, de su capacidad para captar lo que de específico tiene cada realidad social, generando aportaciones rutinarias y de escaso aliento analítico.

No es fácil corregir este inadecuado marco de incentivos para la gestión. Lo único que cabe es ser conscientes de este tipo de problemas, para poner en uso estímulos que contraríen las tendencias más perversas en la conducta de las organizaciones.

9. Dispersión de actores

El sistema de ayuda está constituido como un sistema bilateral que descansa en la acción discrecional de los donantes: son ellos los que, con notable libertad, deciden hacia dónde, cuánta, en qué y cómo conceden su ayuda. Una consecuencia de esta estructura es la dispersión y falta de coordinación entre donantes, que genera un efecto pernicioso sobre la eficacia del conjunto del sistema. La situación se complica como consecuencia de la ampliación del número de agencias multilaterales, del incremento de los contribuyentes bilaterales y del surgimiento, cada vez más protagonista, de un amplio colectivo de agencias privadas –ONG o redes de ONG– que operan en el campo de la ayuda. Lamentablemente, los recursos no siguieron un proceso similar de expansión.

El proceso descrito ha conducido a lo que algunos autores denominan la *proliferación de los donantes*, no sólo porque se amplía el número de los que actúan, sino también porque cada uno de ellos opera en una diversidad de países⁵ (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2004). Los datos correspondientes al final de la década de los noventa, referidos sólo a los donantes oficiales de carácter bilateral, confirman esta tendencia. Como promedio, cada uno opera en 107 países, si bien en un 80% de los casos los receptores son marginales (captan menos del 1% del total de la ayuda concedida). Al tiempo, y como mediana, cada país beneficiario recibe recursos de 23 donantes oficiales (16 de tipo bilateral). Dado que los procesos de decisión son virtualmente autónomos, apenas existen mecanismos de coordinación que obliguen a una acción concertada, incluso entre los donantes que operan en un mismo país.

Esta situación tiene una triple consecuencia perniciosa. En primer lugar, al tiempo que existen países que son centro de atención de un amplio número de donantes, otros apenas reciben recursos del sistema de ayuda internacional. En segundo lugar, y dado el bajo nivel de coordinación, se desaprovechan las potenciales complementariedades que pudieran existir entre los donantes que operan en un mismo país, a partir de las ventajas comparadas de cada cual, produciéndose solapamientos indeseables. Por último, la proliferación de donantes genera una presión inconveniente sobre

⁵ En la última década se percibe un esfuerzo por parte de algunos donantes para limitar el número de sus principales socios. No obstante, no se produjo un proceso paralelo de especialización entre los donantes, de modo que mientras algunos países en desarrollo son centro de operación de una multitud de agencias, otros apenas reciben ayuda.

las capacidades técnicas y de gestión del país receptor, que ha de atender los requerimientos de cada uno de ellos.

Este último aspecto es especialmente grave, porque da origen a una desviación de las limitadas capacidades técnicas del país receptor, que en lugar de atender a las necesidades del país, se orientan a satisfacer las demandas de los donantes. A partir de diversos estudios, el Banco Mundial ilustra este problema: en un mismo momento llegó a haber 405 proyectos de otros tantos donantes en el Ministerio de Salud en Mozambique; a comienzos de los noventa operaban 40 donantes y más de 2000 proyectos en ese país; y en Ghana durante el mismo periodo cerca de 64 instituciones gubernamentales o cuasi-gubernamentales estaban recibiendo ayuda. Las consecuencias de este proceso son claras: de nuevo de acuerdo con el Banco Mundial, el número de informes que deben realizar cada año los deudores a las instituciones financieras multilaterales supera el número de 8.000, de los que más de 5.000 se dirigen al propio Banco Mundial.

Para advertir acerca del proceso, Tanzania constituye un buen ejemplo. A comienzos de la década de los noventa, apenas operaban en Tanzania sino un número reducido de agencias de desarrollo. A finales de la década su Ministerio de Cooperación Internacional tuvo que elaborar cerca de 2.400 informes de diverso tipo y organizar la visita y recibir a cerca de 1.000 delegaciones de donantes al año (Birdsall y Deese, 2004). Esto explica, por ejemplo, que el presidente de Tanzania, Benjamín Mkapa pidiera un periodo de cuatro meses al año de *tregua* para las misiones internacionales.

Tomemos, por último, el caso de un receptor reciente: Vietnam, un país que recibe una ayuda equivalente al 5% del PIB. Pues bien, en el año 2002 operaban en el país 25 donantes bilateral, 19 donantes multilaterales y cerca de 350 ONG. Este colectivo de donantes tenía un contingente de 8.000 proyectos vivos, algo así como un proyecto por cada 9.000 personas (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2004). Ha de señalarse, además, que en la mayor parte de los casos la capacidad técnica e institucional de cada uno de estos donantes supera holgadamente la disponible en el seno del país receptor. Máxime si se tiene en cuenta que, en muchas ocasiones, los propios donantes captan para sus equipos los mejores cuadros técnicos de la administración local, prevaleciendo de su capacidad para ofrecer mejores condiciones retributivas, lo que da origen a lo que un autor denominó “destrucción institucional” en los países receptores de África Subsahariana (Morss, 1984, y Knack y Arman, 2003).

Ahora bien, sería engañoso atribuir toda la responsabilidad de este fenómeno a los donantes: también los receptores están interesados, en muchas ocasiones, en diversificar las fuentes de provisión de ayuda, como mecanismo de aseguramiento y como fórmula para obtener una mayor capacidad negociadora frente a los donantes. De nuevo, el problema no está en el comportamiento de una de las partes de la relación (aunque la responsabilidad no sea equivalente), sino en el marco de estímulos que genera el sistema, que requeriría una severa corrección de la dispersión existente. No se quisiera dar a entender, sin embargo, que lo ideal sería una política estricta de reparto, de modo que cada beneficiario se asignase a un donante específico. Tal sistema podría resultar no sólo poco viable, sino también manifiestamente inconveniente por cuanto daría lugar a lazos de dependencia exclusivos. Lo que se critica no es la ausencia de reparto de los beneficiarios entre los donantes, sino la excesiva proliferación y falta de coordinación de estos últimos.

Frente al problema señalado se observan dos procesos paralelos, que pueden tener consecuencias dispares para el sistema de ayuda. Por una parte, parece asentarse un nuevo consenso internacional asentado sobre: i) nuevos objetivos (la reducción de la pobreza, traducida a los Objetivos de Desarrollo del Milenio); ii) nuevos mecanismos para hacer operativa la estrategia en el seno de los países (los *Poverty Reduction Strategy Papers*); iii) nuevos instrumentos para apoyar las estrategias (*Medium Term Expenditure Frameworks*, MTEFs, *sector-wide approaches*, SWAPs o *Poverty Reduction Strategy Credits*, PRSCs); y iv) nuevos mecanismos de financiación (apoyo directo a presupuesto, los *common pools* y los *baskets funds*). En esta misma línea cabría situar los esfuerzos del CAD para lograr una cierta armonización en las prácticas de los donantes, cuyo exponente más claro es la declaración de Roma, de 2003 (CAD, 2003).

Semejante proceso trata de atenuar los niveles de dispersión de los donantes, propiciando su acción coordinada, al tiempo que se trata de transferir responsabilidades de gestión al propio beneficiario de la ayuda, fortaleciendo los procesos de asociación (*partnership*) y de apropiación de la ayuda por parte del beneficiario (*ownership*). Aunque se trata de una dinámica positiva, lo cierto es que está lejos de estar debidamente implantada en el comportamiento de los donantes. Acaso porque éstos otorgan limitada relevancia a los costes que sobre el receptor tiene la proliferación de actores y porque, puestos a elegir, prefieren preservar su discrecionalidad sobre la ayuda.

La otra tendencia que se observa es hacia la creación de fondos específicos, de carácter global, con el ánimo de financiar determinados objetivos que se consideran bienes público internacionales (es el caso de la *Fast Track Initiative* o del *Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria*, por ejemplo) o de generar nuevos instrumentos de financiación para afrontar los objetivos de desarrollo (como la *Millenium Account* o la *Internacional Financial Facility*). Esta respuesta suscita una valoración contradictoria. Por una parte, constituye una forma de obtener financiación para acciones globales de interés: a través de estas respuestas parciales, por tanto, se trata de paliar la ausencia de mecanismos más integradores y eficaces de gobierno internacional. Ahora bien, también tienen un efecto negativo, en la medida en que amplían el número de actores autónomos del sistema de ayuda, agravando el problema de proliferación de donantes antes aludido.

10. La calidad de las relaciones con los actores del Sur

La cooperación para el desarrollo se propone estimular el progreso social generado en el Sur: son las propias sociedades afectadas las que deben ser responsables y protagonistas de su propio desarrollo, correspondiéndole a la ayuda un papel meramente subsidiario, de apoyo a esos procesos. Quiere esto decir que la ayuda se despliega en un ámbito fundamentalmente dialógico, de relación y entendimiento con la población beneficiaria, con sus organizaciones e instituciones. Por ello, cabría decir que la calidad de la ayuda depende, en gran medida, de la calidad de las relaciones que las organizaciones de la ayuda establezcan con las organizaciones e instituciones de las comunidades beneficiarias.

De lo dicho se desprenden dos conclusiones de interés. En primer lugar, que por tratarse de un ámbito dialógico, es más importante el lenguaje intencional que el puramente técnico en la conformación de unas relaciones de calidad. Sin duda, es necesario un sólido diagnóstico técnico y una adecuada fundamentación de las opciones, pero, finalmente, la intervención debe fundamentarse en la construcción de relaciones de confianza, que sólo pueden erigirse a través del lenguaje intencional, dirigido a facilitar el entendimiento y la comprensión mutua. De ahí que los aspectos subjetivos de las organizaciones –sus valores corporativos, su compromiso estratégico, las actitudes y aptitudes de sus técnicos y responsables– sean fundamentales para ese objetivo. Cabría decir que, desde esta perspectiva, las claves de una adecuada intervención están mucho más en el *software* que en el *hardware* de las organizaciones implicadas.

En segundo lugar, el sistema de relaciones construido con el Sur no sólo constituye un factor requerido para definir la intervención, sino, sobre todo, para alimentar el proceso de aprendizaje sobre el que debiera constituirse la práctica de la ayuda. Sólo si existe una relación de calidad entre donante y comunidad beneficiaria (y sus organizaciones) es posible concebir un proceso continuado de retroalimentación, de aprendizaje compartido sobre el que asentar el progreso social.

Lamentablemente, la asimetría de poder entre el donante y el receptor conspira contra la construcción de relaciones de calidad. Quiere esto decir que esas relaciones no serán el resultado espontáneo de la puesta en común o del trabajo compartido de ambas partes de la relación: requiere una acción deliberada y mutua que corrija la asimetría aludida. Una actitud sistemáticamente renovada de potenciar el empoderamiento y la participación autovalorativa de los beneficiarios en los procesos de decisión, gestión y asunción de los costes y riesgos de la intervención; y de repliegue deliberado del donante, para mantener su posición en un nivel subsidiario, cualquiera que sea su contribución técnica y económica al proyecto. La posibilidad de error por parte del beneficiario no puede constituirse en una excusa para preservar el control de los donantes, porque, en definitiva, sobre ese error necesario se funda el proceso de aprendizaje que alienta el desarrollo. Sólo sobre esta doble actitud se podrá atenuar el carácter fundamentalmente asimétrico –y no recíproco– en que se funda la ayuda.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A., A. FUZZO DE LIMA y M. MOORE, (2004), “Aid proliferation: how responsible are the donors?”, *IDS Working Paper 214*, Sussex, Institute of Development Studies.
- ALONSO, J. A., (2002), “Bienes Públicos Globales y cooperación al desarrollo”, en *La Realidad de la Ayuda 2002–2003*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- BANCO MUNDIAL, (1998), *Assessing Aid. What works, what doesn't and why*, Nueva York, Oxford University Press.
- BIRDSALL, N. y DEESE, B., (2004), “Hard currency. Unilateralism doesn't work for foreign aid either”, *Washington Monthly*, march.
- BUCHANAN, J. M., (1975), “The Samaritan's dilemma”, en E. S. Phelps (ed), *Altruism, morality and economic theory*, Nueva York, Russell Sage Foundation, .

- Comisión Brandt, (1980), *Diálogo Norte-Sur*, Editorial Nueva Imagen.
- Comisión Pearson, (1969), *Partners in development*, Londres, Pall Mall Press.
- CAD, (2003), *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, París, OECD.
- CARLSSON, J. y WOHLGEMUTH, L., (2002), *Learning in development co-operation*, Estocolmo, Almqvist and Wiksell International.
- EASTERLY, W., (2002), "The cartel of good intentions: bureaucracy versus markets in foreign aid", *Working Paper n° 4*, Center for Global Development.
- GRIFFIN, K., (1970), "Foreign capital, domestic savings and economic development", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32, 99-112.
- KAUL, I., GRUNBERG, I. y STERN, M. A., (eds), (1999), *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, I. P., CONCEICAO, LE GOULVEN, K. y MENDOZA, R. U., (eds), (2003), *Providing global public goods. Managing globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- KOGUT, B. y ZANDER, U., (1992), "Knowledge of the firm, combinative capabilities and the replication of technology", *Organization Science*, 3, 383-97.
- KNACK, S. y ARMAN, A., (2003), "Aid intensity, donor fragmentation and the quality of governance", mimeo, Washington.
- MARTENS, B., MUMMERT, U., MURRELL, P. y SEABRIGHT, P., (2002), *The institutional economics of foreign aid*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MCGILLIVRAY, M., (2003), "Modelling aid allocation. Issues, approaches and results", *WIDER Discussion Paper 2003/49*, United Nations University.
- MORSS, E. R., (1984), "Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in sub-Saharan African countries", *World Development*, 12 (4), 465-70.
- NEUMAYER, E., (2003), *The pattern of aid giving. The impact of good governance on development assistance*, Londres, Routledge.
- O'CONNELL, S. A. y SOLUDO, C. C., (2001), "Aid intensity in Africa", *World Development*, 29 (9), 1527-52.

- OSTROM, E., GIBSON, C., SHIVAKUMAR, S. y ANDERSSON, K., (2002), "Aid, incentives and sustainability. An institutional analysis of development cooperation", *Sida Studies in Evaluation*, 02/01, Estocolmo.
- SEN, A., (1999), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.
- SINGER, H., (1965), "External aid: for plans or projects", *The Economic Journal*, 75, 539-45.
- SOROS, G., (2002), *Globalización*, Barcelona, Editorial Planeta.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 395–408

La formación de recursos humanos para la cooperación internacional¹

Carmelo ANGULO BARTUREN²

(PALABRAS CLAVE: FORMACIÓN PARA LA COOPERACIÓN, COOPERANTE DEL NORTE, ESTUDIOS DE COOPERACIÓN.

KEY WORDS: TRAINING FOR CO-OPERATION, AGENTS FROM THE NORTH, STUDIES FOR CO-OPERATION)

1. Introducción

Quiero iniciar esta presentación agradeciendo la invitación de ACADE, que llega en un momento muy prometedor de la cooperación en España, alentado por la llegada del gobierno socialista, y al fin de uno de los ciclos más sustantivos y esclarecedores de mi vida profesional tras casi ocho años de trabajo en las Naciones Unidas.

¹ Texto de la ponencia de las II Jornadas de ACADE (14 de mayo de 2004). Se ha conservado el estilo oral propio de dicha intervención.

² En la fecha de la ponencia, Asesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Permítanme decirles, antes de empezar, que el momento que vive la cooperación internacional es, por una parte, de languidecimiento, por otra, de perplejidad y, finalmente, sólo por parte de un núcleo destacado de países, de antimultilateralismo. Languidece el sistema porque los recursos son escasos en proporción a la riqueza en manos de los países, las empresas y los particulares. Aquellos, medidos en proporción al PIB, cayeron a la mitad de su nivel de mediados de los 70, de 0,46 a 0,23. Tampoco se ha producido un verdadero engarce del sector privado con ejes vitales de desarrollo y debajo de inversiones, de créditos blandos, microcréditos y transferencias de tecnologías, apenas asoman algunos gestos de responsabilidad empresarial en el área social. Por su parte, la sociedad civil organizada ha crecido desmesuradamente representando una enorme variedad de sensibilidades y una fragmentación de intereses y metodologías a la hora de acercarse a la realidad del desarrollo.

Por otra parte, y esto hace a la perplejidad, a pesar del avance espectacular de la democracia, en todo el planeta y en los Países en Vías de Desarrollo (PVD), al menos en sus aspectos formales y electorales, hay un cuestionamiento casi generalizado sobre la manera de operar de los partidos y las instituciones, una especie de vaciamiento de la política con el corolario del descrédito ciudadano. Los Estados, reformulados al amparo de las rígidas reglas del *consenso de Washington*, más que nunca, parecen incapaces de democratizar y generar cohesión social, al estar desprovistos de poder o utilizarlo errónea o corruptamente, o al ser sometidos a controles de superávit fiscal y a reglas de juego que apenas permiten la inversión social, la modernización tecnológica y la generación de reglas de juego previsibles. A los presidentes (Argentina, Bolivia, Haití) se les saca del poder abruptamente con manifestaciones o revueltas populares no demasiado sofisticadas.

Es el universo que veo desde hace una larga década en la América Latina de la crisis cíclica, la de la inestabilidad contenida a duras penas y del malestar y descontento ciudadano con el rompimiento de promesas electorales, la falta de acceso masivo a servicios básicos y los daños directos y colaterales de la globalización. Una globalización que restringe el comercio, impone patrones culturales ajenos y, para colmo, aleja el control interno de variables como precios, reglas fitosanitarias, cuotas de acceso a mercados... Sin hablar de la deuda, que es ya más eterna que externa.

Y todo esto, que nos hervía la sangre hace unos años, ahora que nos encontramos en la cresta de la ola, lo apreciamos, aquí y muchas veces allí, con

cierta frialdad, distancia y como decía recientemente Moisés Naim, en una reciente conferencia, "sin memoria, sin esperanza, instalados en el presente". El cambio no es pequeño porque ahora somos, además, parte de las decisiones y culpables, por ejemplo, de los incumplimientos de los protocolos de Kyoto, de las promesas de la Cumbre de Monterrey y de seguir llamando crédito al desarrollo a lo que muchas veces son puramente ayudas encubiertas a la exportación o a la internacionalización de nuestras empresas.

Este pequeño botón de muestra, que explico sólo de manera superficial, ha sido agrandado por la catástrofe humanitaria de Irak, refiriéndome al sesgo antimultilateral, que ha erosionado sin límites el sistema internacional, desviado recursos previamente asignados a la cooperación o el desarrollo, devaluado a la ONU y puesto de rodillas a los principios del derecho humanitario. Ése es el mundo y el contexto con el que nuestros jóvenes y mayores que acceden a la cooperación van a encontrarse aquí, en los territorios del Norte, y allí, en las dehesas y páramos de ese Sur, cada vez más ancho e interminable. Por ello, propongo, sin solemnidades, que es el momento de pensar en una formación para el desarrollo más agresiva y militante, más transgresora del modelo mayoritario y conformista, de visión asistencialista y rentista, que aún promociona valores, principios, instrumentos y metodologías fuertemente cuestionadas o alteradas por el uso. Algunas ideas que el sistema de formación debe transmitir, son entre otras:

- A) Ante tanta pobreza, a la que se suma la creciente desigualdad, explosiva en sus derivaciones, ante tanto conflicto incomprensible e indefendible legalmente, hay obligatoriamente que volver con más insistencia que nunca a la cultura de paz, a las metodologías y proyectos de solución de conflictos, a la instalación masiva del diálogo y la concertación como armas de superación de las tensiones y al arbitraje, la mediación y los buenos oficios. Y no sólo entre países o regiones, entre religiones y credos, sino al interior de los Estados en los que trabajamos. ¿Es posible una cooperación eficiente en el conflicto, aunque esta lo pueda paliar? ¿Hay algo que se pueda oponer a la intervención bélica preventiva que no sea un agresivo pacifismo preventivo?
- B) La pobreza actual es injusta e insoportable y, además, para la versión egoísta del mundo y el mercado comienza a ser el peor negocio posible. Son necesarios no sólo objetivos y metas globales y compartidas, para los que los Objetivos del milenio (ODM) sirven más que adecuadamente, sino acciones de urgencia bien sea a través de Fondos (hambre), tasas

a las transacciones o impuestos especiales para cerrar urgentemente la brecha, condonaciones exhaustivas de la deuda (la iniciativa HIPIC³ no alcanza) y hacer llegar masivamente medicamentos antivirales a los sectores y países más necesitados, no productores. También podría servir cambiar abruptamente las reglas de juego del comercio, terminando los subsidios.

- C) La democracia plena, la democracia de ciudadanía, debe de ser el otro gran objetivo de la cooperación. Los gobiernos y muchos actores internos y externos han acabado acomodándose a democracias de baja calidad e intensidad. Sin instituciones y partidos creíbles, sin Estado de derecho, sin transparencia y sin fiscalización, o monitoreo ciudadano, no hay democracia plena y la cooperación internacional es, obviamente, un juguete al viento.
- D) Me pregunto qué se puede hacer frente a esta brutal brecha tecnológica, que concentra casi exhaustivamente Internet en los países de la OCDE (80%), que hace prácticamente imposible la compra de un ordenador a un salario intermedio en África, que tiene precios inalcanzables para los medicamentos de lucha contra el VIH-SIDA y que restringe el acceso telefónico, eléctrico y del agua a sectores privilegiados de los PVD.
- E) Sin cumplir urgentemente las promesas de la cumbre de Monterrey y sin aumentar la cantidad y la calidad de la ayuda, hay realmente pocas esperanzas. Frente a los flujos de inversión en tecnologías, los capitales golondrinas o las transacciones ilegales de la droga (700.000 mil millones de dólares de EEUU por año), los flujos de cooperación neta son casi ridículos e insignificantes.
- F) Por fin, sin una ONU, ésta u otra diferente que se debiera crear, es decir, sin un mínimo sistema internacional, con los organismos de apoyo necesarios, es difícil pensar en regulaciones y respuestas masivas a las emergencias, los posconflictos, las grandes enfermedades, los crímenes de lesa humanidad y el control del tráfico ilegal de estupefacientes, personas y flujos monetarios.

Sin ánimo de ser exhaustivo, tengo que reconocer que lo que se nos pide a los trabajadores y profesionales de la cooperación es que seamos, al mismo tiempo, expertos en pobreza, deuda, gobernabilidad social y política, en deuda

³ Highly Indebted Poor Countries Initiative.

y comercio y en nuevas tecnologías. Además debemos ser movilizados y planificadores de recursos, que son evaluados y fiscalizados exhaustivamente, expertos en emergencias y catástrofes y, finalmente, componedores de diálogos y consensos, no sólo con nuestras contrapartes habituales sino con nuestros amigos de agencias de cooperación y ONGD con los que preferimos muchas veces competir antes que coordinar, aunque nuestras agendas y diagnósticos se parezcan como gotas de agua.

Ante tanta complejidad espero que no cunda el pánico. Somos legión los que seguimos luchando por un mundo mejor y más justo, muchas redes, muchas alianzas, muchas almas juntas. No hemos podido cambiar este mundo pero este mundo tampoco nos convence y rehusamos a que nos cambie a nosotros. Déjenme en este contexto, que tiene que ser emocional y racional al mismo tiempo, dar algunas ideas de cómo enfrentar la formación para la cooperación en nuestros días.

2. Los mensajes iniciales desde el Norte

El reto es que nuestros técnicos, expertos y voluntarios conozcan a fondo el sistema global internacional actual con su presente arquitectura y sus indicadores y tesis principales, fundamentalmente para presionar y empujar hacia su transformación. Se trata de *cambiar el norte* mientras se facilita el cambio en el *sur*. Los vetos del Consejo de Seguridad, los votos ponderados de las Instituciones financieras internacionales (IFIS), las restricciones al comercio y los criterios actuales de reducción de deuda, son injustos, perversos o precarios (o las tres cosas a la vez). Si bien reconstruir una nueva arquitectura financiera y legal internacional tiene que tomar tiempo, hay poca discusión y presión pública para un cambio que reclama a voces el fracaso del llamado *consenso de Washington*. Desde las aulas deben aprenderse los valores, argumentos y elementos del nuevo sistema que hay que promover no sólo globalmente (G8, UE, IFIS etc) sino además en cada reunión local y nacional para construir nuevos proyectos HIPIC, compromisos concretos para alcanzar los ODM y marcos de cooperación innovadores con autoridades nacionales y locales.

Los que tiene que desplazarse y trabajar en el Sur, además tienen que prepararse con mentalidad de orfebre no de apostador exitoso. Los cambios de valores y los institucionales, suelen ser largos procesos, a veces genera-

ciones, por lo que es tan importante poner semillas y cavar el surco como recoger el fruto. Creo más en los constructores de catedrales, pacientes y sólidos, que en los malabaristas que tornan chisteras por conejos instantáneamente. La generación de valores (cultura del trabajo, de paz, diálogo y participación), el fortalecimiento de la institucionalidad (justicia, aduana, comercio, compras y rentas) y la descentralización son pilares fundamentales de asiento democrático y del desarrollo humano pero necesitan un horizonte político. Estos, junto a la frontal lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente y la lucha contra la discriminación, definen y precisan de una preparación muy especializada y de una mística y un compromiso especial que se debe aprender y exigir como piezas básicas del desarrollo sostenible. Pero el desarrollo es como un árbol, debe crecer de abajo arriba y éste es un trabajo de orfebres, sutiles artistas y pacientes negociadores.

En otra instancia, los que reciben cooperación y que no sólo trabajan como contrapartes con nosotros sino que se forman a menudo entre nosotros, conocen esta industria del desarrollo y la Cooperación internacional y sus diferentes andariveles. Pero ellos y nosotros, tenemos juntos que abordar la necesidad de conocer y hacer transparente el Estado y las ayudas que pueda recibir, fomentar el reto del empoderamiento (autoestima, identidad y liderazgo), la ventaja del diálogo, la participación de la mujer y la necesidad de alianzas con los demás actores para achicar los tiempos y minimizar los impactos negativos. La cultura de prevención en general y la concepción de la reducción de las vulnerabilidades siconaturales son decisivas en sus procesos formativos.

Estos tres tramos de principios que acabo de mencionar: 1) conocimiento y presión hacia una nueva arquitectura y reglas del juego, 2) la generación de valores tendentes a crear institucionalidad democrática, luchar contra la discriminación y las vulnerabilidades y 3) las metodologías de diálogo, empoderamiento y participación. Estos principios constituyen, a mi modo de ver, el núcleo central formador de los componentes sustantivos pero refuerzan también el terreno de las *actitudes* y los *principios* con los que el trabajador de la cooperación se mueve. Son los que generan los resortes de la serena trasgresión frente al injusto orden internacional, al mismo tiempo que buscan la manera de remover el autoritarismo y el clientelismo, los que mueven al incorformismo frente a la marginación, la indigencia y la polarización social con las que frecuentemente nos encontramos, los que orientan hacia políticas públicas más justas y los que nos hacen solidarios con los grupos más vulnerables. El experto en cooperación, si quiere ser eficiente,

es un tomador de riesgo por naturaleza, es un adivinador e intérprete de contextos, debe ser un fino analista y es un inspirador y promotor de valores, políticas públicas y metodologías.

3. Los dilemas de la formación de la cooperación internacional

En la actualidad, la formación dirigida a la Cooperación internacional se enfrenta a una serie de dilemas entre los que destaco los siguientes.

El primero pretende fortalecer las actitudes (modestia, coraje y compromiso) frente a las aptitudes (conocimientos y habilidades) o a la inversa. Las primeras son absolutamente necesarias, para mí son una condición *sine qua non*. Las segundas son relevantes pero la cooperación (quizás no el comercio) necesita corazón y pasión, ya que lo que se transmite y lo que cambia es muchas veces intangible en el corto y medio plazo.

El segundo es preparar para cambiar y reformar o para inspirar, incentivar y acompañar. Hay mucho modelo preconcebido de cómo hacer las cosas (clonación o copia adaptada) y la realidad es tozuda y todo cambio debe inspirarse localmente.

Otro dilema habitual es orientarse hacia élites o instituciones centrales o líderes de base, locales o comunitarios. La tentación constante por su visibilidad y proximidad es trabajar con líderes de élite cercanas a nuestras contrapartes habituales (capitalinas y de formación académica) y desconocer o minusvalorar a los líderes de base autóctona, campesina o de pequeñas y medianas empresas que pueden, desde los escenarios locales y provinciales, cambiar las cosas y dotar de nueva energía a las propuestas y las políticas. La preparación para descubrir y formar líderes es una de las más descuidadas por la Cooperación internacional y las fuerzas políticas.

Trabajar con gobierno e instituciones o a través de ONGD, sector privado o entidades descentralizadas. Hay como fijaciones y reparto de cotos de caza. Puede servir cualquiera de ellos pero fomentando la coordinación y refiriéndonos siempre a planes estratégicos o prioridades de desarrollo nacional.

Trabajar hacia y para la reducción de la pobreza, directamente con los pobres, olvidando que sin instituciones no hay gerencia pública ni calidad en las respuestas y que la solución de la inequidad y la reducción de las vulnerabilidades, pasa generalmente, por su volumen y complejidad, por la acción del Estado.

Actuar solos o asociados. Es fundamental pensar en plataformas, campañas globales compartidas, esfuerzos de cofinanciación, asociación con Organismos internacionales, es decir, coordinación *versus* aislamiento y fragmentación.

Todos estos dilemas constituyen valores y antivalores para mí, y cada uno de ellos requiere de formación y prácticas específicas. Tienen su lenguaje corporal y su jerga y metodologías que merecen ser tratadas con simulaciones y con ejercicios y prácticas vigiladas allí sobre el terreno.

4. La cooperación requiere habilidades gerenciales

Además de actitudes, conocimientos y preocupaciones sustantivas, hoy más que nunca, precisamos de habilidades gerenciales. La planificación y gestión del desarrollo y la cooperación internacional, precisan hoy de, al menos, cinco capacidades netas:

- Planificación estratégica (prioridades compartidas y calendarizadas), establecimiento de objetivos, medios y riesgos claros (metodología del marco lógico) y definición de fortalezas y debilidades (matriz DAFO⁴). Estos y otros elementos tienen que ver con la definición del problema y al contexto dinámico en el que vamos a movernos.
- Sistemas de alarma, medición e indicadores, que hacen referencia a la eficiencia y efectividad de nuestro trabajo respecto a objetivos y gastos.
- Selección, contratación y formación de recursos humanos que van a ser decisivas para la continuidad del esfuerzo y la diversidad de funciones. Esto lleva a innovaciones organizativas permanentes y hace fundamental los programas de formación permanente.
- Mecánicas de compras y licitaciones, que suelen ser elementos cuestionados de la transparencia de los proyectos.
- Estrategias de financiación y movilización de recursos, que generalmente son la base del trabajo en equipo, plataforma o en red (*networking*), tan habitual en las transacciones de cooperación.

Si quisiéramos ponerlo de otra manera, podríamos organizar la formación en torno a cinco pilares:

⁴ Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

- a) La creación de valores de paz, diálogo y concertación como mecanismos de una cultura más amplia de prevención y superación de los desgarros de las guerras y sus secuelas socioambientales. Las técnicas de negociación, mediación, consenso, cabildeo (*advocacy*) y comunicación para el desarrollo, habilitadas con los respectivos enfoques de identidad, cultura, religión e idioma, son esenciales.
- b) La profundización de la formación en la transversalidad de género, medio ambiente, participación, prevención y riesgos socioambientales y seguridad humana (acceso a alimentos, seguridad física y empleo decente).
- c) La movilización de recursos y voluntades, que está estrechamente unida a la financiación del desarrollo, la generación de alianzas y plataformas, la coordinación de actores y, de nuevo, a la información y la comunicación pública. Puntos fuertes son las complejas y, a veces, decisivas mecánicas de cumbres de NNUU, mesas de donantes, grupos consultivos, etc
- d) La gestión del desarrollo que se vincula, en la fase de diseño y ejecución, a procedimientos, contratos, compras, formación de recursos humanos, presupuesto y gasto, normas y ventajas impositivas, uso de nuevas tecnologías y fijación de mecanismos de medición y monitoreo. Y en la fase *ex post*, a evaluaciones y auditorías, hoy totalmente preceptivas en todas partes.
- e) La promoción de los marcos legales y constitucionales, los estatutos profesionales y el marco genérico de deberes y derechos de los técnicos y expertos (*entitlements*).

5. Análisis crítico de los actuales estudios de cooperación

Aunque me moveré con enorme prudencia, ya que estoy alejado, veo un poco lo que pasa en España y afuera. Algunas observaciones sobre patrones que se repiten.

- Hay proliferación de seminarios, encuentros, diplomas y maestrías de cooperación internacional tanto en centros públicos como privados. Uno se pregunta si hay tanta demanda aquí y si es necesario enviar a tanta gente allí. ¿Se trata de formar masas críticas o de generar profesionales solventes? ¿Se distingue bien entre formar para la filantropía y el

asistencialismo o formar para la cooperación que impacta al desarrollo y transforma conductas y estructuras?

- No siempre se utiliza una secuencia lógica, pasando de lo general a lo particular, de lo teórico a lo práctico, de lo valorativo a lo metodológico. Uno se pregunta si hay verdaderos enseñantes especializados en cooperación (asignatura que no existe en las facultades ni cátedras prácticamente), o si forman sólo los que vienen de ciencias conexas. Si se puede formar sólo con profesores del Norte y sin apenas profesionales y enseñantes formados en el Sur.
- Los cursos ofrecidos se presentan como una sucesión de seminarios, conferencias y eventos, más o menos concatenados, en donde prima la disponibilidad de los invitados y sus propios requerimientos. Más que cursos o maestrías especializadas en temas o áreas, en las que se brinda con excelencia el mejor conocimiento en alguna materia, se trata de agrupaciones de familias de pensamiento, círculos de reciprocidad y feudos de escuelas de Relaciones Internacionales, Derecho Internacional, Economía o Sociología Política. La duda es si se trata de redes verdaderas.
- Se pone por lo general un énfasis excesivo en la cooperación no gubernamental, descuidando a menudo la importancia del sector público, de las instituciones internacionales, y del sector empresarial para la formulación e implementación de políticas transformadoras, capaces de dinamizar las energías sociales y promover el cambio económico y político a gran escala (ODM nº 8). Los cursos parecen responder más a las necesidades en materia de gestión de recursos humanos de las ONGDs que a las grandes prioridades globales en materia de desarrollo humano.
- Si bien se dan niveles de exigencia razonables dentro de una gran flexibilidad de metodologías para alcanzar títulos (prácticas, tesinas, créditos etc), no parece haber criterios de medición de excelencia y calibración de conocimientos de los asistentes y profesionales egresados, ni mecanismos que faciliten realizar comparaciones objetivas de las diferentes ofertas. En este terreno se impone ir elevando los niveles de exigencia que acrediten que los graduados cuentan con la actitud y aptitud necesarias para afrontar el desempeño profesional en un contexto muy exigente y muy arriesgado desde el punto de vista de la seguridad física.

- La búsqueda de financiación específica es clave para la apertura y sostenibilidad de los cursos y maestrías. Son muy pocas las Universidades que las brindan como una opción vocacional financiada con carácter ordinario, dependiendo en gran medida del mercado. En su defecto, las expectativas de consolidar las diversas ofertas de formación depende tanto de la capacidad de los diversos equipos organizadores para obtener financiación externa, asociándose a instituciones muy diversas, como de las expectativas de ingresos por matrícula (Riesgo de calidad).
- Las oportunidades de inserción profesional de los postgraduados tienen por lo general un carácter marcadamente nacional en cuanto al reclutamiento lo que dificulta su aceptación internacional. Los estudiantes de nacionalidad extranjera se ven a menudo discriminados en el acceso a los programas de prácticas y a las oportunidades de desarrollo laboral. Por ello, la internacionalización de nuestros campus, y la creciente presencia de estudiantes extranjeros, debe ir acompañada de un mayor esfuerzo en materia de incentivos para los estudiantes extranjeros y de internacionalización de las oportunidades.
- Se impone en consecuencia una definición curricular más formalizada, el fortalecimiento de los centros especializados en sectores y metodologías, el incremento de la investigación teórica y aplicada, el impulso de las publicaciones especializadas de difusión internacional, la agrupación de los cursos formales en asociaciones y plataformas de validación, y las alianzas con centros extranjeros especializados de los PVD que permitan intercambios de profesores, expertos y alumnos.
- Las iniciativas más creativas y originales encuentran, a menudo, importantes obstáculos para su materialización debido a la centralización característica de la gestión universitaria y de sus procedimientos de control administrativo. El proceso de convergencia europea en materia de educación superior arroja, por lo demás, importantes incertidumbres sobre las posibilidades de mantener la situación actual, e impone la necesidad de adoptar a corto y medio plazo cambios radicales en el modelo actual de formación de postgrado.
- Así las cosas, no se debe descartar la procedencia de crear una Escuela Nacional de Cooperación, cuya titulación o validación de estudios pudiera dar pie, sin perjuicio del mantenimiento y renovación del modelo actual de formación a través de diversas instituciones públicas y privadas, a una formalización del estatus del cooperante y experto en la

función pública, tanto a nivel central como autonómico, que asegurara su reconocimiento y competencia profesional.

6. La experiencia del Master en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo, de la Universidad del País Vasco

Por último, quisiera referirme brevemente a la experiencia adquirida en este terreno por el *master* en Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo, de la Universidad del País Vasco, con el que vengo colaborando desde hace casi una década, y de cuyo Comité Académico tengo la satisfacción de formar parte desde el presente año académico.

Nos situamos frente a las posiciones que no conciben otra forma de cooperación que aquellas que suponen el desmantelamiento de lo público, al situar el comienzo y el final de la cooperación internacional en la cooperación no gubernamental, o que pretenden ignorar la pesada importancia del mercado. Ello está en consonancia con las conclusiones del reciente Informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina, en cuya elaboración he tenido el honor de participar. Por eso, nuestro *master* parte de la convicción de que es necesario revalorizar la importancia de las dimensiones propiamente políticas del desarrollo humano, profundizando el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía social, y la profunda conexión entre paz y desarrollo, como única base sólida para una nueva legitimidad del Estado y de sus instituciones, promoviendo a su vez una mayor diversidad y flexibilidad en la política económica, frente a los esquemas rígidos y deshumanizados que caracterizaron las políticas de corte neoliberal.

A su vez, nuestro *master* realiza un gran esfuerzo por asegurar un programa de prácticas internacionales de alto nivel con el objetivo de facilitar la inserción laboral de nuestros titulados, mediante la puesta en acción de diversas iniciativas de cooperación con instituciones públicas y privadas muy diversas, y muy especialmente, con el sistema de Naciones Unidas. Al respecto quiero destacar el importante respaldo que ha venido ofreciendo la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco a nuestro programa de prácticas internacionales en el sistema de las Naciones Unidas. El Gobierno Vasco nos brinda ciertamente su importante apoyo financiero pero toda la organización, gestión e implementación del Programa de Prácticas Internacionales, incluyendo la interlocución y negociación con el Sistema de las Naciones Unidas, corresponde exclusivamente a los responsables

académicos de nuestro *master*, es decir a la comisión académica, y por supuesto a nuestros interlocutores dentro de organismos tales como el PNUD, UNIFEM, UNICEF, o FNUAP⁵, entre otros. La puesta en acción no fue sencilla pero la generosa colaboración de diversas personas del sistema de las Naciones Unidas, facilitaron la extensión y el óptimo funcionamiento de este programa de prácticas internacionales, y la consolidación de un mecanismo de cooperación y solidaridad que se ha revelado muy eficaz y con resultados satisfactorios para todas las partes. Todo ello con el objetivo de:

- a) Contribuir a la importante labor que desarrollan diferentes programas, agencias y organismos vinculados al sistema de Naciones Unidas, en la promoción del desarrollo humano y sostenible, la protección de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad, y la promoción de la gobernabilidad democrática. Todo ello, en el respeto de los principios y disposiciones que recoge la Carta de las Naciones Unidas, así como otros instrumentos jurídicos internacionales.
- b) Facilitar la capacitación e inserción profesional de jóvenes profesionales, de cualquier nacionalidad, en el sistema internacional de cooperación, mediante su incorporación en un programa de prácticas profesionales de alto nivel y larga duración en el seno del sistema de las Naciones Unidas, que les permita mostrar y desarrollar las actitudes y aptitudes que requiere un mundo profesional tan exigente, y a la vez tan ilusionante, como el de la cooperación internacional.
- c) Responder a la demanda existente desde el propio sistema de Naciones Unidas para el establecimiento de nuevas iniciativas de cooperación institucional descentralizada que puedan contribuir al fortalecimiento del sistema internacional de cooperación, y a la maximización de sus recursos y capacidad de acción, mediante el desarrollo de iniciativas originales y creativas, en un momento en el que su propia supervivencia parece estar en cuestión.

Sé que estamos en una tarea gigantesca y nos aproximamos a una nueva ruta. Pero la cooperación debe de recuperar empuje y militancia, no conformarse con su creciente institucionalización y reconocimiento público que nos lleva a vernos hoy como un colectivo especializado. Estoy convencido

⁵ PNUD = Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. UNIFEM = Fondo de desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer. UNICEF = Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y la Educación. FNUAP = Fondo de Naciones Unidas para la Población.

de que la tarea y la profesión de cooperación, que a menudo evaluamos con demasiada indulgencia por su noble valor moral, es de hecho uno de los pocos instrumentos válidos de esperanza para romper inercias, alertar en todas partes de las injusticias, traer esperanza y recomponer este desorden internacional al que sectores poderosos quieren llevarnos a costa de la ética internacional y la memoria colectiva.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 409–433

Los programas de Magister en cooperación y desarrollo en España. Análisis y reflexiones preliminares

*Christian FRERES**

*(PALABRAS CLAVE: COOPERACIÓN Y DESARROLLO, PROGRAMAS MAGISTER,
SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN.*

*KEY WORDS: COOPERATION FOR DEVELOPMENT, MASTER SYLLABI,
SPANISH COOPERATION SYSTEM)*

* Consultor, Madrid; Secretario de ACADE (cfreres1@wanadoo.es). El autor agradece la colaboración de Maya Volunic, ayudante de investigación en AIETI por su labor de recopilación de información y preparación de un cuadro-resumen de los programas de postgrado. También agradece a José Antonio Alonso con quien ha mantenido muchas conversaciones a lo largo de varios años sobre estos temas y cuyas ideas siempre han sido de gran utilidad, además de las sugerencias específicas de M^a Luz Ortega a un borrador anterior de este texto. Sin embargo, todos los errores de juicio y de contenido son responsabilidad exclusiva del autor. Finalmente, este texto es una obra en construcción por lo que cualquier sugerencia o crítica constructiva es bienvenida.

Sin duda, los estudios universitarios constituyen un elemento fundamental (pero no el único y quizás ni siquiera el más importante) de la formación para la cooperación al desarrollo, aunque se trata de un ámbito poco conocido fuera de la universidad. En este trabajo se presenta un análisis general y exploratorio de los programas formativos reglados orientados hacia la cooperación y el desarrollo en España. No se trata de hacer una evaluación de estos programas de Magíster o Máster, sino reflexionar de manera abierta sobre su adecuación a las necesidades del sistema de cooperación. Para ello, se analizará su surgimiento y evolución, las dimensiones y la orientación de los programas, su sostenibilidad y su relación con programas en otros países con más trayectoria, así como las tensiones que existen entre los objetivos universitarios y los de otros agentes de la cooperación, y el papel que tendría que desempeñar la administración pública en este ámbito.

1. Para qué analizar los Magíster/Máster

Al igual que otros aspectos del “sistema” de cooperación española, la formación ha evolucionado y crecido notablemente desde mediados de los años ochenta. En efecto, hace apenas 10 años no habría sido muy comprensible dedicar un espacio como ésta a reflexionar sobre esta cuestión. Hasta muy recientemente, el análisis académico y práctico se centraba en aspectos más “macro”, como la financiación, las nuevas modalidades de cooperación, la política estatal de ayuda, etc. Incluso cuando surgió una discusión respecto a la necesaria profesionalización del sector en los años noventa, no se trató en profundidad las necesidades de formación.

Sin embargo, iban aumentando de forma exponencial las iniciativas de formación. Esto reflejaba, entre otros muchos factores, el surgimiento de la universidad como un actor con cierta identidad propia en el sistema de cooperación¹. También habría que citar como elemento relevante el auge de la demanda de profesionales de la cooperación que acompañó el “boom” que este campo vivió en la segunda mitad de los años noventa. En ese periodo se crearon y expandieron muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) y emergieron las administraciones públicas des-

¹ Al respecto, ver el estudio de Christian Freres y Carlos Cabo (2003) que se centra en el caso de las actividades de cooperación al desarrollo de las universidades de la Comunidad de Madrid, aunque contiene una reflexión más amplia sobre el Estado español. Otras publicaciones recientes (UPN, 2003; UPV, 2002; Sebastián 2000; Unceta, 2001) tratan el tema de la cooperación universitaria para el desarrollo, reflejando el auge de este actor en este país.

centralizadas como actor significativo, con lo cual se generaron muchos nuevos puestos de trabajo y crecieron las demandas para voluntarios, cooperantes y consultores. Asimismo, la Ley de Cooperación de 1998 dio un marco jurídico y un reconocimiento al ámbito, contribuyendo a que muchos jóvenes (y otros no tantos) lo vieran como un espacio para desarrollar sus carreras². Pero, como ha ocurrido con el resto del sector, el campo de la formación para la cooperación ha evolucionado de manera tanto caótica y fragmentada.

La formación para la cooperación es un ámbito muy amplio que consiste en diversos tipos de actividades, incluyendo la docencia, prácticas, la capacitación, etc.

Si nos fijamos solo en las actividades docentes, ya encontramos un volumen importante. Por un lado hay diversos programas de formación reglada en el seno de la universidad, y por el otro, existen un gran número de cursos, seminarios, talleres y jornadas –generalmente de corta duración y sin reconocimiento “oficial”–organizadas por una variedad de instituciones, tanto de la propia universidad como de fuera de ella, destacándose las iniciativas de las ONG.

Como resultado, realizar un análisis completo de este sector no es tarea fácil. Conviene, pues, limitar el alcance del examen del tema con el fin de poder abarcarlo en cierta profundidad. Para ello³ nuestra mejor aportación estaría relacionada con las actividades formativas en cooperación de las universidades. Más en concreto, se enfocará este análisis en los programas de Magíster o Máster sobre cooperación y desarrollo –incluyendo en este concepto aquellos sobre ayuda humanitaria y otros temas aledaños (i.e., paz, conflictos, inmigración) siempre que la cooperación y/o el desarrollo figuren como objetivos centrales–.

Con esta decisión, somos conscientes que dejamos aparte otros programas de postgrado que pueden ser relevantes. Por ejemplo, aquellos Máster en gestión de organizaciones no gubernamentales que pueden incluir un

² Con relación específicamente a la formación universitaria, las leyes autonómicas han sido más explícitas que la Ley estatal.

³ Con base a la experiencia directa del autor como alumno (en EE.UU.), docente y colaborador en el diseño curricular (en España e Italia) de programas de postgrado, en investigaciones anteriores centradas en la cooperación universitaria y en el trabajo exploratorio que realizó para preparar este estudio.

modulo o algunas asignaturas relacionadas con la cooperación, u otros de relaciones internacionales que incluyen apartados sobre la relación Norte-Sur, la cooperación al desarrollo, organismos multilaterales, etc. No analizamos los programas de Máster ofrecidos exclusivamente a distancia/por Internet (en realidad solo encontramos dos, aunque seguramente existen otros). Todos estos y otros programas que no es posible enumerar aquí contribuyen seguramente a la formación para la cooperación.

Tampoco se dedica tiempo al llamado Tercer Ciclo, o sea, los doctorados, porque solo se encontraron dos casos de muy reciente creación y sobre los cuales hay lógicamente menos información. Por otro lado, no está claro que la cooperación y/o el desarrollo sea tema central en estos programas. Además, consideramos que este tipo de programas están orientados hacia la formación de formadores, un aspecto importante a tomar en cuenta, pero que va más allá de las pretensiones de este estudio.

También se deja de lado un número indeterminado de cursos, diplomas, seminarios, etc., algunos de los cuales llevan muchos años funcionando y han logrado cierto perfil propio. No obstante, sigue siendo un área más frágil y menos institucionalizada, por lo que es difícil incluso saber su relevancia y su evolución.

En cualquier caso, consideramos que centrarse en los programas de Magíster en cooperación y desarrollo⁴ tiene sentido porque éstos tienen como objetivo primordial la formación en este ámbito, mientras para otros programas se trata de un aspecto más, y frecuentemente de segundo orden. Además, al estar en las universidades, estos programas tienen garantías mínimas de rigor académica, institucionalización, sostenibilidad y reconocimiento público. Finalmente, la situación de los Máster constituye una especie de barómetro para conocer “el estado de salud” del sector de la formación para la cooperación al desarrollo.

2. Funciones de los Máster/Magíster

De manera genérica y breve podemos decir que los programas de Máster/Magíster sirven para los siguientes fines:

⁴ Al respecto, es posible que se nos escapara algún que otro programa porque no existe una fuente fiable que centralice información al respecto, y el incluir un programa dependía del conocimiento del autor y de una red informal de contactos que consultó.

- 1) Formar profesionales de la cooperación, personas que tienen una capacidad de análisis que les permite entender las transformaciones que se están dando en el mundo y en las relaciones Norte-Sur, y que tienen las herramientas necesarias para dar respuestas innovadoras, sea a través de políticas, programas o instituciones, a las necesidades de desarrollo de los países y pueblos del Sur.
- 2) Capacitar investigadores y analistas que pueden alimentar a los distintos actores con nuevos conocimientos, herramientas analíticas y de gestión, y también ser futuros formadores. Dado que no existen doctorados en cooperación y desarrollo consolidados en el país, los Máster deben contribuir a suplir esta brecha.
- 3) Contribuir a formar personas en valores solidarios para vivir en un mundo globalizado, en transformación constante y crecientemente multicultural.
- 4) Crear un conjunto de personas que a través de diferentes carreras profesionales (no necesariamente directamente vinculadas con el sector) influirán a largo plazo en la formación de una opinión pública sensibilizada sobre temas de cooperación y desarrollo.

Cada programa tiene su enfoque propio pero podemos afirmar que todos tratan de lograr estos objetivos generales.

3. Valorando los Magíster. Marco de análisis

Para empezar, se presentarán algunas de las cuestiones principales que se abordarán en la valoración, así como dudas metodológicas que se plantean. En el encargo se nos pidió responder a varias preguntas acerca de los programas formativos: ¿Están bien orientados? ¿Son de calidad? ¿Sirven a las organizaciones en los que trabajan los (ex) alumnos?

3.1. ¿Bien enfocados?

No son preguntas fáciles de contestar. En el primer caso, ¿cómo se puede saber si un programa está bien enfocado? A nivel general, hay dos formas de analizar esto. Por un lado, desde la perspectiva del mercado. O sea, si un programa tiene mucha demanda debe ser porque está bien percibido, reflejando su adecuada orientación. Pero, el mercado formativo es imperfecto

en este ámbito, porque la información disponible sobre el conjunto es muy limitada (la cual sería necesaria para elegir el “mejor”). Además, a la hora de elegir programas de estudios entran en juego muchos factores como la cercanía, reputación de la universidad o del director, opinión de un ex alumno conocido, coste, etc.⁵

Por otro lado, si existiera una base de datos general sobre todos los programas con distintos indicadores acerca de su orientación, podríamos hacer una valoración. Pero no existe para el ámbito de la cooperación: hay cierta experiencia para los MBA, pero no para la mayoría de los programas formativos.

Pero, además, no hay consenso sobre lo que constituye un programa bien enfocado⁶. Al respecto, como veremos cuando analizamos algunos Magísteres hay al menos tres variables fundamentales a la hora de diseñar un nuevo programa. Uno tiene que ver con el *énfasis temático* que se persigue y que refleja el objetivo general del Magíster. Hay varias opciones entre dos extremos, uno orientado hacia la cooperación, con el objetivo de dar a conocer sus bases, su evolución, los instrumentos, actores, etc., y otro orientado hacia el desarrollo, o sea, estudiando la problemática económica, política, social y cultural en los países del Sur, analizando las políticas, dificultades, el impacto del entorno internacional, etc. Entre los dos extremos hay muchas combinaciones posibles y de hecho la mayoría de los programas se encuentran en ese espacio. En efecto, aunque no se puede ser tajante a la hora de determinar qué enfoque es mejor, estaríamos de acuerdo en la necesidad de buscar cierto equilibrio entre los dos objetivos, persiguiendo la complementariedad, aunque luego hay cierto sesgo hacia un lado u otro.

Un segundo elemento a valorar es si el programa debe tener un *enfoque general o especializado*. La mayoría de los Máster opta por un diseño curricular “generalista” que abarca de manera comprensiva distintos temas de la cooperación y el desarrollo. Esta alternativa refleja el hecho de que la demanda de estudiantes por la formación es de tipo general y multidisciplinar, pero también es el resultado de una falta de recursos docentes para poder

ofrecer muchos programas especializados. Esto se observa en el hecho de que las “especializaciones” se suelen canalizar más a través de programas de especialista/experto(a) y/o diplomas de post-grado. Por ello, en sentido estricto solo clasificaría a dos de los Magíster como especializados,⁷ lo que podría constituir una debilidad del sector.

Más preocupante, sin embargo, es que la corta duración de los programas de formación no permite a los alumnos profundizar en ninguna área temática, con lo cual no llegan a “dominar conceptos y metodologías disciplinarias fundamentales, ni están preparados para enfrentarse con los problemas complejos del desarrollo que tratarán en sus trabajos”⁸. Es decir, existe el peligro de solo crear buenos “generalistas”, una preocupación que recogeremos en las reflexiones finales.

El tercer variable se relaciona con el *carácter docente* del programa. Aquí hay dos posibilidades básicamente. Por un lado, dar una orientación teórica-académica y por el otro, uno más práctico. Según la primera opción, lo importante es formar al alumno/a para que pueda tener todos los elementos analíticos de juicio necesarios a la hora de abordar cualquier trabajo relacionado con la cooperación y/o el desarrollo. En esta visión, las técnicas de gestión y planificación son herramientas relevantes pero secundarias. Una idea subyacente es que el grueso de la formación técnica se da a través del trabajo en las mismas organizaciones donde se ubica(rán) los alumnos, y en cursos especializados, siendo más importante contribuir a la capacidad analítica y a una visión de conjunto abarcando diversas disciplinas y perspectivas.

Todo lo contrario ocurre con la segunda opción donde se enfatiza precisamente cuestiones más técnicas y de gestión porque se pretende formar buenos “profesionales de la cooperación”. Estos programas incluyen un apartado sobre el marco analítico, pero se concentran en fortalecer los conocimientos prácticos (i.e., ciclo de proyecto, marco lógico, etc.). En las palabras de uno de éstos programas:

“La formación que se ofrece suele centrarse más en el análisis de las causas estructurales del desarrollo y en las propuestas alternativas de desarrollo que desde la teoría

⁵ En este análisis no se considera la perspectiva propia de alumnos extranjeros que es distinta y puede obedecer a otros factores.

⁶ El hecho de que no haya siquiera un término común para denominar estos programas –llamados Máster, Magíster o Maestría– es sintomático de una falta de homologación que podría ser a su vez un indicador que pone en duda los enfoques de éstos programas.

⁷ Uno sobre ayuda humanitaria (Deusto) y otro sobre género y desarrollo (ICEI), aunque quizás también se podría incluir 1–2 más que se enfocan en la gestión de ONGD.

⁸ Esta cita es de Grindle y Hilderbrand (1999), un estudio sobre el sector de los estudios de desarrollo en el Reino Unido, pero es perfectamente aplicable al caso español.

y la práctica han ido surgiendo [...] Se concentran, por tanto, en fortalecer la base conceptual y la definición de objetivos de las acciones de cooperación al desarrollo, [y] suelen conceder escasa importancia a los aspectos relacionados con la labor diaria de gestión y ejecución de las actividades que realiza una ONGD o cualquier otra instancia de cooperación".⁹

Con respecto a este dilema, hay otro debate importante relacionado con una de las señas de identidad del ámbito de la cooperación: la *responsabilidad ética*. Para algunos Máster este aspecto puede ser tan importante como el carácter docente o el tipo de enfoque, por lo que enfatizan materias teóricas y prácticas que promueven un talante y unos valores solidarios. Para otros programas, sin embargo, no parece ser un tema que recibe una atención especial porque se pretende sobre todo transmitir conocimientos y herramientas técnicas, como en cualquier postgrado (suponiendo que el/la alumno/a viene al programa con sus valores).

3.2. ¿Programas de calidad?

En suma, es complejo valorar si los Magíster en España están bien orientados. En principio el hecho de que se mantienen y hay demanda creciente indica que cumplen una función básica, pero de allí a que sean de calidad es un gran paso, y los elementos con que contamos no nos permiten adelantar una opinión muy definida al respecto.

Otra vez el problema reside en cómo se define calidad de un programa formativo. Es cierto que en el ámbito educativo es crecientemente fuerte la tendencia de utilizar criterios de calidad para evaluar los programas. En algunos países anglosajones se utilizan incluso a la hora de distribuir los recursos públicos. No obstante, para realizar un análisis riguroso en el caso español haría falta hacer una investigación bastante más profunda y extensiva. Incluso antes de eso, habría que buscar cierto consenso sobre la concepción de la calidad que debemos utilizar en este ámbito, para poder desarrollar indicadores y hacer una evaluación.

Con relación a esto, un tema que surge con cada vez más fuerza es la preparación académica del profesorado. En general los Máster de este ámbito no se caracterizan por ser muy exigentes académicamente hablando, y a la hora de seleccionar sus docentes. Se buscan profesores con una mínima

⁹ Del folleto informativo del "V Máster en Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD" ETEA/Informón-Oxam, Córdoba, noviembre 2003.

experiencia en la cooperación que no necesariamente encajan en los perfiles académicos tradicionales. Por ello, el hecho de que tenga o no un doctorado no ha sido un criterio rígido en la mayoría de los programas. Esto en sí no dice mucho sobre la posible calidad de los programas ya que se supone que intentan combinar un enfoque académico con otro más práctico y se debe buscar docentes con este perfil.

No obstante, el sistema universitario sí está volviéndose más exigente (entre otras razones, por la necesidad de homologarse con los estándares europeos), lo que obligará a estos programas a adaptarse a nuevos criterios. ¿Qué implicaciones tendrían estos cambios para la calidad de los Magíster? En términos académicos, serán positivos, pero quizá van a forzar a los programas a reducir el profesorado externo, lo que tendría claras repercusiones en el carácter especial que tienen ahora.

3.3. ¿Útiles para los agentes ... y para los alumnos?

En cuanto a la pregunta sobre la utilidad de éstos programas para las instituciones que emplean o emplearán los alumnos, otra vez no hay suficiente evidencia para decir mucho al respecto (los comentaristas pueden aportar mucho seguramente), principalmente porque no tenemos constancia de que los programas hayan hecho seguimiento de los graduados para determinar cuál ha sido su inserción laboral, o si el programa contribuyó decididamente a cambiar las opciones de estas personas. Tampoco hacen un análisis pormenorizado de cómo las distintas entidades perciben a los ex alumnos y a los distintos programas de formación. Para ser justos, siendo este un ámbito apenas en proceso de consolidación, habría que darle tiempo antes de hacer valoraciones más definitivas.

Por último, indudablemente faltaría añadir una pregunta más orientada a los mismos alumnos. Aunque las universidades tienen una responsabilidad social más amplia, los Máster deben servir en primer lugar a sus estudiantes. Sin embargo, tampoco nos consta que los programas hayan hecho un estudio profundo sobre las motivaciones para cursar un Magíster de cooperación y/o desarrollo¹⁰. Al respecto los siguientes factores parecen bastante obvios, pero habría que analizar el tema en más detalle:

¹⁰ Y, mucho menos, sobre los resultados de sus programas en cuanto a las salidas profesionales que tienen sus antiguos alumnos.

- completar una formación general que no aborda (o apenas) temas de desarrollo y cooperación;
- aumentar las perspectivas futuras en el mercado laboral ya que muchos que entran ya han cursado programas de Máster; y
- reforzar los conocimientos básicos y capacidades técnicas y de gestión para mejorar la situación laboral actual, ya que tener un Magíster puede contribuir a que uno sea mejor valorado en una organización, a que le confieren mayores responsabilidades, etc.

De manera complementaria, en el caso de los españoles habría que analizar las opciones formativas en otros países del entorno. En todo caso, este punto refleja una de los *trade-offs* (tensiones) implícitos en la formación sobre cooperación y desarrollo: la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades de formación de los individuos y las demandas de las organizaciones. Las motivaciones y los intereses no son los mismos en ambas partes y eso crea problemas, pero es esencial abordar la totalidad.

Otro tema que surge es las motivaciones y los intereses particulares de los alumnos extranjeros, en especial aquellos que provienen de países en desarrollo.¹¹ Estos estudiantes se enfrentan a retos muy diferentes, incluyendo el problema de la convalidación de diplomas en sus países de origen, la adaptación de conocimientos generales a realidades concretas y cambiantes, y dudas personales sobre volver o quedar en España.¹²

4. El perfil general de los programas¹³

Para empezar a trazar el perfil de los programas formativos en España, citaremos algunos datos cuantitativos que ilustran claramente la relevancia

¹¹ No hay datos fiables al respecto, pero estimamos que entre un tercio y dos quintas partes de los alumnos en estos programas son extranjeros, con una presencia importante de latinoamericanos.

¹² Esto último conlleva dilemas para las universidades españolas sobre los efectos negativos del “robo de cerebros” del Sur en el desarrollo de largo plazo de esos países. Sin embargo, muchos de ellos pueden conseguir becas para cursar estudios en España, por lo que hay un interés institucional-financiero contradictorio que considerar.

¹³ El Anexo incluye un cuadro resumen con datos generales de los programas tratados, incluyendo además dos programas a distancia o “semi-presenciales” y dos doctorados, aunque éstos últimos no son estudiados aquí.

propia de la temática. En el Estado español hay al menos 16 programas de Magíster/Máster llevados a cabo por 11 universidades diferentes, que cada año forman en conjunto de cerca de 400 alumnos, y ofrecen más de 6.000 horas lectivas sobre diversas materias relacionadas con la cooperación y el desarrollo. Si sumáramos los costes de matrícula de estos programas, estimamos que movilizan –sin contar los recursos propios, subvenciones, etc.– al menos un millón y medio de euros al año; el total, incluyendo otras fuentes, seguramente duplicaría este monto.

RECUADRO 1

El caso de los Máster en el Reino Unido

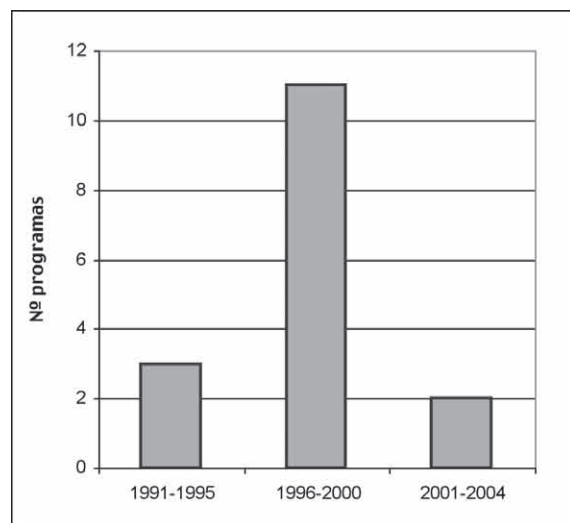
Para situar esto en un contexto internacional podemos comparar el caso español con el del Reino Unido, reconociendo las distancias que hay en cuanto a trayectoria de cooperación, presencia en el mundo, reputación internacional de las universidades inglesas, etc. En un estudio de fines de los años noventa (Grindle y Hildebrand, 1999), se encontró que había 60 programas de Máster en cooperación y desarrollo organizados por 18 diferentes universidades en ese país. Dichos programas formaban a más de mil alumnos al año, casi dos tercios de los cuales provenientes de los países en desarrollo. En el periodo 1978–1999 se duplicó el número de alumnos en estos programas cada cinco años. El programa más antiguo (U. Cambridge) se creó en 1977, pero la mayoría se han fundado desde mediados de los años ochenta. El programa presencial más grande, realizado por la London School of Economics, tiene 150 alumnos, aunque el Máster a distancia ofrecido por el Open University tiene 400 estudiantes. Finalmente, cabe señalar que hay 17 doctorados en este campo donde estudian 250 alumnos al año; en el quinquenio 1994–1998, 235 personas se doctoraron en estos programas.¹⁴

Los diversos Magíster en España involucran como entidades colaboradoras (más o menos permanentes) a ONG, administraciones públicas autonómicas

¹⁴ Según nuestro estudio (Freres y Cabo, 2003: 87), en el mismo periodo en España 25 personas se doctoraron en España con tesis relacionadas con la cooperación y/o el desarrollo, aunque no en programas formativos de estas materias.

y locales, entidades del gobierno central, empresas y fundaciones privadas, y organismos europeos y multilaterales. En suma, se movilizan mucha gente –aunque lamentablemente no hay datos sobre el número de docentes–, bastantes recursos económicos y una amplia variedad de instituciones. Como ámbito de la cooperación, ya tiene relevancia propia, y como se puede apreciar en el Recuadro 1, hay ciertos elementos en común con tendencias en otros países europeos aunque muchos de ellos llevan mucho más tiempo operando en este campo.

GRÁFICO 1
Evolución de los Magísteres en Cooperación/Desarrollo,
por año de creación



Fuente: elaboración propia

Es necesario señalar la relativa *juventud del sector*. Como se puede apreciar en el gráfico 1, antes de 1996, solo existieron tres programas. El “boom” de los programas de Magíster se produce entre 1996 y 2000 cuando se inician 11 programas nuevos, lo que coincide con el periodo de mayor expansión del sistema de la cooperación española (incluyendo el auge de la cooperación

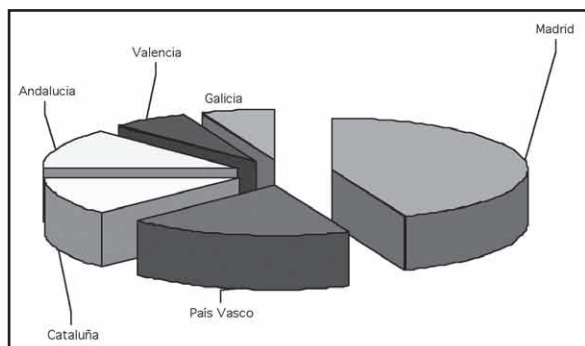
descentralizada, la consolidación del sector de las ONG, el debate sobre y la aprobación de la Ley estatal de cooperación, etc.). Desde entonces solo registramos la creación de dos nuevos Máster, lo que parece demostrar que el ámbito ya ha llegado a cierta maduración, y que el crecimiento en el futuro será muy modesto.¹⁵

Otro elemento a analizar es la *localización geográfica* de estos programas. Lo que no sorprende es que más del 40% de ellos se sitúan en la capital del Estado ya que es en Madrid donde se concentran los principales órganos estatales de política y gestión de la ayuda, así como un gran número de ONG y, lo que es relevante para el caso, una importante cantidad de universidades. Fuera de Madrid, es el País Vasco donde se concentra el mayor número de programas, seguramente un reflejo claro del apoyo decidido que el gobierno autonómico ha demostrado en este campo (comparado con otras CCAA y con el gobierno central). En dos Comunidades, Andalucía y Cataluña, se ubican dos programas, mientras en Valencia y Galicia hay un programa de Magíster cada uno, y no registramos ninguno en otras comunidades.

El *estatus jurídico* de las instituciones de este ámbito es diverso. De las universidades tratadas, solo tres son privadas, lo que simplemente confirma el papel predominante de las instituciones públicas en el Estado español. Las tres privadas están afiliadas a la iglesia católica, y concretamente, a la orden de los jesuitas que tiene una larga historia de implicación en temas de cooperación y desarrollo y fuertes lazos en el Sur. No obstante, habría que añadir varias entidades más al “sector privado” ya que dos Magísteres pertenecen a institutos privados adscritos a universidades públicas (Instituto Universitario Ortega y Gasset, a la Universidad Complutense de Madrid y la Fundación CIDOB a la Universidad Autónoma de Barcelona), mientras en el caso de HEGO se trata de una entidad “híbrida”, entre Instituto Universitario adscrito a la Universidad del País Vasco, y ONG.

¹⁵ Nuestro estudio no contempla programas que se iniciaron en este año académico.

GRÁFICO 2
Distribución Geográfica de los Magísteres/Máster en Cooperación y Desarrollo (creados antes de 2004)



Fuente: elaboración propia

Las facultades o departamentos que coordinan estos programas varían de una universidad a otra, sin un claro predominio de ninguno. El área económica solo organiza tres Magísteres, con el área político-social y el del derecho a cargo de dos cada uno. En la mayoría de los casos son centros o institutos multidisciplinares los que se responsabilizan de los programas en este ámbito.

Por lo general, los programas tratados tienen una duración de entre 9 meses y un año, pero hay uno que se prolonga por 18 meses y dos que ocupan dos años académicos completos. Los programas más largos suelen ser aquellos donde se integran la posibilidad de especializarse, eligiendo entre dos o más opciones, mientras en los otros casos todo el programa es obligatorio.

Los programas suelen organizarse alrededor de varios “módulos”, dentro de los cuales se imparten una serie de temas. No hay, pues, salvo excepciones, “asignaturas” en el sentido estricto del concepto en la mayoría de los programas. Por ello, las evaluaciones que se hacen –al menos según consta en los folletos– son generalmente por módulo y no por materia. Parece que el formato preferido es el trabajo escrito, aunque en los módulos de orientación práctica se encargan ejercicios de otro tipo, a veces en grupo y con presentaciones orales.

5. Más allá de las horas lectivas

Casi todos los programas incluyen un *trabajo de investigación* o tesina como elemento esencial para conseguir el diploma de Máster. Al respecto, el nivel de exigencia parece variar considerablemente. En pocos casos (al menos sobre el papel) es necesario presentar la tesina ante un tribunal o comité de evaluación; la norma parece ser que la propia dirección del Máster (o profesores-tutores) evalúa los trabajos, decide si reúnen los criterios establecidos y ponen la nota final.

En cuanto a las *prácticas*, también es muy variada la forma de integrarlas en el programa. Para un grupo de Máster la actitud al respecto es muy pasiva; no se presta gran ayuda al alumno/a ni se considera necesario cumplir con exigencias académicas muy rigurosas. Pero, en varios casos se observa una integración plena en los programas de este componente, los alumnos reciben bastante apoyo (antes, durante y después de la experiencia) y deben luego demostrar con un informe o trabajo escrito la relevancia de la experiencia para su formación. En al menos un caso concreto, el Magíster en Género y Desarrollo del ICEI, la Universidad se encarga directamente de gestionar la colocación de las alumnas y realiza una evaluación bastante profunda al final, pero esta excepción se explica en gran medida por los recursos económicos externos que tiene y su vinculación directa con este tipo de formación.¹⁶

Por otro lado, solo hay un caso de un Magíster que se puede realizar mediante la realización de partes separados del programa en varias universidades. Se trata del Máster en Ayuda Internacional Humanitaria de la Universidad de Deusto, organizado en una red de siete universidades europeas (*Network on Humanitarian Assistance/NOHA*).

En cuanto al papel de las *entidades colaboradoras* en los programas formativos varía de Máster en Máster. En pocos casos, nos consta que las entidades colaboradoras están plenamente integradas en el diseño curricular y/o en parte de la gestión académica del programa. Lo normal parece ser que desempeñan un papel más modesto de acompañamiento, asesoría puntual, apoyo financiero y/o ayuda con la búsqueda de plazas para la realización de prácticas, dejando a la Universidad las tareas propias de la organización formativa.

¹⁶ Ya que la subvención que sostiene el programa proviene de los Fondos Sociales Europeos, gestionados por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales.

Finalmente, sobre el *modelo financiero* de los programas, es difícil analizar este aspecto por la falta de transparencia que encontramos. No obstante, parece evidente que hay un alto grado de dependencia de las matrículas y que, salvo pocas excepciones, el patrocinio externo suele ser reducido, y a veces no muy confiable de un año para otro.¹⁷

Por ello, aunque pueden mantenerse sobre la base actual de financiamiento, muchos programas no parecen muy sostenibles para el medio o largo plazo, dadas las transformaciones que la propia universidad debe introducir. Además, el modelo actual impone serias limitaciones a la hora del modelo formativo (dependencia excesiva de docencia externa, falta de optativas, limitado apoyo para prácticas, etc.) que prevalece, por lo que no es un tema menor, sino determinará en gran medida el futuro de estos Magísteres.

6. Análisis parcial de cinco programas

En este apartado se analiza con un poco más detalle de cinco programas de Magíster: (i) Cooperación Internacional Descentralizada (UPV); (ii) Cooperación Internacional (IUDC); (iii) Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD (ETEA); (iv) Desarrollo y Ayuda Internacional (ICEI); y (v) Estudios de Desarrollo (CIDOB/UAB).¹⁸ Este apartado breve trata diversos aspectos con el objetivo de extraer algunas lecciones potencialmente útiles, pero no pretende ser exhaustivo.

Un primer elemento que quisiéramos analizar es el enfoque temático de estos cinco programas¹⁹. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, hay bastante variedad en los enfoques, desde la concentración exclusiva del Máster de la UPV en el ámbito de la cooperación hasta el del ICEI que enfatiza mucho más el desarrollo. Observamos que tres de estos cinco casos concentran

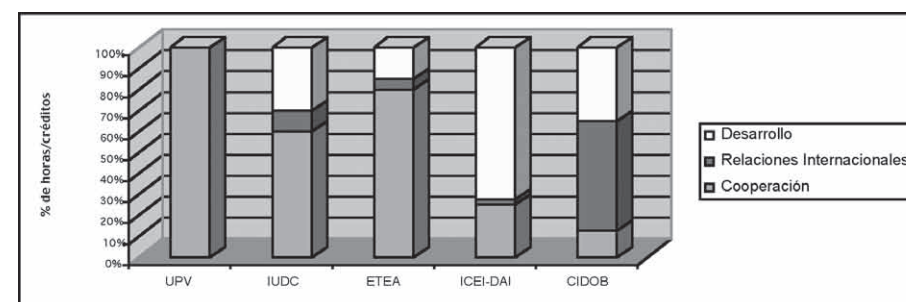
¹⁷ Conocemos varios casos de Magísteres que empezaron con un apoyo decidido de entidades patrocinadoras que incluso les permitió ofrecer un gran número de becas completas en el primer año, pero donde dicho patrocinio desapareció al año siguiente o poco después por motivos que desconocemos.

¹⁸ Se eligieron estos programas más que nada por dos razones: por un lado, representatividad geográfica, y por otro, disponibilidad de información.

¹⁹ Se ha hecho sobre la base de un análisis de los programas generales que incluyen una lista de las materias por módulos y las horas lectivas relativas, pero para hacer esto con mayor rigor, habría que ver el contenido real en más detalle, por lo que esta parte se debe considerar una aproximación.

claramente en materias relacionadas con la cooperación, lo que parece ser una señal generalizada de los programas. Por el contrario, el programa de CIDOB parece ser el que busca un mayor equilibrio entre el desarrollo, la cooperación y el tratamiento de las relaciones internacionales²⁰, siendo este Máster el que mayor atención da a esta última área.

GRÁFICO 3
Áreas de estudios principales de 5 Programas de Máster



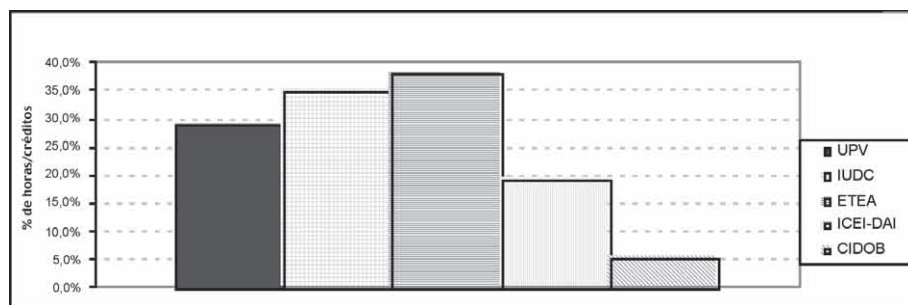
Fuente: elaboración propia

Otra dimensión interesante para analizar es la importancia relativa de la parte teórica y la parte más práctica (al menos en orientación). Aquí también es muy evidente que solo en los cinco programas que hemos elegido hay bastantes diferencias. Para tres de ellos (UPV, IUDC y ETEA), el componente práctico –tanto las horas lectivas con orientación hacia cuestiones prácticas como las prácticas realizadas en diversos organismos del sector– ocupa más de la cuarta parte del programa docente. En el caso de ETEA llega a más de un tercio. Mientras, por el otro lado, el ICEI y CIDOB (este último en particular)

²⁰ Los tres campos de estudios –todos multidisciplinarios– están interrelacionados pero claramente son diferentes: el desarrollo se refiere a materias relacionadas con la situación y el progreso socioeconómico y político de los países en desarrollo en África, Asia y América Latina; la cooperación es un instrumento de ayuda al proceso de desarrollo por lo que las materias relacionadas abordan las políticas y la práctica de los donantes –privados o públicos– en cuanto a los países objeto de dicha cooperación, así como el impacto que tiene la ayuda y las formas que existen para mejorar su eficacia; y el estudio de las relaciones internacionales es un ámbito más general que puede ser relevante ya que trata los vínculos Norte-Sur, cómo las reglas de juego globales afectan a los países en desarrollo y cómo estos buscan insertarse en el sistema internacional, entre otros temas.

dan un énfasis notablemente menor a este aspecto. Otra vez, la importancia que la mayor de los programas da al componente práctico parece ser una especie de seña de entidad de estos Magíster.

GRÁFICO 4
Proporción de programas con enfoque práctico



Fuente: elaboración propia.

El Cuadro 1 es un intento de combinar estos dos elementos en un marco analítico más integrado. Se observa claramente que situados así en el “mapa”, los programas de Máster reflejan una variedad importante de enfoques que reflejan distintos objetivos de los departamentos que los han promovido. Aún así, todos los programas evitan, por lo general, los “extremos” buscando cierto equilibrio, aunque luego tengan su sesgo propio.

CUADRO 1
La “ubicación” (aproximada) de los 5 Magíster, según tipo de programa y orientación temática (en cada eje se señalan los “extremos” entre los cuales los programas se enmarcan)

Tipo Programa	Praxis			
			ETEA	
				IUDC
		UPV		
	Fundamentación teórica			ICEI-DAI
		Cooperación	CIDOB*	
			Desarrollo	
Orientación temática				

*Importante elemento de relaciones internacionales que ha sido considerado junto con la cooperación.
Fuente: elaboración propia.

Este recorrido breve por cinco programas de Máster aborda solo algunos pocos aspectos, y esperamos en un futuro poder profundizar en otros para poder realizar un análisis mucho más completo. En todo caso, sólo con esta visión que apenas toca la superficie salen una serie de temas, preguntas y dudas de enorme riqueza que refleja la complejidad de la materia, pero también el interés que hay.

7. Reflexiones finales

A la luz del análisis y de los datos presentados realizaremos algunas reflexiones generales que esperamos puedan servir para elaborar propuestas futuras.

Consideramos que una buena manera de ordenar las reflexiones es mediante un análisis de las tensiones presentes. Como ocurre en todos los ámbitos de actividad humana y política pública, no siempre hay respuestas definitivas a los problemas que abordamos. Más bien, lo que se intenta hacer es encontrar un equilibrio entre distintos intereses y/o objetivos, lo que produce tensiones naturales, pero tampoco debe producir traumas.

Esta es la óptica que es conveniente a la hora de valorar los programas de postgrado en cooperación y desarrollo en España. En el ámbito de la cooperación hay muchas limitaciones, algunas estructurales y generalizadas y otras que tienen que ver con el contexto nacional. Tomando en cuenta esa realidad, las universidades intentan hacer una aportación a la formación, un ingrediente clave a corto, medio y especialmente largo plazo, para alcanzar una cooperación de calidad, pero operan en el contexto complejo del mundo universitario y del sector de la cooperación.

Esta es la tensión central que quisiera señalar primero, porque a veces nos olvidamos que la universidad tiene una identidad propia más allá de su papel como “agente de la cooperación”. No es un mero “instrumento de la cooperación” como algunos agentes parecen afirmar²¹. Por ello, si bien la universidad tiene interés en contribuir a la labor de otros actores de la cooperación, su función principal es servir a sus propios alumnos.

No está claro, sin embargo, que los intereses de los alumnos sean los mismos de los de los actores de la cooperación. Los estudiantes quieren aumentar sus conocimientos y habilidades, tener una satisfacción personal y prepararse para conseguir un buen empleo, mientras los agentes quieren personas con experiencia práctica, adaptabilidad de distintas responsabilidades y a un coste aceptable. Ciertamente hay puntos de convergencia, pero no siempre.

En un tema hay ciertas divergencias porque la Universidad generalmente insiste en fundamentar su formación en materias y disciplinas de base teórica. Aunque los actores pueden coincidir en que es bueno tener ese enfoque académico, lo que generalmente buscan son buenos técnicos de proyectos, pero eso no es prioridad para la mayoría de los programas de Máster.

Esta tensión puede agravarse a medida que las universidades tengan que adaptarse a los nuevos estándares europeos. El tema de las reformas de los Máster del proceso de Bolonia es una parte de esta transformación pendiente. Las universidades que optan por programas convalidados a nivel europeo pueden encontrarse con serios problemas económicos para mantener Máster con las matrículas establecidas oficialmente (que tienden a ser bajas y no permiten cubrir costes). Pero, las que optan por los “títulos propios” pueden encontrar, en muchos casos, que sus programas se vean cada vez más como

²¹ Ver, al respecto, las presentaciones de J.A. Alonso y L. Tejada y el debate posterior en UPN, 2003.

de calidad inferior a los títulos homologados, obligándoles a cerrar.

Con relación al profesorado, estos cambios obligarán a la universidad a utilizar más doctores como docentes, pero esto será difícil porque no hay muchos que tengan el perfil adecuado, especialmente en algunos campos como políticas públicas, sociedad y sectores sociales en los países en desarrollo. Además, como señala José Antonio Alonso (2003) hay pocos incentivos académicos para que las personas que cursan doctorados se orienten hacia la cooperación o el desarrollo.

El tema de los docentes también surge por el problema de su permanencia. Ninguno de los programas que hemos podido analizar con profundidad tiene un cuerpo docente propio. Es decir, los profesores en los Máster son docentes de la misma universidad, de otras universidades o trabajan fuera de la universidad. Esta cuestión implica que los alumnos tienen un apoyo académico limitado al equipo de dirección de los programas, y este no siempre está preparado para ello. Evidentemente es un problema generalizado en España, pero es una merma para la calidad de los programas.

Esta cuestión explica por qué los programas tienen dificultades en ofrecer optativas a los alumnos, lo cual permitiría una mayor especialización. Algunos podrían elegir un camino más teórico, otro el más práctico, o se podría enfocar más de forma sectorial o geográfico. En fin, las posibilidades son muchas, pero nuestros programas no tienen la capacidad de ofrecer muchas.

Otra tensión a tomar en cuenta es si la orientación actual es adecuada para cualquier alumno, sea nacional o extranjero. No parece que este tema haya sido abordado en profundidad porque las necesidades de uno y otro son diferentes, pero el modelo actual es de un sistema para todos. ¿Existe suficiente flexibilidad en los programas para abordar estas diferencias?

Un tema interesante es que la mayor parte de los estudiantes son mujeres mientras una proporción aún mayor de los docentes son hombres. Evidentemente esto refleja la entrada más tardía de la mujer en el mercado laboral en general, pero es evidente que la realidad de la formación tendría que adaptarse tarde o temprano a uno de los fines de la cooperación que es la promoción de la igualdad de género.

La evaluación de los alumnos se base más en criterios académicos que en criterios que podrían interesar a los agentes: demostración de habilidades técnicas y capacidades de gestión. ¿Se puede/se debe intentar superar esta brecha?

El tema de la sostenibilidad financiera de los programas ha sido tocado ya, y tiene bastante que ver con el apoyo poco sistemático que ofrecen los actores de la cooperación, en especial la administración pública, que debe tener la responsabilidad principal en este ámbito. Desde el gobierno central, la visión ha sido generalmente de ver a las universidades como instrumentos de la cooperación, y apenas aprecian su labor de formación de cuadros, algo esencial para su propia acción. Esto se explica porque en el gobierno no ha habido generalmente y especialmente en el ámbito de los asuntos exteriores, gran preocupación por las necesidades de formación del personal. El primer Plan Director para la Cooperación española (2001–2004) no consideró este tema aunque tendría que ser un elemento fundamental para asegurar el buen cumplimiento de muchos de sus objetivos. Algunas administraciones descentralizadas han dado más apoyo, pero en este caso ha sido generalmente insuficiente, consistente en muchos casos en ofrecer algunas becas pero no un apoyo institucional que pueda contribuir a consolidar y ampliar programas.

En suma, estas reflexiones que son esquemáticas y algo desorganizadas solo pretenden animar el debate. Consideramos que el tema es bastante importante y esperamos que del debate salgan ideas que contribuyan a mejorar la calidad de la formación de postgrado en cooperación y desarrollo en España.

Referencias

La principal fuente ha consistido en páginas de Internet, folletos y otra documentación institucional de las universidades analizadas.

ALONSO, J. A., (2003), “El papel de la Universidad en la Cooperación Internacional al desarrollo”, en UPN, *op. cit.*, págs. 37–67.

BOEREN, A., (2003), “Blowing in the wind: changing times for development cooperation in higher education”, ponencia para seminario sobre Cooperación Universitaria para el desarrollo organizado por el CECOD, Universidad San Pablo–CEU, Madrid, 9 de mayo (mimeo).

FRERES, C. y CABO, C., (2003), *Las Universidades de la Comunidad de Madrid y la Cooperación al Desarrollo* Colección Documentos Técnicos 2, Madrid, Comunidad de Madrid, DG de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado/DG de Universidades.

GRINDLE, M. y HILDERBRAND, M., (1999), “The development studies sector in the United Kingdom. Challenges for the New Millenium”, un informe para el Department for International Development (DFID), Reino Unido (mimeo).

SEBASTIÁN, J., (2000), “Modalidades y tendencias de la cooperación internacional de las universidades”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Madrid), Nº 5, págs. 125–144.

UNCETA, K., (2001), “Universidad como ámbito para la solidaridad y la cooperación al desarrollo,” en J. SEBASTIÁN, (Coord.), *La Universidad como espacio para la Cooperación Iberoamericana* (Valladolid, Universidad de Valladolid), págs. 123–128.

UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA/UPN, (2003), *Cooperación Universitaria al Desarrollo. Jornada de trabajo del Consejo Social de la UPN*. Pamplona, UPN.

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/UPV, (2002), “Jornadas ‘Universidad y Cooperación al Desarrollo’”, Bilbao, 14–15 febrero (mimeo).

ANEXO. Cuadro resumen de programas de máster/magister en cooperación y desarrollo en España

Título	Universidad	Centro-Facultad	Entidades Colaboradoras	Primera Edición	Duración ¹	Horas	Coste (euros)	Nº Alumnos ²	Prácticas	Becas
PROGRAMAS DE MAGISTER - PRESENCIALES										
1. Máster en Ayuda Int. Humanitaria	U. DEUSTO	Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe	ECHO, NOHA	1995	18		2.735	20	SI-3 meses	No
2. Máster en Acción Solidaria Int. Europea	UC3M	Inst. Univ. de Estudios Int. Francisco de Vitoria	ECHO, CEAR, UNICEF, CIDEAL	1999	10	500	4.200	40	SI-300 horas	SI
3. Máster en Cooperación al Desarrollo Sostenible y Ayuda Humanitaria	UPCO	Inst. Univ. de Estudios sobre Migraciones	Avantamiento de Madrid, varias ONG	1996	9	600	2.897	15	No	SI
4. Máster en Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD	ETEA	Fac. de Cs. Económicas y Empresariales	Interión - OXFAM	1999	12	600		30	SI-100 horas	No
5. Magister en Desarrollo y Ayuda Internacional	UCM	ICEI	Avantamiento y Comunidad de Madrid	2001	9	500	3.300	30	No	SI
6. Magister en Género y Desarrollo	UCM	ICEI	Inst. de la Mujer, Min. de Asuntos Sociales	1999	11	1.200 ⁵	Beca	25	No	No
7. Magister Universitario en Cooperación Internacional	UCM	IUDC	IPADE y otras entidades	1993	12	550	3.005	40	No	No
8. Máster en Cooperación Intern. y Gestión de Proyectos	Adscrito a UCM	Instituto Universitario Ortega y Gasset	Fundación Carolina	2001	11		5.500	25	No	SI
9. Máster en Coop. Int. con América Latina y Caribe	URJC	Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales	Parlamento Europeo, UNICEF	1998	12	630	3.000	40	SI-150 horas	No
10. Máster en Estudios para la Paz y el Desarrollo	UJI	CIBED	UNESCO, Varias ONG	1996	12		Varia ²	20-25	No	SI ³
11. Máster en Coop. Int. y Gestión de Proyectos de Desarrollo	UMA	Dept. de Política Económica (El Ejido)		1996	12	850	3.200	20-30	No	No
12. Máster en Coop. Int. Descentralizada: Paz y Desarrollo	UPV	Fac. de Cs. Sociales y de la Comunicación	PNUD, UNIFEM, ACNUR, UNICEF, UNESCO	1997	12			35	SI-1 Año	No
13. Máster en Desarrollo y Cooperación Int.	HEGOA/UPV	HEGOA	Varias ONG	2000	12		1.810	25	21-3 Meses	No
14. Máster en Estudios Para el Desarrollo ⁶	CIDOB/UAB	Fundación CIDOB		1995	24	380	3.800	varia	SI	No
15. Máster en Coop. Internacional e Voluntariado	USC	Fac. de Cs. Políticas y Sociales	IGXTA, varias ONG	1999	8	504	2.103	Hasta 40	SI	
16. Máster en Globalización, Desarrollo y Cooperación	UB/Mon3	División Cs. Jurídicas, Económicas y Sociales		1990	24	400	1.000	40		
PROGRAMAS DE MAGISTER - POR INTERNET/MIXTOS (No considerados en este estudio)										
Máster en Coop. Int. Para el Desarrollo	CYES	Por Internet	Varias ONG, UCM	2002	No existen fechas fijas	700	1.500	sin límite	No	SI ⁴
Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local	UCM/URB	Internet (224 horas), presencial (11h) +prácticas y tesina	IEPALA, varias universidades en España y AL	2001	nd	600	3.000		SI	
Maestría en Desarrollo Económico en América Latina	UIA	Internet (1 mes); presencial (4 meses) en sede iberoamericana		1996	5 meses (+ tesina)	700	2.886	30		SI

Fuente: *Elaboración propia en base a información de los propios programas, tanto de sus folletos y sitios en Internet, como en sus respuestas a nuestras solicitudes (investigación realizada entre enero y mayo 2004).*

Claves: UC3M – Universidad Carlos III de Madrid; UCM – Universidad Complutense de Madrid; ICEI – Instituto Complutense de Estudios Internacionales; IUDC – Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación; IURB – Instituto Universitario “Rafael Burgaleta”; UPCCO – Universidad Pontífica Comillas; URJC – Universidad Rey Juan Carlos; UJI – Universidad Jaume I; CIBED – Centro Int. Bancaja para la Paz y el Desarrollo; UMA – Universidad de Málaga; UPV – Universidad del País Vasco; CIDOB – Fundación Centre d’Informació i Documentació a Barcelona; CYES – Fundación Cultural y de Estudios Sociales; UIA – Universidad Internacional de Andalucía; UV – Universidad de Valencia; UAB – Universidad Autónoma Barcelona, HEGOA – Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional; USC – Universidad de Santiago de Compostela; NOHA – Network on Humanitarian Assistance; IGXTS – Inst. Galego de Xestión para o Terceiro Sector.

Notas:

1. Duración se refiere a meses.
2. Las tasas dependen de la línea por la que se opte.
3. Se ofrece beca completa para 20 personas.
4. Se ofrecen 40 becas con 25% del coste.
5. Incluye horas de prácticas (4 meses al final del programa).
6. Se refiere generalmente al máximo de plazas disponibles (que no siempre se alcanza).
7. Este programa comparte algunos módulos con Máster en relaciones internacionales creado en 1989.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 435-446

Asia y Vietnam en ETEA. Crónica de la visita de una delegación vietnamita 26 de abril a 2 de mayo de 2004

————— *Francisco AMADOR y José J. ROMERO*¹ —————

Asia se presenta como un continente con alto potencial, configurándose como una de las áreas geográficas clave en el siglo XXI. Es de destacar el nivel de desarrollo alcanzado por algunos países (no exentos de graves desequilibrios), especialmente en el sudeste asiático, a la vez que son todavía numerosos los países con profundos problemas de desarrollo, conflictos bélicos, etc.

Y, sin embargo, Asia es un continente desconocido para muchos de nosotros. Las relaciones internacionales en general entre España y Asia son menos abundantes que con otras áreas del mundo y, en particular, la cooperación al desarrollo desde España es muy escasa, muy localizada y poco coordinada.

¹ Profesores de ETEA. Los autores agradecen la colaboración de Lorenzo Estepa y Vicente González.

Esta es una de las conclusiones del último Foro Andalucía Solidaria sobre Política Andaluza de Cooperación.

En efecto, nuestra tradición de cooperación al desarrollo ha estado volcada preferentemente, por razones de todos conocidas, hacia América Latina. Sin embargo, desde hace varios años ETEA viene desarrollando un proyecto de actuación en Vietnam² en colaboración con AIDA³, ONG especializada en cooperación con Asia, gracias a la cofinanciación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En el contexto, de este proyecto, que se desarrolla en la región de Noroeste, provincia de Thainguyen, universidad Agrícola y Forestal (TUAF), del 26 de abril al 2 de mayo de 2004 tuvo lugar la visita de una delegación vietnamita a Córdoba. El objetivo principal de la visita era el conocimiento de experiencias de desarrollo rural en nuestra región, de manera que puedan servir de referencia para procesos de desarrollo rural y local en Vietnam. En el marco de esa visita tuvo lugar, el último día, una Jornada especial con el título “Asia en el mundo del siglo XXI”.

Pensamos que el interés de lo sucedido en estos días merece que ofrezcamos a nuestros lectores una crónica detallada de los mismos.

Lunes 26 de abril

En este día llegaron a Madrid los diez componentes de la delegación⁴. Esa misma mañana visitaron la sede de la AECI en compañía de Francisco Ama-

² Véase en nuestra propia revista: GASPÀR RUL-LÀN, (2002), “Vietnam: en busca de una tercera vía”, *Revista de Fomento Social*, nº 227, julio–septiembre, pp. 435–472; FRANCISCO AMADOR, (2003), “Apoyo al desarrollo rural de Vietnam: un caso de investigación–acción”, *Revista de Fomento Social*, nº 229, enero–marzo, pp. 135–150.

³ AIDA son las siglas de esta ONGD: Acción, Intercambio y Desarrollo de Asia (AIDA)

⁴ Transcribimos a continuación la lista de los miembros de la delegación:

1. Sr. Hua Duc Nhi, Presidente del Consejo del Pueblo de la Provincia de Thai Nguyen;
2. Sr. Chu Tac Nhan, Diputado Director, Oficina gubernamental, Departamento de Relaciones Internacionales;
3. Sr. Luu Quang Khanh, Diputado director general, Departamento de Relaciones Económicas Exteriores, Ministerio de planificación y desarrollo (MPI);
4. Sr. Nguyen Din Anh, Responsable de la sección de ayuda externa, Departamento de finanzas externas, Ministerio de Finanzas;

ador, Coordinador de los proyectos de INSA ETEA en Vietnam, y Javier Gila, Presidente de AIDA. Allí fueron recibidos por D. Javier Jiménez de Gregorio, en ese momento Subdirector General de Asia de la AECI.

Por la tarde la delegación se trasladó a Córdoba.

Martes 27 de abril

El Martes 27 de abril tuvo lugar la recepción de bienvenida de la delegación en ETEA. Tras las intervenciones protocolarias de las autoridades de ETEA y de la delegación vietnamita, comenzaron las sesiones de trabajo propiamente dichas. En todas ellas hubo exposiciones seguidas de debate y aclaraciones.

El profesor Francisco Amador comenzó exponiendo los objetivos de la visita y el plan de trabajo para toda la semana. Anunció que todo el seminario estaría centrado alrededor del tema general: **Desarrollo rural: antecedentes, problemas, fundamentos, principios y metodología**, alternándose las sesiones con los puntos de vista complementarios europeo/español y vietnamita. Luego presentó una introducción general a las sesiones bajo el título: **Los problemas del desarrollo y la necesidad de políticas de desarrollo rural**. Puso especial énfasis en la idea de que una parte fundamental del desarrollo de los países del Sur se juega precisamente en el desarrollo de las zonas rurales y que, en la medida de lo posible, estos países deberían evitar cometer los errores que se han producido, por ejemplo, en muchos países europeos, al haber descuidado las políticas integrales de desarrollo rural durante muchos años optando, por el contrario, por políticas sectoriales agrarias e industriales que provocaron efectos perversos tales como el aban-

5. Sr. Don Tuang Phong, Diputado director del PACCOM;

6. Sra. Nguyen Thi Tam, Jefa de la sección de contabilidad, Facultad de Economía y Desarrollo Rural, Universidad Agraria de Hanoi (HAU);

7. Sr. Pham Van Dinh, Decano, Facultad de Economía y Desarrollo Rural, Universidad Agraria de Hanoi (HAU);

8. Sra. Nguyen Thi Minth Tho, Vice–decana de la Facultad de Economía y Desarrollo Rural, Universidad Agraria de Hanoi (HAU);

9. Sr. Nguyen Viet Tai, Presidente del Comité Popular del Distrito de Dong Hy, provincia de Thai Nguyen;

10. Sra. Pham Quynh Anh, intérprete.

dono del medio rural, su deterioro ecológico, las concentraciones urbanas con sus costes de aglomeración etc.; finalmente, aludió a la pertinencia de estos planteamientos para Vietnam.

A continuación, el profesor Pham Van Dinh, decano de la Facultad de Economía y Desarrollo Rural de la Universidad Agraria de Hanoi, presentó una ponencia sobre **La agricultura y el desarrollo rural en Vietnam. Realidad y perspectivas**. Tras una introducción acerca de las características globales y naturales de Vietnam, pasó revista a los principales rasgos socio-económicos de la agricultura vietnamita. Asimismo, expuso las grandes etapas que ha recorrido el sector desde antes de la segunda guerra mundial hasta la actualidad. Se detuvo especialmente en las principales líneas de las políticas actuales, marcadas por la llamada “DOIMOI” (renovación) que tuvo su punto de arranque en 1986. Ello está permitiendo una evolución significativa de la agricultura y del desarrollo rural en Vietnam: la ponencia describió sus componentes principales con abundante información estadística y cualitativa. Se detuvo por fin en las fortalezas y debilidades de la agricultura y el mundo rural y especialmente en las actividades rurales no agrarias, de gran importancia para el futuro del campo en Vietnam. Terminó refiriéndose a los retos que tienen planteados el mundo rural en Vietnam y a la oportunidad de la cooperación actualmente en curso con AIDA y ETEA.

José J. Romero, también profesor de ETEA, abrió la sesión de la tarde con una exposición sobre el tema **De la seguridad alimentaria al desarrollo rural: la experiencia europea y española**. Explicó brevemente el proceso de puesta en marcha de las políticas agraria y regional europeas, el grado de consecución de sus diversos objetivos, centrandó, sobre todo, su intervención en la enumeración de las tres grandes etapas de la evolución de dichas políticas: la PAC tradicional, las políticas estructurales y las nuevas políticas rurales; en cada una de esas etapas analizó los problemas, las percepciones de los actores e implicados, los objetivos y los instrumentos. Ello pone de manifiesto unas claras tendencias de fondo que pueden resumirse en el paso de lo que denominó un paradigma predominantemente “productivista” a otro más claramente “ruralista”.

Tras el subsiguiente debate y descanso, tuvo lugar una *sesión de trabajo y planificación del proyecto de cooperación en Vietnam* con los líderes responsables, dirigentes, coordinadores de la delegación. El resto de los miembros pudieron comenzar a conocer los encantos de la ciudad de Córdoba.

Miércoles 28 de abril

La mañana del miércoles 28 de abril estuvo dedicada a visitar el Ayuntamiento de Córdoba, así como el Instituto de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba, en el que se pudieron conocer las actividades que comienza a desarrollar esta reciente institución. Además, se dio una explicación acerca de las empresas de servicios municipales más importantes, con especial atención a la empresa municipal de limpieza SADECO; asimismo la delegación visitó la planta de reciclaje de residuos sólidos urbanos.

Por la tarde continuaron las sesiones de trabajo en ETEA. Siguiendo con el estudio de la experiencia española en Desarrollo Rural, los profesores Francisco Amador y Vicente González expusieron la filosofía y las principales características concretas de la **Iniciativa Comunitaria LEADER**, con especial referencia a la experiencia de Andalucía.

La primera de estas sesiones corrió a cargo de Francisco Amador, y en ella se resumieron los principios básicos que dan soporte al enfoque de desarrollo rural con base territorial. Entre otras ideas básicas se presentaron:

- la necesidad de equilibrar los objetivos de eficiencia, equidad y sostenibilidad;
- el papel importante, pero no único de la agricultura;
- la necesidad de considerar economías locales frente a sectores económicos;
- el carácter crítico de la elección de la unidad territorial de acción en el marco de los programas de desarrollo rural;
- el carácter multidimensional del territorio (dimensión económica, dimensión social, dimensión ecológica, dimensión cultural);
- la necesidad de dar participación a los implicados (“bottom up planning”);
- el carácter de desarrollo endógeno;
- los principales actores implicados.

Por su parte, el profesor Vicente González resumió los aspectos más concretos del funcionamiento y la gestión de esta Iniciativa LEADER. Su intervención abarcó los diferentes pasos del proceso de constitución y funcionamiento de un Grupo de Acción Local, instrumento mediante el cual se

ejecuta la Iniciativa, desde su promoción y creación hasta la ejecución de actividades y la evaluación de éstas. Precisamente el tema de la evaluación suscitó cierto debate, al considerar tanto el ponente como algunos de los asistentes que ahí es posiblemente donde se encuentran mayores deficiencias en el funcionamiento de LEADER.

Al final de la tarde tuvo lugar una sesión específica de trabajo con los miembros de la delegación pertenecientes a la Universidad Agraria de Hanoi para tratar cuestiones relacionadas con los programas de formación en Gestión de cooperativas Agrarias, que se pusieron en marcha en la primera fase del proyecto AIDA–ETEA, y en Desarrollo Rural, que se están poniendo en marcha ahora, en la segunda fase del mismo. Entre estas cuestiones se encuentran:

- Impartición de cursos de formación de formadores en Gestión de Cooperativas Agrarias a nivel nacional.
- Impartición de cursos de formación de gerentes de cooperativas agrarias en el área del delta del Río Rojo.
- Diseño de un Curso universitario de especialización en gestión de cooperativas agrarias.
- Organización de un seminario con la participación de autoridades e instituciones nacionales para la puesta en marcha de un proceso de reflexión que pueda dar lugar a un Programa nacional de Desarrollo rural con base Territorial.
- Realización de un diagnóstico de la realidad rural del país encaminado a facilitar la definición de estrategias y líneas de acción prioritarias.

Jueves 29 de abril

El jueves estuvo dedicado a **visitar experiencias concretas de desarrollo rural** en las comarcas cordobesas de la Subbética. Guiados por la profesora M^a Mar Delgado Serrano, miembro del Equipo de Desarrollo Rural de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Córdoba, se realizaron visitas al centro de desarrollo rural del LEADER de la Subbética, localizado en Cabra, donde pudieron ver, además de la organización específica del LEADER de la comarca, algunas de las actuaciones concretas que el mismo está llevando a cabo en esa zona. Posteriormente se visitó en Rute el “museo del jamón”, como ejemplo de diversificación de actividades económicas y valorización

de activos culturales. Finalmente se visitó la Cooperativa Virgen del Castillo de Carcabuey (Córdoba), ejemplo claro de lo que una buena organización y orientación empresarial puede hacer por agricultores con limitada capacidad de actuación individual.

Viernes 30 de abril

Así como las anteriores sesiones estuvieron reservadas a la delegación vietnamita y a sus contrapartes españolas (ETEA y AIDA), con algunos invitados, la jornada del viernes tuvo un formato específico. Se planteó como Jornada abierta, con participación de la comunidad académica de ETEA y de las instituciones involucradas en cooperación con Asia.

En efecto, en este caso el tema general era más amplio: “Asia en el mundo del siglo XXI”.

La **inauguración protocolaria de la jornada** reunió en la mesa presidencial a las siguientes personalidades que abrieron el acto con sendas breves intervenciones:

Sr. D. Nguyen Xuan Phong, embajador de Vietnam en España; Sr. D. Gonzalo Ortiz y Díez–Tortosa, embajador de España en Vietnam; D^a Ines Ángeles Fontiveros Mata, Delegada de Participación Ciudadana y Cooperación del Excelentísimo Ayuntamiento de Córdoba; D. Óscar Pujol, representante de la Casa Asia; y D. Ildefonso Camacho Laraña SJ, presidente de INSA–ETEA⁵.

La **conferencia inaugural** fue pronunciada por el profesor Joao Guimaraes, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya (Países Bajos) y versó sobre el tema: **Asia y el mundo en el siglo XXI**. En una apretada y brillante síntesis, tanto más difícil cuando –como subrayó– se trata de un continente muy plural, comenzó analizando los datos disponibles sobre el llamado “milagro” asiático, con sus diversas interpretaciones; a continuación esbozó una visión de las perspectivas de crecimiento de Asia en el siglo XXI, sus fortalezas y debilidades; hizo un breve análisis de la evolución demográfica de Asia en el siglo XXI y sus implicaciones; asimismo, enumeró los impactos del crecimiento asiático sobre el medio ambiente y sobre la utilización de los recursos

⁵ Estaba prevista la participación de D. Javier Jiménez de Gregorio, hasta ese día subdirector General de Asia de la AECL, pero sólo pudo hacerse presente a última hora de la tarde por motivos ineludibles de su institución.

naturales; y esbozó la situación actual de la pobreza en el continente. En su conclusión planteó de forma específica el reto de la gobernabilidad⁶.

A continuación, el profesor Francisco Amador expuso el tema *El desarrollo rural como vía más segura para conseguir la erradicación de la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible*. Basándose en la experiencia de cooperación de ETEA y AIDA en Vietnam los últimos años, analizó la problemática indicada en el título siguiendo el siguiente índice: a) el desarrollo y su problemática; b) ¿qué ha pasado hasta ahora?, c) ¿qué se puede hacer en desarrollo rural?; d) ¿cómo hacer y gestionar el desarrollo rural?; e) el papel de las ONGD; f) recomendaciones finales.

Al final de la mañana tuvo lugar una mesa redonda sobre el tema: *Las relaciones de cooperación entre Asia y España. El caso de Vietnam*. Participaron, sucesivamente, los ya mencionados señores embajadores de Vietnam en España y de España en Vietnam y el representante de la Casa de Asia de Barcelona.

El Sr. Embajador de Vietnam en España después de agradecer la invitación al acto, puso de manifiesto que la imagen que muchos vietnamitas tienen de España es la de una tierra que comparte muchos rasgos innatos con Vietnam. Un pueblo pacífico, sencillo, laborioso y creador. Son dos pueblos que albergan entre sí simpatía y mutua admiración por la historia, la cultura, la civilización y la manera de ser del uno y del otro. Sobre esa base se ha institucionalizado la relación entre los dos Estados, con la apertura mutua de embajadas desde 1997.

Vietnam es el país del Sudeste Asiático con más gente de habla española. Los intercambios económicos entre los dos países han crecido. El gobierno español ofrece ayuda financiera y una decena de ONG españolas están trabajando en Vietnam.

Sin embargo, se está lejos todavía de alcanzar el potencial que existe entre los dos países. España puede ofrecer mucho en varios campos en los que Vietnam tiene necesidades. El futuro de las relaciones entre los dos países dependerá mucho de los esfuerzos que se realicen.

El Sr. Embajador terminó agradeciendo los esfuerzos de las ONG españolas que actúan en el país y abogando por un mayor intercambio económico, académico, cultural y turístico.

⁶ El texto completo de la ponencia aparece publicado en este mismo número de RFS.

El Sr. Embajador español en Hanoi, empezó realizando un detallado análisis histórico y cultural del Asia Oriental, situando en el mismo las relaciones de Vietnam y de España con ese área geográfica. Después de esos apuntes históricos iniciales, el embajador puso de manifiesto que, en el Vietnam de hoy, España lleva muy poco tiempo. Como en otros muchos países, Vietnam tiene en España una connotación bélica y exótica, y poco más.

Continuó el Sr. Embajador, poniendo de manifiesto que se están dando los primeros pasos en la relación entre los dos países: en 2001 se abrió un Aula Cervantes. En 2002 se crea el lectorado en Hanoi, adscrito a la Universidad de Estudios Extranjeros. En 2003 un nuevo lectorado se pone en marcha en el Sur, en Saigón (actualmente Ciudad Ho Chi Minh). En el año 2004 se ha celebrado la primera exposición de pintura española con las obras de Eduardo Úrculo en el Museo de Bellas Artes de Hanoi. Hay una serie de proyectos en marcha como un Centro Cervantes un diccionario o un tercer lectorado en la Ciudad Imperial de Hué.

Seguidamente, el ponente manifestó que Vietnam es en la actualidad el país de mayor potencial de crecimiento dentro del Sudeste Asiático. La popularidad del idioma español es grande y se produce la curiosidad histórica de que ha sido el régimen de Fidel Castro quien más ha hecho por difundir nuestra lengua en Vietnam. Para España se puede decir que tenemos poco pasado y mucho futuro. Hay una gran demanda de español y de profesores formados. La Embajada en Vietnam debe asumir la función de gran animadora de iniciativas, y una de ellas es el Grupo de Amistad España-Vietnam.

Finalmente, el Sr. Embajador terminó su intervención planteando la pregunta: ¿Es posible una política más intensa española hacia el “mundo de los ideogramas”? El esfuerzo inicial emprendido por el anterior Gobierno con el “Plan Asia” debe tener continuidad con las visitas a alto nivel. En los finales del año pasado viajaron a China la Ministra de Asuntos Exteriores y la de Educación y Cultura. Se anunció la puesta en marcha de un Instituto Cervantes en Pekín. La programación cultural en Corea en 2003 ha sido estimulante. El atractivo en Japón de la lengua y la cultura española (incluido el flamenco) no ha dejado de crecer. Se prevén unas buenas perspectivas para la lengua española en el “mundo de los ideogramas”, pero debe haber un esfuerzo sostenido del Gobierno central, Comunidades Autónomas, Universidades y Municipios para posibles sinergias necesarias de la presencia económica y la cooperación al desarrollo, de la presencia artística y cultural con el atractivo del español, segunda lengua en difusión internacional.

Quizás en Vietnam, país prioritario de la cooperación española, se pueda contar con la asistencia del nuevo Presidente del Gobierno español a la reunión de ASEM V en octubre en Hanoi, lo que significará un nuevo aldabonazo asiático, en una conciencia española demasiado “eurocéntrica”.

Después del almuerzo, ofrecido por ETEA, la jornada continuaba con una mesa redonda centrada en el tema: **La cooperación al desarrollo en Asia**. Actuó de moderador Antonio C. Zurita, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). En ella relataron sus experiencias y lecciones aprendidas, por este orden, las siguientes personas e instituciones:

Francisco Amador explicó brevemente **Los proyectos de desarrollo rural de INSA-ETEA y AIDA en Vietnam**; su primera fase, que ha concluido, consistía en el fortalecimiento de la agricultura en el país, mediante el apoyo a las cooperativas agrarias y la creación de una Red de Centros de Gestión de este tipo de empresas. Los proyectos incluyen experiencias piloto en la provincia de Thai Nguyen. En una segunda fase que ahora comienza, la perspectiva es más amplia: se pretende elaborar con las autoridades y universidades agrarias del país y de la provincia piloto programas de desarrollo rural “de nueva generación”.

Valeria Méndez, en representación de la ONGD Ayuda en Acción, explicó **El enfoque de derechos en la lucha contra la pobreza y la exclusión en la India**, con el que opera esta organización. Sus líneas de trabajo son básicamente tres: a) promover la concienciación y empoderamiento de las personas y colectivos; b) facilitar el desarrollo de leyes, normas y políticas; c) promover la transparencia y la rendición de cuentas del Estado y de las instituciones para que protejan los derechos de la gente pobre y marginada. Puso interesantes ejemplos concretos de actuaciones en cada una de dichas líneas.

Por IDEAS (Iniciativas de Economía Alternativa y Solidaria), intervino su directora Carola Reintjes. Explicó cómo actúa esta ONGD (pionera en el ámbito del comercio justo) tanto en general como en Asia en particular; se detuvo principalmente en su ámbito más específico del **comercio justo**, concebido como una relación comercial sustentada en criterios de justicia y dignidad y como una nueva vía de Cooperación al Desarrollo. Fomentan el establecimiento de relaciones comerciales directas con organizaciones productoras de artesanos y/ campesinos que padecen graves situaciones de marginación económica y/o social y difícil acceso al mercado.

La Cruz Roja española también desarrolla numerosas e importantes actividades de cooperación, en su ámbito de acción, en varios países de Asia. Su representante Cristina Castillo expuso con algún detalle las intervenciones de esta institución en el continente; subrayó las características peculiares de Cruz Roja que siempre tiene que actuar en coordinación y subordinación con los gobiernos e instituciones hermanas de los países afectados.

Al final de la tarde se hizo presente en la Jornada D. Javier Jiménez de Gregorio, hasta ese día Director General de Asia de la AECI, acompañado de otras dos responsables de su departamento.

Sábado 1 de Mayo

En la mañana del Sábado 1 de mayo se celebró una **sesión de evaluación** de la visita de la delegación vietnamita. Cada uno de los miembros de dicha delegación hizo una valoración personal del trabajo realizado durante la semana, así como un análisis del papel que la institución a la que representaba podía jugar en el contexto del proyecto, y del objetivo del mismo: “Introducir el desarrollo rural con base territorial en las actuaciones del gobierno vietnamita”, buscando así una mayor incidencia en la erradicación de la pobreza y logro de un desarrollo sostenible.

Finalmente en esa mañana se planificó y programó las actividades que implican la siguiente visita del equipo de trabajo de INSA-ETEA a Vietnam, así como otras actividades previstas en el plan maestro del proyecto.

En conclusión, estas jornadas han servido para promover un acercamiento afectivo y efectivo al continente asiático en general y a Vietnam en particular; asimismo, ha permitido a la delegación vietnamita conocer sobre el terreno la filosofía y las experiencias de las nuevas tendencias del desarrollo rural en España y en Andalucía; también avanzar en la elaboración de su propia estrategia de desarrollo rural; según declararon reiteradamente los participantes vietnamitas, estaban muy satisfechos del nivel de logro de los objetivos pretendidos.

En síntesis, podemos decir que, gracias al esfuerzo y a la colaboración de muchas personas e instituciones, se alcanzó un alto grado de cumplimiento de los objetivos pretendidos con estas jornadas.

Por último, no podemos dejar de mencionar que la eficaz ayuda de la

intérprete S^a Pham Quynh Anh y el uso frecuente del inglés como lengua intermedia, hicieron comprender a los participantes, a lo largo de todos estos días, que las supuestas dificultades de comunicación, que tanto parecen frenar las iniciativas de acercamiento entre España y estos países asiáticos, no son tan grandes como normalmente se cree...



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 447-449

Asociación Mundial de Facultades y Escuelas de Derecho Jesuíticas Francisco Suárez, S. J.

Marta MONTERO SIMÓ

El día 20 de mayo de 2004, en la ciudad de Caracas (Venezuela), veintiuna facultades de Derecho firmaron el acta de constitución de la **Asociación Mundial de Facultades y Escuelas de Derecho Jesuíticas, Francisco Suárez S.J.**

La génesis de esta Asociación se halla en la iniciativa de las tres Facultades de Derecho de la Compañía de Jesús españolas de las Universidades de Deusto, Comillas y ESADE –Ramón Yull que consideraron la conveniencia de reflexionar y trabajar juntas en la misión, que hoy, se plantea la Compañía de Jesús: promoción de la justicia al servicio de la fe, uniéndose en este empeño a las facultades de Derecho de Latinoamérica integradas en AUSJAL.

Desde un principio se manifestó la intención de crear una Asociación Mundial que en un futuro pudiera aglutinar a todas las facultades de Derecho

de la Compañía de Jesús existentes en los cinco continentes.

A partir de ahí, comenzaron las reuniones y encuentros de Decanos y otros representantes de las Facultades y Escuelas en las que se fue gestando la Asociación.

El antecedente inmediato de la creación de la Asociación Mundial Francisco Suárez, S.J., lo encontramos en la **“Declaración de México”** que se firmó en el encuentro de los representantes de Facultades y Escuelas de Derecho de Universidades jesuíticas, en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, celebrado los días 24 a 26 de noviembre de 2003. En dicho documento los Centros firmantes declararon:

- 1º Que se reconocían como miembros de una comunidad académica, con una identidad ignaciana común.
- 2º Que en la consideración de los problemas que les plantea el orden jurídico internacional y el de sus respectivos países, están de acuerdo en afrontar los desafíos en materias tales como: Estado Social y Democrático de Derecho, Derechos Humanos, Pobreza, Exclusión Social, Migración y todo tipo de Cooperación Internacional.
- 3º Que, conscientes de su misión y papel como Facultades y Escuelas de Derecho ignacianas, frente a esos desafíos actuales, coincidían en la necesidad de fortalecer la formación ética y en valores cristianos, con excelencia académica en sus programas, a fin de formar profesionales de las Ciencias Jurídicas y Sociales, íntegros y comprometidos con el servicio de la fe y la promoción de la justicia.

En esta Declaración se comprometieron a elaborar una propuesta programática y estatutaria de la Asociación Mundial que pudiera materializar las aspiraciones compartidas. Fruto de ese compromiso es la Asociación Mundial Francisco Suárez S.J. creada el pasado 20 de Mayo, durante la celebración de un Congreso Internacional en el que profesores de las facultades presentes aportaron su visión, desde la materia que imparten, de cómo deben enseñarse las distintas ramas del Derecho.

Las entidades que suscribieron el acta de constitución fueron: la Universidad de Deusto, la Universidad Pontificia Comillas, la Fundación ESADE, la Universidad Católica de Uruguay Dámaso Larrañaga, la Universidad Centroamericana, la Pontificia Universidad Javeriana, la Pontificia Universidad Javeriana–Cali, La Universidad Católica de Córdoba, la Universidad Rafael

Landívar, la Universidad Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamérica–Puebla, Universidad Iberoamericana–León, Universidad Católica del Táchira, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Iberoamericana ciudad de México, Universidad Católica del Ecuador, Universidad Iberoamericana Tijuana, Universidad Iberoamérica–Torreón, Universidad Alberto Hurtado, Universidade do Vale Do Rio Dos Sinos.

El objeto de la Asociación es fortalecer la internacionalización, la investigación y la formación ética y en valores cristianos con excelencia académica con el fin de formar profesionales íntegros, comprometidos con el servicio de la fe y promoción de la justicia.

Para el desarrollo de ese objeto se han programado, entre otras, las siguientes actividades: la investigación en temas de especial relieve para la misión universitaria jesuítica, la colaboración en programas de Doctorado, el intercambio de profesores, investigadores y alumnos, la elaboración de una revista, etc.

Desde la Facultad de Empresariales de Córdoba, ETEA, hemos seguido de cerca la creación de esta Asociación Mundial y hemos sido invitados a participar en alguna de las reuniones celebradas en España entre representantes de las Facultades de Derecho españolas, en concreto, asistimos a las jornadas celebradas en Loyola los días 15 a 17 de abril. En ellas se avanzó, en el objetivo común de estrechar lazos entre las distintas instituciones de la Compañía españolas, que comparten la identidad ignaciana como elemento identificador.

Estamos seguros de que la Asociación Mundial Francisco Suárez S.J. que ahora inicia su andadura constituye una oportunidad de toma de conciencia de las posibilidades actuación conjunta que encierran las numerosas facultades de Derecho de la Compañía dispersas por el mundo y sin lugar a dudas, va a llevar a cabo acciones conjuntas enriquecedoras.

Desde ETEA deseamos éxito a esta nueva Asociación.



Revista de Fomento Social, 59 (2004), 451-485

RECENSIONES

MULTICULTURALISMO

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), (2004), *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, Ed. PNUD; Madrid, Mundi-Prensa, 285 págs.

El *Informe sobre el desarrollo humano*, que llega con este volumen al número 15 de la serie iniciada en 1990, está llevando a cabo una profunda y concienzuda tarea, crítica pero también constructiva, de los conceptos de desarrollo en boga hace unas décadas y de los indicadores empleados para su medición y el control de las políticas públicas. Queda así una vez más confirmado que la selección de instrumentos técnicos no es neutral respecto a los contenidos conceptuales que presuponen y a la dimensión ética implícita en ellos: porque elegir un indicador para medir el desarrollo

implica ya una determinada manera de concebir éste.

El mismo Informe recoge un texto de Aristóteles, digno de ser recordado aquí porque muestra que estamos ante debates conceptuales muy antiguos: “es evidente que el bien que buscamos no es la riqueza, pues la riqueza es meramente útil y no un fin en sí misma” [pág. 127].

El marco: la serie de los *Informes sobre el desarrollo humano*

El enfoque esencial del PNUD es muy conocido. Lo recordamos con palabras tomadas del Informe de este año: “La preocupación central del desarrollo humano es la gente, más específicamente, ampliar las alternativas de las que dispone la gente para ser y hacer aquello que valoran en la vida” [pág. 28]. Por consiguiente, no se trata sólo de disponibilidades (oportunidades: tener la posibilidad de), sino de verdaderas “capacidades”. La preocupación de cuantificar todo esto, de una manera

a la vez rigurosa y sencilla (para poder ser aplicada en las políticas públicas), es lo que ha llevado al PNUD al esfuerzo por elaborar los diferentes *índices*, que quedan perfectamente resumidos en una presentación panorámica al comienzo de la segunda parte de este informe, cuando se habla de los “Indicadores del desarrollo humano” [págs. 128–129].

1) El *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) se concentra en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, disponer de educación y tener un nivel de vida digno. Estas tres dimensiones se concretan en la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y el nivel medio de ingresos.

2) A pesar de su utilidad, el IDH no es una medida integral ya que omite aspectos importantes del desarrollo humano, en especial la *habilidad* para participar en las decisiones que afectan la vida de las personas y de gozar del respeto de los demás en el seno de una comunidad. Por eso en 1991 se elaboró el *Índice de libertades humanas* y en 1992 el *Índice de libertades políticas*. Pero ambos fueron rápidamente abandonados (sólo duraron un año).

3) A pesar de la efímera utilización de estos dos últimos índices, la libertad política y la igualdad de respeto dentro de una comunidad se consideran tan decisivos que el Informe de 2002 abordó el tema de la *democracia* y su importancia para el desarrollo humano.

4) En esta misma línea, y de forma complementaria, el informe de este año incorpora otra dimensión que se considera también esencial: la libertad cultural.

5) Por otra parte el IDH mide los logros medios pero oculta las diferencias. A remediar esta limitación vienen los índices relacionados con el género y con la pobreza.

6) El *Índice de Desarrollo relativo al Género* (IDG), introducido en el Informe de 1995, desagrega los componentes del IDH según género. En términos simples, es el IDH ajustado a la baja para reflejar la desigualdad de género: cuanto mayor disparidad entre los géneros, mayor será la diferencia entre el IDG y el IDH.

7) El *Índice de Potenciación de Género* (IPG) mide la participación activa de las mujeres en la vida económica y política: refleja la cantidad de puestos en los parlamentos ocupados por mujeres, de funcionarias de alto nivel y de mujeres profesionales y técnicas, así como la disparidad de género en términos de ingresos percibidos.

8) Por último, el *Índice de Pobreza Humana* (IPH) fue introducido en el Informe de 1997. Mide, no la proporción de personas que vive por debajo de un cierto umbral de ingresos, sino —más en consonancia con lo que es el desarrollo humano y el IDH— la proporción de personas que viven bajo un cierto umbral en relación con aspectos básicos del desarrollo humano.

Esta breve enumeración confirma nuestra afirmación inicial de que el trabajo del PNUD es una tarea rigurosa y sistemática, que ha ido desplegando diversos aspectos de un concepto, complejo donde los haya, cual es el de desarrollo humano. Con este trasfondo entremos en el contenido del Informe de 2004.

El Informe de 2004: una visión de conjunto

Es fácil entender por qué se aborda en esta ocasión el tema de la libertad cultural. Es cierto que no hay desarrollo humano sin acceso a la salud y a la educación (los dos componentes principales del IDH, junto con el nivel de ingresos). Pero además hace falta un crecimiento económico equitativo y no discriminatorio que elimine la pobreza y una creciente participación política; en otras palabras, hay que ofrecer a las personas oportunidades en el terreno social, económico y político, tal como los Informes de años recientes han querido mostrar. Ahora se añade un nuevo elemento: el cultural. También es necesario ofrecer a las personas oportunidades en el terreno cultural.

En su primera página el Informe de 2004 afirma rotundamente: “La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano, puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia” [pág. 1]. La libertad cultural implica “asegurar y ampliar de manera constructiva las oportunidades de las personas para escoger el modo de vida que prefieran y considerar otros alternativos” [pág. 22]. Se trata, en último término, de poder escoger la propia identidad (cultural), sin que esto sea causa de discriminación social, económica o política.

El respeto por la diversidad es la propuesta esencial del Informe, lo que supone favorecer el desarrollo de sociedades más incluyentes mediante la adopción de políticas que reconozcan las diferencias culturales. Es lo que se denominan políticas multiculturales.

No son estas las políticas que ponen en práctica muchos estados, que no suelen ver con buenos ojos la diversidad cultural, ni tampoco la opinión de muchos ciudadanos, que ven en esa diversidad una amenaza para la identidad propia. Sin embargo, el hecho se impone, no sólo en los llamados “Estados multiétnicos”, sino en la inmensa mayoría de los estados, que son ya multiculturales. La globalización ha venido a acelerar y ahondar este proceso en la medida en que facilita los contactos entre las personas y las experiencias de diversidad. La presencia de la globalización es un elemento decisivo en todo el Informe.

Cinco mitos

La apuesta por el multiculturalismo encuentra una fuerte oposición en ambientes sociales y políticos. Por eso el Informe hace un esfuerzo en sus primeras páginas por sintetizar en *cinco mitos* estas reservas [págs. 2–4]. Los reproducimos aquí conservando el tenor original de su formulación.

Mito 1 – Las identidades étnicas de una persona compiten con su compromiso con el Estado, de modo que existe una disyuntiva entre el reconocimiento de la diversidad y la unificación del Estado. El reconocimiento de la pluralidad étnica se ve como incompatible con la unidad del estado. De hecho, la “formación de la nación” ha sido un objetivo crucial en el siglo XX, de forma que la mayor parte de los estados han intentado crear naciones culturalmente homogéneas con identidades singulares. El Informe contrapone a este mito la realidad de las identidades complementarias no

excluyentes: cada ciudadano decidirá qué prioridad otorga a cada una de sus identidades.

Mito 2 – Los grupos étnicos tienden a entrar en conflictos violentos entre sí por choques de valores, de modo que se produce una disyuntiva entre respetar la diversidad y mantener la paz. Frente a quienes creen que la diversidad es fuente de conflictos, el Informe ve en esta diversidad cultural la posibilidad de reducir el riesgo de conflictos en la medida en que dificulta la movilización de los grupos afectados.

Mito 3 – La libertad cultural exige defender las prácticas tradicionales, de modo que podría haber una disyuntiva entre reconocer la diversidad cultural y otras prioridades del desarrollo humano, como el progreso en el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. El aferrarse a las tradiciones y el empeño por mantenerlas sería un obstáculo para el progreso y el desarrollo humano. No piensa así el PNUD, para quien la libertad cultural no consiste en conservar tradiciones, sino en ampliar las opciones individuales; porque, además, la cultura no es un conjunto de valores y prácticas de carácter estático, sino que estos se recrean continuamente en la medida que las personas cuestionan, adaptan y redefinen esos valores y esas prácticas.

Mito 4 – Los países étnicamente diversos son menos capaces de desarrollarse, de modo que existe una disyuntiva entre el respeto de la diversidad y la promoción del desarrollo. El Informe afirma, en contra de esta opinión, que no existen pruebas de una relación, ni positiva ni negativa, entre diversidad cultural y desarrollo.

Mito 5 – Algunas culturas tienen más posibilidades de avanzar en materia de desarrollo que otras y algunas culturas tienen valores democráticos inherentes, mientras que otras no, de modo que existe una disyuntiva entre acoger ciertas culturas y promover el desarrollo y la democracia. Esto suena a la tesis de Max Weber de que fue la ética protestante la que permitió el desarrollo del capitalismo. Pero esa tesis se demostró inválida. Tampoco se ha demostrado que haya culturas más favorables al desarrollo o a la democracia. Y, de nuevo aquí, es preciso ser muy escépticos respecto a la idea subyacente de que la cultura es algo estático, delimitado y fijo.

En pocas palabras, la diversidad cultural no tiene por qué ser un obstáculo ni para la unidad del estado, ni para el desarrollo, ni para la paz social. Tampoco hay razones para pensar que unas culturas son más adecuadas para promover el desarrollo que otras.

Breve reseña de los cinco capítulos del Informe

Tras una “Perspectiva general” que sintetiza lo esencial del Informe, éste se estructura en cinco capítulos, de los que vamos a hacer a continuación un breve resumen.

El capítulo 1 (“Libertad cultural y desarrollo humano”) expone el papel que corresponde a la libertad cultural para promover un verdadero desarrollo humano. Si éste se define como la ampliación de las libertades para cada persona, la libertad de escoger la propia identidad es un aspecto que no se puede ignorar, sobre todo a la vista de las muchas dis-

criminationes a que colectivos enteros son sometidos por esta razón.

El capítulo 2 (“Los desafíos que enfrenta la libertad cultural”) comienza reconociendo que las identidades culturales han sido reprimidas en situaciones históricas de conquista y colonización, tanto por parte de gobiernos despóticos como de gobiernos democráticos. Y da datos significativos, agrupándolos en tres casos: a) minorías en Estados multiétnicos (más de 150 países poseen minorías étnicas o grupos religiosos significativos); b) pueblos indígenas (unos 300 millones de personas pertenecen a grupos indígenas, repartidos en más de 70 países y con unas 4.000 lenguas); c) inmigrantes (el total de inmigrantes internacionales, o personas que viven fuera del país donde nacieron, se ha duplicado desde los años 1970 y alcanzan hoy los 175 millones de personas).

Dos son las formas esenciales de discriminación: la *exclusión por el modo de vida* (se estima en 900 millones las personas discriminadas sobre la base de su identidad cultural; son restricciones en materia de religión, lengua, ceremonias y apariencia física) y la *exclusión de participación* (se calcula en 750 millones las personas discriminadas o postergadas en su vida política y económica).

Para promover la libertad cultural es necesario reconocer las diferencias en materia de identidad. Y ello requiere nuevos enfoques que integren las políticas multiculturales en las estrategias de desarrollo humano. No se trata sólo de remover obstáculos; mucho menos de buscar la asimilación, como han pretendido muchas políticas tradicionales. Hay

que ir a políticas de inclusión cultural, que otorguen reconocimiento público, apoyo y cabida a las identidades culturales reprimidas.

El capítulo 3 (“La construcción de democracias multiculturales”) aborda esencialmente el problema político. Vuelve sobre el mito de que las políticas multiculturales socavan la estructura de un estado-nación con una identidad cultural homogénea. En esta línea se sitúan también los liberales clásicos, para quienes las distinciones de grupos contradicen los principios de la igualdad individual. Y el problema se complica cuando los grupos que demandan estas políticas no son internamente democráticos.

Frente a estos planteamientos, el Informe propone un amplio abanico de políticas de carácter multicultural, que sintetiza en cinco líneas: 1ª) *políticas que aseguran la participación política* de grupos culturales diversos (en el marco de una concepción multicultural de la democracia); 2ª) *políticas sobre religión y prácticas religiosas* (para dar cabida a todas las religiones y favorecer el intercambio entre los diferentes credos); 3ª) *políticas referentes al derecho consuetudinario y al pluralismo jurídico* (un campo delicado porque puede poner en peligro la igualdad de todos ante la ley, pero que no puede ser ignorado); 4ª) *políticas nacionales sobre el uso de múltiples lenguas* (los problemas más complejos son, en este terreno, el de la lengua que se enseña en la escuela, optándose por la escuela bilingüe como la solución mejor, y el de la lengua de las instituciones del gobierno); 5ª) *políticas destinadas a revertir la exclusión económica* (afrontando las inversiones

sociales desiguales para lograr igualdad de oportunidades; reconociendo las demandas colectivas legítimas por la tierra y el sustento, adoptando medidas positivas en beneficio de los grupos desfavorecidos).

El capítulo 4 (“Enfrentar a los movimientos que pretenden la dominación cultural”) aborda uno de los principales desafíos actuales en este terreno: precisamente el de aquellos movimientos que se identifican a sí mismos por su identidad cultural (étnica, racial o religiosa) pero intentando además imponer su ideología a través de métodos coercitivos que llegan incluso al exterminio. En realidad afirman sin vacilación la superioridad de su propia cultura y rechazan todas las demás; a menudo, no siempre, recurren a la violencia para conseguir sus objetivos, que pueden ser la de crear una sociedad pura. Ejemplo histórico que está en la mente de todos es el nazismo, pero hoy se están multiplicando y están adquiriendo una fuerza realmente preocupante.

En su origen y desarrollo se mezclan distintas causas: razones ideológicas, discriminación sistemática, situaciones sostenidas de pobreza y desigualdad, liderazgo manipulador, estados débiles o ineficaces, intervenciones políticas externas, vínculos con diásporas hostiles.

En el fondo, son un serio obstáculo para las políticas multiculturales que este Informe propugna y facilitan argumentos a quienes se oponen a ellas. Además ponen en serios aprietos a la democracia: son una fuerza destabilizadora para ésta, y al mismo tiempo la obligan a recurrir a medidas

represivas, que están en contradicción con los presupuestos democráticos de afirmación de la libertad. Las medidas restrictivas son, a veces inevitables para combatirlos, pero es preferible buscar otras vías para conseguir su integración democrática, que es el único camino capaz de quitarles su más honda razón de ser. Esta integración supone, no sólo permitir el funcionamiento de los procesos democráticos normales, sino además otras medidas como son una atención especial a los programas de escolarización (que en las escuelas religiosas o laicas se imparta una educación universal) o la ayuda a las comunidades para que puedan llegar a acuerdos en relación con el odio y la violencia del pasado.

El capítulo 5 (“Globalización y opciones culturales”) toca más sistemáticamente un tema que planea por todo el informe, porque es evidente que el proceso globalizador tiene mucho que ver con la urgencia por abordar políticas multiculturales. Convencido de la importancia de estas políticas en un mundo cada vez más globalizado, el PNUD formula cuatro principios para toda estrategia de multiculturalismo: 1º “la defensa de las tradiciones puede frenar el desarrollo humano” (porque la tradición no se debe confundir con la libertad de escoger); 2º “el respeto por la diferencia y la diversidad es esencial” (la diversidad no es un fin en sí mismo, sino el resultado de las libertades de los seres humanos y de sus elecciones, que a su vez promueve la libertad cultural y enriquece la vida de las personas); 3º “la diversidad prospera en un mundo global e interdependiente cuando las personas tienen identidades múltiples

y complementarias y forman parte, no sólo de una comunidad local y de un país, sino también de la humanidad en su conjunto” (identidades complementarias y no excluyentes); 4º “abordar la falta de equilibrio en el poder político y económico ayuda a detener las amenazas a las culturas de las comunidades más pobres e indefensas”.

Sentados estos principios, se analizan los tres grandes desafíos que hay que afrontar:

1.– *Flujos de inversión y conocimiento.* Tiene que ver con las vías para incorporar a un mundo global e integrado a los pueblos indígenas, los cuales se sienten amenazados con las inversiones en industrias extractivas y con la falta de protección para sus conocimientos tradicionales. A este propósito se aborda el espinoso problema de la propiedad física e intelectual de estos pueblos, que tienen tradiciones de propiedad comunitaria de difícil integración en los usos jurídicos de nuestro mundo. Además del reconocimiento explícito de estos derechos de los pueblos indígenas, se postula como medidas la participación de éstos en las consultas sobre el uso de cualquier recurso (se asegura así el consentimiento informado) y la potenciación de estas comunidades creando estrategias para compartir los beneficios (por ejemplo, ofreciendo oportunidades de educación, capacitación o empleo preferencial).

2.– *Flujos de bienes culturales.* Se trata ahora del comercio de películas y otros bienes audiovisuales, bienes que quedaron ya excluidos de las normas generales del comercio negociadas en 1994 (Ronda Uruguay). Así lo exige el carácter

especial de estos bienes culturales, que no son un mero entretenimiento, sino que transmiten ideas, símbolos y modos de vida, y constituyen, por tanto, una parte intrínseca de la identidad de la comunidad que los produce. De lo que se trata entonces es de impedir que las películas y los programas de televisión extranjeros difundan culturas foráneas y arrasen la cultura local y los valores tradicionales. Y se proponen para ello alternativas centradas no tanto en proteger (restringiendo importaciones) cuanto en promover la creatividad y la producción.

3.– *Flujos de seres humanos.* Se trata, por fin, del acuciante problema de los movimientos migratorios, por la inquietud que produce en los países que los reciben y las quejas de los inmigrantes mismos (que se sienten discriminados). Históricamente dos han sido las estrategias frente a los inmigrantes: la *diferenciación* (que mantiene fronteras y se aplica cuando al inmigrante se le considera pasajero: Alemania en los años 1960 y 1970) o la *asimilación* (Estados Unidos, con la idea del “crisol de razas”). Pero esto ya no vale en sociedades diversas que tienen que aunar respeto por las diferencias y compromiso con la unidad. Por eso hay que optar por el *multiculturalismo*, que además de reconocer sistemas de valores y prácticas culturales diferentes en el seno de una sociedad, implica la construcción de un compromiso compartido con valores básicos y no sujetos a negociación, como los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad de género y la diversidad y la tolerancia.

Unos subrayados finales

La lectura de este Informe nos confirma en la coherencia de toda la serie que ha venido elaborando el PNUD a lo largo de quince años. Pero la temática de este año es novedosa respecto a la de todos los informes anteriores y descubre una nueva dimensión del desarrollo humano: la libertad cultural, que es un componente más de la libertad humana.

En su forma de entender la libertad cultural hay dos elementos que nos parecen dignos de ser destacados en esta valoración final. En primer lugar, la cultura se concibe como una realidad dinámica, no como una tradición cerrada que hay que conservar incólume e incontaminada. En segundo lugar, la identidad de las personas, que es el valor nuclear que se quiere promover con la libertad cultural, no es tampoco algo cerrado, único y excluyente: el Informe destaca la posibilidad y los valores de las identidades múltiples y complementarias.

En general, el acento se pone, no tanto en la cultura, cuanto en la libertad: las culturas son un medio de expresión de esa libertad, el bien supremo del ser humano. Por eso la apuesta se centra, no tanto en la defensa de una o varias culturas, cuanto en la promoción de la diversidad cultural: es esta diversidad la que es un bien para la sociedad, en la medida en que amplía las alternativas de opción para los ciudadanos y, por consiguiente, las posibilidades para el desarrollo humano.

Ildelfonso Camacho Laraña S.J.

EDUCACIÓN

RUIZ PAZ, M., (2003), *La secta pedagógica*, Madrid, Ed. Grupo Unisón Ediciones, 151 págs.

La autora es licenciada en pedagogía y contrastada especialista en materia de enseñanza primaria y secundaria, como puso de manifiesto con su anterior trabajo *“Los límites de la educación”*. La obra tiene un cierto tono provocador, empezando por su título, que aplica el término y las características propias de las sectas (p. ej. la apelación a la seducción y a las creencias por encima de toda racionalidad y conocimiento crítico, la explotación de los individuos y de las instituciones en honor a los líderes y su doctrina manipulada y manipuladora, la presión y el aislamiento de los renuentes, o la penetración del cálculo económico, del mercado y del consumismo en la materia o la institución abatida) a los modelos de enseñanza primaria y secundaria que han estado de moda en los últimos treinta años en importantes Estados de la Unión Europea (Gran Bretaña, Francia y, para nuestra desgracia, en España). Y, continuando con su estilo, que llega a la caricatura o al esperpento de la realidad denunciada. La autora identifica y comenta, nos parece que con parcialidad, intereses muy claros detrás de la secta pedagógica. Se trata de intereses, y grupos de opinión, políticos (v. gr. el PSOE y diversos partidos nacionalistas, como el PNV y CiU), sindicales (imaginamos, pues no lo indica abiertamente, que los sindicatos mayoritarios) y empresariales (las editoriales que ofertan los libros de

texto para las mencionadas enseñanzas, obligatorios y desechables anualmente de facto, pese a los mandatos legales en sentido contrario). La autora sostiene que esta reforma pedagógica, pese a sus contraproducentes resultados, ha estado generosamente dotada financieramente. Esta última afirmación no es compartida por otros actores de la enseñanza primaria y secundaria. Basta con ojear las noticias sobre educación en la prensa escrita.

Conviene advertir que, aunque no se destaque con suficiente énfasis en la obra, su contenido tiene en mente a la escuela y al instituto público, esto es, a la enseñanza pública. Sin duda, el desprestigio social de la enseñanza pública ha sido paralelo a un ascenso y una acreditación, aunque sólo sea por contraste, de la enseñanza privada. La huída de lo público ha generado escenas familiares grotescas para lograr el ingreso de los hijos en un colegio privado, normalmente concertado. La paradoja asciende de tono cuando reparamos en la ingente cantidad de fondos públicos para la enseñanza que están nutriendo variados intereses, pero no precisamente los objetivos presupuestados: una enseñanza pública de calidad. Añádase, y lo que sigue es más grave aún, en la costosa y abigarrada farsa que este modelo de enseñanza representa para las familias españolas que, con toda su ilusión y su poder de compra, llevan diariamente a sus (escasos) hijos a los centros docentes.

No obstante, parece que las nuevas corrientes pedagógicas pudieron ser un intento bienintencionado, al menos en sus orígenes, de mejora y de reacción frente a los modelos educativos

precedentes. Claramente sectarios en entornos como el de la larguísima posguerra española. La autora recela de esta buena voluntad y atisba objetivos políticos, económicos, sociales y puramente personales de los mentores de la reforma educativa gestada en los ochenta y sancionada con rango de Ley y profusamente desarrollada en la década de los noventa del pasado siglo. Admitido, aunque sólo sea como hipótesis, un arranque de buena fe de las citadas corrientes pedagógicas, el lector no puede sino ir asintiendo, con amargura en muchas ocasiones, al retroceso educativo, formativo, de motivación, de hábitos y actitudes, de autoridad, de contenidos, de disciplina, etcétera que ha llevado consigo la implementación de la comentada reforma.

Como singularidad en el suelo patrio, asistimos al aprovechamiento, ¡después de tantos uno más pasó inadvertido al principio!, de las reformas en la educación primaria y, posteriormente, en una secundaria infantilizada o devaluada, para el adoctrinamiento en las ideologías políticas dominantes en las distintas Comunidades Autónomas. Y, enfatizamos la afirmación totalizante, pues, la distorsión no sólo tiene lugar, como se alude en la obra, en Comunidades con lengua propia y, singularmente, en Cataluña y en el País Vasco. El asunto no hubiese dejado de provocar un simple agravamiento del deterioro del sistema educativo en otros contextos. Pero, en una España contestada en su identidad por diversos medios y modos, los límites del esperpento han provocado la hilaridad, por exponerlo en tono de comedia, cuando, muchos años después, han saltado a los medios de comunicación

sus instrumentos pedagógicos. Precisamente, cuando el objetivo perseguido, y el daño perpetrado, ya estaban más que consumados. No podemos compartir la aplicación del término secta a esta vuelta de tuerca en la manipulación política del sistema educativo. Estamos ante una variante territorial y política de esta moda docente que, además, utiliza la enseñanza pública, como hace con la lengua, con la historia y, en general, con todos los elementos culturales, como un instrumento más de reivindicación, de arma y de soporte de su poder político. Como en la mayoría de las facetas de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cierta liza política o, en forma más directa, la politización o patrimonialización de lo público, ha estado presidida, tras el paréntesis constituyente, por la rivalidad, la exageración, la ambición y la confrontación. En detrimento, necesarios en un Estado cuasifederal o de tendencia federal como el nuestro, de la cohesión, la coordinación, la lealtad y el servicio público.

El escenario de reformas educativas y de excesos políticos permiten a la autora pasar revista a los padres de la que denomina secta pedagógica, a las víctimas de sus acciones y manipulaciones, a los beneficiarios de la secta y a los resultados anunciados y conseguidos. Sin pretender sustituir a la lectura de la obra, con una prosa, unas frases y un tempo que enganchan al lector, apuntamos algunas ideas medulares.

Los líderes de este modelo educativo van a ser los pedagogos que, carentes de materia o área de conocimiento propia, subvierten el estado normal de la enseñanza y convierten en sustantivo y principal, lo que son unos útiles

instrumentos (por ejemplo las técnicas didácticas, docentes o pedagógicas, la definición de las áreas transversales o la ordenación cronológica de las fases educativas). El reemplazo relega a categoría de anécdota los objetivos normales de la educación: los contenidos de las materias, el aprendizaje o la evaluación. Convertida la herramienta en finalidad, ¿qué sentido autocrítico puede esperarse ante sucesos como la violencia en las aulas o la promoción (de nuevo el lenguaje al servicio de la mentira) directa o automática de curso sin trabajo ni conocimientos? La ficción de la realidad, con alarde de datos estadísticos y elementos cuantitativos, es la reacción de la secta pedagógica.

Los perjuicios directos de estos experimentos docentes han tenido, básicamente, un carácter bifronte en los colectivos afectados. Primero, el profesorado de primaria y, pasado un tiempo, el de secundaria, que unas veces convencido y otras obligado, debe olvidar su función natural para convertirse en un ameno cuidador de eternos niños y en un avezado polemista en interminables reuniones. Ninguna censura merece, antes al contrario, que se le califique de maestro, pese a no enseñar nada. Tampoco ha existido reacción social por el ascenso académico (y económico) de mediocres creyentes, frente a la discriminación tenaz de los que se resisten a dejar de ser docentes. Segundo, el alumnado que, bajo argucias varias como la enseñanza comprensiva, las materias transversales, la educación en valores (tautología donde las haya), la integración educativa, la democracia educativa o la eliminación de elitismos, resulta inmolado en altares diversos. Por

ejemplo, obligándoles a permanecer en unas aulas contra su voluntad, a alcanzar unos objetivos curriculares que no les interesan o que resultan claramente rebajados y ridículos para sus potencialidades, o a integrarse con alumnos normales cuando sus discapacidades aconsejan un tratamiento terapéutico especializado. Tras estos perjudicados directos está, y a nadie debe ocultársele, la sociedad en su conjunto, que lleva años engañada sobre el verdadero estado de la enseñanza pública en España en sus etapas de primaria y secundaria.

Los beneficiarios de esta moda pedagógica ya han sido anticipados. No obstante, la autora apunta una idea que merece ser subrayada. En palabras de la autora, y así sirve de ejemplo del estilo de la obra: *“Mientras la gleba pedagógica de los setenta y ochenta era el tonto útil para conseguir esos objetivos, la empresa de derribos del conocimiento, muchos se frotaban las manos con avaricia pensando en las ventajas que podrían obtener en un país de ignorantes manipulables, en los jugosos beneficios que prometía la nueva red clientelar en marcha”*.

Los resultados de la secta pedagógica están en buena medida diseminados a lo largo de lo relatado. Reiteremos que, con buena fe o con alevosía, la prueba es auténticamente diabólica en estas cuestiones de conocimiento, de aptitud y de diligencia, nos encontramos con una enseñanza pública que no es reconocida ni apreciada como tal por la generalidad de la sociedad española. Hoy, tras el experimento de tres décadas que comenta la obra, la enseñanza pública necesita una urgente y profunda reforma. El primer paso es el reconocimiento de que un sistema educativo

debe ser, antes que nada, eso, un sistema que aporte conocimientos, valores, pautas de socialización y habilidades técnicas. El que los alumnos sean, hoy, un bien escaso no puede convertir al sistema educativo en un experimento de ludoteca, para eso cualquier ciudadano con sentido común conoce de la existencia de espléndidos (y baratos) espacios e instrumentos alternativos. Lo moderno o lo posmoderno no puede ser convertir los centros docentes en lugares de esparcimiento, de violencia, de espera para los momentos de ocio, de ignorancia y de aspectos similares. La autora nos pone en guardia sobre los excesos cometidos, que han llegado a modificar las propias Leyes y las restantes normas básicas sobre educación, a frustrar a buenos profesionales y a sumergir en una ignorancia arrogante e ingobernable a dos generaciones de alumnos.

Para la Universidad debe servir de aviso que, estas dos generaciones, están hoy en sus aulas. La Universidad tiene un reto añadido a su función tradicional de formación integral, y no sólo profesional o técnica, de su alumnado. O la Universidad actúa y subsana las deficiencias de la primaria y secundaria; o la Universidad se encoge de hombros y asume el fracaso masivo de estos alumnos; o la Universidad adopta una actitud paternalista y de inercia respecto al fracaso de la primaria y secundaria y les dota, en la práctica, de un título universitario por promoción directa o automática. Personalmente, nos quedamos con la primera opción, y en ello trabajamos últimamente en las aulas. Pero, somos conscientes de que esta actividad es de parcheo o remedio coyuntural y

temporal. Si la atención de este tipo de alumnos se asume como la normalidad de los estudios universitarios, los efectos de la secta pedagógica habrían alcanzado más allá de las previsiones de sus primeros líderes. A unos colegios e institutos infantilizados, sumaríamos unas aulas universitarias con docentes de secundaria, discentes eternamente adolescentes y un sistema universitario irreconocible por lo devaluado. Esperemos que las reformas auspiciadas por la Unión Europea, en concreto, el Espacio Universitario Europeo con el sistema europeo de créditos, no sirvan de *caballo de Troya* para la invasión de la Universidad por nuevos *gurús* pedagógicos, esta vez, con títulos de licenciados, que hagan transitar a la Universidad por otros treinta penosos años como los vividos por la Escuela Primaria y por los Institutos de Secundaria. El reto para todos los docentes está, ahora, al alcance de nuestra mano. Y no olvidemos el tópico, en este caso cierto, de que el hombre (*rectius*: la sociedad española con sus líderes políticos al frente) es el único *animal* o, al menos, uno de ellos, que tropieza (o es capaz de hacerlo) dos veces en la misma piedra.

Manuel Paniagua Zurera

ECONOMÍA

CARAVACA, I. (coord.), (2002), *Innovación y Territorio. Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía*, Sevilla, Ed. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, 392 págs.

El equipo que ha elaborado esta investigación tiene una amplia experiencia en el campo de los estudios territoriales; su coordinadora, Inmaculada Caravaca, ha aportado importantes trabajos durante los últimos veinte años; entre ellos, destacaríamos, por su conexión con esta obra, sus escritos sobre distritos industriales y sistemas productivos locales.

Sobre estos temas se ha escrito mucho, especialmente, en el caso español, en relación con localidades de Levante y en menor medida con Andalucía. Estudiar algunos enclaves andaluces podía ser una buena aportación a esta bibliografía. Efectivamente, el trabajo de campo se ha realizado en siete localidades de la Comunidad Autónoma Andaluza (CAA). Es importante subrayar que los capítulos dedicados a estos sistemas productivos van acompañados de otros en los que se recogen conceptos teóricos y análisis aplicados al caso andaluz en el terreno industrial.

Unas observaciones, antes de comentar los diversos capítulos:

– El propio título de la obra *Innovación y territorio* ya nos indica cuál es la preocupación principal de los autores: la «innovación»; resulta obvio que el futuro de la actividad económica está

condicionado por la innovación, por lo que un estudio territorial debe partir de este enfoque si quiere decir algo sobre el futuro.

– El subtítulo *Análisis comparado de Sistemas Productivos Locales en Andalucía* es también significativo. El autor de estas líneas que no es un especialista en estos temas, ha observado que en los estudios sobre distritos industriales suelen presentarlos como espacios que abarcan normalmente más de una localidad, aunque una de ellas sea el origen del proceso de desarrollo. Los autores subrayan como caracteres de estos sistemas la innovación, la especialización, el desarrollo de empresas auxiliares, la conexión con redes y el dinamismo; todo ello puede estar localizado en un solo espacio municipal. Aunque falte una definición clara, se deduce que consideran equivalentes los conceptos de sistemas productivos y de distritos industriales.

– Los casos estudiados se refieren a zonas «industriales», con algunas excepciones de sistemas más volcados a la actividad agrícola.

En la *Introducción* se recogen los objetivos, metodología y fuentes. El objetivo principal es «contribuir a la identificación y al conocimiento de algunos de los posibles sistemas productivos locales y medios y entornos innovadores existentes en Andalucía» (pág. 19). Respecto a la metodología, se han basado en la recogida de datos, a partir de las fuentes estadísticas existentes (entre las que ha tenido especial importancia el Registro Industrial), así como de la realización de encuestas y entrevistas. Ya en este apartado se insiste en un

problema que aparecerá reiteradamente a lo largo de la obra: las insuficiencias e inexactitudes de las estadísticas de carácter regional.

El capítulo 1 lleva por título *Innovación, territorio y desarrollo*. Plantea la existencia de territorios emergentes y las causas de su éxito; ello lleva al concepto de sistemas productivos locales, cuya clasificación parte de las relaciones de intercambio con el entorno y de las relaciones dominantes. Se detienen en los medios o entornos innovadores, para investigar cuáles son más aptos para generar un proceso de este tipo, los cuales siempre van unidos a la existencia de redes de cooperación. En el apartado final se subrayan ciertas preguntas relacionadas con las posibilidades de que los medios innovadores puedan comprender sectores tradicionales, medios rurales o pequeñas empresas.

El capítulo 2, dedicado a *Industria y territorio en Andalucía*, mantiene que desde un punto de vista global la industria andaluza no ha experimentado grandes cambios, si bien ha perdido peso en la economía andaluza y también en el conjunto de la industria española. Sin embargo, desde un punto de vista sectorial, los autores afirman que «durante las últimas décadas la industria ha estado sometida a una profunda transformación asociada a la transición desde la fase llamada fordista a otra conocida como de especialización flexible» (pág. 60). Desde un punto de vista territorial, la industria aparece muy concentrada en las capitales de provincia y algunas otras grandes ciudades. Es importante la aseveración de que en la CAA se ha apostado con demasiado énfasis por la innovación tecnológica, olvidando en

gran parte las características industriales de Andalucía. Termina el capítulo con un apartado dedicado a la identificación de espacios industriales dinámicos.

Precisamente los capítulos siguientes están dedicados a los sistemas productivos locales que han sido objeto de estudio.

El primero de ellos, el 3, se denomina *Ubrique: un distrito industrial en un área de montaña*. La relevancia de la industria del cuero, la marroquinería, es lo que da carácter a esta ciudad. Exponen las debilidades de este sistema (industria sumergida, escasa formación...), así como los aspectos positivos (alta calidad de los productos, diversificación, cooperación...); sin embargo, apuntan el escaso carácter innovador del distrito, si bien, paradójicamente se observa un fuerte dinamismo de algunas localidades próximas, en las que Ubrique ha tenido una clara influencia.

El capítulo 4, *Un sistema productivo en proceso de consolidación en Valverde del Camino*, describe la especialización productiva de este municipio: la industria del calzado y en menor medida la del mueble. Respecto a sus debilidades y fortalezas nos encontramos con los mismos aspectos del capítulo anterior, y alguna otra característica específica (la incapacidad de competir en precios). Es importante, la existencia de una plan estratégico; en otro sentido es interesante el apartado, común a todos estos capítulos, dedicado a los agentes sociales e institucionales.

Un nuevo distrito, *Estepa: de área de especialización productiva a distrito industrial*, se investiga en el capítulo 5. Es bien conocida su industria del

mantecado y en un segundo lugar la de maquinaria industrial. Los problemas de esta localidad son más particulares que en los casos anteriores: la estacionalidad (en cuanto al mantecado) y el suministro de insumos para las empresas de maquinaria. Es interesante señalar que estos subsectores «están propiciando la aparición de otras empresas auxiliares que han ido configurando en el municipio un sistema productivo local» (pág. 157); nos parece que esta frase muestra claramente el concepto de sistema local de sus autores.

El capítulo 6 nos acerca a otra ciudad: *El dinamismo industrial de Lucena*. Su especialización, como es conocido, se concreta en la industria de la madera (sobre todo del mueble) y más recientemente la del frío industrial, que ha tenido un fuerte crecimiento durante los últimos veinte años. Señalan sus problemas principales: escasa colaboración entre empresas, falta de formación e insuficiente calidad de los productos. En el lado positivo aparecen un entorno social competitivo y un interés por la innovación que podría llevarles a la formación de un medio innovador.

En el capítulo 7 tratan *El sector del mueble en Mancha Real como motor de su desarrollo económico*. Definen este municipio como un distrito industrial basado en la industria de la madera y del mueble, de reciente origen, y sumamente dinámico. Apuntan sin embargo algunas limitaciones: la falta de mejoras del diseño y de la calidad de los productos, la falta de suelo industrial y la economía sumergida. Destaca por tanto un carácter innovador muy débil.

El capítulo 8 se refiere a una actividad

muy diferente: *La posible conformación de un medio innovador apoyado en la agricultura en El Ejido*. Como es sabido el espectacular desarrollo de esta localidad se ha basado en una producción agrícola caracterizada por una tecnología avanzada. Es importante observar que esta actividad ha generado una industria auxiliar notable. Este proceso de modernización ha sido posible por la existencia de un empresariado con una buena formación. En el lado negativo, destacan los autores la problemática laboral, las amenazas de otras zonas muy competitivas y los problemas medioambientales. En todo caso, no se puede olvidar que se trata de un caso claro de innovación, aunque existan frenos que le impiden convertirse en un medio innovador.

El último caso estudiado aparece en el capítulo 9: *Lepe, un sistema productivo basado en la agricultura y el turismo*. Se trata de un sistema que tiene alguna analogía con el de El Ejido: actividad muy centrada en la agricultura, más exactamente en la «nueva agricultura», que en el caso de Lepe se completa con el turismo y la construcción. Estos subsectores han generado empresas auxiliares que justifican la consideración de este municipio como un sistema local; sin embargo, la falta de colaboración con otras localidades cercanas pueden poner entre interrogaciones su carácter de distrito industrial. Los autores subrayan un tema que les preocupa especialmente: las condiciones de trabajo y la situación de los inmigrantes.

El capítulo 10 realiza un *Análisis comparado de los sistemas productivos locales*. Sólo quisiéramos indicar que los autores observan la existencia de redes

interempresariales, socioeconómicas y otras de carácter externo. Aunque esta realidad no tenga la misma importancia en todos los casos, son un índice de consolidación de los sistemas y de la influencia de la globalización.

El capítulo 11 es esencial para la obra, ya que trata el tema de la innovación: *¿Hacia la conformación de medios innovadores?* En este sentido afirman que «Respecto a la capacidad de innovación, como es sabido, las PYME, los sectores maduros, las regiones periféricas y las pequeñas ciudades o áreas rurales enfrentan especiales dificultades para acometerla, hasta el punto de haber sido marginadas en buena parte de los estudios sobre estas cuestiones. Esta investigación realizada en ciudades medias y pequeñas permite identificar algunos de los principales obstáculos y recursos para la formación de sistemas locales de empresas propicios a desarrollar innovaciones» (pág. 302).

En el capítulo 12: *El apoyo institucional a la innovación en Andalucía*, se toma otro punto de vista, el de la Administración Pública de la CCA. Se indican diversas realidades valoradas positivamente: el Instituto Andaluz de Tecnología, el apoyo a los parques tecnológicos y el Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía. Sin embargo, se señalan dos limitaciones de la política regional: a) deficiencias en relación con la transferencia de tecnología; y b) la insuficiente atención a los sistemas productivos locales. Es probable que la propuesta sobre la «segunda modernización de Andalucía» ofrezca un tratamiento más completo en relación con estos temas.

Se completa el libro con el capítulo 13, *Algunas conclusiones y propuestas de actuación*. Además de los problemas estadísticos que se han comentado anteriormente, se recuerda que existen dos instrumentos en el V Programa Marco de I+D de la Unión Europea, para promover los procesos de innovación en las PYMES: Primas Exploratorias y Proyectos de Investigación Cooperativa; instrumentos, sin embargo, poco conocidos en los ámbitos estudiados. Contiene también unas interesantes propuestas de «apoyo a la iniciativa empresarial y al desarrollo de la PYME industrial» y «a la creación de redes y al fomento de la cooperación» (págs. 333 y 334).

Existe asimismo una relación bibliográfica exhaustiva sobre los temas investigados.

Repetimos que estamos ante una obra que recoge un trabajo de campo sobre varias localidades, no limitándose a una mera descripción, como es frecuente en este tipo de análisis, sino que tiene detrás una experiencia y sobre todo una base teórica muy sólida que enlaza el texto con las obras muy conocidas sobre distritos industriales. Creemos

asimismo que la rapidez con que se producen los procesos de innovación y de globalización dan lugar a numerosas novedades que serán tenidas en cuenta sin duda en posteriores aportaciones de los autores.

En este sentido, puesto que recogen datos de los sistemas locales solamente hasta 1996, con alguna excepción (aunque no conocemos exactamente la fecha de la realización de las encuestas), puede resultar algo lejana la realidad estudiada. De todas formas, es comprensible esta limitación por los problemas estadísticos que tanto preocupan a los autores.

Desde el punto de vista formal la obra es inmejorable; destacamos, por ejemplo, la incorporación de mapas y gráficos, tan propios de los geógrafos, que son muy idóneos para situarnos ante esta realidad.

En resumen, un libro que con toda seguridad será citado y estudiado por los interesados en la economía andaluza, que no se quieren limitar a los enfoques más globales.

Adolfo Rodero Franganillo

RESEÑAS

ÉTICA

GARCÍA MARZÁ, D., (2004), *Ética empresarial. Del diálogo a la confianza*, Madrid, Ed. Trotta, 290 págs.

El subtítulo del libro (*Del diálogo a la confianza*) da la clave para comprender la tesis del autor, y descubre cuál es su concepción de la ética y de la ética aplicada a la empresa.

Y en la pista de ello nos puede poner las tres formas de entender la ética que propone P. Ulrich (cf. pp. 119-128): el enfoque *correctivo* entiende la ética como “un libro de recetas”, elaboradas a partir de principios absolutos e incondicionales, que se aplican “desde arriba” a la realidad de la empresa (una ética extrínseca, elaborada fuera de su campo de aplicación); el enfoque *funcional* actúa desde el interior de la actividad empresarial y la racionalidad económica, pero convierte la ética empresarial en un instrumento más para la consecución de los objetivos corporativos (una ética utilitarista e instrumentalizada); el enfoque *integrativo* entiende ética y empresa, no como dos lógicas diferentes y hasta antagónicas, porque la ética es algo inherente a la actividad económica, en la medida en que en esta siempre hay valores en juego.

Esta concepción integrativa de la ética permite diseñar un modelo de empresa cuyo horizonte desborda con mucho al de la teoría neoclásica, que

pone en la maximización del beneficio la razón de ser de esta. Las expectativas de la sociedad sobre la empresa son mucho más amplias y diversas, y tales expectativas permiten hablar de un *contrato moral* que suministra legitimidad a la empresa: en virtud del mismo la empresa asume la responsabilidad de responder a esas expectativas.

Una forma de concretar dichas expectativas la ofrece sin duda la teoría de los *stakeholders*, de la que la ética empresarial viene haciendo uso tan profusamente en los últimos años. García Marzá investiga las vías para hacer operativo este recurso a los *stakeholders* en la empresa: y las encuentra en la ética dialógica de la tradición deontológico-kantiana y en su ulterior interpretación a manos de Habermas.

Cómo identificar a los *stakeholders*, cómo formular y tomar en consideración sus legítimos intereses, cómo establecer un diálogo en condiciones de igualdad entre todos: he ahí las cuestiones a las que pretende responder esa “comunidad ideal de comunicación”, que concreta los criterios que debe reunir todo diálogo para que sus resultados sean aceptables.

Una ética basada en el *diálogo*, pero en un diálogo que sea auténtico, es la principal fuente de *confianza*, que es el recurso moral más importante en la empresa.

La ética empresarial como ética aplicada tropieza con no pocas dificultades. García Marzá se ha esforzado por

establecer unas bases para esta ética, superando concepciones demasiado simplificadoras. Lo hace mostrando cuáles son los recursos morales que posee la empresa y cómo en el desarrollo de estos, en busca del consenso entre los *stakeholders*, radica la verdadera condición ética de la empresa. La obra se caracteriza por un rigor metodológico que es de agradecer al autor, más preocupado siempre por una sólida fundamentación de la ética empresarial que por sus aplicaciones más inmediatas.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

GLOBALIZACIÓN

BELLO, W., (2004), *Desglobalización. Ideas para una nueva economía mundial*. Barcelona, Ed. Icaria e Intermón Oxfam, 148 páginas.

Este es un libro radical escrito por uno de los líderes indiscutidos del movimiento mal llamado de “antiglobalización” del que constituye una especie de icono respetado: no hay más que leer los comentarios ditirámicos de personalidades tan asociadas a dicho movimiento como Naomi Klein o Susan George para constatarlo. El autor es fundador de *Focus on the Global South*, un instituto de investigación política situado en Bangkok, Tailandia. Es uno de los epígonos e ideólogos del Foro Social Mundial, cuya última reunión mundial

tuvo lugar en Bombay.

Como en algunos otros libros anteriores, el autor se inspira en una apasionada preocupación por las víctimas del capitalismo global partiendo de un conocimiento profundo de los mecanismos de funcionamiento del “sistema”. Es este, a mi juicio, su principal mérito. Por otro lado, se trata de una crítica sin contemplaciones, opuesta a las posturas reformistas, a las instituciones internacionales, básicamente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

Tras un prólogo, el libro contiene 7 capítulos. La introducción describe “las múltiples crisis del capitalismo global”. Dedicar el capítulo 2 a estudiar “la marginación del Sur en el sistema internacional”. En el capítulo 3 critica “la marginación de la democracia en los organismos multilaterales” (BM, FMI y OMC). El capítulo 4 cuestiona “la legitimidad” de estas instituciones. En el capítulo 5 analiza, siempre críticamente, las vicisitudes de la reforma del ya criticado sistema financiero global, entre 1998 y 2002. El capítulo 6 es una revisión crítica –y de nuevo radical– de las propuestas de corte reformista que se han avanzado para mejorar el sistema global en general y esas instituciones en particular. El capítulo 7 y último es su propuesta de alternativa, lo que denomina “la desglobalización”.

Debo decir que he leído con interés, de un tirón, este apasionado alegato. Y que, en conjunto, me ha aportado interesantes sugerencias y elementos de reflexión valiosos. Pero no me ha parecido un buen libro; señalo a continuación algunos motivos.

Es bastante claro que el libro ha sido escrito de prisa, sin cuidar los detalles; hay mucha más pasión que rigor y precisión. Trata demasiadas cosas, de enorme entidad, de manera muy rápida, con ese estilo inconfundible de los candidatos a “best sellers” norteamericanos. Las alusiones despiadadas y sin matices que hace varias veces de pasada a la Unión Europea me han parecido no sólo injustas, sino indocumentadas; identificar sin más el modelo de Europa occidental con el norteamericano, “tic” por cierto frecuente en muchos críticos del sistema, no sólo es un error conceptual, sino que hace un flaco favor a la defensa de una mayor justicia en las relaciones internacionales. El capítulo 2, a mi juicio, es bastante flojo; no hay un análisis ordenado y sistemático de la marginación del Sur. Supongo que, dada la inspiración profunda del autor, es algo que da por supuesto; sin embargo, para su hilo argumental hubiera sido necesario detenerse un poco en ello de forma que luego pudiera acometer la demostración de que las instituciones internacionales son la causa de la pobreza. En particular me llama la atención la casi nula referencia al continente africano.

Dicho todo eso, no puedo menos de hacer partícipes a los lectores de algunas de mis perplejidades y críticas sobre el fondo de su mensaje. Al demostrar las inconsecuencias de las grandes instituciones internacionales, el autor utiliza argumentos demolidores. Pero a la hora de proponer alternativas, aparte de abogar por el desmantelamiento del FMI, el BM, la OMC etc. (lo que llama, la “deconstrucción”), su propuesta consiste en un vago y escasamente articulado “sistema plural de gobierno económico

mundial” en el que disminuirían de forma radical (véase p. 137) los intercambios financieros y comerciales mundiales, una especie de “autarquía” con reminiscencias de tiempos pasados; todo ello dentro de un llamamiento, tan razonable como difícil de articular, a la equidad, los procesos democráticos, el control por la sociedad civil etc. En este aspecto el libro me deja insatisfecho.

Por último, debo confesar que en general no me ha gustado la traducción (por ejemplo, el uso de la unidad “trillones” es pintoresco), existen numerosas erratas, hay párrafos literales repetidos en el prólogo y la introducción (pp. 14 y 39), el sistema de subtítulos induce a confusión etc. En suma, creo que a la edición española le ha faltado una revisión final y que el texto resultante desmerece de sus editores.

Los defectos aludidos no restan validez a lo esencial de las críticas de Bello; pero, a mi juicio, sí que pueden cuestionar su autoridad y credibilidad en muchos de sus lectores y no sólo en “los defensores del sistema”...

José J. Romero Rodríguez S.J.

ECONOMÍA

Economistas. España 2003. Un balance, nº 100 extra, año 22, 411 págs.

Economistas 100. Veinte años de economía española, Número especial

conmemorativo de los 100 números de la Revista *Economistas*, marzo 2004, 111 págs.

Nos llega esta doble entrega de la prestigiosa publicación del Colegio de Economistas de Madrid. En esta ocasión la revista celebra su vigésimo aniversario y ello se refleja claramente en su formato y contenido.

La primera constituye el ya habitual balance sobre la economía española, que *Economistas* publica cada año. Además de la presentación editorial, reúne un elenco de unos 60 artículos breves agrupados en una serie de (ya habituales) epígrafes temáticos o sectoriales: Panorama general, Entorno internacional, Sectores productivos, Sistema financiero, Sector público, Capital humano y empleo, La empresa, Infraestructuras y medio ambiente, Tecnologías de la información, Economía de Madrid, Panorama Bibliográfico, Premio Nobel y Noticias Económicas.

La segunda publicación es un número especial que reúne una serie de firmas prestigiosas y que valoran desde distintas ópticas, en artículos breves sin excesivos detalles ni aparato bibliográfico, el decurso de la economía española a lo largo de estos cuatro lustros. Firman estas colaboraciones: Manuel Lagares (“Veinte años en la economía española”, el texto más largo del conjunto), José Luis García Delgado (“Modernización económica y democracia en España”), Rafael Myro (“Dos décadas de crecimiento económico sostenido en España: un breve balance”), Julio Segura (“Mercado, regulación, competencia”), José Viñals (“El éxito en la reducción de la inflación: las ideas y los hechos”), Juan

Francisco Jimeno (“Desempleo”), José Antonio Alonso (“Apertura exterior e integración internacional de la economía española”), Manuel Conthe, Emilio Ontiveros y Francisco J. Valero (“Un sector financiero en mutación”), José Manuel González-Páramo (“Déficit público y política fiscal”), Miguel Ángel Malo y Luis Toharia (“La regulación de las relaciones laborales...”) y Vicente Salas (“La actividad empresarial”). En conjunto, un excelente abanico de colaboraciones que permiten obtener una buena panorámica acerca de la economía española durante este periodo.

José J. Romero Rodríguez S.J.

VV.AA. (2003), “La economía española en el período constitucional”, número monográfico de *Información Comercial Española*, nº 811, diciembre 2003, Madrid, Edita Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía, 372 páginas.

Con motivo del 25 aniversario de la Constitución, *Información Comercial Española*, revista imprescindible en el panorama de las publicaciones económicas españolas, se ha sumado a las celebraciones de dicha efemérides publicando este número especial que hace un recorrido por los aspectos económicos básicos de este periodo. Tras un artículo panorámico del entonces ministro de economía Rodrigo Rato, siguen una serie de colaboraciones sobre los siguientes aspectos: ciencia y

tecnología (Juan Costa); sector exterior (Francisco Utrera); política energética (José Folgado); papel de la Constitución en la economía (Ramón Tamames); democracia y economía (José Luis García Delgado); balance del cuarto de siglo (Guillermo de la Dehesa); presencia en las instituciones económicas internacionales (Félix Varela y Manuel Varela); la internacionalización de la economía (Jaime Requeijo); la integración en la UE (Josep M^a Jordán); las autonomías (Victorio Valle); la demografía (Julio Carabaña); la Seguridad Social (Juan Velarde); las pensiones (José A. Herce); el mercado de trabajo (Luis Toharia); la empresa pública (Luis Gámir); ciencia y tecnología (Mikel Buesa); sector servicios (Juan R. Cuadrado); turismo (Fernando Panizo Águeda Esteban); distribución comercial (Javier Casares y Víctor J. Martín).

En síntesis, se trata de un conjunto de trabajos que permiten obtener una panorámica muy completa de los aspectos fundamentales de la economía española a lo largo de estos 25 años. Eso sí, el lector podría echar de menos una cierta mayor sistematización de los trabajos que fluyen sin ningún orden aparente; asimismo, la extensión de los mismos es muy variada: se hubiera agradecido una cierta homogeneidad en la amplitud del tratamiento de los diversos temas; por otro lado, la enumeración anterior permite apreciar que existen “huecos” claros en sectores específicos (por ejemplo, agricultura, sectores industriales, etc.). Es cierto que, dado lo abultado de la presente publicación, ello requeriría otro volumen como este...

En cualquier caso estamos ante

una publicación de gran utilidad y relevancia.

José J. Romero Rodríguez S.J.

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

VV.AA., (2003), “Las balanzas fiscales en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 99, 256 págs.

La elección de las balanzas fiscales como tema monográfico de este número de *Papeles de Economía Española* está relacionada con algunos acontecimientos políticos; el que actuó como detonante fue la formación del gobierno tripartito de Cataluña, cuyas propuestas de reforma de la financiación autonómica se basan en el saldo de las balanzas fiscales. No es la primera vez que el saldo de las balanzas fiscales se utiliza para justificar la necesidad de reformar la financiación autonómica.

El objetivo de este número es aportar, a quienes pudieran estar interesados en el tema, los criterios para valorar las posibilidades y las limitaciones de este instrumento. Con este objetivo general, las distintas colaboraciones se estructuran en tres bloques: las relativas a cuestiones conceptuales y metodológicas, los trabajos empíricos y las opiniones personales.

Respecto a las cuestiones metodológicas, el lector encontrará, en varios artículos, detalles de los muchos supues-

tos e hipótesis que se pueden adoptar a la hora de imputar a una región los ingresos y gastos públicos, o incluso el déficit público. Por otra parte, hay ingresos y gastos públicos, por ejemplo, los correspondientes a la Seguridad Social que pueden afectar al saldo de la balanza fiscal de varias regiones, por ejemplo, las prestaciones contributivas; cuando hay movilidad geográfica los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social se imputan a una región, que por su nivel de desarrollo es importadora de mano de obra, pero los gastos correspondientes a la prestación por jubilación pueden que se imputen a otra, al volver las personas a su región de origen.

La necesidad de alcanzar un acuerdo o consenso metodológico se recoge en el artículo del profesor Luis Caramés y son varios los autores que insisten en ella, pero también se recoge en el trabajo del profesor Guillem López Casanovas la opinión contraria. Este experto opina que la elaboración de las balanzas fiscales no tiene una finalidad técnica o académica sino política y que, por tanto, deben ser los políticos quienes deben indicar sus intereses y según los mismos el analista determinará la metodología. Aunque no compartimos esta opinión sí que debemos dejar constancia que en realidad esto ha sido así, aunque no en todos los casos.

Una cuestión en la que coinciden varios autores es que uno de los errores de la elaboración de los saldos de las balanzas fiscales es que se aplican los criterios de estudio de la redistribución personal al ámbito territorial, como se ha podido comprobar con el ejemplo de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social. Esto no es sólo una cuestión

técnica, sino que, intencionadamente, el debate político ha desviado el tema de la redistribución personal y la equidad hacia el ámbito regional.

Los saldos de las balanzas fiscales son el resultado lógico del grado de progresividad del sistema fiscal así como del grado de distribución del gasto público. En ningún momento tendría sentido proponer que el saldo de dichas balanzas estuviera equilibrado, pero cuestionar los distintos signos de los saldos de cada comunidad autónoma, equivale a cuestionar la progresividad del sistema fiscal, cuando a igual nivel de renta el esfuerzo fiscal también lo sería en Extremadura y en Madrid (suponiendo que ninguna de dichas comunidades ejerciera su capacidad normativa sobre los tributos cedidos).

El segundo bloque de trabajos analiza los distintos estudios empíricos que se han ocupado de estimar los saldos de las balanzas fiscales. El profesor Barberán indica que las diferencias metodológicas entre estudios pueden dar lugar a diferencias de hasta diez puntos porcentuales sobre el PIB del valor del saldo de la balanza fiscal en una región. A pesar de estas diferencias otros autores insisten en que lo habitual es que el sentido de los signos de las balanzas y su peso relativo suela coincidir en los diferentes trabajos, así, por ejemplo, presentan un saldo positivo: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla.

Entre los trabajos correspondientes al último bloque, destacamos el del profesor Ignacio Zubiri, de la Universidad del País Vasco. Zubiri indica que

la comparación de los saldos de las balanzas de las distintas CCAA puede aportar *réditos políticos*, pero que, desde el punto de vista económico su utilidad es cuestionable. Por una parte, según este autor, son poco relevantes como indicadores de las ganancias o pérdidas que obtiene una región por el hecho de pertenecer a un país. Por otra parte, también carecen de relevancia como indicadores de la equidad del sistema de financiación autonómica, ya que, si el objetivo es que contribuyentes iguales reciban prestaciones similares en el conjunto del país, la equidad que interesa estudiar es la equidad entre personas y no el saldo de la balanza fiscal, que es una aproximación inexacta a la equidad entre regiones.

Los lectores recordaran que la *Revista de Fomento Social* ya se ha ocupado en dos ocasiones anteriores de este tema, y que nuestra opinión coincidía con la expuesta por el profesor Zubiri. También hay que destacar que son varios los trabajos, de este número de Papeles de Economía española, en los que se denuncia la manipulación política de los resultados de los saldos de las balanzas fiscales.

Aunque desde nuestro punto de vista el saldo de las balanzas fiscales no es un buen indicador de la solidaridad interregional, supongamos que lo fuera; en tal caso habría que tener en cuenta dos cuestiones:

Por una parte, habría que homogeneizar la metodología de cálculo y que existiera una estimación oficial de las balanzas. Esta cuestión no es sencilla ya que requeriría que hubiera unos criterios generalmente aceptados de

imputación de ingresos y gastos públicos, lo que por ahora no ocurre; además, también habría que integrar este cálculo en el ámbito de la contabilidad regional del SEC-95 y en las cuentas de las administraciones públicas.

Por otra parte, y dado que es obvio que el objetivo no puede ser equilibrar el saldo de las balanzas fiscales, habría que cuantificar el nivel de solidaridad entre regiones que se desea, y esto tampoco es fácil.

Sin duda, nos encontramos ante una herramienta técnica, compleja, de dudosa utilidad para cuantificar la solidaridad interregional, pero que los políticos manejan con habilidad para argumentar técnicamente propuestas cuya razón de ser es política.

Araceli de los Ríos Berjillos

COOPERACIÓN AL DESARROLLO

NAVARRO GARCÍA, J.R. (Coord.), (2004), *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina*, Sevilla, Ed. Escuela de Estudios Hispano-Americanos y Ayuntamiento de Sevilla, 218 págs.

El libro objeto de esta reseña tiene su origen en unos encuentros celebrados en Sevilla en 2003, organizados por la Escuela de Estudios Hispano-Americanos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y por el Área de Bienestar

Social y Solidaridad del Ayuntamiento de Sevilla.

Este tipo de publicaciones tiene el problema de la posible heterogeneidad de los distintos trabajos, que en este caso se ha resuelto, aunque sólo en parte, por la selección realizada que, con alguna excepción, ha conseguido darle alguna unidad. También tenía el riesgo de centrarse excesivamente en un caso particular: el de la cooperación de un ayuntamiento concreto, el de Sevilla; en este sentido, el coordinador del libro ha tenido el acierto de limitar a un solo capítulo este ejemplo particular.

¿Cuál es entonces el contenido de la obra? Principalmente la cooperación al desarrollo descentralizada; es decir, las actividades de cooperación de las administraciones territoriales. Se completa con varios capítulos más generales sobre la cooperación con América Latina.

El original, además del extenso prólogo del coordinador, contiene nueve capítulos.

El primero de ellos *La Cooperación Descentralizada en España. Problemas de integración en el modelo español de cooperación para el desarrollo a mediados de los noventa* ha sido redactado por Irene López Méndez del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. En él destaca una amplia información gráfica; concluye subrayando la importancia de la cooperación descentralizada en España, en la que observa dos ausencias importantes: la falta de un marco jurídico y la escasa coordinación de las actividades de desarrollo de las distintas administraciones públicas.

El segundo *La cooperación autonómica en España* de Juan Carmelo García de IEPALA, se refiere en el propio título a las Comunidades Autónomas (CCAA), aunque en el contenido alude también a las corporaciones locales. En las conclusiones, indica que algunas CCAA han elaborado leyes de cooperación y también que estas entidades públicas podrían transmitir a los países del Tercer Mundo su experiencia de procesos de desarrollo social y económico durante las últimas décadas.

El capítulo 3, que se titula *La cooperación al desarrollo en el ámbito municipal. Un viaje de lo posible a lo real*, es original de María del Mar Palacios Córdoba y María Luz Ortega Carpio, de la Facultad de Empresariales-ESEA, de Córdoba y es el más extenso del libro y el que más se ajusta al tema del mismo. Analiza la cooperación municipal en general y en Andalucía en particular. Recoge sus retos en el caso concreto de Andalucía: la falta de coordinación, la conveniencia de la consolidación de los presupuestos, la falta de control etc.

El capítulo 4º se refiere a *La cooperación para el desarrollo desde el Ayuntamiento de Sevilla* siendo su autora Carmen Hernández del Ayuntamiento de la ciudad hispalense. Aunque el texto estudia la cooperación al desarrollo de este Ayuntamiento, sus conclusiones tienen un carácter más general, ya que tratan de los problemas de este tipo de cooperación (falta de criterios generales, dispersión geográfica etc.), así como de sus posibles mejoras en forma de propuestas.

El capítulo 5 *Actores civiles y subestatales en las relaciones Unión Europea-América Latina*, obra de Christian

Freres de AIETI, tiene un enfoque algo diferente, puesto que se detiene en el papel que la sociedad civil y también las administraciones subestatales tienen en la cooperación al desarrollo. Es interesante su observación de que solo las mejoras de las acciones de estos agentes podrán evitar el sesgo hacia los intereses económicos de la cooperación europea con América Latina.

El capítulo 6º tiene por nombre *Propuesta de tres índices sectoriales de desarrollo para la gestión en cooperación internacional: su aplicación a Iberoamérica y análisis de su evolución entre 1990 y 2000*, habiendo sido elaborado por Rafael Cámara Artigas y Fernando Díaz del Olmo de la Universidad de Sevilla. Contiene un análisis algo alejado del tema central de la obra: la elaboración de tres índices, el sectorial ambiental, el sectorial sanitario y el sectorial educativo, así como un índice medio, el General de Desarrollo. Proponen la aplicación de estos índices a la gestión de la cooperación al desarrollo para seleccionar países y sectores.

El capítulo 7º *Problemas sociales del desarrollo en América Latina* es un trabajo de Sara Gordón R. del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM de México, en el que describe los obstáculos al desarrollo en América Latina, exponiendo unas importantes propuestas: la reducción de la vulnerabilidad de las políticas sociales en periodos de crisis y el estímulo de la integración social.

El capítulo 8º sugiere *unas Nuevas posibilidades de cooperación a nivel universitario. La experiencia de Centroamérica a principios de los noventa*, siendo su

autor Rafael Sevilla del Instituto de Colaboración Científica de Tubinga (Alemania). Tras indicar la precariedad de los medios disponibles en las universidades de Centroamérica, expone una iniciativa de este Instituto para la realización de ediciones de libros universitarios en forma cooperativa, propuesta cuyos mediocres resultados no han satisfecho los objetivos iniciales.

El último capítulo *Mirar la exclusión social. Reflexiones en torno a la exposición fotográfica «Los niños de la calle en México, D.F.»* presentado por Sara Makowski de FLACSO-México, recoge una colección de fotografías sobre estos niños marginados acompañada de unos comentarios. Si bien, la contemplación de estas imágenes no dejan de interpellarnos sobre esta lacra social, creemos sin embargo que es discutible que este tipo de libro sea el lugar adecuado para un conjunto de fotografías.

Como resumen, podríamos indicar que se trata de un libro sobre un tema que viene despertando el interés de los expertos, aunque hay que subrayar su excesiva heterogeneidad ya que algunos capítulos se alejan demasiado del tema central.

Desde el punto de vista formal, también habría que decir que contiene algunos defectos de forma de carácter secundario.

En todo caso, consideramos que un original con este contenido interesa a los estudiosos de la cooperación al desarrollo, que encontrarán en estas páginas ideas y propuestas interesantes.

Adolfo Rodero Franganillo

AGRICULTURA

INGCO, M. D. y NASH, J. D. (Eds.), (2004), *Agriculture and the WTO. Creating a Trading System for Development*, Washington, Ed. World Bank and Oxford University Press, 387 págs.

Todo el mundo reconoce hoy que los países en desarrollo se juegan mucho en los resultados de las negociaciones comerciales llevadas a cabo bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La lucha contra la pobreza no puede ignorar este aspecto esencial del problema. Las negociaciones de la llamada Agenda Doha del Desarrollo (por la conferencia de dicha organización celebrada en la capital de Qatar en 2001) y los consiguientes y decepcionantes debates del encuentro ministerial de Cancún (México) en 2003 han puesto de manifiesto que queda mucho camino por andar para acordar unas reglas internacionales justas de comercio que favorezcan, o al menos que no bloqueen, el desarrollo de los países del Sur.

Pues bien, este importante manual explora las cuestiones y las opciones consideradas clave en el proceso de liberalización del comercio agrario, desde la perspectiva de estos países en vías de desarrollo. Expertos internacionales en temas de comercio y agricultura, tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo, ofrecen los resultados de sus investigaciones sobre estos temas cruciales y sus análisis acerca de una serie de cuestiones que van desde el acceso a los mercados, la

seguridad alimentaria, la biotecnología, los derechos de propiedad intelectual, y el comercio agrario, a partir del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay del entonces GATT.

Esta obra es de consulta obligada, dado que el material que incluye tiene toda la información necesaria y suficiente sobre las cuestiones tratadas y está enriquecido con abundantes cuadros de datos y gráficos, resúmenes didácticos, así como listados de fuentes bibliográficas y de otros recursos útiles disponibles en Internet.

Sin duda, se trata de un libro muy útil tanto para los interesados del mundo académico, como para los responsables de las políticas relacionadas tanto con el desarrollo económico en general como el comercio de productos agrarios en particular.

José J. Romero Rodríguez S.J.

VV. AA. (2003), "Sector agroalimentario. PAC y cambios en la demanda", número monográfico de *Papeles de Economía Español*, n.º 96, Madrid, Edita Fundación de las Cajas de ahorro confederadas para la investigación económica y social (FUNCAS), 235 páginas.

En nuestro mundo globalizado, por usar el tópico, la agricultura constituye uno de los sectores más afectados por los cambios importantes del contexto internacional. En particular, la influencia de las modificaciones ya introducidas,

y las que están en curso, de la Política Agraria Común europea, condiciona totalmente la actividad agraria y, más genéricamente, agroalimentaria.

Diez años después del anterior, aparece este nuevo excelente número monográfico de Papeles dedicado al sector agroalimentario español ante la nueva PAC y los cambios de la demanda.

Como es tradicional en la revista *Papeles de Economía Española*, el número reúne a una nómina selecta de autores que, bajo la coordinación del profesor José M^a Sumpsi, abordan los temas fundamentales del sector. Aparte de la introducción editorial, el número consta de 14 colaboraciones, agrupadas en 4 grandes apartados: 1. Rasgos básicos de la agricultura española; 2. El marco de la política agraria: la PAC; 3. Problemas y perspectivas del sector agroalimentario (el bloque con más abundantes colaboraciones); y 4. El sector pesquero. Sigue una colaboración especial de Miguel Arias Cañete, ministro de agricultura en el último gobierno del PP.

Aunque existen algunas alusiones, el número no aborda de forma explícita en ninguno de sus artículos lo que ha dado en llamarse "la nueva ruralidad" caracterizada por los nuevos enfoques, más multisectoriales, del desarrollo rural, y por la cada vez más reconocida multifuncionalidad del sector agrario. Se trata de un conjunto de trabajos de enfoque esencialmente sectorial.

Aunque con posterioridad a la aparición de este número, se han producido algunas modificaciones sectoriales en la PAC, sin embargo estamos ante una publicación imprescindible para seguirle la pista a los fenómenos más importantes

que caracterizan la evolución, sumamente dinámica, de las políticas agrarias en la Unión Europea.

José J. Romero Rodríguez S.J.

DESARROLLO RURAL

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, (2003), *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, Madrid, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 4 volúmenes (48+733+685+845 páginas).

La política agraria europea y, por extensión y derivación, la española, pasan por momentos de cambio; sus actores, en buena medida, están siendo protagonistas de un desconcierto marcado por sentimientos de temor e incertidumbre. Los profundos pero al mismo tiempo rápidos cambios aludidos cuestionan algunas seguridades y hábitos, ciertos modos de actuar y sistemas de pensamiento que, durante los últimos lustros, han conformado el perfil de los campos españoles. Para afrontarlos es preciso conocer bien lo que pasa, diagnosticar con profundidad, extensión y detalle los distintos procesos en curso, tanto a nivel de territorios, como de producciones, como de estructuras productivas. A ello se destina la obra que comentamos, cuyo objetivo –tal como se formula en su introducción– es:

"...partiendo de un análisis y diagnóstico sistemáticos de la realidad actual y

a la vista de las nuevas orientaciones, propone las estrategias y reformas básicas para fomentar el desarrollo del sector agroalimentario y de las zonas rurales” (p. 10).

Estamos ante una obra monumental, en varios sentidos. Ante todo, por su dimensión: cerca de 2.300 páginas en 3 gruesos volúmenes, precedidos de otro introductorio que contiene también el listado de estrategias propuestas y de colaboradores personales e institucionales. Monumental por la exhaustividad del tratamiento de los temas relacionados con la agricultura (como veremos a continuación) y monumental por el valioso –en cantidad y calidad– elenco de autores y colaboradores. El propio largo proceso de elaboración, nucleado por un amplio grupo de expertos (más de 260 han colaborado con ponencias) ha incluido también el debate en diferentes seminarios en los que han participado más de 2.600 personas. Sin embargo, la responsabilidad de la edición y, por tanto, de las opiniones abundantes sobre multitud de aspectos de las políticas agraria y rural que se contienen en la obra, son asumidas por el Ministerio que lo edita. Durante varios meses, la publicación que comentamos fue objeto de solemnes presentaciones en diversos lugares y foros, a lo ancho de la geografía nacional.

Esas características limitan, al mismo tiempo, las posibilidades de una obra de este tipo. Que no se busque en ella una línea de pensamiento coherente y constante a lo largo de todos sus capítulos. Se adivinan en ellos distintas tendencias y diversos enfoques, dado el origen tan plural de sus textos. Algunos capítulos son básicamente descriptivos, en otros

el lector podrá hallar reflexiones de fondo sobre los procesos aludidos y sobre las perspectivas de futuro.

Uno de los principales aciertos de la obra viene dado, de entrada, por su propia estructura tri-dimensional. Los tres volúmenes principales hacen referencia a una división que ya va siendo clásica en algunas obras relacionadas con estas materias: análisis horizontales, análisis sectoriales y análisis territoriales.

Se consagra, pues, el *tomo I* al *análisis horizontal*. Está formado por un total de 15 capítulos.

La *primera parte* de este extenso primer volumen está consagrada a los *Aspectos socioeconómicos*. Se comprenderá fácilmente lo que se quiere expresar con ese término ante la mera enumeración de sus nueve capítulos: “Empresas y explotaciones agrarias”; “Las estructuras agrarias”; “El papel de la juventud y la mujer en la agricultura y el medio rural”; “Asociacionismo y cooperativismo agrario”; “La formación y la investigación en la agricultura, la alimentación y el medio rural”; “Resultados económicos de la agricultura española: Evolución y análisis nacional y regional de las macromagnitudes agrarias”; “La fiscalidad del sector agrario en España”; “La garantía de rentas: el seguro agrario”; “La industria de la alimentación en España”. La *segunda parte* del primer volumen se dedica a *Agricultura y medio ambiente*. Comprende un único largo capítulo titulado “Aspectos ambientales de la agricultura”. La *tercera parte*, titulada *El medio rural*, incluye dos capítulos: “Características básicas del medio rural” y “El desarrollo rural”. La *cuarta*

parte lleva por título *Una política agraria y participativa*, con los siguientes tres capítulos: “Las relaciones institucionales agrarias”; “Representación profesional e interlocución social en la agricultura española”; “La PAC que España necesita”.

El *tomo II* se dedica al *análisis sectorial*. Consta de 28 capítulos, distribuidos en cuatro partes.

Los 10 capítulos de la *primera parte* permiten recorrer los principales *sectores agrícolas* o de la producción vegetal (aceite y aceituna de mesa; algodón; tabaco; remolacha y azúcar; frutas, hortalizas y flores; vitivinicultura; arroz; cultivos herbáceos: cereales, oleaginosas, proteaginosas; forrajes desecados; leguminosas grano). La *segunda parte* de este segundo volumen está dedicada a los *subsectores ganaderos* (ovino y caprino; vacuno de carne; porcino; avicultura de carne, cunicultura; industria cárnica; avicultura de puesta; lácteo; apícola y equino). La *tercera parte* estudia los *factores de producción* (semillas y plantas de vivero; medios de producción y sanidad animal). Por último, la *cuarta parte* se dedica a las llamadas *nuevas cuestiones*: la trazabilidad de los productos ganaderos, los organismos modificados genéticamente, la producción integrada y la agricultura ecológica y el llamado bienestar animal.

Se dedica por último el *tomo III* a los *análisis territoriales*. La *primera parte* de este último volumen, titulada *Una visión territorial*, comprende un primer capítulo sobre “Datos básicos territoriales”; otro sobre “Macromagnitudes agrarias” (en parte reincidente con el capítulo 6 del primer volumen), y un

tercero titulado “Territorialización de los apoyos públicos”. La *segunda parte*, la propiamente dedicada a los *análisis territoriales* individualizados, contiene sendas monografías sobre la situación y perspectivas de cada una de las 17 comunidades autónomas españolas

Estamos, repetimos, ante una obra exhaustiva, casi enciclopédica; llena de información relevante y muy actualizada, excelentemente presentada; ilustrada con gráficos y cuadros de enorme utilidad para los estudiosos de estos temas y, como en nuestro caso, especialmente funcionales para los docentes de las materias afectadas. Sin duda, una herramienta de trabajo indispensable a partir de ahora.

Por fin, un detalle nada despreciable, la consulta, el uso y el manejo de estos volúmenes en la versión informática son sumamente cómodos y funcionales gracias al CD-Rom que acompaña a la obra. Además el lector interesado que desee “ahorrarse” el coste de estos volúmenes (50 euros) y su manejo un tanto embarazoso (nos referimos a su peso considerable), podrá encontrar el texto completo muy fácilmente manejable en la página Web oficial del MAPYA:

<http://www.libroblancoagricultura.com/index.asp>

Esperamos y deseamos que los inevitables movimientos que trae consigo el cambio de gobierno y el nombramiento de la nueva ministra y su equipo no hagan caer en el olvido el resultado de un esfuerzo tan considerable y no suponga un “borrón y cuenta nueva” en algunos de estos planteamientos que están sólidamente fundamentados. Precisamente la pluralidad y diversidad de los autores

y colaboradores es una garantía de que no se trata de una obra sesgada o monocolor. Confiamos en que se aplique a lo esencial de las políticas agrarias y rural españolas la idea de que no se puede dar “bandazos” derivados de los cambios de partido gobernante; de alguna manera nos encontramos ante una de esas políticas que hay que llamar de Estado, que requieren consensos básicos con los actores implicados, continuidad y coherencia a lo largo del tiempo; no lo facilitarían, por desgracia, los planteamientos partidistas y electoralistas a los que tan dados somos en este país. Esperemos que esto no ocurra.

José J. Romero Rodríguez S.J.

ROMERO, J.J. y FERRERO, G. (Edit.), (2004), *Desarrollo rural en Nicaragua. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*. Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, Colección ETEA, 247 págs.

La obra que se presenta bajo el sugerente título *Desarrollo Rural de Nicaragua* es de gran calidad y de plena actualidad. Se trata de un libro en el que mediante un magnífico análisis metodológico y de gran rigor sienta las bases para el desarrollo rural de Nicaragua. Cuando me refiero a la calidad de la obra estoy siendo profundamente objetivo en tanto que la información, el análisis y la reflexión que aporta al lector es única y está hecha por investigadores que poseen un claro, práctico y profundo conocimiento del método a aplicar y de

la realidad del país sobre el que se desean sentar las bases para su desarrollo rural. El lector interesado obtendrá una magnífica visión de la situación actual y las perspectivas del desarrollo rural nicaragüense, así como de las medidas que se pueden y se deben tomar en un futuro plan de desarrollo a elaborar y a aplicar a medio y largo plazo.

El libro tiene su origen en el impulso proporcionado por un grupo promotor financiado por la Agencia Española de Cooperación (AECI) en el que sus componentes, de muy elevada cualificación sobre el tema, procedían de distintos ámbitos, tanto internos como externos a Nicaragua: Ministerio Agrario y Forestal de Nicaragua, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Centroamericana de Managua, la propia AECI y la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-ETEA (Institución Universitaria de la Compañía de Jesús ubicada en la ciudad española de Córdoba). A este grupo promotor se incorporaron otros investigadores procedentes de la Universidad Politécnica de Valencia y de la Universidad de Córdoba.

El libro se compone de cuatro capítulos claramente diferenciados. En el primero se realiza una breve pero intensa introducción precedida de dos prólogos: el primero, correspondiente a la edición española de la obra y el segundo, a la edición nicaragüense. La introducción como suele ser habitual sitúa al lector en el porqué de esta obra y cómo se ha llegado a elaborar la misma, quiénes son las instituciones que de alguna u otra forma han intervenido para elaborar las bases de lo que, si se quiere por quien corresponda, es una magnífica guía para dar el primer impulso al

desarrollo rural de este empobrecido país centroamericano.

El segundo capítulo bajo el título *¿Qué desarrollo? Principios generales e inspiradores del desarrollo rural*, sienta las bases metodológicas y teóricas del desarrollo rural, que bien podrían aplicarse a otros países de la zona. Así tras precisar el concepto de lo rural, la convergencia en las teorías del desarrollo, las posibilidades que la tan traída y llevada integración centroamericana podrían proporcionar al desarrollo rural de la región en general, y de Nicaragua en particular, define y describe diez principios generales para el desarrollo. En ellos se incluyen el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, la importancia de las instituciones, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y los valores y actitudes para el desarrollo y la cooperación, entre otros aspectos. Seguidamente, se realiza una breve visión del mundo rural de Nicaragua antes de exponer los diez principios inspiradores del desarrollo rural basados en: el modelo de desarrollo endógeno centrado en el territorio y su población, las múltiples funciones del territorio y no las meramente agrícolas, la participación de los agentes desde abajo hacia arriba, la formación, la articulación de las economías territoriales y la consideración de un proceso a largo plazo para el desarrollo rural. La figura 2.2. de la página 64, proporciona una interesante relación entre los principios generales y los principios inspiradores del desarrollo rural aludidos.

El capítulo tercero es, la parte central del libro. Bajo el título *Elementos para un diagnóstico de la realidad rural nicaragüense* expone en tres partes

claramente diferenciadas el diagnóstico de Nicaragua. En la primera parte, se profundiza en los temas transversales, comenzando por el buen gobierno, ya sea a nivel nacional o local, como elemento clave y previo para un desarrollo rural posible. Dentro de este punto se describen las políticas rurales y su estructura organizacional dentro del marco legal existente, así como los principales actores o agentes que intervienen dentro de las administraciones públicas. Seguidamente, se define la interdependencia entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales para, a continuación, analizar la aplicación de las políticas macroeconómicas y sus efectos en el mundo rural del país. En tercer lugar los autores efectúan un análisis del patrimonio natural de Nicaragua y su gestión; plantean la situación de los diferentes espacios naturales, su problemática, el uso de la tierra y del agua, los residuos sólidos, los productos químicos y otros. A continuación tratan de una forma más específica los principales problemas relacionados con el patrimonio natural nicaragüense. Sobre este punto se realiza una amplia enumeración de las políticas existentes en Nicaragua que quedan recogidas en una relación de documentos. En cuarto lugar se expone la problemática de género y la potencialidad de la mujer en el mundo rural, especificando los principales problemas sociodemográficos de la mujer (el 45,4% de las mujeres del mundo rural son analfabetas, tienen pocas posibilidades de acceso a la tenencia de la tierra, escaso acceso al crédito, grandes limitaciones a la asistencia técnica y a la comercialización).

Respecto a los temas sectoriales se expone en primer lugar la situación de las actividades económicas en el mundo rural nicaragüense. Estas se caracterizan por ser eminentemente agrarias y de ellas vive o, mejor dicho, malvive un 43% de la población del país en la que abunda mano de obra joven. Los autores destacan como problema central del mundo rural el bajo ingreso familiar y su heterogénea distribución aduciendo las siguientes razones: desigual distribución de los recursos, debilidad del sector público y condiciones agroclimáticas adversas. Tales limitaciones suponen un freno al desarrollo económico del país en general y del rural en particular. Así los autores señalan con datos del Banco Central de Nicaragua que el 43% de la población económicamente activa pertenece al sector primario y aporta el 28% de la riqueza del país, mientras que el sector secundario con un 14,6% de población activa aporta el 29% de la riqueza nacional y, en el sector servicios, el 43% de la población activa aporta el 43,5% de la riqueza. Estos datos indican la baja productividad del sector primario en comparación, sobre todo, con el sector industrial o secundario. Por otro lado, se pone de relieve que la debilidad del sector público provoca la escasez de servicios públicos (educación y sanitarios principalmente) en el medio rural; ello unido a la existencia de intercambios comerciales claramente desfavorables para el agricultor, a los bajos rendimientos, a la escasa diversificación de ingresos, al desempleo, y a los bajos salarios llevan a que la población rural tenga escasísimos ingresos. Los efectos que esta situación causa son múltiples:

migración desde el campo a las ciudades, degradación del medio rural, escasez de inversiones y aumento de la inseguridad alimentaria, entre otros. Sobre las limitaciones y sus efectos se realiza un amplio análisis.

Otro elemento considerado es la diversidad de territorios del país. Los factores históricos, agroclimáticos y las diferentes dotaciones en infraestructuras y servicios han conformado las diferencias existentes. Los autores basándose en estas diferencias proponen a través de unos criterios concretos una original definición de los territorios de Nicaragua, distinguiendo cinco zonas agrarias y sus correspondientes subzonas.

En la tercera parte de este capítulo los autores profundizan, a través de una serie de temas relacionados con los anteriormente expuestos, en determinadas políticas nacionales de índole no sólo rural: la estrategia reforzada para la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, la tenencia de la tierra, la vulnerabilidad del país y la reducción de riesgos (especial interés tiene la figura de la página 177 sobre vulnerabilidad y desarrollo rural, en la que se sintetiza con gran rigor la realidad de Nicaragua ante este hecho). Finalizan este tercer capítulo a través de la elaboración de un árbol de problemas y una matriz FODA (también conocida como matriz DAFO, es decir, sus siglas responden a fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) para el mundo rural nicaragüense. La matriz, amplia y exhaustiva, se descompone en submatrices que corresponden a los diferentes temas ya tratados a lo largo de la obra y seleccionados para el diagnóstico.

El capítulo cuarto y último, establece las prioridades para el desarrollo rural de Nicaragua mediante la propuesta de una serie de estrategias asociadas a problemas. De este modo y siguiendo el esquema de trabajo de la matriz FODA se clasifican los problemas en tres grupos: generales (o del país en su conjunto), horizontales (específicos para el mundo rural) y focalizados (para determinados temas o sectores). Seguidamente se estructuran los problemas en base a un objetivo o visión que se desea lograr, con cinco ejes estratégicos de capitalización (capitalización humana, capitalización ambiental, capitalización productiva, capitalización social e incidencia en el entorno), y un conjunto de estrategias interrelacionadas para uno o varios ejes y sus correspondientes líneas de acción. En total los autores presentan 20 líneas de acción a las que se añaden 82 sublíneas asociadas. Para finalizar, los autores señalan como prioritaria la estrategia de diseñar y promover una política nacional de consenso de desarrollo rural que se plasme mediante un Plan Nacional de Desarrollo Rural en una posterior Ley de Desarrollo Rural.

Finalmente, y como conclusión los autores señalan que el trabajo recogido en esta publicación pueda ser el inicio de un proceso y es a partir de aquí donde comienzan las etapas decisivas. Es por ello que ponen a disposición de todos los grupos políticos nicaragüenses la labor realizada hasta aquí, para que a través del consenso entre todos se continúe con el proceso. Así pues, y teniendo en cuenta el corto, medio y largo plazo mediante el acuerdo de todos los grupos políticos junto con los agentes sociales implicados se pueda realizar un

verdadero desarrollo rural necesario e ineludible para el desarrollo general de Nicaragua.

Pedro Pablo Pérez Hernández

AMÉRICA LATINA

FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, (Eds.), (2004), *El pulso de América Latina*, Zaragoza, Ed. Departamento de Educación, Cultura y Deporte, Gobierno de Aragón, 525 págs.

Esta Fundación, actual cobertura jurídica de los trabajos del Centro Pignatelli de los jesuitas de Zaragoza, nos ofrece un nuevo volumen de su ya nutrida colección, en el que se recogen los materiales de las sesiones de estudio y debate de 2003, centradas monográficamente sobre América Latina (AL). La obra comprende un total de 16 ponencias agrupadas en capítulos temáticos.

Tras la presentación de Carmen Magallón, Directora de la Fundación, vienen los 8 bloques temáticos que son los siguientes:

1. La política, a cargo de José Rodríguez Elizondo ("AL: El fantasma de otra década perdida") y Luis Esteban González Manrique ("Perú 1968-2000: del "chino" Velasco, al "chino" Fujimori").
2. La religión. Por de Jon Sobrino ("Pasado, presente y futuro de la

Iglesia en AL. Ensayo desde una perspectiva teológica”).

3. La economía. Tratan este tema Luis de Sebastián (“Las economías de AL en 2003”) y Manuel Pizarro (“Las inversiones españolas en Iberoamérica”).
4. La sociedad. En este capítulo participan Salvador Martí i Puig (“Los nuevos movimientos sociales en AL”) y Nieves Zúñiga García-Falces (“Emergencia indígena en AL: Movimiento, Organizaciones y derecho”).
5. La construcción de la paz. Incluye aportaciones de Vera Grabe (“Los dilemas políticos y éticos de la búsqueda de la Paz”) y Ana Isabel Prera (“Rasgos de una cultura de la Paz para AL”).
6. Las relaciones internacionales: Unión Europea y Estados Unidos, con presentaciones a cargo de José Antonio Sanahuja (“Socios distintos: la difícil relación entre la UE y AL”) y Robert Matthews (“Agendas en conflicto: las relaciones entre los Estados Unidos y AL en el periodo Bush, 2001–2003”).
7. Tipología de los conflictos y resistencia a la violencia política. Este es el capítulo más largo. Participan: Clemente Penalva y José María Tortosa, (“Las violencias políticas en AL”), Carlos Martín Beristaín (“Aprendiendo

de la gente: experiencias de afirmación y resistencia en medio de la violencia”), José Aristizábal (“Relaciones entre la resistencia a la violencia y los niveles de conciencia”) y Montserrat Reclusa (“Iniciativas de construcción de Paz: el acompañamiento a las comunidades de Paz del Bajo Atrato, Colombia”). .

8. La reconstrucción de la convivencia en las sociedades rotas; con sendos textos de José María Tojeira (“Resistencia y reconciliación”) y Joan E. Garcés (“La fuerza del derecho y los valores democráticos ante el despotismo”).

Con esta relación de autores y temas nuestros lectores se hacen una buena idea del contenido del libro. Esperamos que constituya una invitación a su lectura.

Casi todos los capítulos terminan con una síntesis de los interesantes debates llevados a cabo en cada sesión. Se trata, obviamente, de una publicación de carácter multidisciplinar; aunque el continente latinoamericano da para mucho, y siempre quedan fuera posibles temas a tratar (“no están todos los que son”), los temas tratados son de indudable trascendencia (“son todos los que están”)...

José J. Romero Rodríguez S.J.

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^a 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 AUDITORIA 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 €

Serie Economía y Sociedad

Director: Ildefonso Camacho

3. *LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. Un análisis crítico*, por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) 15 €
4. *LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA. Negociación, fundamento y alcance*, por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR..... 17 €
9. *EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA*, por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ Y LUIS AMADOR..... 23 €
12. *DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*, por J. J. ROMERO Y G. FERRERO (eds.) 14 €
13. *FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. Cuestión de principios*, por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS 16 €

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID
Teléfono: 915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: **Emaús Libros, S.L.**
Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA
Teléfono: 952 613 739. Fax: 952 304 827



RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

	P.V.P. I.V.A. incluido
Agricultura	
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ Y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza (*)	10,42
A. TITOS MORENO Y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas	12,00
Contabilidad	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*)	7,06
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)	4,71
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades	7,90
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras	10,22
M. CORDOBÉS MADUENO; J. M ^o MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, Contabilidad de costes: casos y soluciones	11,42
Derechos humanos	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Neoliberalismo, libertad y liberación	9,62
Economía General	
VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2 ^a Ed.)	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2 ^a Ed.)	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la Unión Europea. Más allá del euro	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M ^o LUZ ORTEGA CARPIO, La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, Ejercicios de macroeconomía (Coeditado con Algaída 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, Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas (*) ..	12,02
Economía regional. Economía andaluza	
L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba (Coeditado con la Universidad de Córdoba)	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
Economía social	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?	8,50
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas oliveras	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial)	15,63
Empresa	
VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*) ..	
G. RUL-LÁN BUADES, Administración de recursos humanos (3 ^a Ed.)	7,21

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2004



69

SUMARIO

Artículos

José Mª Serrano Martínez. Articulación de la Península Ibérica mediante la red de transportes terrestres.

Andrés Marchante Mera, Bienvenido Ortega Azuaga, José Luis Sánchez Ollero. Desajuste educativo y movilidad laboral de los trabajadores de hostelería en Andalucía.

F. Xavier Molina Morales, Mª Teresa Martínez Fernández. Distrito industrial, capital humano disponible y desempeño. El sector cerámico de Castellón.
Daniel Coq Huelva. Epistemología, economía y espacio/territorio: del individualismo al holismo.

Notas

Emilia Girón Reguera. Reflexión retrospectiva sobre el proceso autonómico andaluz y sus vicisitudes.

Carmen Mitxelena Camiruaga. Los tributos cedidos en el nuevo modelo de financiación autonómica: un enfoque retrospectivo y propectivo desde Andalucía y Cataluña.

Rafael Garzón García. La orientación ambientalista de la política forestal andaluza. La decidida apuesta por la planificación.

Matilde Alonso Pérez. Desarrollo rural y medio ambiente: al crisis del modelo de desarrollo rural de Tomina (Bolivia).

Recensiones

Documentación

Textos

UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA

A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) (*)	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas. y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Ética y negocios. Casos para el análisis ético (Coeditado con Algaida Editores)	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios	15,63

Matemáticas e Informática

C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)	2,94
J. M. CARIDAD OCERÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	5,32
J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz- Minkowski	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. PASCUAL GANÁN, Curso teórico-práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaida Editores)	13,22
A. PASCUAL GANÁN, Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos	10,22

Sicología y Sociología

A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso (*)	5,89
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
J. L. TRECHERA HERREROS, El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio	10,82

Sindicatos

G. RUL-LÁN BUADES, Poder Sindical y Democracia	5,32
G. RUL-LÁN BUADES, Origen Político de los Sindicatos	9,14
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea	8,50
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia)	6,61

(*) Agotado

PEDIDOS A:

Publicaciones ETEA. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA. ☎ 957 22 21 00

Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001-MADRID.

☎ Oficinas 91 436 37 02. ☎ Librería 91 436 37 00

BOLETÍN DE PEDIDO	Enviar a: ETEA. <i>PUBLICACIONES ETEA</i> Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA (ESPAÑA) ☎ 957 22 21 00 – Fax 957 22 21 01	
Nombre y apellidos _____	D.N.I. _____	
Calle _____	Cód. Postal _____	
Población _____	Provincia _____	
SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:		
Ejemplares	Autor y título	Euros
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
Forma de pago: <input type="checkbox"/> Cheque bancario a nombre de ETEA <input type="checkbox"/> Reembolso		

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 2004
 a partir del próximo número

Precio de la suscripción anual (2004): 34 euros

Número de ejemplares: _____

Forma de pago

Giro postal nº _____ a INSA-ETEA.
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CORDOBA.

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 CORDOBA.

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 CORDOBA.

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 _____

