

Enero · Marzo 2004

**REVISTA**

de  
**Fomento Social**

***Dos días de marzo***

***Financiación autonómica: un reto para la nueva legislatura***



*“Razones” para la guerra*

*Responsabilidad social de la empresa*

*Historia reciente de la financiación autonómica*

*Sociedad civil e integración en América Latina*

*El Foro Social Mundial*



---

# REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

---

Nº 233 – VOLUMEN 59

---

ENERO–MARZO 2004

---

---

**RESÚMENES / ABSTRACTS** ..... 5

---

---

## EDITORIAL

---

- *Dos días de marzo*..... 11
  - *Financiación autonómica: Un reto para el nuevo gobierno* ..... 13
- 

---

## ESTUDIOS

---

- Juan Antonio SENENT DE FRUTOS: “*Razones*” para la guerra en la sociedad global. *De Hobbes a los derechos humanos* ..... 39
  - Ildefonso CAMACHO LARAÑA: *La responsabilidad social de la empresa: un proceso abierto*..... 75
  - Araceli de los RÍOS BERJILLOS: *La financiación autonómica: una revisión desde el período transitorio hasta 2002*..... 99
  - Francisco SANTOS CARRILLO: *La sociedad civil ante los procesos de integración en América Latina*..... 129
- 

---

## NOTA

---

- Chico WHITAKER: *Notas para un debate sobre el Foro Social Mundial* .. 177
- 

---

## CRÓNICAS

---

- José A. HERNÁNDEZ DE TORO: *El Foro de los pobres: Foro Social Mundial 2004 de Bombay*..... 195
- 

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- *Recensiones* ..... 207
  - *Reseñas* ..... 226
- 

**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), 5–10

## RESÚMENES–ABSTRACTS Nº 233

### EDITORIAL

#### *Consejo de Redacción*

#### **Financiación autonómica: un reto para el nuevo gobierno**

Este editorial aborda la cuestión de fondo que hay detrás de las constantes propuestas de reforma de la financiación autonómica. Se recuerda en el texto que en España existen dos sistemas de financiación autonómica. En el proceso de aproximación de ambos sistemas entran en juego los principios, en ocasiones, contrapuestos, de autonomía financiera y de solidaridad. En la introducción se explica por qué la financiación autonómica está de nuevo de actualidad y cuál es el problema de fondo que aborda el editorial. En el segundo punto, los presupuestos de partida en la financiación autonómica, se exponen algunas ideas sobre el difícil equilibrio entre autonomía y solidaridad en la financiación regional. El tercer apartado se dedica a explicar las principales diferencias entre el sistema de financiación foral y el sistema LOFCA. En el cuarto apartado se analizan las últimas propuestas para aproximar el sistema común al foral, identificando los errores técnicos y los valores en juego que hay implícitos en algunas de ellas. Finalmente, el editorial concluye con algunas consideraciones finales que se refieren tanto a cuestiones técnicas como políticas; la financiación autonómica es un tema económico y político, directamente vinculado al modelo de Estado que se desea.

Editorial Board

**Regional financing: a challenge for the new government**

*This editorial deals with the fundamental question lying behind the constant proposals for the regional financing reform. It is a very important issue that, according to the first statements made by the new government, seems to be moving to the next legislature. It is a well-known fact that there are two systems of regional financing in Spain. In the process of approximation of both systems, the sometimes opposite concepts of financial autonomy and solidarity are involved. Why the regional financing is a current topic again is explained in the introduction as well as the fundamental problem which is dealt with by the editorial. In the second point, initial budgets in the regional financing, some ideas about the difficult balance between autonomy and solidarity in the regional financing are stated. The third part explains the main differences between the autonomous financing and the Organic Law on the Financing of the Autonomous Communities (LOFCA). The fourth part analyses the latest proposals to bring the common system closer to the autonomous one, identifying technical errors and values implicit in some of them. Finally, the editorial concludes with some considerations regarding both technical and political issues; regional financing is an economic and political subject, linked directly to the model of state wanted.*

ESTUDIOS / PAPERS

Juan Antonio SENENT DE FRUTOS

**“Razones” para la guerra en la sociedad global. De Hobbes a los derechos humanos**

Tras un diagnóstico sobre la sociedad global, se presentan las *razones* que se confrontan en torno a la cuestión de la guerra, las “buenas razones» para la guerra, estableciendo una diferenciación entre las *razones* jurídicas y políticas, por un lado, y las *razones* religiosas y culturales. En la primera parte se consideran dos conceptos: el dominio absoluto sobre la ley y la *guerra preventiva*. En la segunda parte, la *guerra justa* contra el fundamentalismo y la guerra cultural, presentada habitualmente como la confrontación entre civilización y barbarie. Para concluir, el autor propone ir más allá del arte de la guerra y, para ello, defiende la recuperación de los derechos humanos como la única perspectiva para superar unas aparentes razones de confrontación.

**“Reasons” for the war in a global society. From Hobbes to human rights**

*After a diagnosis about global society, reasons regarding the question of war are given, the “good reasons” for the war, establishing a differentiation between law and political reasons on the one hand, and religious and cultural reasons on the other hand.*

---

*In the first part, two concepts are taken into account: the absolute dominance over the law and the preventive war. In the second part the fair war, against fundamentalism, and the cultural war, normally presented as the confrontation between civilization and barbarism. As a conclusion, the author proposes to go beyond the art of war, and so supports the restoration of human rights as the only perspective to overcome what seem to be confrontation reasons.*

Ildefonso CAMACHO LARAÑA

### **La responsabilidad social de la empresa: un proceso abierto**

En este trabajo no se pretende un tratamiento exhaustivo de un tema hoy tan complejo y que merece tanta atención como es el de la responsabilidad social de la empresa. El enfoque que se adopta consiste en ver la cuestión de la responsabilidad social como un *proceso abierto*. Tal enfoque permite hacer un balance del camino recorrido y presentar luego algunas cuestiones pendientes o retos a los que la empresa se tiene que enfrentar. Puesto que la preocupación por la ética empresarial ha llegado a Europa desde Norteamérica, no está de más también que nos preguntemos qué puede aportar de específico nuestra cultura europea continental a la concepción de empresa, a su función en la sociedad y a su mismo funcionamiento.

#### ***The social responsibility of the enterprise***

*The aim of this paper is not an exhaustive analysis of the social responsibility of the enterprise, a complex current issue that deserves much attention. Rather, the adopted approach studies the issue of social responsibility as an open process. Such an approach allows an assessment of what has been done and a presentation of some outstanding questions or challenges that the enterprise has to confront. As the concern for business ethics has arrived in Europe from North America, we should wonder what specific contribution to the concept of enterprise, its role in society and its own running our European culture can make.*

Araceli de los RÍOS BERJILLOS

### **La financiación autonómica: una revisión desde el período transitorio hasta 2002**

En este trabajo se realiza una revisión del sistema de financiación autonómica desde el periodo transitorio hasta 2002, con la finalidad de identificar aquellos aspectos de la financiación que han estado condicionados por la negociación política, teniendo, en ocasiones, repercusiones financieras difíciles de explicar desde el punto de vista económico-financiero. El modelo que se aprobó en julio de 2001, por su interés, se trata más detenidamente. Las conclusiones recogen una valoración de la experiencia autonómica, así como algunas implicaciones para el futuro.

**Regional financing: a revision from the transitional period to 2002**

*In this paper a revision of the regional financing system from the transitional period to 2002 is carried out in order to identify those aspects that have been under the conditions of politic negotiations, and suffering sometimes financial repercussions difficult to explain from an economic and financial point of view. The model approved in July 2001 is dealt with in more detail due to its importance. An assessment of the regional experience figures in conclusions as well as some implications for the future.*

Francisco SANTOS CARRILLO

**La sociedad civil ante los procesos de integración en América Latina**

La revitalización de los procesos de integración económica regional que se vienen registrando por todos los rincones de América Latina desde la década de los noventa, está directamente emparentada con la instalación –parece que definitiva– de la democracia en el seno de los respectivos Estados, salvo la recurrente excepción cubana. En pos del éxito, ambos procesos demandan la participación inexcusable de una sociedad civil que certifique la apuesta por la modernización y el desarrollo. El momento histórico se antoja propicio tras la desaparición de la “amenaza comunista” y la oportunidad que brinda la globalización tecnológica. Un reto que plantea la responsabilidad y la altura de miras de cada uno de los actores sociales involucrados.

**The civil society and the integration processes in Latin America**

*The revitalization of the regional economic integration processes taking place everywhere in Latin America since the 90s is directly related to what seems the definite settlement of democracy in the bosom of the respective States, except for the recurring Cuban case. In search of success, both processes demand inexcusable participation from the civil society that guarantees the bid for modernization and development. The historical moment seems the most appropriate after the disappearance of the “comunist threat” and the opportunity provided by the technological globalization. A challenge that sets out the responsibility and broad outlook of each of the social actors involved.*

NOTA / NOTE

Chico WHITAKER

**Notas para un debate sobre el Foro Social Mundial**

Este texto constituye una reflexión general sobre el Foro, escrita antes del encuentro de la India, por uno de sus fundadores y miembro destacado de su comité

organizador. Defiende un modelo de Foro como espacio, frente al concepto del Foro como movimiento, considerándolo como un lugar de encuentro para el pensamiento reflexivo, el debate democrático de las ideas, la formulación de propuestas, el intercambio libre de experiencias y la creación de redes para una acción más eficaz. Le sigue la crónica de un participante en el Foro de Bombay.

***Notes for the debate about the World Social Forum***

*This text is a general reflection about the Forum, written before the Bombay meeting by one of its founder and one of the most prominent members of its Organising Committee. He defends the model of the Forum as a space, against the idea of a Forum–movement, as an open meeting place for reflective thinking, democratic debate of ideas, formulation of proposals, free exchange of experiences and inter–linking for effective action. Afterwards, we include a chronicle of one of the participants in the Bombay meeting.*





*Revista de Fomento Social, 59 (2004), 11-12*

## Dos días de marzo

Por motivos diferentes, aunque muy relacionados entre sí, los días 11 y 14 de marzo pasados han marcado, de manera considerable, la historia de nuestro país. Por ello, merecen una alusión por nuestra parte. El espantoso atentado terrorista de aquel jueves negro y las elecciones generales (y andaluzas) que siguieron, con escasos días de diferencia, constituyen referencias obligadas de reflexión; a partir de ahora, difícilmente las cosas volverán a ser en España, simplemente, “como antes”.

Por los inevitables desfases temporales derivados de los plazos de publicación, cuando nuestros lectores reciban este número de la Revista correspondiente al trimestre enero-marzo de 2004, habrán pasado casi 3 meses desde aquellas fechas muy especiales. Dado el inevitable retraso de la aparición del número y los innumerables análisis y comentarios a que ambas fechas han dado lugar, por motivos diferentes, pero muy relacionados, el Consejo de Redacción ha decidido renunciar a redactar sendos comentarios de fondo sobre ambas cuestiones. Para bien y para mal, lo sucedido en esas fechas habrá de seguir siendo objeto de reflexión y, seguramente, lo será más pronto o más tarde en nuestra misma publicación.

En relación **con la estremecedora “masacre de los trenes** sigue siendo procedente, para los creyentes, orar por los que fallecieron en los atentados; y también sumarnos con nuestro afecto y nuestra solidaridad al dolor de las víctimas supervivientes, de sus familias y seres queridos; de alguna

manera, todos hemos sido heridos por aquella matanza. Que no les falte nuestro efectivo apoyo.

Tardaremos mucho tiempo en asimilar lo que este atentado y los acontecimientos subsiguientes significan, más allá del contexto puramente español, en este mundo extremadamente polarizado tanto desde el punto de vista del bienestar básico, como religioso, cultural, etc. Porque este nuevo terrorismo relacionado con el fundamentalismo islamista, con manifestaciones tan alarmantes como el sangriento suicidio colectivo de Leganés y las posteriores amenazas en otras vías férreas, plantea graves problemas a la seguridad y a la convivencia pacífica en nuestro mundo. ¿Cómo podremos contribuir nosotros desde el mundo occidental a esta tarea tan urgente como compleja? Es en esa línea en la que nuestra revista quisiera prestar su modesta aportación. El artículo de J. A. Senent que incluimos en este número, es una primera muestra.

Por lo que respecta a las elecciones generales, y al sorprendente vuelco en el mapa político que trajeron consigo, ya se han hecho múltiples comentarios. Más allá de los análisis detallados y de los comentarios sobre las implicaciones políticas de lo sucedido en esta muy especial efeméride electoral, quedará en la memoria de todos la lección de ciudadanía, de normalidad democrática y de reacción colectiva que dio la población, a las pocas horas de una tragedia de la magnitud de la del 11-M.

Ojalá toda la sociedad española, y muy en especial su clase política, estén también a la altura de las circunstancias y acierten en sus iniciativas para luchar adecuadamente contra el terrorismo y contribuir a una verdadera paz mundial, restaurar un clima social de diálogo y negociación desde la conciencia de la pluralidad dentro y fuera de nuestras fronteras, y garantizar –en particular a los más débiles, a los diferentes, a los “de fuera”...– esos mínimos sin los cuales no está salvaguardada la dignidad de la persona humana ni la coexistencia estable entre los pueblos.



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 13-38

# Financiación autonómica: Un reto para el nuevo gobierno

---

*Consejo de Redacción*<sup>1</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, SISTEMA FORAL, AUTONOMÍA, SOLIDARIDAD.  
KEY WORDS: REGIONAL FINANCING, AUTONOMOUS FINANCING, AUTONOMY, SOLIDARITY)*

## 1. Introducción

*En este artículo editorial queremos abordar un tema actual, técnicamente complejo pero esencialmente político, y, al mismo tiempo, de un hondo contenido ético, que esperamos hacer explícito en las páginas que siguen. Nuestra decisión de volver sobre este tema, del que ya nos hemos ocupado hace unos años<sup>2</sup>, surgió a mediados de diciembre de 2003, cuando el gobierno de Cata-*

---

<sup>1</sup> Para esta reflexión hemos contado con la ayuda especial de nuestra colega la Profesora Araceli de los Ríos Berjillos, a quien agradecemos su valiosa colaboración.

<sup>2</sup> Como recordarán nuestros lectores, ya nos ocupamos de esta cuestión en nuestro editorial: "La solidaridad interterritorial en cuestión", *Revista Fomento Social* nº 213 (enero-marzo 1999).

luña presentó su proyecto que recogía muchas propuestas de reforma de la financiación de esta comunidad autónoma. Este fue el factor detonante que otras comunidades, como Andalucía, aprovecharon, para plantear sus propias aspiraciones.

*La respuesta de los principales partidos políticos fue muy diferente. El Partido Popular no incorporó a su programa electoral para el 14 de marzo la modificación de la financiación autonómica. En realidad, el gobierno del PP había aprobado en 2001, en consenso con los distintos gobiernos autonómicos, el último sistema de financiación, que se consideró en aquel momento como definitivo y que se viene aplicando desde 2002. Para el PP, además, las propuestas del tripartito catalán fueron consideradas un ataque a la unidad del Estado. La reacción del PSOE fue diferente: entendía que aún existía margen para modificar la financiación autonómica y dar respuesta a algunas de las propuestas del gobierno catalán y del andaluz. Por eso uno de los puntos de su programa electoral fue la modificación del sistema de financiación autonómica.*

*A la vista de los resultados de las elecciones del 14 de marzo, este editorial, cuyo contenido estaba muy avanzado ya para esa fecha, adquiere mayor actualidad. En efecto, el triunfo del PSOE hace suponer que en los próximos años habrá algunos cambios al respecto.*

*Nuestro objetivo no es sólo arrojar luz sobre las principales propuestas que se han realizado, valorando sus aspectos técnicos y también los principios o valores implícitos en cada una de ellas. Pretendemos ir más allá, poniendo de manifiesto el problema de fondo. Porque ¿no es sorprendente que a los dos años del funcionamiento de un sistema de financiación autonómico que se presuponía definitivo, ya se esté proponiendo su modificación? El lector no experto en el tema puede achacar dichas propuestas a los cambios de gobierno y a los enfrentamientos entre gobierno central y gobiernos autonómicos, a los que nos ha habituado la marcha política del país. Esta conclusión, sin ser del todo inexacta, no tendría en cuenta, sin embargo, el alcance del problema que aquí subyace: los dos diferentes sistemas de financiación autonómica que existen en España, el de las comunidades forales y el de las CCAA de régimen común. El sistema de financiación foral aporta una mayor autonomía financiera al País Vasco y a Navarra, un privilegio de estas dos comunidades forales que tiene un origen histórico y que está reconocido en la Constitución (Disposición adicional 1<sup>ª</sup>). Aunque el sistema de financiación general (de régimen común) ha ido aproximándose al foral, aún está lejos de él. Algunas CCAA no se resignan a ello y, por eso, aspiran a conseguir un sistema similar.*

*Por consiguiente, la financiación de las autonomías es la “punta de un iceberg” de una masa compacta de cuestiones de mayor calado, a veces explícitas y otras veces no. Esta complejidad nos va a obligar a realizar ciertas incursiones para abordar con rigor cuestiones de diversa índole y naturaleza. Entre ellas: valores compartidos por la sociedad y puestos en juego, como son la solidaridad, la subsidiariedad y la igualdad; razones históricas que explican y fundamentan (¿desde cierto anacronismo?) la legitimación de algunos privilegios; razones políticas y partidistas que explican el interés “no sólo racional” de algunas medidas; cuestiones técnicas (administrativas, contables o tributarias) que condicionan la viabilidad de ciertas propuestas; cuestiones económicas (entre las que los problemas de asignación eficiente son esenciales).*

*Todo este conjunto de cuestiones se mezclan en un debate que aparentemente adopta una estructura racional de toma de decisiones: análisis del problema, elaboración de alternativas por los participantes, evaluación y propuesta de solución. Sin embargo, los intereses puestos en juego cuando se habla de financiación autonómica ejemplifican lo que la literatura organizativa denomina “proceso cubo de basura”: ante una situación dada, los problemas, las alternativas, los participantes y las soluciones coexisten de manera independiente; de este modo, las soluciones buscan problemas y participantes (en lugar de lo contrario) y, en consecuencia, los problemas siguen sin resolverse, o a lo sumo se resuelven parcial o coyunturalmente, ya que las conexiones entre problema y solución son “artificiales” y “oportunistas”.*

*Con la intención de clarificar todo lo anterior, el editorial se ha estructurado en tres partes. En primer lugar expondremos los presupuestos de partida en la financiación autonómica: dichos presupuestos se refieren a los principios o valores que deben inspirar todo sistema de financiación regional (teniendo en cuenta nuestra Constitución y nuestra propia tradición), y no son independientes de cómo se organizan territorialmente los Estados, ni de ciertas circunstancias históricas que condicionan nuestro modelo autonómico (pero que no podremos abordar aquí con el detalle que merecerían). En segundo lugar discutiremos la parte de razón que llevan tanto las comunidades forales como las CCAA de régimen común, analizando las diferencias que existen entre la financiación de unas y otras. Finalmente estudiaremos las propuestas recientes de algunas comunidades de régimen común con el objetivo de aproximarse al sistema foral. Esta última parte se adentra en consideraciones quizás demasiado técnicas, pero lo hacemos para mostrar que detrás de ellas, no sólo hay cuestiones técnicas, sino también valores en juego, como son la solidaridad interpersonal e interterritorial.*

## 2. Los presupuestos de partida en la financiación autonómica

### 2.1. Los principios

*Todo problema económico y, por tanto, de asignación de recursos escasos (los medios financieros) a fines alternativos (financiación regional, central o local) requiere aplicar un criterio de decisión, detrás del cual existen unos valores o principios. En nuestro caso, y con el fin de que tanto las CCAA como las corporaciones locales dispongan de recursos suficientes para sus gastos, estos valores o principios son: suficiencia, autonomía financiera, solidaridad y coordinación. El sentido y alcance de cada uno de estos principios puede sintetizarse como sigue.*

- *La suficiencia implica dotar a cada nivel de gobierno de los recursos financieros necesarios para responder adecuadamente a las competencias que tiene asignadas.*
- *La autonomía financiera (Constitución Española, art. 156) supone dotar a cada nivel de gobierno de la capacidad para legislar sobre sus impuestos y para aumentar o disminuir los recursos financieros, adecuando así el nivel de prestación de los servicios públicos a la demanda de los ciudadanos de cada región o localidad<sup>3</sup>. La eficiencia con que cada nivel de gobierno presta sus respectivas competencias depende, a su vez, de un concepto que está directamente relacionado con él: el de corresponsabilidad fiscal. Existe corresponsabilidad cuando el responsable del gasto es también responsable de recaudar y el ciudadano percibe el coste de los servicios que recibe del sector público, por lo que su demanda es más racional y, por tanto, el gasto público es más eficiente.*
- *La solidaridad financiera (Constitución Española, arts. 138, 156, 158) implica redistribuir los recursos con una doble finalidad. En primer lugar, reducir las desigualdades interterritoriales, objetivo este más amplio de lo que la financiación de los gobiernos subcentrales puede abarcar<sup>4</sup>. En*

---

<sup>3</sup> Para que exista autonomía financiera es fundamental que haya capacidad normativa. Esta puede ser propia, capacidad para que los gobiernos autonómicos creen sus propios tributos, o cedida por el Estado, que sería la capacidad para modificar algún o algunos parámetros de los tributos de normativa estatal, con la finalidad de aumentar o reducir la recaudación.

<sup>4</sup> Por esta razón una política redistributiva ha de ser, en última instancia, competencia del gobierno central.

*segundo lugar, nivelar la prestación de servicios, garantizando a los ciudadanos un nivel relativamente homogéneo de servicios, con independencia de su lugar de residencia. Si no existiera este mecanismo redistributivo, habría regiones que, con el mismo esfuerzo fiscal, podrían ofrecer a sus ciudadanos una mejor prestación de los servicios públicos que otras; o, lo que es lo mismo, habría regiones que tendrían que aumentar los impuestos a sus ciudadanos para que estos tuvieran unos servicios similares a los de otras regiones.*

- *La coordinación (Constitución Española, arts. 103, 156) es necesaria en la medida en que las competencias sobre los ingresos y gastos públicos se comparten entre los gobiernos central, autonómicos y locales. Mediante la coordinación se persigue una mayor eficiencia en la gestión de los ingresos y gastos públicos, evitando las “ineficacias de escala”; pero también se pueden conseguir con ella efectos multiplicadores positivos en las regiones más desfavorecidas (es lo que ocurre, por ejemplo, al coordinar los Fondos de la Unión Europea con la política de inversiones del gobierno de un Estado miembro).*

*Para dimensionar mejor el alcance de todos estos principios conviene añadir la exigencia de eficiencia global del sistema de financiación pública. En realidad no es tanto un principio para la financiación autonómica cuanto un criterio que afecta al conjunto del Estado. Pero es esencial para evitar el peligro de que “los árboles nos impidan ver el bosque”.*

## 2.2. Las dificultades en la aplicación de estos principios

*Todos los principios enumerados han de tener una presencia efectiva en cualquier sistema de financiación, ya sea central, autonómico o local. Nuestra Constitución no otorga un papel predominante a ninguno de ellos: cabe deducir que todos son considerados de igual importancia. El problema surge porque hay cierta incompatibilidad entre algunos de estos principios, en concreto, entre la autonomía financiera y la solidaridad. Veamos por qué.*

*Si el sistema de financiación autonómica dotara a las regiones de autonomía, pero no existiera solidaridad, en el sentido de redistribución de recursos para nivelar el gasto, eso llevaría al incumplimiento de otro principio, el de igualdad en el nivel de acceso y prestación de los servicios públicos de los ciudadanos en todo el territorio nacional (equidad, cf. Constitución española, arts. 14, 31–2, 138–1, 138–2, 139, 158). Como ya se ha indicado, las características socioeco-*

*nómicas de las regiones españolas determinan que, para un mismo esfuerzo fiscal, haya comunidades que puedan ofrecer un mayor nivel de servicios que otras. La autonomía financiera de las regiones puede provocar tensiones con el principio de igualdad o equidad, las cuales deberían ser compensadas por la actuación del Estado en virtud del principio de solidaridad.*

*Situémonos en el extremo contrario, el de un sistema de financiación regional que no dotara de autonomía financiera a las regiones. Entonces el responsable del gasto, el gobierno regional, no sería, a su vez, el responsable del ingreso, por lo que podría trasladar a la Administración central la responsabilidad sobre el gasto, es decir, sobre la prestación de servicios en la región. Además, el ciudadano no percibiría cuánto cuestan dichos servicios, por lo que la demanda sería menos racional. Efecto de todo ello sería el sobredimensionamiento del gasto, no sólo por la mayor demanda de los ciudadanos, sino también porque quien gasta no tiene la responsabilidad de recaudar.*

*Portanto, en cualquier sistema de financiación regional debe existir un equilibrio entre la autonomía y la solidaridad del sistema. Pero no es fácil determinar el punto de ese equilibrio y cómo llegar a él por una vía de consenso.*

*En la práctica, todas las CCAA han mostrado en la última década su deseo de avanzar en la autonomía del sistema de financiación autonómica, pero con una diferencia: las regiones con menor nivel de desarrollo socioeconómico han intentado que este proceso se produjera sin renunciar a la solidaridad del sistema, mientras que las regiones de mayor desarrollo han defendido, en algunas ocasiones, posturas contrarias a la solidaridad o, al menos, en las que este principio estaba ausente.*

*Es difícil determinar con exactitud cómo conjugar autonomía y solidaridad en el sistema de financiación regional. Permítasenos aportar, al menos, algunas ideas y mostrar los vínculos de esta cuestión con el modelo de Estado subyacente.*

*La Constitución dota a las CCAA de autonomía para financiar las competencias transferidas (art. 156<sup>5</sup>). La autonomía no es la apropiación de todos los recursos generados en un territorio. Esta apropiación tiene un doble límite. En primer lugar, se limitaría a los recursos necesarios para financiar las competencias transferidas al nivel deseado (demandado) por los residentes*

---

<sup>5</sup> “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

*de la región; ello requiere, como ya hemos indicado, la capacidad de dictar normas sobre la estructura de sus tributos. Pero existe un segundo límite, más sutil sin duda: que el ejercicio de la autonomía no conduzca a la obtención de “ganancias fiscales”. En efecto, en algunas CCAA (por ejemplo, Madrid) los recursos generados superan las necesidades de financiación, mientras que en otras (como Extremadura) dichos recursos no alcanzarían para financiar el coste de los servicios que tiene transferidos. Por tanto, existe un criterio para la apropiación de recursos tributarios generados en un territorio por parte del gobierno regional; el gasto total a financiar.*

*Es evidente que, dada la realidad socioeconómica de las regiones españolas, el grado de autonomía financiera que puede alcanzar cada región es distinto. Pero esto no implica que el sistema sea insolidario: sólo sería insolidario si no existieran mecanismos redistributivos que compensaran dichas diferencias.*

*Ahora bien, detrás de este límite en la aplicación del principio de autonomía (la financiación del gasto transferido) existe una idea de Estado. A diferencia de lo que ocurre en un Estado unitario descentralizado (y nuestro actual Estado de las autonomías tiene ahí su origen), la transferencia de competencias en un Estado federal –y, por lo general, también de recursos– se efectúa desde las regiones al gobierno federal o confederal. Es decir, el proceso arranca de unos Estados inicialmente independientes que ceden competencias a un nivel de gobierno superior o federal. Esta diferencia es importante, y afecta tanto al principio de autonomía como al de solidaridad.*

*Respecto al principio de solidaridad, en un Estado federal las diferencias entre los distintos Estados son consecuencia directa de la gestión que ha realizado cada uno de los diferentes Estados; esto no es incompatible con que, al constituirse como Estado federal, traten de reducir dichas diferencias interestatales, pero parece lógico que esas diferencias se acepten sin que se presten a agravios comparativos. Sin embargo, cuando un Estado unitario se descentraliza es más difícil aceptar las diferencias entre regiones, porque parece lógico esperar que en el momento del traspaso la prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional fuese similar, al ser un único Estado el responsable de dicha prestación. Pero esto no ocurría en España en el momento de la creación del Estado de las autonomías. Nuestra Constitución se refiere al principio de solidaridad en el artículo 138<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> “1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico,

*Admitiendo que la solidaridad es un principio que debe estar presente en cualquier Estado, independientemente de su organización territorial (unitaria descentralizada o federal), lo anterior nos lleva a afirmar que el grado de solidaridad debe ser mayor en un Estado unitario descentralizado, cuando no ha cumplido la premisa de que, en el momento de la descentralización, el nivel de prestación de los servicios fuese similar en todo el territorio nacional.*

*Respecto a la autonomía financiera, en la confederación de Estados, la titularidad de los recursos tributarios es originariamente de cada uno de los Estados, los cuales cederían parte de dichos recursos a la confederación para financiar el gasto común: en este caso, la transferencia de competencias es desde las regiones a la confederación, o desde los gobiernos regionales a un gobierno federal y, por tanto, la aportación de recursos debe estar limitada al volumen de gasto federal o confederal a financiar. Pero este no es el caso de nuestras CCAA: estas no pueden reclamar la apropiación de todos los recursos generados en su territorio, porque es este nivel de gobierno el que ha recibido el traspaso de competencias, cuya titularidad era inicialmente del Estado, igual que lo es la de los recursos tributarios. Es decir, cuando los Estados se unen, “ceden” para financiar los gastos comunes; cuando un Estado se descentraliza, el “dueño” es el que cede.*

*De todo lo anterior se puede sacar una conclusión: cuando algunas CCAA reivindican la recaudación de todos los recursos generados en su territorio, a través de la autonomía financiera, están exigiendo una mayor autonomía política y, al mismo tiempo, están cuestionando la organización actual del Estado español. Pero esto ya plantea problemas de índole constitucional (art. 14) e incluso condenaría a una cierta recesión a algunos territorios del país. ¿No es esto tensar demasiado la cuerda?*

*No queremos decir que nuestra Constitución sea inamovible y no excluimos que, en algún momento, se pueda proponer su reforma en lo que a la organización territorial del Estado se refiere. Ahora bien, tanto si España sigue siendo un Estado unitario descentralizado como si se organiza como un Estado federal, habrá que seguir dando una solución al problema de conciliar la autonomía de las regiones o Estados con la igualdad de derechos y deberes que corresponden a todos los ciudadanos por el hecho de pertenecer a un mismo Estado.*

---

adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.”

### 3. Financiación foral y financiación de régimen común: diferencias

*Cuando en 2001 se aprobaba el actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común, y se destacaba que era un sistema definitivo, algunos ya nos cuestionábamos que eso fuera a ser realmente así. La razón es que, a pesar de ser un buen sistema, que responde a las principales demandas de las CCAA (cesión del rendimiento de los impuestos indirectos, incorporación de la sanidad al sistema de financiación, actualización de la variable población, establecimiento de las asignaciones de nivelación, etc.), sigue siendo un sistema que aporta menos autonomía financiera que el sistema foral.*

*Las diferencias entre un sistema y otro no son banales. Por eso es preciso que nos detengamos en este momento de nuestras reflexiones para tomar conciencia de ellas.*

*En el sistema de régimen común el Gobierno central recauda en principio los principales impuestos del sistema tributario y posteriormente cede una parte de la recaudación a las CCAA; puede también, en ciertos casos, ceder algunos, como ha ocurrido en España. En el sistema de régimen foral, las Diputaciones, que son las titulares del concierto y convenio, recaudan los impuestos y transfieren una parte al gobierno central, el cupo, que constituye la aportación de estas comunidades para financiar los gastos que el Estado continúa prestando en dichos territorios forales. La diferencia cualitativa es muy importante, pero las repercusiones cuantitativas también lo son; mientras que en las CCAA forales, el 90% de los ingresos proceden de la recaudación de impuestos, en las de régimen común este porcentaje, a raíz del nuevo sistema, es, por término medio, del 75%<sup>7</sup>. Hay que destacar que el sistema de régimen común ha avanzado mucho en la autonomía otorgada a las CCAA, ya que hasta el año 2001 el porcentaje de gastos financiado con tributos era, por término medio, del 35%. Sin embargo, las diferencias entre las CCAA de régimen común también son considerables: por ejemplo, Madrid financia el 100% de los gastos con ingresos impositivos mientras que Extremadura apenas supera el 35%<sup>8</sup>.*

*Pero hay algunas cuestiones más concretas sobre la autonomía financiera que conviene todavía destacar:*

---

<sup>7</sup> El porcentaje de gasto financiado con ingresos de carácter tributario es una medida (un indicador) de la autonomía financiera. Más ingresos tributarios suponen menos transferencias del Estado y, por tanto, más autonomía.

<sup>8</sup> Esto se debe a que en Madrid radican muchas empresas: es allí donde tributan, aunque operan en todo el mercado nacional.

- 1º. *En el caso de las CCAA de régimen común se cede capacidad normativa sobre los tributos total o parcialmente cedidos por el Estado. En el caso de las Comunidades forales la figura es distinta: no se trata de tributos cedidos, sino concertados. En el primer caso, el Estado, como titular de los tributos, “cedió” en bloque mediante la Ley 30/1983 la gestión, liquidación y recaudación de algunos de ellos; sólo posteriormente, a partir de 1996, ha ido cediendo capacidad normativa. En el segundo caso, los tributos se concertan uno a uno, no en bloque; además, no es una cesión, sino un acuerdo entre el gobierno central y las diputaciones forales, mediante el cual se reconoce a estas la gestión de cada tributo*<sup>9</sup>.
- 2º. *Los tributos cedidos a las CCAA de régimen común son el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuestos sobre el Patrimonio, los Tributos sobre el Juego, el Impuesto sobre Matriculación; además, pero sólo parcialmente, el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. Los tributos concertados con El País Vasco son prácticamente los mismos, pero el rendimiento del IRPF, IVA e Impuestos Especiales que recaudan las Diputaciones, es total; además, el Impuesto sobre Sociedades también es un tributo concertado.*
- 3º. *El gobierno central cede los tributos al gobierno de cada comunidad autónoma de régimen común. En cambio, en el sistema foral, las Diputaciones son las titulares del concierto y por tanto, las que luego transfieren los recursos al gobierno de la comunidad autónoma y a las haciendas municipales vascas.*
- 4º. *En las comunidades forales del País Vasco y Navarra existe un sistema tributario propio*<sup>10</sup>, con diferencias incluso dentro de la misma comunidad foral. Esto último se debe a que las Diputaciones son las titulares del concierto y, por tanto, cada una de ellas tiene capacidad normativa propia<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Es decir, en las CCAA de régimen común la gestión de los tributos cedidos se efectúa por delegación del Estado, la titularidad del tributo sigue siendo estatal. En las comunidades forales la gestión de los tributos concertados es potestad de los territorios históricos, la titularidad del tributo corresponde a las Diputaciones.

<sup>10</sup> La autonomía tributaria del País Vasco es muy amplia, pero debe respetar una serie de principios, entre los que destacan, la solidaridad, la estructura impositiva general del estado, la coordinación y la armonización fiscal.

<sup>11</sup> En el concierto vasco se distingue entre tributos concertados de normativa común, es decir, aquellos en los que la normativa viene fijada por la administración central, y tributos

*En las CCAA de régimen común no es posible que existan diferencias dentro de una misma región, ya que el gobierno de la comunidad autónoma es el único titular de la cesión de la capacidad normativa.*

*Comparando la capacidad normativa de las CCAA de régimen común y foral se observa que, por ejemplo, la de la comunidad autónoma vasca es notablemente superior por las siguientes causas:*

- 1) El número de tributos concertados es mayor que el de los tributos cedidos al resto de comunidades: por ejemplo, estas últimas no tienen cedido el rendimiento del Impuesto sobre Sociedades (además las comunidades forales tienen capacidad normativa sobre este impuesto).*
- 2) La capacidad normativa cedida a las CCAA de régimen común no es plena en ninguno de los tributos cedidos. En el concierto vasco hay tributos de normativa autonómica plena. En el caso del IRPF la cesión del mismo a las CCAA de régimen común es parcial (un 33%); además, éstas no tienen competencias sobre la gestión de este impuesto, ni siquiera sobre el tramo autonómico, lo cual limita la autonomía financiera que aporta este recurso<sup>12</sup>.*

*A estas diferencias de principio se añade el hecho de que la aportación de las comunidades forales al Estado se calcula mal y beneficia a estas comunidades dotándolas de más recursos per cápita. Pero, aun prescindiendo de esta circunstancia, es explicable que las diferencias enumeradas induzcan a las CCAA de régimen común a solicitar modificaciones de su sistema de financiación, y que busquen con ello una autonomía financiera similar al foral. Pero lo que se plantea entonces es si esta pretensión es viable cuando se generaliza. Y aquí las conclusiones de diferentes estudios son coincidentes y terminantes: el sistema foral no es generalizable. Las razones son las siguientes:*

---

concertados de normativa autonómica, es decir, sobre los que la comunidad foral tiene capacidad normativa, pudiendo ser esta plena (sobre todos los aspectos del tributo) o no (por ejemplo, sólo sobre la tarifa del tributo). Respecto a la capacidad normativa atribuida a la comunidad autónoma del País Vasco es distinta según el tributo, por ejemplo, es plena en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre Transmisiones; en el IRPF es amplia y en el resto es limitada; pero debe ser consistente con la normativa de la Unión Europea.

<sup>12</sup> Es curioso que las CCAA han evitado la política impopular de elevar los tipos de los impuestos directos sobre los que tienen capacidad normativa; mientras tanto, algunas lo han hecho con los impuestos indirectos cedidos, cuya carga es menos perceptible para el ciudadano.

- a) *algunas CCAA no alcanzarían la suficiencia financiera necesaria para cubrir el coste de las competencias transferidas (por ejemplo, Extremadura);*
- b) *el gobierno central tendría escasez de recursos para financiar las competencias no transferidas a las CCAA, y que, por lo tanto, seguiría prestando este nivel de gobierno.*

*Además, las CCAA que más ganarían son las de mayor desarrollo socioeconómico.*

*No obstante, este planteamiento no convence a algunos miembros del gobierno catalán, los cuales proponen, no que el sistema foral se generalice a todas las CCAA de régimen común, sino que se le aplique a Cataluña. Concretamente esta aspiración es de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC); el Partido Socialista Catalán (PSC) propone aportar según renta y percibir según población. Pero ambas propuestas encierran dificultades de cierto peso.*

#### **4. Las propuestas para aproximar ambos regímenes: errores técnicos y valores en juego**

*El conjunto de propuestas planteadas por el gobierno catalán y, en menor medida, por el andaluz tienen como finalidad aumentar la autonomía financiera de las CCAA de régimen común; lo que buscan es, en definitiva, aproximar el régimen de financiación común al foral, como expresamente lo ha formulado ERC. No obstante, también hay otras razones económicas implícitas: estas dos comunidades están en el grupo de las que tienen un ratio de deuda sobre el PIB mayor, lo que explica que vean en una mayor autonomía financiera la vía para generar recursos que les permitan atender el pago de la deuda.*

*Entre las propuestas existen cuestiones formales que afectan a la negociación del sistema, como la intención de Cataluña de negociar bilateralmente con el gobierno central su sistema de financiación; otras propuestas son de carácter técnico, aunque también conllevan implícitamente cuestionamientos políticos y económicos, como la creación de agencias tributarias autonómicas y los criterios de reparto del gasto estatal; además la argumentación de Cataluña gira en torno al saldo de la balanza fiscal, de lo que también nos ocuparemos.*

*Hemos agrupado las distintas cuestiones en debate en cinco preguntas. Que-*

*remos aportar algo de luz sobre errores técnicos que se cometen en algunas de ellas, pero sobre todo deseamos poner de manifiesto los principios que se cuestionan en otras.*

- a) El sistema de financiación autonómica que se aprobó en 2001, ¿está abierto a una nueva negociación, o se puede considerar un sistema definitivo?*
- b) La financiación de las CCAA de régimen común ¿se debe negociar bilateralmente entre el Estado y cada comunidad o es preferible hacerlo a través de una negociación común?*
- c) El saldo de la balanza fiscal ¿mide la solidaridad?*
- d) ¿Qué ventajas e inconvenientes tendría la creación de agencias tributarias autonómicas?*
- e) ¿Cuáles deben ser los criterios de distribución de los gastos públicos?*

4.1. *¿Puede considerarse definitivo el sistema de financiación autonómica que se aprobó en 2001?*

*Cuando se aprobó el último sistema de financiación se le otorgó un carácter indefinido: prueba de ello es que fuera aprobado por ley. Sin embargo, algunos gobiernos autonómicos han propuesto reformas o modificaciones del mismo. ¿Qué razones justificaron en el año 2001 que se otorgara a dicho sistema un carácter indefinido? ¿Qué argumentos invocan las comunidades que propugnan su reforma?*

*La razón principal para que se otorgara al sistema de 2001 un carácter indefinido es que con él estaba previsto finalizar el proceso de traspaso de competencias a las CCAA. Por otra parte, este nuevo sistema respondía a las principales demandas autonómicas sobre financiación e integraba en un solo sistema la financiación de todas las competencias transferidas (comunes, sanidad y servicios sociales de la Seguridad Social). Todas ellas se consideraron razones suficientes para dar estabilidad al sistema. A lo anterior hay que añadir que el acuerdo fue alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)<sup>13</sup>, en el que están representados los gobiernos de todas las CCAA: y no puede decirse que se trató sólo de un acuerdo entre PP y PSOE, porque, en ese momento, era Convergencia i Unió (CiU) quien gobernaba en Cataluña.*

<sup>13</sup> La LOFCA (1980) recoge la creación del CPFF como órgano encargado de coordinar la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda estatal.

*Que el sistema tenga una vigencia indefinida no quiere decir que no pueda ser reformado. El Estado de las autonomías es una realidad cambiante y, por tanto, su sistema de financiación también debe serlo. Pero ¿tan pronto? ¿Qué ha cambiado en estos dos años (desde 2002 se está aplicando el nuevo sistema) que justifique un cambio del mismo? ¿Bastan los últimos cambios de gobierno en Cataluña y, más recientemente, en España?*

*En realidad han sido Cataluña y Andalucía las que ya han considerado que se puede provocar un nuevo avance en la autonomía de las regiones, por ejemplo, mediante la creación de Agencias Tributarias Autonómicas o equiparando la autonomía de las CCAA de régimen general a la de las comunidades forales.*

*Por otra parte, hay quienes consideran que el sistema debe revisarse, como hasta ahora, cada cinco años. Pero esta razón no nos parece de mucha consistencia, ya que ni la LOFCA, ni, por supuesto, la Constitución, establecen una revisión periódica del sistema de financiación autonómico. La razón por la que efectivamente, y hasta 2001, el sistema ha sido objeto de revisión quinquenal es que así se preveía para la modificación de la participación en los ingresos del Estado (PIE), que ha sido el principal instrumento de la financiación autonómica durante mucho tiempo. Aunque en teoría el único instrumento que debía revisarse era la PIE, en la práctica era revisado el sistema en general, otorgándosele al acuerdo una vigencia quinquenal. Esta vigencia temporal otorgada estaba justificada en la medida en el sistema de financiación autonómica estaba todavía en formación, en desarrollo, como las mismas CCAA hasta 2001.*

#### 4.2. El sistema de negociación para las comunidades de régimen común ¿debe ser bilateral o común?

*La negociación bilateral de la financiación autonómica ha sido planteada por Cataluña. Tal propuesta supone que esta comunidad se saldría del sistema LOFCA y de la negociación de un sistema de financiación común en el seno del CPFF. Formalmente, la financiación autonómica de Cataluña quedaría recogida en su Estatuto de autonomía, y no en la LOFCA.*

*Es cierto que un mismo modelo de financiación autonómica no satisface por igual a todas las CCAA, ya que sus realidades socioeconómicas son diferentes. Aun así, desde nuestro punto de vista, un único sistema es preferible a tantos sistemas como comunidades hay. Un Estado autonómico en el que cada región tuviera un sistema de financiación diferente difícilmente tendría estabilidad*

*financiera, pues cualquier región estaría permanentemente tentada a compararse con el resto y a proponer modificaciones de su modelo de financiación.*

*La existencia de un mismo sistema de financiación regional también se puede argumentar constitucionalmente<sup>14</sup>. Los sistemas de financiación de las CCAA deben ser sólo los cuatro que tienen una base constitucional (el foral, el de régimen común, el hecho insular y el caso de Ceuta y Melilla). Sólo se justificarían particularidades en la financiación en el caso de CCAA con competencias distintas, como ha sido el caso de aquellas que tenían transferidas las competencias en materia sanitaria. Salvo en estas situaciones, las CCAA deben adoptar un sistema común, ya que mantienen la misma posición constitucional.*

*Si la posición constitucional de Cataluña es idéntica a la de otras CCAA de régimen común, ¿qué justifica su exclusión del sistema LOFCA? ¿por qué su financiación va a ser acordada bilateralmente con el Estado, sin contar con el resto de comunidades autónomas? El argumento que esgrime Cataluña es, de nuevo, el saldo de la balanza fiscal, cuestión que analizaremos en el apartado siguiente.*

*Todavía hay que aludir a otra circunstancia que desaconsejaría la multiplicación de sistemas de financiación autonómica. Porque existe un límite a cualquier cesión de capacidad normativa y administrativa de la Administración Central a las CCAA, que tiene que ver con nuestra integración en la Unión Europea: las necesidades de armonización fiscal y los compromisos de financiación de las instituciones europeas. La armonización fiscal se hace tanto más necesaria cuanto más se avanza en el proceso de integración económica y monetaria: en ese marco no es concebible una cesión de capacidad normativa que pueda suponer una clara competencia fiscal. La derogación por parte del Tribunal Europeo de la normativa de vacaciones fiscales para las empresas radicadas en el País Vasco así lo corrobora. Tampoco es posible descentralizar tanto el sistema que fueran las CCAA las encargadas de pagar el cupo a la Unión, puesto que esa es una obligación de los Estados miembros. En suma, el proceso de integración europea –que afecta también al sistema fiscal, aunque el avance sea lento en este campo, como ocurre con todas las políticas de calado en la Unión Europea– marca un límite inexorable a este proceso de descentralización fiscal en España.*

---

<sup>14</sup> J. GARCÍA, P. PÉREZ, Y J. ZORNOZA, (1998), *Constitución y financiación autonómica alternativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 189.

#### 4.3. ¿Es el saldo de la balanza fiscal un buen indicador de la solidaridad?

*En la argumentación referente al saldo de la balanza fiscal, que ha empleado el tripartito catalán, se ha aludido con frecuencia a los Länder alemanes para justificar un límite al déficit de dicha balanza: y es que una sentencia del Tribunal Constitucional alemán fijó un límite a este déficit. Pero el sistema de solidaridad regional alemán no es comparable con el español. Veamos por qué.*

*Comencemos analizando por qué el saldo de la balanza fiscal no es un indicador de la solidaridad interregional. En este análisis no entraremos en las dificultades técnicas de cálculo de dichas balanzas; nos basta dejar constancia de que son distintos los criterios que se pueden aplicar para la imputación de ingresos y gastos a las regiones.*

*Una primera cuestión, y tal vez la principal, es que los impuestos los pagan las personas, no los territorios. Como el sistema fiscal es progresivo –aunque, desgraciadamente, lo sea cada vez menos–, resulta que en las regiones con mayor concentración de rentas se recaudan más impuestos. Pero esto es una consecuencia directa de la progresividad del sistema fiscal, según la cual los impuestos se pagan en función de la renta y del uso que se hace de ella, no en función de la identidad de origen del contribuyente. Además, adviértase que el andaluz que tributa en el tramo más alto de renta está en la misma posición ante hacienda que el madrileño o el catalán que tributan en el mismo tramo: no se podría justificar, entonces, que el nivel de prestación de los servicios públicos que recibiera no fuera el mismo.*

*Por otra parte, no todo lo que el Estado recauda en una región lo pagan los residentes de dicha región (porque una parte de la base imponible se genera fuera de ese territorio). Además, cuando el Estado cede el 33% del IRPF a Madrid, por ejemplo, está renunciando a una cantidad mayor de recursos que cuando cede ese mismo 33% a Extremadura.*

*Junto a esas razones de carácter fiscal, hay otras de índole diferente. La más importante es que en el cálculo de los beneficios y costes hay que incluir también los beneficios económicos que supone acceder al mercado nacional. Entonces resulta que, junto a una balanza fiscal deficitaria, Cataluña tiene una balanza comercial excedentaria, cosa que repercute muy favorablemente sobre el empleo y la riqueza de dicha región<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup> También habría que computar la cuenta financiera que forma parte de la balanza de pagos. Pero este es un aspecto que se aparta sustancialmente del tema de este editorial.

*Y por último hay aquí una cuestión de carácter ético: la justicia distributiva. En ella se basa todo el Estado social, que busca distribuir las cargas y los beneficios que genera la convivencia social, no de forma proporcional, sino según las capacidades y las necesidades de cada uno. La distribución del gasto estatal según el criterio exclusivo de población, como ha propuesto alguna comunidad, supone renunciar a este modelo de Estado y a los valores por los que en él se apuesta.*

*Por otra parte, tampoco creemos que se pueda invocar aquí la experiencia de los Länder alemanes, como expondremos a continuación.*

*La instrumentación del principio de solidaridad puede llevarse a cabo de dos formas: a) mediante la existencia de flujos financieros entre las regiones a través de un fondo de suma cero (solidaridad horizontal), y b) mediante transferencias de recursos del gobierno central o federal a los gobiernos regionales (solidaridad vertical). El sistema alemán responde al primer tipo, mientras que el español corresponde al segundo: por eso no son comparables.*

*El sistema alemán es complejo, ya que posee hasta tres mecanismos diferentes de nivelación:*

- a) El IVA. De su recaudación, el 75 por ciento se reparte entre los Länder en función de la población y el 25 por 100 se destina a aproximar los recursos de los Länder al 92 por 100 de la media de los recursos per cápita de los mismos.*
- b) Un fondo de suma cero. Su finalidad es que todos los Länder alcancen como mínimo un 95 por 100 de los recursos medios totales. Las aportaciones a dicho fondo se efectúan tomando como valor 100 la media de los recursos totales. Cada Land aporta al fondo el exceso sobre 100 según estas reglas: los dos primeros puntos sobre 100 no se aportan; entre 102 y 110, se aporta el 70 por 100 de lo que corresponda; los recursos que excedan en más de diez puntos se aportan en su totalidad.*
- c) Una subvención de la Federación a los Länder menos ricos.*

*Como resultado del mecanismo descrito en el apartado b) unos Länder son aportantes netos y otros receptores netos. El Tribunal Constitucional alemán ha limitado la aportación que hacían los Länder más ricos, pero obsérvese que la aportación se realiza de los recursos de la financiación total que obtiene cada Land, y no de la recaudación que el gobierno federal obtiene de los ciudadanos de la región.*

*En el sistema de financiación de las CCAA españolas, la solidaridad está implícita en las variables de reparto de los distintos fondos con que se financian las competencias transferidas, y es explícita en los recursos que perciben del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyo fin es reducir las desigualdades interregionales, así como en las asignaciones de nivelación, cuyo fin es nivelar el acceso a los servicios públicos de los ciudadanos de cada región.*

*El principal problema estriba en cómo conciliar los principios de autonomía financiera y solidaridad, y ese problema es común a todos los Estados, tanto a los federales como a los unitarios, porque en todos ellos los derechos a unas prestaciones públicas son iguales para todos sus ciudadanos, independientemente del nivel de renta de la región en que habiten. La diferente capacidad financiera de cada región puede dar lugar a que una comunidad autónoma, realizando el mismo esfuerzo fiscal que otras, pueda tener mayores ingresos impositivos per cápita y, por tanto, un mayor nivel en la prestación de los servicios públicos. Como ya dijimos más arriba, no puede haber autonomía sin solidaridad porque eso llevaría al incumplimiento de otro principio, el de igualdad en el nivel de acceso y prestación de los servicios públicos de los ciudadanos en todo el territorio nacional.*

*La solidaridad está presente en los países federales, pero no en todos con la misma intensidad. En Estados Unidos y Suiza la nivelación de recursos es escasa. En el otro extremo se encuentran Alemania, Australia o Canadá, en los que la nivelación es elevada, sin que en ninguno de ellos se llegue a alcanzar la igualdad de recursos per cápita. ¿A quién queremos parecernos? ¿cuál es nuestra escala de valores como Estado?*

*No ignoramos que las propuestas de reforma de la financiación autonómica que estamos discutiendo no se olvidan totalmente de la solidaridad. Pero vinculan la solidaridad interregional al saldo de la balanza fiscal de cada región. Esto es lo que nos parece inaceptable. Concretamente, el gobierno catalán propuso fijar un fondo de solidaridad con el resto de comunidades para que todas alcanzasen un nivel similar de prestación de los servicios a igual esfuerzo fiscal, pero este fondo requería la publicación previa de las balanzas fiscales. ¿Qué quiere decir esto? ¿que su aportación al fondo estaría en función del saldo de la balanza fiscal? ¿Qué solidaridad es esa si la solidaridad es redistribuir recursos a favor de los que tienen un nivel de desarrollo menor? Tampoco se les pide que hagan esto de una forma absolutamente desinteresada: ¿o no es cierto que el desarrollo de las regiones más desfavorecidas termina favoreciendo a las más desarrolladas?*

*Admitamos que se propongan reformas de la financiación autonómica. Pero no se argumenten con el saldo de la balanza fiscal. El único argumento con cierta validez aquí sería el de buscar vías para una mayor aproximación de la autonomía del sistema general al foral. Pero esta búsqueda no habría que circunscribirla a la reforma del sistema general: a lo mejor habría que reformar también el régimen foral...*

#### 4.4. ¿Qué ventajas e inconvenientes tendría la creación de agencias tributarias autonómicas?

*Toda Administración tributaria debe tener básicamente dos características: recaudar de una manera eficiente y luchar contra el fraude fiscal. Pues bien, es muy posible que el cumplimiento de ambas se vea dificultado con la multiplicación de agencias tributarias. Veamos.*

*La proliferación de un gran número de agencias tributarias de ámbito autonómico probablemente dificultará la lucha contra el fraude fiscal porque el nivel de información con que contarían estas múltiples agencias tributarias se reduciría, al quedar limitado básicamente a los actos, operaciones o transacciones –hechos imponibles, en general– de incidencia en los tributos que gestiona y recauda esa comunidad autónoma. De esta forma resulta indudable que se dificulta el control cruzado de operaciones. Este control se puede realizar con mayor facilidad cuando se dispone de la información que proporcionan los operadores económicos que actúan en la mayor parte del territorio español.*

*Aunque en la actualidad las CCAA gestionan y recaudan algunos tributos, se trata fundamentalmente de impuestos de carácter esporádico (técnicamente denominados impuestos instantáneos), como son el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, etc. También gestionan algunos otros de carácter periódico (Impuesto sobre el Patrimonio, etc.), pero no es en estos donde se producen importantes “tramas” de fraude. Las tramas de fraude más significativas se dan en impuestos como el IVA, el Impuesto sobre Sociedades, el IRPF (en lo concerniente a las rentas empresariales o profesionales), etc. Y en estos casos su descubrimiento pasa necesariamente por el cruce de datos de distintos proveedores, clientes, etc. Si bien es cierto que se podrían establecer sistemas de coordinación e información entre agencias tributarias, esto no es fácil de articular en la práctica (piénsese como ejemplo en las dificultades que plantea el control de las operaciones intracomunitarias en el IVA). En todo caso, eso implicaría*

*unos mayores costes: los derivados de todo proceso de coordinación.*

*Desde esta perspectiva, resulta paradójico que en otros ámbitos se esté apostando por un mando único (para la investigación de delitos), del que dependería el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, en aras de una mayor eficacia, mientras que en el ámbito fiscal se está optando por la descentralización. En temas como la investigación o descubrimiento de hechos ocultos suele ser una opción técnicamente más ventajosa la concentración de información y el tratamiento de la misma de una forma centralizada.*

*Tampoco resulta descabellado pensar que la lucha contra el fraude, sobre todo el que afecta a determinados sectores económicos, se puede ver dificultada por la influencia de determinado grupos de presión, que en ámbitos de decisión política más reducida ven incrementado su poder de influencia. Sobre todo en cuestiones dudosas o de no fácil solución técnica, podrían tener más influencia de la deseada ciertos criterios de decisión política.*

*También es muy probable que se incrementen los costes de recaudar los tributos. No sólo no se podrá prescindir del todo de una agencia de ámbito estatal, sino que habría que crear múltiples estructuras descentralizadas, lo que incrementaría los costes de estructura y eliminaría las ventajas de las economías de escala. Esta variable no es desdeñable dado el carácter netamente instrumental que tiene la recaudación tributaria. Si bien parece razonable que cada comunidad autónoma quiera prestar determinados servicios a sus ciudadanos –y de ahí la transferencia de competencias en servicios esenciales, como son la educación, la sanidad, la cultura, etc.–, resulta discutible que esta razón valga igualmente cuando se trata de servicios instrumentales. Garantizado un procedimiento adecuado para la recaudación tributaria –y no creemos que haya mucho margen para prestarlo de forma muy dispar–, lo lógico es reducir sus costes. De no ser así, habría que aumentar la presión fiscal para mantener la recaudación neta.*

*Es probable además que se incremente la presión fiscal indirecta sobre los operadores económicos que actúan en todo el territorio nacional, los cuales tendrán que relacionarse con múltiples agencias tributarias. Incluso puede ocurrir que las agencias tributarias, ante las dificultades que puedan encontrar a la hora de contar con información que le permita realizar controles cruzados, soliciten a los operadores económicos información que ya han suministrado a otras agencias tributarias.*

*Hay que valorar también el contexto de una economía abierta y global, en que todo esto ineludiblemente se va a tener que realizar. Gestionar el sistema tributario de forma tan “regionalizada” dificultará el control de operaciones, impondrá importantes esfuerzos de coordinación a las distintas administraciones públicas, exigirá a los ciudadanos un perfecto conocimiento de sus obligaciones tributarias para con cada una de las múltiples administraciones implicadas. En definitiva, en un mundo cada vez más global no parece que esta “territorialización” contribuya a la eficacia y a la eficiencia del sistema tributario.*

*La multiplicación de agencias tributarias dificultará también la política económica. La recaudación excesivamente territorializada podría dificultar la intervención del Estado en la economía a través de la vertiente del gasto, pues este no podría disponer de tantos recursos, siquiera de forma transitoria, como ocurre ahora. Todo esto es más grave aún si se tienen en cuenta las restricciones que impone el compromiso de la estabilidad presupuestaria y la transferencia de toda la política monetaria al Banco Central Europeo.*

*¿Y no resulta paradójico que sean fundamentalmente los partidos vinculados a la izquierda política los que protagonizan esta propuesta? Precisamente son ellos los que han exigido de forma más contundente la lucha contra el fraude fiscal organizado y la intervención del Estado en la economía.*

*La propuesta de creación de agencias tributarias autonómicas contrasta también con la opinión de los expertos recogida en el Libro Blanco de la financiación autonómica<sup>16</sup>. Lo que ellos proponían era la creación de una Agencia Tributaria Integrada (ATI), una agencia independiente que se encargaría de la administración de los tributos compartidos entre las haciendas autonómicas y central. Tal y como indicaban los autores del Libro Blanco, no se trataría de que la hacienda central pasara a administrar los tributos de las CCAA, sino que la hacienda central y las haciendas autonómicas fueran administradas por una misma organización independiente, pero en la que ambas pueden participar y tomar decisiones.*

*Los autores del Libro Blanco identificaban dos inconvenientes para que la actual Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) fuera la base de la ATI: su falta de autonomía política (depende de la Administración central) y la presencia de rigideces laborales (por ejemplo, la imposibilidad del despido del personal). Ambas afectarían a su eficacia. Probablemente el*

---

<sup>16</sup> VARIOS, (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 290.

*principal obstáculo para la creación de una Agencia Tributaria Independiente es el deseo de la Administración central de no perder el control sobre los principales impuestos del sistema tributario. Sin embargo, tal vez su creación hubiera evitado propuestas como la catalana.*

*Pero no siempre los expertos coinciden. Un estudio más reciente<sup>17</sup> concluye que el gobierno central no ha prestado la suficiente atención a la gestión de los tributos cuyo rendimiento se ha cedido, total o parcialmente, a las CCAA. De hecho –dicen– la AEAT ha centrado sus esfuerzos en la gestión del Impuesto sobre Sociedades y el IVA. De ahí que los resultados de la lucha contra el fraude empeoraran en el periodo comprendido entre 1997 y 2001. Según los autores de dicho trabajo, la creación de agencias tributarias autonómicas mejoraría la gestión de los tributos. Pero –añadiríamos nosotros– ¿no podría ser la ATI una buena solución, precisamente por ser un organismo independiente de los distintos niveles de gobierno, que no tendría más interés por la gestión de unos tributos que por la de otros?*

*Terminamos este apartado con una referencia a la experiencia comparada. En Alemania los Länder tienen un sistema de financiación basado en participaciones territorializadas en un único sistema impositivo: en él los principales impuestos son de normativa federal, pero los impuestos compartidos son administrados por los Länder por delegación del gobierno central.*

#### 4.5. ¿Cuáles deben ser los criterios de distribución de los gastos públicos?

*También se incluyen, entre las propuestas de modificación del sistema de financiación autonómica, algunas que afectan a la distribución de los gastos públicos. En esta cuestión hemos de distinguir entre gasto corriente (el orientado a generar la prestación de un servicio público) y gasto de capital (el derivado de nuevas inversiones). Cataluña propuso que el primero fuera proporcional a la población, y el segundo al PIB de la región. Analicemos por separado ambas cuestiones.*

*Respecto a los gastos corrientes, en el nuevo sistema hay tres fondos para financiar los distintos bloques de competencias transferidas a las CCAA (competencias comunes, sanidad, servicios sociales de la Seguridad Social). Los criterios de reparto son diferentes en cada bloque.*

---

<sup>17</sup> Realizado por JESÚS RUIZ-HUERTAS y OCTAVIO GRANADO, que será publicado en el *Informe anual sobre CCAA*, del Instituto de Derecho Público de Barcelona.

*Centrémonos, por ejemplo, en el bloque de competencias comunes. Actualmente, el peso de la variable población es del 94%. Pero se incluyen, además, otras variables que se considera afectan al coste de prestación de dichos servicios públicos: en concreto, la superficie (4,2%), la dispersión de la población (1,2%) y la insularidad (0,6%). La financiación de estos servicios se completa con un fondo que compensa a las CCAA con menor renta, y con otro que compensa a las CCAA con menor densidad de población.*

*La selección y ponderación de estas variables no responde a un estudio económico: deriva de un acuerdo en el que cada comunidad autónoma trata de defender aquella variable o variables que más le benefician. ¿Se podría decidir, como pretende Cataluña, que sea la población el único criterio de distribución? En teoría sí, y de hecho es la principal variable de la que depende el coste. Pero no es la única, y por eso algunas CCAA no están dispuestas a renunciar a otras, a lo que tienen pleno derecho. ¿Se podrían fijar unas variables diferentes para cada comunidad? Eso ya sería casi como definir un sistema de financiación diferente para cada comunidad, tema sobre el que ya nos hemos pronunciado más arriba.*

*El criterio propuesto para la asignación de los gastos de capital es más cuestionable todavía. Por una parte, ignoraría el principio de la redistribución: asignar a Cataluña, que tiene el 16% de la población nacional, un 19% del total de la inversión nacional (que es el peso relativo del PIB de esta región), significaría actuar para que su renta per cápita creciera más rápidamente. ¿Cómo compaginar eso con una política redistributiva, y precisamente en los gastos de inversión, que es donde los efectos redistributivos pueden ser más eficaces? Pero es que, además, la teoría económica indica que la inversión en infraestructuras ha de hacerse donde sea mayor su beneficio, es decir, allí donde la diferencia entre el aumento previsible de la renta y el coste de la infraestructura sea mayor. A esta conclusión se llega aplicando algo tan elemental en teoría económica como es la ley de los rendimientos decrecientes. ¿No sería como afirmar que es mejor construir una tercera autovía entre Marbella y Sotogrande que una primera entre Antequera y Lucena, aduciendo que las dos primeras ciudades tienen una renta más alta que las segundas?*

## 5. Consideraciones finales

*La discriminación que establece el sistema foral de financiación respecto al sistema de régimen común es la razón última por la que la financiación autonómica sigue siendo objeto de reformas. En esta ocasión, como en otras anteriores, las propuestas más elaboradas han surgido en Cataluña. Parece existir una correlación positiva entre sentimientos nacionalistas y autonomía financiera. Esta relación no es de extrañar, ya que es precisamente el dinero, la autonomía financiera, el que permite el ejercicio de la autonomía política y la puesta en práctica de las decisiones derivadas de esta. ¿Es que Cataluña ha visto claro desde el principio que el camino a una mayor autonomía política implica más autonomía financiera? La pretensión de una agencia tributaria catalana es muy coherente con este planteamiento.*

*Junto a esa lectura política de las propuestas catalanas caben otras. Porque hay otras CCAA que, en este u otros momentos, han propuesto reformas de la financiación autonómica. Son, por ejemplo, Valencia (1996) o Andalucía (2004), precisamente las más endeudadas. También Cataluña debe incluirse en este grupo. ¿Tiene que ver la reivindicación de estas reformas con la necesidad de buscar salida al problema del endeudamiento?*

*Estas y otras posibles interpretaciones de los motivos que llevan a las CCAA a proponer reformas del sistema de financiación invitan a pensar que el debate sobre las mismas no puede ser obviado. Pues bien, de cara a entrar en él se nos ocurre formular algunas conclusiones como resultado de este artículo editorial:*

- La existencia de dos regímenes de financiación autonómica diferentes en España es fuente de problemas, pero es ineludible: no sólo tiene un origen histórico, sino que además cuenta con el respaldo de la Constitución.*
- Generalizar el sistema de financiación foral al resto de CCAA no sería financieramente posible, ya que el gobierno central tendría insuficiencia de recursos y algunas comunidades también.*
- Que una comunidad autónoma concreta, de régimen común, aspire a un sistema de financiación similar al foral, es comprensible, dada la discriminación que establece el sistema foral; pero no está justificado con la actual Constitución en la mano. Es más, dado que ese sistema foral no es generalizable, tal actitud podría parecer falta de una suficiente solidaridad.*

- *La financiación autonómica debe evolucionar de tal forma que ambos sistemas vigentes se aproximen, cuantitativa y cualitativamente, en cuanto al grado de autonomía que permiten. De hecho, la evolución reciente ha ido por ese camino. Pero este avance debe beneficiar a todas las CCAA de régimen común, de forma que no se sacrifique la solidaridad, en su doble vertiente interpersonal e interterritorial. La igualdad o equidad es un derecho constitucional.*
- *A la hora de establecer mecanismos de descentralización fiscal no podemos ignorar nuestra pertenencia a la Unión Europea y las exigencias de armonización fiscal que de ahí derivan.*
- *Cuando se habla de financiación autonómica se suele olvidar que una de las figuras tributarias de mayor eficacia recaudatoria son las cotizaciones sociales. Además, el gasto social que se financia con ellas, no sólo es uno de los que aporta más réditos políticos, sino que tiene un profundo valor en términos de solidaridad intergeneracional. Por otra parte, el sistema de Seguridad Social (como cualquier sistema de seguros) es más viable cuanto más amplia sea la población que suscribe el riesgo, de forma que fragmentarlo podría llevar a que algunas CCAA con poco crecimiento poblacional y fuerte emigración pasada se colapsara en pocos años. ¿No es llamativo, a este respecto, que el País Vasco haya rebajado el tono de la petición de las transferencias de la Seguridad Social (aunque lo contempla el Plan Ibarretxe)?*
- *El Estado español debe seguir avanzando en el proceso de descentralización del gasto y del ingreso. Pero ahora el reto principal lo tienen ante sí las CCAA: en virtud del Pacto Local, es a ellas a quienes toca en este momento ceder parte de las competencias a los gobiernos locales.*

*Todo proceso de negociación—como ocurre con el relativo a un acuerdo estatal sobre la financiación autonómica—exige que se asuman ciertos compromisos que doten de estabilidad a sus resultados (en nuestro caso, a la estructura financiera acordada). Pero esta estabilidad es imposible si el modelo de Estado español se pone en entredicho a partir de cada acontecimiento electoral a nivel estatal o autonómico. Sin embargo, resulta muy difícil que la visión del Estado sirva de freno a propuestas de mayor autonomía de las CCAA: porque los partidos nacionalistas fundamentan gran parte de su identidad en la consecución de cuotas de soberanía y autogobierno, y los partidos nacionales pagarían un alto coste electoral si ignorasen estas reivindicaciones. La paulatina configuración del Estado español como un estado federal asimétrico ¿no está requiriendo un*

*gran pacto entre partidos, con la Constitución como referente, que proteja a este tema frente a una cierta instrumentalización electoralista? Hay precedentes significativos en nuestra historia política reciente, como son el Pacto de Toledo o el de la Lucha Antiterrorista. ¿No son ambos un exponente de madurez política y la prueba más terminante de que cabe llegar a acuerdos que están más allá de los intereses partidistas y de la utilización de ciertos símbolos como arma electoral? Posturas como estas no impiden la reforma, ni de nuestra Carta Magna ni de los Estatutos de Autonomía. Pero ambas cosas habría que abordarlas, huyendo de todo oportunismo electoral, como verdaderas cuestiones de Estado y con el rigor que tales temas exigen.*



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 39-74

# **Razones para la guerra en la sociedad global. De Hobbes a los derechos humanos**

---

**Juan Antonio SENENT DE FRUTOS<sup>1</sup>**

---

*(PALABRAS CLAVE: SOCIEDAD GLOBAL, GUERRA PREVENTIVA, GUERRA JUSTA, DERECHOS HUMANOS.  
KEY WORDS: GLOBAL SOCIETY, PREVENTIVE WAR, FAIR WAR, HUMAN RIGHTS.)*

## **1. Un diagnóstico sobre la sociedad global**

Vivimos unificados en un solo mundo que, a su vez, se halla altamente escindido y confrontado. Cuatro rasgos destacan como signos de la actual dinámica histórica de guerra y de lucha ideológica por la hegemonía total, ante una crisis de las relaciones sociales en la sociedad global.

En estos tiempos de confrontación, el “arte de la guerra” se proyecta como el ideal para dinamizar todas las interacciones e intercambios en la sociedad

---

<sup>1</sup> Profesor de Filosofía del Derecho, Universidad de Sevilla; enseña Filosofía Social en ETEA.  
Corr-elect: [senent@us.es](mailto:senent@us.es)

global<sup>2</sup>. Las guerras se están desplegando no sólo militarmente, ya que no se reducen a unos combatientes enfrentados, sino que atraviesan todo el espacio y los subsistemas sociales. Por ello, se habla de guerra entre culturas, entre religiones, ideológicas, en el mercado, etc. Así como Hannah Arendt hablaba de la banalidad del mal, hoy se puede hablar de una banalización de la guerra que se entiende como un recurso normalizado, podríamos decir incluso cotidiano. Pero esta lucha a muerte o guerra por el mercado, guerra frente a otras culturas, otras religiones, sistemas políticos, no se presenta en su desnudez.

En segundo lugar, lo que se hace y lo que se proyecta es presentado dentro de un discurso legitimador, amparado en valores humanos que, por sí mismos, generan un alto grado de consenso en la sociedad actual. En cada subsistema de los indicados se juzgan las diversas manifestaciones desde valores que, en última instancia, justifican la eliminación de los que supuestamente contradicen a los primeros; en el subsistema político, se persigue la paz, la seguridad y la libertad; en el económico, la competitividad y la eficiencia; en el cultural, la racionalidad y el humanismo; en el religioso, la tolerancia y la laicidad<sup>3</sup>. Incluso, aun cuando lo que se realiza pueda parecer “poco presentable” como pudiera ser una guerra por el control y la explotación de un territorio con interés geoestratégico para quienes la emprenden, siempre se busca el amparo en altos ideales a los que se dice servir.

Por ello, la ideología sigue siendo hoy necesaria para dar cobertura simbólica<sup>4</sup> a las situaciones de dominio. No vivimos en una época “postideológica”, sino que las justificaciones axiológicas se continúan empleando en los discursos políticos y en la propaganda mediática en la que se

---

<sup>2</sup> No es cuestión de moda intelectual, como la que ahora ha puesto en boga entre ejecutivos, estadistas y algunos intelectuales un clásico de la cultura china como el texto de Sun Tzu *El arte de la guerra*. Esto no es sino síntoma de una situación cultural de nuestra época en donde algunos individuos que pretenden tener las conductas más adaptativas creen que tienen que colocarse reflejamente en situación de guerra permanente y asumir los valores y estrategias de la misma para llevar a cabo con éxito social su propia función en los diversos ámbitos de actividad.

<sup>3</sup> La cuestión, como aquí sostendremos, no radica en una renuncia a los valores en general, independientemente del discernimiento que cada uno en particular deba hacer, sino en la crítica de una lógica de dominación a partir de los mismos. Que bajo su amparo ideológico no se justifique, en su caso, incluso el sacrificio de vidas humanas.

<sup>4</sup> Examiné la cuestión de la funcionalidad de los sistemas ideológicos y los valores en J. A. SENENT, (1998), *Ellacuría y los derechos humanos*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

apoyan<sup>5</sup>. Incluso en los comportamientos pretendidamente más realistas, más cínicos, aquellos que revelan explícitamente lo que se quiere hacer, se justifican en nombre de valores o de referencias ideales que se proponen como los móviles últimos de la acción.

Un tercer rasgo es la pretensión de globalidad de las guerras, como la sociedad en la que se despliegan. Estas guerras son fruto de un modelo de relaciones entre economías, culturas, religiones y regímenes políticos. Son conflictos que se desarrollan en un escenario local, regional o global, pero

---

<sup>5</sup> En este sentido, discrepo de la consecuencia metodológica que extrae Boaventura de Sousa Santos a partir del contexto histórico actual y de la relevancia política de la ideología para reproducir el poder. Antes las clases dominantes tenían interés en transformar sus ideas en ideas dominantes, por medio de lo cual, las clases dominadas creían ser gobernadas en nombre del interés general y con ello *consentían* en ser gobernados. Y ahora, según Santos, “lo que es nuevo del contexto histórico actual es que las clases dominantes se desinteresan del consenso, tal es la confianza que tienen en que no hay alternativa a las ideas y soluciones que defienden. Por esta razón, no se preocupan de la posible vigencia de ideas y proyectos que les son hostiles, ya que están convencidos de su irrelevancia y de lo inevitable de su fracaso. La hegemonía se transformó y pasó a convivir con la alienación social, y en vez de sustentarse en el consenso, lo hace en la resignación. Lo que existe no tiene porqué ser aceptado por ser lo bueno. Bueno o malo es inevitable, y es desde esa base que tiene que ser aceptado. /La teoría crítica se propuso con el objetivo de luchar contra el consenso como forma de cuestionar la dominación, y para crear el impulso de lucha contra la misma. ¿Cómo proceder en una situación en que el consenso dejó de ser necesario y, por tanto, su desmitificación dejó de ser el resorte del inconformismo? ¿Es posible luchar contra la resignación con las mismas armas teóricas, analíticas y políticas con las que se luchó contra el consenso?”. Cfr. B. DE SOUSA SANTOS, (2003), *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Vol. I, Bilbao, Desclée de Brouwer, p. 37.

Sin embargo, entiendo que la dominación se ejerce hoy por los sectores y representantes del poder no como *nudo poder* o concentración de fuerza capaz de doblegar voluntades, sino como poder que busca y propaga una justificación ideológica para afianzarse mediante la aceptación de la ciudadanía. Y por ello, sigue siendo necesario practicar el cuestionamiento y la denuncia de la mistificación ideológica en lo que tiene de justificación de lo injustificable, para ayudar a liberar el proceso de transformación y mejora del orden presente, aunque no sea lo único ni social ni metodológicamente que haya de hacerse. Estoy de acuerdo, en este aspecto, con José Vidal-Beneyto en que hay dominación ideológica, ejercida hoy además por un eficiente complejo mediático, económico y político de intereses e instituciones en red, que desde los potentes y ubicuos medios de comunicación, lanzan sus mensajes doctrinarios para construir la hegemonía; como señala, “con tal omnímodo poder no hace falta imponer nada, basta con dejar que opere la autoimposición”. Es decir, la construcción del consenso como adopción social de las “buenas razones” del poder en sus acciones, sigue siendo valorada y propiciada por el propio poder. Frente a ello, sigue siendo necesaria “la contestación deslegitimadora de este orden mediático-ideológico” (cf. J. VIDAL-BENEYTO, “La dominación ideológica”, *El País*, 6 de diciembre de 2003).

que tienen un carácter de totalidad. No se trata sólo de imponerse, sino de desplazar cualquier experiencia humana alternativa. Es una lucha por la hegemonía total. Un solo modelo económico, un solo modelo cultural, un solo sistema político determinado es el que tiene derecho a existir porque es el único del que puede predicarse racionalidad y justicia. Los vencedores se creen justificados por el poder acreditado y merecedores de dictar las reglas del orden global en sus diversos subsistemas. Carl Schmitt ya advirtió que, en la era moderna, las luchas se llevan a cabo como luchas finales: para el sometimiento total<sup>6</sup>. El adversario, quien defiende o pretende otros modelos sociales, es despojado, mediante la construcción de un enemigo absoluto, de todo vestigio de humanidad y debe ser aniquilado, tanto en lo que es como en lo que representa. En estos conflictos, el valor más desplazado es el de la dignidad humana universal. Éste ya no es realmente un postulado de las relaciones entre pueblos y sujetos, como se intentó desde la Declaración Universal de Derechos Humanos. No es un punto de partida, una presunción *iuris et de iure*, sino algo a demostrar por los que son sospechosos de inhumanidad. Éstos, en su diferencia y por tanto en su anomalía, tienen que aportar la carga de la prueba de que son sujetos con dignidad, de que no deben ser eliminados como basura humana.

En cuarto lugar, la crisis de las relaciones sociales cooperadoras y pacíficas que se ha generado en la sociedad global. Este modelo se proyecta como normalizado, en la medida que quienes detentan el máximo poder (económico, político y militar) en el mundo actual son quienes lo defienden. Este modelo de relaciones pretende estar amparado no sólo en criterios de legalidad conforme a las vigentes reglas de juego, sino también de legitimidad. La dinámica belicista se pretende defensora defensora de valores universales. Cuanto más se proyecta el *hobbesiano* principio *homo homini*

---

<sup>6</sup> Las guerras dejan de jugarse dentro de ciertos límites, desarrollándose entonces bajo la forma de “última guerra final de la humanidad”: “Tales guerras son necesariamente de una particular intensidad e inhumanidad, puesto que *superando lo “político”*, descalifican al enemigo inclusive en su perfil moral, así como en todos los demás aspectos, y lo transforman en un monstruo feroz que no puede ser sólo derrotado sino que debe ser definitivamente destruido, es decir, que no debe ser un enemigo a encerrar en sus límites” (F. HINKELAMMERT, (1984), *El concepto de lo “político”*, Buenos Aires, Folio Ediciones, p. 33; sobre esta cuestión, F. HINKELAMMERT, (1990), “El concepto de lo político según Carl Schmitt” en *Democracia y totalitarismo*, San José (Costa Rica), DEI, pp. 113–132). Sin embargo, a pesar de lo pertinente de la observación de Schmitt, entendemos que la salida adecuada a esta situación no es la renuncia a cualquier humanismo, lo cual nos conduce igualmente a la barbarie, sino al ejercicio despótico de cualquiera de los diversos humanismos.

*lupus*, más confrontación y más inseguridad se producen. Lo que se proyecta como modelo de ser humano, se recoge en forma de relaciones sociales más escindidas, fracturadas y confrontadas. Frente al principio de búsqueda del acuerdo y de la cooperación internacional, se proyecta hoy la redefinición de bloques entre “amigos” y “enemigos”; entre el eje del bien y el eje del mal. La división maniquea de la sociedad global es un exponente de esta crisis de las relaciones sociales, que es agravada por este modelo que quiere articular el intercambio social.

Para estas confrontaciones, se alegan no sólo razones jurídicas y políticas, sino también razones de tipo religioso y cultural que pretenden fundamentar esas otras razones. Tras estas *razones*, hay unos esquemas de comportamientos simplificados que ayudan a dar respuestas prefiguradas, y anulan la necesidad de cuestionamiento crítico y de revisión de los modelos de comportamiento con los que se actúa sobre la realidad social. Son aplicados de modo cuasi automático; si poniendo en marcha tales esquematismos se obtienen resultados adversos a los pretendidos, peor para la realidad. El autocentramiento y la ceguera para evaluar las consecuencias de estos modelos de confrontación, hace que sean perfectamente tautológicos. Se justifican a sí mismos tratando de que se cumpla la profecía que lanzan sin buscar una relación adecuada con la realidad a la que se enfrentan. Pero también por ello, los hace aún más peligrosos pues no se permite un juicio crítico que evalúe la consistencia de los presupuestos que los inspiran y los efectos reales que generan.

En las páginas siguientes, a partir de la lectura analítica de textos de Hobbes quiero presentar algunas confrontaciones de este tipo, que existen en la sociedad global actual. Esas tensiones y reacciones se han producido tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Después de aquellos actos terroristas se intentó redefinir las reglas para agudizar y radicalizar el anterior dominio hegemónico de algunas potencias occidentales sobre el resto del mundo. Con ello se trataba de disolver los débiles límites éticos, jurídicos y políticos que se han ido oponiendo al poder de la fuerza y construyendo en el ámbito de la sociedad global desde diversos frentes de resistencia y de oposición al dominio unilateral y antidemocrático.

## 2. Las “razones” jurídicas y políticas

En el actual marco geopolítico de confrontación hay algunos esquemas de comportamiento que expresan esa voluntad de dominación. Funcionan como esquemas de confrontación y entre ellos existe una continuidad. El esquema que presento en primer lugar tiene una naturaleza jurídica. Se trata de la interpretación y aplicación del derecho como “dominio absoluto sobre la ley”; el segundo esquema tiene una naturaleza política, la llamada “guerra preventiva”. Aunque en realidad son dos caras de una misma moneda: el paradójico intento de ejercer el poder legalmente, pero sin límites éticos ni legales<sup>7</sup>.

### 2.1. Del dominio absoluto sobre la ley

Un ejemplo del primer esquema<sup>8</sup> lo tenemos en el caso de la segunda guerra contra Irak. Para justificar esta intervención militar, aunque se haga

---

<sup>7</sup> Como después indicaremos, este planteamiento no es sino el intento de reponer en la vida política y jurídica el esquema descrito por Hobbes como propio del estado por encima de la ley. El Estado propiamente no comete injuria o acción antijurídica pues es la fuente de la ley y no está sujeta a la misma (Th. HOBBS, [1651], *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, ed. y trad. de C. MOYA y A. ESCOHOTADO, (1979), Madrid, Editora Nacional, p. 172).

<sup>8</sup> Otros ejemplos se podrían poner de posición abusiva en el ejercicio del poder, como por ejemplo, el llamado campo de concentración en la base militar norteamericana de Guantánamo (Isla de Cuba), donde Estados Unidos, tiene privados de libertad a los que presuntamente son miembros de la red Al Qaeda, sin ningún tipo de garantías procesales (sin acusación formal, defensa letrada, derecho a juez y a juicio justo ...) y sin respetar otros derechos fundamentales de quienes son los llamados por los captores “combatientes irregulares”. Como según Estados Unidos, no son prisioneros de guerra no se les puede aplicar el Convenio de Ginebra. En realidad, tampoco son tratados como seres humanos, porque en ese caso tendrían que reconocerle al menos los derechos humanos internacionalmente reconocidos a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea de General de Naciones Unidas en 1948. Cuando la propaganda política norteamericana habla de que todos estos supuestos terroristas son “basura humana”, ello tiene también una eficacia y una trascendencia jurídica. La basura humana no tiene los derechos de los seres humanos. Otro caso sería el afán liberticida de ese gobierno y algunos aliados con las reformas en la legislación antiterrorista tras el 11-S que deja sin contenido algunos de los principios ético-jurídicos reconocidos en el acervo occidental como límites a la propia legislación penal. Un ejemplo, entre otros, está en la adopción de reformas penales retroactivas (contra el principio *nulla poena sine lege praevia*), como en Gran Bretaña en el caso de la tipificación del delito de falsas alarmas de ataques biológicos o químicos. La justificación que dio Tony Blair: “Esta es una medida excepcional, pero estos son tiempos excepcionales” (*El Mundo*, 21 de octubre de 2001). Pero como por otro lado, la guerra contra el terrorismo es permanente, podría ser igualmente permanente la situación excepcional que se convierte así en lo normal.

una interpretación que violenta el sentido que comúnmente se da a ciertos parámetros legales en el marco del Derecho Internacional, no por ello se pretende dejar de estar amparado por la legalidad, aunque el órgano jurisdiccionalmente competente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el único que puede autorizar el empleo de la fuerza con las actuales reglas, no lo avale formalmente. Cuando se habla de un nuevo intento de “imperialismo” en la comunidad internacional por parte de potencias como Estados Unidos, en realidad no se suele percibir que no se trata de un intento de estar más allá de la ley, sino de someter el punto de vista de la ley, tal y como es comúnmente interpretada, al propio dominio ejercido. No se trata solamente de imponer la propia voluntad por encima de cualquier criterio, lo que sería la ley del déspota<sup>9</sup>, sino un tipo distinto de sometimiento de la ley al servicio y en función del déspota. El déspota, en este caso, entiende que su voluntad y su acción coinciden con la ley, aunque los intérpretes autorizados no le den la razón. Si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no amparó directamente la última intervención bélica en Irak, peor para el Consejo<sup>10</sup>. El Gobierno de Estados Unidos y sus aliados, se presentaban a sí mismos como amparados por el Derecho Internacional, de modo que una aplicación unilateral, generalmente denunciada como abusiva, se postula dentro del marco de la ley: En realidad se solía decir que una nueva Resolución del Consejo era conveniente –políticamente, para reunir fuerzas de los aliados–, pero no “necesaria” jurídicamente, pues la acción militar ya estaría legalmente autorizada desde la interpretación de la potencia hegemónica y sus aliados.

El intento de asimilar el propio punto de vista con el de la ley puede ser algo cotidiano en la interpretación y aplicación del derecho, y es algo que los mecanismos para asegurar la heteronomía del derecho (ordinariamente los órganos jurisdiccionales) enfrentan en las controversias jurídicas al tratar de dar primacía a la objetividad de la regla (declarada así por los órganos

<sup>9</sup> Sobre la distinción entre la ley del déspota y el despotismo de la ley es interesante el análisis de F. HINKELAMMERT, (1998), *El grito del sujeto. Del evangelio de Juan al perro-mundo de la globalización*, San José (Costa Rica), DEL, pp. 115–121. Sin embargo, entendemos que en el esquema que estamos comentando se da una interacción entre esos dos modelos.

<sup>10</sup> La resolución 1441 de 8 de noviembre de 2002 del Consejo de Seguridad no autoriza ni explícita ni implícitamente el ejercicio del derecho a usar la fuerza armada contra Irak. Cuando el párrafo 13 recuerda que “de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias”, no anula el hecho de que el órgano legalmente instuido para decidir “las graves consecuencias” subsiguientes es el Consejo de Seguridad, y no cualquiera de los Estados miembro de Naciones Unidas (cf. A. CHUECA SANCHO “El derecho internacional ante la guerra de Irak”, en Cuadernos *Cristianisme i justícia*, nº 117, febrero de 2003).

competentes) sobre la opinión jurídica de los sujetos al derecho, y ello con independencia de los mismos. Sin embargo, aunque los sujetos a un régimen jurídico<sup>11</sup> traten en la lucha jurídica de imponer su punto de vista de la ley tratando de que los órganos competentes autorizados asuman como propia su posición, ello no anula la supremacía formal de los órganos decisorios. Aquí, en cambio, se trata de que la autoridad está desplazada en función de la propia interpretación. Para hacer coincidir la propia posición jurídica con el punto de vista de un sistema jurídico más allá de los órganos competentes y de la común *opinio iuris* de los expertos, se requiere reunir un poder y una autoridad mayor que el del resto de intérpretes autorizados. Sólo así sería factible un dominio absoluto sobre la ley al margen de los mismos.

A partir de ahí, desde la creencia en que se reúne ese poder y esa autoridad mayor, se ejercita el chantaje de la generación de unas nuevas condiciones de las posiciones del espacio jurídico político internacional. Si el marco de Naciones Unidas quiere seguir siendo operativo y no ser sobrepasado por otro esquema organizativo, tiene que asumir el punto de vista de la interpretación que del Derecho se hace por la primera potencia militar y política del mundo, por lo que para ello debe legalizar la situación *de facto* (reconociendo la legalidad de actos posteriores al inicio de la guerra, como la ocupación del país por las fuerzas extranjeras) o *a posteriori* (reconociendo finalmente la legalidad de la intervención primera). En realidad no se trata con ello simplemente de una crisis del Derecho Internacional, si no de un intento de establecer una nueva configuración del poder para decir quién<sup>12</sup> está amparado por el Derecho Internacional, y por tanto de una distribución no oligárquica (Consejo de Seguridad) de la capacidad reconocida para legalizar acciones de fuerza, sino unilateral.

---

<sup>11</sup> Como señala H. L. A. Hart, aunque se hable de soberanía de los estados en el ámbito del sistema jurídico internacional, ello no obsta a que éstos estén sujetos a un régimen de derechos y obligaciones, y ello a pesar de todas las dificultades que conlleva el estatuto jurídico del derecho internacional. Esta soberanía no es absoluta, pues ello remitiría a la idea de estado absoluto propia de los primeros siglos de la era moderna, lo que implica la idea de una “especie de Superhombre –un ser intrínsecamente a–jurídico, pero que es la fuente de derecho para los súbditos. Desde el siglo XVI en adelante, la identificación simbólica del estado y del monarca (“L’État c’est moi”) puede haber fomentado esta idea” (H. L. A. HART (...), *El concepto de derecho*, trad. de G. CARRIÓ de *The concept of law* [1961], Buenos Aires, Abeledo–Perrot, p. 272). Esta soberanía no es absoluta, a no ser que nos situemos en el paradigma absolutista al modo hobbesiano, y que precisamente está como trasfondo de la posición política discutida.

<sup>12</sup> Es una lucha por la capacidad para decir y decidir el derecho (*iurisdictio*).

## 2.2. De la guerra preventiva: el retorno de Hobbes

Este esquema de dominio sobre la ley, y aun sobre cualquier intérprete autorizado de la misma, permite “justificar” jurídicamente también el esquema político de la llamada guerra preventiva o anticipatoria. No sólo se reivindica en el caso de la última guerra contra Irak, sino como ejercicio legítimo y derecho permanente de defensa para lo que se interprete unilateralmente como amenaza para la seguridad en cualquier parte del mundo. Si el entramado jurídico-político puesto en pie, tras la segunda Guerra Mundial, con la Organización de las Naciones Unidas<sup>13</sup>, pretendía evitar y deslegitimar el empleo unilateral de la guerra<sup>14</sup>, aun por “razones preventivas”, si no había una agresión injusta y verificable, toda esta regulación y consenso político han quedado quebrados por este esquema que entiende la guerra preventiva o anticipatoria como modo ordinario de hacer política internacional y de resolver las tensiones entre grupos. Estamos, con este intento, ante una reedición del modelo descrito por Hobbes<sup>15</sup> en su *Leviatán*.

<sup>13</sup> La *Carta de Naciones Unidas*, en su artº 2.4, establece que los Miembros de la Organización en sus relaciones internacionales deberán abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otros estados, o “en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de Naciones Unidas”.

<sup>14</sup> De ahí también el diseño del Capítulo VII y del artº 51 de la *Carta de Naciones Unidas*, que enmarca el ejercicio del “derecho inmanente de legítima defensa” en la autoridad del Consejo de Seguridad.

<sup>15</sup> Un autor más reciente, como Michael Walzer, también plantea la posible justificación de la guerra en el supuesto “preventivo”. Walzer distingue en este caso dos situaciones; la primera, la de peligro inminente, en cuyo caso ante una amenaza de fuerza que prácticamente ya se esté actualizando, está admitido, en la doctrina internacionalista, atacar preventivamente según el paradigma legalista aplicado a la sociedad internacional, según Walzer (p. 118); sin embargo, a partir de este supuesto de ataque preventivo, al justificar “una acción severamente restringida”, debería considerarse de modo más ampliado en la línea de un ataque preventivo ante un riesgo potencial, donde “el peligro es una cuestión de juicio y donde la decisión política está desprovista de constricciones”, lo cual exige una “cierta revisión del paradigma legalista, ya que el paradigma es más restrictivo que los juicios que de hecho hacemos” (ib.). Desde ahí, llegará a un punto que aunque formalmente, parece diferir de lo que aquí entendemos como guerra anticipatoria al modo hobbesiano, pues se funda no solo en la “intención maligna” (p. 121), sino en actos que muestren evidencias de malignidad (ib.), llega a una legitimación análoga del ataque preventivo. Por ello, justifica que “los Estados pueden hacer uso de la fuerza militar cuando se encuentren ante amenazas de guerra y siempre que no hacerlo ponga seriamente en riesgo su integridad territorial o su independencia política” (p. 130). Ahora bien, ello nos sumerge nuevamente en el paradigma hobbesiano del estado de naturaleza donde cada uno es juez y parte, y por consiguiente el derecho de defensa autotutelado no parece tener ninguna limitación procedimental externa que verifique esas

La guerra, para Hobbes, es el estado normal de la vida humana, cuando no hay un poder absoluto –el *Leviatán*, el dios mortal de Hobbes– que someta y elimine la posibilidad de tensiones y confrontaciones. Las personas pacíficas deben hacer la guerra de conquista hasta alcanzar el máximo dominio sobre los otros que, por una pura proyección o presuposición irrefutable, desearían someter a los que pacíficamente querrían quedarse en los límites de sus posesiones. Dada la natural concupiscencia humana, si dos personas desean un mismo bien devienen enemigos. Y como es necesario que concurran en el mismo deseo, dada la naturaleza humana, la guerra entre ambos es inevitable y necesaria. Pero no se trata sólo de desear bienes en sentido material, sino el deseo connatural de los seres humanos de someter bajo el propio poder a los otros. En una situación de libertad, entendida como ausencia de un poder común<sup>16</sup>, la situación de guerra es lo *natural* entre los seres humanos.

Esta “lamentable” situación no cesará hasta que haya un dominio perfecto de uno sobre otro, o haya un poder superior que los someta a todos y elimine los conflictos por el terror y la obediencia. Este esquema se aplica hoy a las

---

“evidencias”: “Dado que no hay ningún policía a la que puedan apelar, el momento en que los estados se ven obligados a luchar probablemente llega antes de lo que llegaría en una sociedad estable. Pero, si imaginamos una sociedad inestable, como el “salvaje oeste” de la ficción estadounidense, la analogía puede replantearse: un Estado sometido a una amenaza es como un individuo perseguido por un enemigo que ha declarado su intención de matarlo o de herirlo. No hay duda de que esa persona tiene derecho a sorprender a su perseguidor, si es capaz de hacerlo” (M. WALZER, (2001), *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos* [1977], Barcelona, Paidós, p. 130). De las “evidencias” pasamos a la “imaginación” excitada por la “ficción estadounidense”, asimilando implícitamente la sociedad internacional al “salvaje oeste” al no existir, según Walzer, una policía. Por ello, el problema no es simplemente la calificación del tipo de amenaza para la paz y la seguridad propia o la comunidad internacional para evaluar la licitud o no de la respuesta; sino la calificación de la amenaza a partir de una construcción social que se realiza del enemigo y cómo se postulan unos riesgos como objetivos de un simple presupuesto teórico sin necesidad de probar fehacientemente aquello que se da por cierto, y por supuesto al margen, si es necesario, de los cauces procedimentales que establece actualmente el derecho internacional. Como resultado, Walzer no consigue finalmente superar el punto de vista hobbesiano, que él mismo dice criticar como “simplemente cínico”: “no es realmente prudente asumir la intención maligna de nuestros vecinos; es simplemente cínico, un ejemplo de la sabiduría terrenal de la que nadie vive ni podría vivir” (p. 121). Otro análisis de la doctrina de la guerra anticipatoria, más crítico que el de Walzer, es el de I. CAMACHO LARAÑA, (2003), “La doctrina moral sobre la guerra. Su aplicación al caso de la intervención militar en Irak”, en *Revista de Fomento Social*, 58, pp. 151–179.

<sup>16</sup> “... durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que les obligue a todos al respeto están en aquella condición que se llama guerra”, *Leviatán*, op. cit., p. 224.

relaciones geopolíticas. Como no existe un auténtico Estado mundial que someta plenamente a los desobedientes y conflictivos (los llamados *Estados canallas* o *gamberros*), entonces cada Estado puede actuar por su cuenta. Es más, como la capacidad de dominio depende del propio poderío militar, entonces parece “razonable”, que la máxima potencia militar del mundo sea el garante de la seguridad global. Esto no sólo es necesario, “sino que debe serle permitido”. Por ello el Consejo de Seguridad tiene que aceptar el punto de vista gubernamental de los Estados Unidos en la interpretación de los medios adecuados para defenderse y en la interpretación de las amenazas para la seguridad. Deben actuar como “aliados”, para unir fuerzas, no como contrapesos, o como un órgano que colegiadamente ejerce un poder. En el reciente caso de Irak, Estados Unidos alegaba la no cooperación con el programa de desarme impuesto por el Consejo de Seguridad. La falta de colaboración es una actitud desobediente. Y un desobediente, que no se aviene a respetar el mandato del poder instituido, genera una amenaza que debe ser eliminada y el desobediente, a su vez, eliminado. La “no cooperación”, y con ello, la *desobediencia*, sería para Estados Unidos y sus aliados la prueba irrefutable de su malicia y peligro, y por ello, la prueba del deseo de agredir y tratar de subyugar a otros Estados.

Otra razón complementaria, en el fondo apoyada en la anterior, se alegaba por EE UU. La posesión de armas de destrucción masiva, y la posibilidad de uso contra otras naciones, lo que generaría una situación de riesgo objetivo. Incluso se alegaba la disponibilidad de medios de agresión que se pudieran aplicar en breve espacio de tiempo, lo que además generaba una situación de riesgo inminente. Ahora bien, todavía no han aparecido las famosas armas de destrucción masiva que presuntamente tenía el régimen iraquí. Los inspectores de Naciones Unidas no las hallaron. Pero tampoco las fuerzas ocupantes en Irak, que están sobre el terreno desde el “final” de la guerra. Incluso se ha denunciado que los informes elaborados por los servicios secretos fueron “corregidos” por sus gobiernos para que fueran más convincentes en la presentación de la amenaza que suponía Irak para la seguridad internacional. Así, por ejemplo, en el control del Parlamento inglés a su Gobierno, se denunció la inclusión de datos falsos sobre Irak en los informes.

Sin embargo, para EE UU y sus aliados, todo ello no obliga a ninguna rectificación sobre su política respecto de Irak y su concepto de guerra preventiva. Ante la opinión pública mundial y de cada una de las naciones afectadas la respuesta se basó en la grave amenaza y el riesgo inminente por la existen-

cia de poderosas armas de destrucción masiva, dispuestas para ser usadas contra otros Estados. Ellos mismos, cuando hablaban de estas “armas”, no tenían pruebas actuales y fehacientes para ser presentadas ante los aliados ni, en su caso, ante la opinión pública, y sin embargo *creían* en su existencia. Incluso tras la guerra, las siguieron buscando sin fortuna<sup>17</sup>. Se decía que del hecho de que no aparecieran no se podía derivar su no existencia; podían haberlas sacado al extranjero o estar en cualquier lugar del desierto enteradas. En realidad, los EE UU habían supuesto la existencia de tales armas, que constituían un peligro inminente para la seguridad mundial; esta presuposición era una consecuencia necesaria de la *desobediencia* de Irak. Si no colaboraba, como EE UU entendía que debía hacerlo, es porque tenía tales armas y no quería renunciar al poder de agresión que le confería<sup>18</sup>.

Del mismo modo que para Hobbes era un presupuesto inamovible que si no se está plenamente bajo un poder, se está en situación de guerra permanente, para el gobierno de EE UU era un presupuesto inamovible que el

<sup>17</sup> Según un informe de finales de septiembre de 2003 de la CIA, en el que se reunía la información de 1.400 investigadores (científicos, militares, expertos en espionaje) que buscaron pruebas de la tenencia de las armas de destrucción masiva, no se consiguieron evidencias de las mismas. En este momento el presidente G. W. Bush, seguía diciendo que Saddam Husein “escondió las armas y las dispersó. Pero creo firmemente que tenía armas de destrucción masiva” (*El País*, 25 de Septiembre de 2003). Días antes, la agencia “Associated Press tuvo acceso a un informe paralelo elaborado por un equipo de investigación que ha trabajado desde el final de la guerra en Irak con el único objetivo de encontrar pruebas de que Saddam tenía muestras del virus de la viruela, una acusación sugerida por Bush en múltiples ocasiones. Los laboratorios estaban abandonados hace años y los científicos fiables han contado que Sadam no tenía muestras del virus de la viruela y nunca intentó conseguirla” (ib.).

<sup>18</sup> Por otra parte, las potencias aliadas, en particular EE UU y Reino Unido, sabían que años atrás en la década de los ochenta, había poseído esas armas, porque empresas de las grandes potencias se las habían vendido y ellas habían consentido su uso, y con las cuales el régimen de Saddam, aliado de nuevo de estas potencias a partir de los ochenta, combatió a Irán y exterminó a parte de la población kurda de su territorio. Pero entonces no se les atribuía a esa posesión por el régimen iraquí, el carácter de grave amenaza para la seguridad mundial ni de las grandes potencias, pues precisamente este régimen era *aliado*. Así las cosas, lo que marca la interpretación que se dé a las supuestas armas de destrucción masiva no es su tenencia por un estado o grupo armado, sino la supremacía de la fuerza de quien la tenga o en su caso el *carácter obediente o no de que quien las posea con el consentimiento del superior*. Si las posee la primera potencia militar del mundo, o sus aliados estratégicos, dispuestas para ser usadas, no se entienden como ninguna amenaza para la paz o la seguridad de todos, antes bien, se dice que con ese poder de aniquilación masiva disponible se aumenta la seguridad de todos. E. Ekaiser, muestra los datos de estas prácticas políticas y económicas acerca de estas armas en un ilustrativo artículo: “Los cooperadores necesarios de Saddam”, *El País* 16 de diciembre de 2003, p. 6.

régimen iraquí suponía una grave amenaza y un peligro inminente contra la seguridad de las naciones libres por no someterse al dictado del Consejo de Seguridad, en los términos que ellos entendían. La existencia de las armas de destrucción masiva y su alianza con la red terrorista de Al Qaeda (tampoco se ha demostrado que existiera en Irak durante el régimen de Saddam Husein<sup>19</sup>), eran una consecuencia necesaria de su actitud desobediente; de aquí derivaba una presunción *iuris et de iure* de culpabilidad (culpable de posesión de esas temidas armas con la intención de usarlas contra las naciones pacíficas y de cooperar con la red terrorista de Ben Laden), y por ello, debía asumirse como evidente y operar como si fueran reales tales circunstancias.

En un contexto intelectualmente análogo surge la propuesta de Hobbes de las invasiones preventivas:

*No hay para el hombre más forma razonable de resguardarse de esta inseguridad mutua que la anticipación; esto es, dominar, por fuerza o astucia, a tantos hombres como pueda hasta el punto de no ver otro poder lo bastante grande como para ponerle en peligro. Y no es más que lo que su propia conservación requiere, y lo generalmente admitido. También porque habiendo algunos que, complaciéndose en contemplar su propio poder en los actos de conquista, los llevan más lejos de lo que su seguridad requeriría, si otros, que de otra manera se contentarían con permanecer tranquilos dentro de límites modestos, no incrementasen su poder por medio de la invasión, no serían capaces de subsistir largo tiempo permaneciendo sólo a la defensiva. Y, en consecuencia, siendo tal aumento del dominio sobre hombres necesario para la conservación de un hombre, debiera serle permitido<sup>20</sup>.*

Quienes deben hacer la guerra son esos “pacíficos originarios” (los que se contentarían en sus modestos límites), que deben subyugar a los otros. Estos, poseyendo una malicia connatural a la situación del estado de naturaleza (donde no hay, o no se acepta un poder que someta) son sus enemigos absolutos, por el simple hecho de existir sin aceptar el yugo del *Leviatán*. De ahí el imperativo de hacer la guerra de anticipación, como modo de resguardarse del futuro ataque, que los otros pueden estar interiormente planeando<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Tras la captura de Saddam Hussein, el 13 de diciembre de 2003, se anunció que en los interrogatorios se estaba indagando su conexión o apoyo a la red Al Qaeda. No deja de resultar paradójico que se trate de probar ahora algo que ya se había dado por probado *ex ante* como una de las principales causas justificatorias de la guerra.

<sup>20</sup> *Leviatán*, op. cit., pp. 223–224.

<sup>21</sup> Como presupone Hobbes, si alguien tiene bienes apetecibles, lo que puede esperarse es que otros vengan a invadirle: “si alguien planta, siembra, construye, o posee asiento adecuado,

Este esquema sucinto de la guerra anticipatoria está en conexión con una serie de supuestos que explica en su obra *Leviatán*. Dichos supuestos otorgan inteligibilidad así como una pretensión de justificación de la guerra anticipatoria. El primero de los supuestos, es el de los móviles de la acción en algunos tipos humanos; cuando nos habla de que hay algunos (los que presenta como *malos*), que se complacen en contemplar su propio poder en los actos de conquista. Hay que advertir que esto no consiste necesariamente en estar practicando actualmente “actos de conquista”, sino en complacerse en contemplar esos actos de dominio. Por tanto, es también la capacidad de imaginación o fantasía del enemigo lo que le convierte en peligro para los demás, y no sólo la realización actual de esos actos; sin ello, no tendría sentido hablar de *anticipación*. Esta imaginación, para Hobbes, es fruto del deseo ilimitado de dominio propio de las personas y, por tanto, un postulado de su construcción teórica sobre los móviles y el comportamiento de los seres humanos. Aunque existen grados en esas pasiones (lo que dará lugar a diversos tipos humanos),

*las pasiones que fundamentalmente causan las diferencias de talento son principalmente el mayor o menor deseo de poder, de riquezas, de conocimiento y de honor. Todas las cuales pueden reducirse a la primera, que es el deseo de poder. Pues las riquezas, el conocimiento y el honor no son sino varias clases de poder. Y por tanto, un hombre que no tiene gran pasión por ninguna de estas cosas, sino que es, como dicen los hombres, indiferente, aunque pueda ser un buen hombre en la medida en que no ofende a nadie, no podrá sin embargo poseer una gran fantasía, ni mucho juicio, pues los pensamientos son para las pasiones como los exploradores y espías dispuestos al exterior de sus fronteras para encontrar el camino hacia las cosas deseadas, de donde procede toda firmeza del movimiento de la mente y toda su rapidez. Pues no tener deseo es estar muerto, tal como tener pasiones débiles es torpeza<sup>22</sup>.*

Estos móviles se articulan de modo diverso según los sujetos. Hay unos *locos* que al tener un deseo de poder exacerbado, generan ellos mismos inseguridad para sí y para los demás, lo que exige la *anticipación* de los otros. Este extremo es el de la locura: “tener pasiones más fuertes y vehementes, por cualquier cosa, que lo que ordinariamente se ve en otros, es lo que los hombres llaman locura”<sup>23</sup>. Pero estas pasiones que generan una diferencia en los talentos la explica Hobbes, no sólo en razón de la diversa constitu-

---

pueda esperarse de otros que vengan probablemente preparados con fuerzas unidas para desposeerle y privarle no sólo del fruto de su trabajo, sino también de su vida y de su libertad”, *Leviatán*, op. cit., p. 223.

<sup>22</sup> *Leviatán*, op. cit., pp. 176–177.

<sup>23</sup> *Leviatán*, op. cit., p. 177.

ción corporal (lo cual da lugar a diversos talentos dentro de una sociedad), sino también de las diversas pautas de socialización y educación (“de la diferencia en costumbres y educación”). De esto se puede derivar un juicio ontológico de peligrosidad entre las distintas culturas y sociedades, que justifica la *anticipación* o la invasión de otras sociedades (locas, o violentas en extremo, por sus costumbres o educación). Esta es una de las causas de las guerras entre pueblos:

*Puede quizás pensarse que jamás hubo tal tiempo ni tal situación de guerra; y yo creo que nunca fue generalmente así, en todo el mundo. Pero hay muchos lugares donde viven así hoy. Pues las gentes salvajes de América, con la excepción del gobierno de pequeñas familias, cuya concordia depende de la natural lujuria, no tienen gobierno alguno; y viven hoy en día de la brutal manera que antes he dicho<sup>24</sup>.*

De la disposición de las pasiones surge un complejo equilibrio. No tener apenas pasiones o deseos, es igual a torpeza, incapacidad e inseguridad. Tener pasiones fuertes, un “fuerte deseo de poder”, genera inteligencia, capacidad de anticipación en la lucha, búsqueda de seguridad. Tener pasiones vehementes, conduce a la locura, donde se pierde el sentido de la realidad y, por ello, se pone en peligro el propio poder y la propia vida. En este extremo, surge el límite del poder despótico, aquél que tiene un deseo fuerte de dominación, no conoce otras restricciones (legales, éticas, ...) que la cantidad de poder que pueda concentrar y que despliega buscando preservar su poder, sin ponerlo en peligro. Por tanto, cuando crea que está en superioridad y no peligre su poder, atacará.

Ahora bien, entre el poder despótico y la locura hay una invisible línea, que no se puede saber de antemano cuándo se traspasa. Como la garantía de éxito de la operación dependerá de que se tenga un conocimiento perfecto de las fuerzas del enemigo, de la capacidad real de las propias, de la situación del campo de batalla y de las consecuencias que se generen en el contexto con las acciones desplegadas, este conocimiento absoluto no es humanamente posible. De ahí que un ataque “estratégicamente inteligente” por los riesgos asumidos realmente puede devenir un “ataque loco”; que genere más inseguridad, para sí mismo y su bloque estratégico, que la seguridad que pretendidamente se quería alcanzar. Toda la inteligencia militar que se pueda concentrar por los servicios de información y de espionaje, apoyados en los avances de las tecnologías de la guerra que, por ejemplo, actualmente posee Estados Unidos, que le darían supuestamente una ventaja comparativa

---

<sup>24</sup> *Leviatán*, op. cit, p. 226.

sobre fuerzas enemigas, no es capaz de asegurar el conocimiento perfecto para tomar una decisión estratégica plenamente inteligente. La inteligencia militar no puede sustituir con éxito a la sabiduría humana en la elaboración de criterios prácticos para la convivencia. La racionalidad estratégica no es suficiente para asegurar una actuación ni realista ni buena.

El segundo de los supuestos, para nuestra consideración en este momento, es la calificación de los hombres buenos (los *tranquilos*) que no ofenden a nadie, porque son “indiferentes” ante los bienes apetecibles por el deseo humano. A estos les denominaré “pacíficos originarios”, pues quisieran permanecer en sus modestos límites, pero deben anticiparse. Ahora bien, aquí Hobbes muestra una contradicción interna en su planteamiento, pues la inteligencia, el “movimiento de la mente y toda su rapidez” depende de que ésta sea excitada por el deseo. Entonces no se puede explicar cómo estos seres buenos, torpes y lentos (es decir, sin apenas capacidad de imaginación) se imaginan lo que los otros “malos” están fantaseando para atacarlos. Mediante ello pueden darse cuenta de la situación de peligro en la que están y anticiparse a los hábiles y rápidos, que será lo que deben hacer, como después nos dirá, para preservar su seguridad y sus bienes. En realidad Hobbes tergiversa hábilmente el punto de partida para poder justificar éticamente su posición, pues sabe que, en realidad, son los “hombres malos” (*a sensu contrario*, en la medida en que sí ofenden a otros) quienes tienen la iniciativa para extender la dominación más allá de sus límites (guerra de conquista, que él presenta como defensa anticipatoria). Por ello, Hobbes hace gala de una posición cínica e ideologizadora, pues sabe que quienes reúnen más poder y pretenden dominar el mundo no son los más pacíficos, sino precisamente los más violentos. Hobbes asimila, en última instancia, fuerza con legalidad y legitimidad. Así los “malos” son, para él, “buenos”, aunque no son esos buenos indiferentes, *tranquilos*, que no causan daño a nadie. Esos “buenos” del sentido común, son para él los “tontos” del sentido común, es decir, aquellos que no tienen la inteligencia maliciosa para darse cuenta de los riesgos y peligros que acechan la vida y actúan en consecuencia.

Pero si presentara el punto de partida real que él asume, se haría evidente que realmente quienes ponen en peligro la vida de los demás son los que pretenden dominar el mundo y, en su virtud, tienen (o pretenden tener) la capacidad para imponer sus reglas al mismo. Entonces, el enemigo de la humanidad sería quien tiene la “necesidad” de imponer unilateralmente su dominio a los demás y dictar las reglas, y no solamente unos locos violentos, que pueden ser combatidos y reducidos por el poder establecido. Con

ello, su planteamiento perdería su capacidad de tergiversación ideológica. Igualmente, la mayor potencia militar del mundo, la que tiene una mayor capacidad mortífera y destructora, se presenta a sí misma frente al mundo, como los líderes de los “buenos” o del “eje del bien”. Ni siquiera el Estado que reúne el mayor poder de coacción del mundo, puede prescindir de la ideología en el sustento de su poder.

El tercero de los supuestos es que todo tiempo “en que los hombres viven sin un poder común que los obligue, están en aquella condición que se llama guerra”. Para completar su planteamiento tiene igualmente que transformar tanto la idea de guerra como la idea de paz. ¿Cuál es la naturaleza de la guerra?:

*la guerra no consiste en el hecho de la lucha, sino en la disposición conocida hacia ella, durante todo el tiempo en que no hay seguridad de lo contrario. Todo otro tiempo es de paz<sup>25</sup>.*

La guerra que, para el sentido común (el mismo que reconoce Hobbes) consiste en actos de lucha, al ser la disposición hacia la lucha, subsume así el llamado tiempo de paz. Cuando no se practican las hostilidades bélicas (lo que sería el tiempo de paz), es igualmente tiempo de guerra. Todo tiempo de paz es tiempo de guerra y toda guerra no es sino camino a la paz (sometimiento al poder para Hobbes). Todo tiempo extraordinario o excepcional pasa a ser ordinario o normal; y todo tiempo sin hostilidades pasa a ser excepcional.

A partir de este esquema, se puede producir una universalización de la guerra como mecanismo para asegurar la paz y la seguridad, y una inversión de la condición de los pacíficos. ¿Quiénes son en el fondo los más “pacifistas”? Quienes con más poder y fuerza despliegan la guerra para llegar al sometimiento absoluto del otro. Mientras más guerra se practique, con más ahínco se persigue la paz. Si no hay guerra, entonces no hay esperanza de paz bajo el yugo liberador del *Leviatán*.

Por ello, Hobbes defiende que debe permitírsele a quien procura su seguridad, “el derecho de usar todos los medios y realizar todos los actos posibles, sin los cuales no puede preservarse a sí mismo”<sup>26</sup>. Ahora bien,

<sup>25</sup> *Leviatán*, op. cit., p. 225.

<sup>26</sup> *De Cive. Elementos filosóficos sobre el ciudadano*, (1642), ed. y trad. C. Mellizo, (2000), Alianza, Madrid, p. 60. En *Leviatán*, nos dice “puesto que el fin de esta institución [del soberano] es la paz y defensa de todos, y que quien tiene derecho al fin tiene derecho a los medios,

perdería su eficacia este derecho si, además, no fuera acompañado de otro requisito: “el que los medios a usar<sup>27</sup> y la acción a realizar por un hombre, sean o no sean medios necesarios para la preservación de su vida y de sus miembros, es algo sobre lo que él, por derecho natural, debe decidir”<sup>28</sup>. La persona del *Leviatán*, quien ejerce el poder de hacer la guerra, asume ese atributo del estado de naturaleza<sup>29</sup>:

*el derecho de la espada no es otra cosa que el poder de usar la espada según la voluntad del que manda, de ello se sigue que juzgar acerca de su uso correcto pertenece también a la misma persona*<sup>30</sup>.

En este modelo hay sólo dos extremos, y una sola respuesta lícita a la pregunta radical desde la simplificación del escenario: ¿en qué bando está uno situado? El criterio para saberlo consiste en examinar si hay una renuncia a tener un propio criterio desde el que evaluar el propio poder y a discrepar de la pertinencia y licitud de los medios despóticos<sup>31</sup> para conseguir el fin de la paz.

Los pacifistas, que también anhelan la paz (como los belicistas) y que, en cambio, denuncian la guerra y pretenden que se pueden articular otras

---

pertenece por derecho al hombre o asamblea con soberanía ser juez tanto para los medios de paz como para los de defensa, y también en los obstáculos y perturbaciones de esto mismo, y hacer todo cuanto considere necesario hacer de antemano para la preservación de la paz y la seguridad, temiendo la discordia en casa y la hostilidad del exterior; o, una vez perdidas la paz y la seguridad, para la recuperación de esto mismo. Y, en consecuencia, juzgar cuáles son las opiniones y doctrinas adversas, y cuáles conducen a la paz y, por consiguiente, determinar además en qué ocasiones, hasta dónde y sobre qué se permitirá hablar a los hombres a multitudes de personas” (op. cit., p. 272).

<sup>27</sup> En la guerra, se disuelve el “paradigma legalista” y las constricciones morales: “las nociones de bien y de mal, justicia e injusticia, no tienen allí lugar. Donde no hay ley no hay injusticia. La fuerza y el fraude son en la guerra las dos virtudes cardinales” (*Leviatán*, pp. 226–227).

<sup>28</sup> *De Cive*, op. cit., pp. 60–61.

<sup>29</sup> Y habría que decir, que para esta interpretación extremista que practica la política exterior norteamericana, la ONU no salva todavía con plenas garantías del estado de naturaleza en la interrelación en el ámbito internacional, por lo que deben ser reivindicados este derecho de autodefensa que tiene plena soberanía en el juicio de la amenaza y en la elección y adopción de medios pertinentes para su defensa, más allá de las regulaciones que existan sobre el *ius ad bellum* y sobre el *ius in bello*. Esta línea, se expresa incluso la reserva del “derecho” de usar armas nucleares contra los enemigos de EE. UU. (también Reino Unido se ha reservado ese derecho en su política exterior).

<sup>30</sup> *De Cive*, op. cit., p. 126.

<sup>31</sup> Aquellos que no conocen límites legales, éticos o humanitarios, para alcanzar su objetivo.

formas de relación interhumana no basadas en la total sumisión, serían los colaboradores objetivos de la malicia humana. Hobbes nos recuerda que

*en vano reverencian la paz en su propio país quienes no pueden defenderse contra los extranjeros; y es imposible que puedan protegerse contra los extranjeros aquellos cuyas fuerzas no están unidas*<sup>32</sup>.

Como hemos visto, esta “defensa” incluye la invasión preventiva, da derecho a usar “todos los medios”. Quien ejerce y lidera el poder de la espada es la única instancia que puede juzgar acerca de la corrección de los medios empleados, para que no se quebrante la unidad<sup>33</sup> de la fuerza. *Tertium non datur*.

Cuando se proyecta el *homo homini lupus* hay una construcción social, no sólo de los enemigos, sino de la imposibilidad misma de relaciones interhumanas pacíficas y cooperadoras. Lo que se construye no sólo es un programa intencional, sino que, a partir del mismo, se orientan las prácticas que producen su eficacia *in re*. Entonces la realidad social parece dar la razón a quienes han postulado ese *constructo* como descripción de la realidad, y nos encontramos verificado lo que se ha proyectado. Así, por ejemplo, si se hace la guerra a otro país y se trata a sus gentes *sub specie* de terroristas, se consigue reproducir aquello que supuestamente se pretende anular. El terrorismo antes combatido, al serlo ahora con sus propios métodos (acciones, muchas veces indiscriminadas, con destrucción masiva de población civil y de sus medios de subsistencia), reproduce lo que pretendía eliminar. Al lobo que se combate con una ferocidad mayor e indiscriminada, parece que le siguen

<sup>32</sup> Cf. *De Cive*, op. cit., p. 125.

<sup>33</sup> Aunque el poder se pueda ejercer despóticamente en contra de la voluntad mayoritaria de sus representados en las sociedades democráticas (como muestra el caso reciente de la contestación y aún oposición de una mayoría de la ciudadanía que rechazaba la guerra contra Irak, por ejemplo en el caso de España), sin embargo, a pesar de que la voluntad del poder se pueda configurar desde sí misma, y por tanto, no siempre necesite contar con el apoyo y el consenso de la sociedad para llevar a cabo un programa de acción, este consenso no le es indiferente al poder. En el caso, por ejemplo de España, se han intentado varias estrategias para superar la crisis del consenso en la guerra contra Irak, aunque ninguna haya obtenido los resultados queridos. Se ha tratado de «ningunear» o minimizar la oposición (todos los que no iban a las manifestaciones estaban con el gobierno, se decía, aunque las encuestas de opinión pública no le diera la razón al gobierno); se ha intentado estigmatizar la oposición como expresión de connivencia o de apoyo a la violencia terrorista; se ha intentado cooptar el espíritu de construcción pacífica reivindicado en las calles, tratando de señalar que el Gobierno compartía los mismos valores de pacifismo y solidaridad; por último, apelando a la legitimación de origen democrático del poder para practicar políticas contestadas por la mayoría de la ciudadanía.

otros muchos. Esta consideración nos muestra, nuevamente, un incremento de la violencia aplicada. El esquema proyectado revela, entonces, toda su veracidad destructora. Sin embargo, este esquema sigue siendo prisionero de sí mismo. Continúa siendo perfectamente tautológico, pues no se accede a nada nuevo, sino a verificarse a sí mismo. No hay ninguna novedad *in re*; no hay sino conformación de lo real a partir de sí mismo. Con ello, tampoco hay ninguna posibilidad de novedad histórica ni de ruptura con las experiencias sociales de confrontación destructora.

### 3. Las «razones» religiosas y culturales

Presentaré ahora algunos esquemas de confrontación que surgen a partir de algunas tensiones que en el marco de la interacción y de las relaciones de poder entre las culturas que, en el contexto de la sociedad global, se dan entre la ética política y la religión. Primero abordaré la lucha que, tras un lenguaje secularizado, se enfrenta teológicamente con algunas expresiones religiosas, para tratar de legitimar la guerra contra el llamado fundamentalismo islámico, y que está como trasunto, entre otras, de la guerra de EE UU contra el régimen *talibán* de Afganistán<sup>34</sup>. En segundo lugar, me referiré a las luchas o guerras culturales que la civilización superior debe desplegar contra las inferiores. También aquí abordamos dos fenómenos conexos que están dentro de un mismo afán de dominio, pero que se expresan con diversos lenguajes, y que proyectan un mismo prejuicio cultural.

Dada la superioridad de una formación cultural como la occidental, ésta tiene no sólo el derecho de corregir los aspectos más disfuncionales y violentos de otras formaciones culturales, sino también el mandato de sustituir en su globalidad a esas otras civilizaciones, cuya propia lógica cultural aboca a esas expresiones de violencia. Una vez más, la cuestión no es simplemente rechazar la violencia de la barbarie. Con ese rechazo estaríamos de acuerdo, pero, en cambio, hay que confrontar esos fenómenos con igual o mayor violencia y destructividad. La cuestión reside en el rechazo también del uso de medios despóticos para superar la barbarie violenta, lo que nos expone al desarrollo de una espiral creciente de destrucción y deshumanización entre sujetos, religiones y culturas.

---

<sup>34</sup> Guerra que comenzó a las pocas semanas del 11-S de 2001, y que, en abril de 2004, todavía sigue abierta y produciendo muertes de civiles afganos por los ataques de las tropas aliadas.

### 3.1. De las razones religiosas para la guerra justa contra el fundamentalismo

Según una visión bastante común de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en ellos se estaría revelando la barbarie de la amenaza terrorista proveniente del fundamentalismo islámico que pretendería destruir no sólo una nación o un imperio sino, en última instancia, la forma superior de civilización que han creado los seres humanos, la civilización moderna occidental; por tanto, frente a ello, habría que alinearse, o mejor «alistarse», en el único bando posible y legítimo. Es el planteamiento de los “*fukuyama*” y los “*huntington*” del sistema.

Una visión de este tipo se plantea en la *Carta de América, razones de un combate*<sup>35</sup>, donde sesenta intelectuales de Estados Unidos tratan de aportar el juicio ético y racional en ese escenario de confrontación. Esta justificaría y obligaría a desplegar toda la fuerza bélica de que se sea capaz, para eliminar la amenaza del mal que quiere acabar con la civilización humana. La agresión es interpretada como una grave amenaza para todos, no sólo para los directamente ofendidos, y el combate no es sólo para defenderse sino también para «defender los principios del hombre y de la dignidad humana»<sup>36</sup>. Es decir, no se trata en último término de defender a una parte de la población humana, sino de luchar por principios y valores ético-políticos *universales* que serían los de la sociedad norteamericana; tales como la dignidad humana por la que todo ser humano ha de ser tratado como un fin y no como un medio; la igualdad entre todos los seres humanos; la libertad de culto y de opinión; y la condena del acto de «matar en nombre de Dios».

---

<sup>35</sup> *What We're Fighting For*, (febrero 2002), Institute of American Values, [http://www.propositionsonline.com/html/fighting\\_for.html](http://www.propositionsonline.com/html/fighting_for.html). Citaré aquí la traducción ofrecida por el diario *Offnews info*, Buenos Aires, 10 de marzo. Entre los firmantes de la carta se encuentran, Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Michael Walzer, Michael Novak. Incluso desde otro planteamiento y sin ser firmante, como el caso de Richard Rorty, el cual se sitúa en una posición de una cierta pasividad indolente frente a la diferencia de otras culturas a las que considera irreductibles por medio de una discusión racional para comprender las virtudes de los valores de la sociedad norteamericana; también podría sumarse a este frente de lucha (cf. R. RORTY, (1998), «Derechos humanos, racionalidad y sentimentalidad» en *De los derechos humanos. Las conferencias de Oxford Amnesty de 1993*, Madrid).

<sup>36</sup> Cf. J. ÁLVAREZ DORRONSORO, «La Carta de América. Razones de una intervención». Ahora bien, como indica este autor, lo que no se discierne es si se trata de un problema de «conflicto de valores» o si se trata también de conflictos que surgen en respuesta a acciones y conductas individuales y colectivas. Sobre esta carta, ver también «La guerra ideológica» de J. VIDAL-BENEYTO, *El País*, 16 de febrero de 2002.

Es de destacar que desde una supuesta posición intelectual secularizada, se pretende, a su vez, erigirse en jueces de la corrección teológica de ciertas interpretaciones culturalmente atrasadas: “matar en nombre de Dios es contrario a la fe en Dios. Es la mayor traición posible a la universalidad de la fe religiosa”. Llama la atención que esta tesis teológica no es expresada por ningún “parlamento de las religiones” sino por intelectuales que se sitúan en una perspectiva “laica”. Ahora bien, con esta afirmación, con la que estaría de acuerdo la inmensa mayoría de los creyentes de las religiones actuales, habría que negar coherentemente la licitud de una “guerra santa» o «cruzada” porque implica “la negación misma de la fe religiosa, ya que transforma a Dios en un ídolo al servicio de los designios humanos”. En cambio, la *Carta de América* sostiene la licitud y el deber de hacer la guerra contra Afganistán para eliminar a los *talibanes* en nombre de una “guerra justa”:

sucede que en ciertas circunstancias la guerra no está sólo moralmente permitida, sino que hasta es necesaria para responder a ignominiosas demostraciones de violencia, de odio y de injusticia. Esto es lo que hoy sucede.

El resultado de estos planteamientos es el siguiente: la sociedad norteamericana, en cuanto portadora de una civilización universal, no puede tolerar la violencia que proviene de una interpretación cultural atrasada, que no haya secularizado las relaciones entre, por una parte, la religión y, por otra, el Estado y la sociedad civil. Esta interpretación atrasada pretende aniquilar los valores universales de la dignidad humana en nombre de Dios y de la defensa de un régimen teocrático. La sociedad norteamericana, por tanto, afirma la justicia de matar a aquellos que quieren matar en nombre de Dios. Por tanto, se vuelve a incurrir en la posición de una «guerra justa», que se presenta y justifica ahora como una guerra en nombre de la verdadera religión (la religión que racionalmente podría asumirse) y, por ello, esta «guerra justa» tiene también la dimensión de una guerra santa. Desde este planteamiento, se prohíbe matar en nombre de Dios y se ordena matar a aquellos que matan o quisieran matar en nombre de Dios. Es decir, para acabar con aquellos que convierten a Dios en ídolo al servicio de sus propios designios, Dios, nuevamente, tiene que convertirse en ídolo que permita justificar los deseos de quienes tienen que destruir a los idólatras.

Otra justificación de la guerra, desde un trasfondo análogo, resulta especialmente relevante. Es la posición de Fukuyama en sus recientes trabajos, en los que viene a reforzar las grandes líneas de la *Carta de América*. No se trata meramente de una interpretación ético-política, sino del exponente intelectual de un posicionamiento político de carácter hegemónico, que delimita el

programa de acción y el marco de enjuiciamiento frente a otras sociedades no occidentales. Para Fukuyama la presente fase de conflicto no expresaría sino la continuidad y profundización de un mismo proceso histórico: el «avance de la humanidad a lo largo de los siglos hacia la modernidad, caracterizada por instituciones como la democracia liberal y el capitalismo»<sup>37</sup>. Esta es la fuerza primordial de la historia humana, la fuerza de universalización inscrita en la propia lógica de la modernidad, que «es un poderoso tren de mercancías que no descarrilará por los acontecimientos recientes (...) La democracia y los mercados libres seguirán expandiéndose a lo largo del tiempo como los principios dominantes de la organización del mundo». Según Fukuyama, podríamos decir que seguimos en el fin de la historia.

Ahora bien, el análisis de Fukuyama trata de destacar también el peso del factor cultural y religioso en el desarrollo de las sociedades y su papel en el conflicto entre ellas. Para ello se ha hecho eco del «éxito mediático» de la interpretación de Huntington. Éste estudia el origen y la dinámica de los conflictos sociales, su dependencia de la matriz cultural y, en última instancia, del tipo de religión que está en su base. La modernidad tiene una base cultural y, por ello, donde mejor funciona es en las sociedades que han secularizado una cierta idea religiosa de base cristiana:

*no es casualidad que la democracia liberal moderna surgiera primero en el Occidente cristiano, dado que la universalidad de los derechos democráticos se puede interpretar muchas veces como una forma secular de la universalidad cristiana*<sup>38</sup>.

Tras ese proceso, que en Occidente acaeció en siglos anteriores, esos valores han ido siendo asumidos en otras formaciones culturales y religiosas, salvo el caso del Islam que es «el único sistema cultural que parece producir con regularidad gente como Osama Ben Laden o los *talibanes*, rechaza[ndo] de pies a cabeza la modernidad». El rechazo y odio hacia lo occidental nacería del resentimiento hacia el éxito de Occidente y el fracaso musulmán. Pero ello no es algo que parece abocar a un conflicto sin fin, sino a una fase coyuntural que será superada por Occidente, puesto que el *choque* se compone de una serie de acciones de retaguardia provenientes de sociedades cuya existencia tradicional está amenazada por la modernización y, a su vez, por su componente moral: el respeto por los derechos humanos<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> F. FUKUYAMA, «Seguimos en el fin de la historia», *El País*, Madrid, 21 de octubre de 2001.

<sup>38</sup> *Ib.*

<sup>39</sup> Id., «Seguimos en el fin de la historia» y «No hay choque de civilizaciones», arts. cit.. Para

La causa del conflicto, para Fukuyama, es el fracaso de la secularización de la vida social o el retraso del avance hacia ella. La transición de una sociedad teocéntrica a una antropocéntrica, el paso de la fundamentación del orden social y político en la autoridad divina a la propia naturaleza humana, ésa es la tarea en la que ha fracasado el Islam. Este proceso al que, según Fukuyama, en Occidente contribuyó John Locke, quien fue un autor decisivo para la formación de la tradición liberal democrática, es el reto ante el que se encuentra el Islam. La ausencia del laicismo parece ser hoy «la principal línea divisoria entre el Islam y el Occidente».

En el actual estado de cosas, el conflicto se polariza entre la defensa de la racionalidad y la justicia que se atribuyen unilateralmente *in toto* a la civilización moderna occidental, frente a la barbarie a que pueden dar lugar otras formaciones culturales como las sociedades islámicas en tanto no se den las formas superiores de racionalidad que se despliegan en las primeras: Este retraso se debe a sus atavismos, a la ausencia de un proceso de modernización y de secularización de la vida social, con el consiguiente desprecio o el sometimiento de la dignidad de la persona humana frente a las exigencias de defensa del sistema social y religioso. De ahí que la civilización occidental, dada su superioridad, está en lucha por su universalización, que para Fukuyama sería una lucha con final victorioso (aunque «la transición a la modernidad al estilo *occidental* puede ser larga y dolorosa»<sup>40</sup>).

En esta línea, pese a las diferencias y pugnas dialécticas desplegadas entre Fukuyama y Samuel Huntington, existe una profunda continuidad en el planteamiento de ambos autores, para quienes en última instancia la única forma de relación entre el bloque occidental y el resto de formaciones culturales o civilizaciones es la violencia de los conflictos bélicos o la aniquilación de otras formas culturales que sucumben ante la superioridad civilizatoria occidental. Mientras exista diversidad, estará abierto el frente de batalla. Para Huntington, el triunfo final de la hegemonía occidental parece más un proceso agónico permanente, pues señala que «las líneas de ruptura entre civilizaciones serán los frentes de batalla del futuro» (...) «Occidente, en la cúspide de su poder, enfrenta al no Occidente, cuyos anhelos de dar al mundo formas no occidentales, junto con la voluntad y recursos para

---

Fukuyama, en este contexto, se mostraría la superioridad intrínseca de los valores sociales del bloque occidental liberal, lo que determinaría su incontestable e indudable triunfo histórico, y por tanto, esa lucha tendría un final seguro.

<sup>40</sup> *Ib.* Subrayado mío.

conseguirlo son cada vez mayores”, por ello “el eje primordial de la política mundial serán las relaciones entre Occidente y el resto del mundo”. Esta conflictividad permanente y estructural exige que “Occidente mantenga el poderío económico y militar necesario para proteger sus intereses respecto de estas civilizaciones”<sup>41</sup>. En ambos autores, la lucha por la hegemonía de occidente es la forma connatural de relacionarse y de “comunicarse” con el resto de pueblos y de tradiciones.

Estos análisis y razonamientos reflejan, a mi juicio, la perspectiva de quienes detentan más poder en el escenario global de confrontación. Planteadas así las cosas, habría un conflicto entre la racionalidad y la justicia que deberían predicarse de la civilización cristiana occidental y la sinrazón y dominación que se derivan de esa religión y cultura de base islámica.

### 3.2. *De las razones para la guerra cultural: ¿civilización frente a barbarie?*

La pregunta que habría que despejar en esta situación es la siguiente: ¿hay realmente un conflicto entre religiones o bases religiosas de la civilización?. Al menos, se trata de ver si existe tal conflicto entre el Islam, que está en el origen del fundamentalismo religioso islamista, y la religión cristiana occidental, con su capacidad para permitir espacios para la tolerancia y para el respeto de la dignidad humana. Otra formulación sería: ¿existe un conflicto entre la cultura moderna secularizada y antropocéntrica frente a culturas teocráticas?; en él, ¿de parte de quién estaría la razón?

La respuesta, a nuestro juicio, no puede consistir en decantarse simplemente por una opción, dada de antemano a la propia formulación del problema, sino, más bien, en salir de un escenario de lucha a muerte, que se amplifica por los propios intelectuales. Si se pretende tener algún grado de lucidez acerca de la situación actual, hay que intentar desmarcarse de una discusión polarizada y maniquea para tratar de alzarse desde una perspectiva inclusiva, «en la que puedan vivir todos».

En el fondo se trata de recuperar lo humano en una situación de mutua agresividad aniquiladora entre las dos posiciones. Por ello, mientras se planteen la discusión como defensa de la totalidad de un sistema social frente a

---

<sup>41</sup> “¿Choque de civilizaciones?” en *Foreign Affairs*, ed. castellana, 1993; también continúa la interpretación anterior remarcando esa polarización mundial en *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, 1997.

lo que parece que representaría su negación histórica, no cabe posibilidad de discusión racional y de discernimiento ético del orden social. Sería un planteamiento de alineamiento bélico entre el bien y el mal: «o se está conmigo (en su totalidad) o se está contra mí». Señala un dicho popular, que si te dan a elegir entre dos caminos, elige el tercero. Ese tercer camino hoy es negado y deslegitimado como una forma de cooperación y complicidad con la barbarie. Y sin embargo, creemos que es la única salida a la destructividad de la situación, y no un alineamiento con ningún mal.

Si volvemos a la pregunta anterior podemos decir: ¿es siempre el cristianismo una religión en sí misma «buena», y el Islam «mala»? En términos más actuales, podríamos preguntar: ¿reside el fundamentalismo en el Islam y está siempre el cristianismo a favor del ser humano?

Esta forma de preguntarse por la esencia ética de la religión toma el hecho religioso como si de un producto invariable se tratara, como algo con cuyo contacto los sujetos se vieran siempre mecánicamente abocados a reproducir un único sentido del mismo. Se niega la historicidad y contextualidad, constitutivas de la religión en tanto que hecho humano. Este hecho cobra diversos sentidos según los contextos en los que se va actualizando. Los sujetos que viven y recrean esta dimensión humana van dando un nuevo significado a la tradición en la que pretenden insertarse. No se trata de ningún problema de relativismo, sino de la apertura consustancial que estas tradiciones tienen y, por tanto, de la complejidad y pluralidad de formas y de interpretaciones que van cobrando a lo largo de la historia humana<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Para tratar de esbozar una respuesta a la pregunta sobre la «bondad» del cristianismo y la «maldad» del Islam podemos tomar, por ejemplo, las palabras de Ben Laden ante el 11-S, que bien podrían parecer una transposición actual de la agresividad cristiana desplegada en las cruzadas. Tomamos para ello las siguientes citas de un ensayo sobre esta cuestión de F. HINKELAMMERT (2001) «La caída de las Torres» en *Revista Pasos*, n.º 98, San José (Costa Rica), DEL, noviembre-diciembre 2001. En un sermón donde se llama a las cruzadas, dice Bernardo de Claraval en el siglo XIII: «Mas los soldados de Cristo combaten confiados en las batallas del Señor, sin temor alguno a pecar por ponerse en peligro de muerte y por matar al enemigo. Para ellos, morir o matar por Cristo no implica criminalidad alguna y reporta una gran gloria. Además, consiguen dos cosas: muriendo sirven a Cristo, y matando, Cristo mismo se les entrega como premio. El acepta gustosamente como una *venganza* la muerte del enemigo y más gustosamente aún se da como consuelo al soldado que muere por su causa. Es decir, el soldado de Cristo mata con seguridad de conciencia y muere con mayor seguridad aún. Si sucumbe, él sale ganador; y si vence, Cristo. *Por algo lleva la espada; es el agente de Dios, el ejecutor de su reprobación contra el malhechor*. No peca como homicida, sino –diría yo– como malicida, el que mata al pecador para defender a los buenos. Es considerado como defensor

Ahora bien, como ha señalado Franz Hinkelammert<sup>43</sup>, cualquier cristiano con algo de criterio siente rechazo frente al texto de Bernardo y al hecho de las cruzadas, como cualquier musulmán con criterio siente rechazo frente a la interpretación que los terroristas hacen del Islam y frente a los atentados terroristas. El texto de Bernardo muestra un disfraz cristiano de la agresividad del imperio medieval europeo en su afán de conquistar Oriente Medio en nombre de una cruzada. La religión de los terroristas es, igualmente, un disfraz islámico de su negación de la civilización dominante.

A partir de lo anterior podemos llegar al resultado de que la religión es completamente ambivalente. Desde un punto vista ético, no podríamos decantarnos por las cualidades acerca de una religión de forma abstracta, descontextualizada y despersonalizada. Si partiésemos de que siempre hay una religión «verdadera» y «buena» y las otras son falsas o equivocadas, no cabría un juicio ético acerca de las mismas. Por ello, en la religión, tomada como algo separado de la experiencia humana, no podríamos encontrar un criterio de discernimiento relevante sobre la misma al margen de la posición y disposición que adoptan los sujetos al tratar de vivir religiosamente<sup>44</sup>. De

---

de los cristianos y *vengador de Cristo* en los malhechores. y cuando le matan, sabemos que no ha perecido, sino que ha llegado a su meta. La muerte que él causa es un beneficio para Cristo. Y cuando se le infieren a él, lo es para sí mismo. La muerte del pagano es una gloria para el cristiano, pues por ella es glorificado Cristo» (SAN BERNARDO DE CLARAVALL, (1983), *Obras Completas*, Madrid, Católica (BAC), I, p. 503). Por otra parte, un cronista árabe del siglo XIII decía lo que sigue sobre los cruzados cristianos: «Aquí el Islam está confrontado con un pueblo enamorado de la muerte... Celosamente imitan a aquel que adoran; desean morir por su sepulcro... Proceden con tanta impetuosidad, como las polillas de la noche vuelan a la luz» (según cita de K. DESHNER, (1970), *Kirche und Krieg*, Stuttgart, p. 266). Y Ben Laden, en nuestros días, parece retomar esa posición del «cristianismo» cuando tras el atentado de las Torres Gemelas declaró: «Aquí está América golpeada por Dios Omnipotente en uno de sus órganos vitales, con sus más grandes edificios destruidos. Por la gracia de Dios... Dios ha bendecido a un grupo de vanguardia de los musulmanes, la primera línea del Islam, para destruir América. Dios les bendiga y asigne un supremo lugar en el cielo...».

<sup>43</sup> Ib., p. 42.

<sup>44</sup> No se trata de un problema que dependa simplemente de los elementos fundantes de una tradición religiosa, sino de cómo esos elementos son vividos e interpretados en cada momento de su historia. Seríamos completamente ingenuos si para juzgar la “calidad moral de las religiones” se atendieran, por ejemplo, a sus textos fundacionales. La historia de las religiones es, también la historia de la inversión ideológica de sus preceptos fundamentales. Del “no matarás” como precepto religioso, se ha derivado en no pocas ocasiones la “obligación” de matar en nombre de Dios. La libertad humana en relación con las instituciones religiosas es en buena medida lo que otorga la significación real e histórica de éstas.

ahí que el criterio estaría en su respectividad con el ser humano<sup>45</sup>. Es decir, con el uso o manejo que los *sujetos* hagan de la religión para la construcción de las relaciones entre los seres humanos, bien al servicio de lógicas sociales inclusivas y respetuosas, o bien para articular relaciones sociales de dominación y destrucción entre individuos.

Por ello, frente a Fukuyama o Huntington, habría que señalar que la lectura, vivencia y práctica de una religión como el cristianismo o como el Islam no dependen simplemente de la corrección teológica desvinculada de la eticidad propia, que se despliega en toda manifestación religiosa. La práctica y la vivencia religiosa dependen de su empleo al servicio de las lógicas de poder y de confrontación entre sujetos o bien de su uso emancipador.

La otra parte de la pregunta que nos hacíamos al inicio de este apartado era si, en el caso de que no fuera el conflicto estrictamente religioso, es entonces un conflicto de carácter cultural. Sería, en ese caso, el conflicto entre una cultura (buena), como la moderna occidental; una cultura avanzada, secularizada, respetuosa de la libertad y de los seres humanos, frente a otras, como la cultura islámica, que no ha desarrollado suficientemente la separación entre la esfera religiosa y la social, es decir, como diría Fukuyama, su ausencia de «laicismo»<sup>46</sup>, que entorpecería el reconocimiento de valores universales que están en la base de la cultura moderna. A partir de esas consideraciones volveríamos otra vez a tener que decantarnos por una polaridad maniquea. Si queremos estar de parte de un programa cultural de base humanista frente a otro que permite desarrollar el fundamentalismo religioso, ya estaríamos supuestamente alineados para luchar desde el primero.

Siendo esto así, las culturas subalternas (por su relación con la cultura hegemónica en el orden mundial) tendrían ya un mandato imperativo de transformación conforme al proceso habido por parte de la cultura superior<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Tomamos aquí el planteamiento de Zubiri en relación con la des-sustantivización que opera de los fenómenos morales y del mundo humanizado. No hay entidades moralmente buenas “en sí”, si no por la relación con el ser humano: “Todo bien y todo mal es bien o mal para alguien. Pero no son relativos. No se trata de relatividad sino de respectividad” (X. ZUBIRI, (1992), *Sobre el sentimiento y la volición*, Madrid, Alianza, p. 225).

<sup>46</sup> Como defiende Fukuyama «Hobbes, Locke y Montesquieu respondieron a los horrores de la Guerra de los Treinta años, y otras contiendas, afirmando que era preciso separar la religión de la política para asegurar, ante todo y por sobre todo, la paz civil», en «No hay choque de civilizaciones», op. cit.

<sup>47</sup> Sobre este asunto, puede verse el interesante trabajo de SRINIVASA RAO, “Las perspectivas

«La» cultura «buena» tiene la legitimidad para corregir o castigar a culturas mal desarrolladas, de donde volvemos no ya a una situación de guerra entre religiones, sino de guerra entre culturas<sup>48</sup>. Por ello, no hay simplemente diversas posiciones legítimas confrontadas, sino realmente una jerarquización axiológica y racional que no permite escapar a la prelación entre el bien y el mal.

¿Cómo desarmar esta guerra cultural? Debemos inventar, de nuevo, una tercera opción que escape a la destructividad de las otras dos. Del mismo modo que, desde un punto de vista ético, la religión es completamente ambivalente, también, la cultura, o mejor, las culturas son completamente ambivalentes; porque su significado lo generamos nosotros. Si sirve para la guerra o sirve para la paz, si es para la reproducción de la vida o para la producción de la muerte, esto es algo que depende de la orientación que le demos. Podríamos decir que se trata de un problema general del ser humano: su relación con las mediaciones institucionales, sean religiosas, culturales, legales o económicas. Es la forma que adopte esa relación la que va decidiendo la significación ética de las mismas. Cuando las mediaciones se absolutizan y operan como si estuvieran por encima de los seres humanos, pueden destruirlo, porque se elimina “la vida humana concreta como fuente de discernimiento”<sup>49</sup>.

Ello supone que al igual que se ha operado la «desacralización» de la religión cristiana, al centrar el criterio de su discernimiento en la subjetividad<sup>50</sup> del ser humano, también debe realizarse una «desculturización» de la cultura<sup>51</sup>.

---

filosóficas de la asimetría cultural y los retos de la globalización», en R. FORNET-BETANCOURT, (ed.), (2003), *Culturas y Poder*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

<sup>48</sup> Este parece ser uno de los temas fuertes de nuestro tiempo, que muchos siguen amplificando en la actualidad. Véase, v. gr., el número monográfico sobre las «guerras culturales» del *ABC Cultural*, n.º 538, mayo de 2002, Madrid.

<sup>49</sup> Cf. F. HINKELAMMERT, (1998), *El grito del sujeto. Del teatro-mundo del evangelio de Juan al perro mundo de la globalización*, San José (Costa Rica), DEI.

<sup>50</sup> Como ha señalado Franz Hinkelammert, «la libertad humana no puede consistir sino en una relación del sujeto con las instituciones, en la cual el sujeto somete a éstas a sus condiciones de vida», F. HINKELAMMERT, (2002), *Crítica de la razón utópica* (2ª edic. revisada), Bilbao, Desclée de Brouwer, p. 306.

<sup>51</sup> Cfr. R. FORNET-BETANCOURT, «Interacción y asimetría entre las culturas en el contexto de la globalización. Una introducción», texto de la conferencia tenida en el IV Congreso Internacional de Filosofía Intercultural, celebrado en Bangalore, India, Septiembre de 2001, y publicado en R. FORNET-BETANCOURT, (2003), *Culturas y Poder*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

Ésta debe ser entendida no como algo sustantivo. Dado que está más allá de los sujetos, que son constituidos desde ella, la cultura ha de poder ser entendida como un proceso social complejo y ambiguo, abierto a la transformación y a la resignificación de las propias tradiciones, a partir de los seres humanos, los autores del proceso cultural. La significación ética de una cultura depende de la posición y de la disposición que los sujetos adopten en sus prácticas con respecto a sus tradiciones culturales.

Desde las premisas anteriores, podemos entonces plantear la cuestión de la supuesta bondad *intrínseca* de la cultura moderna, en tanto que defensora de la libertad y de la igual dignidad de los seres humanos frente a otras formas opresivas de cultura. El supuesto base que dotaría de superioridad a esta cultura y la haría expandirse e ir transformando otras culturas es su humanismo. Es la defensa del ser humano, que originalmente se interpreta como un legado religioso (propio de su tradición judeo-cristiana) pero que después se asumiría en clave meramente moral y secularizada. En definitiva, sería su «antropocentrismo» y la prohibición de matar, su rechazo a los sacrificios humanos, lo que le confiere una fuerza y una universalidad que le son características. Así se nos presenta el cristianismo por intérpretes autorizados.

No consideramos, sin embargo, que ése sea el signo decisivo de lo que la modernidad ha desplegado en el mundo en su relación con otros pueblos. Señalaba Ellacuría que, desde los pueblos del tercer mundo, se manifestaba una «indignación hacia la modernidad»<sup>52</sup>. ¿Por qué?, ¿es que estos otros

---

<sup>52</sup> Si como postulaba Ellacuría se mira la realidad de la sociedad mundial desde las mayorías populares, se pone al descubierto realmente la función que los altos ideales de la modernidad jugarían realmente en la configuración de la sociedad mundial. Y es que el Primer Mundo, desde la lógica que rige la sociedad global, no se dirige al Tercer Mundo, para extender universalmente sus logros éticos políticos. Para afirmar su compromiso con la «democracia» y los «derechos humanos». Detrás de estas generosas proposiciones, se encierra un proyecto económico y político muy distinto. El cual se observa cuando se mira fuera de sus fronteras, que es donde se está manifestando la realidad del proyecto que ideológicamente se dice tener. Y es que dentro de las sociedades desarrolladas, y en el mejor de los casos, se podrán generalizar estas propuestas, pero en cambio, no les interesa como valor universal. Por ello, tendrán que defender y asegurar estas «conquistas», manteniendo en la sociedad global una postura antidemocrática y el desconocimiento o violación de los derechos más básicos de las mayorías de la sociedad global. Para un análisis de esta cuestión, puede verse de este autor: «Quinto Centenario de América Latina», (1989), *Cuadernos Cristianisme i Justícia*, nº 31; «Utopía y profetismo», (1989), en J. SOBRINO e I. ELLACURIA (eds.), (1990), *Mysterium Liberationis. Conceptos fundamentales de la Teología de la liberación*, Madrid, Trotta.

pueblos están en contra de la emancipación humana de las diversas formas de opresión?, ¿es que son «antropófagos»? Creemos que no. La resistencia frente a la modernidad no radica en la resistencia a la propuesta humanista, sino más bien a la larga historia de agresiones contra los diversos pueblos, en diversas épocas y regiones, que se pueden imputar a los «occidentales»<sup>53</sup>. Todas esas agresiones se han hecho en cambio con la conciencia limpia y sin culpa de ningún tipo. Antes bien, Occidente se presenta y se entiende a sí mismo como portador de salvación para la humanidad, siendo los pueblos sometidos los verdaderos responsables de su destrucción cultural, social, económica y ecológica<sup>54</sup>. ¿Cómo se ha operado ese proceso?, ¿cómo se pasaría de la defensa universal del ser humano a su negación, teniendo en su origen un carácter anti-sacrificial?

Hinkelammert ha señalado que ha existido un uso despótico de las instituciones, de las que se predica que son absolutamente justas y racionales, y desde ellas se fomenta la exigencia de dominar al mundo entero como si estuviera todo él compuesto de fieras salvajes e irracionales<sup>55</sup>. Esas instituciones sacrosantas de la modernidad, como no deja de recordarnos Fukuyama, son la democracia liberal y el respeto de los derechos humanos de un lado, y la instauración del mercado libre o del capitalismo, del otro. En nombre de la racionalidad y de la justicia de unas instituciones superiores se ha desplegado a lo largo de los últimos siglos una voluntad de poder y dominación sobre diversos pueblos, culturas y sobre la propia naturaleza.

En la sociedad burguesa el derecho central que jerarquiza y regula al resto de derechos es el de propiedad. La persona, entendida como individuo, tiene el derecho a vivir en una sociedad burguesa, lo que implica, a su vez, que se le niegue cualquier derecho a vivir en otro tipo de sociedad. Vivir, en el supuesto de las culturas *subalternas*, o buscar, en el caso de los disconformes con esa jerarquización, una sociedad diferente a la burguesa, se transforma entonces en la negación del sistema de derechos humanos. Por tanto, la oposición a la sociedad burguesa es considerada como una renuncia a la vigencia de los

---

<sup>53</sup> Desde el reverso de esa lógica que se pretende triunfante, se evidencia, en cambio, el alto grado de violencia cultural, económica y ecológica a la que se ha sometido y se somete a otras sociedades.

<sup>54</sup> Cf. F. HINKELAMMERT, F., (2000), "La inversión de los derechos humanos: el caso de John Locke", en J. HERRERA FLORES (ed.), (2000), *El vuelo de Anteo. Crítica de la razón liberal*, Bilbao, Desclee de Brouwer, pp. 80-81.

<sup>55</sup> *Ib.*, pp.104-105.

derechos, y los opositores a la misma son convertidos en *enemigo absoluto* sin derechos humanos reconocidos por la sociedad burguesa<sup>56</sup>. Con ello, esta sociedad reproduce el despotismo y la intolerancia, en contra de las cuales se levantó frente a la sociedad feudal<sup>57</sup>.

De igual forma, la imposición del «mercado libre» o «capitalismo» como institución suprema de la vida económica, frente a las cuales los seres humanos tienen una condición subalterna, conlleva formas de exclusión humana. El actual proceso de globalización neoliberal sólo permite reconocer derechos del propietario en el mercado, para que éste funcione sin distorsiones (sin límites éticos, sociales y ecológicos que alteren o restrinjan la propia dinámica del mercado). Con ello, se reconocen derechos tanto a las personas jurídicas como a las personas naturales, de modo que la empresa aparece como sujeto de derechos humanos, con la tendencia a reducir los derechos humanos fundamentales a aquellos que sean compartidos por las mismas. Los derechos que se refieren a la satisfacción de las necesidades básicas o que se vinculan con el respeto a la naturaleza, son olvidados o directamente negados en cuanto entrarían en conflicto con el ámbito de acción de la «libertad de mercado» y, por ello, pueden ser sacrificados<sup>58</sup>.

En otros tiempos, frente a otras sociedades y frente a los reformadores de la propia sociedad moderna se desató el fundamentalismo cultural que Occidente desplegó con el colonialismo y con la persecución de la disidencia. Ahora, con el sometimiento de la sociedad global a las leyes del mercado, se está generando una forma de «imperialismo económico»<sup>59</sup>, que no es sino una forma de fundamentalismo del mercado<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> F. HINKELAMMERT, (2002), «La rebelión en la Tierra, rebelión en el Cielo: el ser humano como sujeto», en *Anuario Iberoamericano de Direitos Humanos*, (2001–2002), Río de Janeiro, Lumen Juris, p. 283.

<sup>57</sup> Como ha recordado este autor, «el colonialismo con sus destrucciones de todas las culturas no-burguesas, genocidios y etnocidios en el mundo entero, el trabajo forzado de siglos de esclavitud liberal, la guillotina de la revolución francesa y la masacre de la comuna de París forman un gran conjunto que atestigua este despotismo e intolerancia de la cultura burguesa» (ib.).

<sup>58</sup> F. HINKELAMMERT, (2000), «El proceso actual de globalización y los derechos humanos», en *El vuelo de Anteo*, cit.

<sup>59</sup> G. TULLOCK, (1972), «Economic Imperialism», en J. BUCHANAN (ed.), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan.

<sup>60</sup> Cf. J. STIGLITZ, (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

En estas condiciones, la única relación permitida a los individuos frente a las instituciones sociales es la del sometimiento ciego. Por ello, la justicia sólo es entendida como conformidad y cumplimiento de la legalidad que marca la sociedad de mercado. Como define Friedrich Hayek, “la justicia no es, por supuesto, cuestión de los objetivos de una acción sino de su obediencia a las reglas a la que está sujeta”<sup>61</sup>. Las reglas a las que se refiere Hayek son las leyes del mercado, el derecho de propiedad y la libertad contractual, que constituyen las «únicas reglas morales»<sup>62</sup>. Por tanto, lo que se hace en el mercado y se produce desde él es justo por sí mismo. Por ello, no es posible una crítica del mismo en nombre de sus resultados, aunque genere condiciones de muerte para muchos seres humanos y para la propia naturaleza.

En esta sociedad, la única racionalidad permitida es la instrumental y fragmentaria, en la que no se cuestiona la racionalidad de los fines ni la corrección de las consecuencias humanas o ecológicas de la actividad social. Esta forma de racionalidad tiene como correlato una idea de justicia simplemente funcional a la reproducción de este orden social. La corrección de las acciones se evaluará, por tanto a partir del cumplimiento estricto de las reglas impuestas por la racionalidad de mercado, sin tener en cuenta razones de índole humanitaria o de factibilidad social como criterio de discernimiento de la justicia de aquéllas.

Por ello, debemos tratar de recuperar la defensa universal del ser humano más allá del tipo de racionalidad y justicia que impone la sociedad moderna y que conlleva la crisis del ser humano en nombre de la sociedad de mercado.

#### **4. Más allá del arte de la guerra: la recuperación de los derechos humanos**

Frente a la guerra por la hegemonía total en diversos subsistemas, que está generando una crisis de las relaciones sociales en la sociedad global, necesitamos postular la igual dignidad de cualquier persona humana, como fundamento de la convivencia en la sociedad global. Con esto, habremos también de postular el horizonte ético de la democracia, que excluya la

---

<sup>61</sup> F. A. HAYEK, (1980), “El ideal democrático y la contención del poder”, en *Estudios Públicos* (Santiago de Chile), nº 1 (Diciembre 1980), p. 56, citado por F. HINKELAMMERT, (2003), *Crítica de la razón utópica*, op. cit.

<sup>62</sup> «Entrevista», *Mercurio*, Santiago de Chile, 19 de abril de 1981.

construcción y el funcionamiento de un orden social en el que los individuos, particularmente los que habitan en el Sur de la humanidad, sean considerados como meros objetos de dominación económica, política, social, cultural o religiosa.

El artículo primero de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* establece como correlato de la igual dignidad de los seres humanos el deber de fraternidad: “dotados como están los seres humanos de conciencia y razón deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. A pesar del enunciado, que puede ser criticado, desde el pragmatismo político, por su ingenuidad y candidez, se revela hoy en el contexto de la sociedad global como camino para un *nuevo realismo político*. Tomar como presupuesto práctico para la convivencia la dignidad humana, la fraternidad en la común dignidad se revela no como una propuesta ingenua sino perfectamente realista.

A estas alturas de la experiencia histórica de la humanidad, podemos reconocer que no se trata sólo de un ideal normativo para «bien vivir», fundamentado en buenas razones; sino de un ideal para «poder vivir» que hay que tomar en serio si se quiere no sólo ser justos frente a los demás, sino, simplemente, seguir existiendo humanamente y, por ello, en sociedad. Sin este presupuesto, que rechaza tratar despóticamente a los demás y, por tanto, como meros objetos de explotación y dominación, y que impide universalizar el paradigma de la guerra como pauta de comportamiento social, la vida es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta”<sup>63</sup>. Por ello, debemos maximizar la práctica de la fraternidad y no la práctica de la enemistad.

Frente a la construcción social de la enemistad dentro del paradigma del arte de la guerra, necesitamos proyectar y practicar la fraternidad en el arte de la paz, como fundamento para articular tramas sociales pacíficas, cooperadoras y emancipadoras entre los seres humanos, en suma, la construcción de un mundo habitable y respirable en el que se pueda vivir. Ello no elimina la posibilidad de tensiones y conflictos, sino que encamina de modo diverso la solución de los mismos. Hobbes percibe con plena lucidez a dónde le lleva este planteamiento. La solución que él plantea a este horizonte práctico criticado es la traslación del paradigma de la guerra en el estado de naturaleza a la sociedad civil constituida por medio de la obediencia ciega al poder y el temor sacral a su potencia. Los “buenos ciudadanos”, que se saben continuamente sujetos al poder que se cierne sobre ellos, pueden continuar ahora

---

<sup>63</sup> *Leviatán*, op. cit., p. 225.

la guerra de la naturaleza por medios civiles. La dominación ahora podrá estar sancionada legalmente, y el poder, será, en su caso, el brazo ejecutor de los que quebrantan los pactos y los contratos civiles. Las víctimas de la depredación legalizada por los contratos, serán ahora sacrificadas en el altar de las instituciones jurídicas<sup>64</sup>. También frente a otros pueblos “salvajes” subsiste la condición de guerra. Hobbes permite expandir la guerra a todos los subsistemas sociales más allá del estado de naturaleza. En este sentido, la lógica de la globalización neoliberal, practicando una verdadera “revolución conservadora”, participa de esta extensión que entiende la economía como instrumento de guerra entre los diversos actores; la política como una vuelta a la sumisión en el estado policial; la religión la como práctica del exorcismo para destruir las caras del diablo<sup>65</sup> en la tierra; la cultura como proceso de modernización impuesta<sup>66</sup>, y por ello, alienador.

Otro camino parece necesario. El respeto a la voz de aquellos que, siendo más numerosos en el planeta, carecen de poder para ejercer sus derechos humanos y para la propia satisfacción de sus necesidades, es un camino válido. Ésta es la estrategia que abre la confrontación con la violencia estructural, que es multiplicada por el modelo de globalización impuesto por las grandes potencias. Las amenazas globales, no surgen simplemente de algunos violentos que puedan ejercer el terrorismo indiscriminadamente. La violencia estructural se ejerce sobre las mayorías populares del planeta que no pueden controlar sus destinos económicos, culturales, políticos y religiosos. Esta violencia pretende asentar el orden en la sociedad global y posibilita la generación y expansión de esas amenazas. Antes se solía hablar de la amenaza de la pobreza y de la destrucción del medio ambiente. Hoy sólo se permite reconocer, como tal, la “amenaza del terrorismo”. Me parece que existe una fuente mayor de amenaza para el conjunto de la humanidad. Esta amenaza multiplica la expansión de las tres citadas: pobreza, crisis medioambiental, y terrorismo. Ésta es la amenaza de la destrucción de relaciones sociales a partir de la proyección del paradigma de la guerra

---

<sup>64</sup> Hayek, pensador neoliberal, en la línea de la modernidad hobbesiana, como antes indiqué nos recuerda la esencia de la libertad en la “sociedad libre”, cuyas «únicas reglas morales son las que llevan al «cálculo de vidas»: la propiedad y el contrato».

<sup>65</sup> Bush, en la lógica del fundamentalismo de los “cristianos renacidos” en auge en EE UU, veía en Saddam Husein la cara del diablo.

<sup>66</sup> Cf. J. HABERMAS y J. DERRIDA, “Europa: en defensa de una política exterior común”, *El País*, 4 de junio de 2003.

como principio orientador de las interacciones sociales. No necesitamos ni “justicia infinita”, ni “libertad duradera”.

Hemos de buscar, más bien, la construcción de las condiciones de posibilidad del ideal kantiano de la “paz perpetua”, una paz que no sea la que rige en los cementerios. Ello supone, como ha mostrado Hinkelammert, la necesidad de recuperación de los valores humanos en términos cualitativos no reducidos a ningún cálculo de utilidad, más allá de lo que se realiza desde el sistema hegemónico. Todo esto lleva, a su vez, a denunciar este «cálculo de vidas» en nombre de los derechos de *todas* las personas, lo que abre la vía para el cuestionamiento y el control de esas instituciones y las prácticas sociales con el objetivo de *minimizar* y no de maximizar la producción histórica de muertes.



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 75-98

# Responsabilidad social de la empresa: un proceso abierto<sup>1</sup>

---

*Ildefonso CAMACHO LARAÑA S. J.*<sup>2</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA, ÉTICA EMPRESARIAL, CONCEPCIÓN DE EMPRESA.*

*KEY WORDS: SOCIAL RESPONSABILITY OF THE ENTERPRISE, BUSINESS ETHICS, CONCEPT OF ENTERPRISE)*

El título de estas páginas clarifica el enfoque que pretendo dar a mis reflexiones. Porque la responsabilidad social de la empresa es una cuestión sometida en las últimas décadas a un intenso debate, en el curso del cual se han ido precisando su contenido y sus exigencias. Por eso este trabajo

---

<sup>1</sup> Texto de la conferencia de clausura de la XI Conferencia Anual de la Asociación “Ética, Economía y Dirección”, sección española de la European Business Ethics Network (Barcelona, 13 junio 2003).

<sup>2</sup> Profesor de Moral Social en la Facultad de Teología de Granada y profesor de Ética en ETEA.

se dividirá en dos partes: comenzaré haciendo un balance del camino recorrido, para abordar después las perspectivas y los retos que se abren ante nosotros en el futuro.

También es conveniente explicitar la perspectiva personal desde la que está escrito este estudio. No es la perspectiva del empresario, que conoce en el día a día la realidad de la empresa. Es más bien la perspectiva del ciudadano: un ciudadano que tiene sus expectativas en relación con la empresa, lo que le impulsa a observar el mundo empresarial con interés y, sin duda también, con espíritu crítico. Pero está también presente la condición de docente, el cual está obligado, no sólo a analizar la realidad, sino también a hacer síntesis de los datos que recopila. Es eso que muchas veces no logra hacer quien vive día a día en el torbellino de la acción y, en este caso, de los negocios. Estudiar –que es requisito *sine qua non* para enseñar– exige tomar distancia para ver la realidad en perspectiva, considerarla de forma global para encontrar el sentido de lo particular y comprender los dinamismos históricos que la conducen. En este sentido se orientarán las reflexiones que siguen.

### **1. Un intento de balance**

Quiero iniciar este balance con una anécdota que tiene que ver con mi propia experiencia docente. Cuando yo empecé como profesor de ética (a mediados de los años 70) era frecuente oír que ética y negocios eran totalmente incompatibles. Casi parecía una contradicción en sí misma la expresión “ética empresarial”, que era el título de la materia que yo enseñaba. Pues bien, un cuarto de siglo después de aquellos años 70, las cosas han cambiado tanto que es frecuente oír decir que “la ética es rentable”. Reconozco que soy bastante escéptico ante esta afirmación y crítico respecto a las motivaciones que se esconden tras ella. Si la traigo aquí a colación, no es para entrar ahora en el análisis de la misma, sino sólo para dejar constancia de un cambio notable en lo que se refiere a la consideración que merece la ética en el mundo empresarial y en la sociedad en general.

El tema de la responsabilidad de la empresa ha tenido no poco que ver en este interés por la ética empresarial. Es lo que intentaré mostrar a continuación destacando cuatro puntos en los que me parece que se puede sintetizar este avance.

### *1.1. Conciencia de la relación empresa–sociedad*

La empresa no puede ser entendida como un ente aislado, desde su propia estructura y dinámica interna. Hoy es un hecho insoslayable, que nadie se atreverá a ignorar: la empresa no se entiende sino como institución social y en estrecha y múltiple interrelación con ella (ARAQUE 2002). Se recupera así una vieja tradición que consideró la relación empresa–sociedad un tema central de debate y que sólo quedó bastante marginada en años recientes hasta llegar a ser prácticamente ignorada. Porque todavía la Declaración de Filadelfia de 1924, que está en el origen de la Organización Internacional del Trabajo, afirma que la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo no es obligación exclusiva de los gobiernos, sino también prioridad para el sector privado de la economía (GARCÍA PERDIGUERO 2003, 137–138).

Más aún, tampoco la sociedad se entiende ya sin la empresa. Hasta tal punto ha llegado a ser una institución decisiva, que su papel resulta de gran relevancia. La empresa produce bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y sociales y genera la renta que todos necesitamos para vivir. Pero su incidencia sobre la sociedad es mucho mayor porque influye sobre nuestros gustos, moldea nuestros hábitos de conducta y la forma de organizar la vida, condiciona el entorno social en que se localiza, produce efectos sobre el medio ambiente que nos envuelve, ejerce su acción sobre los gobiernos y hasta sobre los organismos internacionales.

Pero este hecho no es sólo una circunstancia a constatar, sin más consecuencias prácticas, o como una carga que hay que aceptar resignadamente y nada más. En realidad, las empresas lo asumen de forma cada vez más consciente e integrada en su propia dinámica, de modo que no hay estrategia empresarial bien construida que no tome esta inserción en la sociedad como su base. Por consiguiente, esta inserción en la sociedad es incorporada por las empresas no sólo de forma reactiva, sino claramente proactiva: encuentran en ella mil oportunidades para desarrollarse.

### *1.2. Elaboración de esta conciencia: la responsabilidad social de la empresa*

Es precisamente en la reelaboración progresiva de esta conciencia de las relaciones empresa–sociedad donde hay que situar, en mi opinión, la emergencia del concepto de *responsabilidad social de la empresa*. Y ello es el resultado de importantes y prolongados debates (ARAQUE PADILLA 2004, 15–19).

Permítaseme recordar, a pesar de ser muy conocido, el debate surgido en los años 70 con Milton Friedman, el que más tarde sería Premio Nobel de Economía. En un polémico artículo sobre la responsabilidad social de la empresa, criticaba él este concepto, al que oponía tajantemente la tesis de que el directivo empresarial no tiene que atender más intereses que los de los propietarios de la empresa, al servicio de los cuales está. Y que estos intereses se limitaban a la maximización del beneficio. Esa era la tarea del directivo empresarial, y a ella tenía que consagrarse sin más restricciones que el respeto a la legalidad vigente y a la costumbre moral:

*¿Qué significa decir que el ejecutivo de la empresa tiene una “responsabilidad social” en cuanto hombre de negocios? (...) En un sistema de libertad de empresa y propiedad privada, un ejecutivo es un empleado de los propietarios de la empresa. Es directamente responsable ante sus patronos. Esa responsabilidad consiste en dirigir la empresa de acuerdo con los deseos de aquellos, que generalmente se reducirán a ganar tanto dinero como sea posible siempre que se respeten las reglas básicas de la sociedad, tanto las prescritas por la ley como por la costumbre moral (FRIEDMAN 1970).*

Esta postura, que no está exenta de un fuerte realismo, tenía también mucho de reacción ante algunas formas poco adecuadas de entender la responsabilidad social de la empresa, vigentes en aquellos años. Según ellas dicha responsabilidad se relacionaba con prácticas caritativas y filantrópicas, ajenas totalmente a la función propia de la empresa. Incluso tales prácticas eran criticables si con ellas –como frecuentemente ocurría– se buscaba disimular otros comportamientos menos admisibles de la empresa o casi hasta justificarlos: se confiaba en que unos beneficios obtenidos por medios discutibles serían más fácilmente tolerados por la sociedad si luego la empresa destinaba parte de ellos a fines asistenciales y caritativos.

Hoy, en cambio, la responsabilidad social de la empresa se entiende, no como algo extrínseco a su actividad, que se le sobreañade, sino como algo inherente a su misma inserción en la sociedad. La responsabilidad social es la consecuencia lógica de esa inserción y de sus efectos, la consecuencia del poder que la empresa posee. Significa que la empresa no puede ser indiferente ante los efectos reales que su actividad tiene sobre la sociedad y sobre los distintos grupos de esta (CAMACHO – FERNÁNDEZ – MIRALLES 2002, 70–72).

Porque todo poder implica, indefectiblemente, una responsabilidad. Por eso el poder indiscutible que la empresa tiene en la sociedad obliga a preguntarse de qué es la empresa responsable (acciones u omisiones) y ante quién (qué colectivos son los afectados). No es, por consiguiente, sólo una cuestión de estrategia, como decíamos al hablar de la relación empresa–sociedad: es una cuestión eminentemente ética (GONZÁLEZ ESTEBAN 2002).

La propuesta de Friedman era muy sencilla: la empresa es de sus accionistas (de los *stockholders*); los directivos de una empresa deben actuar en función exclusivamente de los intereses de estos. Pero, por sencilla, esta propuesta resulta insuficiente: podría ser calificada de miope y carente de perspectiva. No entremos en lo que hoy se puede entender por “maximizar beneficios” y si hay que hacerlo a corto o a largo plazo. Lo que queda claro es que, desde la función que la sociedad le reconoce, puede exigirse a la empresa algo más que la maximización de los beneficios dentro del respeto a la ley.

### 1.3. La responsabilidad social de la empresa y su concreción en el modelo “stakeholders”

Entre los frutos derivados del debate en torno a las ideas de Milton Friedman se cuenta la propuesta de una concepción alternativa de la empresa y de su responsabilidad social, formulada en torno al concepto de *stakeholder* (que contrapone a los *stockholders*, centrales en la visión de Friedman). Es sabido que esta propuesta tuvo inicialmente un enfoque estratégico (FREEMAN 1984). Pero pronto se descubrirían sus virtualidades para una aproximación ética a la empresa: de hecho la teoría de los *stakeholders* permite comprender más adecuadamente la incidencia de la empresa sobre distintos colectivos sociales e identificar el grado de responsabilidad que tiene con cada uno de ellos<sup>3</sup>.

En su primera definición, Freeman incluyó en el concepto de *stakeholder* a todos los afectados por la consecución de los objetivos de la empresa, pero también a aquellos que podrían afectar al logro de los mismos. Cabría hablar entonces, respectivamente, de *stakeholders pasivos y activos*. Esta clasificación inicial confirma el hecho, ya apuntado, de que las relaciones entre la empresa y el entorno social son recíprocas: la empresa actúa sobre su entorno, pero también es objeto de actuaciones de agentes externos a ella (LOZANO 1999, 115–140; ARAQUE PADILLA 2004, 93–120).

<sup>3</sup> He optado por mantener el término inglés *stakeholder* a pesar de mi resistencia a la importación de palabras extranjeras para incorporarlas a nuestra lengua. Y ello por dos razones. Primero, por el juego de palabras implícito (*stockholders – stakeholders*), que es imposible de traducir al castellano. Pero, más que nada, porque no hay un acuerdo sobre la palabra más adecuada para traducirla: las más usadas son *afectados*, *implicados* o *participantes*, pero ninguna de ellas resulta plenamente satisfactoria.

Una cuestión ulterior es la de la identificación de los *stakeholders*. El proceso seguido se inició por los *stakeholders internos*, con los que la vinculación es más estable y duradera, para pasar después a la consideración de los *externos*. No merece la pena detenerse en este momento en las dificultades que se presentan cuando se quiere aplicar con todo rigor esta tipología y definir con precisión la línea que separa a unos de otros. Por ejemplo, ¿qué ocurre con los accionistas? A primera vista parece evidente que se trata de *stakeholders internos*. Pero ¿y cuándo estos no tienen más vinculación con la empresa que la de poseer de modo transitorio alguna participación en el capital, que ha sido adquirida por razones de conveniencia coyuntural en el mercado de valores?

La relación con los diferentes *stakeholders* pueden visualizarse situándolos como en círculos concéntricos en torno a la empresa, de forma que a medida que nos vamos alejando del centro las relaciones se tornan más débiles, hasta llegar a un nivel en que cabe plantear si todavía se puede emplear la denominación de *stakeholder*. Tampoco aquí hay que dar por sentado que los *stakeholders externos* son los que ocupan los círculos más periféricos. Si volvemos al ejemplo anterior, ¿no es más importante la relación con los consumidores que la que se mantiene esporádicamente como un inversionista en bolsa?

El tema de la identificación y clasificación de los *stakeholders* plantea una nueva cuestión: la de cómo concebir las relaciones con ellos. El diverso grado de vinculación con estos impide un modelo único de relaciones y postula más bien formas diferenciadas que deben basarse en los rasgos específicos de la relación en cada caso.

Resumiendo, el haber plasmado la responsabilidad social de la empresa en las relaciones con los diferentes *stakeholders* abre enormes perspectivas para concretar y diferenciar las relaciones de la empresa con la sociedad. Por eso tendremos que volver sobre este punto en la segunda parte de estas reflexiones.

#### *1.4. Responsabilidad social de la empresa y ética empresarial*

Como último, y no menor, logro de este proceso que comentamos, el concepto de responsabilidad social de la empresa ha contribuido al desarrollo de la ética empresarial, aunque no haya sido el único factor que explica el interés actual por ella.

Es sabido que este interés reciente tuvo su origen en Estados Unidos. Desde allí la llamada *Business Ethics* fue importada a Europa. En nuestro continente ese producto, que llegaba marcado por ciertos rasgos del ambiente en que nació, fue asimilado y, hasta cierto punto, reelaborado. No está de más reconocer, ya desde ahora, que existen ciertas diferencias de matiz entre la *Business Ethics*, como producto típico del mundo anglosajón, y la ética empresarial de la Europa continental. Sin duda que el producto importado es más pragmático e inmediatista, más centrado en el ejecutivo empresarial. En Europa nos hemos ocupado más de la inserción de la empresa en la sociedad, y del marco social, político, económico y cultural que la rodea.

Al margen de estas diferencias, que merecerán atención más detenida en la segunda parte, la recuperación de la ética aplicada a la empresa ha supuesto una cierta reconciliación del mundo empresarial con la ética. Se explica, entonces, que ya no sea tan corriente hablar de una separación tajante entre ambas (“como el agua y el aceite”). Esta reconciliación no se ha dado sólo en el terreno de los negocios, sino que es común a otros ámbitos de las ciencias aplicadas. El poder creciente de estas (gracias a los avances de la investigación) suscita tanta inquietud que la humanidad se siente impelida a preguntarse por el sentido último de esa técnica tan sofisticada y poderosa y por la relación entre esos medios y los fines a cuyo servicio se pone: ¿y qué son esas preguntas sino la esencia misma de la reflexión ética? La experiencia de casos trágicos por sus consecuencias (Chernobyl, por ejemplo) y/o escandalosos por sus manifestaciones (corrupción, fraudes, desde Banesto hasta Enron) explica la demanda social de garantizar unos mínimos éticos para esas actividades.

Este renacer de la ética empresarial suscita, sin embargo, ciertas reservas, sobre todo por el peligro de instrumentalización. Ya mencioné antes la predilección de muchos por el slogan “la ética es rentable”. ¿Basta interiorizar esta convicción para garantizar comportamientos éticos? Creo honestamente que no. Ni sólo con eso se respeta el sentido último de la ética. Si la única motivación para ser ético es la rentabilidad que de ello deriva, ¿qué ocurre cuando dicha rentabilidad no está asegurada? La rentabilidad de la ética, que no puede ser negada aunque debe ser matizada en cuanto a su alcance, debe ser manejada con cautela para no caer en flagrantes contradicciones. Una ética que sólo se aprecia por sus efectos en la cuenta de resultados no merece el nombre de ética (CONSEJO REDACCIÓN REVISTA FOMENTO SOCIAL, 1997).

Puestos en guardia ante este peligro, hay que añadir todavía que hemos avanzado, no sólo en la demanda de ética para la empresa, sino también en la comprensión de la misma. Una de las reservas que muchas veces se advertían en ambientes empresariales respecto a la ética consistía en que se veía a esta sólo como una colección de principios, excesivamente abstractos por lo general y formulados desde instancias ajenas al mundo concreto de los negocios. No sólo se dudaba de su pertinencia, sino que se cuestionaba además su legitimidad. ¿Desde dónde y en virtud de qué autoridad se formulaban esos principios? Hoy se entiende mejor que la ética no es un elemento extrínseco, sino una dimensión intrínseca a toda actividad humana y, consiguientemente, a la actividad económica y empresarial. En la medida en que estamos abocados continuamente a tomar decisiones y a elegir entre alternativas, nos encontramos siempre metidos de lleno en el terreno de la ética. Otra cosa es que esa dimensión se llegue a explicitar. Y no vale decir, como excusa o como justificación, que cualquier decisión económica está condicionada por factores que se nos imponen sin dejar apenas margen para una decisión libre: aunque tales condicionamientos son innegables, siempre habrá espacio para la libertad y, por tanto, siempre habrá opción y responsabilidad (ética). Es más, no hay comportamiento humano donde la libertad sea total y esté exenta de factores limitantes.

Explicitar esta dimensión ética, que siempre está implícita, no es intrascendente. Hacerlo ayudará a abordar más reflexivamente las consecuencias previsibles de la acción, a identificar los efectos de esta sobre distintas personas o colectivos. Dicho con otras palabras, asumir la dimensión ética de la actividad empresarial conduce siempre a analizar las distintas dimensiones de la responsabilidad social de la empresa.

Este enfoque de la ética ha permitido además entender que la ética no es sólo cuestión de normas, sino también de *valores*. El objetivo de la ética no consiste sólo en delimitar con precisión (a base de normas) lo que hay que hacer de modo irrenunciable, o lo que no se puede hacer en modo alguno (porque está prohibido). Aunque todo esto también sea tarea de la ética, no es la única ni la más específica. La ética se ocupa además de los valores: y en este sentido despliega ante el sujeto humano un horizonte de posibilidades que se ofrecen para llenar de sentido su actuación. Valga aquí un ejemplo extraído de la literatura empresarial: cuando esta habla de *excelencia*, entiendo que estamos ante un concepto próximo al de la ética de los valores. En efecto, en ambos casos se remite a un horizonte que, cuanto más nos esforzamos por alcanzar, más se aleja, actuando siempre como estímulo para

el comportamiento humano y para la actividad empresarial. Podemos ver aquí una versión actualizada del concepto clásico de *felicidad*, entendida como realización de la persona y de todas sus aspiraciones, que los autores de la Antigüedad ponían como objetivo último de la ética.

## 2. Perspectivas y retos

Al hacer balance en la primera parte de estas reflexiones, han ido apareciendo ya interrogantes e inquietudes en relación con algunos aspectos de la responsabilidad social de la empresa. Ahora es el momento de referirnos más detenidamente a ellos. Lo haré en torno también a cuatro cuestiones diferentes. Pero deseo expresar antes de entrar en ellas que estos retos quieren ser “provocadores” para la empresa y cuestionarla en aspectos esenciales de su actividad. Creo que este ha de ser el sentido de las presentes reflexiones para no caer en una cierta tendencia a domesticar el tema de la responsabilidad social, fácil de detectar en algunos pronunciamientos venidos del mundo empresarial y, a veces incluso, del académico. Pienso que la dimensión inequívocamente crítica de toda reflexión ética tiene que hacerse presente también aquí, sobre todo aquí.

### 2.1. Definir mejor el alcance de la responsabilidad social de la empresa

Desde mi punto de vista, la responsabilidad social de la empresa debe definir mejor su alcance al menos en dos terrenos: debe clarificar lo que significa *su carácter voluntario* y debe *integrarse de forma más estable y natural* en todos los planteamientos de la empresa<sup>4</sup>. Haré algunas consideraciones sobre cada uno de esos dos puntos.

Está perfectamente aceptado decir que la responsabilidad social de la empresa tiene *carácter voluntario*. Así lo reconoce, por ejemplo, el Libro Verde de la Unión Europea:

*La mayoría de las definiciones de la responsabilidad social de las empresas entienden este concepto como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 2001).*

<sup>4</sup> Un valioso intento de concreción puede verse en: CUESTA Y OTROS (2002).

¿Qué se quiere decir exactamente con este carácter voluntario? A primera vista puede chocar el hacer esta salvedad, sobre todo después de haber considerado que la responsabilidad es una consecuencia del poder que la empresa tiene y que sus concreciones son múltiples e importantes.

Yo creo que esta voluntariedad no puede interpretarse como pura discrecionalidad, como algo que la empresa puede asumir o dejar de asumir. Sería difícil aceptar esta interpretación cuando determinados aspectos de esta responsabilidad tienden a ser exigidos por las leyes y otras normas jurídicas. Más bien esa voluntariedad habría que entenderla como *voluntariedad moral*: como algo basado en una obligación moral, y no sólo en una norma jurídica. Precisamente porque no llega a ser objeto del Derecho positivo queda abierta en cuanto a su contenido para que este sea definido, al menos en algunas de sus concreciones, por la propia empresa. Tiene esto que ver con lo que se decía un poco más arriba sobre el concepto de *excelencia*, como el horizonte que se abre ante la empresa para el desarrollo de determinados valores, aquellos que mejor expresan su propia identidad.

Sin embargo, esta voluntariedad, que suele traducirse en códigos éticos y otras formas de autorregulación, no puede contraponerse a cierto grado de heterorregulación, ni excluir esta. En sociedades como las nuestras no es posible confiarlo todo a la buena voluntad y a la ética libremente asumida por las personas y las instituciones. Al fin y al cabo, lo que está en juego es un poder social considerable, que exige ser sometido a cierto control público. Por tanto, la responsabilidad social de la empresa no puede quedar sólo a la voluntad de esta, sino que debe ser, hasta cierto nivel, exigida y controlada por la sociedad a través de los poderes públicos y de los instrumentos de que estos disponen para garantizar un orden de convivencia.

Decía también que la responsabilidad social debe definir mejor su alcance *integrándose de forma más estable y natural* a todos los planteamientos de la empresa. Me venía esta idea a la cabeza leyendo los recientes informes de la Comisión Olivencia o de la Comisión Aldama. Cuando se comparan ambos, se observa un avance de interés, que quiero destacar. En el primero de ellos se subraya todavía demasiado que la empresa es, en fin de cuentas, propiedad de sus accionistas:

*Las medidas que constituyen objeto de recomendación se centran en los Consejos de Administración y se inspiran en los principios de cuenta y razón –que incluye los de transparencia y responsabilidad del Consejo– y de eficacia, al servicio del interés social, definido conforme a la regla de creación de valor para el accionista (COMISIÓN OLIVENCIA 1998).*

Definir el interés social como “la regla de creación de valor para el accionista” resulta un concepto muy restringido de la empresa, y desde luego harto discutible desde otras concepciones de esa. Es cierto que este informe se ocupa del Consejo de Administración en su sentido jurídico y, por tanto, como órgano representativo de los propietarios del capital. Su enfoque no es el de los *stakeholders*. Pero la repetición de esas fórmulas que vinculan los objetivos de la empresa tan exclusivamente a los accionistas no contribuye a difundir la idea de que la empresa es algo más que eso. Más en sintonía con estos nuevos enfoques parece el Informe Aldama, que plantea las cosas de una forma más completa a nuestro entender:

*La primera obligación de la empresa es el cumplimiento de su misión dentro del marco legal general. No obstante, más allá del estricto cumplimiento de las leyes y de los deberes que su misión establece, recientemente se ha venido sosteniendo que la empresa tiene otras responsabilidades sociales. Organismos internacionales como la ONU, o la Unión Europea, y numerosas empresas internacionales responden en sentido afirmativo a esta cuestión e instan a que las empresas asuman y cumplan con otras responsabilidades sociales. Por consiguiente, en las responsabilidades de una empresa podemos distinguir dos niveles:*

*El primer nivel se refiere a la continuidad de la empresa a largo plazo, que supone generar beneficios suficientes mediante una buena posición competitiva en los mercados, cumpliendo las leyes y evitando toda actuación injusta, incluso más allá de lo que la ley regula. Esto exige también minimizar los efectos colaterales negativos ocasionados por la actividad empresarial (reestructuraciones, contaminación, etc.).*

*El segundo nivel, más amplio y contingente, lleva a actuaciones positivas con todos los agentes involucrados directa o indirectamente en la empresa, incluyendo a la sociedad en su conjunto, en la medida y extensión en que sea posible en cada situación. Este segundo nivel de responsabilidades tiene, por naturaleza, un carácter variable en el tiempo, muy dependiente de las realidades sociales y culturales de cada país, y, en consecuencia, debe ser claramente de naturaleza voluntaria (COMISIÓN ALDAMA 2003, III/3).*

Vuelvo a repetir que ninguno de estos dos informes tiene por objetivo analizar todos los aspectos de la empresa, ni concretamente entrar en el contenido de su responsabilidad social. Sin duda es un avance que el Informe Aldama deje constancia, aunque sea de pasada, de que la empresa tiene otras funciones más allá de la de creación de valor para el accionista. Pero no es suficiente. ¿No se contraponen aquí dos conceptos muy diferentes de empresa, uno centrado exclusivamente en los propietarios y otro abierto a los *stakeholders*? En este sentido, la responsabilidad social de la empresa, que está más en sintonía con este segundo concepto de empresa, no encaja con la misma naturalidad en cualquier discurso sobre la empresa.

Pero lo que nos interesa no es sólo el terreno de los conceptos. Dicha integración debería darse también en la práctica. Implicaría, ante todo, evitar toda separación de ámbitos: por un lado, la gestión ordinaria, que es la económica; por otro lado, una política complementaria, que sería la social. Es preferible que la responsabilidad social de la empresa se fusione con la gestión económica, de modo que esté presente en todo los procesos de toma de decisión y los inspire desde el principio. Esto se conseguirá más sencilla y naturalmente si el funcionamiento de la empresa se concibe como orientado a procesos más que a resultados: es decir, cuando la empresa no se contenta con fijar unos objetivos “sociales” y arbitrar luego los medios para alcanzarlos, sino que introduce la consideración de la responsabilidad social en todos los procesos de decisión (ARAQUE PADILLA 2002).

## *2.2. Concretar mejor las relaciones con los stakeholders*

El modelo *stakeholders* se presenta en el mundo de las organizaciones casi como una verdadera panacea. No hay quien no hable hoy de él. Y esto es positivo, por los avances que entraña, como ya ha quedado claro. Pero no hay que dejarse llevar de un excesivo optimismo, porque son muchos los puntos que quedan por clarificar. Me referiré a dos: la identificación de los *stakeholders* con los que hay que establecer relación y el tipo de relación a establecer con cada uno de ellos. Una palabra sobre cada uno de ellos.

Comenzaré por este último. Para clarificar el tipo de relación que se quiere establecer con ellos podría ser una buena ayuda la propuesta de acción comunicativa de Jürgen Habermas.

Habermas ha llegado a ser muy crítico con el dominio que ejerce en nuestra sociedad la racionalidad instrumental y estratégica. Una racionalidad instrumental es un tipo de pensamiento que se ocupa de los medios para conseguir ciertos fines dados, pero nunca se pregunta por los fines ni cuestiona la legitimidad de estos. La racionalidad estratégica, por su parte, busca la articulación de intereses a través de una negociación en la que se intenta alcanzar un acuerdo gracias al cual todos ganen, y nadie sea perdedor.

Frente a la racionalidad instrumental, la ética debe, ante todo, preguntarse por el sentido último de la acción: por tanto, debe discutir los fines. A esto me refería más arriba cuando hablaba de la conveniencia de explicitar la dimensión ética: gracias a ella nos planteamos, no qué medios emplear para conseguir unos fines dados y que nadie discute, sino cuál es el sentido

último y la justificación de los fines que orientan, tantas veces de forma no reflexiva, nuestra acción.

Pero la aportación más específica de Habermas –a la que quería hacer referencia aquí– se refiere a su crítica de la racionalidad estratégica, a la que contraponen como alternativa una *racionalidad comunicativa*. La primera no se inquieta por la verdad objetiva, sino sólo por la mejor articulación de los intereses particulares de cada grupo. Pero eso supone renunciar a investigar siquiera qué es objetivamente mejor. La racionalidad comunicativa busca, en cambio, llegar al consenso sobre la verdad última. Habermas no se resigna a una comunidad humana que funcione sólo desde la gestión de intereses; piensa que el ser humano puede aspirar a descubrir la verdad, que está más allá de esos intereses.

Pero esta búsqueda de la verdad no es fácil. Exige nada menos que constituir lo que Habermas llama *una comunidad ideal de comunicación*: aquella donde todas las personas afectadas puedan ser escuchadas en un diálogo abierto, donde nadie sea objeto de restricciones para intervenir y nadie pueda imponerse a los otros con más poder que el de la fuerza de los argumentos que formula<sup>5</sup>.

No cabe duda que esta propuesta habermasiana es idealista, sobre todo por la dificultad que conlleva establecer esa comunidad de comunicación. De sobra sabemos que en cualquier debate, más que los argumentos, pesa el poder de unos participantes para imponerse a los otros. Y cuando el poder impone su ley, los argumentos sobran, basta con los intereses. Esta propuesta, sin embargo, no por ideal debe ser ignorada: en todo caso, servirá para tomar distancia crítica respecto a la forma como se llega normalmente a los acuerdos, para relativizar su validez y para exigir algún esfuerzo ulterior orientado a la objetividad; con otras palabras, para no dar por bueno y natural que lo lógico es que siempre se impongan los intereses asistidos de mayor poder social o económico (DOMINGO 2002).

Evidentemente no con todos los *stakeholders* será posible, ni conveniente, el mismo tipo de diálogo. Pero hay colectivos implicados en la empresa con los que se puede intentar una aproximación a esa comunidad ideal: el caso más claro es el de los trabajadores; pero, en ciertas situaciones, podría ser el entorno local en que la empresa se inserta; en otros casos, podría pensarse

<sup>5</sup> HABERMAS 1981. Sobre su aplicación a las relaciones con los *stakeholders*, véase: JONKER – FOSTER (2002).

en los consumidores. Si se logra algo que se acerque a esa comunidad de comunicación, estaríamos así en condiciones de descubrir que, más allá de lo que interesa a cada uno, puede haber ciertos principios que no son negociables. Ahora bien, esto significa que lo importante no es la identificación de los *stakeholders*, sino el entrar con ellos en una relación verdaderamente comprometida.

Esto nos lleva al otro reto pendiente: quiénes son los *stakeholders*. Mucho se ha discutido esta cuestión. Y es lógico pensar que, si se quiere hacer operativo este enfoque, conviene no alargar excesivamente la lista de los mismos. Pero entonces hay que seleccionar muy honestamente cuáles no deberían en modo alguno quedar excluidos. En este sentido, creo que el actual contexto de la globalización obliga a ampliar el catálogo de los *stakeholders* y comprender nuevas dimensiones de la responsabilidad social de la empresa.

### *2.3. Abrir la responsabilidad social de la empresa a las perspectivas de la globalización*

No voy a entrar en el complejo tema de la globalización. Me bastará retener una definición y formular dos presupuestos.

Como definición del concepto me vale esta: la globalización es un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales (DEHESA 2000, 17; CONSEJO REDACCIÓN REVISTA FOMENTO SOCIAL 2000). En ella quiero destacar el hecho de que estamos ante un proceso: por tanto, no se puede hablar de una situación estable y consolidada, sino de un dinamismo que sigue estando en marcha. ¿Hacia dónde nos conduce? ¿Hasta qué punto está en nuestras manos controlarlo y dirigirlo?

Hablaba también de dos presupuestos. El primero está implícito ya en la definición ofrecida: el proceso globalizador ha estado *dominado por su dimensión económica*; otros aspectos (social, cultural, político) han quedado en segundo término o, mejor aún, han sido sometidos a los dictados de lo económico. El segundo presupuesto es consecuencia del primero: las empresas, especialmente las cada vez más numerosas empresas multinacionales, tienen un protagonismo creciente en este mundo globalizado, y no sólo en el ámbito económico, sino también en todos los demás mencionados.

Es frecuente una literatura muy crítica con la globalización, que llega incluso a satanizarla. Un juicio más ecuánime exige reconocer que la glo-

balización ofrece nuevas oportunidades a toda la humanidad, gracias a las inmensas posibilidades de intercambios y comunicaciones. Pero la otra cara de la moneda es que tales oportunidades están siendo aprovechadas de forma muy selectiva porque son controladas discriminatoriamente en favor de pocos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha sido claro en sus denuncias (PNUD 1997). Y recientes estudios muestran cómo en lo económico los indicadores relativos a las décadas de los 80 y de los 90 reflejan un deterioro de los países en desarrollo (WEISBROT – BAKER – KRAEV – CHEN 2003).

Y es que, como ha dicho Manuel Castells, la lógica de la globalización, que ha roto ya la antigua contraposición Norte–Sur, es implacable:

*La globalización tiene una estructura especial, una estructura en red y segmentada. Esta estructura permite que todo aquello que tiene valor, desde el punto de vista del sistema económico y social, sea integrado en las redes globales; mientras que todo aquello que no tiene ese valor es desconectado fácilmente, sin alterar la lógica del sistema (...). Por tanto, la globalización no es una oposición frontal de ejércitos norte–sur, sino una articulación de lo que vale y una desarticulación de lo que no vale, desde el punto de vista del sistema económico y social, tanto en el centro como en la periferia, pero en proporciones diversas (CASTELLS 2003, 59).*

Es indispensable entonces plantear estrategias para hacer que la globalización sea efectivamente una oportunidad para todos (GLOBAL GOVERNANCE 2001). Concretamente, hay que clarificar los *objetivos* del proceso e identificar a los *actores responsables* del mismo. En este último punto podemos adelantar ya que tendremos que hablar de la empresa.

Pero comencemos con los *objetivos del proceso*. Y lo primero que hay que subrayar es el hecho mismo de formular objetivos. Significa que el proceso no puede quedar a merced de su propia dinámica, como algo imparabile que escapa al control humano. Y no podemos admitir esta actitud, porque realmente el proceso estuvo siempre bajo control: en efecto, la liberalización económica se hizo bajo los dictados de determinados intereses, y por eso no todo se liberaliza al mismo ritmo. ¿Por qué, si no, es más rápida la liberalización de los movimientos de capitales que la de los movimientos humanos? ¿Cómo se explica la resistencia de Estados Unidos y de la Unión Europea para el libre acceso de los productos agrícolas a sus mercados, que tantas veces han denunciado los países del tercer mundo, con toda razón, por discriminatoria y en contradicción con los principios que se defienden en ciertos organismos internacionales (OMC...)?

No se diga, pues, que el proceso es incontrolable. Está controlado por quien puede hacerlo, y lo hace en función de unos determinados objetivos (o intereses). Por eso lo que se impone es revisar o reformular sus objetivos. Es más, si hasta ahora dichos objetivos han sido prioritariamente económicos (liberalizar los mercados), ha llegado el momento de plantearse cómo poner este proceso globalizador al servicio del ser humano. Esto implica tomar en serio que la liberalización de los mercados ha de quedar al servicio de la promoción de los derechos humanos. Y entre estos hay que contar, no sólo los tradicionales derechos civiles y políticos, sino muy especialmente los derechos sociales: derecho a un adecuado nivel de vida, derecho a la seguridad social, derecho al trabajo y a unas condiciones justas y favorables para el mismo, derecho a la educación; en una palabra, derechos relativos a la igualdad y a la no discriminación (WELFORD 2002).

Pero los derechos sociales no pueden ser confiados al mercado: es imprescindible la intervención de los poderes públicos. Esa es la experiencia histórica, hasta ahora irrefutable, de los países que hoy han alcanzado cotas más aceptables en la realización efectiva de estos derechos. Es este otro camino para llegar a postular un auténtico *sistema de gobierno mundial*, lo que en inglés se comienza a llamar *global governance* y en castellano traducimos con un término clásico convertido en neologismo (*gobernanza*). Ya el hecho de tener que recurrir a un neologismo es síntoma de que estamos ante una realidad inédita. Y así es en efecto. En una sociedad mundial cada vez más integrada en lo económico estamos echando de menos una instancia reguladora que imponga ciertas reglas del juego: alguien que haga a escala planetaria lo que muchos Estados hicieron en su momento dentro de sus fronteras territoriales. Es cierto que no podemos concebir esta nueva instancia como un Estado mundial, cosa que es difícil imaginar siquiera, y además incompatible con el actual ordenamiento jurídico basado en el principio de soberanía del Estado. Por eso no es fácil identificar cómo habría de ser este órgano, ni cuáles serían sus competencias. Pero el problema está planteado. De un lado, existe una conciencia cada vez más fuerte de que tal instancia es necesaria en un mundo que se reconstruye como un gran mercado unitario. De otro lado, no faltan propuestas creativas que apuntan en diferentes direcciones complementarias: reforma y fortalecimiento de la ONU, acuerdos de cooperación entre Estados (a comenzar por los que habrían de producirse en el seno del G-8), toma de conciencia y estructuración de la sociedad civil mundial (que va teniendo un papel cada vez más relevante en estos últimos años) (*Global governance* 2001; CAMACHO 2002).

Con esto estamos de lleno situados en la otra cuestión que quería plantear: la de los *actores del proceso*. Suele decirse que, entre los efectos de la globalización, se cuenta la pérdida de papel de los Estados. Aunque no haya que llevar demasiado lejos esta afirmación, no hay duda que la difuminación de las fronteras reduce el poder de estos, si excluimos el caso de las grandes potencias. Frente a este menor protagonismo del Estado crece el papel de los organismos internacionales y el de una sociedad civil mundial cada vez más organizada, como acabamos de ver. Y crece también el papel de las empresas multinacionales.

Manuel Castells, después de hacer un breve resumen de los cambios que se han producido en el mundo con la difusión de las nuevas tecnologías en el marco de la globalización, concluye con razón:

*En este contexto la responsabilidad social de la empresa no es ideología, sino que es la capacidad de la misma de actuar sobre el mundo y, al mismo tiempo, de internalizar en su práctica los cambios que se están operando (CASTELLS 2003, 72).*

El mismo autor subraya que la empresa tiene hoy más legitimidad que los gobiernos, y además posee el conocimiento y muchos más recursos que otras instituciones. Con otras palabras, su poder efectivo es mucho mayor. Pues bien, apliquemos aquí el mismo principio más arriba enunciado: a todo poder corresponde una responsabilidad. Entonces la responsabilidad social de la empresa encuentra aquí un nuevo campo que tiene que considerar muy atentamente. Su poder se manifiesta además en el efecto multiplicador de su actuación: las empresas multinacionales marcan directrices e imponen modos de actuar a las muchas filiales que poseen en diferentes países, pero también a otras innumerables empresas que les son subsidiarias. También a los gobiernos son capaces de imponerles sus intereses. Los criterios que orientan su actuación son decisivos de cara al bienestar social de numerosas colectividades humanas, una veces porque les dan trabajo, otras porque les suministran bienes y servicios. Las posibilidades de ejercer esta responsabilidad social de forma positiva y favorable al bienestar de estos pueblos son enormes, pero también las ocasiones para someterlos de forma despiadada a la pura lógica económica. Esto último ocurre cuando se convierten en meras variables para ser competitivos cosas que deberían estar siempre a salvo de este juego (como son la dignidad humana y sus exigencias, sea del trabajador, sea del consumidor y ciudadano). Reducir costes para ser más competitivos utilizando trabajo infantil o femenino, o conquistando mercados con estrategias que sólo son válidas en mundos culturales distintos, o aprovechando las escasas reglamentaciones medioambientales de algunos

países, son todas formas inaceptables de alcanzar un objetivo tan legítimo como es la competitividad. Una vez más, el fin no justifica los medios.

Un problema añadido es la dificultad y práctica imposibilidad—a diferencia de lo que ocurre dentro de cada país—de disponer de regulaciones normativas de alcance internacional. Esto significa que el papel que corresponde a la ética es mayor, con todo lo que ello implica de debilidad. Las convicciones éticas actúan con fuerza cuando están bien arraigadas, pero no van acompañadas de una sanción externa que tenga función disuasoria para los no convencidos. Una alternativa intermedia es la autorregulación. Y no faltan iniciativas de este tipo. Fue pionera el llamado *Código de Caux*, que toma su nombre de la localidad suiza donde se dieron cita los que emprendieron esta iniciativa (CAMACHO – FERNÁNDEZ – MIRALLES 2002, 291–299). Más recientes son las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, cuyo nuevo texto fue aprobado en junio de 2000<sup>6</sup>. El objeto que se proponen los gobiernos de los 33 países firmantes refleja un concepto positivo de la responsabilidad social de la empresa, pero también las inquietudes ante posibles abusos de las multinacionales:

*[Estas directrices] son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales. Enuncian principios y normas voluntarias para una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables. La vocación de las Directrices es garantizar que las actividades de esas empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad, contribuir a mejorar el clima para la inversión extranjera y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible [Directrices, Prólogo].*

En resumidas cuentas, replantear el alcance de la responsabilidad social de la empresa en el contexto de la globalización parece una tarea tan necesaria como fecunda<sup>7</sup>. Sus consecuencias pueden llegar muy lejos...

#### 2.4. Plantear la específica aportación de Europa y su cultura a este proceso

Hemos dicho que la *Business Ethics* es un fenómeno inicialmente desarrollado en Estados Unidos e importado desde allí a nuestro continente. ¿Basta con recibirlo y aplicarlo pasivamente? Mi propuesta es que conviene asimilarlo y enriquecerlo desde nuestra propia tradición. Intentaré explicar el alcance de esta asimilación.

<sup>6</sup> El texto puede encontrarse en la página web de la OCDE.

<sup>7</sup> Desde esta perspectiva de conjunto véase la obra de GARCÍA PERDIGUERO (2003).

Entre la cultura norteamericana (anglosajona) y la europea (continental) hay diferencias significativas. Nadie lo duda. Y sería lástima que el proceso globalizador termine arrasando también esta cultura europea bajo el rodillo de la cultura americana. ¿No sería más fecundo un diálogo y confrontación entre ambas?

Pero no es fácil concretar las diferencias entre esas dos importantes corrientes culturales. Soy consciente que toda contraposición resulta simplificadora y no hace justicia a la realidad, pero sirve también para comprender las diferencias. Por eso me arriesgaré a hacerlo sintetizando estas diferencias en tres capítulos (PALAZZO 2002)<sup>8</sup>.

En primer lugar, consideraré la *relación entre ética y negocios*. La posición dominante en Europa es menos optimista que la norteamericana. Algunos buscan los motivos de esta distinta actitud en factores de carácter religioso y/o histórico, que han condicionado la cultura de uno y otro ámbito geográfico. La ética puritana del trabajo ha dejado aquí sin duda una huella indeleble. Según esta concepción, la gracia divina se manifiesta en la existencia humana en el éxito en este mundo, y concretamente en los buenos resultados económicos. Casi hay que dar por supuesto, consiguientemente, que aquel que es rico, aquel a quien le va bien en los negocios, tiene que ser intachable desde el punto de vista ético. En Europa, en cambio, tiene más peso aquella tradición, más antigua, que ve con recelo y hasta con desprecio la actividad comercial y todo el mundo de los negocios. Esta herencia histórica no está ausente en la realidad actual.

En segundo lugar –y quizás de forma más decisiva– conviene fijarse en la orientación dominante de la *antropología* en un espacio cultural y otro. La cultura anglosajona está muy marcada por el individualismo, mientras que la centroeuropea es más relacional y comunitaria. Para el individualismo (que es un componente sustancial de la filosofía liberal), todos los individuos son iguales y, por ello, sujetos de los mismos derechos: por consiguiente, las normas y los valores son válidos para todos y sirven de base a obligaciones que vinculan a todos. Una antropología más relacional, por el contrario, se

---

<sup>8</sup> Otro intento, ya clásico, en esta línea es el de ALBERT 1993. Para este autor francés, existen dos modelos de capitalismo, relativamente fáciles de identificar: uno, el *modelo neoamericano*, está fundado sobre el éxito individual y el beneficio financiero a corto plazo; el otro, *modelo renano*, valora el éxito colectivo, el consenso, la inquietud a largo plazo. En su obra analiza en detalle uno y otro modelo, mostrando una clara preferencia por el renano, al que considera más eficaz y más justo. Pero reconoce que es el otro el que se está imponiendo.

aleja de ese universalismo (que juzga demasiado abstracto) y busca la comprensión del ser humano más en el contexto social en que cada uno vive y se desarrolla, desde el que construye su propia identidad: ello implica que los valores se transmiten por vías más informales y menos explícitas, y que los sistemas de control son también más informales. Esto tiene, al menos tres consecuencias para lo que nos ocupa:

- 1ª) En Estados Unidos se confía más en el universalismo ético, que se expresa en unos principios y normas que obligan a todos por igual y que marcan con toda nitidez cuáles son las reglas del juego. En Europa, en cambio, se confía menos en estos códigos universales y se busca más la orientación para la conducta (también en lo económico) en los valores compartidos por la comunidad y asimilados en la convivencia humana y social.
- 2ª) En Estados Unidos se confía más en los controles externos para garantizar un comportamiento ético correcto: de ahí la importancia atribuida a los códigos y otros instrumentos semejantes. En Europa existe un mayor escepticismo frente a esos controles externos por su carácter demasiado formal, y se prefieren los controles internos (desde las convicciones profundamente asumidas y/o compartidas en el grupo): se piensa que cuando no se puede confiar en la persona, es inútil recurrir a códigos porque a la larga no servirá de nada actuar desde fuera sobre los sujetos.
- 3ª) En Estados Unidos se confía más en la capacidad moral de la persona para actuar correctamente y para mejorar como persona. Ser moral es una posibilidad más, y muy importante por cierto, para el desarrollo del individuo y para la mejora de la sociedad: si queremos cambiar el mundo tenemos que comenzar por cambiar a las personas; lo importante no son las estructuras sociales, sino las personas que actúan en ellas, porque las estructuras serán lo que las personas sean. En Europa, en cambio, se es más pesimista respecto a esas posibilidades individuales, sospechosas de un excesivo voluntarismo: se piensa que el sujeto está más condicionado de lo que parece por el entorno, y por el conjunto de estructuras en las que se inserta. Esto tiene dos consecuencias prácticas: la tarea de mejorar las estructuras es básica para moralizar la sociedad; en esta tarea el ser humano necesita de la tutela de ciertas instituciones (sean las iglesias, sea el Estado como promotor del bien común de la sociedad).

Otro rasgo diferenciador –el tercero y último que quería mencionar– es la *teoría del conocimiento y a su relación con la praxis*. La cultura americana es esencialmente pragmática. Por eso su modelo de conocimiento es más bien analítico: se acerca a la realidad por un procedimiento diseccionador y aborda los problemas descomponiéndolos en sus distintas partes para poder actuar más eficazmente. El presupuesto subyacente es que la realidad, cuanto más fragmentada, es más manejable. El pensamiento europeo, en cambio, aborda los problemas desde la complejidad del conjunto, porque ningún componente del mismo se comprende adecuadamente si no es desde su inserción en el todo: en otras palabras, es un modo de pensar más holístico, más totalizante.

Estas tres diferencias deben ser asumidas como fuente de enriquecimiento recíproco. Si lo hacemos así, podrían derivar en cosas como las que siguen:

1º) *Insistir en la cultura corporativa*. La globalización exige más que nunca establecer normas de valor universal. Los abusos y escándalos de que hemos sido testigos en estos últimos años parecen corroborar esta exigencia. Ahora bien, la norma no basta si no va unida a una cultura corporativa, si no nos ocupamos de interiorizarlas para que sean asumidas por convicción, y no sólo aceptadas como compromiso formal. ¡Cuántas empresas con declaraciones éticas modélicas nos han sorprendido luego con casos flagrantes de corrupción! Por tanto, el esfuerzo por elaborar códigos y programas éticos debe ir acompañado de otro esfuerzo: favorecer esa cultura corporativa de valores compartidos, no impuestos desde supuestos universales, sino experimentados como dignos de ser tenidos en cuenta desde la praxis del grupo.

2º) *Velar por la no instrumentalización de la ética*. Los programas éticos son importantes, pero es grande el peligro de convertirlos en estrategia de marketing, en puro maquillaje. De nuevo hay que invocar la praxis y ese contraste, a veces escandaloso, entre lo que dicen los papeles y lo que se hace en la práctica de cada día. Esta contradicción tiene, además efectos muy perjudiciales para el personal de la empresa, que son los primeros decepcionados.

3º) *Promover una auténtica participación*. Una cultura relacional sólo es coherente consigo misma si arbitra una verdadera participación y establece unos cauces adecuados para ella. Este es un gran reto para la empresa hoy, pero al mismo tiempo constituye la única vía para contra-

rrestar la tendencia de muchos a no asumir grandes responsabilidades y preferir actuar bajo mandato de otros. La participación es la única manera de evitar que las relaciones dentro de la empresa se reduzcan a meras formalidades, empezando con el compromiso con los códigos y programas éticos. Sólo una empresa participativa será auténtica organización con responsabilidad social compartida por todos para construir una empresa inequívocamente al servicio de la humanidad.

## **Conclusión**

Como se ve, el tema de la responsabilidad social de la empresa no es sencillo, ni podemos darnos por satisfechos contemplando los avances que indudablemente se han producido, tanto a nivel de toma de conciencia como de realizaciones prácticas. Queda mucho camino por recorrer, en uno y otro nivel.

Tarea propia de la ética es huir de toda autocomplacencia y mantener vivo el espíritu crítico. Y esta tarea es tanto más decisiva cuanto mayor es el peligro de que esta sea inmolada en el altar de la competencia y reducida a un factor más de competitividad. Por eso la ética tiene que ser muy honesta consigo misma y no prestarse a ningún tipo de instrumentalización. Aunque a corto plazo prestarse a este juego puede ganarle la simpatía de muchos, a largo plazo le hará perder toda su legitimidad.

Por otra parte, hay que reconocer que sobrevivir en ese mundo de los negocios no es hoy tarea fácil. La ética no quiere erigirse en un obstáculo más, a añadir a los muchos ya existentes, pero tampoco puede prestarse a desempeñar funciones que la desnaturalicen. Su objeto será siempre ayudar a clarificar la realidad desde la valoración de lo que es bueno o malo para el ser humano.

En el caso de la responsabilidad social estamos ante una corriente que abre perspectivas esperanzadoras. La ética tendría que potenciarlas, consciente también de que sus propias limitaciones e impotencia habrá de llevarla a abrirse a otras instancias (a los poderes públicos y a la sociedad civil) para complementarse con ellas en la aventura de contribuir a un mundo más justo y más humano.

## Bibliografía

- ALBERT, M. (1993), *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós.
- ARAQUE PADILLA, R. (2002), “Una aportación al debate sobre el Libro Blanco de la responsabilidad social de la empresa”, *Revista de Fomento Social*, nº 228, vol. 57, pp. 595–628.
- ARAQUE PADILLA, R. (2004), *La responsabilidad social de la empresa en el ámbito del marketing: un estudio de casos* (tesis doctoral), Córdoba, ETEA.
- CAMACHO, I. (2002), “Globalización y gobernabilidad: algunas propuestas recientes sobre la creación de un sistema de gobierno global”, *Proyección*, vol. 49, pp. 69–81.
- CAMACHO, I. – FERNÁNDEZ, J. L. – MIRALLES, J. (2002), *Ética de la empresa*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- CASTELLS, M. (2003), “Más allá de la caridad: responsabilidad social en interés de la empresa en la nueva economía”, en: A. CORTINA (ed.), *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, Madrid, Trotta, pp. 55–73.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *LIBRO VERDE. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, Bruselas.
- COMISIÓN OLIVENCIA (1998), *El buen gobierno de las sociedades*, Madrid.
- COMISIÓN ALDAMA (2003), *Informe de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas*, Madrid.
- CONSEJO REDACCIÓN REVISTA FOMENTO SOCIAL (1997), “La ética empresarial: ¿necesidad, utilidad o pretexto?”, *Revista de Fomento Social*, nº 208, vol. 52, pp. 459–475.
- CONSEJO REDACCIÓN REVISTA FOMENTO SOCIAL (2000), “Globalización integradora vs. globalización excluyente”, *Revista de Fomento Social*, nº 218, vol. 55, pp. 143–160.
- CUESTA, M. Y OTROS (2002), *La responsabilidad social corporativa: una aplicación a España*, Madrid, UNED – Economistas sin Fronteras.
- DEHESA, G. DE LA (2000), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza.
- DOMINGO, A. (2002), “La ética empresarial como ética aplicada: una propuesta

de ética empresarial dialógica”, en: J. RUBIO-CARRACEDO – J. M. ROSALES – M. TOSCANO (eds.), *Retos pendientes en ética y política*, Madrid, Trotta, pp. 255–266.

FREEMAN, R. E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholders Approach*, Boston.

FRIEDMAN, M. (1970), “The social responsibility of business is to increase its profits”, *The New York Times Magazine* (September 13).

GARCÍA PERDIGUERO, T. (2003), *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*, Barcelona, Anagrama.

*Global governance. Our responsibility to make globalisation an opportunity for all. A report to the Bishops of COMECE*, (2001), Brussels.

GONZÁLEZ ESTEBAN, E. (2002), “Elementos y estructura de la responsabilidad”, *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, nº 7, pp. 133–154.

HABERMAS, J. (1981), *Teoría de la acción comunicativa*.

JONKER, J. – FOSTER, D. (2002), “Stakeholder Excellence? Framing the Evolution and Complexity of a Stakeholder Perspective of the Firm”, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, nº 9, pp. 187–195.

LOZANO, J. M. (1999), *Ética y empresa*, Madrid, Trotta.

PALAZZO, B. (2002), “U.S.–American and German Business Ethics: An intercultural Comparison”, *Journal of Business Ethics*, nº 41, pp. 195–216.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Nueva York – Madrid.

WEISBROT, M. – BAKER, D. – KRAEV, E. – CHEN, J. (2003), “Los resultados de la globalización 1980–2000: veinte años de descenso en el progreso”, *Revista de Fomento Social*, nº 230 (abril–junio), vol. 58, pp. 253–282.

WELFORD, R. (2002), “Globalización, Corporate Social Responsibility and Human Rights”, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, nº 9, pp. 1–7.



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 99–128

# La financiación autonómica: Una revisión desde el periodo transitorio hasta 2002

---

*Araceli de los RÍOS BERJILLOS*<sup>1</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, NEGOCIACIÓN POLÍTICA,  
VALORACIÓN EXPERIENCIA AUTONÓMICA.*

*KEY WORDS: REGIONAL FINANCING, POLITIC NEGOCIATIONS,  
ASSESSMENT OF THE REGIONAL EXPERIENCE).*

## 1. Introducción

Puede resultar extraño que hablemos de intromisiones políticas en la financiación autonómica, cuando la descentralización de un Estado unitario y, por consiguiente, el propio Estado de las Autonomías, son de por sí cuestiones políticas, a las que, no obstante, podemos encontrar una justificación

---

<sup>1</sup> Profesora del Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales–ETEA; centro adscrito a la Universidad de Córdoba.

económica (la eficiente asignación del gasto público).

Efectivamente, en este trabajo partimos de la premisa de que el Estado Autónomo tiene un origen político, aunque también está justificado desde un punto de vista económico. Sin embargo, su financiación es, en teoría, una cuestión fundamentalmente técnica (económico-financiera), que en la práctica se ha visto sometida a intromisiones políticas.

Desde esta perspectiva, que desarrollaremos a continuación, el objetivo de este trabajo es identificar, desde el periodo transitorio hasta 2002, aquellos aspectos de la financiación autonómica que han sido decididos por criterios más políticos que económico-financieros. Como se deduce del trabajo, esto no merece necesariamente una valoración negativa; así muchas de las decisiones del periodo transitorio responden más a criterios políticos que económico-financieros, y su valoración es positiva, dado el momento político de transición en que se ubican. En otras ocasiones la valoración sí es necesariamente negativa. Al final de su lectura el lector encontrará que este trabajo tiene una segunda interpretación; se trata de una revisión de la financiación autonómica y de una relación de algunas de sus principales insuficiencias.

Dado que las cuestiones a que afectan son muy variadas, como criterio de exposición hemos empleado el cronológico, ubicándolas en los distintos quinquenios que definen los modelos de financiación autonómica que se han aplicado desde 1978 hasta 2001; en este último año se aprobó el sistema que se aplica en la actualidad. Estos modelos se describen previamente con una doble finalidad, que el lector pueda analizar cómo ha evolucionado el sistema de financiación autonómica, y hasta qué punto dichas intromisiones políticas han sido importantes en la valoración global que se puede hacer del tema; por su interés nos detenemos más en el análisis del modelo que se aplica a partir de 2002.

## **2. Interrelaciones entre política, economía y finanzas en el Estado de las autonomías**

Los aspectos políticos, económicos y financieros del Estado de las autonomías están íntimamente relacionados. Sin entrar en un análisis detenido de estas cuestiones, la descentralización de un Estado tiene la siguiente fundamentación económica. De las tres funciones principales del sector público, asegurar un uso eficiente de los recursos (función asignativa), establecer

una distribución equitativa de la renta (función distributiva), y mantener en la economía niveles altos de empleo con una inflación razonable (función de estabilización), los niveles descentralizados de gobierno comparten la primera con el gobierno central, y son los más adecuados para alcanzar con mayor eficiencia la asignación de recursos en el territorio nacional. La razón fundamental es que el gobierno subcentral, al encontrarse más próximo a los ciudadanos residentes en una determinada región, es más sensible a las preferencias de dicha sociedad; de tal forma que si la asignación de recursos se realiza por un gobierno subcentral es más eficiente, pues contempla la diversidad en las preferencias de los ciudadanos de las diferentes nacionalidades. Dado que el objetivo de cualquier Estado es alcanzar la mayor eficiencia posible en estas tres funciones, asignación, distribución y estabilización, debe corresponder al gobierno subcentral la primera de ellas y al gobierno central las otras dos; en cualquier caso no se trata de una asignación exclusiva y en la práctica los distintos niveles de gobiernos intervienen en las distintas funciones.

Al ceder al gobierno subcentral la función de asignación de los recursos, se le está dotando de un contenido económico, pero el desarrollo de éste requiere a su vez la cesión de los medios necesarios para financiar el gasto asociado a las competencias transferidas. No es posible que exista actividad económica sin que paralelamente exista actividad financiera. Pero para que se produzca la cesión de la función asignativa de recursos, así como de los medios financieros para su efectivo desarrollo, es necesario que previamente se haya constituido una nacionalidad o región autónoma respecto al poder central, cuyo gobierno (subcentral) va a ser el titular de la cesión, y el responsable de la asignación del gasto. De esta forma, surgen nuevos poderes políticos, los respectivos gobiernos subcentrales, encargados de la toma de decisiones, de quienes arranca todo este proceso.

Obsérvese la importancia del aspecto financiero, ya que sin financiación no pueden llevarse a cabo las decisiones fruto de la autonomía política.

¿Por qué decimos que el sistema de financiación de los gobiernos regionales es un problema técnico sujeto a implicaciones políticas? Al diseñar dicho sistema la Administración central se enfrenta al problema de satisfacer las necesidades de financiación de las regiones empleando para ello medios escasos (recursos financieros) y que son susceptibles de usos alternativos (financiación de la Administración central, autonómica o local). Este problema económico no tiene una única solución, habrá que tomar una serie

de decisiones, y éstas a su vez dependerán de los valores, criterios o principios de los agentes responsables de tales decisiones. Desde este punto de vista no hay modelos buenos, ni malos, hay modelos que responden a unos principios (valores), y modelos que responden a otros principios (valores) distintos<sup>2</sup>. La existencia de una escala de valores diferente en función de los agentes decisores justifica que este sea un tema sujeto a interferencias políticas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que no existe un modelo “óptimo”, con el que todos los agentes estén de acuerdo<sup>3</sup>; esto no implica que no se pueda llegar a un consenso, aunque sí justifica que el debate esté siempre abierto.

Las intromisiones políticas a las que nos referimos en este trabajo no se derivan de la diferente escala de valores de quienes deciden. Nos interesa identificar aquellas decisiones que no responden a la lógica económica, yendo a veces incluso en contra de ella, y que encuentran una explicación en la negociación política.

La decisión ciertamente es una cuestión de valores, y por tanto, política. Pero que sea una decisión política no quiere decir que los agentes decisores (gobiernos central y autonómicos), al tomarla, olviden los parámetros económico-financieros, para guiarse por intereses meramente políticos (votos, pactos de gobernabilidad, etc.). Obsérvese que esta cuestión que planteamos es distinta de la que surge cuando los gobiernos autonómicos actúan guiándose por sus propios intereses regionales; en este segundo caso, lo que existe no son interferencias políticas, algunas de las reivindicaciones son legítimas<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Así en la negociación de los distintos modelos se identifican posturas que priman la autonomía del sistema frente a la solidaridad del mismo, o por el contrario regiones que defienden la solidaridad del sistema frente a la autonomía.

<sup>3</sup> Son varias las razones que justifican que no exista un óptimo en la financiación autonómica; una razón es la ya apuntada de la diferente escala de valores de los agentes decisores; otra razón es que las realidades socioeconómicas de las regiones españolas son muy distintas, por lo que es difícil que un mismo sistema satisfaga por igual a cada una de ellas; además, dichas realidades son cambiantes, por lo que el modelo siempre estará sujeto a revisión o a actualización.

<sup>4</sup> Por ejemplo, aquellas CCAA en que la dispersión de la población es más elevada defenderán que esta variable tenga un peso más alto que otras en el reparto de los recursos. Esto no es intromisión política, se trata de una reivindicación legítima.

### 3. La financiación autonómica entre 1978 y 2002

Dado que el tema que nos ocupa es técnicamente complejo, se exponen a continuación, y en líneas muy generales, las principales características de los modelos de financiación que se han aplicado desde la creación de los entes preautonómicos hasta la actualidad. Esta exposición permitirá al lector ubicar los aspectos que son tratados en el resto del trabajo.

En la financiación de las CCAA de régimen común podemos distinguir varios períodos:

- Desde la aparición de los entes preautonómicos hasta 1986, el denominado período transitorio; en el que a su vez se distinguen tres subperíodos: a) desde la aparición de los entes preautonómicos hasta 1982, b) desde 1983 a 1984, y c) desde 1985 hasta 1986.
- Desde 1987 hasta 1991, en el que se aplica el primer modelo definitivo de financiación de las CCAA.
- Desde 1992 hasta 1996. En este quinquenio también se distinguen dos subperíodos: a) desde 1992 a 1993, y b) desde 1994 a 1996.
- Desde 1997 hasta 2001.
- Desde 2002-...

Según la Disposición Transitoria primera de la LOFCA, hasta que se completara el proceso de traspaso de competencias a las CCAA, o en todo caso hasta que transcurrieran seis años desde la entrada en vigor de los respectivos Estatutos de Autonomía, el Estado garantizaría el coste de los servicios transferidos a cada región. Los recursos que las CCAA percibieron procedían de transferencias del Estado, que según dicha Disposición se determinarían según el criterio del coste efectivo de los servicios transferidos<sup>5</sup>.

Como la metodología del coste efectivo no se aprueba hasta 1982, existe un primer subperíodo en el que las transferencias que recibe cada región se acuerdan bilateralmente con el Estado, sin que se aplique ningún procedimiento. A partir de 1983, las transferencias percibidas por las CCAA se fijan según el criterio del coste efectivo. Por último, existe un tercer subpe-

---

<sup>5</sup> El coste efectivo de los servicios transferidos se determinaba por la suma de los costes directos, indirectos y de mantenimiento (amortizaciones) correspondientes a las competencias transferidas. En la práctica, dicho coste se correspondió con el gasto que el Estado venía realizando en cada comunidad autónoma.

riodo, que comienza en 1985, en el que la financiación de las CCAA trata de aproximarse al contenido del artículo 13 de la LOFCA, según el cual las CCAA dispondrían de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado no cedidos, determinado según una serie de variables socioeconómicas. El método para calcular dicho porcentaje en 1985, y también en 1986, no se basó en las variables socioeconómicas que indicaba el artículo 13 de la LOFCA, sino que tenía como base de cálculo el coste efectivo de los servicios transferidos, por eso hablamos de una mera aproximación. Además, este último subperiodo se caracterizó porque parte de los recursos de la financiación autonómica procedían de los tributos cedidos por el Estado a las CCAA, ya que la Ley de Cesión de Tributos se aprobó en 1983.

Hasta 1987 no se habla de un modelo de financiación; efectivamente, durante el período transitorio no existió tal modelo, ya que los recursos procedían en su totalidad de las transferencias del Estado, exceptuando el último subperiodo en el que parte de los recursos procedían de los tributos cedidos.

En los tres quinquenios comprendidos entre 1987 y 2001, los Acuerdos del CPFF que recogen los modelos de financiación de las CCAA de régimen común son los siguientes, y su contenido general el que se indica también a continuación<sup>6</sup>:

### *3.1. Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el periodo 1987-1991*

Las transferencias financieras del Estado se agrupan en dos grandes bloques:

- 1) Las transferencias incondicionadas, que las CCAA pueden utilizar con plena autonomía.
- 2) Las transferencias condicionadas, que tendrán que ser utilizadas por las CCAA con una finalidad concreta fijada por la Administración central o por la Comunidad Económica Europea (CEE); dentro de éstas se distingue entre los recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el princi-

---

<sup>6</sup> Dichos modelos se refieren a la financiación de las competencias asumidas por las CCAA, exceptuando las competencias en materia sanitaria que corresponden a prestaciones del INSALUD, cuya financiación se llevaba a cabo, en este periodo, mediante un sistema específico.

pio de solidaridad, y la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (estos recursos son los que proceden del Fondo de Compensación Interterritorial), y los recursos cuya finalidad es contribuir a los objetivos de la política económica o social del Estado (estos son subvenciones corrientes y de capital).

Respecto a la financiación incondicionada, en el modelo se concretan los tres siguientes aspectos:

- 1) Volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada; éste no podrá ser inferior al que se venía percibiendo en el sistema transitorio.
- 2) Mecanismos financieros que han de proporcionar dichos recursos. Se distingue entre: a) los mecanismos financieros de gestión propia, que son las tasas vinculadas a los servicios transferidos y los tributos cedidos, y b) la participación en los ingresos del Estado (PIE), fijada en función de las variables socioeconómicas<sup>7</sup>. A estos recursos de carácter incondicionado se incorporan las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y la Compensación Transitoria<sup>8</sup>.

Respecto a la participación en los ingresos del Estado, el modelo recoge el método de cálculo del porcentaje PIE, y las causas por las que puede ser objeto de revisión; además se establecen una reglas de evolución de la financiación procedente de la PIE.

Respecto a la financiación condicionada, en el modelo se especifican los distintos tipos de subvenciones corrientes o de capital que pueden percibir las CCAA, y además se establece una conexión entre los recursos procedentes del FCI y los del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); las medidas de coordinación entre ambos fondos estuvieron en vigor hasta 1989.

---

<sup>7</sup> Dichas variables eran: la población, la superficie, la insularidad, las unidades administrativas, el esfuerzo fiscal, y la riqueza relativa.

<sup>8</sup> La Compensación Transitoria era un volumen de recursos que correspondía a la financiación de la inversión nueva de las competencias transferidas. Inicialmente, la financiación de esta inversión procedía de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Dado que dicho fondo es un instrumento de solidaridad se consideró que la inversión nueva debía desvincularse del mismo e integrarse en la financiación incondicionada, que en realidad es el volumen de recursos que financia las competencias transferidas.

### 3.2. Acuerdo de 20 de enero de 1992, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1992-1996

El modelo de financiación contenido en este Acuerdo, se aplicó en 1992 y en 1993.

No hay cambios sustanciales en el mismo respecto al anterior. El Acuerdo de 1992 también establece un volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada, y que representa la restricción inicial del sistema, según la cual ninguna comunidad autónoma percibiría, al aplicarse el nuevo modelo, menos recursos de los que obtenía por el anterior.

Los mecanismos financieros del modelo son los mismos, tanto los de carácter incondicionado como condicionado; aunque se producen algunas modificaciones el modelo es prácticamente el mismo. En la financiación de carácter incondicionado los cambios principales se refieren a la participación en los ingresos del Estado, y son los siguientes:

- 1) La revisión de las variables y ponderaciones empleadas para determinar la financiación de las competencias transferidas, y por tanto, el porcentaje PIE.
- 2) La incorporación a la participación en los ingresos del Estado de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, y de la Compensación Transitoria, y,
- 3) el establecimiento de unas reglas de modulación de las tasas de crecimiento de la financiación incondicionada, para las comunidades autónomas que pertenecen al mismo grupo de competencias.

En este modelo, la participación en los ingresos del Estado se consolida como la principal fuente de recursos de las CCAA de régimen común. En cuanto a la financiación de carácter condicionado se modifica la dotación del FCI, fijándose además un volumen mínimo de recursos para dicho fondo.

### 3.3. Acuerdo de 7 de octubre de 1993, para el desarrollo del sistema de financiación de las comunidades autónomas del quinquenio 1992-1996

En el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, se tomaron a su vez cuatro acuerdos, el que afecta directamente al modelo de financiación de las CCAA es el primero. Este acuerdo que recibe el título de *Procedimiento*

*para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas*, no modifica ninguno de los mecanismos del sistema, sino que incorpora uno nuevo, la participación territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); es decir, a partir de 1994, y en 1995, el volumen de recursos de carácter incondicionado va a proceder de las tasas y tributos cedidos, de la participación en los ingresos del Estado, y de un 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF correspondientes a los residentes de cada región.

Al igual que los anteriores modelos, se establece la neutralidad financiera del mismo, es decir, el volumen de recursos que van a percibir las CCAA por la aplicación del *procedimiento* no puede suponer una cantidad inferior a la que venían percibiendo por la aplicación del método del Acuerdo de 1992.

### *3.4. Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, por el que se aprueba el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997–2001*

Este Acuerdo consta a su vez de nueve acuerdos, siendo el primero el relativo al modelo de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997–2001. El volumen total de recursos que corresponde a las CCAA para financiar las competencias transferidas (financiación incondicionada) va a proceder de los siguientes mecanismos: PIE, tasas y tributos cedidos, tarifa autonómica del IRPF, y participación territorializada en el IRPF.

Respecto a los modelos anteriores las novedades son dos:

- 1) La cesión parcial del IRPF a las CCAA, que se realiza mediante la cesión inicial de un 15 por 100 de la tarifa del impuesto (conviene advertir que este mecanismo financiero es diferente de la participación territorializada del 15 por 100 en el IRPF, que se hereda del Acuerdo de 1993).
- 2) La cesión de capacidad normativa sobre los tributos cedidos y sobre el tramo autonómico o tarifa complementaria del IRPF.

La financiación global del sistema se fija mediante la aplicación de las variables y ponderaciones del Acuerdo de 1992, no se produce ninguna modificación en las mismas.

La metodología de cálculo de la PIE se ve modificada por la incorporación del nuevo recurso del IRPF (la tarifa autonómica), aunque en esencia sigue siendo la misma.

Los acuerdos tercero y cuarto se refieren, respectivamente, a las facultades normativas de las CCAA sobre los tributos cedidos y el IRPF. Y en el acuerdo séptimo se recogen los instrumentos de solidaridad para garantizar la evolución y distribución de los recursos del modelo.

Respecto a la financiación condicionada, se modifica el porcentaje sobre la inversión del Estado, según el cual se determina la dotación del FCI. La cuantía del fondo incrementa, después de permanecer congelada desde el quinquenio anterior.

Centrándonos en la financiación de carácter incondicionado, el siguiente gráfico puede servir para aclarar y resumir esta exposición general que se ha realizado de los distintos modelos hasta el 2001.

GRÁFICO 1  
Esquemas de la financiación básica de las CCAA hasta 2001

TRANSFERENCIAS BILATERALES	TRANSFERENCIAS COSTE EFECTIVO	TRANSF. COSTE EFECTIVO	P I E	P I E	PIE	PIE
			CT, Su		15% IRPF	Tarifa IRPF
		TC	TC	TC	TC	TC
...-82	83-84	85-86	87-91	92-93	94-96	97-01

Fuente: Elaboración propia.

Siendo: TC, los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos.

CT, la Compensación Transitoria.

Su, subvenciones de carácter incondicionado.

15%IRPF, la participación territorializada en las cuotas líquidas del IRPF.

### 3.5. Acuerdo de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA a partir de 2002

Al igual que en los modelos anteriores, el acuerdo del CPFF de 2001 establece la neutralidad financiera del sistema, que en definitiva es una garantía para las CCAA de que con el nuevo modelo no van a percibir menos recursos

que los que les correspondían por la aplicación del anterior.

El sistema distingue entre la financiación de tres bloques de competencias: las competencias comunes, los servicios sanitarios de la Seguridad Social (SS) y los servicios sociales de la Seguridad Social. La financiación de cada bloque competencial se lleva a cabo con los recursos asignados a fondos de distinto carácter, tal y como puede observarse en el cuadro 1, en el que también se recogen los criterios de reparto de cada fondo.

CUADRO 1  
Sistema de financiación de las CCAA de régimen común desde 2002

BLOQUES	FONDOS	CRITERIOS DE REPARTO	RECURSOS
Financiación competencias comunes	Fondo General	94% Población 4,2% Superficie 1,2% Dispersión 0,6% Insularidad	6.600 millones de ptas. garantizados a cada comunidad autónoma
	Fondo para las CCAA de menor renta	Reparto entre las CCAA cuyo VAB per cápita sea inferior al VAB per cápita medio	25.000 millones de ptas.
	Fondo "densidad de población"	CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por km <sup>2</sup> y menos de 50.000 km <sup>2</sup>	8.000 millones de ptas.
Financiación servicios sanitarios de la SS	Fondo General	75% Población protegida 24,5% población mayor de 65 años 0,5% Insularidad	
	Fondo "Programa de ahorro en incapacidad temporal"	Reparto según la población protegida.	40.000 millones de ptas.
	Fondo "Desplazados"		
Financiación servicios sociales de la SS		Población mayor de 65 años.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001.

En todos los modelos de financiación autonómica se distinguen tres elementos: volumen total de ingresos correspondiente a cada comunidad (equivalen a las necesidades totales de financiación de cada comunidad), recursos que dan contenido a dicho montante global (tributos, transferencias, etc.), y criterios de evolución de los ingresos a lo largo del tiempo. A partir de 2002 la financiación correspondiente a cada comunidad autónoma se obtiene aplicando el siguiente procedimiento.

En primer lugar se fija la restricción inicial del sistema, esta viene dada por el montante de recursos correspondiente a los tres bloques de competencias identificados en el modelo, comunes, sanidad y servicios sociales de la Seguridad Social<sup>9</sup>. Una vez fijado este volumen de recursos, siempre teniendo en cuenta que el nuevo modelo no puede aportar menos recursos que el que finaliza, se determina la financiación correspondiente a cada comunidad autónoma, para ello se aplican los criterios de reparto que para cada bloque competencial son los que se recogen en el cuadro 1. Cabe destacar que respecto a las competencias comunes el modelo garantiza una financiación mínima de 6.600 millones de ptas. a cada comunidad autónoma.

Una vez estimadas las necesidades totales de financiación de cada comunidad los recursos correspondientes se obtienen de la cesta de tributos y de un fondo de suficiencia (transferencias del Estado).

En el cuadro 2 puede analizarse la diferente composición de la cesta de tributos aplicada en el modelo del quinquenio 1997-2001 y el aprobado en julio de 2001.

**CUADRO 2**  
**Comparación de los ingresos tributarios en el nuevo modelo**

MODELO 1997-2001	MODELO 2002-...
- Patrimonio	- Patrimonio
- Sucesiones y donaciones	- Sucesiones y donaciones
- Transmisiones patrimoniales	- Transmisiones patrimoniales
- Actos jurídicos documentados	- Actos jurídicos documentados
- Tasa sobre el juego	- Tasas sobre el juego
- 30% IRPF	- 33% IRPF
	- 35% IVA
	- 40% impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios
	- 100% impuesto especial sobre la electricidad, matriculación de vehículos y del nuevo impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos.

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>9</sup> Para fijar este volumen de recursos se toma como año base 1999. El montante total equivale a las liquidaciones definitivas de los recursos con que se financian los tres bloques de competencias en dicho año.

Hay que destacar que el rendimiento correspondiente al IVA, los impuestos especiales de fabricación<sup>10</sup>, y los impuestos especiales sobre la electricidad y matriculación de vehículos, se asignará a las CCAA una vez traspasados los servicios sanitarios de la Seguridad Social; obsérvese que si una comunidad autónoma no aceptara dicho traspaso, en teoría, la autonomía financiera resultante sólo variaría respecto a la del modelo anterior en que la cesión del IRPF sería del 33 por 100, mientras que en el quinquenio 1997–2001 era del 30 por 100<sup>11</sup>. La incorporación de la sanidad en el sistema de financiación se valora positivamente, pero al afectarse un volumen de recursos para su financiación cabe cuestionarse si realmente se produce tal integración.

Además de la cesión total o parcial del rendimiento de estos tributos también se cede capacidad normativa sobre los mismos, excepto en el IVA y los Impuestos Especiales sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, en los que los condicionantes de la Unión Europea no lo permiten.

El sistema establece la creación de un Fondo de Suficiencia que actúa como mecanismo de cierre del modelo. Este fondo se determina por diferencia entre los ingresos que aportada a cada comunidad la cesta de tributos y sus necesidades de financiación totales, que se han estimado previamente según los criterios de reparto<sup>12</sup>.

Respecto a los modelos anteriores otra de las novedades que hay que destacar es el establecimiento de asignaciones de nivelación en los servicios de educación y sanidad. La Constitución (artículo 158) recoge expresamente la creación de dichas asignaciones cuyo objetivo es la nivelación de los servicios públicos, pero en ninguno de los modelos anteriores se habían hecho efectivas.

---

<sup>10</sup> Son impuestos especiales de fabricación: los impuestos sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios.

<sup>11</sup> Respecto al IRPF es más importante el aumento que se produce en la capacidad normativa que en el porcentaje de cesión. En concreto las CCAA podrán modificar la tarifa con el único límite de que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la estatal, pero los límites inferior y superior no tienen por qué coincidir con los estatales. También se cede capacidad normativa sobre la deducción por adquisición de vivienda habitual. Por otra parte se suprime la garantía financiera sobre el IRPF que se aplicaba en el quinquenio 1997–2001.

<sup>12</sup> Además de los ingresos tributarios, para calcular las transferencias de nivelación también hay que tener en cuenta los ingresos que corresponden a cada comunidad del Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal.

Mediante estas asignaciones se persigue alcanzar una mayor equidad en la prestación de dichas competencias, al compensar con recursos financieros el mayor coste que se deriva al crecer el número de usuarios de estos servicios por encima de la media nacional. Aunque tampoco entramos en su análisis, el FCI también es objeto de reformas a raíz del nuevo sistema.

#### **4. Interferencias políticas en la financiación autonómica**

##### *4.1. El periodo transitorio (1979–1986)*

Este período abarca desde la creación de los primeros entes autonómicos hasta la aprobación del primer modelo definitivo en 1987, y se caracteriza por la inexistencia de un modelo definitivo de financiación. Ello se debe a que en estos años las necesidades de financiación de los entes preautonómicos y de las comunidades autónomas son diferentes, debido a los siguientes factores:

- a) las distintas regiones no accedieron a la autonomía en el mismo momento de tiempo<sup>13</sup>,
- b) hubo dos vías de acceso a la autonomía en función de las competencias asumidas<sup>14</sup>, las CCAA que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución, y que sólo reciben las competencias comunes, y las CCAA que accedieron por la vía del artículo 151 de la Constitución que además de las competencias comunes recibieron las competencias en sanidad y educación<sup>15</sup>,

---

<sup>13</sup> En 1979 accedieron a la autonomía el País Vasco y Cataluña; en 1981, Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982, la Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra; en 1983, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León; finalmente en 1995, se aprobaron los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla. Previamente, en 1978 surgieron los entes preautonómicos catalán y vasco, así como las preautonomías gallega, aragonesa, canaria, valenciana, andaluza y balear, y a finales del mismo año, se constituyen las preautonomías de Extremadura, Castilla-León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

<sup>14</sup> Las dos vías de acceso a la autonomía no tienen su origen en el distinto nivel de competencias que asume cada comunidad autónoma, sino que esto último es una consecuencia de que el proceso de descentralización se realizara a “dos velocidades”, y las razones fueron de carácter político.

<sup>15</sup> Las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 son Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia

- c) el ritmo al que se traspasaron los distintos servicios a las CCAA no fue el mismo, ni siquiera dentro del mismo grupo de competencias.

Todo ello llevó a que las necesidades de financiación de las CCAA fueran distintas. Por eso inicialmente no se definió un modelo definitivo de financiación.

Por lo tanto, es un período preliminar en la financiación, ya que coincide con el momento político de puesta en marcha de la nueva configuración del Estado español recogida en la Constitución. Por esta razón debemos ser más venébolos que con cualquier otro periodo de la financiación autonómica.

La financiación de las CCAA se determinaba según el denominado *coste efectivo* de los servicios transferidos, que básicamente consistía en que a las CCAA se les transfería un volumen de recursos equivalente al coste de los servicios cuya competencia asumían. Además de algunos problemas técnicos detectados en la metodología de cálculo del coste efectivo, podemos identificar otros factores que afectaron a su estimación, perjudicando a unas CCAA más que a otras, son los siguientes:

- a) Para determinar el coste efectivo de los servicios transferidos, se tomó como referencia el gasto que el Estado venía realizando en dicho servicio, sin que se cuestionara si dicho nivel de coste estatal era o no adecuado para la prestación del servicio<sup>16</sup>. En relación con lo anterior, cabe señalar que, lógicamente, dada la falta de precedentes, las CCAA no podían evaluar la valoración del coste efectuada por el Estado.
- b) En la metodología del coste efectivo no se incluyó ningún procedimiento para comprobar o verificar los cálculos estatales.
- c) La valoración del coste efectivo se vio condicionada por la falta de una contabilidad de costes de la Administración Pública sobre la que aplicar dicha metodología; por ello, la determinación del coste efectivo se basó en una contabilidad presupuestaria. Como han indicado C. Monasterio

---

y La Rioja, y las comunidades del artículo 151 de la Constitución son Andalucía, Cataluña y Galicia, mientras que Canarias y Valencia asumieron las competencias en educación y sanidad mediante Ley de Delegación, según lo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución.

<sup>16</sup> Según el profesor C. MONASTERIO, la trascendencia de emplear como referencia el gasto del Estado es tal que pudiera ocurrir que al transferir un mismo servicio a dos comunidades autónomas distintas, el coste efectivo, y por tanto, los recursos transferidos a cada comunidad fueran diferentes, debido únicamente a que el nivel al que el Estado venía prestando ese servicio en cada comunidad era diferente.

y J. Suárez<sup>17</sup>, el coste efectivo fue más un coste *pactado* que *calculado*; y esto propició una desigual prestación de los mismos servicios en distintas comunidades.

- d) Por último, cabe señalar que el deseo, compartido por las comunidades autónomas y la Administración central, de acelerar el proceso de descentralización del sector público español, llevó a que las CCAA admitiesen una subvaloración de las transferencias que tenían que recibir.

Son bastantes las insuficiencias y problemas detectados en este período, pero era lógico que el primer intento de determinar la financiación de las CCAA contuviera varias e importantes imperfecciones; también hay factores que lo justificaban, por una parte, no existía experiencia autonómica, ni política, ni financiera (salvo, en este último aspecto, la de los territorios forales), por otra parte, como se ha indicado, el deseo de realizar en un periodo lo más breve posible la descentralización del sector público también justifica algunas de las insuficiencias técnicas y financieras de esta etapa.

Desde el punto de vista político y económico, la rápida descentralización de las competencias fue una de las principales aportaciones de este período<sup>18</sup>, y en general, los autores coinciden en hacer una valoración positiva del mismo.

#### 4.2. El quinquenio 1987–1991

Una vez superado el periodo transitorio se aprueba el denominado primer modelo definitivo de la financiación autonómica. A los efectos de este trabajo son pocas las cuestiones que hay que destacar, siendo la más importante el hecho de que se fijara un volumen mínimo de financiación garantizado; ninguna comunidad percibiría, con el nuevo modelo, menos recursos que los que le correspondían según la metodología del coste efectivo. Esta cuestión tiene una posible explicación financiera, pero sin duda, también tiene una explicación política.

---

<sup>17</sup> C. MONASTERIO y J. SUÁREZ, (1993), pág. 20.

<sup>18</sup> La descentralización política se llevó a cabo en un período de cinco años, las regiones accedieron a la autonomía entre 1979 y 1983. Respecto a la descentralización económica, entre 1981 y 1986, el gasto autonómico pasó del 2,8 por 100 del total del gasto público al 12,8 por 100.

El establecimiento de esta garantía conlleva que el primer modelo definitivo no supere la metodología del coste efectivo, sino que ésta se reviste con unas variables socioeconómicas que dan lugar a un porcentaje cuya aplicación, sobre los ingresos del Estado, debe aportar a cada comunidad autónoma al menos los mismos recursos que percibía en el periodo transitorio.

Como hemos indicado esta garantía tiene una explicación financiera y otra política: a) financiera, si partimos de la hipótesis de que la metodología del coste efectivo era la adecuada para determinar las necesidades de financiación de las CCAA, el volumen de recursos que las comunidades percibían por tal criterio, era el volumen de recursos suficientes. Por tanto, cuando se abordó el modelo del quinquenio 1987-1991, en la medida en que la suficiencia financiera era un objetivo prioritario, parece lógico que se garantizara a las regiones un volumen de recursos como mínimo igual al que venían percibiendo. Este mismo razonamiento explica porqué se mantiene dicha garantía en los modelos posteriores; b) política, las comunidades autónomas no aceptarían negociar un modelo que les aportara menos recursos que el que se venía aplicando, por tanto, el establecimiento de esta garantía permite avanzar en la negociación.

No es una cuestión que merezca una valoración negativa, no obstante, todos los siguientes modelos la mantienen, con el consiguiente arrastre de los errores anteriores que ello supone. Es decir, si durante el periodo transitorio la valoración de la financiación que correspondía a cada comunidad autónoma, en la práctica, se hizo presupuestariamente, según el gasto que el Estado realizaba en cada región, un exceso de financiación en una comunidad determinada no se corregiría en los modelos siguientes, pues todos establecen que ninguna comunidad va a percibir menos recursos de los que obtenía por el sistema inmediatamente anterior<sup>19</sup>.

Otra de las cuestiones que merece ser mencionada es la elección de las variables según las cuales se determinaba la participación en los ingresos del Estado correspondiente a cada comunidad autónoma. En el cuadro 3 pueden observarse las diferencias entre las variables que establecía el artículo 13 de la LOFCA, y las que finalmente se emplearon.

---

<sup>19</sup> No obstante, no fue este el caso más frecuente.

**CUADRO 3**  
**Variables del porcentaje PIE**

Variables LOFCA (art. 13)	Variables modelo 1987-1991
- Población.	- Población.
- Esfuerzo fiscal en el IRPF.	- Esfuerzo fiscal.
- Aportación de las comunidades por los servicios que siga prestando el Estado.	- Riqueza relativa.
- Inversa de la renta por habitante.	- Superficie.
- Otros criterios, por ejemplo, índices de déficit en la prestación de los servicios sociales e infraestructuras, o la relación entre el coste por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos.	- Insularidad.
	- Unidades administrativas.

*Fuente: Elaboración propia.*

La LOFCA deja la puerta abierta a otros criterios, por ejemplo, otras variables que se manejaron durante las negociaciones fueron, la tasa de desempleo, la diferencia entre la población de hecho y de derecho (que mide la estacionalidad de la población, por ejemplo, debida al turismo en las zonas costeras).

El reparto de la PIE debía efectuarse según el distinto coste de prestación de los servicios en cada comunidad, y tanto las variables recogidas en la LOFCA como las que realmente se incorporaron se consideran determinantes en el coste de los servicios transferidos. Sin embargo, su elección no respondió a un estudio económico del gasto, sino a la negociación entre la Administración central y los gobiernos autonómicos. Como consecuencia de ello, hubo comunidades disconformes, por ejemplo, el gobierno de Baleares mostró su desacuerdo con la aplicación de la variable población, ya que no se tenía en cuenta la población efectiva o de hecho, sino la de derecho<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En dicha comunidad la población de hecho es mayor que la de derecho por el turismo. Esta comunidad solicitó la revisión de los porcentajes de participación que se aprobaron, de acuerdo con las variables población, hecho insular, unidades administrativas y superficie. Otras comunidades han defendido, tradicionalmente, un mayor peso de aquellas variables en las que se encontraban mejor posicionadas, por ejemplo, la dispersión de la población en Galicia, la superficie en las dos Castillas, la población en Madrid, etc. También cabe destacar, por otra parte, que el peso elevado que se asignó a la variable *unidades administrativas* perjudicó, en términos per cápita, a las comunidades autónomas uniprovinciales.

La Compensación Transitoria (CT) es la tercera cuestión que merece una atención especial en este periodo. Cuando en 1990 se reforma el FCI se toman las siguientes medidas:

- a) Distinción entre las comunidades autónomas que son beneficiarias del FCI, y las que no lo son. De esta forma, al discriminar a favor de las CCAA menos desarrolladas, se potencia la redistribución del fondo, y la solidaridad.
- b) Separación de los recursos que van a financiar el gasto en inversión nueva de los servicios transferidos y los recursos del FCI. Este primer volumen de recursos, la Compensación Transitoria, se mantiene hasta el modelo de financiación que se aprueba en 1992, y en el que ya se integra en la participación en los ingresos del Estado.
- c) Conexión del FCI con los fondos europeos procedentes del FEDER.
- d) Modificación de las ponderaciones aplicadas a las variables de reparto del fondo. Dicha modificación tuvo las siguientes causas principales: 1) la propia LOFCA recoge en el artículo 16 que dichas ponderaciones se debían revisar cada cinco años, 2) el comportamiento atípico de la variable saldo migratorio y el elevado peso que tenía determinaron su modificación<sup>21</sup>, 3) se pretendió potenciar el efecto redistributivo del fondo.

Aunque partimos de la idea de que fue un gran acierto la separación de la financiación de la inversión nueva del FCI, la forma en que se determinó la CT motivó que se arrastrasen algunos errores del antiguo FCI. Obsérvese en el cuadro 4 que las CCAA que quedaron fuera del FCI (País Vasco, Cataluña, Cantabria, La Rioja, Aragón, Navarra, Baleares y Madrid) perciben un volumen importante de recursos a través de la Compensación Transitoria.

---

<sup>21</sup> El comportamiento de esta variable dio lugar a que les correspondiera un mayor volumen de recursos del FCI a regiones de un alto nivel de desarrollo como Cataluña y el País Vasco.

**CUADRO 4**  
**Compensación transitoria (miles de ptas. constantes de 1987)**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>
Andalucía	14.980.209,6	15.004.161,1
Aragón	3.734.781,2	3.740.725,3
Asturias	2.650.022,4	2.654.296,9
Baleares	1.327.728,2	1.329.837,6
Canarias	3.358.429,6	3.363.779,2
Cantabria	1.506.723,7	1.509.167,5
Castilla y León	8.505.332,0	8.518.936,1
Castilla-La Mancha	3.633.262,6	3.639.074,4
Cataluña	21.678.378,8	21.713.048,9
Extremadura	4.050.616,8	4.057.126,5
Galicia	6.668.940,4	6.679.614,2
La Rioja	555.594,1	556.506,5
Madrid	9.934.084,8	9.949.963,7
Murcia	410.767,5	411.444,4
País Vasco	9.528.559,7	9.543.702,0
Valencia	6.075.472,4	6.085.228,8
<b>Total</b>	<b>89.070.344,1</b>	<b>89.212.911,1</b>

*Fuente: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas, DGCHT, varios años.*

La explicación de porqué las comunidades que quedaron fuera del FCI obtienen tantos recursos de la Compensación Transitoria hay que buscarla en el proceso de negociación de esta fuente de recursos, que no responde a la lógica económica, sino al consenso político. Para determinar la Compensación Transitoria correspondiente a cada comunidad no se valoraron las necesidades de inversión nueva, sino que se partió de una restricción, *la suma de la Compensación Transitoria y el nuevo FCI correspondiente a cada comunidad no podía ser inferior al volumen de recursos que cada comunidad percibía a través del FCI antes de la reforma*. Es decir, la Compensación Transitoria se determinó por diferencia entre el FCI correspondiente a cada comunidad en 1989, y el FCI correspondiente en 1990, por lo que aquellas

CCAA que quedaron fuera del nuevo FCI recibieron una Compensación Transitoria equivalente al FCI de 1989<sup>22</sup>.

Tal y como indicó A. Melguizo<sup>23</sup> «los efectos pretendidos por la reforma del FCI podrían estar siendo contrarrestados por el hecho de ser la Compensación Transitoria de alguna comunidad «rica» superior al importe de la financiación conjunta (Compensación Transitoria+FCI), de algunas comunidades «pobres», ya que cabe entender que el impulso que cada comunidad da a su propio desarrollo depende, *ceteris paribus*, de la financiación total recibida». Es decir, el logro de la reducción de los desequilibrios económicos interterritoriales, que es el objetivo principal del FCI, podía cuestionarse ya que mediante la reforma del FCI se dotó a algunas comunidades de mayor desarrollo económico de un volumen total de recursos superior al de otras comunidades de menor desarrollo. Tal y como recoge el autor, la Compensación Transitoria de Cataluña era superior a la suma de la Compensación Transitoria más el FCI de cada una de las restantes comunidades salvo Andalucía y Galicia. Por tanto, se estaba arrastrando uno de los errores del anterior FCI, ya que la mayor participación de Cataluña en dicho fondo se debió al comportamiento errático de la variable saldo migratorio.

La consecuencia inmediata que se deriva de esta forma de proceder es que las CCAA que quedaron al margen del FCI se encontraron con más recursos para financiar la inversión nueva<sup>24</sup>. Esta relación complementaria que se estableció entre los recursos correspondientes a cada comunidad por el nuevo FCI y la Compensación Transitoria no tiene justificación económica, ya que los objetivos pretendidos (reducción de los desequilibrios interterritoriales y financiación de la inversión nueva de los servicios transferidos) son independientes. Esta es una cuestión que merece una valoración claramente negativa.

---

<sup>22</sup> Para aquellas comunidades autónomas que no se veían beneficiadas por su participación en el FCI en 1989, se tomó como referencia el promedio de su participación en el fondo en el período 1985-1989.

<sup>23</sup> A. MELGUIZO, «Notas para una valoración del Fondo de Compensación Interterritorial», en J. A. BIESCAS Y OTROS, (1992), pág. 246.

<sup>24</sup> Las comunidades que se excluyeron del FCI a partir de 1990 no sólo se vieron beneficiadas por la cuantía de la Compensación Transitoria, también hay que tener en cuenta que ésta supuso un aumento de la financiación incondicionada y que su tasa de crecimiento era la misma que la de la participación en los ingresos del Estado, mientras que el crecimiento del FCI dependía del crecimiento de la inversión nueva del Estado.

El modelo aplicado entre 1987 y 1991 corrigió muchos de los errores del periodo transitorio, y no estuvo exento de otras insuficiencias; no obstante, al tratarse de cuestiones técnicas no quedan recogidas en este trabajo.

#### *4.3. El quinquenio 1992–1996*

Como se ha expuesto anteriormente, la principal novedad de la financiación autonómica en este quinquenio es la incorporación al sistema de un 15 por 100 de participación en el IRPF correspondiente a cada región. Aunque en su momento fue un recurso polémico, la experiencia ha demostrado que el IRPF es un tributo idóneo para aportar recursos a las CCAA. Evidentemente, al ser un tributo que recae sobre la renta, los ingresos que perciben las CCAA por este concepto difieren según su nivel de desarrollo; pero no se puede afirmar que el sistema sea insolidario por esta cuestión, sólo lo sería si no se establecieran los mecanismos adecuados para compensar las diferencias que surgieran entre las CCAA. No obstante, al tratarse de una participación, no de una cesión del impuesto, los recursos correspondientes tienen el carácter de una transferencia estatal más.

Extremadura, Castilla y León y Galicia rechazaron en 1994 la participación territorializada en el IRPF; en 1995 y 1996 sólo Extremadura continuó rechazando este recurso. Esta actitud, que podría tener una justificación desde el punto de vista financiero, tiene una explicación fundamentalmente política. Esta situación vuelve a plantearse en 1997 cuando Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura rechazaron el modelo aprobado en 1997, según el cual se cedía parcialmente el IRPF a las CCAA. En ambos casos, la gobernabilidad del Estado estaba en juego, y en ambos casos, Cataluña condicionó la negociación del sistema de financiación autonómica a cambio del apoyo parlamentario.

Desde nuestro punto de vista esta situación sí merece una valoración negativa, por ambas partes, tanto por parte del gobierno central al imponer un sistema que no fue consensuado, sino que vino determinado por una comunidad autónoma concreta, como por parte de los gobiernos autonómicos que lo rechazaron, en algunos casos con razón y en otros por oposición al gobierno<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sólo los argumentos políticos explican que Galicia rechazara la participación en el IRPF en 1994 (siendo el PSOE el partido de gobierno) y luego aceptara la cesión parcial del IRPF en 1997 (siendo el PP el partido de gobierno), y Andalucía actuara justo al contrario (aceptó en 1994 la participación en el IRPF y rechazó en 1997 la cesión parcial del IRPF).

#### 4.4. El quinquenio 1997–2001

El modelo del quinquenio 1997–2001 ha sido el menos consensuado de todos, prueba de ello es que, como ya hemos indicado, tres CCAA (Andalucía, Castilla–La Mancha y Extremadura) lo rechazaron y optaron por seguir aplicando el del quinquenio anterior. El modelo del Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996 vino condicionado por el acuerdo de investidura y gobernabilidad entre Convergencia i Unió y Partido Popular; por tanto, es un modelo que responde a las demandas de una comunidad autónoma concreta, Cataluña, cuyo partido gobernante en esa fecha, posibilitó la investidura de Jose M<sup>a</sup> Aznar como presidente del gobierno en 1996. Dado que este tema ya ha sido tratado no insistiremos más en él, aunque nos llama la atención una cuestión. Las CCAA que rechazaron el modelo de 1997, no percibieron los recursos correspondientes a la participación territorializada en el IRPF, a pesar de que algunas de ellas los recibieron en los años 1994, 1995 y 1996. No es fácil encontrar una justificación a este hecho, porque tal y como se concibió la participación territorializada en el IRPF, en el Acuerdo de 1993, ésta era una tramo más de la PIE. No encontramos razones económicas o financieras que justifiquen tal decisión, lo cual corrobora la idea de que se trata de una decisión política motivada por el rechazo al modelo de las tres comunidades<sup>26</sup>.

El Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 establecía que la cesión parcial del IRPF sería inicialmente del 15 por 100, ampliándose al 30 por 100 cuando se completara el traspaso de las competencias en educación. En 1999 finalizó dicho traspaso, pero no se amplió la cesión del tributo como recogía el Acuerdo. También hay que destacar que la autonomía y corresponsabilidad del modelo se vio alterada por la introducción, en 1998, de una garantía de mínimos en el crecimiento de los recursos del IRPF. Como mínimo el aumento de los recursos sería el correspondiente al crecimiento del PIB; la medida se aplicó con efectos retroactivos desde 1997.

---

<sup>26</sup> Insistiendo en esta cuestión hay que señalar que el modelo admitía que se pudieran producir transferencias desde la Hacienda autonómica a la central, como consecuencia de un exceso de financiación derivado del rendimiento de la tarifa autonómica. Sin embargo, no se admitía que se diera esta misma circunstancia, derivada de la participación territorializada del IRPF. Esto corrobora la idea de que la participación territorializada es una transferencia estatal, un tramo de la PIE, mientras que la tarifa autonómica es un recurso que dota de contenido el principio de autonomía financiera. Por esta razón, las CCAA que rechazaron el modelo debían haber mantenido su participación en el IRPF.

Otra de las cuestiones que llama la atención en el modelo de 1997 es que no se actualizaron las variables de determinación de la PIE, a pesar de la demanda de algunas CCAA, en concreto de Andalucía. El argumento dado es que la actualización se acometería cuando se completara el traspaso de competencias en educación a las CCAA del artículo 143 de la Constitución. F. Adame<sup>27</sup>, ha señalado otras razones como el hecho de que el interés se centró en dotar de mayor corresponsabilidad a las CCAA, y que no se deseaba incrementar el gasto del Estado para poder cumplir los criterios de convergencia. Sin embargo, llama la atención que, en la financiación de las competencias comunes, en 1997 y hasta 2001, se siguiera empleando como dato la población de 1988, cuando para determinar las transferencias correspondientes a la financiación de las competencias sanitarias sí se tuvo en cuenta el aumento de la población andaluza que reflejaba el Censo de 1996; tal vez tuviera algo que ver el que Cataluña fuera una de las comunidades cuya población se había reducido sensiblemente, junto con Galicia y Castilla y León.

De las tres comunidades que rechazaron el modelo de 1997, Andalucía ha sido la que ha mantenido un conflicto mayor con el gobierno central, ya que era la más perjudicada por el hecho de no actualizarse la población; en concreto, según el censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) del 1 de mayo de 1996, el aumento de la población andaluza respecto al dato que se aplicaba de 1988 era de 387.719 habitantes. La pérdida de recursos que suponía para Andalucía era considerable, ya que dicha variable tenía un peso del 94% en la determinación de la participación en los ingresos del Estado<sup>28</sup>.

Esto último nos permite enlazar con otra de las cuestiones a la que no encontramos lógica económico-financiera. Como se ha indicado, para determinar la financiación de las competencias en materia sanitaria sí se actualizó la población, tomando como base la población de 1996. La distribución de los recursos en la financiación de la sanidad se efectuaba según el criterio de población protegida. Durante el cuatrienio 1994-1997 se empleó el censo

---

<sup>27</sup> F. ADAME, (1998), pág. 76.

<sup>28</sup> El gobierno de la Junta de Andalucía estimó que entre 1997 y 1999 esta comunidad dejó de percibir 133.400 millones de pesetas por este concepto. Por su parte, el gobierno central estimó que la pérdida de recursos de la comunidad andaluza por no acogerse al nuevo sistema era de 72.000 millones de pesetas. Si bien ambas cifras son estimaciones de los respectivos gobiernos, adviértase que la pérdida de recursos por la no actualización de la población es notablemente superior a la correspondiente al rechazo del modelo de 1997.

de 1991, para el cuatrienio 1998–2001, se estableció que se aplicaría el Padrón de 1996. Lo que llama la atención es que se creara un Fondo Finalista, cuyo fin era compensar a las CCAA por la pérdida de recursos que suponía la aplicación del Padrón de 1996. Cataluña, Galicia, y el INSALUD Gestión Directa, eran las regiones que al perder población reducían su participación en la financiación sanitaria<sup>29</sup>. Desde el punto de vista económico–financiero dicha compensación no tiene una clara justificación, ya que una reducción de la población protegida en una determinada región implica un menor gasto sanitario, por lo que es lógico que los recursos financieros que percibe la comunidad autónoma correspondiente se reduzcan. De todo esto se deduce que el origen de dicho fondo es político.

Una última cuestión que hay que señalar, en el quinquenio 1997–2001, es que no se cediera el rendimiento de los impuestos indirectos, cuando éstos se habían concertado previamente con las comunidades forales, lo cual desmontaba el argumento dado de las dificultades técnicas que había para ello, de hecho este rendimiento se cede en el último modelo aprobado.

#### 4.5. *El periodo 2002–...*

El sistema acordado en julio de 2001 ha sido el más consensuado de los últimos modelos aprobados, probablemente porque recogía las principales demandas de las CCAA (homogeneización de los techos competenciales, ampliación de la cesta de tributos, que incorpora la imposición indirecta, ampliación de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, actualización de la variable población, asignaciones de nivelación en sanidad y educación, etc.). Por otra parte, la mayoría absoluta del gobierno del Partido Popular también facilitó la negociación, en el sentido de que ninguna comunidad autónoma pudo imponer sus condiciones a cambio de apoyo político, como había ocurrido en el modelo anterior. La vocación de estabilidad con que nació este nuevo sistema de financiación quedó reflejada en el hecho de que es el primer modelo ratificado por Ley; su vigencia era, en principio, indefinida<sup>30</sup>. El consenso quedó reflejado en que ninguna comunidad autónoma

<sup>29</sup> Este fondo garantizaba que la pérdida de recursos por la aplicación del nuevo Padrón no superara el 0,25 por 100 de los recursos asignados en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 1998.

<sup>30</sup> La vigencia del nuevo sistema era indefinida, pero el PSOE recogía en su programa electoral una modificación del mismo, por lo que dada la victoria electoral de dicho partido, el sistema

permanece al margen del sistema, éste se aplica a todas las comunidades y ciudades autónomas.

Las CCAA que rechazaron el anterior modelo, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, aceptaron el nuevo sistema, pero mantuvieron sus reclamaciones sobre el modelo 1997-2001. El gobierno central llegó primero a un acuerdo sobre la liquidación de dicho modelo con Extremadura y Castilla-La Mancha, mientras que el conflicto con Andalucía se prolongó por la falta de acuerdo sobre el importe de la deuda. A la cantidad reclamada al gobierno central por la no actualización de la variable población, se sumó la liquidación definitiva de la financiación que correspondía a esta comunidad del modelo que finalizaba, en concreto un 2% de la financiación. Finalmente, poco antes de las elecciones del 14 de marzo de 2004, la Junta de Andalucía y el gobierno central llegaron a un acuerdo sobre la cantidad de la deuda, que se cifró en 2.500 millones de euros<sup>31</sup>. Durante todo el tiempo que duró el conflicto ambos gobiernos hicieron un uso partidista del mismo.

La valoración global del nuevo sistema es positiva, pero esto no implica que esté exento de intromisiones políticas. Así, por ejemplo, como ha indicado C. Monasterio, «el asignar un mínimo fijo de 6.600 millones de ptas. más a cada comunidad, y el reparto de un fondo creado por el propio Acuerdo, de 8.000 millones, destinado a las regiones de baja densidad de población, no son más que meros recubrimientos formales y «técnicos» de acuerdos políticos que se sitúan al margen del criterio de equidad proclamado.»<sup>32</sup>.

Si bien la mayoría absoluta del gobierno del PP fue positiva en la negociación del sistema de financiación, por las razones dadas, no cabe afirmar lo mismo en lo que respecta a la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En este caso dicha mayoría se empleó para aprobar una Ley a la que se opusieron los principales partidos de la oposición y algunos gobiernos regionales. La Ley de Estabilidad Presupuestaria repercute directamente

---

será modificado. Es previsible que dichas modificaciones afecten, fundamentalmente, a la autonomía que aporta el sistema, por ejemplo, ampliando la capacidad normativa de las CCAA.

<sup>31</sup> Inicialmente la Junta de Andalucía reclamaba 4.000 millones de euros. El presidente de la comunidad andaluza aceptó la cantidad de 2.500 millones de euros y renunció a la posibilidad de cobrarlos antes de las elecciones, tal y como había manifestado durante el conflicto. Los recursos de inconstitucionalidad que había presentado la Junta de Andalucía sobre el anterior modelo se retiraron.

<sup>32</sup> C. MONASTERIO, (2001), pág. 40.

en la financiación de la inversión autonómica<sup>33</sup>. Hasta su aprobación dicha inversión se financiaba con endeudamiento y con transferencias de capital, y en menor medida con el ahorro corriente. Al establecerse por Ley que los distintos niveles de la Administración Pública han de saldar sus presupuestos con equilibrio o superávit, se reducen las posibilidades de financiar la inversión con endeudamiento<sup>34</sup>, por lo que las CCAA tendrán que financiarse con el ahorro corriente generado y con las transferencias de capital<sup>35</sup>.

## 5. Conclusiones

Al analizar cómo ha evolucionado la financiación autonómica desde la creación de los primeros entes preautonómicos hasta el momento actual, se observa que el proceso ha seguido una trayectoria lógica. El sistema ha evolucionado en la medida en que el Estado autonómico ha ido alcanzando madurez; de tal forma que si las incipientes CCAA aceptaron una Hacienda de transferencias, dependiente de la Administración central, con el paso de los años las comunidades han ido demandando mayores cotas de autonomía financiera y mayores competencias.

La suficiencia financiera fue el objetivo prioritario del período transitorio. Durante este período, la garantía del principio de suficiencia estaba directamente relacionada con la correcta determinación del coste efectivo de los servicios transferidos; las deficiencias identificadas en la metodología del coste efectivo, dan pie a cuestionarnos si realmente se alcanzó el objetivo buscado. Ya hemos indicado que, el coste efectivo fue un *coste pactado* más que un *coste calculado*. La rapidez del proceso político de alcance de la autonomía, y del proceso económico de descentralización del gasto, se efectuó sacrificando una mayor exactitud en la determinación del coste

---

<sup>33</sup> Un análisis de las implicaciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre las CCAA puede consultarse en M. C. LÓPEZ y A. DE LOS RÍOS, (2002), "Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, IEF, pp. 143-164.

<sup>34</sup> La emisión de deuda vendrá dada por las amortizaciones de la misma, sin que exista capacidad para emitir deuda por encima de dicho límite.

<sup>35</sup> Respecto a las transferencias de capital, las más importantes son las que proceden de la Unión Europea, y éstas previsiblemente se reduzcan a medio y largo plazo, como consecuencia de la incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea. El FCI tendrá que recuperar el terreno que había cedido a los Fondos Europeos sino se desea frenar el desarrollo de las regiones menos favorecidas del territorio nacional.

efectivo que hubiera ralentizado ambos procesos. Por eso, a pesar de las imprecisiones del coste efectivo, la valoración que se ha realizado de este período es positiva.

En los primeros modelos el principio de autonomía financiera tuvo una presencia testimonial. Este es el principio financiero en el que se han producido los mayores avances. Las CCAA alcanzan el mayor grado de autonomía financiera en el modelo aprobado en julio de 2001. No obstante, aunque el gobierno central ha retrasado la ampliación de la cesta de tributos hasta el último modelo<sup>36</sup>, la actitud de las CCAA también es criticable.

La experiencia autonómica pone de manifiesto que los gobiernos regionales no desean asumir el coste político que conlleva el ejercicio de la autonomía para incrementar sus recursos financieros. Por una parte, hay que llamar la atención sobre el escaso uso que las CCAA han realizado de los recargos sobre los tributos estatales<sup>37</sup>, por otra parte, al analizar el ejercicio de la capacidad normativa que han realizado las CCAA desde que en 1997 se cediera este recurso, se observa que las CCAA han introducido deducciones en el tramo cedido del IRPF, o, por ejemplo, han aumentando las reducciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pero en un número menor de ocasiones han aumentado la tarifa de los tributos cedidos y en ningún caso la tarifa del IRPF. Esta actitud está cambiando, no sólo porque en el último sistema se amplía la autonomía financiera, sino sobre todo porque tras la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la inversión autonómica tendrá que financiarse con ahorro corriente, y a su vez éste tendrá que generarse con los ingresos del modelo, pero también con los mayores recursos que aporte el ejercicio de la capacidad normativa cedida. A la financiación de las inversiones se une el hecho de que algunas CCAA tienen un alto ratio de deuda sobre el PIB, por lo que otra de las razones para ejercitar la capacidad normativa, es aumentar la recaudación para atender al pago de la deuda autonómica.

En conjunto, y desde nuestro punto de vista, las intromisiones políticas han sido puntuales y no empañan la valoración positiva que cabe realizar de la experiencia autonómica; aunque sus efectos han repercutido de forma

---

<sup>36</sup> En el Acuerdo del CPFF 1/1986, de 7 de Noviembre por el que se aprobaba el modelo del quinquenio 1987-1991, ya se recogía la posible incorporación del IVA a la financiación autonómica.

<sup>37</sup> Durante los primeros años había razones que justificaban este hecho, como la elevada presión fiscal, sobre todo en los años ochenta, y principios de los noventa, o el fracaso del recargo sobre el IRPF que trató de establecer la comunidad autónoma de Madrid.

diferente en las CCAA. En concreto, ha existido una comunidad autónoma, Cataluña, que ha condicionado muchas de las decisiones tomadas respecto a los modelos que se iban aprobando, principalmente a partir del año 1993. Esta comunidad ha sido la principal beneficiada, aunque no la única, de lo que en este trabajo hemos denominado *intromisiones* políticas en la financiación autonómica.

El modelo que se aplica desde enero de 2002 tenía, a diferencia de los anteriores, vocación de estabilidad; lo que estaba justificado por la finalización del proceso de descentralización del Estado, con el traspaso de la sanidad a las CCAA que aún no habían asumido dicha competencia, y por el hecho de que recoge las principales demandas de los gobiernos regionales. Sin embargo, como se analizar en el editorial de este número, los últimos acontecimientos políticos, formación del gobierno tripartito de Cataluña y victoria electoral del PSOE, en las elecciones generales, asistiremos a una nueva revisión del sistema. Esta modificación de la financiación autonómica no es inesperada, tal vez sí temprana, pues sólo llevamos dos años de aplicación del último sistema<sup>38</sup>. Las realidades socioeconómicas de las regiones son cambiantes y en esta medida también debe serlo su financiación.

### **Bibliografía**

- ADAME MARTÍNEZ, F., (1998), *El sistema de financiación de las CCAA de régimen general*, Granada, Ed. Comares, p. 326.
- BIASCAS FERRER, J. A. y otros, (1992), *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, p. 293.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, (2001), *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*, 27 de julio.
- COSTA CLIMENT, J., (1996), “El nuevo sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 19, pp. 37–48.
- GARCÍA, J., PÉREZ, P. y ZORNOZA, J., (1998), *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch alternativa, p. 189.

---

<sup>38</sup> No obstante, parece que la intención del nuevo gobierno es comenzar en esta legislatura las negociaciones, y hacer efectivo el cambio del sistema en la próxima legislatura, a partir de 2008.

- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (ed.), (2001), *Bases para un Sistema Estable de Financiación Autonómica*, Bilbao, Fundación BBVA, p. 509.
- LASARTE, J. (dir.), (2002), *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, IEF, Ministerio de Hacienda, p. 215.
- MOLDES, E. y PUIG, P. (eds.), (1996), *La financiación de las comunidades autónomas*, Madrid, Ed. Minerva, p. 243.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., (2001), “El sistema de financiación autonómica a partir de 2001. Acierito estratégico y dudas tácticas”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 165, pp. 33–41.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., (2002), “El laberinto de la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española*, nº 163, pp. 157–187.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J., (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Bilbao, Fundación BBV, p. 169.
- MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I., (1996), “La financiación de las CCAA: balance y propuestas de reforma”, *Documento de Trabajo*, nº 124, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Asociación Española de Economía Pública, p. 40.
- PIÑERO CAMPOS, J. M., (1996), “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas de régimen común 1980–1996”, *Boletín Económico ICE*, nº 2.507, julio, pp. 11–25.
- RÍOS BERJILLOS, A. DE LOS, (2004), *Financiación autonómica. Cuestión de principios*, Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, p. 302.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J. S., (1999), “Financiación autonómica 20 años después”, *Rev. Estudios Regionales*, nº 54, pp. 89–107.
- SEVILLA SEGURA, J. V., (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Madrid, Ed. Crítica, p. 187.
- TORRES COBO, F., (1990), *El sistema de financiación de las CCAA. Análisis de su evolución y desarrollo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 89, p. 166.
- VARIOS, (1995), *La Financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Salamanca, Ed. Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, p. 260.



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 129–176

# La sociedad civil ante los procesos de integración en América Latina

---

*Francisco SANTOS CARRILLO*<sup>1</sup>

---

(PALABRAS CLAVE: SOCIEDAD CIVIL, PROCESOS DE INTEGRACIÓN, AMÉRICA LATINA.  
KEY WORDS: CIVIL SOCIETY, INTEGRATION PROCESSES, LATIN AMERICA)

## 1. Introducción

Los procesos de integración regional en América Latina no constituyen, por sí mismos, una novedad en la lucha permanente que estas sociedades llevan a cabo por la búsqueda de la modernización y el desarrollo. Lo que sí aparece como primicia es el panorama sociopolítico sobre el que se conjugan los nuevos procesos, ahora generalizados por afectar a todos y cada uno de los países de una u otra manera. Dentro de este nuevo espacio encontramos

---

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía e Historia por la UNED. Doctorando en el Programa de Doctorado: Planificación, dirección y entorno económico–social de la empresa. ETEA.

elementos cuya intervención puede proporcionar escenarios alternativos que modifiquen el rumbo de los acontecimientos, cautivos hasta ahora de las tradicionales ataduras impuestas por su vulnerabilidad económica. De entre ellos cabe destacar la formación de un incipiente movimiento ciudadano en el seno de la sociedad civil, gestado al amparo de la democratización de los Estados y de la globalización tecnológica, que exige la participación y el derecho a hacer oír su propia voz.

Analizar el papel de la sociedad civil en los procesos de integración regional en América Latina constituye, pues, un ejercicio novedoso que requiere el tratamiento de fuentes dinámicas escasamente catalogadas, ya que no existen referencias bibliográficas o académicas anteriores. Desde el principio, este trabajo tuvo plena conciencia de esta dificultad, haciendo constar dicha singularidad por anticipado, si bien los resultados han sido enteramente satisfactorios.

En un principio, una primera definición de sociedad civil sería la de aquel espacio de la esfera pública donde grupos auto-organizados, movimientos e individuos relativamente autónomos del gobierno, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades, así como hacer avanzar sus intereses<sup>2</sup>. Estas organizaciones no formarían parte en ningún caso del gobierno, ni de un sistema político (partidos), ni tampoco tienen un fin económico como objetivo principal (empresas). No obstante, para que la sociedad civil alcance la relevancia suficiente, necesita relacionarse con estos dos ámbitos, además de con el Estado y los ciudadanos en general. Está, por tanto, plenamente integrada en el sistema.

El primer problema surge al pretender acercarnos al conocimiento de la sociedad civil latinoamericana. No es tarea fácil, ya que escasean los trabajos académicos que puedan dar una idea cercana de su perfil, entre otras cosas porque se trata de un fenómeno incipiente y en formación, que sólo parece despegar con el crecimiento –parece que definitivo– de las democracias en todo el continente. Por otro lado, los actuales procesos de integración regional en América Latina, revitalizados desde los noventa, tampoco cuentan con evaluación sistémica alguna, debiéndonos servir de una comparación temporal e histórica con los desarrollados desde los años sesenta, que sí cuentan con estudios y análisis suficientes. Estos últimos, no obstante, carecen de estudios analíticos sobre la relación del binomio

---

<sup>2</sup> CHRISTIAN FRERES, (1997), p. 37.

sociedad civil–integración regional, o sobre la incidencia y participación de una sobre la otra, lo que no deja de tener relevancia, si tenemos en cuenta que entre los motivos del fracaso de los primeros movimientos integradores latinoamericanos se detecta un tratamiento excesivamente economicista de la integración, alejado de los objetivos sociales que toda acción económica e institucional debe llevar consigo.

Como ya hemos apuntado más arriba, hay que acudir entonces a fuentes alternativas y novedosas, casi todas gracias a internet, que, además de ayudar a resolver algunos interrogantes, proporcionan momentos de intensidad y entusiasmo. Así, además de la bibliografía preceptiva, se ha hecho uso de fuentes tan variopintas como las páginas webs de los diarios de noticias digitales –en gran número y de casi toda América Latina–, las de multitud de asociaciones y organizaciones no gubernamentales, las de instituciones oficiales, sindicatos y otros.

Para conocer las sociedades latinoamericanas hemos de recurrir a bibliografía especializada de la mano de la sociología, descartando cualquier tipo de conocimiento previo –por simplista y sesgado– que emane de nuestro bagaje académico. Nos encontramos entonces con unas sociedades desconocidas, alejadas en gran medida de los arquetipos prefijados por nuestros conocimientos históricos. No se puede entender el papel de la sociedad civil si se desconoce la sociedad de la que nace. Aún a riesgo de extendernos, parece conveniente exponer de forma resumida los caracteres configuradores de esas sociedades.

En la segunda parte de la exposición, al analizar los comportamientos y los mecanismos de actuación de la sociedad civil, se puede comprobar lo novedoso e innovador de sus métodos participativos e informativos, sobre todo en lo que concierne a foros y asociaciones mediante el amplio despliegue abierto de páginas webs en internet. Esta fórmula proporciona gran dinamismo y un elevado nivel participativo, permitiendo la comunicación entre diversos grupos sociales –nacionales e internacionales– que se organizan como frente común unidos por sus afinidades ideológicas o solidarias. También resulta novedoso las concentraciones y manifestaciones civiles que se vienen realizando en torno a las cumbres de jefes de Estado o de gobierno. Organizadas como jornadas festivas y reivindicativas, su mayor valor reside en la demostración de su poder de convocatoria. La globalización informativa está, pues, creando nuevas formas de relación y reivindicación propias de la época actual; nunca antes se había conseguido aglutinar y cohesionar tal

diversidad de contingentes. Por todo ello, resultaba interesante incluir un apartado que recogiera estas nuevas formas de expresión y participación.

De esta manera, el trabajo está dividido en tres partes. La primera es descriptiva y pretende resumir una caracterización de la sociedad de América Latina alejada de tópicos y centrada en la consecución de una definición explicativa de su comportamiento. La segunda parte es eminentemente especulativa, procurando aislar el núcleo de la proposición, esto es, el papel desempeñado por la sociedad civil en los diversos procesos de integración latinoamericanos. En ella se intenta responder a algunas preguntas fundamentales y se presenta el nuevo escenario participativo que se ha venido configurando en torno a las nuevas manifestaciones de la sociedad civil. Finalmente, la tercera parte recoge una serie de conclusiones que, modestamente, ha sugerido la realización de este estudio.

## **2. La Sociedad latinoamericana**

### *2.1. Una visión de la sociedad latinoamericana*

Caracterizar la sociedad de América Latina requiere tener en cuenta inicialmente al menos dos aspectos fundamentales de los cuales debemos partir. En primer lugar, encontramos la complicación de enfrentarnos a una vasta unidad territorial que se extiende desde el sur de los ríos Grande y Bravo hasta el Cabo de Hornos, allá por las frías costas de la Tierra del Fuego, incluyendo las islas del Mar Caribe y ocupando aproximadamente unos 22 millones de kilómetros cuadrados de ambos hemisferios. Contiene 25 repúblicas y 14 territorios no independientes<sup>3</sup> que dan cobijo a un mosaico étnico diverso de más de 500 millones de personas<sup>4</sup>, en torno al 10% de la población mundial. Esta complejidad configura una masa heterogénea a nivel sociológico, político, económico, demográfico y étnico que pone en tela de juicio las consideraciones generales que toda caracterización lleva consigo.

En segundo lugar, nos estamos refiriendo a unos territorios con grandes niveles de homogeneización cultural debido a su pasado colonial común.

---

<sup>3</sup> RAÚL GRIEN, (1994), pp. 98–99

<sup>4</sup> *El Estado del Mundo 2001*. Akal, (2000), pp. 365–400.

Esta homogeneidad de las culturas regionales afecta a su lengua, religión y costumbres –fundamentalmente–, factores todos que inducen a cierto perfil unificador a la hora de ofrecer una estimación de sus valores civilizadores de conjunto.

Ambos factores aparecerán en todo momento insertados en las valoraciones que aquí se hagan, pero nunca desde un punto de vista simplista, sino más bien como criterio de demarcación que habrá de tener presente toda evaluación generalizadora.

Tradicionalmente, sobre todo a este lado del Atlántico, se había venido aceptando una visión de la sociedad latinoamericana en la que permanecían vigentes los rasgos acuñados por la herencia colonial española en sus manifestaciones principales. Era ésta la concepción de una estructura social clasista, con la población indígena como elemento de marginación, un sistema político corrupto e ineficaz, ocultando bajo la legalidad democrática el mantenimiento del poder por los de siempre, y una desigualdad económica paradigmática como principales elementos identificadores. A estas características estructurales se venía añadiendo también la intromisión secular de dos poderes fácticos de gran potencia: el ejército y la iglesia católica. Todo ello configuraba un conjunto burdamente simplificador, que, si bien contiene algunas dosis de realidad, respondía más bien a un discurso esencialmente superficial, que enlaza con el tradicional sentimiento de pesimismo noventa-yochista y con una mordaz insistencia en el mimetismo entre nuestra propia sociedad decimonónica y esta pretendida realidad social latinoamericana.

Una visión más actualizada de la sociedad de América Latina ofrece elementos muchos más ricos y complejos que cuentan con una larga trayectoria civilizadora.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, las estructuras sociales de los países latinoamericanos sufrieron grandes cambios. La población se duplicó, gracias al aporte demográfico de las migraciones europeas desde finales de siglo. La inmigración será la propulsora de la modernización de las sociedades latinoamericanas, sobre todo en el Cono Sur. Esta avalancha de contingentes modificó el edificio social que se mantenía desde la independencia, mero continuador del colonial, haciendo surgir nuevas clases sociales gracias al acceso de los inmigrantes a la industria y al comercio, que llevará a la creación de una clase media y un proletariado industrial antes inexistente. Será también el catalizador de la progresiva decadencia de las oligarquías, arrinconadas ahora en el medio rural del que proceden, aunque conservando altas cotas

de poder de la mano de la educación, el ejército y la iglesia.

El siglo XX contempló una notable evolución que termina con la definitiva modernización de las estructuras sociales. Durante el primer cuarto de siglo, el modelo exportador se erige en adalid de prosperidad favorecido por la coyuntura devenida por la Gran Guerra. Paralelamente, las sociedades van tomando un nuevo rumbo en pos de la modernidad occidental. Nace un incipiente antiimperialismo como respuesta intelectual a la sempiterna dependencia económica, se manifiestan los primeros movimientos estudiantiles e indígenas, las clases medias empiezan a ocupar una posición dominante en el espacio político y, definitivamente, parece tomar forma el incipiente movimiento obrero.

La crisis de 1929 asesta un duro golpe sobre las tradicionales economías exportadoras, marcando un punto de inflexión fundamental para el futuro del continente. Se produce entonces una importante transferencia de recursos desde el sector primario-exportador al sector industrial, que queda consolidado tras la Segunda Guerra Mundial con la adopción generalizada de lo que se viene a denominar “el proceso de industrialización por sustitución de importaciones”, avalado por las tesis estructuralistas de la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina). Ante este nuevo escenario, los actores sociales inician una reorganización en torno a la nueva dimensión que adquieren sus respectivos papeles.

Se pudo observar una cierta e importante integración entre las llamadas burguesías nacionales y las oligarquías terratenientes y exportadoras. Las clases medias se reafirman, fortalecidas gracias al flamante papel de burócratas y tecnócratas a partir del aprovechamiento de la gestión y administración del nuevo Estado interventor. Pero el intento de industrialización sólo alcanza el éxito cuando es capaz de aglutinar a los diferentes grupos sociales en un equilibrio precario y bastante inestable. El control de la conflictividad laboral de los obreros industriales –sometidos a una explotación palpable– sólo se realizará mediante la irrupción de los populismos y sus eficaces políticas asistenciales y de previsión social. Por otro lado, el encarecimiento del consumo, como consecuencia del proteccionismo que traía consigo la adopción de la nueva estrategia económica, obligó a recurrir al discurso nacionalista para hacer digerir tan costosa política.

El fracaso económico del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la consiguiente incapacidad para tomar el camino definitivo hacia el desarrollo, marcarán las convulsiones sociales y políticas

permanentes a las que se ha visto sometido la mayor parte del continente durante la segunda mitad del siglo XX. Los efectos de las crisis respectivas han hecho mella en el seno de las diferentes sociedades, quedando en la actualidad sumidas en serios problemas de gobernabilidad, corrupción, desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza así como de altas dosis de dependencia económica.

La aparición y participación de nuevas manifestaciones y aportes sociales de grupos antes marginados—como las comunidades indígenas—o inexistentes—como los colectivos feministas y las organizaciones no gubernamentales—, son los hechos más relevantes de los últimos años. Tampoco hay que olvidar los elementos más negativos surgidos de los efectos desestabilizadores—económicos y políticos—de las últimas décadas del siglo XX; concretamente podríamos citar el narcotráfico, la violencia y los masivos procesos de emigración hacia Estados Unidos o Europa.

Las dificultades de toda índole que últimamente vienen arrastrando estas sociedades latinoamericanas, dentro de una definitiva configuración mundial globalizada, obligan a preguntarse en qué instante del proceso de formación de una sociedad moderna y articulada se encuentran, ya que de ello dependerá buena parte de las soluciones que se articulen para superar tan comprometida situación. Tanto es así, que de no resolver la decisiva formación de una sociedad civil fuerte, integrada, articulada y con el poder necesario para cambiar su propio futuro, se verá abocada a un dualismo esta vez sí que verdaderamente simplista y fatal: el de una sociedad de ricos y pobres.

## *2.2. El concepto de Sociedad Civil*

El concepto de sociedad civil es un debate muy en boga actualmente. A la evidencia de su dificultad en la definición se añade la continua ampliación de contenidos que últimamente se vienen produciendo, fundamentalmente como consecuencia de las aportaciones y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y la cooperación internacional. En su complejidad intervienen una multitud de posiciones filosóficas, culturales e ideológicas.

Partiendo de la definición expresada en la introducción, el concepto de “sociedad civil” ha sido utilizado de manera muy amplia para definir todo aquello que no es Estado, y englobaría a toda la población. Algunos autores consideran este concepto como una ficción metodológica, ya que lo que

verdaderamente existe son diversas sociedades nacionales que, de ninguna manera, podríamos considerar como una totalidad. Estas sociedades civiles han sido las destinatarias pasivas de los diversos procesos integradores en América Latina. Sólo aquellos sectores verdaderamente organizados –aunque carentes de representatividad– han desarrollado acciones tendentes a la búsqueda de alternativas a sus problemas.

Como antecedente, la sociedad civil aparece en Europa de la mano del nuevo Estado moderno, en el siglo XVIII, con constantes altibajos que coinciden con la narración de la historia contemporánea. Para unos, su papel fue fundamental en la formación de los Estados democráticos. Otros, en cambio, argumentan que es fruto de ese desarrollo político. Además de la democracia, existen factores que han contribuido a conformar lo que luego se ha denominado como sociedad civil, dependiendo su alcance e influencia del nivel de desarrollo alcanzado. Factores como la alfabetización masiva, la idea de nación, la proliferación de los medios de comunicación, la libertad económica, la igualdad de la mujer y la creciente importancia de las organizaciones voluntarias.

De entre las organizaciones de la sociedad civil que han adquirido mayor protagonismo, la más antigua es la Iglesia, sea esta católica o protestante, con clara vocación universalista y misionera. En Europa surge también un segundo grupo de organizaciones a partir del proceso industrializador que se relacionan con sindicatos y partidos políticos. Otros grupos se vinculan al nacimiento y consolidación de amplios sectores de clase media, sobre todo en Europa y EEUU, como bien pudieran ser las asociaciones de profesionales, culturales, académicas, sanitarias o las fundaciones. Finalmente, aparecen organizaciones con orígenes difusos pero con creciente importancia. Son aquellas formadas por las organizaciones no lucrativas y por las denominadas organizaciones no gubernamentales, que centran su atención en el campo de la cooperación, el desarrollo, la acción social o los valores medioambientales.

En la actualidad, espoléada por la vorágine globalizadora, se ha abierto camino la idea de una renovación de la cultura cívica muy preocupada por los derroteros que está tomando la estrategia geopolítica mundial. Un aspecto fundamental de este proceso es la relevancia económica producida en los mercados del sector servicios por la irrupción de estas organizaciones de la sociedad civil en las últimas décadas. Bajo el epígrafe de “tercer sector” o “sector no lucrativo”, se canaliza un flujo económico muy pujante de ca-

rácter internacional, cuyos gastos alcanzaron un 4,6% del PIB mundial en 1995 y que fue capaz de generar 19 millones de empleos remunerados, lo que supone un 5% del empleo total no agrario. Estas cifras equivaldrían a la octava economía mundial<sup>5</sup>. No obstante, se detectan grandes variaciones en el tamaño entre países y regiones, registrándose un menor volumen para América Latina, donde Argentina, Perú, Colombia, Brasil y México –por este orden– generan un mayor nivel de recursos.

No cabe duda que la pérdida de peso económico del Estado en las últimas décadas es una de las causas de esta notable incidencia del sector. A la reducción del “Estado del bienestar” producido en los países del norte, tendríamos que sumar la ineficacia en la gestión del Estado en los países del sur, sobre todo en lo referido a políticas de desarrollo. Esta situación ha provocado la reacción de la ciudadanía, abocada a hacer frente a múltiples problemas relacionados con el desarrollo, el bienestar social o el medio ambiente.

A la hora de caracterizar a la sociedad civil latinoamericana, la heterogeneidad sería el principal rasgo a tener en cuenta. Esta falta de homogeneidad afecta a su organización, su visión diferenciada de los diversos problemas latinoamericanos, sus propósitos, sus intereses o sus proyectos. Es importante resaltar, debido al objeto de este estudio, una singularidad que afecta directamente al tema en cuestión. En América Latina, el concepto de sociedad civil adquiere un matiz más amplio, de mayor alcance. Así, en muchos países se incluye a las empresas como miembros de la sociedad civil, lo que no ocurre en Europa. Igualmente es destacable el papel que juega la vida política y social, en un claro intento de asociar a la sociedad civil con la calidad de la democracia, aún vulnerable y por consolidar. En este sentido, las diversas organizaciones de la sociedad civil latinoamericana se han venido caracterizando por una tensa relación con el Estado, fruto de la crítica generalizada a la escasez y pésima calidad de los servicios que éste ofrece a su ciudadanía.

En América Latina están presentes la mayoría de los grupos y organizaciones ya descritos en párrafos anteriores, desde las tradicionales organizaciones benéficas a las más recientes organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales. Entre estas últimas, cabe destacar la creciente importancia de los movimientos indigenistas, resultado de la paulatina integración social de estas capas de población antes muy relegadas. Su potencial es un

---

<sup>5</sup> L. SALAMON, H. K. ANHEIER, R. LIST, S. TOEPLER, W. SOKOLOWSKI, Y COLABORADORES, (2001), pp. 26–29.

factor de primera magnitud a tener en cuenta en el futuro, debido a que en ciertas zonas constituyen la población mayoritaria. De esta trascendencia se ha hecho eco la historia reciente de algunos países, llegando a forzar las dimisiones de los presidentes ecuatoriano (año 2000) y boliviano (2003). A grupos de extracción eminentemente indígena como los cocaleros bolivianos, los zapatistas mexicanos o el movimiento patchakuti ecuatoriano—este último erigido finalmente como partido político—, se les unen otros movimientos de marcado carácter reivindicativo como los movimientos brasileños de los *sem terra* (sin tierra) y los *sem teto* (sin techo), los piqueteros argentinos, los bolivarianos de Venezuela o los rebeldes Humala de Perú. Todos ellos son ejemplos de nuevos actores sociales y políticos que reclaman una participación efectiva en las decisiones de sus gobiernos respectivos, desafiando—en algunos casos— al poder tradicional.

Otros grupos de relevancia son las organizaciones no gubernamentales y de desarrollo, muy centradas en los aspectos de la colaboración y con un marcado acento en el carácter voluntario y participativo. En la actualidad, parecen haber alcanzado una mayoría de edad que está estrechamente relacionada con la eclosión globalizadora, encontrando su principal asidero en manifestaciones reivindicativas basadas en el desarrollo global y equilibrado como el Foro Social Mundial de Porto Alegre.

Una de las deficiencias que lastran el proceso de configuración de una sociedad civil latinoamericana fuerte, radica en la falta de representatividad y legitimación de los diversos grupos. La carencia de una estructura organizativa, de redes sociales vertebradoras capaces de canalizar y de gestionar los flujos de intereses y de opinión entre los miembros de la sociedad y los respectivos gobiernos en torno a mesas de concertación, aparecen como verdaderos frenos a dicho proceso. La creación de plataformas que aporten un estatuto de legitimidad a los diversos portavoces, dentro del actual clima de democratización, debe establecerse como requisito indispensable y como argumento para la consecución de compromisos entre el gobierno y la sociedad civil. La institucionalización de la participación social será el primer paso hacia consolidación democrática.

### *2.3. Una estructura social compleja dualizada*

En el apartado anterior, hemos visto alguna de las cualidades y debilidades fundamentales de la sociedad civil latinoamericana que vienen a incidir en

los procesos de integración regional. Esta caracterización, como no podía ser de otra manera, se relaciona directamente con la estructura social de la que nace. Por ello, sin pretender realizar un análisis exhaustivo de las sociedades latinoamericanas –cosa que, por otro lado, queda totalmente ajeno a los objetivos de este trabajo–, sí podemos intentar acercarnos a ellas en la búsqueda de una explicación que nos ayude a entender la posición y la reacción de estas ante estímulos como los procesos de integración regional que aquí estamos estudiando.

Si hay un rasgo que defina el componente principal de la Estructura social latinoamericana es la desigualdad. Persistente a lo largo de la historia, se está convirtiendo en un problema creciente en las últimas décadas, debido a la deriva social que los graves problemas económicos por los que atraviesan la casi totalidad de los países latinoamericanos están causando. Esta profunda desigualdad se alimenta de un enorme crecimiento demográfico merced al mantenimiento de una elevada tasa de natalidad y por un constante flujo de población rural hacia las ciudades, convertidas en verdaderas megalópolis que se ven desbordadas ante tan enormes contingentes e incapaces de gestionar y garantizar un mínimo de servicios municipales.

Otro rasgo definitorio de la estructura social de América Latina es su complejidad. Los últimos trabajos sociológicos sobre el continente se están haciendo eco de nuevos elementos de análisis social que hasta ahora no se habían valorado en su justa medida, como el proceso de norteamericanización o los efectos causados por la emigración en muchas regiones. Al mismo tiempo, el carácter modernizador de las sociedades latinoamericanas, rasgo este característico durante todo el siglo XX, va configurando un panorama cada vez más heterogéneo, unas sociedades en constante mutación.

La configuración social de América Latina resulta de una estrecha relación con su modo específico de desarrollo. Este modelo ha venido impuesto del exterior, con la complicidad de las clases dirigentes, y sin contar con las poblaciones. Todo ello ha creado un capitalismo limitado y dependiente, un modo específico de desarrollo que puede definirse a la vez por la formación de una sociedad industrial y por los límites impuestos a esa formación por el capitalismo dependiente<sup>6</sup>. La especificidad de su desarrollo económico ha fomentado la dualización a través de un proceso desvertebrador en el que conviven las empresas modernas con las tradicionales; las empresas

---

<sup>6</sup> A. TOURAINE, (1989), p. 35.

extranjeras con las nacionales; y los que participan en la producción y en el consumo moderno con los que quedan excluidos de ellos. Un desarrollo de tipo postcolonial con un importante papel de las burguesías capitalistas extranjeras como introductoras de los principales cambios socioeconómicos, pero que no participan en el juego sociopolítico, que depende de los protagonistas del potente Estado nacional. Todo ello ha creado un juego de relaciones en las que los diversos componentes de una misma situación socioeconómica nada tienen que ver los unos con los otros por su diferenciada situación.

Nos encontramos entonces ante unas clases sociales muy débiles y divididas, con muy poca influencia política. Los privilegiados disfrutaban de un sistema económico cuyos procesos fundamentales les son ajenos por su dependencia exterior; los desfavorecidos, pertenecientes a los sectores agrícolas, tradicionales, y en general, a todos aquellos que no poseen titularidad pública, apenas participan de los intercambios económicos y en los sistemas políticos nacionales. No existe una adscripción social o profesional, ni sentimiento colectivo de clase, ya que no han sido éstos los principales artífices sociales. Tampoco existe homogeneidad cultural y política dentro de cada categoría social, ya que –a diferencia de la sociedad europea– no ha habido una evolución económica sucesiva: sociedad rural, mercantil, industrial o postindustrial, sino que todas han estado solapadas al mismo tiempo.

El modelo de desarrollo latinoamericano se diferencia claramente del que domina los países centrales. Si estos dan importancia a valores civiles como el interés, la racionalización, la representatividad o las clases sociales, en América Latina los modelos de desarrollo se identifican con un proyecto que es, a un tiempo, social y nacional. Es el Estado el que ejerce de integrador entre excluidos y privilegiados, gracias a una clase media en rápido desarrollo y con gran capacidad de movilización entre los sectores populares. En América Latina no existe una separación clara entre la sociedad civil y el Estado. El Estado interviene en todos los ámbitos de la sociedad, sin que ésta responda a las iniciativas de otros sectores sociales, a los que no se siente vinculada<sup>7</sup>.

La clase media ha jugado un papel principal en aquellos países en los que la industrialización y la intervención del Estado la propiciaron. Pese a su debilidad en el conjunto de América Latina –inexistente en algunos paí-

---

<sup>7</sup> A. TOURAINE, (1989), p. 54.

ses-, ha sido la verdadera impulsora del desarrollo y de la modernización en virtud de una presencia obligada en el juego político durante el siglo XX. Si esta participación en la vida pública y cultural es primordial, no se puede decir lo mismo de su valor económico. Un estrecho vínculo con el Estado va a ser el verdadero artífice de su creación como elemento de control del modelo nacional de desarrollo. En muchos países, el sector público representa la mayor parte del mercado laboral, con gran peso sobre el empleo urbano formal.

Es una categoría social formada, partidaria de las mejores virtudes de la tradición cultural de occidente, que tiene en el Estado a su principal instrumento de liberación de las ataduras tradicionales propiciadas por las oligarquías y sus apoyos políticos y religiosos. Pero se interesa poco por la industria o los negocios –salvo, quizás, la excepción de México–, lo que le resta potencial. La segunda mitad del siglo XX ha marcado su apogeo y posterior declive. La estrecha vinculación con el Estado le ofreció una época de esplendor con la creación del Estado nacional–popular y las políticas económicas intervencionistas y proteccionistas. El declive de éste a finales de siglo ha mermado claramente su influencia, siendo la principal perjudicada en el desmantelamiento del Estado propiciado por las políticas de ajuste estructural. En la actualidad ha dado lugar a una segmentación social en la que destaca una nueva clase media de técnicos vinculados a las grandes empresas industriales y financieras, generalmente extranjeras. Por otro lado aparece una clase media independiente en vías de empobrecimiento que tiende a caer en el sector informal. Entre ambas, queda una clase media administrativa en la que destacan los profesionales asalariados, que pierden influencia y caídas de renta constantemente.

Las oligarquías vieron cómo disminuía su influencia paulatinamente debido a los procesos de industrialización y urbanización. En la actualidad resulta difícil considerarla como la clase dirigente, máxime si tenemos en cuenta que gran parte de las inversiones están en manos extranjeras o del Estado, lo que pone de manifiesto su escaso papel rector. Su actividad se centra en la propiedad rural, el comercio y la banca, integrando grupos diversos, desde exportadores hasta empresas urbanas, comerciales o financieras, pero la mayoría ligados a sectores extranjeros, verdaderos dominadores de la economía. El oligarca se ha convertido en un especulador que apenas se siente vinculado con sector alguno de la producción. Sigue siendo un grupo social cerrado, pero ya no actúa como clase con la coherencia y unión que lo hacía en el pasado, sino que busca única y exclusivamente su enriqueci-

miento, sabedor de la pérdida de hegemonía sociopolítica y de los principales resortes del poder en manos del populismo. Hoy en día, no existe ningún lugar en América Latina donde se correspondan directamente los intereses económicos y los políticos, las tendencias autocráticas de las clases más poderosas se han debido plegar ante el empuje imparable de la democracia. Para llevar a cabo el ejercicio del poder deben coaligarse con grupos cuyo interés sea el reforzamiento del Estado antes que la defensa de los intereses de clase. Así, su influencia actual es limitada.

Las clases obreras estaban llamadas a ejercer un papel protagonista en las sociedades latinoamericanas debido a los procesos de industrialización que se llevaron a cabo en algunos países. Sin embargo, el movimiento obrero ha jugado siempre un papel muy secundario y subordinado, que se ve refrendado –por ejemplo– en la inexistencia de partidos políticos de clase en casi toda América Latina (excepto Chile). A pesar de la importancia del asociacionismo sindical en algunos países, la clase obrera nunca alcanzó un nivel de vida aceptable y generalizado. Su debilidad se ve acentuada por la dualización y por la heterogeneidad estructural de la economía donde se puede encontrar desde la industria de exportación, pasando por la industria moderna de capital público o extranjero, la industria tradicional de capital nacional y la industria del sector informal. Esta variada tipología hace muy difícil organizar una estrategia de actuación de masas. La diversidad de industrias y empresas llevan a una concepción diferenciada de cada grupo obrero, con una muy diversa variedad de salarios y coberturas de prestaciones sociales. La enorme importancia económica del sector informal distorsiona y separa los intereses de clase: de los que tienen empleo a los que no, de los obreros del sector formal a los marginados del sector informal, de los que participan en el sistema a los que no lo hacen.

El papel de los sindicatos es muy diferente al que conocemos. Su acción se dirige principalmente contra el Estado, en lugar de hacerlo contra las empresas. Su objetivo es la apertura política y el aumento de influencia en el sistema, antes que una movilización de clase. Es un hecho que deriva de la escasas garantías políticas que tradicionalmente otorgaba el Estado a las clases populares, pero que en la actualidad no tienen un verdadero sentido si no es la excesiva dependencia y manipulación que de los sindicatos hacen los partidos políticos.

Los trabajadores agrícolas ofrecen unos rasgos característicos propios que le alejan de toda equiparación con otras sociedades modernas, y con el

resto de los sectores productivos latinoamericanos, viniendo a confirmar la complejidad social ante la que nos encontramos.

Se mantiene, en buena parte del continente, el predominio de las formas no capitalistas de organización del trabajo. Habitualmente, el colono trabaja para la hacienda o plantación y divide su tiempo con la explotación minifundista de propiedad particular, que le da para autoabastecerse y para los mercados locales. Su estatus está, pues, a caballo entre el proletariado agrícola y el pequeño campesinado. Es un sistema mixto en el que no existe correspondencia entre producción y mercado. No hay establecidas unas relaciones sociales de producción de tipo capitalista, aunque existen diferenciaciones regionales.

Esta fórmula, tantas veces en crisis aunque persistente, permite la asociación productiva del latifundio y del minifundio, de la explotación capitalista y de la no capitalista. No cabe duda de que se trata de una relación funcional, en la que la existencia del minifundio permite el mantenimiento de unos bajísimos costes salariales en las plantaciones latifundistas.

Así, encontramos a un sector agrícola que no se incorpora en su totalidad a la economía de mercado, con una difícil diferenciación entre campesinos independientes y proletariado agrícola –si bien es más numeroso el primero que el segundo–, con tasas de productividad muy bajas por su condición minifundista y tradicional, a la vez que con un alto índice de desempleo por su marcado carácter de subsistencia. Ante ese panorama, resulta evidente la escasa vertebración y unificación sectorial al no existir pautas de comportamiento comunes.

Finalmente, se configura crecientemente un sector informal urbano de producción, en clara correspondencia con el permanente proceso migratorio del campo a la ciudad que se ha venido llevando a cabo durante la mayor parte del siglo XX y con el mantenimiento de las altas tasas de natalidad. Este sector aglutina a un importante contingente de trabajadores sin formación ni cualificación, subempleados o en paro, víctimas de pésimas condiciones de alojamiento y alimentación, y que participan muy poco, o de manera ocasional, en la vida social y política.

El incremento constante y los efectos perversos de esta economía sumergida ha configurado una marginalidad muy heterogénea, alcanzando incluso a categorías profesionales de reconocido prestigio. Su importancia es considerable, incluso se ha instalado en el comercio y las pequeñas empresas.

Diversos estudios elevan a más de un 10% de la población total afectada por este tipo de economías, de las cuales resulta difícil salir. El crecimiento económico de las últimas décadas no ha impedido la expansión de este sector, demostrando a las claras la debilidad de las economías latinoamericanas y la insuficiente capacidad de absorción de la mano de obra por parte de los nuevos agentes económicos. En muchos países, el subempleo supera al empleo formal, agravando las desigualdades y dando lugar a la proliferación de factores de exclusión social.

Volviendo a la propuesta inicial con la que abríamos este apartado, tras este somero recorrido por la geografía social latinoamericana, podemos convenir que la debilidad que muestra la sociedad civil en América Latina no es sino el resultado de una sociedad muy compleja cuya principal carencia es la práctica ausencia de actores sociales con autonomía suficiente. La creciente desigualdad, motivada por la crisis social y económica, se convierte en un obstáculo más que salvar en el camino hacia la construcción social y la democratización como fin último. Los problemas de gobernabilidad de la mayor parte de América Latina parecen girar en torno a estos dos grandes logros: la lucha efectiva contra la desigualdad y la constitución definitiva de los diversos grupos sociales con capacidad de acción y representación.

#### *2.4. La crisis institucional permanente*

La historia social y política de América Latina a lo largo del siglo XX ha estado jalonada de convulsiones permanentes. Se diría que ha andado por el siglo a la búsqueda de una madurez social, un marco político y una identidad propia. Por ello ha conocido toda clase de crisis, experimentado con revoluciones y contrarrevoluciones, se ha visto abocada a regímenes dictatoriales y de terror, ha sido utilizada como teatro de operaciones y experimentos de las superpotencias, para acoger en última instancia y generalizadamente a las incipientes democracias de final de siglo.

Si bien la democracia parece haberse instalado definitivamente en la totalidad de los países latinoamericanos con el beneplácito de todos, la injerencia continua de antiguos actores y la generalizada falta de alternativas políticas, nos hace pensar en un período actual de transición en el que aún está por ver la definitiva consolidación de los Estados democráticos. No hay que olvidar que en la última década, estos procesos de democratización se han visto alterados por las continuas apariciones de los tradicionales elementos desestabilizadores, si exceptuamos el ejército.

A las dolorosas transiciones centroamericanas se han sumado el permanente estado de excepción en Colombia, el retorno del populismo en Venezuela y Argentina –en plena descomposición del Estado–, la vergüenza del final de la dictadura pinochetista en contraste con una modélica transición democrática en Chile, la irrupción indigenista en los frágiles procesos democráticos de Ecuador, Perú y Bolivia, así como la sempiterna injerencia de los militares oviedistas en el proceso de instauración democrática de Paraguay. Frente a estos elementos negativos merece la pena reseñar la renovación que recientemente se ha llevado a cabo en los gobiernos de México y Brasil, con la llegada al poder de sendas propuestas alternativas que marcan un hito constitucional, de la mano de la formación de gobierno del PAN –en sustitución del PRI tras setenta años– de Vicente Fox y del Partido de los Trabajadores de Inacio “Lula” da Silva, respectivamente.

Este continuo trasiego por el borde del precipicio en el que se han visto las sociedades latinoamericanas tiene mucho que ver con la gestación de los Estados y con los elementos ideológicos que los configuraron. La liberación de las ataduras coloniales no supuso una modificación sustancial de los mecanismos de acción de estas sociedades, que permanecieron regidas por las mismas pautas de conducta que les había implantado la metrópoli. Situación que permanecerá hasta finales de siglo, momento en el que la idea revolucionaria se expande por todo el continente tras la estela de la exitosa revolución mexicana. La semilla revolucionaria viene cargada de voluntad de crecimiento, de confianza en la educación, de la búsqueda de una participación política y social; de modernidad, a resumidas cuentas. Sus fuentes son múltiples, desde el liberalismo decimonónico a la oposición imperialista, pasando por una exaltación de los valores sociales indigenistas. La búsqueda de una identidad cultural, la lucha contra la dominación extranjera –ahora bajo un claro imperialismo económico–, el crecimiento del aparato del Estado, la llegada masiva de inmigrantes o la socialización de la política como fenómeno de masas, surgen como principales motivos de sublevación que lleva a la mayoría de los países hacia la formación de un nacionalismo beligerante que será asumido por todos los grupos hasta permearse en la totalidad de los partidos políticos e incluso en otros agentes sociales como el ejército y la iglesia.

Hablamos del nacionalismo como del universo simbólico con el cual un conjunto de individuos se autoidentifica, hasta entregar su lealtad a una idea abstracta de nación. El nacionalismo refuerza la noción de Estado como fuente de autoridad y legitimidad, valorando al Estado–Nación como la for-

ma ideal de organización política y a la nacionalidad como el origen de toda capacidad de creación cultural y de bienestar económico<sup>8</sup>. Sus efectos son asimismo diversos, abarcando manifestaciones militares violentas, agresividad diplomática, tendencias autárquicas y proteccionistas o dificultad a la hora de diseñar proyectos integracionistas.

El principal impulsor del nacionalismo fue el Estado liberal, a través del ejercicio de su autoridad en una época de formación de los Estados en la que no escaseaban las fuerzas centrífugas. Fue también fundamental en el mantenimiento de la independencia y de la integridad nacional mediante la defensa de sus fronteras.

Por otro lado, la intelectualidad procedente de las clases dirigentes tradicionales y de los sectores medios que aspiraban a engrosarla se movilizó ante el miedo de que las reivindicaciones políticas y sociales populares acabaran con su predominio social. La necesidad de neutralizar al incipiente movimiento obrero urbano sirvió de acicate para presentar una serie de propuestas nacionalistas que contaron con el apoyo de la iglesia y el ejército, tradicionales sectores aliados. La crisis de 1929 será un factor adicional al poner en evidencia las limitaciones del modelo exportador y de la dependencia económica. Ello llevará a reforzar la tendencia a favor del nacionalismo económico que, además del proteccionismo, llevaba aparejado el proyecto de construcción de un Estado nacional fuerte capaz de promover tanto el despegue industrial como el sentimiento antiimperialista. De esta manera, el nacionalismo se va convirtiendo en un fenómeno social capaz de movilizar a las masas de manera continua y permanente. Con el nacimiento y desarrollo de las clases medias y populares urbanas, su progresiva participación, su concienciación social y política, la difusión de la enseñanza, la ampliación del sufragio y la ayuda de la prensa, se irá allanando el camino de los regímenes populistas, que tienen en el nacionalismo uno de sus ingredientes fundamentales.

El populismo será el movimiento político que mejor rentabilizará el nacionalismo inherente a los Estados de América Latina. Considerado desde un punto de vista sociológico, el populismo es una reacción nacional a la modernización del Estado realizada desde el exterior. Su función es mantener y recrear una identidad colectiva a través de una serie de transformaciones económicas aceptadas. Es una tentativa clara de control antielitista del cambio social.

---

<sup>8</sup> A. TOURAINE, (1989), pp. 168–169.

Se dirige directamente al pueblo mientras elimina las formas de representación política habituales en occidente. Pero el pueblo nunca se organiza espontáneamente por sí mismo. Por tanto serán los intelectuales y las clases medias las que obtengan el papel más importante, que utilizarán para la formación definitiva de una conciencia nacional.

El populismo otorga el papel primordial al Estado, única expresión del pueblo y de la historia nacional. Contrariamente a lo regulado en las democracias occidentales, con regímenes representativos que organizan y controlan al Estado, en los Estados populistas es el Estado el que controla al sistema político. Este ejercicio de control lo extiende a todo el espectro social, negando la oposición y el conflicto social. De esta manera la sociedad civil se ve abocada al silencio, a la no participación si no es a requerimiento del Estado. El populismo identifica la sociedad con el Estado. El Estado domina a la sociedad<sup>9</sup>.

Alain Touraine denomina al Estado resultante de este modelo populista como Estado Nacional–Popular, hegemónico para la casi totalidad de América Latina como resultante del modelo latinoamericano de desarrollo. El Estado posee un papel central en las sociedades latinoamericanas, sin el cual, éstas se verían abocadas a la disolución en los particularismos y la violencia. Tal es su desvertebración. La sociedad no tiene más que una autonomía, una organización y una capacidad de acción limitada, siendo muy difícil pasar de los obreros a la clase obrera, o de los campesinos al movimiento campesino. El nacionalismo se apoya sobre todas las categorías sociales, cuyas luchas se asocian a la defensa nacional, dado que el poder económico se encuentra en manos extranjeras.

El sistema nacional–popular mezcla Estado, instituciones y fuerzas sociales. La aparición de cualquier movimiento social constituido al margen del Estado provoca la crisis de este sistema, a partir de la cual aparecen los movimientos de liberación nacional. De esta manera, la llegada de las dictaduras militares impuso la idea de una cesura en la historia de América Latina, tratando de interrumpir la memoria colectiva. La violencia política, de la mano de las dictaduras militares, de los grupos paramilitares o de la guerrilla revolucionaria, aparece como oposición a los regímenes nacionales–populares en los que se manifiestan las divergencias entre crecimiento económico y demandas sociales debido a la crisis financiera y económica.

---

<sup>9</sup> A. TOURAINE, (1989), p. 163.

Pero es un síntoma más de nacionalismo, ya que la lucha contra el Estado se debe a la consideración de éste como representante de los intereses extranjeros, sempiternos dueños de las economías dependientes latinoamericanas. Los medios dirigentes y oligárquicos se deshacen de este Estado para rechazar las demandas populistas o revolucionarias, atraídos por una nueva incorporación a los mercados internacionales y por explotar las ventajas comparativas como propietarios de actividades exportadoras.

La irrupción violenta de las dictaduras militares en buena parte de los Estados latinoamericanos se fundamenta en dos factores fundamentales. El principal será la intervención y apoyo prestado por Estados Unidos, que en plena guerra fría se siente temeroso de las tendencias filocomunistas de los diferentes movimientos populares. El otro factor será la debilidad de las sociedades civiles, incapaces de coordinar una respuesta contundente debido a las carencias que aquí venimos argumentando.

El carácter represivo fue el responsable del mantenimiento de la unidad social en estos períodos dictatoriales, cuya verdadera situación era de fragmentación y descomposición social. Sólo una nueva y pavorosa crisis financiera y económica surgida alrededor de la deuda externa al inicio de la década de los ochenta será capaz de acabar –por derribo– con los regímenes militares.

La vuelta a la democracia aparece como la solución de todos los problemas. Esta visión triunfalista pone de manifiesto la verdadera novedad que el significado de democracia adquiere en América Latina. Este concepto es verdaderamente una idea nueva, escasamente desarrollada en el continente, que continuamente había perdido la batalla comparativa frente a las propuestas revolucionarias, y que incluso se había relacionado con el conservadurismo liberal oligárquico. No obstante, la restauración de los gobiernos democráticos no ha sido posible sin que se restablezcan ciertas continuidades entre los regímenes nacional–populares y los democráticos. Así pues, la democracia se vio abocada a solucionar dos de los tres problemas fundamentales: la finalización de los regímenes dictatoriales y la respuesta del sistema político a las demandas sociales. El otro problema fundamental, el económico–financiero de la deuda externa, será el principal escollo que tendrán que salvar.

La extensión de la democracia por todo el continente se irá generalizando a partir de ese momento, si bien no será fácil el camino a recorrer. A las dificultades económicas hay que añadir el enconamiento de algunos sectores

reacios y la injusta tibieza a la hora de cerrar las viejas heridas abiertas por la violencia de los militares. Las instituciones no están asentadas, y son raros los países en los que los Parlamentos han conseguido un papel central capaz de imponer programas a largo plazo. Para algunos, el mantenimiento de un sistema presidencialista –que demuestra una vez más la cercanía de las sociedades latinoamericanas con los Estados Unidos– pleno de poder, es una rémora clara para el fortalecimiento de los actuales procesos democráticos. Igualmente se echan en falta otras reformas constitucionales cuyos objetivos deben ser el reforzamiento de los regímenes democráticos. La vuelta de la democracia no ha significado, en ningún caso, una mayor integración social y política que promueva el tan necesitado consenso sobre los principios de organización económica y social. Las sociedades latinoamericanas siguen estando dominadas por la dualización, acentuada últimamente por el crecimiento del paro, del subempleo y todas las formas de marginalidad y de desorganización social.

No sería, sin embargo, de justicia dejar de hacer mención a los efectos positivos que la década de los noventa ha traído consigo a pesar de las continuas crisis. Así, habría que mencionar la transición a la estabilidad política como un hecho fundamental y esperanzador; la recuperación económica de algunos países en términos macroeconómicos; y, sobre todo, la emergencia de nuevos agentes sociales que pueden aportar en el futuro nuevos mecanismos de acción que consoliden la tendencia a la modernización y el desarrollo.

Aun así, la crisis institucional permanente que viven la mayoría de los Estados latinoamericanos se convierte en un factor clave que aporta grandes dosis de inseguridad, inestabilidad y desconfianza en el seno de las sociedades civiles. Resulta extremadamente difícil llevar a cabo cualquier tipo de política cuando las principales instituciones de los países se encuentran en la picota, cuestionadas por la mayor parte de una sociedad que, a pesar de su evidente debilidad, reclama cambios de rumbo y aires nuevos que raramente se llevan a cabo.

### *2.5. Las deficiencias del modelo social*

La interminable crisis económico-financiera y los programas de ajuste estructural impuestos por la comunidad internacional a cambio de seguir alimentando los mecanismos de financiación han causado estragos sobre el edificio social de los Estados de América Latina. Estas medidas se han cen-

trado en la estabilización económica y en el ajuste estructural. La primera de ellas contempla una fuerte reducción del crédito doméstico, la devaluación de los tipos de cambio y la liberalización de los precios internos. El ajuste estructural conlleva la integración en los mercados mundiales, la desregulación de las actividades económicas y la redefinición del papel del Estado. La obligación del equilibrio presupuestario, la privatización de empresas y servicios públicos y la restricción del crédito ha perjudicado claramente a los sistemas de redistribución social, que se han visto muy mermados en los sectores principales: educación, sanidad, prestaciones por desempleo y seguridad. Todo ello configura un panorama de alta inestabilidad social. Llueve sobre mojado si tenemos en cuenta la ya de por sí situación deficitaria que los niveles de desarrollo alcanzan en el continente.

Una visión de conjunto nos la ofrece el Panorama Social de América Latina 2002–2003, realizado por la CEPAL. El informe se divide en cinco capítulos: magnitud y evolución de la pobreza, el hambre, las desigualdades de género, un análisis sobre la evolución del gasto social y un análisis sobre la situación laboral y las políticas de empleo.

El capítulo sobre pobreza y distribución del ingreso ofrece como resultado el estancamiento en el proceso de superación de la pobreza. En el período 1999–2002 tan sólo se registró un descenso del 0,4%, quedando para esa fecha situada en un 43,4% de población afectada por esta lacra. La pobreza extrema creció un 0,3%, situando la tasa en un 18,8% de la población total. El escaso crecimiento hasta el año 2000 y el posterior decrecimiento económico son los responsables de estas cifras tan desalentadoras. El deterioro se ha hecho más palpable en países como Argentina y Uruguay, que partían de mejores cifras. Haití, Nicaragua y Bolivia son los países más afectados por la pobreza y la indigencia.

El hambre y la inseguridad alimentaria son fenómenos relacionados con la pobreza extrema, pero no se confunden con ella. A finales de los noventa, la subnutrición afectaba a un 20% de la población de países como Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Haití o la República Dominicana, mientras que no llegaba al 5% en países como Chile, Argentina o Uruguay. La desnutrición se redujo en la mayoría de los países, si bien el parón en el crecimiento frenó esa reducción. La población infantil es la más afectada.

En cuanto a la pobreza y desigualdad desde la perspectiva de género se han registrado logros notables, mostrando una población femenina más educada, especialmente en los tramos superiores. No obstante, el capital

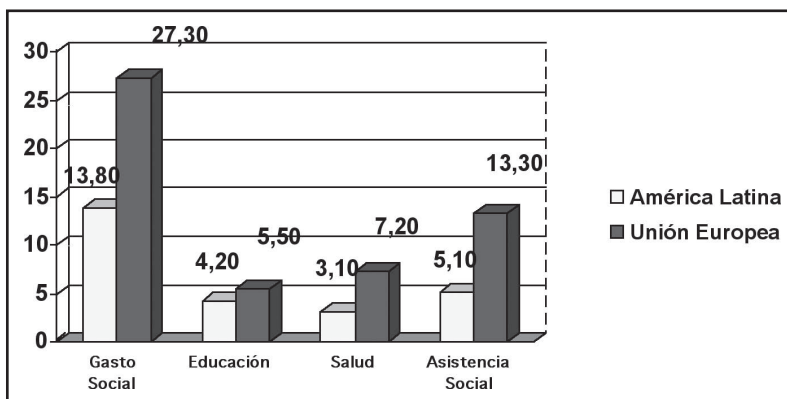
humano femenino sigue estando subutilizado y es objeto de múltiples discriminaciones. Durante los años noventa, la tasa de actividad económica de las mujeres creció a un mayor ritmo que la masculina. Sin embargo, enfrentan mayores dificultades para ingresar en el mercado laboral. La ocupación se ha mantenido casi sin modificaciones, con un leve descenso entre las ocupadas en el servicio doméstico y los servicios personales, y un ligero aumento en la agricultura y el comercio. Los ingresos que percibían las mujeres en el mercado de trabajo eran aproximadamente el 75% de los ingresos masculinos y la brecha se ha acentuado entre las mujeres de mayor educación. En gran parte de los países, las mujeres jóvenes con más de diez años de estudio son una mayoría entre los desocupados, superando también a los hombres. La mayor educación de las mujeres, especialmente las que poseen educación superior, no tiene el mismo retorno que para los hombres, es decir, no se traduce ni en igualdad de empleo, ni de ingresos para los mismos años invertidos en educación.

El gasto social ha mostrado en el período una tendencia positiva, pero ésta se ha visto frenada por la desaceleración económica de la región. La década de los noventa se caracterizó por un importante aumento de los recursos destinados a los sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios básicos). Este aumento fue generalizado, sólo los países centroamericanos y Venezuela no lograron una expansión significativa. Sin embargo, al aumento del gasto social no se vio acompañado de una reducción de las pronunciadas disparidades entre países. Y ello pese al importante esfuerzo de estos por elevar la fracción del PIB destinada a los sectores sociales, a fin de compensar en parte la reducción de los ingresos fiscales vinculada al menor dinamismo de la expansión. La relación entre el gasto social y el PIB aumentó sólo en un 1,7% de 1996 al 2001, situándolo en un 13,8% (en algunos países no llega ni siquiera al 10%).

La desaceleración de la economía y la contracción del PIB en términos absolutos observada en varios países frenó la expansión del gasto social a partir de 1998. Otro dato a tener en cuenta es la tendencia a la reducción del ritmo de expansión del gasto social durante el último quinquenio, aunque oculta diferencias importantes entre países. Cabe destacar el esfuerzo en el mantenimiento del gasto social en capital humano, educación y salud.

Estos datos muestran su verdadero perfil cuando se extrapolan con las estadísticas de las zonas más desarrolladas. El siguiente cuadro refleja la enorme diferencia porcentual en términos medios con la Unión Europea.

GRÁFICO 1  
Gasto Social sobre PIB en América Latina y la Unión Europea



Fuente: CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina*. En %.

La evolución de la agenda social, centrada en la situación laboral y las políticas de empleo ha recogido en el último sexenio un proceso de modificación de las legislaciones laborales de carácter continuador, aunque a un ritmo menor. Se han ratificado los convenios internacionales fundamentales sobre la no discriminación en el empleo y la mayoría también ha suscrito los relacionados con el trabajo forzoso y la libertad sindical.

No ha sucedido lo mismo con el trabajo infantil. Varios países aún no han suscrito los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. La normativa sobre la edad mínima para trabajar vigente en la región presenta contradicciones con la internacional y una gran diversidad entre los países y dentro de ellos. Los mayores descensos del índice medio de salarios durante el mismo período se registraron en Ecuador y Uruguay, debido a las crisis recientes que redujeron el crecimiento económico. También en México, el salario mínimo real acusó una importante disminución.

La tasa de sindicalización es extremadamente baja y el marco regulador que define las políticas laborales muestra una gran diversidad de criterios en lo referente a la edad mínima para trabajar, las formas de contratación y los derechos de sindicalización y huelga. Esto pese a los avances legislativos mencionados, persistiendo serios problemas en el cumplimiento de la nor-

mativa existente. Como muestra, destaca el hecho de que, en toda la región, solamente seis países cuentan con seguro de desempleo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Estos seguros son de tipo contributivo, con financiación mixta aportada por los trabajadores, los empresarios y el Estado, si bien los porcentajes del salario que pagan los trabajadores y las contribuciones de los empresarios, así como los criterios de elegibilidad para recibir la indemnización, también difieren según los países, lo que hace difícil su evaluación. Dado su carácter contributivo, su cobertura se limita principalmente a los trabajadores formales, es decir, a los que cuentan con un contrato y con cierta continuidad en su puesto. Se da la circunstancia de que, en varios países las indemnizaciones por despido representan una mejor compensación financiera que los seguros, ya que, cuando existen, ni siquiera son compatibles.

El análisis aquí expuesto resume un panorama social bastante desalentador, cuyo rasgo más negativo no estriba en la descripción de la situación actual, sino en la evolución seguida desde el inicio del desarrollo. Muestra una indudable dificultad para el despegue definitivo hacia situaciones de desarrollo. Los países más atrasados se mantienen estancados en niveles de pobreza, desnutrición, educación, salud y servicios sociales cercanos al tercer mundo. Mientras, los más avanzados han seguido un proceso recesivo que no les ha permitido alcanzar el despegue definitivo hacia el desarrollo.

Algunos de los aspectos del panorama social nos ayuda a comprender mejor la situación en la que se hayan buena parte de estas sociedades y las dificultades que tienen para constituirse como una sociedad civil participativa, vertebrada e integrada en los procesos económicos y políticos de sus respectivos países.

### **3. Escepticismo y desencanto social. Incidencia sobre la Integración regional**

#### *3.1. Unos antecedentes marcados por la frustración*

Como ya se apunta en la introducción, históricamente la integración latinoamericana no es una novedad. Sus inicios se podrían remontar incluso a la idea que Simón Bolívar preconizó, tras la independencia, en torno a la defensa y consolidación de la libertad y la independencia de los nuevos Estados. Pero habría de pasar un siglo para que fructificasen formalmente

los primeros intentos integracionistas.

El nacimiento oficial de la CEPAL como órgano dependiente de las Naciones Unidas, en 1951, será un hito fundamental. Este organismo elabora –de la mano del economista argentino Raúl Prebich– una propuesta económica para América Latina que se desmarca de la tradicional apuesta neoliberal. De base estructuralista, adopta nuevas líneas de actuación en el comercio exterior, se decanta por la integración regional, por la planificación y por la intervención del Estado, en busca de un desarrollo que actúe sobre la dimensión social de cada uno de los países.

Con este fundamento teórico, y aupados por el crecimiento industrial de la época, comienzan a proliferar en la década de los cincuenta diversos procesos de integración regional que agruparán a la casi totalidad de los países latinoamericanos y caribeños. Desde 1960, de norte a sur van apareciendo el Mercado Común Centro Americano (MCCA), la Asociación Latino–Americana de Libre Comercio (ALALC), transformada posteriormente en la Asociación Latino–Americana de Integración (ALADI), el Grupo Andino (GRAN) y algo más tarde la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM). Lógicamente, cada proceso integrador dibujó una trayectoria diferenciada plagada de luces y sombras, con unos períodos iniciales que se caracterizaron por la consecución de los objetivos prefijados. Con esta primera fase, llena de optimismo, contrasta una segunda fase de estancamiento en la que se comienzan a cuestionar los modelos para posteriormente, ya en la década de los ochenta, iniciar un giro involucionista que les llevará a su paralización práctica.

A pesar de los esfuerzos y las energías invertidas, estos procesos de integración regional latinoamericana no consiguieron los resultados esperados. Su acción apenas sirvió para dar los primeros pasos en la creación de zonas de libre comercio. El comercio intrarregional nunca alcanzó el umbral del 20% del comercio total de la región<sup>10</sup>–salvo el caso centroamericano en el año 1994 con un 24,5%–, siendo especialmente limitado en el cono sur y en el Grupo Andino. Esta cifra resalta aún más si la comparamos con las cuotas comerciales intrarregionales de los países pertenecientes a la Unión Europea para el mismo período, que gira en torno al 60%. La integración falló porque la economía y la política también fallaron. El fracaso fue sistémico.

Siguiendo a Raúl Grien, podemos acordar que los primeros movimientos

---

<sup>10</sup> F. BATALLA, *Síntesis*, n° 24 (Julio–Diciembre 95).

integradores latinoamericanos resultaron un claro fracaso, salvo logros muy puntuales focalizados casi en su mayoría en la región centroamericana<sup>11</sup>. Este autor repasa, mediante un análisis exhaustivo, las causas de este fracaso desde un punto de vista economicista<sup>12</sup>, pero pasa de largo sobre los aspectos sociales. Así, centra dicho análisis en cuatro aspectos: causas estructurales, causas instrumentales, causas exógenas y defectos de ejecución.

Entre las causas estructurales señala la desigual dotación de factores; la reducidas dimensiones de los mercados; la carencia de complementariedad productiva; una distribución cuantitativa de las transacciones recíprocas intrarregionales muy dependientes del tamaño económico de cada país; una profundización en la brecha que separa al país de mayor desarrollo con el de menos; una mala política de reciprocidad y armonización; un irregular cuadro monetario; una configuración arancelaria errática y una reducida capacidad de ahorro interno.

Como causas instrumentales destaca las numerosas normativas que se elaboraron para hacer eficaces los modelos que ni siquiera llegaron a ejecutarse. En otros casos, algunos instrumentos fueron retirados antes de su aplicación, y otros muchos fueron incumplidos. La preponderancia comercialista al margen del desarrollo, la inoperancia de los instrumentos, el entramamiento de los propios mercado que impuso la normativa de negociación producto a producto, la incoherencia de muchas resoluciones, la ambigüedad e inaplicabilidad de las normas y la falta de concordancia entre ellas, supuso la obtención de los efectos contrarios que se pretendieron. Todo ello se acumulará en 1982, demostrando la incapacidad para hacer frente a la crisis.

En este fracaso también tuvo mucho que ver la coyuntura internacional. Siempre mencionando única y exclusivamente los aspectos económicos subraya, entre otros, el proteccionismo de los mercados exteriores, que redujo las exportaciones latinoamericanas; las políticas de ajuste con la consiguiente limitación de importaciones; la falta de liquidez que acentuó la contracción del comercio recíproco intrazonal; el deterioro de los términos de intercambio, originado por las situaciones recesivas de las economías occidentales, el endeudamiento externo y las tasas de interés, que forzó a realizar transferencias de recursos al exterior; la norteamericanización del

---

<sup>11</sup> P. CALDENTY, (2001), pp. 438-439.

<sup>12</sup> R. GRIEN, (1994), pp. 368-385.

comercio exterior del subcontinente, debido a la actitud del resto de los mercados mundiales; y las nuevas tecnologías, que transformaron la producción, distanciando la brecha competitiva de los productos de América Latina y minando así sus ventajas comparativas.

Finalmente, Grien pasa de puntillas por otro factor que a nuestro entender es el más importante de todos: la escasa puesta en práctica de los instrumentos por parte de los organismos e instituciones comunitarias, así como de los gobiernos. Y es en este punto donde retomamos el hilo argumental del presente trabajo. Estos procesos, si bien contaron con el respaldo de los gobernantes, se llevaron a cabo de espaldas a las sociedades respectivas de cada país. El desconocimiento y la desinformación generalizada no permitieron que estas sociedades, ya de por sí escasamente estructuradas y con graves problemas de pervivencia, participaran de los mecanismos de puesta en marcha de dichos procesos. Se cometió un claro error de apreciación al sobrevalorar la capacidad y el poder de los Estados y de los gobernantes en momentos en los que las convulsiones políticas tendían a despejar constantemente la mesa de juego. La inexistencia de participación por parte de los actores sociales no permitió consolidar una estructura normativa que aguantara los envites de la ingobernabilidad y de las crisis económicas. Las decisiones nunca se transformaron en hechos, nunca pasaron del postulado político a la realidad.

Tras los desastres económicos –a los que se añadieron terriblemente otros de carácter natural– de la década perdida, encontramos en la actualidad de América Latina un panorama similar al producido en la década de los cincuenta en lo que a los procesos de integración regional se refiere. Aunque ahora surge de un posicionamiento defensivo surgido de una crisis brutal, también tendrá en las modificaciones conceptuales de la CEPAL un asidero teórico. La redefinición cepalina girará ahora en torno al “regionalismo abierto”, concepto este de bajo perfil en el que se favorece el proteccionismo y la intervención estatal, pero con la novedad de incluir propuestas y medidas de ajuste similares a las neoliberales, aunque aplicadas con heterodoxia. Así, como ya lo fueron los cincuenta, los años noventa se van a caracterizar por la profusión de acuerdos comerciales y de integración. El resurgimiento aparece ahora con más vigor, avalado por los beneficios que la integración europea ha dejado en países tan cercanos como España y Portugal. Aparecen el Pacto Andino, el MERCOSUR, se dan nuevos bríos al CARICOM y renace de sus cenizas la integración centroamericana de la mano de la SICA (Sistema de Integración Centro–Americano) que viene a sustituir al fenecido –aunque no

enterrado–Mercado Común Centro–Americano. Incluso México se adhiere al Tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA), junto a Estados Unidos y Canadá. La totalidad de los países latinoamericanos participan en algún proceso de integración subregional, y algunos de ellos en varios a la vez<sup>13</sup>.

En esta reinención integracionista se vuelven a manifestar los mismos fantasmas del pasado, si bien destacan aspectos que ahora han mutado proporcionando nuevos paisajes y horizontes. El escenario político se ha modificado positivamente debido a la generalización de las democracias que, aunque se encuentran en vías de consolidación, pasan por ser la alternativa política definitiva, sobre todo tras el derrumbamiento de la URSS. Persiste la inestabilidad política y se agudizan los problemas sociales, como la dualización imparable y la aparición de nuevos elementos de discordia social como el movimiento indigenista. Igualmente no termina de definirse qué modelo de desarrollo resulta el escogido, si el de las políticas de ajuste estructural o el de las neoestructuralistas; mientras tanto, la propuesta estadounidense de su Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) ha venido, si cabe, a complicar mucho más el panorama, debido a la posición de muchas regiones con altos niveles de dependencia comercial con respecto al gigante norteamericano. A nivel económico, siguen estando presentes las mismas deficiencias que nos aportaba Grien para los procesos de décadas pasadas. Se mantiene también una notable ignorancia por parte de los principales actores sociales, con la particularidad de que en la actualidad se ha modificado en cierto modo el panorama social con el nacimiento de un incipiente movimiento en el seno de la sociedad civil, propiciado en gran parte por los avances tecnológicos en telecomunicaciones y por la concienciación ciudadana ante los efectos de la globalización económica. Finalmente, a nivel político, se manifiesta una clara falta de interés y liderazgo, si bien últimamente se están recibiendo buenas noticias en torno a la actuación del recientemente elegido presidente de Brasil, Lula da Silva, figura que aún todos los requisitos necesarios para ejercer dicho liderazgo.

### *3.2. El recelo de la sociedad civil ante los acuerdos regionales de integración*

Pese a la debilidad que, según vimos en el apartado dos, el concepto de sociedad civil adquiere en América Latina, no cabe duda que nos encontramos en un momento crucial de su desarrollo, propulsado por los avances del

<sup>13</sup> J. J. ROMERO. Prólogo en P. CALDENTEY, (2001), pp. VII–XII.

proceso democratizador y por las últimas novedades tecnológicas. Al mismo tiempo, los diferentes organismos surgidos de otros tantos acuerdos de integración se han manifestado oficialmente a favor de un mayor protagonismo de la sociedad civil en dichos procesos, conscientes de la importancia que deriva de su participación. En los últimos tiempos se ha venido configurando un importante movimiento de este tipo de grupos por toda América Latina, fomentando los foros de participación y el intercambio de información, así como el contraste de objetivos y la unificación de criterios reivindicativos.

Sin embargo, estos movimientos –y el resto de la sociedad en general– siguen mirando con escepticismo, recelo y a distancia los procesos de integración regional. Cabría preguntarse entonces cuáles son los motivos que sugieren este escepticismo social; o más concretamente: *¿por qué la sociedad civil latinoamericana contempla con tanto recelo los procesos de Integración regional?*. Varios son los factores que confluyen para que esto sea así; particularmente destacaría cuatro.

El primer factor sería la propia configuración social de la mayoría de los países. Estas sociedades carecen de estructura y vertebración, manteniéndose cautivas de graves desequilibrios y marginalidades. Su debilidad sólo les permite una autonomía, una organización y una capacidad de acción limitada. Por todo ello, su participación es siempre muy escasa. No existe una relación de representatividad entre los diversos grupos sociales, sino más bien la mezcla entre diversos órdenes representativos cuyos resultados provocan una desarticulación social que destruye cualquier tipo de correspondencia entre ellos.

Falta cohesión social, no existe un diálogo permanente entre los diversos sectores de la sociedad civil. El modelo de desarrollo latinoamericano ha creado una sociedad muy compleja y heterogénea donde difícilmente se aprecia la separación entre la sociedad civil y el Estado, y en la que ésta no se siente vinculada a ninguna otra movilización que no sea la solicitada por aquél. Los actores sociales sólo responden a las iniciativas del Estado, que los utiliza constantemente como instrumento del Estado nacional–popular. Así, normalmente es el Estado el que ocupa su lugar como dinamizador social, como actor político, cultural, social y económico.

Su condición de sociedad dependiente hace que no le resulte fácil expresarse en libertad. Al mismo tiempo, la falta de madurez –debido a unos bajos índices de formación– dificulta notablemente su inserción y su complicidad en temas de sensibilización social, como pueden ser la globalización, el

desarrollo o la consolidación del Estado democrático.

El segundo motivo que causa el escepticismo en el seno de la sociedad civil podríamos denominarlo como desencanto social. Esta frustración sobreviene debido al continuo desprestigio de la gestión política, económica o de justicia, y de la desconfianza que la mayoría de la sociedad profesa hacia las elites administrativas. No debemos olvidar que los procesos de integración regional de las décadas anteriores constituyeron un rotundo fracaso, y que no se percibe por parte de la sociedad civil un escenario que difiera excesivamente de aquellos otros. Los protagonistas siguen siendo los mismos: una clase política sin credibilidad y unos modelos de desarrollo económico y social que han demostrado fehacientemente su ineficacia. La sociedad puede entender que sin desarrollo social no habrá desarrollo económico, ambos deben avanzar al unísono. Para ello, la aplicación de políticas neoliberales no parece la mejor de las fórmulas, ya que no ha resuelto los principales problemas económicos y sociales.

Hasta ahora, la sociedad civil se ha visto marginada de toda intervención en los procesos de integración regional. El protagonismo ha recaído siempre en la clase política, y en especial en la gobernante. Las reiteradas declaraciones de intenciones de los dirigentes regionales en las sucesivas cumbres gubernamentales no calan en la opinión pública debido al deterioro de la credibilidad de los protagonistas políticos.

Los defectos de diseño de algunos procesos ha creado mayor confusión y desconfianza en ciertos sectores de la sociedad: desorden jurídico, profusión de instituciones, complejidad del sistema o desequilibrio de poderes.

Otros aspectos internos del pasado se mantienen vivos en la memoria colectiva de las diversas sociedades civiles, como el rechazo a la cesión de soberanía. El peso del nacionalismo nunca permitió la supranacionalidad ni estuvo dispuesto a ceder cuota alguna de poder, al tiempo que las políticas proteccionistas se contradecían con las políticas de integración.

Un tercer factor de importancia se situaría en la necesidad de profundización en los procesos democráticos que permita una gobernabilidad sin sobresaltos de carácter perdurable. La sociedad civil podría considerar que un elemento clave de recuperación de la confianza social sería la renovación del Estado. Este debería poseer los atributos de los que disfrutaban las modernas democracias occidentales, promoviendo transformaciones esenciales como la reforma fiscal, la descentralización, la despolitización, la claridad y el compromiso social. El Estado debe ser concebido como pilar del desa-

rollo. Una sociedad civil organizada entiende que en América Latina existen temas que adquieren mayor relevancia en su resolución que la integración regional, si bien éste es un factor que beneficiaría enormemente la consecución de logros complementarios de desarrollo. A su vez, una apuesta por la calidad democrática y la persecución de mayores cuotas de bienestar social, repercutiría en mayores parámetros de identificación y participación en los procesos integradores.

La inestabilidad política permanente, el incumplimiento, casi sistemático, de los acuerdos firmados por parte de los gobiernos y la incapacidad de institucionalización de una sociedad durante casi dos siglos –en algunos países–, está generando una conciencia colectiva pesimista muy negativa que tiende a pensar que el desarrollo es estructuralmente inviable. Si esto es grave, aún más peligrosos pueden ser sus efectos desintegradores en unas sociedades con altas dosis de dualización.

Por otro lado, son frecuentes las críticas contra acuerdos comerciales y organizaciones internacionales por su falta de apertura a los ciudadanos. Según una opinión del propio Guillermo Fernández de Soto siendo Secretario General de la Comunidad Andina: *“Suelen ser vistos como reuniones de burócratas, con poca comunicación hacia los particulares. En la CAN trabajamos para construir acuerdos cada vez más abiertos y transparentes, pero aún queda mucho por andar, informar más a los ciudadanos acerca del proceso de integración...”*<sup>14</sup>. En la cumbre de Quito, el CAN presentó el documento “Nuevo diseño estratégico”, que señala tres líneas de acción para profundizar en el proceso de integración andina. Las tres hacen mención al débil calado social y a la necesidad de incidir en los procesos de democratización para llegar a la población (1ª, profundización democrática del proceso; 2ª, proyección externa; y 3ª, agenda social)<sup>15</sup>.

Por último, encontraríamos un cuarto motivo de recelo en las continuas campañas de desprestigio que diversos grupos de poder, relacionados con los tradicionales sectores exportadores, lanzan constantemente a través de los medios de comunicación a los que tienen acceso. Se quiera o no, en una época como la actual, en la que los medios de comunicación se han erigido en los verdaderos interlocutores válidos de las sociedades, este tipo de mensajes va calando, sobre todo en los sectores informales urbanos, cuya

---

<sup>14</sup> CAN [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (5/11/03).

<sup>15</sup> CAN [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (5/11/03).

participación en los beneficios sociales se conjuga con dificultad, y que tanto abundan en América Latina.

Javier González Fraga<sup>16</sup>, economista jefe de la UIA reclama una revisión del MERCOSUR. Prefiere que se transforme en un área de libre comercio, acotando su alcance. Para este dirigente empresarial, los acuerdos con Brasil perjudican la exportación de productos industriales argentinos. El documento de la UIA, publicado por el diario Clarín el pasado catorce de noviembre, está en sintonía con las críticas a la relación comercial con Brasil que marcaron las reuniones de trabajo del Grupo de Industriales Argentinos en Rosario. Para el Sr. González Fraga, en declaraciones a dicho diario: *“son varios los sectores que están al límite de su capacidad de producción, y la demanda que no pueden cubrir está siendo cubiertas con importaciones brasileñas”*. Siguiendo en Argentina, nos serviría también para ilustrar este apartado la encuesta llevada cabo por el mismo diario Clarín entre sus lectores digitales y los empresarios presentes con ocasión del Coloquio organizado por el Instituto de Empresarios Argentinos celebrado en Mar del Plata. En dicha encuesta, realizada sobre diversas preguntas relativas al MERCOSUR, cabe destacar la que indicaba que los lectores del diario votaron mayoritariamente a favor de la moneda común latinoamericana y a la incorporación de Cuba al MERCOSUR. Por el contrario, los empresarios rechazaban mayoritariamente la propuesta de la moneda común, mientras que prevalecía la división de opiniones con respecto a la incorporación de Cuba a los mercados integrados<sup>17</sup>. Otra muestra más nos la ofrece Daniel Novegill, vicepresidente ejecutivo del grupo siderúrgico Techint, para el que *“La siderurgia prefiere a Estados Unidos antes que al MERCOSUR; yo no tengo los números, pero me parece que el balance neto del MERCOSUR no es favorable del todo para Argentina. Prefiero un acuerdo bilateral en torno al ALCA. El Mercosur no se negoció bien, habría que replantearlo”*<sup>18</sup>. El señor Novegill será desde el uno de enero de 2004 el titular del Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA).

Para Sebastián Edwards, economista chileno de la Universidad de California, *“el MERCOSUR fue una mala idea”*. Este economista reivindica las políticas del Consenso de Washington de 1989 y critica el reciente Consenso

<sup>16</sup> J. GONZÁLEZ FRAGA, [www.clarin.com/arg](http://www.clarin.com/arg) (14/11/03).

<sup>17</sup> *Diario Clarín*, [www.clarin.com/arg](http://www.clarin.com/arg) (12/11/03).

<sup>18</sup> D. NOVEGILL, [www.clarin.com/arg](http://www.clarin.com/arg) (7/11/03).

de Buenos Aires: *“no tiene seriedad académica no es más que una colección de buenas intenciones”*<sup>19</sup>.

En la editorial del diario ecuatoriano El Comercio del día 27 de Octubre de 2003, podíamos leer cómo *“los grupos de interés económico han sido reacios a posiciones estratégicas comunes en escenarios internacionales como la CAN, debido a la controversia entre Guayaquil y Manta. Con estos enfrentamientos, la inserción del país en el mercado mundial será imposible”*<sup>20</sup>.

Estas ilustraciones reflejan a las claras el estado actual de las cosas. En buena parte de los países existen grupos de poder económico claramente contrarios a los procesos de integración regional. Sus intereses siguen respondiendo a posiciones tradicionales y sus manifestaciones públicas están dirigidas certeramente para mediatizar a la opinión pública.

### *3.3. Los nuevos escenarios de debate y participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional. Cumbres, foros y medios de comunicación*

Como hemos venido reiterando, los procesos de democratización creciente y los continuos llamamientos por parte de los dirigentes, unidos a las innovaciones en el campo de las telecomunicaciones, han traído consigo una riada de asociacionismo en el seno de la sociedad civil de buena parte de América Latina. Los procesos de integración regional se han visto muy enriquecidos gracias a esta nueva aportación, generando en torno suyo un debate permanente que podría cambiar la trayectoria que venían recorriendo hasta ahora.

Las principales manifestaciones o ámbitos de participación se centran en torno a las Cumbres de Jefes de Estado, a los Foros de debate y a la muy numerosa presencia de asociaciones de la sociedad civil y ONGs mediante páginas webs insertadas en internet.

Las Cumbres de Jefes de Estado suelen promover en torno suyo concentraciones y manifestaciones reivindicativas que llevan consigo la creación de grupos de debate procedentes de diversas representaciones del asociacionismo civil, cuyas conclusiones pretenden ser recogidas, analizadas y tenidas en cuenta por los organismos integradores. El proceso de Cumbres

---

<sup>19</sup> S. EDWARDS, [www.eleconomico.cl](http://www.eleconomico.cl) (19/10/03).

<sup>20</sup> Editorial, [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com) (27/10/03).

le ha proporcionado un importante estímulo a la participación de la sociedad civil desde la aprobación por parte de la Organización de Estados Americanos de su documento "Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA". En las negociaciones sociales del proceso de Cumbres, la participación es amplia, reconocida y aceptada por los gobiernos, lo que no sucede tanto en las negociaciones comerciales, lideradas por los ministros, y donde la participación de la sociedad civil está limitada. En las Cumbres de las Américas<sup>21</sup> también se vienen realizando declaraciones de buenas intenciones sobre la participación de la sociedad civil, aunque ello no se está viendo refrendado en sus políticas. No obstante, hay que insistir en que sí se está logrando la progresiva participación y valoración.

Otro ámbito de participación se sitúa en torno los Foros de debate. Estos suelen reunir a una serie de especialistas en torno a un tema de debate, sobre el que se discute y se extraen conclusiones que posteriormente se vuelcan sobre un documento de conclusiones que servirá de referente argumental a partir de ese momento. Suelen ser bastante fructíferos, y sus proposiciones se encuentran en la vanguardia de los debates institucionales. Los contenidos generales de las ponencias y las conclusiones extraídas dan una idea de la amplitud y de la profundidad con que se tratan todos los temas.

Entre los más recientes destacan el Tercer Foro temático regional integración con equidad, celebrado en Angra dos Reis, Brasil. Sus ponentes trataron la práctica totalidad de problemáticas que surgen en torno a los procesos de integración regional. A modo de ejemplo ilustrativo del alto nivel que alcanzan estos foros y de la completa temática que abordan, podría destacar muy resumidamente algunas de las exposiciones de este foro brasileño.

Roberto Rubio<sup>22</sup> centró su exposición en los elementos fundamentales que determinan el rol que la sociedad civil puede jugar en los procesos e integración. Son tres a su juicio: la existencia de propuestas claras; que deben llegar a los que deciden (parlamentos, empresarios, etc.); y para ello es necesario la movilización ciudadana. Para él, los procesos de integración no deberían subsumirse en los acuerdos económicos y comerciales, sino que deben alcanzar a la sociedad en su totalidad. Ve necesario un nuevo rol del Estado, de la Sociedad Civil y del sector privado.

---

<sup>21</sup> Miami, 1994; Santa Cruz de Bolivia, 1996; Santiago de Chile, 1998; y Québec, 2001.

<sup>22</sup> R. RUBIO, [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (12/11/03).

Para Katia Maia<sup>23</sup>, “*la integración debería tener otra concepción que sólo la del libre comercio. Los únicos beneficiados de los tratados de libre comercio son los exportadores y las grandes empresas. El objetivo principal de la integración debería ser combatir la desigualdad considerando las asimetrías estructurales existentes entre países que firman un acuerdo de integración*”. Afirma que los procesos de integración regional no han cumplido sus objetivos en América Latina, y finaliza solicitando al Banco Mundial –organizador del foro– ayuda para pensar nuevos modelos de integración.

Alfredo Manasoff<sup>24</sup>, Ministro de Trabajo de Argentina, aboga por el desafío de la profundización en la integración. Ve fundamental el papel de la sociedad civil, pero hay que generar mecanismos de participación y canalización de las demandas.

Álvaro Padrón<sup>25</sup> se esfuerza en distinguir MERCOSUR y ALCA. Hace hincapié en los avances participativos de la sociedad civil en el MERCOSUR, y en sus beneficios:... “*crea legitimidad, permite aumentar la calidad de las políticas y da estabilidad al proceso. Se trata de profundizar la democracia. La sociedad civil debe ubicarse escala regional si quiere ser un interlocutor válido. En estos doce años, la sociedad civil ha logrado influir en el proceso, pero esta influencia no ha sido suficiente. La participación es un arma de doble filo: por un lado es una oportunidad, por otro un desafío. Una vez se participa surge el compromiso*”.

Entre las conclusiones de este foro destacan las siguientes:

- La participación efectiva de la sociedad civil es condición indispensable en los procesos de integración regional. Debe ser una participación orgánica.
- No existe ningún programa de integración que por sí solo genere equidad social. Las políticas de integración deben generar estrategias para ello.
- Los sectores populares sólo pueden participar si están formados.
- La gobernabilidad y la calidad política de la democracia es el fundamento esencial<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> K. MAIA, [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (15/11/03).

<sup>24</sup> A. MANASOFF, [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (15/11/03).

<sup>25</sup> A. PADRÓN, [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (16/11/03).

<sup>26</sup> [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (19/11/03).

El último foro de importancia se celebró en diciembre de 2003, en la ciudad de México, dentro del marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en los primeros días de enero de 2004 en la también mexicana ciudad de Monterrey. Este foro regional, de gran repercusión, llevaba por título “La sociedad civil en los procesos de integración hemisférica”. Sin embargo sus debates han girado en torno a problemas de mayor alcance, como pueden ser el crecimiento económico con equidad, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática en los diferentes Estados. Entre estos temas, resaltaron la desilusión generada por los resultados limitados que la democracia ha venido ofreciendo en términos de beneficios económicos y sociales. Se reconoció asimismo un recrudecimiento de la pobreza y de la desigualdad.

Sus conclusiones más destacadas no hacen mención al avance de la integración regional, lo que nos ofrece otra visión diferenciada, en este caso enfatizando la relativa importancia que la sociedad civil otorga al asunto. Las principales son las que se enumeran:

- Se consideró positiva la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso donde se establece la agenda hemisférica, aún cuando muchos gobiernos no están convencidos de la conveniencia de dicha participación, con especial mención al gobierno de México.
- La integración económica debe ayudar transformar las viejas estructuras económicas mediante la creatividad, la innovación, la educación, etc.
- En las negociaciones sociales el proceso de Cumbres, la participación de las organizaciones de la sociedad civil es amplia, reconocida y aceptada por los gobiernos, pero no sucede lo mismo en las negociaciones comerciales, coto cerrado de los gobiernos.
- Se subraya especialmente la importancia de la gobernabilidad democrática, instando a los gobiernos a solucionar las siguientes carencias: acceso a la información; libertad de expresión; descentralización y gobierno local; fortalecimiento de la sociedad civil; y acceso a la justicia<sup>27</sup>.

Una tercera plataforma de participación, la más novedosa e interesante, viene dada por la proliferación de páginas webs en internet que las numero-

<sup>27</sup> [www.cumbresdelasamericas.org](http://www.cumbresdelasamericas.org) y en [www.comormex.org](http://www.comormex.org) (21/11/03).

sas Asociaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales creadas en la última década ponen a disposición de la ciudadanía. Constituyen un instrumento de gran valor al ofrecer un acceso rápido y eficiente a la información. Su enorme repercusión global es un elemento cohesionador al facilitar la interacción entre grupos diversos con afinidades ideológicas o reivindicativas. Es, por tanto, una herramienta dinámica activa que puede marcar una época por sus enormes posibilidades de comunicación y participación.

Son muy numerosas, destacando especialmente algunas que, por su calidad, diversidad y facilidad de acceso y participación, han servido de gran ayuda para la elaboración de este trabajo. Muy científica la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales<sup>28</sup>; muy amplia la de la Fundación Canadiense para las Américas<sup>29</sup>; otras más reivindicativas, pero con una extensísima información, como Globalización América Latina, que incluye también a la organización Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad de América Latina (D3e)<sup>30</sup>; específica sobre el tema que nos ocupa es la de la Asociación Integración Sur<sup>31</sup>; y de fomento de la participación la chilena de la Corporación Participa<sup>32</sup>. Todas ellas ofrecen una información extensísima y promueven la participación ciudadana, pudiendo encontrar expuesta toda la problemática actual que concierne directamente a ese continente.

### *3.4. Acuerdos de integración regional vs. Tratados de libre comercio*

Aunque, por lo general, en el seno de las sociedades latinoamericanas ya nadie duda de las ventajas de la integración regional, corroborada y publicada por los diversos organismos de integración y por los diferentes representantes de los gobiernos latinoamericanos, éstas se vienen enfrentando –prácticamente desde los inicios del proceso integracionista– al dilema del modelo de integración más idóneo, a caballo entre una integración regional que profundice en los elementos comunes integradores o un tratado de libre comercio que se limite a la exención arancelaria.

---

<sup>28</sup> [www.flacso.org](http://www.flacso.org) (20/11/03).

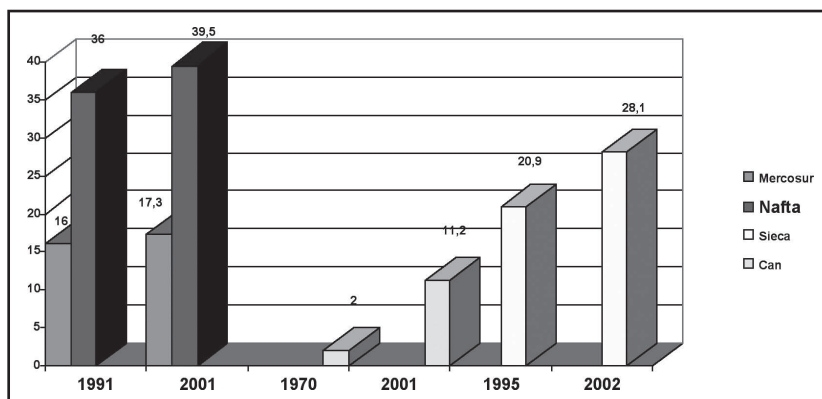
<sup>29</sup> [www.focal.ca](http://www.focal.ca) (21/11/03).

<sup>30</sup> [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) (21/11/03).

<sup>31</sup> [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com) (20/11/03).

<sup>32</sup> [www.participa.cl](http://www.participa.cl) (21/11/03).

GRÁFICO 2  
**Volumen del comercio intracomunitario en las diferentes áreas de integración latinoamericanas**



Fuentes: [www.mercosur.org/uy](http://www.mercosur.org/uy), [www.sieca.org](http://www.sieca.org), [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Existe confusión en la opinión pública entre el significado que posee la integración regional y el de los acuerdos de libre mercado. Esta confusión se propaga por diferentes medios, unas veces interesadamente y otras como efecto del desconocimiento que en algunos países existe de los procesos integradores.

Pero también tenemos una considerable porción de la sociedad civil en algunos países, aquella mejor formada, que participa en los movimientos sociales ciudadanos, que no sólo distingue entre un modelo y otro, sino que se encarga de difundir y ejercer de correa de transmisión de sus propuestas. Veamos.

En primer lugar nos encontramos con aquellos grupos interesados en ofrecer una imagen confusa de uno y otro modelo. Estos grupos suelen ser partidarios de los tratados de libre comercio, a ser posible bilaterales, sin ningún interés en la creación de zonas más amplias. Se suelen identificar con las clases industriales y agrarias de tradición exportadora, vinculados a las oligarquías nacionales, que anduvieron siempre cercanos a las fuentes de poder. Son contrarios a los procesos integradores que acarreen mayor participación y, en general, una profundización democrática, ya que pondrían

en peligro sus tradicionales beneficios sociales: reforma fiscal, educación restringida, administración del Estado, etc. Al mismo tiempo, poseen los recursos y los resortes necesarios para transmitir sus mensajes, ya que tienen acceso a los medios de comunicación, los medios económicos –que controlan– y a los medios ejecutivos a través de los diferentes gobiernos locales, regionales o nacionales.

Otro elemento generador de confusión podríamos situarlo en la propia desinformación de las sociedades latinoamericanas. El interés y la información que generan los procesos de integración regional no son uniformes a lo largo y ancho de América Latina, aunque todos los países estén involucrados en ellos. Los argumentos ya se han mencionado aquí, y están directamente relacionados con su nivel de desarrollo. Las organizaciones de la sociedad civil tampoco se encuentran en todos los países con similares niveles de organización e información. Por consiguiente, encontramos algunas sociedades muy desinformadas que suelen ser presas fáciles de los intereses más poderosos, ya sean provenientes de los gobiernos o de los diversos grupos de presión. No se puede ocultar que la falta de información de los procesos integracionistas en países como Paraguay, Perú, Ecuador, Bolivia, El Salvador u Honduras, constituye un serio hándicap para el desarrollo de éstos. Por su perfil específico, son un caldo de cultivo perfecto para las distorsiones interesadas.

Al mismo tiempo, nos encontramos con la confusión que, a veces, generan las propias autoridades gubernamentales y las clases dirigentes, incluso desde de los mensajes lanzados por las instituciones, como, por ejemplo la declaración ministerial de la octava reunión del ALCA, que incluye a los tratados de libre comercio como un modelo de integración regional, en un claro intento de manipulación y confusión de la opinión pública.

Un elemento más a tener en cuenta en esta discordia se encuentra en el seno de los gobiernos de algunos países. La irrupción de la propuesta estadounidense de su área de libre comercio continental, ALCA, ha supuesto un freno a los diferentes procesos integradores en diversas repúblicas latinoamericanas. Es importante resaltar el hecho de que para muchos países, en especial aquellos que poseen mercados de dimensiones reducidas y elevados índices de dependencia económica, como por ejemplo los centroamericanos, el acceso a los mercados norteamericanos resulta fundamental. Las presiones estadounidenses han puesto de nuevo en duda a algunos gobiernos que en un principio apostaban por la integración y por la profundización de sus procesos hacia uniones aduaneras e incluso monetarias.

En este sentido, cabe destacar las manifestaciones de Pablo Bergel, sindicalista uruguayo, que al hacer balance de una década de MERCOSUR, se queja de que éste se va a convertir en una mera área de Libre comercio, absorbido y disuelto en el ALCA. *“En realidad no existe libre comercio, sino libertad de comercio entre grandes empresas, ya que las pequeñas apenas responden con un 2% del total... Cavallo ha derogado el Arancel externo Común, que definía hasta entonces al MERCOSUR como una unión aduanera. Responde así a la lógica de los grandes capitales, para nada interesados en la integración de naciones pueblos, con equidad distributiva, amplio mercado interno, fuerte protagonismo y participación de los sectores sociales, con una construcción institucional y política democrática y participativa, con una fuerte impronta de intercambio cultural y construcción de nuevas identidades regionales”*<sup>33</sup>.

En el Tercer Foro temático regional “Integración con equidad” celebrado el pasado mes de octubre en Brasil, ya mencionado en este trabajo, se hizo énfasis en la diferenciación entre procesos de integración regional y tratados de libre comercio<sup>34</sup>. Igualmente se subrayó la interdependencia que se podría suscribir entre un modelo y otro, como por ejemplo desarrolla la Unión Europea, y de las ventajas que los acuerdos integracionistas suponen como posición de fuerza en la negociación de tratados bilaterales, como se ha puesto de manifiesto recientemente en la cumbre de Cancún.

En este aspecto es de resaltar la posición de las diferentes ONGs, claramente favorables a los procesos integracionistas conscientes de que dichos procesos serían los que verdaderamente podrían incidir directamente sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo. Mención aparte merecen aquellas organizaciones europeas que vienen trabajando en la cooperación y el desarrollo de Latinoamérica, denominadas ONGD, que suelen ver con cierta desconfianza dichos procesos.

Son estas mismas organizaciones no gubernamentales las que se esfuerzan en divulgar los beneficios de la profundización de los procesos de integración regional, como queda de manifiesto en la visita a cualquiera de sus órganos de difusión. En todas ellas se pone de manifiesto el momento crucial que se vive, ante la amenaza del ALCA, y la importancia que para América Latina tiene la profundización integradora, que traería consigo la solución paulatina de algunos de los más importantes aspectos de la agenda habitual

<sup>33</sup> P. BERGEL, [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) (27/11/03).

<sup>34</sup> A. PADRÓN, [www.bancomundial.org/foros](http://www.bancomundial.org/foros) (27/11/03).

de la sociedad civil latinoamericana, como puede ser la gobernabilidad, la profundización democrática, la erradicación del hambre, de la pobreza y de la desigualdad, la equidad distributiva, la construcción institucional o la participación de la ciudadanía.

El economista Eduardo Gudynas, en su documento “Nuevos agrupamientos en América Latina”, resalta el fracaso de la cumbre de la Organización Mundial del Comercio de Cancún, que evidencia sus deficiencias y potenció el papel de las organizaciones ciudadanas. *“Las circunstancias de América Latina siguen siendo muy complejas”*. Aplauda el liderazgo brasileño ante los poderosos y su esfuerzo en sumar apoyos al MERCOSUR (incorporación de Perú, Bolivia y la probable de Venezuela). Pero advierte ante los peligros de esta fórmula de ampliación, que haría correr el peligro de la pérdida de calidad de la integración: *“En el MERCOSUR no existen estrategias productivas comunes, por lo que varios países compiten entre ellos buscando exportar más o menos lo mismo. Muchos países, como los de Centroamérica, Ecuador, Colombia o Chile, conciben el ALCA como la mejor salida para sus dificultades. Con el ALCA, el proceso de integración regional vive horas difíciles, ya que sus socios mantienen fuertes divergencias, y los antidotos que ensayan, como la ampliación del MERCOSUR, no aseguran soluciones sustantivas. Así irán cayendo estrategias unilaterales poco a poco que harán perder cohesión a las posiciones latinoamericanas”*<sup>35</sup>.

Para Jaime Estay, economista e la Universidad de Puebla, el ALCA fue el intento de ganar terreno perdido por parte de EEUU en una zona inmediata de su influencia, como respuesta a la fuerza de los movimientos de integración. Por medio del ALCA los países latinoamericanos están siendo objeto, una vez más, del “deber ser” dictado desde los EEUU... *“Mientras el ALCA ha mantenido una marcha lenta, los países latinos y caribeños han continuado progresando en sus propios procesos de integración, tras los retrocesos de la crisis económica. Este nuevo impulso integrador, asume nuevas características... tiende a cambiar los grados de participación de gobiernos y empresarios, con una presencia reciente de los representantes de ambos actores; si bien los demás sectores de la población –y en particular los trabajadores– siguen teniendo un acceso restringido o nulo. La tónica general viene siendo limitar el esfuerzo integrador al sólo ámbito de la economía, y más concretamente, a los aspectos comerciales, dejando de lado otro tipo de vínculos políticos, culturales, etc.”*<sup>36</sup>.

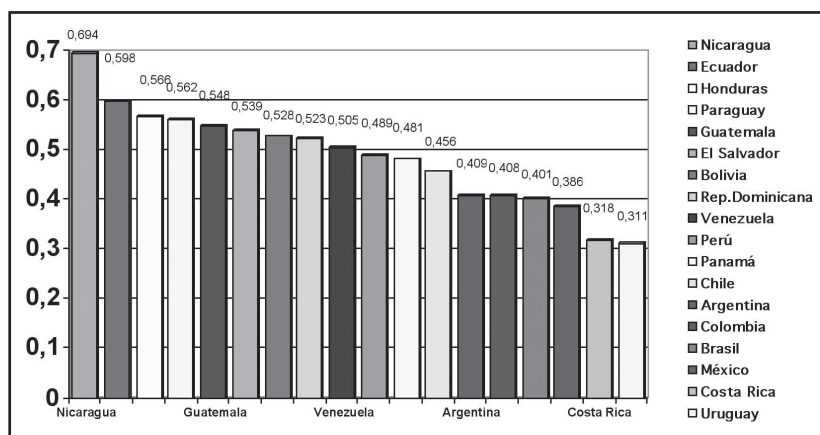
---

<sup>35</sup> E. GUDYNAS, [www.globalizacion.org](http://www.globalizacion.org) (25/11/03).

<sup>36</sup> J. ESTAY, [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net) (27/11/03).

Denise Gorfinkiel y Eduardo Gudynas avisan del peligro de abandonar los procesos de integración por la opción del ALCA: *“la visión tradicional de los acuerdos de libre comercio ha olvidado considerar los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los países de América Latina. Los que dependen excesivamente de la exportación de recursos naturales, mantienen altos niveles de pobreza o carecen de una fuerte gestión ambiental son más vulnerables a los impactos negativos de la apertura comercial. Podríamos preguntarnos, entonces, cuál es la vulnerabilidad de los países latinoamericanos bajo este esquema comercial que promueve el ALCA. O en otras palabras: ¿cuál es la vulnerabilidad de cada país si el ALCA tiene éxito y se avanza por el camino de la desregulación comercial? Para evaluar estos problemas se presentó en la reunión ministerial de Miami una nueva versión del índice latinoamericano de vulnerabilidad ante el libre comercio (IVLC)”*<sup>37</sup>. Este índice muestra la vulnerabilidad de las diferentes economías latinoamericanas con respecto a la acción de productos extranjeros en sus mercados. Un valor cero muestra la menor vulnerabilidad. En el siguiente gráfico se observa como la mayoría de las economías de América Latina son muy vulnerables ante la permeabilidad de los productos externos en sus mercados, con Nicaragua, Ecuador, Honduras, Paraguay y Guatemala como países más vulnerables.

GRÁFICO 3  
Índice Latinoamericano de Vulnerabilidad Económica



Fuente: Gudynas, E. [www.redtercermundo.org](http://www.redtercermundo.org).

<sup>37</sup> D. GORFINKIEL y E. GUDYNAS, [www.redtercermundo.org](http://www.redtercermundo.org) (26/11/03).

En resumen, se advierte que determinados sectores de la sociedad civil latinoamericana confunde los acuerdos de integración regional con los tratados de libre comercio. Estos sectores se localizan en los países en los que los procesos integradores han alcanzado menores niveles de conocimiento y participación debido a la especial configuración de sus sociedades. En otros países más desarrollados, la sociedad civil entiende perfectamente la delimitación entre un modelo y otro. Sin embargo, están sometidos a otros tipos de distorsiones interesadas, como pueden ser las de sus propios gobiernos o la de diversos grupos de presión. Con el apoyo de las ONGs internacionales que actúan en diversos territorios latinoamericanos, se esfuerzan en difundir sus propuestas en la profundización de la integración regional de América Latina, conscientes de que sólo estos procesos generarán los beneficios sociales que conduzcan a un mayor desarrollo y a la erradicación de la pobreza y de la desigualdad, así como a la consecución de la mayoría de las reivindicaciones sociales durante tanto tiempo reclamadas.

De lo expuesto, podemos extraer una serie de conclusiones fundamentales, que reflejarían por un lado el estado actual de los procesos de integración regional en América Latina, y por otro, la posición desde la que la sociedad civil participa y se posiciona en estos procesos.

#### **4. Conclusiones**

1<sup>a</sup>. Con respecto a los procesos de integración regional en América Latina, se puede constatar que éstos, lejos de constituir una novedad histórica, han conocido una dinámica revitalizadora iniciada en la década de los noventa como respuesta a la descomunal crisis de la década anterior. Pero como ya sucedió con sus precedentes, las expectativas integracionistas no han pasado del dicho al hecho, y aunque los resultados comerciales son satisfactorios en todos los casos, ninguno de los procesos ha avanzado en la constitución de una verdadera comunidad económica, quedándose en una mera zona de libre comercio.

2<sup>a</sup>. La participación de la sociedad civil en estos nuevos procesos integradores ha sido muy escasa. Ello se debe fundamentalmente a las características estructurales de estas sociedades. A la complejidad intrínseca se ha unido un progresivo proceso de dualización económica, que ha configurado unas sociedades muy vulnerables y desvertebradas. Ello es fruto del modo específico de desarrollo económico latinoamericano, caracterizado por la impo-

sición externa de un capitalismo limitado y dependiente con la connivencia de las clases dirigentes nacionales. No existe una organización social al uso, las clases sociales son muy débiles y están muy divididas. Su participación en la escena pública no ha existido habitualmente, respondiendo sólo a los llamamientos del Estado para su vinculación con intereses nacionales. Por otro lado, la crisis institucional permanente en la que se ven inmersos la mayoría de los Estados y la precariedad de los modelos sociales colocan en segundo plano la preocupación de estas sociedades por los procesos de integración regional, dando clara prioridad a la resolución de aquellos.

En la actualidad, la participación está resultando más numerosa y efectiva, favorecida por la aparición de nuevos actores sociales surgidos de los efectos globalizadores –tanto a nivel técnico como a nivel ideológico– y de la positiva evolución de los procesos democráticos, que si bien siguen conociendo períodos convulsos, se han visto favorecidos por la nueva configuración unipolar de la política internacional. No obstante, esta participación es todavía insuficiente, quedando algunos sectores al margen de la dinámica participativa, como puede ser la clase trabajadora, tanto la formal como la informal. No obstante, existen países en los cuales el desconocimiento de la ciudadanía de estos procesos integracionistas es muy elevado, por lo que su participación es casi nula. Entre todos ellos destacan especialmente Paraguay, Honduras o Panamá.

3ª. Se advierte cierta confusión en el seno de la sociedad civil latinoamericana con respecto al significado que posee la integración regional y el de los acuerdos de libre mercado. Esta confusión se detecta, sobre todo, en aquellos países donde los procesos de integración han alcanzado menos desarrollo o en aquellos otros cuyas sociedades civiles apenas se han configurado. En este estado de cosas, la propuesta estadounidense del ALCA ha venido a complicar y a confundir más aún el panorama. La población se ha dividido entonces entre los que se oponen abiertamente a este proyecto –entre la que se halla aquella porción de la población con mayor implicación y participación, mejor informada– y los que no distinguen entre un proceso y otro.

Hasta ahora, las campañas lanzadas por aquellos grupos de la sociedad civil partidarios de la profundización integradora junto con los continuos mensajes de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo presentes en la zona, así como la aparición de un liderazgo político afín en la figura del presidente brasileño Lula Da Silva, han conseguido frenar la firma de la propuesta estadounidense. Sus argumentos se fundamentan en la búsqueda

de un modelo de desarrollo alternativo, que apueste por la persecución del bienestar mediante la desaparición del hambre y la pobreza, una mayor equidad en el reparto de la riqueza o la profundización de los procesos democratizadores que permitan una mayor participación de la ciudadanía en las políticas estatales, objetivos estos habituales en la agenda de la sociedad civil latinoamericana.

4<sup>a</sup>. El remozado escenario sociopolítico gestado desde la década de los noventa y la globalización tecnológica han permitido la creación de nuevos espacios de debate y participación donde la sociedad civil puede manifestarse y hacer oír su voz, oficializados por los diferentes organismos internacionales. Estas flamantes plataformas de diálogo se han centrado en torno a las Cumbres de Jefes de Estado y a los Foros de debate, amén de un intenso intercambio de información y opiniones surgido en las páginas webs de las múltiples asociaciones y organizaciones creadas.

5<sup>a</sup>. La sociedad civil mira con recelo y escepticismo hacia los procesos de integración sin que se la pueda culpar por ello, si tenemos en cuenta los antecedentes y lo poco que han variado los escenarios económicos, sociales y políticos. La propia configuración social de la mayoría de los países, el desencanto de la sociedad ante las continuas demostraciones de ineficacia e ineptitud de las elites gobernantes, la marginación de la intervención en los procesos y las continuas campañas de desprestigio lanzadas desde los sectores contrarios, son las causas principales de este recelo.

## **Bibliografía**

- CALDENTEY DEL POZO, P., (2001), *El desarrollo económico de Centroamérica en el Marco de la Integración Regional*, Tegucigalpa, Edit. BCIE.
- CALVO HORNERO, A., (1994), *Integración Económica y regionalismo*, Madrid, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces.
- CEPAL, (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.
- CEPAL, (2003), *Panorama social de América Latina 2002–2003*.
- FRERES, CHRISTIAN (coord.), (1997), *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIETI
- GRIEN, RAÚL, (1994), *La Integración económica como alternativa inédita para*

*América Latina*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica.

MALAMUD, C.; PARDO, R y OTROS, (1995), *Historia de América*, Madrid, Edit. Universitas.

MALAMUD, C., (1995), *América Latina, siglo XX. La búsqueda de la democracia*, Madrid, Edit. Síntesis.

MONSIVAIS, C., (2000), *Aires de Familia. Cultura y Sociedades en América Latina*, Madrid, Edit. Anagrama.

MURILLO VIANA, F., (1986), *América Latina en los ochenta*, Madrid, Edit. Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

ORTEGA CARPIO, M. L., (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, Madrid, Edit. IEPALA-ETEA.

REVISTA SÍNTESIS, nº 24, Junio–Diciembre 1996.

ROMERO, J. J. y RODERO, A., (1999), *España en la UE. Más allá del Euro*, Córdoba, Edit. Publicaciones ETEA.

SALAMON, A; ANHEIER, H. K.; LIST, R; TOEPLER, S.; SOKOLOWSKI, W.; y COLABORADORES, (2001), *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBVA.

TORRE, H. DE LA Y MORALES, V. (coord.), (1997), *Historia Universal Contemporánea*, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, 4ª Edic.

TOURAINÉ, A., (1989), *América Latina. Política y Sociedad*, Edit. Espasa Calpe.

VARIOS, (2000), *El estado del mundo 2001. Anuario Geopolítico Económico Mundial*, Madrid, Edit. Akal.

## Webs

- Comunidad Andina de integración. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).
- Diario Clarín de Buenos Aires. [www.clarin.com/arg](http://www.clarin.com/arg).
- Diario La Nación de Buenos Aires. [www.lanacion.com/arg](http://www.lanacion.com/arg).
- Diario El Económico de Santiago de Chile. [www.eleconomico.cl](http://www.eleconomico.cl).
- Diario El Comercio de Quito. [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com).
- Banco Mundial. [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org).

- Cumbres de las Américas. [www.cumbresdelasamericas.org](http://www.cumbresdelasamericas.org).
- Comité Organizador Mexicano de la Cumbre de las Américas. Monterrey 2004. [www.commormex.org](http://www.commormex.org).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [www.flacso.org](http://www.flacso.org).
- ONG D3E (Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad). [www.globalización.org](http://www.globalización.org).
- ONG Integración Sur. [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com).
- ONG Participa. [www.participa.cl](http://www.participa.cl).
- Mercosur. [www.MERCOSUR.org/uy](http://www.MERCOSUR.org/uy).
- Sistema de Integración Económica Centroamericana. [www.sieca.org](http://www.sieca.org).
- ONG Centro Latinoamericano de Ecología Social. [www.ambiental.net](http://www.ambiental.net).
- ONG Red del Tercer Mundo. [www.redtercermundo.org](http://www.redtercermundo.org).



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 177-193

# Notas para un debate sobre el Foro Social Mundial

---

*Chico WHITAKER*<sup>1</sup>

---

(PALABRAS CLAVE: *FORO SOCIAL MUNDIAL, FORO ESPACIO, CREACIÓN DE REDES.*  
KEY WORDS: *WORLD SOCIAL FORUM, FORUM-SPACE, INTER-LINKING*)

En relación con la posibilidad de éxito del Foro Social Mundial y su proceso de mundialización surgen muchas cuestiones sobre su continuidad. Varias valoraciones han sido escritas en diferentes direcciones, así como surgen nuevas propuestas sobre la organización. Sin duda, el Foro enfrenta una crisis positiva, de crecimiento, que exige la profundización de algunas cuestiones suscitadas por su Carta de Principios. Para no correr el riesgo de destruir sus potencialidades, se hace necesario y urgente superar algunas ambigüedades, antes que el avance del proceso cristalice en orientaciones

---

<sup>1</sup> El autor, brasileño, es uno de los fundadores del Foro Social Mundial. Agradecemos al profesor Rafael Díaz Salazar su gentileza al proporcionarnos el presente texto. Traducción del original portugués de Adolfo Rodero Franganillo.

sin retorno. El presente texto pretende contribuir a ese debate, abordando tres cuestiones que son básicas para la continuidad del Foro:

- La opción entre Foro espacio y Foro movimiento.
- La importancia relativa, en los Foros, de las actividades autoorganizadas por los participantes y las actividades programadas por el Comité Organizador y el carácter de estos dos tipos de actividades.
- El papel de los Comités Organizadores en los eventos del Foro.

La primera de las cuestiones es la más decisiva, porque de la opción adoptada se deducen respuestas diferentes para las demás. Una cuarta cuestión que debería ser abordada es la relación con los partidos políticos. En estas notas me voy a detener solamente en las tres cuestiones indicadas.

### **1. Foro: ¿espacio o movimiento?**

Considerar el Foro como un espacio o considerarlo como un movimiento es una opción básica y preliminar en la etapa del proceso en que estamos entrando. Escamotear una respuesta o no establecerla con claridad es la mejor manera de crear dificultades.

En la Carta de Principios del Foro se define perentoriamente como un espacio. Pero no todos piensan o actúan como si realmente fuese solamente un espacio, o por lo menos como si debiese permanecer siempre como un espacio.

Para muchos es un espacio que tiene algo de un movimiento. Para otros, es “todavía” solamente un espacio. Es decir, el Foro puede y debe transformarse en un enorme movimiento, o en un movimiento de movimientos, como algunos periodistas llegan a llamarlo. El estruendoso éxito de las manifestaciones del 15 de febrero de 2003 en todo el mundo contra la guerra –que llevó a los más entusiastas a considerar que este hecho afecta también al Foro, llegando a decir que fue directamente el Foro quien lo promovió...– estimula todavía más el deseo de que el Foro asuma el papel fundamentalmente movilizador que tienen los movimientos.

Ahora bien, movimientos o espacios son cosas completamente diferentes. Sin maniqueísmos simplificadores, o se es una cosa o se es otra. No son excluyentes, esto es, pueden coexistir. Tampoco son antagónicos, esto es, no se neutralizan mutuamente, y pueden también sumarse. Pero no se puede

ser las dos cosas al mismo tiempo, no se puede ser un poco de cada una –lo que acabará perjudicando una a otra. Movimientos o espacios pueden estar dirigidos, cada uno según su papel, a objetivos comunes sobre todo de carácter general. Pero cada uno funciona de una forma que le es propia, sirviendo a objetivos específicos diferentes.

Una verdadera cuestión a planearnos es la siguiente: transformar el Foro Social Mundial en un movimiento, ahora – o no ahora, sino más adelante durante el progreso del proceso– ¿es una buena estrategia para alcanzar el objetivo de todos los participantes, es decir, la superación del neoliberalismo y la construcción de “otro mundo posible”? O, en sentido inverso, ¿es útil, para alcanzar ese objetivo, que podamos seguir contando –ahora o a lo largo del desarrollo del proceso– de espacios como los que ha abierto el Foro Social Mundial?

Por mi parte, no tengo dudas de que es fundamental asegurar a cualquier precio la continuidad del Foro en cuanto espacio y no ceder a ninguna tentación de transformarlo ahora –o más adelante– en un movimiento. Si lo mantenemos como espacio, ello no impedirá ni perjudicará –antes bien, al contrario– la formación y el desarrollo de muchos movimientos. Pero si optamos por transformarlo en un movimiento, dejará de ser un espacio, perdiendo todas las potencialidades que tienen los espacios.

Más aún: si se hace así, nosotros mismos estaremos –sin necesitar de la ayuda de los que combatimos– deteriorando un poderoso instrumento de lucha que hemos sido capaces de crear a partir del más precioso descubrimiento de los últimos tiempos: una fuerza libre de articulación horizontal, que explica el éxito tanto de Porto Alegre como de Seattle y de las manifestaciones del 15 de febrero contra la guerra. Y no podemos dejar de considerar que una articulación social horizontal todavía tiene mucho que contribuir a nuestra lucha actual, ella sería necesaria también para el propio proceso de construcción del mundo que queremos.

Esta certeza se fundamenta en el análisis de las ventajas del carácter actual del Foro como espacio frente a una eventual condición de Foro–movimiento.

## 2. En qué se diferencian movimientos y espacios

Un movimiento congrega personas –sus militantes, así como los militantes de los partidos– que deciden organizarse para realizar, colectivamente, determinados objetivos. Su formación y existencia implican por tanto una definición de estrategias para alcanzar esos objetivos, la formulación de programas de acción y la distribución de responsabilidades entre sus miembros –entre otras, las de la dirección del movimiento. Los que asumen esa función liderarán a los militantes del movimiento, llevándolos –con autoritarismo o con métodos democráticos, según la elección que hayan hecho los creadores del movimiento– a cumplir la parte que corresponde a cada uno en la acción colectiva. Su estructura organizativa es, por tanto, piramidal, necesariamente, por más democrático o participativo que sea el proceso interno de decisiones en el movimiento y la manera de escoger a los que ocuparán los diferentes niveles de dirección que comporta siempre una pirámide. y su eficacia dependerá de la claridad y de la precisión de sus objetivos específicos y, por tanto, de sus propias limitaciones en el tiempo y en el espacio.

Un espacio no tiene líderes. Es sólo un lugar, fundamentalmente horizontal, tal como una extensión de la tierra, puesto que puede comprender altos y bajos. Es como una plaza sin dueño –si ésta tiene un dueño que no admite a la colectividad deja de ser una plaza y pasa a ser un terreno particular. Unas plazas son espacios abiertos en general que pueden ser usados por todos los que encuentran algún tipo de interés en utilizarlos. No tienen otro objetivo salvo el de ser plazas, prestando el servicio que necesitan los que las utilizan. Cuanto más tiempo permanezcan como plazas, mejor para aquellos que aprovechan lo que ofrecen para la realización de sus respectivos objetivos.

Por otro lado, aunque una plaza tiene árboles y pequeñas colinas en su interior, se trata de un espacio socialmente horizontal. Quien sube a los árboles o a las colinas no puede pretender, desde lo alto, liderar todo o parte de lo que hagan los que se encuentran en la plaza. Lo mínimo que les puede suceder es ser ridiculizados por aquellos a los que pretenden liderar. O, si fueran muy insistentes e incómodos, acabarían hablando solos, forzados por los demás frecuentadores de la plaza a abandonarla, pudiendo incluso volver posteriormente con “autoridades públicas” que les hagan salir o parar de arengar desde sus árboles o colinas, si se estima que están perturbando la tranquilidad que debe caracterizar las plazas públicas.

### 3. El Foro como espacio incubador de movimientos

La Carta de Principios del Foro recoge claramente su contraposición al establecimiento de cualquier tipo de dirección o de liderazgo dentro de aquél: nadie puede hablar en nombre del Foro –no cabe hablar en nombre de un espacio– ni de sus participantes. Todos –personas y organizaciones– conservan su derecho de expresarse o de actuar durante o posteriormente a su celebración según sus convicciones, asumiendo o no posiciones y propuestas que tengan o que sean presentados por otros participantes, pero nunca en nombre del Foro o del conjunto de sus participantes.

Como en las plazas, el Foro es un espacio abierto, como también especifica la Carta de Principios. Pero no es un espacio neutro, como en las plazas públicas. Se abre de tiempo en tiempo y en diferentes lugares del mundo –durante los eventos que lo concretan– con un objetivo específico: permitir que el máximo posible de personas, organizaciones y movimientos que se oponen al neoliberalismo puedan encontrarse libremente, escucharse unos a otros, aprender con las experiencias y luchas de los demás, discutir propuestas de acción, articular nuevas redes y organizaciones que traten de superar el actual proceso de globalización dominado por las grandes corporaciones internacionales y por los intereses financieros. Es, por tanto, un espacio creado para servir a un objetivo común de todos los que acuden a él, que funciona horizontalmente como una plaza pública, sin líderes ni pirámides de poder en su interior. Todos los que acuden al Foro se disponen a aceptar esa perspectiva –por eso mismo se establece que para entrar en la “plaza” es preciso estar de acuerdo con su Carta de Principios.

De hecho, el Foro funciona como una “fábrica de ideas”, o una incubadora, de la cual se espera que surja el máximo posible de nuevas iniciativas dirigidas a la construcción de otro mundo, que todos consideren posible, necesario y urgente. De cualquier modo, se espera que de aquel nazcan más y más movimientos, mayores o menores, más o menos combativos, cada uno con sus objetivos específicos, para cumplir sus papeles en la misma lucha para cuyo desarrollo fue abierta la plaza.

Verdaderamente, la mayor potencialidad del Foro–espacio es exactamente esta: hacer surgir movimientos que amplíen una lucha. Cuando de un movimiento nacen nuevos movimientos, estos surgen en oposición a aquél, como resultado de sus divisiones internas. Y esto es lo que sucedería si el Foro se transformase en un movimiento.

Los objetivos de estas nuevas iniciativas, a su vez, no precisan ser todos claros y precisos, a diferencia de lo que ocurre en los movimientos. Algunos pueden incluso estar siendo todavía intuitivos –fomentados en la incubadora– exigiendo tiempo para su maduración.

Por otro lado, se acepta en el Foro que cada uno se empeñe con su mayor o menor fervor en la lucha común, según la etapa en que se encuentre en su propio camino de compromiso con la lucha de la humanidad por otro mundo. Mientras que en un movimiento hay un compromiso mutuo entre sus participantes.

#### **4. La ventaja de no tener un “documento final”**

La Carta de Principios del Foro refuerza todavía más esa perspectiva al tratar la cuestión de eventuales “documentos finales”. Aunque se consiguiese que no fuesen reductores o simplificadores, como ocurre en general con los “documentos finales”, el Foro no los tiene, en cuanto Foro. No se trata de una opción para no comprometerse con una lucha y con una movilización necesaria para el enfrentamiento con el neoliberalismo, como pueden querer interpretar los más preocupados en transformar el Foro en un movimiento. Lo que ocurre es que una plaza no hace “declaraciones”. Es evidente que aquellos que están presentes en ella pueden hacerlas. Los participantes en el Foro Social Mundial pueden hacer todas las declaraciones finales que quieran, y es bueno que las hagan. Pero nunca serán declaraciones del Foro en cuanto Foro. Como espacio común a todos, el Foro no “habla”. O, en otro sentido, “habla” y mucho”, pero según su propia existencia. En la medida en que cada vez más gentes y organizaciones se unen para encontrar caminos de superación del neoliberalismo, éste es un hecho político muy expresivo. No es necesario que nadie se ponga a hablar en su nombre.

Todos y cada uno de los documentos o declaraciones de propuestas serán así una manifestación del que o de los que la suscriben libremente, sin presiones ni controles de tomas de posición. Por ello mismo, el Foro establece que las declaraciones o propuestas no pueden ser votadas o aclamadas por los participantes del Foro, en cuanto manifestaciones del conjunto de los que frecuentan la “plaza”. Verdaderamente, esto haría que muchos se apartaran del Foro–espacio, por no aceptar o no estar de acuerdo con los líderes que estuviesen pretendiendo, de forma ridícula, conducirlos a lo alto de sus árboles o colinas.

Esta opción adoptada por el Foro fue además bien comprendida por el gran número de participantes que asistieron en la última reunión del Foro en Porto Alegre, al “Mural de Propuestas de acción durante el Foro de 2003”. En aquel lugar se abrió un espacio para que todos se expresaran; las propuestas o declaraciones finales presentadas en ese Mural –o enviadas a él posteriormente– dan cuenta precisamente de la riqueza y diversidad de los compromisos de los participantes. Se encuentran a disposición de todos los interesados en la propia página del Foro, pero no se consiguió este año hacer visible todo lo que sus participantes decidieron a partir del Foro, puesto que el Mural, como innovación introducida en su edificio, fue insuficientemente divulgado.

Su actual divulgación a través de Internet con una indicación sobre cómo contactar con los autores de las propuestas– ya abre, sin embargo, otras perspectivas: ello permitirá que las articulaciones surgidas en torno a estas propuestas durante el Foro se amplíen ahora todavía más, a través de nuevos contactos y relaciones que pasan a ser posibles. Como si una “plaza” del Foro pasase a permanecer permanentemente abierta, extendiéndose temporal y espacialmente afuera, mucho más ampliamente del tiempo del espacio limitado a los cinco días de Porto Alegre. Apoyándose ahora en las enormes posibilidades abiertas por Internet, pueden transformarse en más contactos y más acciones concretas. Lo mismo puede suceder con “Murales de propuestas” que sean montados en otros eventos.

Pero el Foro–espacio tiene todavía otras ventajas.

## 5. La diversidad

Como espacio abierto, el Foro tiene la posibilidad de asegurar el respeto a la diversidad, en contraste con lo que ocurriría si fuera un movimiento. El principio del respeto a la diversidad, adoptado en la Carta de Principios, tiene verdaderamente una importancia más profunda: está fundado en la certeza de que una de las características fundamentales de ese otro mundo que pretendemos construir –como también decimos ya, de “otros mundos posibles”– debe ser precisamente el respeto a la diversidad.

Como resultado de este principio el Foro también permite –sin caer en la absoluta neutralidad de las plazas públicas– que cada uno conserve su libertad de escoger el sector o el nivel en el que actúan para transformar una realidad. Esa actuación puede ser tanto amplísima e incluyente como bastante

restringida; puede pretender influir tanto en las causas más profundas de los problemas que enfrenta el mundo, como en los efectos meramente superficiales de esos problemas. La gama de temas discutidos durante el Foro y de los objetivos perseguidos en él puede ser, de esta manera, bastante amplia, como ocurre con la gama de mudanzas que la construcción de un nuevo mundo exige. Nadie dentro del Foro tiene el poder, o el derecho de decir que esta o aquella acción o propuesta es más importante que otra o quizás que las demás, ni, por tanto, el poder o el derecho de dar o defender una mayor visibilidad a sus propias propuestas, “usurpando” para sus propios objetivos o espacio lo que es de todos.

Esto, además, es una cuestión sobre la que se debería reflexionar con cuidado, frente a lo que viene ocurriendo con las “marchas” o manifestaciones callejeras con las que los foros tienden a terminar. Sus banderas deberían ser banderas de todos, como expresión visible de su diversidad y de la variedad de propuestas que en él se contienen o de él nacen. Privilegiar esta u otra bandera, en las “comisiones” de encabezamiento o en la designación de eventuales oradores en los actos finales de las marchas, es contradictorio con el principio de respeto de la diversidad y representa una visión de Foro–movimiento y no de Foro–espacio. Pero esta es otra cuestión a discutir.

Ahora bien, todas estas características del Foro explican ciertamente su gran aceptación y el poder de atracción y el éxito de sus eventos. Sus participantes sienten que sus opciones son respetadas en cuanto al ritmo y en la profundidad de sus compromisos. Hay los que pueden ver el Foro como militantes pero la mayor parte de sus participantes no lo hacen por obligación o por obediencia a las órdenes de los jefes. Acuden al Foro por su propia convicción de que es importante venir, para intercambiar experiencias, aprender a articularse, manteniendo la libertad que tenían antes y que continuarán teniendo durante y después de su participación en el evento. Saben que en él no recibirán órdenes ni tendrán que seguir palabras de orden, que no serán pagados, por lo que no tendrán que rendir cuentas de lo que hicieron o no hicieron, que no tendrán que dar pruebas de fidelidad y disciplina, no serán expulsados si no lo hicieron –todo lo contrario de lo que les ocurriría si hubiesen ido a participar en algún encuentro de un colectivo organizado.

## 6. La alegría y la corresponsabilidad

Yo también afirmarí­a que ese carácter del Foro explica la gran alegría que reina en esta “plaza”, como en una enorme feria –una verdadera fiesta con espacio inclusive para manifestaciones y actuaciones de diferentes tipos en los espacios de tránsito. Nadie se angustia porque nadie tiene que luchar para que sus ideas y propuestas prevalezcan sobre las demás. Nadie está preocupado por defenderse de otros que pretendan controlarlo, imponer orientaciones o reglas de comportamiento –menos aún de comportamientos políticos, como en las “bancadas” o “delegaciones” que tienen que reunirse para valorar, decidir, asumir tarifas, como en los buenos y disciplinados partidos o movimientos. Tales reuniones son posibles incluso, pero nunca obligatorias para quien no sea militante de éste o de aquel movimiento. Aquellos que quieran aprovechar la oportunidad para hacerlo tienen también libertad para ello, siempre que se limiten a reunir con esos objetivos a sus propios militantes.

Sería una verdadera pena si la “alegría” de la plaza se perdiese –como tendería ocurrir si dejase de ser “plaza”. Es una alegría –la misma alegría que nos gustaría existiese siempre en “otro mundo posible”– que acaba siendo contagiosa y energizante, alimentada por otro descubrimiento que propicia el Foro, al romper las divisiones que crean compartimentos estancos como consecuencia de las luchas por las transformaciones que crean los diferentes movimientos: la de que somos muchos en la misma lucha. Así que, en el espacio abierto a todos por el Foro, los militantes de los diferentes movimientos se encuentran y se reconocen mutuamente: los que luchan por los derechos de las mujeres, de los trabajadores urbanos y rurales, del medio ambiente, de los niños, los que buscan nuevas relaciones económicas dentro de los países o al nivel de las organizaciones internacionales, los que trabajan por la participación democrática en los gobiernos o por la valoración de la dimensión espiritual del ser humano, etc. etc., en la extensa variedad de los “movimientos” que existen.

Tales militantes de tantas luchas –muchos inclusive largo tiempo separados por opciones ideológicas y partidistas diferentes– encuentran en el Foro una ocasión inédita de conocerse y, quizá, de articularse superando las divisiones que fueron promovidas por los dominadores. Este reencuentro –si así se puede decir– es muchas veces, para muchos, motivo inicialmente de sorpresa, pero enseguida de alegría, ya que se percibieron todos unidos de hecho.

Aunque el Foro se transformase en un “movimiento de movimientos”, ninguno de ellos tendría condiciones para abrir ese espacio y conseguir que todos los demás aceptasen su invitación sin condiciones. El reencuentro sería cercenado por la necesidad de pasar a pertenecer a una estructura que se pretendería unificadora, con todas sus reglas establecidas para ello –acordadas entre todos... Y dentro de ella se instauraría una nueva competencia y con esta una división, como resultado de la lucha por los espacios y por la dirección y definición de los objetivos del nuevo movimiento.

Un último rasgo del carácter del Foro–espacio es el sentimiento de corresponsabilidad que guía la realización de sus eventos. El hecho de ser una plaza sin dueños facilita que esto ocurra así, en mayor medida que en los movimientos en los que se procura desarrollar este sentimiento. En el Foro nadie puede rebelarse contra alguien que se disponga a exigir responsabilidades. Aun los fallos de los organizadores –muchos en general, dada la dimensión que van tomando los eventos– son aceptados y corregidos por la propia iniciativa y creatividad de los participantes. En la edición de 2003 de Porto Alegre, una grave e involuntaria falta –que obligó a los organizadores a multiplicarse para atenuar sus efectos– podría haber hecho perder todo el encuentro: se consiguió publicar el segundo día una programación de los talleres. Los perjudicados encontraron mientras tanto formas de compensar la falta por su propia cuenta, y conseguir incluso iniciativas “externas” –tal como publicación “salvaje” de la programación a partir del momento en que se colocó un “sitio” de todos en Internet, la noche anterior al inicio de los trabajos.

## **7. Riesgos que corremos actualmente**

Conservar el FSM como un espacio y por tanto, tal vez, garantizar su mayor riqueza, debe ser resguardado a cualquier precio. Por ello no sería exagerado decir que los que quieren transformarlo en un movimiento acabarán, si lo consiguen, prestando un enorme perjuicio a la causa que nos une a todos –tengan o no clara conciencia de lo que están haciendo, sean movimientos o partidos políticos, y por importantes, estratégicamente urgentes y legítimos que sean sus objetivos. Estarán en verdad actuando contra sí mismos y contra todos nosotros. Estarán obstruyendo y asfixiando su propia fuente de vida –en cuanto aquellas articulaciones e iniciativas nacidas en los propios foros– o al menos desactivando un enorme instrumento de que disponen para expansionarse y para profun-

dizar su presencia en la lucha en que estamos todos empeñados.

Iniciativas tomadas por un cierto número de movimientos, denominados “movimientos sociales”, parecen mientras tanto apuntar en esa dirección. Preocupados con razón por la necesidad de una movilización popular para luchar contra el neoliberalismo, tratan de absorber el Foro para dentro de su dinámica movilizadora y colocarlo al servicio de los objetivos que persiguen.

Tales movimientos saben que no reúnen a todos los participantes de cada evento –aunque congreguen a organizaciones importantes. Pero aun así consideran que su propio documento final podría ser asimilado y presentado como “documento final” del Foro –ya que éste no tiene “documento final”... Una iniciativa en este sentido –nacida en la plaza incubadora del Foro de 2001– ya creó grandes tensiones y malentendidos después de este Foro. Pero las presiones para que ello ocurra se van repitiendo en otros eventos, incluso después del Foro 2003, felizmente con menos desenvoltura, y por poco la última tentativa de hecho no anuló los efectos movilizadores y articuladores que se pretendía obtener con el “Mural de propuestas de acción”.

Últimamente una “coordinadora” de estos movimientos ha ido más lejos: participando en los Comités de Organización de los eventos, llevándolos a incluir el último día de la propagación de los mismos una asamblea final que normalmente se realiza al final de los Foros. Esta asamblea, necesariamente parcial, consigue mientras tanto una imagen –por lo menos para los medios de comunicación de masas– de asamblea conclusiva del Foro como un todo. Si esta fórmula pasa a ser adoptada, creará verdaderamente una nueva tensión: la de que cada uno necesitará llevar o hacer llevar a esta asamblea el resultado de la actividad en la que participa, para asegurar que este resultado será implementado por los que a partir de ahí “coordinarán” su efectiva realización, como en un buen y organizado movimiento. Estrechando de esta forma el final del Foro por una asamblea que organizan –y que nunca podrá reunir a todos los que vinieron al mismo– esta asamblea acabará de hecho por ignorar o no respetar las demás propuestas de acción que han surgido. Ello creará la necesidad de “representaciones” que transformarán el Foro en la pirámide de siempre, sin la alegría de la “plaza” horizontal.

Verdaderamente, el gran desafío, en mi opinión, para la continuidad del proceso del Foro y para que éste realice cada vez más plenamente su vocación de incubadora de más movimientos e iniciativas, es el de multiplicar por el resto del mundo tales “espacios” –realmente abiertos y libres, sin

estrechamientos en torno a propuestas específicas. Esperando que nadie, aun inadvertidamente, contribuya a que el proceso del Foro vaya declinando, hasta desaparecer en cuanto espacio abierto.

Todo esto, sin embargo, es al mismo tiempo una opción a realizar. Las personas y organizaciones que están preparando los eventos de éste y de los próximos años, dentro del proceso del Foro Social Mundial, y los miembros de su actual Consejo Internacional o del Consejo ampliado que se reunirá en junio (2003, nota de la redacción), pueden considerar que deben adoptar una orientación de las preconizadas por los así llamados “movimientos sociales”. Nada podría impedirlo. Es una opción. Cada uno de los participantes en el proceso del Foro decidirá entonces sobre la continuidad de su propia participación, incluso porque el Foro no es un movimiento y no tiene reglas sobre la pertenencia al mismo o de respeto a las decisiones mayoritarias tomadas incluso de forma democrática. Lo que no podemos es dejar de discutir de forma clara y franca esta cuestión, para tener plena conciencia de las consecuencias de tales decisiones.

### **8. Actividades autogestionadas “versus” programa de los organizadores**

Esta discusión es tanto más necesaria porque, tras las presiones de los participantes para transformar el FSM en un movimiento, los propios organizadores de sus eventos que tienen que adoptar esa opción se resistirán a mantener la actual forma de organización. La opción entre FSM–espacio y FSM–movimiento no puede dejar de repercutir en la organización.

En el Foro–espacio las actividades autoorganizadas tendrían efectivamente prioridad, dentro de la preocupación de los organizadores del evento, puesto que es con ellas como el FSM funciona más claramente como espacio. Lo que se constata en cambio es que se sobrevalora la parte de los eventos programada por los organizadores, en detrimento de los talleres o seminarios programados por los propios participantes. Estas actividades, que constituyen lo esencial de un Foro–espacio, son tratadas casi con desdén. Ellas también parecen secundarias, de menor prestigio e importancia, como si fuesen un peso que los organizadores están obligados a soportar, desde que ese modo de organizar los eventos fue inventado en el Foro de Porto Alegre de 2001.

De hecho, una selección de temas y de oradores en las conferencias o paneles han tomado siempre la mayor parte del tiempo de los organiza-

dores, en todos los Foros realizados. Ello ocurrió inclusive en el Consejo Internacional: en las reuniones de Bangkok y de Florencia dedicaron gran parte de su programa de trabajo a este tipo de decisiones, para preparar el Foro de Porto Alegre. Se creó una necesidad de reuniones dilatadas fuera de los horarios de reunión del Consejo y hubo incluso una reunión especial en Brasil, entre los encuentros de Bangkok y de Florencia, del nuevo grupo de trabajo que se hizo necesario –de los “coordinadores de los ejes temáticos” con todos los gastos de viaje que tales reuniones acarrear. Verdaderamente los temas y conferenciantes acaban asumiendo un papel de “vitriñas” del Foro, o una demostración pública y visible de lo que se trata en él o de lo que se discute allí, y esto necesita ser montado cuidadosamente, para que queden bien claras sus posiciones y propuestas. Como ocurre también en el Foro de Davos, que no comprende actividades autogestionadas y tiene que seleccionar cuidadosamente, según la coyuntura, el tema central de sus eventos.

Mientras que la preparación de la parte de los eventos programada por sus participantes –que, además de la temática abordada en ella, es una marca diferenciadora del FSM– sigue una dinámica puramente administrativa, casi burocrática: se fija una fecha límite para la inscripción de talleres y seminarios, y se verifica al final del plazo cuáles no pueden ser aceptados, tomando como base la Carta de Principios –análisis que acaba siendo insuficiente, dados los cortos plazos con que se cuenta, disminuyendo en la práctica la negociación de inscripción a partidos y organizaciones que declaran explícitamente lo que son... enseguida sigue un trabajo también administrativo de distribución de fechas y locales para esas actividades, y de impresión de un “catálogo” con el nombre de la actividad y su proponente, y una fecha y el local en que se realizará –casi siempre acompañado, además, de las naturales “erratas”, al que todos los participantes tienen acceso, con cambios de última hora.

Como, por otra parte, tiende a ser grande el número de estas actividades, solamente algunas mejor distribuidas se realizan en las áreas centrales del evento, y las restantes se distribuyen de la mejor forma posible en el resto del espacio disponibles –a veces en diferentes lugares de las ciudades, muchas veces de difícil acceso. Para completar estas condiciones perjudiciales, el “catálogo” de los talleres o seminarios acaba siendo facilitado en el momento en el que los participantes retiran sus distintivos el primer día del evento –o incluso más tarde, como desgraciadamente sucedió en 2003 en Porto Alegre.

El resultado de ello es que prácticamente tienden a participar en los talleres y seminarios sus organizadores y los participantes que ellos mismos llegaron a invitar, o que consiguieron determinar a tiempo las actividades que les interesaban.

El cuadro empeora todavía más cuando los organizadores del evento consiguen traer a renombradas figuras para una parte del evento que organizan, y cuando les asignan los mismos horarios de los talleres y seminarios, como ocurrió en Porto Alegre 2003: ya que las grandes conferencias acaban por atraer a la mayoría de los participantes, dejando las actividades autoorganizadas para los que realmente les interesa participar en ellas. Esta perspectiva sobre la función de las grandes conferencias y paneles dentro de un evento debería ser reexaminada.

Varias preocupaciones deberían tomarse para que todo esto no ocurra. Por ejemplo, una fecha límite para la inscripción de talleres y seminarios podría ser fijada un día bastante anterior al inicio del evento –por lo menos dos meses para los grandes Foros. Esto haría posible divulgar las propuestas por Internet con suficiente antelación, permitiendo que se establezcan interrelaciones previas entre los talleres, una distribución de locales y de espacios que facilitara esas interrelaciones, y una mejor distribución de los propios participantes, que ya irían al Foro sabiendo en qué actividades les interesa participar.

Una segunda precaución a adoptar, tal vez igualmente importante, se refiere a los locales de las actividades autoorganizadas: estas deberían celebrarse en el espacio central de los eventos, en la “plaza” principal, con la mejor infraestructura posible, con acceso facilitado y bien divulgado. Durante el tiempo que les estuviese reservado no podrían sufrir la competencia de los eventos destinados al gran público –como ocurrió en 2003 en Porto Alegre, dando la razón a los que llegaron a decir que las grandes “estrellas” usurparon el Foro.

Sin duda una prioridad de las actividades autoorganizadas –que representan en la práctica de la organización de los eventos una opción por el Foro–espacio y no por el Foro–movimiento– sería mucho más favorable para facilitar que se consiguieran efectivamente los objetivos del Foro Social Mundial, formulados en su Carta de Principios e indicados al comienzo de este texto: permitir que el máximo posible de personas, organizaciones y movimientos que se oponen al neoliberalismo puedan encontrarse libremente, escucharse unos a otros, aprender con las experiencias y luchas de los demás, discutir

propuestas de acción, articularse en nuevas redes y organizaciones que traten de superar el actual proceso de globalización dominado por las grandes corporaciones internacionales y por los intereses financieros. Porque, de hecho, es en los talleres y seminarios autoorganizados donde esto puede ocurrir, y no con los esquemas tradicionales de los grandes encuentros y congresos, en los que las personas escuchan pasivamente lo que las figuras respetables tienden a decirles, pudiendo como máximo, y con mucha suerte, plantearles preguntas.

### **9. Comités organizadores: ¿facilitadores o dirección de un movimiento?**

La discusión sobre la opción espacio o movimiento es importante también porque transformar el Foro en un movimiento puede tener efectos negativos para la propia continuidad del proceso, al abrir una posibilidad de disputas por el poder que pueden desgastarlo e incluso destruirlo por dentro. La Carta de Principios del Foro Social Mundial establece que éste no es un espacio de disputa de poder, y su carácter de espacio horizontal y abierto –hasta ahora– ha permitido que efectivamente no haya ocurrido durante sus eventos. Pero la preparación de los eventos no es inmune a ello.

En la medida en que sea visto como movimiento –lo que implica que debe tener una “dirección” política– pasaría a ser estratégico para las fuerzas políticas que participan en él, que traten de integrar sus Comités de Organización, con la perspectiva de influir en sus decisiones. Creándose con ello tensiones entre los que, en cierto sentido, ya se “adueñaron” de él, y los que se sienten “excluidos” o simplemente los que quieren entrar para participar en esa “dirección”.

Hay también los que consideran que se debe llevar tal debate al propio Comité de Organización brasileño –actualmente Secretariado del proceso del Foro– o a su Consejo Internacional. Hay que llega a decir que la composición del Comité Brasileño no tiene representatividad, puesto que no cuenta con una participación proporcional de todas las fuerzas o corrientes políticas que deberían estar en la dirección del proceso. O que el Consejo Internacional debería pasar a ser “dirigido” por algunas personas, o “reducido” a un núcleo de “representantes” de los demás.

Estas propuestas tendrían eventualmente razón de ser si el Foro fuese un movimiento, pero no son adecuadas para un Foro–espacio, o una “plaza” que, como ya dijimos anteriormente, no comporta una “dirección política”

representativa. Ello exige también que todas las personas o entidades dispuestas a prestar el servicio de organizar el uso de la plaza eviten interferir los contenidos que en ellas se discutan y, mucho menos, la libertad que debe estar garantizada a las actividades de los participantes. De cualquier modo, ello depende de personas y organizaciones dispuestas a consagrar su tiempo y sus recursos –como un secretariado ejecutivo– a propiciar el encuentro y la articulación de todos los que están comprometidos con la lucha por “otro mundo”.

Parece recomendable que la composición de los Comités de Organización de los Foros–espacios comporte una diversidad que asegure el respeto a la diversidad de los eventos. Pero no será necesario que cuenten con la diversidad y el peso proporcional de las organizaciones y movimientos que participan en los eventos porque esas organizaciones y movimientos no asisten al Foro para recibir directivas. Más importante, sin embargo, que la diversidad en la composición de los Comités es la credibilidad de las personas y organizaciones que los componen. Ellos deben convocar a todos los demás sin que levanten dudas sobre el interés real de esta convocatoria. O sin que los “convocados” puedan tener el temor de ser instrumentalizados por aquellos que los convocan, para la realización de sus objetivos reales –como puede ocurrir el día en que los partidos políticos decidan asumir “generosamente” el apoyo al proceso.

La perspectiva o concepto que mejor se adapta tanto par los Comités de Organización como para el Consejo Internacional, dentro del Foro–espacio, es la de “facilitador”. Los facilitadores no dirigen. Lo que hacen es proporcionar condiciones para que los movimientos que existen o que puedan surgir avancen en sus luchas. Para crear incubadoras de movimientos o de compromisos para construir “plazas” o “fábricas de ideas”, no precisan enfrentarse discutiendo alternativas para cambiar el mundo, ni para intentar imponer ideas o propuestas los unos a los otros. Lo que necesitan es preocuparse, dentro de la perspectiva común que adoptan, en hacer que cada evento que organicen cumplan con los objetivos para cuya realización fue creado el Foro. Precisar es escoger y hacer operativo, considerar las coyunturas políticas de cada momento, las mejores alternativas en cuanto al modo de organizar el tiempo y el espacio que será puesto a disposición de los que deben y quieren ir a la plaza para discutir esas alternativas, presentar propuestas de acción, asociarse para realizarlas.

Naturalmente, otras instancias de valoración y proposiciones sobre el proceso del Foro además de los Comités de Organización de los eventos –comités ampliados, consejos, asambleas– pueden ampliar o afectar al proceso, y conseguirán incorporar más aún una mayor variedad y representación de movimientos y organizaciones comprometidos con la construcción de “otros mundos”. Pero, en la opción Foro–espacio, tales instancias –como ocurre con los Comités de Organización– no pueden pretender dirigir tales movimientos y organizaciones, sino solamente dar valor o apoyar la creación de cada vez más espacios–Foros.

Tal perspectiva de trabajo es más difícilmente adoptada porque es mucho menos “heroica” que el ejercicio del liderazgo directamente político, como lo que sería proporcionado por una opción Foro–movimiento. Su adopción incluso puede llevar a una disminución del interés en participar en la organización de los eventos. Se hace más importante reservar fuerzas y recursos para ampliar adhesiones y articulaciones durante el evento...

Pero en el momento en que vivimos es útil y necesario que se rompan las barreras entre distintos tipos y áreas de compromisos; que las articulaciones en la lucha contra el neoliberalismo se extiendan por toda la tierra y se amplíen, se fortalezcan y se acumulen; que nazcan cada vez más movimientos, redes e iniciativas de lucha; que se profundice el debate sobre las propuestas y caminos para superar la dominación del capital; si este es el momento que vivimos, podemos estar seguros de que el servicio de multiplicar los espacios–Foros es inestimable, insustituible y extremadamente meritorio, en la lucha por nuestra causa común.





*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 195–205

# El Foro de los pobres: Foro Social Mundial 2004 de Bombay

————— *José Antonio HERNÁNDEZ DE TORO*<sup>1</sup> —————

## 1. Introducción

El mundo está viviendo en 2004 procesos electorales en decenas de países. Coinciden las elecciones de Andalucía y las Generales al Parlamento español, con las que a lo largo de estos meses se celebran, por ejemplo, al Parlamento Europeo, Rusia, Sudáfrica, la India o los mismos Estados Unidos. Y aunque vivimos en una especie de campaña electoral perenne, marcada más por las estrategias de marketing que por el debate de ideas, no dejará de ser interesante ver los temas en los que centran sus argumentos y propuestas quienes aspiran a gobernarnos.

La obsesión por la seguridad y la guerra contra el terrorismo internacional está presente de manera privilegiada en estos debates con el claro fin de movilizar el voto del miedo. Sin embargo, el papel que pueden y deben jugar los países en la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza está prácticamente ausente de las campañas. Mil millones de

<sup>1</sup> Director Territorial de Andalucía y Canarias de Intermón Oxfam.

personas sin acceso al agua potable, casi novecientos millones de personas que pasan hambre, 125 millones de niños y niñas sin escuela, millones de personas sin acceso a atención sanitaria ni medicinas... Estos son datos que no se suelen manejar para llamar al voto. Como si la miseria y la exclusión a la que está condenada buena parte de la humanidad no fuera un formidable desafío para todo el planeta. Como si las causas de esta pobreza: las guerras, las injustas reglas del comercio internacional, el peso de la deuda o la destrucción del medio ambiente no tuvieran nada que ver con las decisiones de los gobiernos que elegimos.

Sin embargo, la pobreza y sus causas sí que preocupan a mucha gente, tanto en sociedades de países ricos como de países en desarrollo. Personas que estudian estos fenómenos, analizan sus causas, se movilizan, denuncian, se organizan para salir de la pobreza, cooperan con quienes quieren sacudirse esta lacra. Personas que comienzan a movilizarse para manifestar de forma multitudinaria su rechazo a las políticas que provocan las injusticias y la pobreza. Así en ciudades como Seattle o Génova se producen unas movilizaciones que dan carta de naturaleza a un movimiento que en su origen se define en negativo: “antiglobalización”.

Sin embargo, detrás de las manifestaciones, los eslóganes y las movilizaciones existe un análisis crítico del actual modelo de globalización. Un análisis que señala que las actuales reglas que configuran el modelo social, político, económico y cultural que se denomina globalización, son reglas basadas en una ideología concreta, el neoliberalismo. Una ideología simple pero con vocación de convertirse en pensamiento único, y a que a falta de resultados que mostrar en la reducción de la pobreza, repite machaconamente como un mantra sus recetas como las únicas posibles.

Así el análisis crítico de la globalización neoliberal busca construir una alternativa a esta ideología y desarrollar propuestas para crear un modelo de mundialización que comience por globalizar los derechos humanos, el bienestar de las personas y el respeto al medio ambiente. De hecho, cada vez se extiende más el calificativo “altermundializadores” para referirse a los participantes en este movimiento.

## **2. El Foro Social Mundial**

En este contexto surge en Brasil en 2001, promovido fundamentalmente por organizaciones latinoamericanas, el primero Foro Social Mundial. Du-

rante tres años Porto Alegre acoge a un foro que se convierte en un espacio de pensamiento alternativo, generador de propuestas y privilegiado para trabajar con otros. Es alternativo, porque surge frente al foro que desde hace años se celebra en la estación de esquí suiza de Davos y al que acuden ministros, directivos de empresas y gente “muy importante” en los titulares de la economía y la política mundiales. Pero mientras que éste es el Foro **Económico** Mundial, el que se comenzó a celebrar en Porto Alegre es el Foro **Social** Mundial. Y poner la economía al servicio de la sociedad en los tiempos que corren es muy alternativo.

El Foro Social Mundial se ha convertido en muy poco tiempo en un referente indispensable para quienes trabajan por la justicia y creen, como señala el propio lema del Foro que “Otro mundo es posible”.

Este fenómeno novedoso y pujante que es el Foro se rige por una carta de principios<sup>2</sup> que señala muy claramente qué es y qué no pretende ser. Así, se define como un “espacio abierto de encuentro para: intensificar la reflexión, realizar un debate democrático de ideas, elaborar propuestas, establecer un libre intercambio de experiencias y articular acciones eficaces por parte de las entidades y los movimientos de la sociedad civil” que se oponen al neoliberalismo y que están empeñados “en la construcción de una sociedad planetaria orientada hacia una relación fecunda entre los seres humanos y de éstos con la Tierra”. El Foro se convierte en un proceso permanente de búsqueda y construcción de alternativas para construir una globalización solidaria apoyada en sistemas e instituciones internacionales democráticas. Como tal proceso, el Foro no se limita exclusivamente a los eventos que le den apoyo.

El Foro se compromete también a garantizar la libertad de deliberación de los participantes, pero no es, como tal Foro Social Mundial, deliberativo, o sea, “nadie estará autorizado a manifestar, en nombre del Foro y en cualquiera de sus encuentros, posiciones que fueran atribuidas a todos sus participantes”. Como espacio de intercambio que es se pretende estimular el mutuo conocimiento y el reconocimiento por parte de las entidades y movimientos participantes

Además el Foro es no confesional, no gubernamental y no partidario, por lo que “no deben participar del Foro representaciones partidarias ni organizaciones militares, aunque podrán ser invitados a participar, en carácter

<sup>2</sup> Para más información se puede consultar la página web del Foro Social Mundial [www.wsfindia.org](http://www.wsfindia.org)

personal, gobernantes y parlamentarios que asuman los compromisos de la carta de principios”. El único criterio de exclusión del Foro Social Mundial es el rechazo a la violencia.

Por último, el Foro busca ser un espacio para la articulación de las entidades y los movimientos participantes para aumentar la “capacidad de resistencia social no violenta al proceso de deshumanización que vive el mundo” así como promover las acciones de humanización que se desarrollen en los planos locales, regionales y mundial.

### **3. El Foro Social Mundial 2004 de Bombay**

Durante los tres años que el Foro Social Mundial se celebró en Porto Alegre, su relevancia y notoriedad no dejaron de crecer, y su participación –que alcanzó las 75.000 personas en 2003– fue verdaderamente mundial, aunque con una clara predominancia –por razones geográficas, pero también ideológicas– latinoamericana y europea.

El año pasado se tomó la decisión de trasladar la edición de 2004 a la Asia. Se pretendía ampliar la participación de los movimientos y entidades asiáticas, que había sido relativamente pequeña en las ediciones anteriores, y reforzar la dimensión global del Foro Social Mundial. La India fue el país elegido, no sólo por su dimensión de verdadero subcontinente, sino especialmente por la riqueza y dinamismo de su sociedad. Y la ciudad designada fue Bombay, capital económica y cultural de la India, y que en 1995 cambió su nombre al de Mumbai, en honor de una deidad hindú.

No obstante el reto de organizar un evento de esta naturaleza es formidable, y la decisión adoptada por el Foro de renunciar a ayudas provenientes de algunas fundaciones ligadas a grandes empresas, lo hacía aún más complicado. Así, aunque sólo se confesaran con la boca pequeña, había temores entre organizadores y participantes a que la organización del evento no fuera eficaz y a que la participación social no igualara a la vivida en Porto Alegre.

El comité organizador compuesto por casi dos centenares de organizaciones indias realizó un trabajo organizativo verdaderamente impresionante. En los terrenos de una antigua fábrica abandonada, Nesco Grounds, donde sólo había unos cuantos hangares destartados, se habilitó un espacio para la asistencia durante entre el 16 y el 21 de enero de unas 100.000 personas. Para la mentalidad europea, aún acostumbrada a la austeridad de medios con la que trabajamos las ONG, el montaje del Foro Social Mundial en Bombay ha

sido espectacular: con muy pocos recursos, pero con una gran creatividad y medios muy sencillos se habilitaron en los hangares 5 salas de macroconferencias (hasta ocho mil asistentes en alguna de ellas), varias zonas de stands (unos 500) y se crearon de la nada 200 salas para celebrar seminarios (con capacidad desde 50 a mil personas en algunas). Además se instaló un gran escenario con un inmensa explanada y por supuesto elementos imprescindibles como el centro de acreditación, puestos de comidas de todos tipos, puntos de distribución de agua, puestos médicos, centro de prensa, cambio de moneda... todo apoyado por decenas de voluntarios y voluntarias. Todo fabricado con bambú, techos de zinc, telas...

Ciertamente hubo problemas con algunos temas prácticos: las traducciones no funcionaron en todos los idiomas el primer día, el programa tardó un día en ser distribuido... Pero fueron problemas sin duda menores ante la magnitud y complejidad del evento. La sensación general de los asistentes ha sido de reconocimiento, y por qué no decirlo, de asombro ante la calidad del trabajo y los resultados de la organización india.

Pero donde cualquier expectativa se vio desbordada fue en el tema de la participación de la sociedad asiática, y concretamente de la India, en el Foro. Unos 100.000 asistentes desbordaron las previsiones más optimistas de participación. El 75% provenían de la India. Este claro predominio asiático ha supuesto no sólo conseguir el objetivo de mundializar la participación en el Foro, sino que le ha impreso a los contenidos y al paisaje del evento un giro hacia la realidad y las preocupaciones más vivas en Asia.

Así las diferencias con Porto Alegre no están sólo en el origen geográfico de los participantes, sino también y sobre todo, en el carácter popular y reivindicativo de esta participación. En Brasil la presencia mayoritaria era de personas pertenecientes a ONG, sindicatos, movimientos..., pero realmente la presencia de gente pobre y marginada era relativamente pequeña. De hecho, a título de significativo ejemplo, la mayoría de la gente (más de un 70%) presente en Porto Alegre contaba con formación universitaria.

#### **4. La desbordante presencia de los pobres**

Una de las características más relevantes de esta edición del Foro Social Mundial ha venido constituida por la desbordante presencia de organizaciones y comunidades de base, de personas pertenecientes a los sectores más desfavorecidos y marginados: campesinos sin tierra, asociaciones de

mujeres, dalits (antiguos *intocables*), *adivasis* o aborígenes, niños y niñas trabajadores... vinieron desde todos los rincones de la India de forma masiva y han sido los verdaderos protagonistas del Foro.

Una ciudad como Bombay tenía que impregnar al Foro de su bullicio, de su ajetreo sin final, de la amabilidad de la gente, de la sensación de seguridad y confianza, de la miseria omnipresente y la belleza de la gente, de su dignidad, de los olores de la comida, de la contaminación y el polvo. Todo eso ha estado presente y multiplicado en el ambiente del Foro., donde la presencia de estos grupos de base ha sido eminentemente reivindicativa, ruidosa. Y han sido sus reivindicaciones y sus testimonios los que han protagonizado los contenidos del Foro. No se ha tratado de personas hablando en nombre de los pobres, sino de las personas que sufren la marginación haciendo oír su voz, conscientes de que sacudirse la miseria de encima pasa por su movilización. Posiblemente, ha sido éste uno de los logros más importantes de la presente edición del Foro Social Mundial.

Para alguien como yo, que se dedica a la parte del trabajo orientado a sensibilizar y movilizar a la sociedad española, fue muy emocionante encontrarme con la gente que promovió en 1998 la Marcha Mundial contra la explotación laboral infantil, y que seguían recordando el paso de la Marcha por España, donde se batieron todas las cifras de participación popular. O encontrar en uno de los stand de comercio justo a las mujeres de Creative Handicraft, una de las organizaciones con las que trabajamos desde hace años.

## 5. Los debates del Foro Social Mundial de Bombay

Desde luego es imposible poder asistir a los centenares de seminarios y paneles de debate que se organizan en los 5 días del Foro, pero es incluso casi imposible hacerse una idea de un programa tan amplio. El Foro Social Mundial organizó cada día dos paneles<sup>3</sup> y una mesa redonda<sup>4</sup>, y facilitó el

---

<sup>3</sup> Los títulos de los talleres organizados por el Foro Social Mundial fueron: Soberanía sobre la Tierra, Agua, y Alimento; Militarismo, Guerra y Paz; Globalización, Economía y Seguridad Social; Guerras contra las Mujeres, Mujeres contra Guerras; Medios, Cultura y Conocimiento; Exclusiones y opresión: Racismo y Casteísmo; Trabajo y el Mundo del Trabajo; Exclusión y Opresión Religiosa, Etnica y Lingüística.

<sup>4</sup> Los títulos de las mesas redondas a su vez fueron: Globalización, Gobierno Global y la Nación; Partidos Políticos y Movimientos Sociales; Globalización y Alternativas; Futuro del Foro Social Mundial.

espacio para que los participantes en el Foro organizaran seminarios y talleres. Más de 1600 eventos representando a 81 países fueron registrados para el Foro Social Mundial de Bombay. Los temas de los diferentes eventos fueron desde la ocupación del Tíbet a la exclusión de los discapacitados o el control de las exportaciones de armas ligeras. Sin embargo, hubo algunos temas en torno a los que giraron buena parte de los actos.

- La militarización de las relaciones internacionales, guerra y paz. Uno de los temas clave en esta edición del Foro Social Mundial ha sido el de la guerra y ocupación de Irak, que ha centrado la atención de numerosos talleres y seminarios, además de acciones reivindicativas. En este sentido, se celebró en el propio Foro la Asamblea de los Movimientos Antigüerra que propusieron realizar una movilización mundial en contra de la guerra y la ocupación de Irak el día 20 de marzo, fecha en la que se conmemora un año de la invasión de Irak.
- Globalización, Economía y Seguridad Social. La precariedad que provoca la aplicación dogmática de los programas de liberalización, desregulación estatal, privatización de bienes públicos y desprotección social centró muchos de los talleres y fue el elemento común de buena parte de las movilizaciones.
- Desarrollo sustentable: Tierra, Agua y Soberanía del alimento. Coincidiendo con el Foro Social Mundial, se celebró el Foro Mundial del Agua, donde se avanzó en el análisis y las propuestas de gestión de un recurso elemental para la vida. Los problemas de la privatización del agua y el acceso a la tierra fueron planteados por poblaciones de campesinos y poblaciones indígenas.
- Exclusión y opresión religiosa, étnica, lingüística y por razón de castas. La discriminación y exclusión es un problema común a muchas poblaciones y grupos del mundo, pero en el Sur de Asia se da una especificidad especialmente cruel, como es la discriminación de castas. El sistema de castas, formalmente abolido por la Constitución india hace 50 años, pervive en una sociedad en la que 260 millones de dalits, los conocidos como intocables, ven negados de manera cotidiana sus derechos más elementales. Así se siguen reservando para los dalits trabajos tradicionalmente considerados impuros o degradantes como la limpieza manual de excrementos, o manipular los animales muertos. En las zonas rurales, donde vive la mayoría de la población india, los dalits viven segregados en las afueras de los pueblos, evitando la

zona desde la que sopla el viento habitualmente, para impedir que contaminen el aire que luego llegará al pueblo. Millones de dalits viven situación de verdadera esclavitud, sin acceso a la propiedad de tierras y recibiendo salarios de menos de un dólar al día por trabajar de sol a sol en la tierras propiedad de miembros de castas superiores.

La presencia en el Foro de más de 30.000 dalits agrupados en diferentes organizaciones que luchan por defender derechos elementales y por desterrar el sistema de castas fue una de las principales causas del protagonismo de las movilizaciones y reivindicaciones populares de esta edición del Foro.

- Por otra parte, otro fenómeno presente en varios eventos fue el denominado “Comunalismo”, y que analiza los conflictos que surgen de la convivencia de diferentes comunidades religiosas o étnicas en un mismo espacio. Un ejemplo reciente de estos problemas fueron las matanzas entre hindúes y musulmanes en el vecino estado de Gujerat hace pocos meses, y en el que la minoría musulmana vivió una verdadera persecución, en parte alentada por el nacionalismo hindú del Bharatiya Janata Party (BJP), el partido gobernante en la India.
- Patriarcado y derechos de las mujeres y hombres. La presencia de mujeres que juegan un liderazgo indiscutible en movimientos sociales de Asia y América Latina en los momentos más relevantes y en las mesas del Foro dieron un fuerte impulso al debate y reflexión sobre la femeniación de la pobreza y sobre las estrategias para incorporar la equidad de género en la construcción de las propuestas altermundialistas.
- El mundo del trabajo y los derechos laborales, como uno de los ámbitos en los que la actual globalización ha permitido integrar en cadenas de producción globales a miles de trabajadores y, sobre todo, trabajadoras, pero sometidas a tales presiones que han generalizado la violación de los derechos laborales básico y propiciado una situación de precariedad generalizada.
- Medios de comunicación, cultura y conocimiento, con propuestas referidas a las posibilidades de crear canales de comunicación alternativos a los grandes grupos empresariales. La reflexión y propuestas sobre las nuevas tecnologías aplicadas a este campo han sido acompañadas de la práctica: todos los servicios ofrecidos, por ejemplo a la prensa (muna sala con más de 120 ordenadores conectados a internet) se han desarrollado con software libre (Linux).

En todos y cada uno de los temas, tanto en las mesas organizadas por el Foro Social Mundial como en los seminarios ha habido participación de un amplísimo abanico de personalidades con bagajes diferentes: desde líderes sindicales a profesores universitarios, desde agricultores a premios Nóbel, de responsables de ONG a líderes populares, desde mujeres de organizaciones de base a ex presidentas de algún país... Pero lo relevante es que bastantes de las mesas redondas y paneles se celebraban con relativamente poco público, mientras en la calle las movilizaciones eran cada día más intensas y multitudinarias.

## 6. ¿Qué consigue un Foro como el de Bombay?

Una pregunta que puede –y seguramente debe– hacerse es ¿sirve para algo este Foro o es solo hablar y hablar? De hecho, seguramente la pregunta sencilla que hacían todos los periodistas que seguían en evento era ¿cuáles son los resultados de este Foro?

Bueno, pues seguramente, la gran diferencia entre este Foro y las cumbres internacionales que cada cierto tiempo hay sobre diferentes temas ligados al desarrollo (Copenhague, El Cairo, Kioto, Beijing, Dakar, Monterrey...) es que mientras éstas terminan con grandes declaraciones retóricas de los gobiernos participantes que luego se ven incumplidas por la falta de compromiso de los mismos políticos que las formulan, en este Foro no se pretende suscribir un decálogo final, o alcanzar unas conclusiones comunes. Como vimos, ésta es una condición recogida en la propia carta de principios del Foro Social Mundial.

El Foro no aspira a convertirse en un Foro–movimiento, con unos postulados comunes y un programa social y político único. Eso implicaría dejar fuera a muchos de los que participan, excluir a quiénes no se vieran identificados con los objetivos comunes.

El Foro pretende seguir siendo un Foro–espacio. Un lugar y un momento que se integran en un proceso de intercambio de propuestas, de experiencias, de programas y de ideas. Ese proceso permanente de aprendizaje va creando un corpus de pensamiento, en aspectos divergentes, pero cada vez más elaborado y más sustentado en sus propuestas.

Además, y como segunda gran aportación, se basa en un talante de inclusión, imprescindible para construir unas relaciones armónicas en un mundo plural y cada vez más interdependiente. Una lógica absolutamente diferente

a la de dominación que rige actualmente las relaciones entre los pueblos.

Pero además, el Foro presenta un tercer gran aporte a la lucha por la transformación del mundo. Es un lugar donde nos encontramos y podemos forjar alianzas, fortalecer redes quienes estamos trabajando en muchos temas comunes, como por ejemplo lo hace Intermón Oxfam para cambiar las reglas del comercio o controlar el comercio de armas. Esas coaliciones de la sociedad civil son las que podrán movilizar a la sociedad y conseguir cambios en las políticas. Pero eso no lo veremos cuando termine el Foro, sino que dependerá de nuestro trabajo en los próximos meses.

### **7. Retos de futuro para el Foro Social Mundial**

En las últimas dos ediciones del Foro han resultado tan multitudinarias, que la enorme participación ha sido vivida como un síntoma de vitalidad de la sociedad civil y de éxito del Foro Social Mundial, pero a la vez como una señal de preocupación ante lo ingobernable que puede resultar un Foro decenas de miles de personas. Además, la sociedad puede preguntarse, y los participantes desde luego lo hacemos, ¿de qué manera está influyendo el Foro Social Mundial en cambiar el mundo?

Son muchos los interrogantes que se abren ante el futuro de un proceso que vivirá su próximo encuentro mundial en Porto Alegre, en 2005, para volar, seguramente a África el año siguiente.

Pese a la juventud del Foro, es necesario un debate que ha de ser rico en aportaciones, y que centrará un encuentro del Consejo del Foro, formado por cerca de un centenar de personas. Se deben buscar los aspectos que puedan aportar una mayor capacidad de cambio al movimiento por la justicia que se aglutina en torno a los Foros Sociales.

Así, creo que hay que cuidar y animar el enorme valor simbólico que el Foro ha logrado, con la ciudad de Porto Alegre como icono de la altermundialización y con el lema “Otro mundo es posible” como referente universal. Los símbolos son importantes.

Por otro lado, el enorme esfuerzo que los organizadores del Foro Social Mundial están realizando para sistematizar las aportaciones de decenas de ponencias y debates debe ayudar a estructurar propuestas sólidamente fundadas, irreprochables desde el punto de vista técnico, consistentes políticamente.

La racionalización del programa de seminarios debería llevar a propiciar en las próximas ediciones que las iniciativas de los participantes que traten los mismos temas coordinen la organización común de los mismos, haciendo el programa más manejable.

Y creo que hay que apostar por reforzar las instancias nacionales y regionales de los Foros Sociales: en Asia, en las Américas, en Europa... Quizá un reto que debemos plantearnos es si somos capaces de crear un Foro Social Español, que desde la diversidad dinamice los esfuerzos de cambio que se dan en España.

En definitiva creo que debe buscarse mantener la toda intensidad que un sitio y un acontecimiento como estos tiene, como evento que es símbolo de todo un movimiento de contestación al pensamiento único, al que pretende, en definitiva, que nos conformemos con las cosas como son y que si acaso ayudemos a lavarle un poco la cara al mundo. La apuesta de los que hemos vivido el lujo de participar en el Foro Social Mundial de Bombay no es ni puede ser esa.





Revista de Fomento Social, 59 (2004), 207-229

---

## RECENSIONES

---

### SOCIOLOGÍA

---

PALENZUELA CHAMORRO, P.; CRUCES ROLDÁN, C.; JORDI SÁNCHEZ, M., (2002), *Mujeres empresarias y mujeres políticas en el medio rural andaluz*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, y Universidad de Sevilla, 382 págs.

---

En las últimas décadas, el mundo rural ha ocupado un lugar relevante en la sociedad española, y de manera muy especial ha representado siempre un papel protagonista en el seno de la sociedad andaluza. Se puede situar el resurgir del interés que se observa por *lo rural* en el contexto de los nuevos cambios socioculturales, políticos, económicos y tecnológicos, que afectan al sector agrícola desde hace tiempo, aunque en mayor medida desde finales de los ochenta, constituyendo un hito decisivo al respecto, en el marco de la PAC (Política Agraria Común), la Iniciativa Comunitaria «*El futuro del mundo rural*».

La orientación hacia la pluriactividad y la multifuncionalidad en el espacio rural, regido hasta entonces por la actividad agraria bajo el paradigma productivista, extiende desde este momento los horizontes de la población rural hacia una verdadera modernización.

A este respecto, desde 1991, la citada Iniciativa Comunitaria ha ido desarrollando diversas estrategias que seguían este rumbo: los programas de desarrollo rural *Leader* y *Proder*, en sus distintas fases, han favorecido la reconversión del mundo rural para aprovechar la nueva estructura de oportunidades fruto de los cambios sociales, políticos y económicos de finales del siglo XX, tanto a nivel local como global. En el nuevo panorama, «*los actores sociales aprovechan tales oportunidades en un sentido o en otro, según su particular percepción del proceso de cambio y su particular forma de interpretarlo, desarrollando acciones tanto en el nivel individual como colectivo para afrontar los problemas que les afectan*» (Moyano y Garrido, en E. Moyano y M. Pérez Yruela, *La Sociedad Andaluza*

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

[2000], 2002:282).

Precisamente, el estudio que presentan P. Palenzuela, C. Cruces y M. Jordi se inscribe en el contexto que caracteriza a esta nueva estructura de oportunidades. En el proceso de desarrollo experimentado por estos programas desde principios de los noventa hasta hoy se advierten distintas preocupaciones (pluriactividad, medio ambiente, género, juventud), que han ido determinando los objetivos y prioridades en cada fase. En este sentido, se puede decir que la última fase de la Iniciativa Comunitaria (los programas *Leader Plus* y *Proder* que se iniciaron en el 2000 y que llegarán hasta el 2006) ha estado y aún continúa estando protagonizada por la incorporación de la perspectiva de género a las políticas de desarrollo rural.

Por las particulares características del mundo rural en Andalucía, la Dirección General de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Autónomo se sentía especialmente interesada en incorporar la perspectiva de género al desarrollo rural de esta región, desde un conocimiento riguroso y detallado de la situación de la mujer en el mundo rural. Su interés no se limitaba en exclusiva al análisis de las relaciones de género en el medio rural andaluz, detectando los posibles obstáculos y rémoras que dificultan la definitiva modernización de la mujer en este espacio, sino que, sobre todo, radicaba en identificar las estrategias desarrolladas por la mujer rural para combatir las desigualdades estructurales que paralizan su desarrollo, con el fin de orientar adecuadamente los esfuerzos realizados a través de los

distintos programas de desarrollo rural en Andalucía.

Con todo, la Dirección General de Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía realizó en el año 2001 el encargo de un estudio con estos objetivos al Departamento de Antropología de la Universidad de Sevilla. El desarrollo del estudio quedó estructurado de la siguiente forma.

En primer lugar, el equipo de investigadores inició su trabajo abordando el debate teórico en torno a las cuestiones de ruralidad, género y toma de decisiones, que ha predominado en el seno de las ciencias sociales en las últimas décadas del siglo XX. Con esto, se pretendía establecer una base sólida acerca del contexto en que tiene lugar hoy el análisis de las relaciones de género en el medio rural, esfuerzo que exigió definir un amplio elenco de conceptos-clave (género, estrategia, empoderamiento) y emplear numerosas variables (situación sociofamiliar y socioprofesional, participación en la vida pública, etc.), sobre los cuales gira buena parte del estudio.

De esta parte del trabajo extrajeron los elementos fundamentales para desarrollar con seriedad el estudio "*Mujeres empresarias y mujeres políticas en el medio rural andaluz*", planteando a su vez a partir de éstos la hipótesis principal del mismo, cual es el hecho de que, debido a la situación de desventaja que ha vivido tradicionalmente la mujer rural, los nuevos cambios que experimenta hoy este medio representan un escenario privilegiado (ofrece una nueva estructura de oportunidades) para que las mujeres lleven a cabo su propia revolución. Así, por ejemplo, en el escenario de las polí-

ticas de desarrollo rural se observa que *«ha sido entre las mujeres en donde se ha dado de forma más intensa el fenómeno de la diversificación de las actividades o la pluriactividad»* (García Sanz, 2001:157, “La mujer rural: iniciativas y medidas para su entronque en los procesos de desarrollo rural”, en *Las mujeres en el año 2000: hechos y aspiraciones*, Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales).

En segundo lugar, tras el esclarecimiento teórico del nuevo escenario que caracteriza el proceso de cambio social de las mujeres en el mundo rural, los investigadores del Departamento de Antropología de la Universidad de Sevilla continuaron desarrollando su trabajo mediante el contraste de ésta y otras hipótesis, con los datos oficiales existentes en distintos registros estadísticos de la Administración Pública Estatal y Autonómica (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto Nacional de Estadística, Instituto de la Mujer, Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Consejería de la Presidencia, Instituto Andaluz de la Mujer, Instituto de Estadística de Andalucía, Instituto de Desarrollo Regional, Instituto de Fomento de Andalucía, etc.). De esta forma, lo que se pretendía era fijar las condiciones y tendencias que se observan entre las mujeres empresarias y políticas del mundo rural en Andalucía, a partir de un proceso de computación de hechos individuales, permitiendo esto a su vez establecer generalizaciones de mayor envergadura y estudiar los fenómenos

de manera extensiva. Así es como estos investigadores consiguen mostrarnos, mediante un conjunto de fotografías estadísticas y desde una perspectiva longitudinal, cuál es la situación de las mujeres empresarias y políticas en el mundo rural andaluz.

La principal conclusión a la que llegan los autores del estudio es que la mujer rural, en tanto va adquiriendo progresivamente un mayor empoderamiento en los ámbitos de la actividad empresarial y la participación política, así mismo va logrando también quebrar el techo de cristal que las ha retenido en el pasado, pese a lo cual no podemos ignorar que las oportunidades de estas mujeres siguen encontrándose limitadas por las cadenas oxidadas (las estructuras que vertebran las relaciones de género), que las apresan y se resisten a romperse. De otro modo, que las mujeres rurales aún siguen representando, en los sectores empresarial y político del mundo rural andaluz, un papel demasiado trivial como para hablar de verdadera modernización.

En tercer y último lugar, una vez esclarecido cuál es el marco de análisis de este objeto y mostrada la realidad oficial a través de las fotografías estadísticas elaboradas sobre las fuentes citadas, los autores del estudio llevaron a cabo la última fase del mismo, consistente en un trabajo de carácter cualitativo desarrollado a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad, que permitiría confrontar los resultados obtenidos con los alcanzados en la parte cuantitativa. Con lo cual, una vez establecida una mirada sobre cómo son las mujeres empresarias y políticas del mundo rural en Andalucía, el estudio

cualitativo permitió interpretar por qué son como son éstas mujeres, indagando de forma detenida en todos los aspectos significativos de su situación. A través de las entrevistas a mujeres empresarias y políticas del mundo rural andaluz, se pudo ofrecer una respuesta a esta cuestión: la mujer empresaria y la mujer política del mundo rural andaluz se encuentra en situación de desventaja frente al hombre, porque los principales muros que las retienen son los propios de una cultura que aún distingue entre hombres y mujeres, una cultura que sigue predominando en nuestra sociedad en los albores del siglo XXI. Esto significa que la modernización de la mujer rural en Andalucía debe entenderse como un proyecto que atañe a todos los andaluces y las andaluzas por igual, ya que no hay modo alguno de modernizar las relaciones de género más que pensando de forma neutral ante las mismas, lo cual va más allá de la concepción de las personas como hombres y mujeres.

Con todo, la obra *Mujeres empresarias y mujeres políticas en el medio rural andaluz* consigue efectivamente satisfacer las necesidades de un momento de movilización en el seno de las Administraciones Públicas, sobre todo en el ámbito de aquellas que tienen competencias en materia de desarrollo rural, por ofrecer una información muy valiosa sobre la situación de estas mujeres y desvelar algunas de las claves más eficaces para actuar a través de las políticas públicas, de acuerdo con las distintas estrategias observadas entre las mujeres más innovadoras al respecto en el medio rural andaluz. Pero los autores de la obra no se quedan sólo en ese punto, sino que además se atreven a sugerir

algunas propuestas de actuación en el seno de las Administraciones Públicas, para potenciar el trabajo del desarrollo rural andaluz desde la tan necesaria perspectiva de género (actuaciones de asesoramiento y de formación continua, foros y encuentros de empresarias, capitalización de las empresas femeninas, promoción comercial de la producción de las empresas gestionadas por mujeres, incorporación de las empresarias del medio rural a los sectores de innovación tecnológica, actuaciones en los ámbitos domésticos y, en definitiva, políticas transversales de igualdad y equidad en el medio rural). Por ello, es oportuno cuanto menos calificar de loable el esfuerzo desarrollado por estos investigadores, porque es labor de los científicos también contribuir con sus trabajos a cambiar y mejorar las condiciones de vida de todos nosotros.

David Jesús Moscoso

## COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

TITOS MARTÍNEZ, M., (2003), *El sistema financiero en Andalucía. Tres siglos de historia 1740–2000*, Sevilla, Instituto de Estadística de Andalucía, 344 págs.

---

Esta historia del sistema financiero andaluz tiene un doble contenido: una descripción, análisis y evolución del sistema durante dos siglos y medio y un conjunto de estadísticas relacionadas con las instituciones financieras

localizadas en Andalucía; esta última parte de carácter cuantitativo es incluso más extensa que la primera. Por tanto, una investigación histórica sobre una realidad estudiada solamente de forma fragmentaria y que ahora se presenta de forma mucho más global, contribuyendo al conocimiento de uno de los aspectos más importante de la economía andaluza<sup>1</sup>.

El autor de estas líneas no es historiador, por lo que sería una temeridad por su parte opinar sobre los aspectos históricos. Nuestros comentarios van a dirigirse a las cuestiones financieras, tema en el que nos sentimos más cómodos.

El capítulo 1 está dedicado a *Las cajas de ahorros*. No es casualidad que el estudio de las cajas aparezca en primer lugar, ya que constituyen uno de los componentes principales, en algunas épocas el más importante del sistema financiero en Andalucía. En principio, tenían un carácter de instituciones de beneficencia que las distinguía claramente de otras entidades de crédito; este carácter, si bien ha permanecido en parte, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, insistiendo quizás en la vertiente regional, que es lo que le da importancia en el sistema de finanzas andaluz; hoy en día además son casi las únicas entidades financieras estrictamente andaluzas.

Dentro de este capítulo se analiza el marco jurídico, las fuentes sobre cajas de ahorro y se realiza un estudio histórico de las cajas durante los siglos XVIII, en el que surgen los primeros montes de piedad<sup>2</sup>, XIX y XX. Se completa el capítulo con una descripción de las magnitudes económicas de estas entidades.

De las interesantes conclusiones solo queremos recoger la afirmación de que los depósitos aportados a las cajas por los andaluces representan un porcentaje sobre el total español muy inferior al tanto por ciento de la población de la Comunidad Autónoma Andaluza (CAA).

Este capítulo incluye un anexo estadístico sobre numerosos aspectos de las cajas: balances, beneficios, obra social etc. La localización de estos datos ha obligado a una ingente labor de investigación; en muchos casos ha sido preciso acudir a las memorias de las entidades para completar informaciones fragmentarias publicadas en otras fuentes. Por otra parte, la elevada reducción del número de cajas, en seis años pasan de catorce a seis entidades, como resultados de fusiones, absorciones etc., ha dificultado también la obtención de datos.

El capítulo 2 se titula *La Banca Privada*. Se trata de unas instituciones de gran relevancia en la CAA por dos razones:

<sup>1</sup> El texto escrito se completa con un CD-ROM que contiene la información impresa.

<sup>2</sup> Resulta curioso que como señala el autor la primera caja española no es la Caja de Madrid, como se suele afirmar, sino la Caja de Ahorros de Jerez de la Frontera, creada en 1834 y que sólo tuvo un año de vida. También es importante subrayar que en el siglo XVIII se crean algunos montes de piedad en Andalucía, mientras que las cajas no aparecen hasta el siglo XIX como ya se ha indicado.

a) su antigüedad; Manuel Titos indica que ya en el siglo XV existían banqueros en Andalucía, cuatro siglos antes de la creación de las primeras cajas; b) su importancia en la captación del ahorro andaluz; en 1950 mantenían el 88,5% de los depósitos de los ahorradores andaluces.

En este capítulo se estudian las sociedades bancarias durante el siglo XIX. Como es sabido, en la CAA hubo un número elevado de bancos de emisión; evidentemente no existía todavía el monopolio de emisión del Banco de España; también ha tratado la existencia de sociedades de crédito, cuya principal finalidad era la inversión industrial. Además de estos dos grupos, aparecen un conjunto de bancos privados netamente andaluces, con frecuencia de origen familiar, que normalmente realizaban operaciones muy próximas a las de lo que hoy llamamos un banco.

El análisis del siglo XX es especialmente complejo por las variaciones del marco de la banca, tanto en el terreno jurídico, como en el económico, financiero e incluso en el político. Quizás lo más relevante es por una parte la desaparición casi total de bancos andaluces y por otra el «desembarco» de la banca nacional, fenómeno que ya se había iniciado con anterioridad.

De las conclusiones destacamos únicamente una afirmación: «no es posible mantener la teoría del drenaje, como objetivo de la banca nacional en Andalucía, al menos desde 1988» (pág.141). La insistencia en que la banca de ámbito nacional ha sido una banca de pasivo en Andalucía, es por tanto desmontada por M. Titos.

Se acompaña también el capítulo de un extenso anexo que recoge balances, cuentas de resultados, inversiones etc. tanto de los bancos primitivos como de otras sociedades bancarias ya en el siglo XX; son datos procedentes de fuentes muy diversas que por primera vez se presentan de una forma unitaria y global.

El capítulo 3 se refiere a *La banca Oficial*. Se centra sobre todo en el Banco de España y más brevemente en otras dos instituciones: el Banco Hipotecario de España y la Caja Postal. Este contenido es algo heterogéneo, lo que es explicable por la necesidad de no redactar capítulos de poca extensión.

Respecto al Banco de España describe los antecedentes: Banco de San Carlos y Banco de San Fernando, y su tormentosa historia hasta llegar a la nacionalización, al estatuto de autonomía y paradójicamente al actual cierre de sucursales, cierres que vienen justificados por su incorporación al Sistema Europeo de Bancos Centrales. Resulta curioso el estudio de la Caja General de Depósitos cuya creación es anterior a la del Banco de España y que es una institución casi desconocida para los estudiosos del sistema financiero en Andalucía.

En cuanto al Banco Hipotecario, entidad creada en el siglo XIX, tuvo una gran importancia en la financiación inmobiliaria; ya en la segunda mitad del siglo XX formó parte del Grupo ICO, y desapareció por la creación de Argentaria y su posterior absorción por el Banco Bilbao Vizcaya. Este capítulo no recoge la presencia de otros bancos oficiales en Andalucía, por ejemplo el

Banco de Crédito Agrícola, ausencia explicable por su efímera participación en la economía de la CAA.

En el consabido anexo se recogen datos de estos grupos de entidades: el propio autor publicó un estudio sobre el Banco de España en 1979, que luego ha completado, y otro trabajo que contiene datos del Banco Hipotecario, estas fuentes junto con otras estadísticas publicadas así como las memorias de las propias entidades han sido utilizadas para la elaboración del anexo.

El capítulo 4, sobre *Las Cajas Rurales*, que es más breve, nos ha interesado especialmente. Además de un apartado sobre el origen de las Rurales, estudia la evolución de las cajas andaluzas cuya creación se inicia en el siglo XX. Trata también su incorporación al sistema financiero que marca el cambio de unas entidades muy ligadas a las cooperativas agrícolas a unas instituciones financieras cuyo «servicio» a las cooperativas aparece cada vez más difuminado. La borrasca historia de las Rurales durante los últimos treinta años: crisis, reestructuración, convenio con el Banco de Crédito Agrícola y creación del Grupo Caja Rural, ha tenido importantes efectos sobre las cajas andaluzas. Un cambio reciente: la creación de Cajamar, pone un interrogante sobre el futuro de estas entidades.

De las conclusiones solo subrayamos la constatación de que las cajas rurales andaluzas tienen una excepcional importancia en el conjunto de las rurales españolas, si bien, en nuestra opinión, su relevancia en el sistema financiero andaluz es algo más modesta, aunque su

evolución reciente muestra un aumento importante de su cuota de mercado.

El anexo de este capítulo presenta datos de recursos, inversiones etc. de las rurales andaluzas correspondientes a la segunda parte del siglo XX.

El último capítulo lleva por nombre *El tamaño del sector financiero en Andalucía en el siglo XX*. Contiene apartados sobre los depósitos, los créditos, las oficinas y los empleados.

Sobre los depósitos indica, entre otras conclusiones, que el Banco de España tuvo un carácter hegemónico a principios del siglo XX, mientras que en los años finales del siglo, destacan las cajas de ahorro, la banca y las cajas rurales, en ese orden.

En cuanto a los préstamos, nos gustaría recoger la afirmación del autor de que hasta 1987 es muy probable que la CAA estuviese cediendo recursos a otras CCAA, mientras que en los últimos años del siglo parece que la CAA está recibiendo ahorro de otras regiones. Este cambiante panorama está relacionado sin duda con la existencia de los coeficientes obligatorios de inversión, ya desaparecidos.

En el apartado sobre oficinas y empleados concluye que el sistema financiero en Andalucía «puede ser un reflejo de la diferencia de renta existente entre Andalucía y el resto de las Comunidades Autónomas que conforman el territorio español» (pág. 307).

Estos apartados se completan con los cuadros que recogen datos estadísticos, algunos con cifras no conocidas que han tenido que ser calculadas a través de estimaciones.

Al final de la obra aparece una extensa bibliografía que incluye todo lo publicado sobre las finanzas andaluzas.

Un par de observaciones sobre el contenido del libro: a) hubiera sido bueno contar con unas conclusiones generales; en parte esto se cubre con las conclusiones por capítulos y el propio capítulo final, si bien este tiene un ámbito temporal más limitado ya que solo abarca el siglo XX; b) la valoración del papel del sistema en la economía andaluza se mide principalmente por su comparación con la población; la relación con algunas variables económicas podría enriquecer las conclusiones, si bien somos conscientes de la escasez de este tipo de datos para algunas épocas.

Manuel Titos, que ha publicado numerosos escritos sobre la historia del sistema financiero andaluz, ofrece a través de esta obra un estudio definitivo sobre el sistema<sup>3</sup>. Los estudiosos que quieran conocer su historia de forma completa no tendrán más remedio que acudir a este original; hay también que valorar el patrocinio del Instituto de Estadística de Andalucía que ha facilitado su elaboración.

Trabajo por tanto muy valioso que completa en un terreno específico la historia económica de Andalucía.

Adolfo Rodero Franganillo

---

RÍOS BERJILLOS, A. DE LOS, (2004), *Financiación autonómica. Cuestión de principios*, Bilbao, Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA, 308 págs.

---

La obra de Araceli de los Ríos tiene su origen en su tesis doctoral, que fue defendida en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales –ETEA, centro adscrito a la Universidad de Córdoba, en Junio de 2001, obteniendo la máxima calificación.

Este tipo de trabajos tiene el inconveniente que, con frecuencia, no se adaptan a los contenidos habituales de una publicación. Por esta razón, la autora ha realizado una reelaboración del texto original, eliminando algunas partes y añadiendo un nuevo capítulo dedicado a la reforma del sistema de financiación de 2001, la cual, en el momento de la defensa de la tesis, acababa de ser aprobada.

El tema central de la edición es, como indica el título, la financiación autonómica; se refiere a las comunidades autónomas de régimen común, habiendo, por lo tanto, omitido el caso de las comunidades forales, que presentan, como es evidente, otra problemática distinta.

Como es lógico, ha sido preciso analizar la normativa jurídica y comparar la de los distintos periodos; ello exige un conocimiento del derecho, pero hay que subrayar que no se trata de un escrito

---

<sup>3</sup> Es evidente que existen estudios muy valiosos sobre la historia de grupos o entidades financieras en Andalucía, pero a nuestro entender no existía hasta ahora una historia de todo el sistema financiero andaluz.

jurídico; hay que tener presente que su autora es una economista, que utiliza los principios de la ciencia económica en la investigación.

¿Cuáles son los aspectos más relevantes de este libro? Desde nuestro punto de vista, destacan dos de ellos: a) la descripción pormenorizada de todos los modelos, recordando la problemática de su elaboración y aplicación; b) la sistematización de los principios de un buen sistema de financiación autonómica. Pensamos que esto último es la parte más original de la obra, ya que, aunque se haya escrito con frecuencia sobre algunos de los principios, faltaba, quizás, una elaboración completa en relación con los mismos.

La financiación autonómica ha sido tema frecuente de discusión desde el inicio del Estado de las Autonomías. Las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo seno se elaboraron los acuerdos sobre distribución de recursos y se propusieron los distintos modelos; los encuentros y desencuentros de los gobiernos autonómicos y del gobierno central en relación con los recursos financieros, y que en muchos casos llegaron a los medios de comunicación; la creación de un Comité de Expertos, que presidió Javier Lasarte, son ejemplos de la importancia que ha tenido este asunto en la política española desde los años ochenta.

Pero también ha sido objeto de consideración en los ámbitos científicos y académicos. Es casi interminable la lista de autores que han escrito sobre financiación; por ejemplo, limitándonos a aquellos que han ayudado en el proceso de investigación, citamos a Castells,

Ezquiaga, Gómez-Sala, Monasterio y Sánchez Maldonado. Asimismo, hay que recordar su habitual tratamiento en reuniones científicas; en concreto, las Reuniones anuales de Estudios Regionales, organizadas por la Asociación Española de Ciencia Regional, las Jornadas de Estudios Andaluces, lideradas por la Revista de Estudios Regionales, la han incluido entre las materias de estudio de sus sesiones.

Veamos brevemente el contenido de la obra:

En el capítulo primero se analizan los principios de financiación autonómica; su origen se encuentra en la Teoría sobre el Federalismo Fiscal y en la Hacienda Pública. En lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, los principios del sistema de financiación se recogen en la Constitución y en la LOFCA. Principalmente se refiere al papel que la Constitución otorga a cada uno de ellos. Se estudia el contenido de los principios de autonomía, solidaridad, coordinación y suficiencia, los objetivos que se pueden alcanzar mediante su presencia en el sistema, las implicaciones económicas-financieras que se derivan de la presencia o ausencia de los mismos y los recursos financieros que los hacen efectivos. Concluye con un análisis de las interrelaciones existentes entre los principios, identificando sus límites y estableciendo una prelación sobre los mismos.

En el segundo capítulo se analiza la financiación autonómica desde el período transitorio hasta el modelo correspondiente al quinquenio 1997-2001. Los distintos modelos de financiación han sido extensamente tratados en la

literatura sobre el tema, por lo que en esta parte la principal contribución se halla en el análisis crítico de cada modelo; para ello ha identificado las insuficiencias y problemas de cada uno, así como sus principales aportaciones. Dado que cualquier sistema responde a una determinada presencia de los principios ya indicados, a lo largo de todo el capítulo trata de poner de manifiesto en qué medida han estado presente dichos principios en cada uno de los diferentes modelos. Se completa el capítulo con una referencia a la financiación de las competencias sobre materia sanitaria.

El capítulo tercero se dedica al estudio del último sistema de financiación que se aplica desde 2002. Este sistema se estudia de forma independiente no sólo por ser el último y, por tanto, el que más interés puede tener al ser de aplicación en la actualidad, sino porque se trata de un sistema que se pretende definitivo, nace con vocación de estabilidad y su vigencia es indefinida. Comienza con un análisis de las fortalezas y debilidades de la experiencia autonómica, que se extraen del capítulo 2 y que son de gran utilidad a la hora de valorar este sistema de financiación. También se recogen los criterios informativos de un modelo estable de financiación que, en definitiva, son una exposición de los requisitos que debe reunir para ser estable. El sistema se valora a la luz de los principios, insistiendo tanto en sus virtudes como en sus insuficiencias. En nuestra opinión, es necesario recordar las recientes propuestas de algunas Comunidades Autónomas, en relación con su financiación, que ponen en cuestión el pretendido carácter definitivo de este modelo.

Respecto a las conclusiones, creemos que no es este el lugar de recogerlas; nos limitaremos, por tanto, a citar algunos comentarios que nos ha suscitado su lectura.

Los que, por edad, conocimos la creación de las CC.AA. recordamos que, en principio, la financiación se basó en el coste de las transferencias; la aparente objetividad del sistema no era muy clara; partía de una valoración bastante elemental de los costes, principalmente de los funcionarios transferidos, olvidando muchos aspectos de los gastos públicos; en este sentido, se pueden recordar las discusiones sobre las subvenciones, que fueron resueltas finalmente a favor de las CC.AA. El principio de suficiencia financiera ha tenido gran relevancia en los distintos modelos; inicialmente se trataba de reproducir en gran parte la estructura pública del Gobierno Central, pero luego se fue diseñando una administración más propia de una comunidad autónoma.

En los primeros modelos tuvo gran protagonismo la solidaridad; el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), ligado luego a los Fondos Estructurales Europeos, fue un instrumento discutido, pero que, sin duda, tuvo un papel importante en la compensación de los desequilibrios territoriales. En la participación en los ingresos del Estado también aparecían elementos de solidaridad; en todo caso, se trataba de una redistribución de los ingresos públicos y no de una transferencia de fondos entre CC.AA.; nada parecido al sistema alemán. En otros modelos, sobre todo en el último, el principio de solidaridad es menos evidente, es cierto que aparecen las asignaciones de nive-

lación y el Fondo Complementario del FCI, pero la distribución de los recursos no tiene en cuenta la redistribución; en esta evolución debe de haber influido la opinión crítica de algunas CC.AA. que acuden a los discutibles cálculos de las balanzas fiscales para poner en cuestión el sistema de reparto, no cabe duda de que la idea de la solidaridad está ausente en estos planteamientos.

Otras cuestiones expuestas en la obra, como hemos indicado, son la autonomía financiera y la corresponsabilidad, que a veces se plantean como principios incompatibles con el de solidaridad. Estas ideas se han ido imponiendo de forma más tardía, ya que en los primeros modelos no se les dio especial importancia. En este sentido, no deja de ser sorprendente que, cuando se ha acordado que las CC.AA. tuviesen capacidad normativa, ésta fuese utilizada en pocos casos y principalmente para establecer reducciones o deducciones en determinadas circunstancias, es evidente que los gobiernos autonómicos no quieren cargar con la impopularidad de protagonizar el reparto de la carga fiscal.

En cuanto a la corresponsabilidad, ésta se hace necesaria si se quiere alcanzar un cierto grado de estabilidad financiera. La Ley de Estabilidad Presupuestaria ha establecido un marco que, además de otras normas, limita las posibilidades de endeudamiento de las CC.AA.. Parece razonable esta política, aunque diversos estudiosos han criticado el excesivo fundamentalismo del Gobierno Central respecto al déficit cero. Esta línea de limitar el gasto puede explicar quizá los enfrentamientos de la Junta de Andalucía con el Gobierno

Central sobre las variables utilizadas en la distribución de recursos, en concreto, los datos de la población; creemos que las decisiones del Gobierno Central no han sido correctas y que esta polémica sólo puede crear un sentimiento de discriminación en relación con otras autonomías.

Estos y otros muchos análisis sobre la financiación autonómica aparecen en el texto de Araceli de los Ríos, que será, en nuestra opinión, un libro de referencia en esta compleja especialidad.

Creemos no obstante que existen aspectos que merecen nuevos estudios; por ejemplo, el gasto y el endeudamiento autonómico, la coordinación de las políticas económicas en los gobiernos descentralizados, etc. Sólo nos resta animarla a continuar la investigación sobre estos temas.

Adolfo Rodero Franganillo

---

PORRAS NADALES, A. (Coord.), (2003), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Granada, Comares, 632 págs.

---

El libro recoge los trabajos presentados en las Jornadas de estudio organizadas por el parlamento de Andalucía, con motivo de su XX aniversario. Su contenido se centra en la exposición del desarrollo efectivo, durante los últimos veinte años, de las competencias asumidas por el gobierno de la comunidad autónoma andaluza.

La oportunidad de la obra es indiscutible, dada la propuesta de modificación del Estatuto de Autonomía planteada recientemente por el presidente de la Junta de Andalucía. La reforma del Estatuto no sólo se refiere a los aspectos competenciales, que son los que desarrolla la obra, también se refiere a las instituciones de autogobierno, la financiación autonómica, la acción exterior de la comunidad autónoma, y otros aspectos recogidos en las bases para la reforma del Estatuto. Sin embargo, el libro tiene un gran interés a la hora de valorar dicha reforma, ya que ofrece al lector una amplia información sobre el desarrollo de la actividad económica de la Junta de Andalucía. Este desarrollo se ha visto afectado, en algunas materias, por ejemplo, en agricultura y medio ambiente, por el proceso de Unión Europea. En otras ocasiones, la financiación de las competencias ha sido determinante en su ejecución, por ejemplo, en materia sanitaria; ésta son algunas de las cuestiones tratadas en la obra.

El libro comienza, en su primera parte, haciendo un análisis de los bloques competenciales, y de su desarrollo legislativo. Recuérdese que hubo dos vías de acceso a la autonomía, la del artículo 151 de la Constitución, también conocida como vía rápida, y la del artículo 143 de la Constitución o vía lenta. Las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía rápida, asumieron además de las competencias comunes, que asumieron las CCAA del 143, sanidad y educación; Andalucía pertenece al grupo de las comunidades de la vía rápida.

Tras esta primera parte, el libro agrupa en cuatro grandes bloques las competencias desarrolladas por la

Junta de Andalucía en estos 20 años. En el primer bloque se analizan las competencias en materia sanitaria y de asistencia social; el segundo bloque se refiere a educación, cultura y medios de comunicación; el tercero trata las cuestiones relacionadas con territorio y medioambiente y, finalmente, el cuarto se ocupa de planificación y desarrollo económico. Las bases para la reforma del Estatuto se ocupan de algunas de estas materias, así, por ejemplo, Andalucía disfruta de ventajas competitivas en materia ecológica, y se propone la creación de un defensor de la naturaleza, adjunto al defensor del pueblo andaluz, cuya misión será velar por la calidad medioambiental y evitar la destrucción de los ecosistemas naturales. Las competencias medioambientales son extensamente tratadas en la obra.

El libro concluye con un capítulo en el que se valora el desarrollo de las políticas públicas autonómicas. Dicho capítulo analiza las distintas etapas por las que ha trascendido la política de la Junta de Andalucía en materia competencial. En una primera etapa, el desarrollo de las competencias tenía un alto componente político-ideológico, con un objetivo estratégico: la universalización de los servicios públicos, principalmente, educación y sanidad. A partir de los años 90, comienza una segunda etapa, centrada en la modernización de la administración pública y la calidad de los servicios. Atendiendo a los objetivos perseguidos por la Junta de Andalucía, las primeras políticas de los años ochenta se centraron en la planificación del desarrollo y la configuración de un sector público económico propio, para superar el subdesarrollo. Estas po-

líticas tuvieron poco éxito, al coincidir con una época de máxima conflictividad, y de lucha, con la administración central, por las competencias. Otras iniciativas políticas, de vertebración de la comunidad, en servicios como sanidad y educación, no lograron los efectos deseados, ya que coincidieron en el tiempo con la concentración de inversiones en Sevilla con motivo de la Expo'92. A lo largo de la década de los 90, y coincidiendo con el gobierno del Partido Popular, se ponen en marcha otras políticas asistenciales, en algunos casos aparentemente secundarias, por ejemplo, sobre la asistencia farmacéutica, pero conflictivas con el gobierno central. Se aprecia, en los últimos años, una mayor preocupación en torno a la lógica de la actividad pública y sus efectos a corto y largo plazo; prueba de ello es la revisión de algunas políticas, por ejemplo, en cultura (el plan de bienes culturales), educación (ampliación de la oferta universitaria), medioambiente, etc. Estos objetivos han tenido un reflejo de diferente intensidad en la actividad legislativa de la Junta de Andalucía, que ha sido mayor en sanidad, educación y medio ambiente.

Finalmente, en las conclusiones se pone de manifiesto que la eficacia de las políticas públicas autonómicas depende de los problemas burocráticos que surgen de la organización administrativa y de la instrumentación normativa, así como de la formación del personal público. A esto hay que añadir, la necesidad de conciliar la *comarcalización* y la coordinación con la Unión Europea. Respecto a la primera, parece lógico

descentralizar algunas competencias como la enseñanza básica, o algunas políticas asistenciales y de fomento del empleo; por el contrario, la política de infraestructura o equipamiento que afectan al ámbito local y rural, convendría centralizarlas en una única Consejería. Respecto a la coordinación con la Unión Europea, ésta supone llevar a cabo políticas abiertas y flexibles, con pautas de acción que permitan actuar en un espacio europeo común; dos ejemplos de competencias que se ven afectadas son sanidad y educación, esta última, en materia universitaria.

Sin duda el libro es de gran interés, tanto para analizar la actuación del gobierno autonómico, en su contexto político y temporal, como para valorar la futura reforma del Estatuto de autonomía.

Araceli de los Ríos Berjillos

## ECONOMÍA SOCIAL

CANO LÓPEZ, A., (2002), *Teoría jurídica de la Economía Social. La sociedad laboral: una forma jurídica de empresa de economía social*, Madrid, Consejo Económico y Social, 400 págs.

Estamos ante la publicación de una tesis doctoral cargada de esfuerzo, información y pasión por el tema de estudio. La obra ha merecido, en el año 2001, el Premio del Consejo Económico y Social para tesis doctorales. El Pro-

fesor Cano López, que trabaja desde hace varias décadas en la Universidad de Alicante en el área de Derecho Mercantil, está especializado en el estudio de la sociedad laboral, como acreditan anteriores publicaciones. El tipo social o societario constituido por la sociedad laboral constituye una singularidad del Derecho español, en el panorama de Derecho comparado.

La obra se estructura en dos partes, claramente diferenciadas: primero, una propuesta de explicación y conceptualización jurídica de la economía social; y, segundo, el estudio de la sociedad laboral a modo de piedra de contraste de la teoría propuesta.

La primera parte de la obra arranca con unas nociones introductorias donde el autor opta por el término Economía Social, entre los varios vocablos en liza (por ejemplo Tercer Sector, Economía de Interés General, Organizaciones no Lucrativas o, la más tradicional en nuestra legislación, entidades no lucrativas o sin ánimo de lucro). El Prof. Cano López, sin la necesaria argumentación, delimita en sentido amplio a los empresarios de la economía social. A su juicio, la economía social comprende las empresas públicas, las sociedades cooperativas, las sociedades mutuas de seguros, las mutualidades de previsión social, las cajas de ahorro, las sociedades de garantía recíproca, las sociedades agrarias de transformación, las agrupaciones de interés económico y las asociaciones y las fundaciones que desarrollan actividades económicas en forma empresarial. El nexo de unión de esta variada enumeración de empresarios radica en la presencia, en todos ellos, de un objetivo de interés general prefigurado

en la Constitución. Propone la siguiente definición de economía social: *“aquel sector de la realidad socio-económica caracterizado por la persecución de objetivos de interés general a través de un conjunto de formas empresariales que, además de desarrollar una actividad económica bajo criterios de economicidad, sirven de cauce directo –empresas públicas– o indirecto –cooperativas, sociedades laborales, etc.– a la constitucionalmente obligada intervención del Estado en la vida económica”*.

La propuesta del autor está alejada de las corrientes mayoritarias de conceptualización o delimitación de la economía social, nacionales y comparadas. Según estas tesis, la economía social es una realidad en gestación, no ha llegado aún a su maduración final. En la coyuntura actual, la empresa pública queda fuera del sector de la economía social. Y, estirando mucho la noción, en nuestro Derecho entrarían sin fricciones dentro del perímetro de la economía social las sociedades cooperativas, las sociedades mutuas de seguros, las mutualidades de previsión social, las sociedades laborales, y las asociaciones y las fundaciones que desarrollan actividades económicas en forma empresarial, esto es, como mínimo la gestión económica debe tener como objetivo cubrir costes, no hay empresa ni empresario si el horizonte económico es una secuencia continuada de pérdidas. Asimismo, conforman la economía social las asociaciones representativas de los anteriores empresarios colectivos.

Como tendencias en la economía social el autor destaca la coexistencia de un subsector público (la empresa pública, que, hemos de advertirlo, en la mayoría

de las concepciones propuestas no forma parte de la economía social) y otro privado; la ampliación de la base subjetiva y de los fines de los empresarios de la economía social; el creciente asociacionismo económico y político de estos empresarios [por ejemplo la actual Confederación Empresarial de Sociedades Laborales (CONFESAL) aglutina a las agrupaciones de las diecisiete Comunidades Autónomas; y otro tanto hace la Confederación de Entidades para la Economía Social (CEPES)]; y los intentos de armonización legislativa en la Unión Europea. A estas tendencias añadiríamos, nosotros, los retos de la financiación, de la profesionalización gerencial, de la globalización de los mercados y de la (nueva) revolución tecnológica.

La última parte de la teoría jurídica de la economía social está dedicada a la empresa de economía social. El autor apunta, con razón, que vivimos en una especie de *“imperialismo de lo empresarial”*, que ha convertido a la empresa en la organización de referencia de toda eficiencia de gestión.

Como características de las empresas de economía social el autor lanza, y debiera advertir que es una propuesta, cinco elementos que merecen una valoración dispar. El primero es el recurso al expediente técnico de la personalidad jurídica. El segundo rasgo, que sí es característico de estos empresarios a nuestro entender, es el especial régimen de apropiación o distribución del excedente empresarial. El carácter democrático, esto es, la efectiva participación en la gestión empresarial, es la tercera característica identificada. Por último, la cuarta y la quinta características (perse-

cución de un objetivo de interés general y vehículo de intervención microeconómica del Estado Social) se refieren a la misma realidad. Su contenido es tan genérico y tan difícilmente identificable en algunas empresas de economía social (por ejemplo las sociedades de garantía recíproca o las sociedades agrarias de transformación), que no le atisbamos fuerza caracterizadora (pese a ser claramente reconocible en algunos empresarios de la economía social como las cooperativas y las sociedades laborales), ni consideramos que su tutela resulte del simple cumplimiento de la normativa reguladora de los distintos tipos societarios de la economía social. Añádase, el peligro de instrumentalización, subordinación y de pérdida de autonomía e independencia de estos empresarios, respecto a las cambiantes políticas públicas que acompañan a este tipo de características

En los tres últimos capítulos de la obra, que conforman la segunda parte, se anuncia el propósito de contrastar la teoría jurídica de la economía social propuesta con el régimen de las sociedades laborales. Para el autor, la sociedad laboral puede definirse como *“aquella forma jurídica de empresa producto de un apresurado ejercicio de hibridación societaria legal encaminada a la obtención de objetivos sociales y económicos de índole general mediante el ejercicio de dos derechos de rango constitucional: el derecho de libre empresa y el derecho de asociación”*. A lo que añade que estamos ante *“el alumbramiento de un nuevo y nada flexible tipo societario”*. El Prof. Cano López ya ha avanzado que la sociedad laboral es un tipo social causalmente autónomo y un instrumento legal

alternativo a la empresa convencional.

El Capítulo V de la obra, el penúltimo, está dedicado a la caracterización de la sociedad laboral. Compartimos con el Prof. Cano López el juicio de que la sociedad laboral no es, simplemente, una forma especial de sociedad anónima que, tras la muy criticada Ley 4/1997, incorporaría la alternativa de una forma especial de sociedad limitada. Estamos ante un tipo social único, con dos subespecies: la sociedad anónima laboral y la sociedad limitada laboral. El tipo social está soldado a la titularidad de una empresa de economía social, y el tipo social tiene, tanto singularidad organizativa, como una parcial singularidad causal dentro de nuestro Derecho de sociedades.

El autor plantea, en varias ocasiones, un interrogante de mucho interés, que queda sin una respuesta satisfactoria: ¿la sociedad laboral, y lo mismo podemos predicar de la cooperativa de trabajo asociado, puede ser un instrumento para sustraer a sus socios trabajadores del ámbito de protección del Derecho del Trabajo? El autor entiende, sin argumentaciones convincentes, que no. Pero, el peligro latente es innegable. De ahí las reticencias sindicales.

En el Capítulo VI, y final, el Prof. Cano López emprende dos tareas de interés. Primero, ejemplifica con el Derecho positivo en la mano que la sociedad laboral no puede ser entendida como una sociedad, anónima o limitada, especial, sino como un nuevo y unitario tipo social que demanda una única disciplina legal fruto de las técnicas de interpretación, aplicación e integración del Derecho (por ejemplo

la interpretación sistemática y finalista o el recurso a la analogía). Esperemos que en nuestra jurisprudencia tengan eco estas sabias advertencias pues, al final, la aplicación de toda ley cobra cuerpo en una decisión judicial. En segundo lugar, el autor repasa los aspectos más relevantes y problemáticos del régimen legal de la sociedad laboral (por ejemplo en el régimen de constitución, en la disciplina económica y de financiación y en la estructura organizativa).

Al final, el lector, pese a las torturas idiomáticas a las que ha sido sometido, no puede sino agradecer, sinceramente, al Prof. Cano López su compromiso hacia la economía social y su profundo conocimiento de la sociedad laboral.

Manuel Paniagua Zurera

## EMPRESA

---

GARCÍA PERDIGUERO, T., (2003), *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*, Barcelona, Anagrama, 218 págs.

---

“Las grandes empresas y las corporaciones privadas han convertido la idea de creación de valor para el accionista y la obsesión por las ganancias en un mito, con unos efectos sociales que hoy podemos calificar como nocivos para la salud y el equilibrio de las sociedades complejas de principios del siglo XXI” (pág.15): así se formula la constatación

que sirve como punto de partida a este ensayo, que fue finalista en el Premio Anagrama de Ensayo en 2003.

En realidad la empresa ha sido considerada de forma muy distinta a lo largo de su historia: el grado de aprecio a la empresa en sí y comparándola con otras instituciones sociales ha sido muy variado a lo largo del tiempo. Hoy este aprecio social no se encuentra en su nivel más alto. La obra de García Perdiguero, que es profesor en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, enmarca esta situación de hoy en una consideración histórica de la empresa, analiza la crisis actual de su imagen social y, sobre todo, se ocupa de indagar aquellas perspectivas que podrían conducirla hacia una senda de mayor aprecio social: esta senda se identifica con la responsabilidad social de la empresa, tema central de la obra.

Un buen punto de partida para adentrarse en este proceso la ofrecería la revolución de la gestión empresarial que tiene lugar tras la segunda guerra mundial: sirve para superar la tradicional concepción taylorista de la empresa, tan carente de horizontes sociales, y para avanzar hacia un modelo más cohesionado internamente y más comprometido con el entorno. Al orden disciplinario dominante en el taylorismo le sustituye un modelo que se inspira en el principio de confianza hacia las personas y que busca ante todo movilizar la iniciativa y creatividad de todos los componentes de la empresa. El compromiso primordial de la empresa con la sociedad va a ser la creación de riqueza, y junto a ello el mantener una actitud responsable y solidaria con la creación y mantenimiento del empleo

y con la calidad y utilidad social de sus productos y servicios.

El timón de la empresa se pone ahora en manos de unos buenos directivos. En los años 40 se comienza a hablar de la “revolución de los gestores”, que han de ser verdaderos profesionales, capacitados para representar y hacer realidad los objetivos de la empresa. En los años 70 esta cierta fascinación por la empresa como institución social contrasta con la pérdida progresiva de prestigio de lo público. Además las numerosas privatizaciones de empresas públicas en los países de la OCDE van haciendo de la empresa privada el principal protagonista y fuerza motriz de los procesos de cambio en curso desde los comienzos de los años 80.

Sin embargo, a este modelo gerencial de empresa va a sustituirlo otro, que podríamos llamar la “revolución de los accionistas”. Son ahora los propietarios del capital quienes reivindican su primacía incuestionable en la empresa, de forma que todas las actividades de esta deben tener como principal objetivo la obtención de beneficios económicos para ellos. Este movimiento, que es ya muy perceptible a comienzos de los 80, nace de la insatisfacción de los accionistas por la falta de control sobre el poder de decisión de los gestores y tiene relación también con el aumento significativo de los casos de corrupción y los escándalos financieros.

Este nuevo giro se enmarca en los años de la Administración Reagan, cuando arrecian potentes vientos desreguladores y se acelera el desarrollo de las bolsas de valores. El negocio bursátil pasa a ser el negocio por excelencia:

los *raiders* actúan desde la convicción de que es preciso eliminar la burocracia y la ineficacia de tantos directivos incapaces de cumplir su obligación de aumentar el valor de la empresa para el accionista.

El *Informe Cadbury* en Inglaterra (1992), con su propuesta de código de buen gobierno de la empresa, que encomienda al liderazgo de la empresa directamente al consejo de administración, es una buena expresión de estos nuevos enfoques. Y nuestro *Informe Olivencia (El gobierno de las sociedades cotizadas, 1998)* se mueve en esta misma línea. Es cierto que en Europa esta revolución accionarial se ha visto más limitada que en el mundo anglosajón, gracias a nuestra cultura empresarial, que se inclina a una visión más compleja de las finalidades de la empresa. Pero el principio de maximización del valor para los accionistas va a ser determinante en toda gestión empresarial.

En efecto, este relativo “freno” europeo no ha sido suficiente para contener los procesos de concentración de poder económico, de fusiones y adquisiciones de empresas, siempre movidas por la prioridad de la rentabilidad a corto plazo. Todo ello ha desembocado en lo que Habermas ha llamado un verdadero “patrón asimétrico”, que impide toda proporcionalidad entre poder y propiedad y ha favorecido una extraordinaria concentración del poder económico.

Y aquí podemos ver la génesis de un nuevo modelo de empresa, fruto del descontento social por los resultados sociales de ese otro modelo articulado sólo en torno a la rentabilidad a corto plazo. Los efectos tan negativos de una

empresa sólo centrada en sí y en los intereses de sus propietarios han encendido las alarmas. Se comienza a exigir que la empresa no se desentienda de los efectos que su actividad así enfocada acarrea: y es que la empresa de final del siglo XX ha vuelto las espaldas a aquel “pacto social” no escrito que reguló sus relaciones con la sociedad desde el final de la segunda guerra.

La empresa se ve así envuelta en las sombras de la sospecha por sus políticas antisociales.

Los casos de operaciones financieras que ignoran toda otra responsabilidad que no sea la de aumentar el valor de los activos conducen al convencimiento de que esa empresa es una fuente de desestabilización para la sociedad. Ahora bien, ese movimiento que comienza siendo eminentemente crítico termina haciendo propuestas positivas, que pueden concretarse en una doble dirección: la más importante, que es el objeto de este libro, es la de *la responsabilidad social de la empresa*, y se desarrolla con más riqueza en Europa; junto a él surge en Norteamérica la teoría de los participantes (*stakeholders*). Es a la primera a la que el autor dedica mayor atención, y constituye la trama de la segunda parte de libro, concretamente sus tres últimos capítulos.

El capítulo 7 (“Europa y la responsabilidad social de las empresas”) se centra en los esfuerzos realizados en la Unión Europea desde la época de Delors, que tendrán su reflejo normativo en el Tratado de Ámsterdam y darán lugar luego al proceso de reflexión en torno al Libro Verde (*Fomentar un marco europeo para la responsabilidad*

*social de las empresas*, julio 2001).

Las primeras propuestas teóricas son estudiadas en el capítulo 8. En este marco se hace una crítica muy acertada de la corriente de la *Business Ethics*, a la que se considera, con razón, un intento de abandonar un tema tan clásico en las ciencias sociales y empresariales cual era el de las relaciones empresa-sociedad para refugiarse en una concepción de la empresa cerrada sobre sí misma, que funciona desde principios de pura autorregulación y busca la adaptación de los criterios de funcionamiento de la sociedad al libre juego del mercado: todo ello se alinea con la visión más liberal de la ortodoxia del mercado.

Por fin el capítulo 9 aborda el tema de la responsabilidad de la empresa en el mundo globalizado. Toma para ello base en los estudios de Hans Jonas sobre la responsabilidad como categoría ética central, muy adecuada para determinar el alcance de la ética en una sociedad tan interdependiente como es la nuestra. Este capítulo resulta especialmente iluminador por la triple perspectiva

que conjuga: la de la globalización, ya aludida; la de la crisis del Estado social, que tiene que ver con la globalización y invita a pensar que los intereses generales de la sociedad ya no pueden ser tarea sólo del Estado, sino también de la empresa; la dimensión futura de todas estas responsabilidades, relacionada con el desarrollo sostenible.

Resumiendo, un valor indudable del libro es el haber sabido enmarcar el tema de la responsabilidad social de la empresa en una historia, aunque no siempre el autor sea lineal en el análisis de ese proceso. Pero son esas fases del desarrollo de la empresa y de su relación con la sociedad las que mejor permiten comprender la razón de ser y el alcance de la responsabilidad social de la empresa. Porque esta no será sólo fruto de una reflexión de especialistas desconectados de la realidad, sino exigencia de las condiciones reales de nuestro mundo.

Ildefonso Camacho Laraña S.J.

---

**RESEÑAS**


---

**ÉTICA**


---

ETXEBERRIA, X., (2004), *Ética de la ayuda humanitaria*, Bilbao, Desclée de Brouwer, Colección Ética de las profesiones, 231 págs.

---

Alguien podría quizá preguntarse a qué viene una reflexión sobre la ética de la ayuda humanitaria. ¿No se trata acaso de una actividad esencialmente ética, que se justifica por sí misma, ya que pretende objetivos indiscutiblemente benefactores, basados en intenciones sin duda loables? Pues bien, frente al temor que algunos pudieran experimentar de “manchar a los ángeles” esta obra demuestra que la reflexión sobre la ética de la propia praxis humanitaria es totalmente necesaria.

Tras una excelente presentación, donde se expone con gran claridad el sentido y el alcance de la obra, el autor consagra el capítulo I a plantear “La problemática ética de la ayuda humanitaria”. En él se sitúa de forma muy acertada el campo de acción de esta ayuda enfocada a resolver o, al menos, paliar los desastres mal llamados humanitarios (habría que decir, más bien, humanos) derivados de diversos tipos de catástrofes, entre ellas las guerras de muy diverso signo, a los que son particularmente vulnerables, precisamente, los pobres.

El capítulo II se dedica a “Los fundamentos éticos de la ayuda humanitaria”. Cuatro son los sistemas de razones que la justifican: el autointerés inteligente,

la compasión, la justicia y la solidaridad. Se analiza cada uno de ellos con profundidad y rigor. Nos ha parecido un excelente capítulo, lleno de agudas reflexiones, que no se circunscriben al ámbito de la ayuda humanitaria, sino que son capaces de fecundar, más en general, todo el trabajo de cooperación al desarrollo.

Se dedica a continuación el Capítulo III a “Los principios éticos de la ayuda humanitaria”. Se trata de principios ya tradicionales, cuya aplicación desborda de nuevo el ámbito aquí analizado: de humanidad y de acción benefactora, de neutralidad, de independencia, de autonomía y de imparcialidad. Los enunciados generales de dichos principios se complementan con profundos análisis de las formas que adoptan y de los valores que implican en las diversas circunstancias. De nuevo nos encontramos con una doctrina cuya aplicación desborda con creces el ámbito de la propia ayuda humanitaria, aunque el autor consigue extraer de estos principios aquellos elementos doctrinales que más tienen que ver con el tema del libro. Por citar una definición clave, según el autor, “el fin de la ayuda humanitaria es atender a las necesidades de la población afectada de manera tal que se fortalezcan sus capacidades, lo que trae como consecuencia la disminución de la vulnerabilidad” (p. 94); de ahí que se transite “con facilidad de lo que tradicionalmente se ha llamado ayuda humanitaria a lo que suele llamarse cooperación al desarrollo” (p. 95).

El capítulo IV, “La normatividad de

la ayuda humanitaria”, entra de alguna manera en una mayor concreción. ¿Qué sistema de normas de acción en la práctica de la ayuda humanitaria se derivan de los fundamentos y principios analizados en los capítulos anteriores? Se pasa revista a los llamados Códigos de conducta, así como a la normatividad jurídica de los Estados al respecto, y a los contenidos relevantes sobre el tema del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho de refugiados.

Un problema particular, pero de gran relevancia actual, es objeto del capítulo 5: “La intervención humanitaria coactiva”. En él se afina mucho acerca de la problemática del derecho a la injerencia de las intervenciones bélicas con fines supuestamente humanitarios (“humanitarismo militar”); el autor es muy crítico acerca de la legitimidad y conveniencia del uso de los ejércitos para estos fines. Se trata de un capítulo de gran relevancia y actualidad en el contexto de la intervención bélica en Irak. Quizás echamos de menos una alusión al caso específico de las fuerzas de interposición, cuya intervención, en principio, pretende evitar los conflictos bélicos entre colectivos enfrentados, como ocurre en Kosovo entre ciudadanos de origen albanés y serbio.

Por fin, el autor dedica el Capítulo VI a “La realización de la ética humanitaria”. Frente al peligro de las “normas o principios de aplicación general”, insiste con particular acierto en la necesidad de aplicar grandes dosis de prudencia a la acción sobre el terreno, superando los enfoques basados en simples “receptarios”. Es preciso un discernimiento atento, caso por caso, para aplicar los principios en los momentos –muy

frecuentes en las intervenciones humanitarias– en que se plantean dilemas éticos. En último término, el criterio consistirá en preguntarse qué resulta más pertinente para las víctimas. Este capítulo se completa con una reflexión muy oportuna acerca de las “virtudes” que deben adornar a los agentes de la ayuda: sin ellas la ética humanitaria quedaría “coja”.

Como puede observarse, en el libro se da una progresión que va de los fundamentos y principios más generales a las aplicaciones más particulares, si bien es cierto que el capítulo VI retoma una reflexión más genérica acerca de la toma de decisiones en la praxis humanitaria.

Al final de cada capítulo se incluyen sendos recuadros de casos concretos que ilustran de forma práctica el discurso que precede. La obra contiene, además, tres apéndices: el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre, los Principios básicos de las ONG de desarrollo y ayuda humanitaria en la Unión Europea y el Código de Conducta de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo del Estado español.

A la hora de seleccionar algunos aspectos que más nos han gustado del libro, destacaríamos la solidez y erudición de los planteamientos éticos del autor, el conocimiento profundo y concreto del ámbito analizado (la ayuda llamada humanitaria en sus diferentes vertientes), las finas matizaciones sobre los tipos de guerras modernas y sus implicaciones para este tipo de ayuda, las permanentes y atinadas referencias a las actitudes de los agentes o actores de la ayuda, su

insistencia en los modernos enfoques de satisfacción de necesidades básicas y ampliación de capacidades, etc.

Quizás echamos de menos un análisis crítico de los métodos y enfoques vigentes en las propias intervenciones concretas de ayuda; alguna tipología de las intervenciones con su correspondiente valoración hubiera completado muy bien los análisis presentes en el libro. Por ejemplo, hay varias formas de llevar a cabo la ayuda alimentaria: no todas ellas son adecuadas. En efecto, de cómo se hagan las cosas y de qué criterios de evaluación se apliquen, en particular por parte de los donantes, dependen en buena medida no sólo la eficiencia de la ayuda, sino también su equidad. Aunque se alude a ello y se adivina siempre entre líneas, hubiéramos apreciado una mayor concreción y explicitación de la necesaria orientación de las intervenciones hacia los procesos de auténtico desarrollo, así como de las condiciones requeridas para lograrlo.

Reiteramos que, para los que estamos más volcados en las acciones de formación y en las intervenciones en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo, prácticamente todas las reflexiones de este volumen nos resultan de suma utilidad. No en vano el autor subraya varias veces con acierto que existe un *continuum* entre ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo propiamente dicha por lo que, con frecuencia, resulta muy difícil saber dónde termina una y dónde empieza la otra.

En suma, una obra que viene a enriquecer esta ya valiosa serie de obras dedicadas a la ética de las profesiones, animadas por profesores de los Centros

universitarios de a Compañía de Jesús en España. Sólo nos queda desear que la doctrina que contienen se incorpore decididamente a la praxis diaria de sus numerosos y cualificados egresados.

José J. Romero Rodríguez SJ

---

## DESARROLLO RURAL

---

HUYLENBROECK, GUIDO VAN AND DURAND, GUY (Eds.) (2003), *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture*, Hampshire (England) and Burlington (USA), Ed. Ashgate, 239 págs.

---

Desde hace algunos años, en particular a partir de la aparición de la Agenda 2000, la Unión Europea viene declarando de forma reiterada que la naturaleza multifuncional de la agricultura europea es una de las diferencias fundamentales con respecto a otras áreas geográficas.

En pocas palabras, se entiende por “multifuncionalidad” la producción conjunta de bienes y servicios que no son necesariamente mercancías tradicionalmente comercializables: el campo produce desde luego alimentos, pero también permite la realización de otra serie de “nuevas” funciones tales como turismo rural, mantenimiento del paisaje, producción de recursos no alimenticios, mantenimiento de la diversidad, conservación del suelo etc.

El objetivo del libro que comentamos

es precisamente mostrar que la introducción de la multifuncionalidad como un concepto clave para la agricultura y para el desarrollo rural no puede limitarse a un cierto maquillaje de las políticas agrarias “de toda la vida”, en particular para utilizarla como coartada en las difíciles negociaciones comerciales multilaterales, sino que requiere una serie de cambios en niveles que desbordan las meras políticas agrarias y rurales.

La obra, dirigida por dos conocidos expertos en la materia, incluye un conjunto de interesantes aportaciones elaboradas por especialistas provenientes de prestigiosos horizontes académicos de cinco países europeos; colaboran investigadores de las Universidades y Centros de investigación de: Florencia y Pisa en Italia, Gante y Lovaina en Bélgica, Córdoba en España, Wageningen en los Países Bajos y Rennes en Francia.

Además del Prefacio y de un capítulo introductorio, que ofrece una panorámica general, elaborado por los editores, las 11 colaboraciones que componen

el volumen están clasificadas en cinco grandes apartados: I. Multifuncionalidad y desarrollo rural. II. Multifuncionalidad y Sociedad. III. Multifuncionalidad e instrumentos legislativos. IV. Multifuncionalidad y competitividad. V. Multifuncionalidad y conocimiento.

Aunque la orientación inicial del proyecto que dio lugar a la obra era la de elaborar las bases de una futura formación socioeconómica en la materia para las Universidades europeas, de hecho su interés desborda con mucho el campo académico; se trata de análisis y reflexiones que serán de utilidad para los políticos, los extensionistas, los consultores agrarios, los agentes de desarrollo rural y, en general, todas aquellas personas que desempeñan su tarea en las áreas rurales. Además, la variedad de autores enriquece considerablemente la perspectiva y permite efectuar comparaciones enriquecedoras.

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<sup>a</sup> MUÑOZ..... 20 €
5. *GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)*, por PILAR TIRADO VALENCIA ..... 13 €
6. *MANUAL DE 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

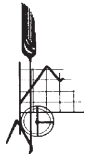
---

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. L.V.A.  
incluido

### Agricultura

J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, <b>Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos</b> (*) .....	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, <b>Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario</b> .....	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), <b>Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza</b> (*) .....	10,42
A. TITOS MORENO y OTROS, <b>Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)</b> .....	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> .....	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, <b>Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas</b> .....	12,00

### Contabilidad

F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, <b>Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad</b> (*) .....	7,06
VARIOS, <b>Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada</b> (*) .....	4,71
M. VALERO PULIDO, <b>Contabilidad de Sociedades</b> .....	7,90
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras</b> .....	10,22
M. CORDOBÉS MADUEÑO; J. M <sup>a</sup> MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, <b>Contabilidad de costes: casos y soluciones</b> .....	11,42

### Derechos humanos

V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinaria</b> .....	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar</b> .....	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), <b>Neoliberalismo, libertad y liberación</b> .....	9,62

### Economía General

VARIOS, <b>Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social</b> .....	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, <b>Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global</b> (2 <sup>a</sup> Ed.) .....	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht</b> (2 <sup>a</sup> Ed.) .....	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), <b>España en la Unión Europea. Más allá del euro</b> .....	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M <sup>a</sup> LUZ ORTEGA CARPIO, <b>La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)</b> .....	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, <b>Ejercicios de macroeconomía</b> (Coeditado con Algaida Editores) .....	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M <sup>a</sup> LUZ ORTEGA CARPIO, <b>Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas</b> .....	12,02

### Economía regional. Economía andaluza

L. GODOY LÓPEZ, <b>Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno</b> .....	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> .....	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, <b>Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos</b> (*) .....	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, <b>Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba</b> (Coeditado con la Universidad de Córdoba) .....	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, <b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b> .....	11,12

### Economía social

A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica</b> .....	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?</b> .....	8,50
F. PÉREZ ROJAS, <b>Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras</b> .....	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, <b>Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica</b> (Coeditado con IEPALA editorial) .....	15,63

### Empresa

VARIOS, <b>La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988)</b> (*) .....	
G. RUL-LÁN BUADES, <b>Administración de recursos humanos</b> (3 <sup>a</sup> Ed.) .....	7,21

A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones</b> (2ª Ed.)..	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, <b>El factor humano en la empresa. Lecturas. y Ejerc.</b> (2ª Ed.).....	5,02
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> .....	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Ética y negocios. Casos para el análisis ético</b> (Coeditado con Algaida Editores)	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, <b>Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios</b> .....	15,63

**Matemáticas e Informática**

C. HERVÁS MARTÍNEZ, <b>Problemas de Combinatoria y Probabilidad</b> (*).....	2,94
J. M. CARIDAD OCERÍN, <b>T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos</b> (*) .....	5,32
J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, <b>dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal</b> (*).....	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, <b>Superficies maximales en el espacio de Lorentz– Minkowski</b> .....	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, <b>El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales</b> .....	12,44
L. AMADOR HIDALGO, <b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b> .....	10,22
A. PASCUAL GAÑÁN, <b>Curso teórico–práctico de matemáticas financieras</b> (coeditado con Algaida Editores)...	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, <b>Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos</b> .....	10,22

**Sicología y Sociología**

A. LÓPEZ CABALLERO, <b>Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso</b> (*).....	5,89
A. LÓPEZ CABALLERO, <b>El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc.</b> (2ª Ed.) .....	5,02
J. L. TRECHERA HERREROS, <b>El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio</b> .....	10,82

**Sindicatos**

G. RUL–LÁN BUADES, <b>Poder Sindical y Democracia</b> .....	5,32
G. RUL–LÁN BUADES, <b>Origen Político de los Sindicatos</b> .....	9,14
G. RUL–LÁN BUADES, <b>Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea</b> .....	8,50
G. RUL–LÁN BUADES, <b>Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia)</b> .....	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. *PUBLICACIONES ETEA*  
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:**

<u>Ejemplares</u>	<u>Autor y título</u>	<u>Euros</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Forma de pago:  Cheque bancario a nombre de ETEA  Reembolso

## PROGRAMA DE FORMACIÓN POLÍTICA · COMPANÍA DE JESÚS EN ESPAÑA

### **IV Encuentro con Políticos y Expertos**

**Europa y el Mediterráneo, ¿de quién es el "Mare Nostrum"?**

**Políticas de confrontación y de cooperación Norte-Sur, Este-Oeste.**

Córdoba, Colegio Mayor Poveda, 30 de abril - 2 de mayo de 2004

### **XII Semana de formación política. Espiritualidad cristiana y presencia laical en el mundo**

**Una democracia a construir desde la ciudadanía.**

Salamanca, C.E.S., 14-21 de julio de 2004

Para estudiantes universitarios y jóvenes profesionales (de 20 a 35 años).

### **III Ejercicios Espirituales Alberto Hurtado**

Granada, Colegio Mayor Loyola, 14-22 de agosto de 2004

Mínimo de días: tres; acompañamiento personalizado.

Equipo: Cipriano Díaz Marcos, Juan Pablo Rodríguez y José M. Margenat.

### **Para más información:**

Teléfono: 923 125 163 / 957 222 162 / 954 921 580

Fax: 923 125 179 / 957 421 864 / 954 634 155

e-mails: [secreces@jesuitas.es](mailto:secreces@jesuitas.es), [margenat@etea.com](mailto:margenat@etea.com), [diazmarcos@salterrae.es](mailto:diazmarcos@salterrae.es)

Organizan: ETEA, Institución universitaria de la Compañía de Jesús (Córdoba) ·

C.E.S (Salamanca) · FyD (Valladolid)





# 68

# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2003

## SUMARIO

### *I. Artículos*

- Pedro Benito Moyano Pesquera** La instrumentación de la política regional española en la última década:  
**Olga Ogando Canabal** el papel de los incentivos económicos a la inversión y al empleo.
- Manuel González López** El Sistema Gallego de Innovación: Características, debilidades y potencialidades.
- Manuel Gómez Barbero** Análisis y propuesta de estrategia de desarrollo para la gestión  
**Júlio Berbel Vecino** ambiental de los residuos urbanos en los municipios de Andalucía.
- Begoña Fuster García** Internacionalización de la economía Alicantina.  
**Carmen Martínez Mora**

### *II. Notas y recensiones*

- Antonio Trinidad Requena** La producción científica en las Universidades Andaluzas.  
**Gloria Jiménez Lucena**
- Mª Dolores Martín-Lagos López**
- Concepción M. A. Pérez Hernández** El tráfico de productos petrolíferos en la Archipiélago canario 1862-1973.
- Araceli de los Ríos Berjillos** La nueva financiación autonómica: ¿un modelo realmente definitivo?.
- José Manuel Castillo López** El plan hidrológico nacional (Carmen Acedo Sánchez).
- J.A. Márquez Domínguez** Plan estratégico de desarrollo para el andévalo occidental (Adolfo Rodero Franganillo).
- Eugenio Megías Valenzuela** Hijos y padres: comunicación y conflictos (Pedro Castón Boyer)
- C. Lizárraga Mollinedo** La formación del espacio económico andaluz (Juan Antonio Lacomba).
- J.M. Martínez Carrión** Historia económica de la región de Murcia. Siglos XIX y XX (Juan Antonio Lacomba).

### *III. Documentación*

- Mª José Trigueros Martín** Tasas propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### *IV. Textos*

- María Dolores Ferrero Blanco** De la primera Guerra Mundial a la Huelga minera de Riotinto de 1920: el problema salarial y las negociaciones entre empleados y RTC.



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 CÓRDOBA.

Cheque a nombre de INSA-ETEA

Banco \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
     
BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Domiciliación bancaria: Rellene boletín adjunto.

\_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
(firmado: )

Recorte esta hoja y envíela a  
Revista de Fomento Social  
Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Nosotros nos ocuparemos de la tramitación bancaria.

Sr. Director

Banco/ Caja de ahorros \_\_\_\_\_  
Sucursal \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_  
Provincia \_\_\_\_\_

Muy Señor mío:

Le ruego se sirva cargar, hasta nueva orden, a la cuenta corriente, indicada en este boletín, que tengo abierta en esa entidad, el recibo que le presente INSA-ETEA de Córdoba por la suscripción a la Revista de Fomento Social.

CCC

BANCO SUCURSAL DC NÚMERO DE CUENTA

Atentamente,

\_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 \_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
(firmado: )

Personas a las que puede interesar Revista de Fomento Social. Recorte este cupón, dándonos a conocer, sin ningún compromiso por su parte, nombres de personas a quienes pudiera interesar recibir o conocer nuestra revista, y envíelo a Revista de Fomento Social. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA.

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_

Apellidos y nombre \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_  
Provincia / País / Estado \_\_\_\_\_





