

Enero · Marzo 2001

REVISTA

de

Fomento Social

*La enseñanza de
iniciativa social*

El concepto de capital social

La Comunidad Andina

La financiación de las ONGD

Sobre el Estado del Bienestar

Entre la inflación y la recesión

Entrevista a Romano Prodi



REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 221 – VOLUMEN 56

ENERO–MARZO 2001

In memoriam: Francisco Javier Gorosquieta Reyes SJ 5

RESÚMENES / ABSTRACTS 9

EDITORIAL

– *La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos* 15

ESTUDIOS

– Eduardo MOYANO ESTRADA: *El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo* 35

– Ángel María CASAS GRAGEA: *La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo* 65

– José María LARRÚ RAMOS: *¿Públicas o privadas? La financiación de las ONGD españolas* 93

NOTAS

– José María CASTILLO SÁNCHEZ SJ: *Algunas consideraciones en torno al debate actual sobre el Estado del bienestar* 129

– Javier GOROSQUIETA REYES SJ: *Entre Escila (inflación) y Caribdis (recesión)* 143

ENTREVISTA

– Romano PRODI: *La Unión Europea después de la Cumbre de Niza* 153

DOCUMENTOS

– *Sobre los terremotos de India y El Salvador* 169

BIBLIOGRAFÍA

– *Recensiones*..... 171

– *Reseñas*..... 177

SUMARIO



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 5-7

FRANCISCO JAVIER GOROSQUIETA REYES (1929-2001)

IN MEMORIAM

Cuando este número estaba ya en prensa, fallecía en Bilbao, el pasado 10 de abril, de un infarto repentino, el **P. Francisco Javier GOROSQUIETA REYES, S.J.**, que fue director de esta Revista desde 1975 hasta 1990. No sólo fue director durante esa extensa etapa, sino que trabajó como redactor en ella desde 1963 prácticamente hasta su muerte. Por eso la *Revista de Fomento Social* y muchos de sus lectores se sienten profundamente deudores del que tan repentinamente se nos ha ido. Valga como homenaje y gesto de agradecimiento hacia él este breve bosquejo de su vida.

Javier Gorosquieta nació en Lerín (Navarra) el 11 de octubre de 1929. Después de estudiar el bachillerato en Durango y en Javier entre 1941 y 1946, ingresó en la Compañía de Jesús en el noviciado de Loyola ese mismo año de 1946. Su vida de estudios, eclesiásticos y civiles, se desarrolló según las siguientes etapas: Humanidades en Loyola, Filosofía en Oña, Graduado en Ciencias Sociales en Deusto, Licenciatura en Ciencias Económicas en Madrid, Teología en Oña y Frankfurt. En esta última ciudad se ordenó como sacerdote en 1960, antes de concluir sus estudios. Por fin, tras 17 años de preparación, se incorporó en 1963 a la vida apostólica. Pero todavía continuaría su labor formativa hasta defender su tesis doctoral en Economía en noviembre de 1971: la tesis fue dirigida por Enrique Fuentes Quintana y tuvo como tema “El sistema de ideas tributarias de los teólogos y moralistas principales de la Escuela de Salamanca (siglos XVI y XVII)”.

IN MEMORIAM

Su vida profesional y apostólica transcurrió casi entera en Madrid, y más concretamente en la Casa de Escritores. Al llegarle la edad de jubilación, concretamente en 1995, comenzaría a retirarse progresivamente a Deusto, aunque pasando todavía largas temporadas en Madrid.

Su destino a Madrid responde a la decisión de los Provinciales de la Compañía de Jesús de España de reforzar con un grupo de expertos sociales la institución de Fomento Social, creada después de la guerra civil: eran los años en que los jesuitas españoles daban un fuerte impulso al apostolado social, bajo la inspiración del P. Juan Bautista Janssens (General de la Compañía entre 1946 y 1964), siguiendo el ejemplo de los franceses de "Action Populaire" y de otros países europeos. Este grupo español se ocuparía de mantener la *Revista de Fomento Social*.

Durante sus casi 40 años de permanencia en Madrid, Javier Gorosquieta fue asiduo colaborador de otras revistas: de *Mundo Social* y de *Hechos y Dichos*, hoy desaparecidas, y también de *Razón y Fe* y de *Mensajero*. Pero su tarea más abnegada la realizó con la *Revista de la Fomento Social*, de la que fue secretario desde 1964 y luego director, como ya quedó dicho. Próximos al centenar deben ser sus artículos divulgativos, en lo que siempre sobresalía la gran claridad con que planteaba las cuestiones y la notable responsabilidad moral y cristiana con que las iba abordando.

La otra faceta importante de Javier Gorosquieta fue la docente, que inició poco después de instalarse en Madrid. Enseñó en diferentes instituciones universitarias de la Compañía de Jesús: en ETEA (Córdoba), en INEA (Valladolid), en Deusto, pero sobre todo en la Universidad Pontificia Comillas (concretamente, en ICADE) de forma continuada desde 1965 incluso hasta después de su jubilación. Comenzó enseñando economía, pero poco a poco fue concentrando su docencia en la ética económica y empresarial, en la que llegó a ser un especialista. Como profesor fue siempre reconocido y estimado, no sólo por su ciencia y por su gran conocimiento de la realidad económica y social, sobre la que versaban sus cursos, sino sobre todo por la extraordinaria claridad y precisión pedagógica con que comunicaba sus conocimientos y reflexiones. Como profesor se distinguió además por su constante e inequívoca actitud humanista y moral. Temas, a veces tan fríos y distantes en su generalización, como son las estructuras y los mecanismos económicos, las especulaciones monetarias y financieras o los flujos y reflujos en la economía mundial, nunca dejaban de provocar en el profesor Gorosquieta una seria reflexión ética y un acercamiento sincero y compasivo

a las multitudes que eran víctimas de esas situaciones que él analizaba científicamente.

Fruto de su docencia y de sus escritos más fragmentarios fueron los libros que publicó: *Ética del desarrollo económico* (Compañía Bibliográfica Española, Madrid 1969), *El campo español en crisis* (Mensajero, Bilbao 1973), *Deontología para empresarios* (Mensajero, Bilbao 1978), *Ética de la empresa. Teoría y casos prácticos* (Mensajero, Bilbao 1996).

Para quienes lo trataron más directamente, pero también para sus muchos alumnos y colegas universitarios, Javier Gorosquieta, bajo una apariencia de persona tímida, dejaba transparentar una riqueza personal de rasgos muy acusados: era hombre bondadoso y, a la vez, de firmes convicciones; muy consecuente con estas convicciones, pero marcado además por esa profunda honradez que siempre le distinguió. Al mismo tiempo, era persona de gran cultura, muy atento a la actualidad, con una sana curiosidad por la vida económica, cultural y social: por eso nos dejó tantos análisis de la situación en innumerables artículos. La última muestra de esa capacidad de análisis pausado y de reflexión ética está en las páginas del presente número de nuestra Revista, en ese artículo sobre la inflación y la recesión.

Como sacerdote, además, fue siempre muy fiel y consecuente, de una muy sólida formación teológica y de una delicada cercanía con las personas que le solicitaban su consejo o su atención.

Hemos perdido, pues, un gran colaborador, un notable escritor y profesor, un sacerdote jesuita y un buen amigo.

¡Descanse en paz!



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 9-14

RESÚMENES / ABSTRACTS

EDITORIAL

Consejo de Redacción

La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos

En el artículo editorial del presente número, la *Revista de Fomento Social* aborda el tema de la enseñanza de iniciativa social e intenta aportar elementos de respuesta a dos preguntas fundamentales: qué motivos de fondo justifican la existencia de la enseñanza de iniciativa social (denominación que se explica y justifica) y bajo qué condiciones debería poder ejercerse el derecho correspondiente. Intencionadamente, el texto se limita en esta ocasión al ámbito de los principios, dejando para un ulterior artículo el debate sobre aspectos tan actuales y polémicos como la financiación de la enseñanza, los criterios de selección de alumnos etc. Una vez más la intención final es facilitar el diálogo y la reflexión sobre cuestiones que a veces se tratan con parcialidad, apasionamiento o superficialidad.

Editorial Board

Teaching Social Initiative. Justification and challenges

In this edition's editorial, the subject of teaching social initiative is tackled, attempting to supply arguments to answer two basic questions: what fundamental causes justify the existence of the teaching of social initiative (the very name explains and justifies itself), and under what conditions should the correspon-

ding right be put into effect. It is intentional that on this occasion the article be limited to the sphere of principles, postponing to a later article the debate on such current and controversial aspects such as how to finance the teaching, the criteria applied for learner selection etc. Once more, the ultimate intention is to introduce reflection and dialogue on questions that are sometimes treated with sectarianism, passion or superficiality.

ESTUDIOS / PAPERS

Eduardo Moyano Estrada

El concepto de *capital social* y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo

En este trabajo el autor revisa el concepto de “capital social” y plantea su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo. En primer lugar, analiza el carácter polisémico de este concepto, mostrando cómo ha sido definido de modo diferente desde los diversos enfoques teóricos de la sociología. En segundo lugar, comenta algunas de las dimensiones del concepto de capital social, fundamentalmente la de “embeddedness” (enraizamiento,) y selecciona aquéllas que resultan de mayor utilidad para el análisis de los procesos de desarrollo. En tercer lugar, siguiendo el modelo de M. Woolcock presenta un marco teórico en el que sitúa las distintas dimensiones del capital social para analizar las dinámicas “de arriba-abajo” (top-down) y “de abajo-arriba” (bottom-up). La tesis fundamental que está implícita en este marco teórico es que el concepto de capital social es útil para analizar los proceso de desarrollo si se amplía su definición para incluir dimensiones que den cuenta no sólo de las relaciones de integración intracomunitaria, sino también de la capacidad y autonomía de los individuos para relacionarse con grupos externos a su propia comunidad, así como de la sinergia entre instituciones y de su eficiencia y credibilidad.

The concept of “social capital” and its use in the analysis of developmental dynamics

In this paper, the author reviews the concept of social capital and poses its usefulness for analysing developmental dynamics. Firstly, he analyses the polysemic nature of this concept, showing how it has been defined in different ways from the range of sociological approaches. Secondly, he comments some

of the dimensions of social capital, particularly embeddedness, and selects the dimensions that prove most useful for analysing development processes. Thirdly, following Michael Woolcock's model, he presents a theoretical framework to situate the different dimensions of social capital, and analyse both bottom-up and top-down development dynamics. The most important idea of this paper is that the concept of social capital is useful for analysing developmental processes if its definition is extended to include dimensions that take into account, not only the processes of social integration within poor communities, but also the capacity and autonomy of individuals to establish social and economic relations with groups outside their own community, as well as the synergy between local institutions and their efficiency and credibility.

Ángel María Casas Gragea

La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), antiguo Pacto Andino, es uno de los procesos de integración más antiguos y menos conocidos del continente latinoamericano. El 26 de mayo de 1999 se cumplieron 30 años desde que los países andinos unieron su futuro en busca del horizonte común del desarrollo, en uno de los pasos más importantes desde la independencia. La integración andina nació dentro de una concepción cerrada siguiendo el espíritu proteccionista de la sustitución de importaciones y hoy, camina dentro de una nueva concepción más liberal de regionalismo abierto. La Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, es una organización subregional dentro de Sudamérica, continente que se sigue caracterizando por tener altos niveles de injusticia social, de desigualdad de oportunidades y falta de equidad en la distribución de la renta. Este trabajo intenta analizar el proceso de integración desde su nacimiento hasta la actualidad a partir de una semblanza de los países que constituyen esta Comunidad Andina de Naciones.

The 'Comunidad Andina de Naciones': 30 years in pursuit of development

The Andes Community of Nations (CAN), formerly Andes Pact (Pacto Andino), is one of the earliest and less known processes of integration on the Latin American continent. The anniversary on 26 May 1999 meant thirty years had gone by since the Andes countries combined their future in search of a common horizon for development, one of the most important steps taken since indepen-

dence. The Andean integration was born of a closed concept following the protectionist spirit of substituting imports, and today it moves within a new and more liberal concept of open regionalism. The Comunidad Andina, made up of Bolivia, Columbia, Ecuador, Peru and Venezuela, is a sub-regional organisation within South America, a continent which continues to be characterised by high levels of social injustice, of unequal opportunities and lack of equality in incomes. This study attempts to analyse the process of integration since its birth up to the present day, with sketches of the member countries.

José María Larrú Ramos

¿Públicas o privadas? La financiación de las ONGD españolas

En este artículo se analiza la estructura financiera de las ONGD españolas, a través del estudio del origen de los fondos que obtienen, sean privados o públicos. La gran concentración en pocas entidades y una marcada heterogeneidad de su situación financiera, así como una preponderancia de los fondos públicos en muchas de ellas, hace que el término “no gubernamental” genere cierto recelo en algunos sectores sociales o ideológicos. Se ofrecen datos ordenados y actualizados de las distintas fuentes de ingreso así como un análisis multivariante sencillo que genera un máximo de siete grupos de ONGD que presentan unas características relativamente homogéneas. Se termina ofreciendo algunas reflexiones en torno a la dependencia financiera entre estos dos agentes de la política de desarrollo: el sector público y las ONGD.

Public or private? Financing Spanish Development NGOs

In this article the financing structure of Spanish NGOs is analysed, through a study of the origin of the funding obtained, whether private or public. The high level of concentration in a small number of entities and a marked degree of heterogeneous financial situations, as well as the preponderance of public funding in many of them, have lead the term “non-governmental” to generate a certain wariness in some social or ideological circles. The article offers organised and up-to-date data from the different sources of income, as well as a simple multivariant analysis that produces a maximum of seven NGO groups with relatively homogeneous characteristics. Finally some considerations are made about financial dependence between the public sector and the NGOs, which are the two agents of development policy.

NOTAS / NOTES

José M^a Castillo Sánchez SJ

El debate actual sobre el Estado del Bienestar

Con un enfoque multidisciplinar y crítico, se analizan en este artículo las perspectivas que se presentan a lo que ha dado en llamarse el Estado del Bienestar, en un contexto de profunda desigualdad norte-sur y en medio de una marea creciente del *pensamiento único* neoliberal. El autor se plantea tres grandes cuestiones: ¿es realmente posible el Estado o la sociedad del Bienestar?; ¿cuál es su futuro?; ¿qué consecuencias está de hecho produciendo este modelo de sociedad? Termina cuestionando al *pensamiento único* como una nueva religión a la que todos estaríamos obligados a rendir culto.

The debate on the Welfare State today

From a multidisciplinary and critical viewpoint, this article analyses the prospects facing what is called the Welfare State, within the context of extreme inequality between North and South, and in the midst of a growing wave of neoliberal "homogeneous thinking" The author poses three important questions: is it really possible to have a Welfare State or Society?; what is its future?; what are the consequences that are actually being brought about by this model of society? He concludes by questioning "homogeneous thinking" as a new religion which we all have to worship.

Javier Gorosquieta Reyes SJ

Entre *Escila* (inflación) y *Caribdis* (recesión)

Mantiene el autor que el arte del político consiste en conseguir un fuerte crecimiento y creación de empleo en un marco de estabilidad de precios y de equilibrio presupuestario; el riesgo actual es caer en la inflación o en la recesión. Recuerda que el «shock» provocado por el alza de los precios de los crudos en 1973 se combatió con una política de oferta. Por el contrario, en 1999, el temor a una deflación ha vuelto a poner en primer plano la política de demanda. El peligro de una recesión en Estados Unidos hace temer una situación análoga en la economía española. Propone, finalmente, una política antidepresiva seguida, al inicio de la recuperación, por una política antiinflacionista.

Between Scylla (inflation) and Caribdis (recession)

The author maintains that the art of politics consists of reaching a high level of growth and creation of employment within a framework of stable prices and budgetary balance; the risk being to suffer inflation or recession. He reminds us that the shock caused by oil prices rises in 1973 was fought with a policy of offer. On the other hand, in 1999 the fear of deflation has once again placed the policy of demand in the foreground. The danger of recession in the United States makes us fear a similar situation for Spanish economy. The author closes by proposing an antidepressant policy followed, once recuperation begins, by an anti-inflationist policy

ENTREVISTA / INTERVIEW

Aggiornamenti sociali (redacción)

Entrevista a Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea

Por iniciativa de “Aggiornamenti sociali”, la revista hermana de los jesuitas italianos, y juntamente con nuestro equivalente francés “Projet”, publicamos esta interesante entrevista al Presidente de la Comisión Europea. En ella, sin eludir las cuestiones conflictivas, Romano Prodi aborda los grandes temas en curso del proceso de integración europea así como los retos pendientes; asimismo, a instancias del entrevistador, el Presidente se pronuncia de forma clara y sincera acerca de algunas cuestiones relacionadas con el papel de los creyentes y de las Iglesias cristianas en la dinámica del perfeccionamiento de la Unión Europea.

Interview with Romano Prodi, President of the European Commission

On the initiative of “Aggiornamenti sociali”, our Italian Jesuits fellow journal, and together with the French equivalent “Projet”, we are publishing this interesting interview that Fr. Sorge held with the President of the European Commission. In this interview, without avoiding controversial matters, Romano Prodi comments important issues for the process of European integration as well as the challenges to be faced. What is more, prompted by the interviewer, the President makes clear and sincere declarations about certain questions with respect to the role of believers and the Christian Churches within the dynamics of perfecting the European Union.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 15-33

La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos

Consejo de Redacción

Los derechos sociales se cuentan entre las conquistas más fundamentales de la humanidad en el siglo XX. Entre ellos ocupa un lugar destacado el derecho a la educación. Como tal derecho, es reconocido hoy como derecho de todos, como derecho universal.

Sin embargo, la realización efectiva de este derecho ha comportado innumerables problemas, y todavía hoy no pocos interrogantes. El primero es que, a escala mundial, quedan todavía 125 millones de niños que nunca han asistido a la escuela, 150 millones que la han abandonado sin aprender a leer ni a escribir y 900 millones de adultos analfabetos, siendo mujeres las dos terceras partes de todos estos grupos, como ha puesto de relieve la actual campaña de Intermón-Oxfam internacional. En segundo lugar, en los países del Norte es verdad que el acceso generalizado a la educación está garantizado, pero quedan por resolver cuestiones tan decisivas como la financiación de la enseñanza, los modelos educativos que se ofrecen y las posibilidades de optar libremente por ellos, las competencias del Estado en este campo, etc.: como trasfondo de todo ello está en juego la forma de articular la iniciativa privada y la pública en la oferta educativa.

EDITORIAL

Nosotros queremos abordar este problema de fondo acercándonos a él desde una perspectiva concreta: lo que vamos a llamar enseñanza de iniciativa social. Es una cuestión que ha suscitado y suscita –y no sólo en nuestro país– enconados debates y no pocos conflictos.

Los debates son conocidos: si la enseñanza privada (que así se suele llamar) está justificada o si no es más bien una herencia del pasado, si debe ser financiada con fondos públicos o por quienes estén interesados en ella, si el mantenerla al lado de la pública no perjudica a ésta y conduce a un sistema discriminatorio.

Pero no son los debates lo más preocupante, sino los conflictos reales que las distintas posiciones ideológicas provocan. En España –y sobre todo en algunas comunidades autónomas, como es la andaluza, desde donde estas reflexiones están escritas– la enseñanza de iniciativa social está siempre amenazada por políticas públicas ambiguas, cuando no discriminatorias: incertidumbre sobre renovación de los conciertos, reducción indiscriminada de unidades concertadas, mantenimiento de nuevos centros públicos donde ya no son necesarios, discriminación en la financiación de la enseñanza infantil que dificulta, de hecho, la incorporación de los niños a los centros de iniciativa social, etc.

Nosotros no podemos entrar en el análisis de todos estos problemas, aunque queramos manifestar a este propósito la escasa capacidad de diálogo y de negociación de que hacen gala los poderes públicos. Nuestro enfoque toma, como punto de partida, ese ambiente de prejuicios recíprocos que llevan a una radicalización de las posturas y hacen imposible todo diálogo. Nos gustaría contribuir al desmantelamiento de ese ambiente ofreciendo una serena reflexión sobre la función de la enseñanza de iniciativa social. Sabemos que es difícil adoptar una postura medianamente neutral en temas como éste. Por eso sería pretencioso que nosotros nos creyéramos en las páginas que siguen inmunes a esa falta de neutralidad... Pero al menos nos esforzaremos por que nuestras reflexiones –siempre abiertas al diálogo con nuestros lectores– sirvan para poner algo de luz en ese ambiente tan viciado e irrespirable que se alimenta continuamente con imágenes deformadas de lo público y lo privado.

Para ello nos vemos obligados a limitar drásticamente el tema, dada la complejidad del mismo y las innumerables cuestiones que están relacionadas con él. No entraremos en aspectos tan de actualidad como la financiación de la enseñanza o los criterios de selección de alumnos, aunque no excluimos hacerlo en ulteriores editoriales. Por ahora nos concentramos, como se ha dicho, en responder dos preguntas: si la enseñanza de iniciativa social está justificada y

bajo qué condiciones. Para hacerlo vamos a comenzar situando en su verdadero contexto lo que hemos llamado enseñanza de iniciativa social (parte primera) y describiendo el sistema escolar español actual (parte segunda); a continuación concretaremos el sentido y la función de este tipo de enseñanza, en relación con la enseñanza de iniciativa pública, lo que nos permitirá exponer su justificación (parte tercera), pero también sus responsabilidades y exigencias (parte cuarta).

La educación, un derecho universalizado

La educación de todos los ciudadanos fue un ideal antiguo que encuentra ya acomodo en la paideia griega o en la República de Platón. Pero la institucionalización de esta pretensión universalizadora es mucho más reciente. Y en el medioevo europeo todavía las distintas institucionalizaciones de la enseñanza respondían a una sociedad estamental y corporativa. La universidad –los studia generalia universitatis litterarum–, surgida y generalizada en los siglos XII y XIII, introducía esa pretensión de universalizar los conocimientos y ofrecer un acceso a los ciudadanos, libre de vinculaciones corporativas.

Hay que esperar a la segunda mitad del siglo XVI para encontrar las primeras propuestas y ofertas concretas de enseñanza para todos: recuérdense los manifiestos educativos de los humanistas –entre ellos, Juan Luis Vives– o las propias respuestas de algunas instituciones religiosas. En 1548 se funda en Mesina (Sicilia) el primer colegio público de la Compañía de Jesús, institución que se dotará en 1586 de un riguroso plan de estudios (la famosa Ratio studiorum institutionisque). También en las ciudades reformadas, bajo la inspiración de Calvino, se crearán centros públicos de enseñanza.

Ya a finales del siglo, en 1597, se fundaba en Roma la primera escuela pública popular católica –las Escuelas Pías–, con la intención de llegar adonde no lo hacía el Colegio Romano de los jesuitas ni los maestros pagados por la municipalidad, es decir a las pequeñas ciudades, pueblos y barrios pobres. Casi un siglo más tarde Juan Bautista de La Salle hacía lo propio en la Francia del Estado absoluto. Estas nuevas realizaciones tienen una característica común: constituyen una iniciativa social y pública al tiempo. Habitualmente eran las autoridades municipales de cada ciudad o los señores civiles o eclesiásticos quienes dotaban fundaciones para crear colegios. Es cierto que la “revolución de los precios”, producida tras la llegada masiva de metales preciosos desde las Indias, hizo pronto que las fundaciones fuesen insuficientes y esos mismos colegios viviesen en la tensión entre la gratuidad y la necesidad de buscar otros

ingresos. No obstante, puede decirse que hasta el último tercio del siglo XIX la enseñanza de muchos colegios de religiosos, en España y en otros países europeos, fue totalmente gratuita. Por eso estos centros eran considerados escuelas públicas, ya que eran sostenidas con fondos públicos, municipales o de otro origen.

Habrá que esperar a los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX para asistir a una diferenciación cada vez mayor entre la enseñanza estatal, que empieza a ser considerada como una obligación vinculada a toda administración moderna, y la enseñanza congregacionista, como en general era llamada la impartida en los colegios de la Iglesia. La laicización del Estado incidirá de forma decisiva en esta contraposición, que ha llegado hasta hoy.

Al margen de estos debates, a lo que asistimos, en el fondo, es a una generalización de la educación básica que se pretende que alcance a todos los ciudadanos. No cabe duda que ésta es una de las grandes conquistas de la modernidad. Y esta pretensión recibió su legitimación solemne y definitiva cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 reconoció: “Toda persona tiene derecho a la educación” (art. 16), afirmando además que “los padres tendrán derecho preferente de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

A partir de la segunda guerra mundial y de la generalización del Estado de bienestar –proceso en el que tanto influyó el capitalismo social alemán, inspirado por el pensamiento socialdemócrata y por el catolicismo social democristiano– se desarrollaron los derechos económicos, sociales y culturales (“derechos de segunda generación”), entre los que se encuentra el derecho a la educación.

Las Constituciones de la postguerra recogían estos derechos de forma similar, así la Constitución de la República italiana de 1947 (art. 33), la Ley fundamental de Bonn de 1949 (arts. 6 y 7), la Constitución francesa de la quinta República de 1958 (preámbulo de la Constitución de la cuarta República de 1946, vigente) o la muy posterior Constitución portuguesa de 1976 (art. 43). Todos estos textos defienden, de una u otra forma, el principio de universalización de la educación como derecho fundamental.

España: Un sistema escolar mixto

En España tendremos que esperar a la Constitución española de 1978 para ver solemnemente reconocido este derecho. Tras la guerra civil española la

socialización de las clases medias (que eran las que accedían al bachillerato), se había encomendado a las instituciones de la Iglesia, en el clima ideológico del “nacionalcatolicismo”. Mientras tanto, la insuficiencia del desarrollo económico y la debilidad del desarrollo político mantuvieron a la enseñanza pública en una situación de preterición y abandono.

La Ley Villar Palasí (1970): primeras reformas

Pero no sería justo ignorar el giro que se produce con la llamada “Ley Villar Palasí” (Ley general de Educación y financiamiento de la reforma educativa, 6 de agosto de 1970). Entre sus principales avances se encuentra el de establecer la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica hasta los 14 años, prolongando en cuatro los años de prestación escolar.

El principio normativo de toda la reforma que se acomete está claramente expresado en el preámbulo de la Ley. No es otro que “la dirección por el Estado de toda actividad educativa, pues es responsabilidad del mismo, y así se destaca en esta ley, la función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos los niveles y centros”. La Ley concebía la enseñanza como “servicio público” y responsabilizaba prioritariamente al Estado de su provisión. Pero luego reconocía y garantizaba el carácter mixto de nuestro sistema educativo, encomendaba al Gobierno que estimulase y protegiese la libre iniciativa de la sociedad, siempre que se encaminara al logro de los fines educativos, y abría la posibilidad de un sistema de conciertos para los centros de iniciativa social que quisiesen ofrecer puestos escolares gratuitos en los niveles obligatorios. Era la primera vez que el Estado iba a apoyar económicamente de forma generalizada en centros de la Iglesia el tramo educativo entre los 11 y los 14 años (el ciclo superior de la EGB, educación general básica) y el primer ciclo de la formación profesional (14-16 años, o más),

Aunque la Ley Villar Palasí suponía una importante renovación pedagógica, que fue especialmente apoyada y desarrollada por los colegios e instituciones de la Iglesia, los obispos españoles la tacharon de estatista e insistieron en que los recursos se asignaran atendiendo a las necesidades de las zonas donde se localizan los centros, y no en función del carácter privado o público de estos¹. Tampoco la izquierda reconoció valor alguno a la Ley general de Educación de

¹ Nota de la XII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, de 11 de julio de 1970.

1970, a la que acusó de ser un instrumento al servicio del desarrollo capitalista: por eso llegó a las Cortes democráticas de 1977 con unos planteamientos de abierta ruptura.

Entre los resultados más significativos de la implantación de la Ley Villar hay que contar el aumento de la población escolarizada en los niveles obligatorios, pero también una aumento considerable de la escuela de titularidad pública en detrimento de la de iniciativa social, lo que tuvo como efecto secundario que ésta última se fuese concentrando en las zonas urbanas de mayores niveles de renta.

La Constitución de 1978

La Constitución de 1978 aborda el complejo tema de la educación en su art.27². Lo hace dentro del título primero sobre Derechos y deberes fundamentales (capítulo segundo sobre Derechos y libertades), con este comienzo: Todos tienen el derecho a la educación. La voluntad de los constituyentes de afirmar el derecho básico a la educación fue muy clara. Mucho más complicado fue alcanzar un acuerdo sobre el alcance y formas de aplicación de este derecho. Incluso se llegó a romper el consenso constituyente –la única vez que eso ocurrió en el seno de la ponencia redactora de la Constitución–: fue una ruptura transitoria, pero significativa, por parte del representante del PSOE, que llegó a abandonar la ponencia.

Estos hechos pueden ser ya un indicio revelador de la potencial conflictividad latente en el artículo 27. Se impuso el consenso porque los constituyentes estaban persuadidos que éste era necesario para ofrecer a los ciudadanos de todas las ideologías, creencias y territorios, una “constitución de todos”. Concretamente, el artículo 27 fue redactado con múltiples y recíprocas cesiones de cada uno de los partidos, de tal manera que pudiese ser aceptado por todos sin reserva. Pero desde el primer momento quedó claro que cada partido, en especial los dos grandes protagonistas del juego político de esos años, la UCD y el PSOE, tenían interpretaciones diferentes y contradictorias de este artículo constitucional.

Con el art. 27 se cerraba uno de los grandes problemas biseculares del constitucionalismo español: escuela pública frente a escuela de iniciativa social

² La Constitución se refiere también en otros artículos a la educación: libertad de cátedra (20.1), libertad de conciencia y libertad religiosa (14, 16 y 20).

y enseñanza laica frente a enseñanza religiosa. Como dijo Óscar Alzaga en el Congreso, citando al dirigente socialista francés Mitterrand: “Hoy para cambiar la sociedad no es necesario tomar el cuartel de invierno, basta con tomar la escuela”. Había que redactar un precepto que no implicase derrota ni victoria de nadie. Y se logró. Había que dar garantías a los contrincantes políticos de que ninguno estaría en condiciones de esa toma de la escuela.

Este equilibrio está plasmado en el punto 1 del art. 27: “Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. En él queda reflejada la dualidad bifronte que preside estas reflexiones: garantía del derecho de los ciudadanos a recibir educación y a exigirla de la administración (consagración constitucional del Estado interventor y prestador de servicios) y derecho de los ciudadanos a impartir enseñanza (en la perspectiva del Estado liberal, respetuosa de las libertades reconocidas como derechos subjetivos). Con ello se obliga al Estado a hacer, en cuanto Estado social, y a abstenerse, en cuanto Estado democrático-liberal.

El desarrollo ulterior de los principios constitucionales

Como era de prever, los problemas no quedaron definitivamente resueltos con el consenso logrado en torno al texto constitucional. El desarrollo del art. 27 –concretamente, el desarrollo de los aspectos jurídicos básicos del derecho universal a la educación– ha supuesto la aprobación de cuatro leyes orgánicas, una durante el gobierno de la UCD y tres en el período socialista³. De ellas, la más importante para el tema que nos ocupa (la educación como derecho reconocido a todos) es la LODE: por eso nos referiremos esencialmente a ella.

La aprobación de la LODE fue precedida de un largo debate: hasta la Constitución de 1978, en torno a los modelos alternativos, inspirados en la cultura de la escuela pública y laicista o en la de la escuela confesional; desde 1978 hasta 1985, en torno a los diversos aspectos que terminarían por configurar el sistema de enseñanza en España. Puede decirse que la Ley de 1985 consolida un sistema mixto de enseñanza con tres redes de centros.

³ Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, o Ley Otero Novas, hoy totalmente derogada); Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, que regula el derecho a la educación (LODE, o Ley Maravall); Ley Orgánica 3/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, o Ley Solana); Ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG, o Ley Suárez Pertierra).

El debate que ha precedido, como consecuencia de la historia que hay detrás del proyecto, queda bien reflejado en el preámbulo de esta nueva Ley:

Este trasfondo histórico explica la complejidad de elementos que configura el marco educativo establecido por la Constitución Española, un marco de compromiso y concordia que, al tiempo que reconoce implícitamente el sistema mixto heredado, proporciona el espacio normativo integrador en el que pueden convivir las diversas opciones educativas. Así, tras el derecho a la educación (...) se afirma la libertad de enseñanza (...). Y si se garantiza la libertad de creación de centros docentes (...) también se responsabiliza a los poderes públicos de una programación general de la enseñanza (...) orientada a asegurar un puesto escolar a todos los ciudadanos.

El modelo resultante, constituido por tres redes de centros escolares, conjuga dos principios reguladores: la iniciativa y la financiación.

En cuanto al primer principio (el de la iniciativa), existen dos tipos de centros. Unos dependen de la iniciativa pública, preferentemente del Estado, pero también de las diputaciones o de las comunidades autónomas (a medida que éstas van recibiendo las competencias en el ámbito educativo); a este grupo se añaden también los centros creados por el Ejército, otros ministerios, entes autónomos del Estado y ayuntamientos. En el otro tipo se engloban todos los que dependen para su creación de la sociedad civil: personas físicas, y sobre todo, personas jurídicas (empresas privadas o cooperativas, instituciones, patronatos, fundaciones, congregaciones y órdenes religiosas, parroquias y diócesis). Tras esta enumeración se comprende que la denominación clásica de “enseñanza privada” no es adecuada para designar este segundo grupo. Por eso hemos preferido llamar a este sector enseñanza de iniciativa social, o de la sociedad civil: también en muchos de estos casos se trata de enseñanza pública, término que no debe reservarse en exclusiva para los centros que tienen su iniciativa en algún organismo de la administración pública. En cuanto a la iniciativa, pues, podemos hablar de centros de iniciativa pública o de centros de iniciativa social.

En cuanto al segundo principio (el de la financiación), se puede hablar de centros sostenidos totalmente, o de forma importante, con fondos públicos, y de centros financiados por los alumnos y sus familias según las leyes del mercado (contratación privada de unos servicios). Puede hablarse, por tanto, de financiación pública o privada.

El entrecruzamiento de estas dos variables (iniciativa y financiación) da lugar a tres grandes tipos de centros, que llamaremos, de forma abreviada: públicos o estatales (iniciativa y financiación pública), de iniciativa social (iniciativa social y financiación pública) y de iniciativa privada (iniciativa y financiación privada). Si la carta magna de 1978 constitucionalizó este sistema

mixto de enseñanza, fue la LODE la que arbitró las actuales fórmulas, concretas y estables, para hacerlo realidad. Ese tipo intermedio de centros, los centros concertados, es el elemento nuevo y original, el que rompe la clásica dualidad público-privado: se trata de centros de iniciativa social, con financiación pública, con la doble condición de someterse a la administración pública, tanto en lo que se refiere a la planificación como en cuanto al control de calidad. Nos parece que en esta figura, a la vez prometedora y conflictiva, reside una importante novedad del sistema educativo español.

Razón de ser de la enseñanza de iniciativa social

El pluralismo social, entendido como diversidad de cosmovisiones y concepciones de la vida (que implican diferentes sistemas éticos también), es un hecho irreversible de sociedades como la española. Por eso toda convivencia social y democrática tiene que basarse en el reconocimiento y respeto de dicho pluralismo. Entre sus manifestaciones está el pluralismo político, que es uno de nuestros valores constitucionales superiores (Constitución, art. 1, punto 1). Pero no es la única. Y en la educación tenemos una nueva expresión, en la que el respeto a dicho pluralismo se hace especialmente problemático.

Dicha problematicidad proviene del hecho de que en esta cuestión se mezclan dos problemas diferentes, aunque complementarios. Por una parte está la adecuada complementariedad de funciones del Estado y la sociedad en este terreno (en el marco de una conveniente estructuración del Estado social). Esto afecta a todos los derechos sociales, entre los que se encuentra el derecho a la educación. Pero a esto se añaden los problemas específicos derivados de lo que significa educar y de la incidencia que tiene ahí el pluralismo social aludido y el respeto debido al mismo. Trataremos por separado ambos aspectos en aras de una mayor claridad.

La educación como un derecho promovido por el Estado social

Está inequívocamente proclamado en nuestra Constitución (art. 27-5): “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”.

Pero ya conocemos las dificultades que encierra el concretar el alcance de esta garantía a la educación que presta el Estado. ¿Hasta dónde debe llegar?

¿qué ha de quedar a la iniciativa de los ciudadanos y qué no puede depender de la iniciativa de éstos? El mismo artículo constitucional citado deja entrever que hay que encontrar un equilibrio cuando atribuye a los poderes públicos la “programación general de la enseñanza”, pero mencionando a renglón seguido la “participación efectiva”.

Un criterio tradicionalmente invocado para determinar el punto exacto de este equilibrio es el subsidiariedad. En tiempos más recientes se ha vuelto a emplear en un problema parecido: ha sido en la Unión Europea para delimitar las funciones de las instituciones comunitarias y las de los gobiernos nacionales. El problema de fondo es el mismo: hasta donde deben llegar las instancias superiores de la sociedad en su intervención para organizar la vida social a todos los niveles.

Como tal principio, sus primeras formulaciones proceden de la enseñanza social católica. Lo encontramos ya en Pío XI en 1931: “es injusto, porque daña y perturba gravemente el recto orden social quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros de cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos”⁴. Luego reaparece en sucesivos textos con formulaciones que difieren entre sí en matices. Pero estos matices no son irrelevantes. Subrayan lo que en cada momento se quiere corregir: si el Estado actúa demasiado o demasiado poco. En el texto que precede, formulado en el tiempo de los totalitarismos, se está denunciando un excesivo intervencionismo estatal, y se reivindica un mayor respeto a la iniciativa de la sociedad⁵. Ahora bien, también se puede interpretar en el sentido contrario: para justificar más intervención del Estado, donde éste es demasiado abstencionista. Entonces su formulación podría ser ésta otra: es injusto que una sociedad mayor no actúe en aquello que no pueden hacer comunidades menores o inferiores.

Por consiguiente, lo que interesa retener es la cuestión de fondo: que no es fácil encontrar el equilibrio preciso entre iniciativa de la sociedad y papel de los poderes públicos. Esto es especialmente importante en relación con los dere-

⁴ Pío XI, Encíclica *Quadragesimo anno*, n. 79.

⁵ Es precisamente éste el sentido que se le ha dado en la Unión Europea para criticar, sobre todo por parte del Reino Unido, unas excesivas competencias para las instituciones comunitarias.

chos sociales. Más aún, para establecer este punto de equilibrio hay que contar todavía con otro principio: que en una sociedad que reconozca la primacía de la persona humana y su libertad, el punto de partida debe ser la iniciativa social, nunca el Estado.

Pero aún queda una precisión por hacer: la acción subsidiaria del Estado no hay que entenderla como puramente marginal o residual. En el modelo del Estado social, al Estado le corresponde, no sólo suplir cuantitativa y fragmentariamente lo que la sociedad no alcanza a hacer, sino ante todo establecer el marco para que la sociedad desarrolle sus iniciativas particulares y plurales. Aquí radica una de las diferencias sustanciales entre la concepción liberal y la concepción social del Estado. El liberalismo entiende la sociedad como una mera yuxtaposición de individuos o instancias sociales independientes entre sí, incapaces de darse objetivos que respondan a los intereses generales: lo más que aspira a darse son unas reglas puramente formales que aseguren un correcto funcionamiento. En la tradición derivada del socialismo (y recogida y matizada después por la socialdemocracia y la democracia cristiana), en cambio, la sociedad políticamente organizada puede llegar a establecer unos objetivos, de contenido no puramente formal, que, sin matar la iniciativa de los particulares, orienten la actividad de todos.

Si la educación es uno de los derechos sociales más centrales de la persona, es lógico que para su realización sea imprescindible la responsabilidad de los poderes públicos. Esta responsabilidad es múltiple. Garantizar significa, evidentemente, asegurar a todos la oportunidad efectiva de tener una educación de calidad independientemente de sus recursos económicos. Una consecuencia inmediata es la asignación de recursos económicos para ello. Esto queda garantizado también en nuestra Constitución: “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita” (art. 27-4). Otra cuestión es qué se entiende por “enseñanza básica”, que es aquella cuya gratuidad queda garantizada: pero eso dependerá en cada momento de los recursos que el Estado está en condiciones de asignar y de la cultura y voluntad política dominantes. Por otra parte, al Estado corresponde también –y así lo reconoce el texto constitucional– fijar el marco educativo general (art. 27-5, ya citado: “una programación general de la enseñanza”).

Ahora bien, todo esto ha de hacerlo en el espíritu de la subsidiariedad, tal como la hemos entendido antes. Por consiguiente, ha de contar con la iniciativa de la sociedad, ante todo, respetándola (como es propio del Estado liberal); pero además encauzándola y haciéndola efectiva (según los imperativos del Estado social).

Con esto hemos sentado los principios de actuación de una sociedad avanzada, pluralista y democrática. Pero lo que hemos dicho valdría, casi sin más matices, para todos los derechos sociales. Sin embargo, hemos obviado intencionadamente lo que es más específico del bien concreto que aquí se pretende garantizar para todos. De acuerdo –podemos concluir– con que debe estar garantizada a todos la educación, y garantizada hasta un cierto nivel⁶, pero ¿qué educación concretamente? ¿con qué enfoque y con qué contenidos?

¿Qué tipo de educación ha de promover el Estado social?

El problema específico que plantea la educación es que, a diferencia de otros bienes vinculados a los derechos sociales, sus contenidos están muy condicionados por el pluralismo ideológico de nuestras sociedades⁷. Es cierto que otros derechos sociales pueden ser garantizados en forma distinta por las diferentes opciones ideológicas, pero la educación puede ser garantizada además con contenidos distintos. Este es el aspecto peculiar de la educación, en el que queremos centrar ahora nuestra atención.

Volvemos, pues, al pluralismo como punto de partida para reconocer, en seguida, que el mismo se puede entender aquí en dos sentidos diferentes:

- Como derecho de los padres a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos. La Constitución española no lo reconoce explícitamente, pero está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 26: “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Y sabemos por el art. 10–2 de nuestro texto constitucional que la Declaración de 1948 es determinante para la interpretación de los derechos fundamentales y las libertades⁸.*
- Como derecho de los diferentes grupos sociales a ofrecer su proyecto educativo. Aquí sí es nuestra carta magna del todo explícita desde el*

⁶ No entramos aquí en discutir hasta qué nivel exactamente, lo que desviaría el enfoque de estas reflexiones.

⁷ El propio Tribunal Constitucional define a la enseñanza como “la actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores”.

⁸ “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

comienzo del art. 27, donde se reconoce la universalización del derecho (“Todos tienen derecho a la educación”) y a renglón seguido la pluralidad de proyectos educativos (“Se reconoce la libertad de enseñanza”). Y todavía se concreta más una línea después (en el art. 27-6): “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

El reflejo de ese pluralismo ideológico en la educación está en el tantas veces citado art. 27, ahora en su párrafo 2: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. En este texto se apunta a una conocida distinción de planos éticos: una ética de máximos y otra de mínimos, distinción que se ha impuesto para articular la diversidad de concepciones de la vida presentes en la sociedad pluralista y la necesidad de dotarse de una base común para la convivencia pacífica en la diversidad:

- La ética de máximos, también llamada ética de los ideales de felicidad, responde a un proyecto de realización humana completo, que deriva de una determinada creencia o ideología. Entiéndase ahí la palabra felicidad en su sentido clásico, como el conjunto de aspiraciones más íntimas de una persona, el ideal al que cada uno quiere responder y que le sirve de motor para la existencia de cada día. El cristianismo contiene una ética de máximos, pero igualmente ocurre con las grandes ideologías que han ido apareciendo en los tiempos modernos (liberalismo, socialismo, anarquismo..., y más recientemente ecologismo, pacifismo...). Todas ellas están presentes y en permanente interacción. Ese “pleno desarrollo de la persona humana”, que encontramos en el texto constitucional citado, responde a este nivel de la ética: y queda identificado como el objeto último de la educación. En toda sociedad coexisten, por tanto, numerosas éticas de máximos.*
- La ética de mínimos, en cambio, es única en cada sociedad. También llamada ética de la justicia, constituye el sustrato común a todas las éticas de máximos existentes, como su mínimo denominador común. Es el mínimo a respetar para que todos podamos vivir en sociedad y tengamos la posibilidad de desarrollarnos como personas según la ética de máximos propia de cada uno. La mejor formulación de esa ética de mínimos de una sociedad particular es el conjunto de derechos humanos que queda reconocido en su Constitución. El hecho de que se encuentre en el máximo texto normativo de un Estado no deja lugar a dudas sobre su función*

política. El pasaje constitucional que comentamos se refiere a eso con la expresión: “en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”; y viene a constituir un elemento esencial a todo proyecto educativo pero no llegan nunca a agotar el contenido de éste.

Es claro que el pluralismo en el doble sentido que le atribuíamos antes (elección de tipo de educación y oferta educativa diversificada) responde a esta variedad de éticas de máximos, que son indispensables para la educación de cualquiera, aunque no haya ninguna que sea privilegiada en una sociedad que respete el pluralismo. Pero es igualmente claro que al Estado le corresponde velar para que ninguna de esas éticas de máximos (o proyectos educativos derivados de ellas) contravenga abiertamente la ética de mínimos que es competencia suya garantizar.

¿Bastaría entonces con que se encomendara toda la tarea educativa a la iniciativa social y que el Estado se limitara a vigilar para que nunca se educara contra los mínimos éticos de una sociedad democrática? Teóricamente quizás sí, pero en la práctica esta hipótesis resulta demasiado idealista, porque en condiciones normales no garantizaría educación para todos. Y es que está más que probado que la enseñanza de iniciativa social no llega a todos. El reconocer su importante papel en la sociedad no debe ocultar sus limitaciones y, si se nos permite la expresión, sus miserias: y entre éstas, el que en ocasiones otros intereses se entremezclen con el objetivo esencial de responder a una necesidad tan básica de la sociedad como es la educación.

Por eso hay que hablar de una complementariedad entre la enseñanza de iniciativa social y la de iniciativa pública. Pero también aquí hay que huir de simplificaciones o idealizaciones. Y la principal de ellas es el distribuir las funciones de forma drástica diciendo: que los centros de iniciativa social eduquen según las éticas de máximos y los de iniciativa pública según la ética de mínimos. Eso no es posible, ni siquiera deseable:

- No es deseable porque contradice a lo que es la educación, que es siempre transmisión de valores, y no de una forma fragmentaria, sino como un conjunto coherente capaz de guiar el desarrollo personal del educando. La ética de mínimos, si se entiende adecuadamente, nunca puede suplir a una ética de máximos, porque no es capaz de configurar ese modelo de persona que ha de orientar el desarrollo de cada uno.*
- Pero tampoco es posible, porque, aunque el Estado es neutral (o debe serlo), sus funcionarios docentes nunca podrán serlo. Son personas que*

transmiten unos valores y una forma de entender la vida; y lo hacen inconscientemente desde luego, pero a veces también de forma consciente, porque creen que eso es consustancial a su condición de educador (el educador nunca es un burócrata que se coloca detrás de una ventanilla...).

- *Además de hecho tampoco ocurre así en muchos casos, porque, tras la pretensión de neutralidad de muchos centros de iniciativa pública, lo que se está dando en realidad son otras éticas de máximos, distintas, desde luego, de las de muchos de los centros de iniciativa social, pero ética de máximos al fin y al cabo.*

Con todo esto no queremos ignorar que el Estado no está facultado para imponer en sus centros una educación orientada sólo con una ética de máximos concreta, y menos puede exigírselo a sus funcionarios docentes. Pero tampoco puede evitar que éstos, en cuanto personas, transmitan una concepción de la vida a través de sus tareas educativas: ahora bien, esta transmisión de valores carecerá de un cierto nivel de sistemática, de definición e incluso de continuidad, pues irá ligado a las convicciones de cada profesor, y no aparecerá de forma transversal a lo largo de todo el proceso educativo. En este punto es donde los centros de iniciativa social sí pueden ofrecer un proyecto educativo diferenciado, en el que se asuma el compromiso de organizar toda la labor docente y de funcionamiento del centro en torno a los valores o principios propios de una ética de máximos, la cual puede llegar a plasmarse y explicitarse en el denominado ideario educativo del centro.

¿En qué sentido se puede hablar, entonces, de complementariedad? Al menos en algunos de los que siguen:

- 1º) *Ante todo, es muy probable que la oferta de iniciativa social no cubra toda la demanda, ni en términos cuantitativos, ni con la localización geográfica que exige la dispersión de la población a educar. Aquí hay que deplorar la tendencia dominante (con excepciones dignas de loa) de la iniciativa social a situarse en las ciudades y, dentro de éstas, en las zonas de más alta renta. Esto ha contribuido a cierto deterioro de la imagen de los centros públicos como centros de segunda categoría.*
- 2º) *La oferta de iniciativa social puede no ser interesante para todos, porque en una sociedad tan pluralista cabe que existan grupos o familias que no encuentren el modelo educativo que responde a sus aspiraciones. El de los centros públicos, en la medida en que es menos definido, será en estos casos una opción preferible.*

3º) *Cabe que a familias concretas les interese positivamente este modelo educativo más indefinido (lo cual no significa que carezca de valores) porque piensan que el pluralismo en la escuela hará a sus hijos más abiertos que la escuela de identidad más definida. Prefieren el pluralismo en la escuela al pluralismo de escuelas.*

Al margen de este último caso, en los otros dos parece que el Estado tendría que garantizar una presencia de otros sistemas éticos, dentro de un cierto pluralismo en la escuela. Las clases de religión responden a esta exigencia, pero habría que extenderlo a otros grupos con convicciones diferentes para responder a la demanda concreta de los alumnos de un centro (más que para ofrecer a los alumnos un abanico variado de posturas entre las que escoger, lo que resulta extremadamente ilusorio).

En definitiva, la escuela pública y la escuela de iniciativa social se complementan. Ambas tienen ventajas e inconvenientes. De la coexistencia de ambas se obtiene una garantía para la sociedad, que no existiría en un monopolio exclusivo de cualquiera de las dos partes, monopolio que además podría provocar numerosos efectos indeseables, como puede deducirse de todo lo que precede.

Ahora bien, esta complementariedad entre Estado y sociedad se rompe en un determinado momento: cuando reconocemos las responsabilidades propias y exclusivas del Estado en el campo educativo. Porque el Estado tiene que garantizar efectivamente una educación de calidad y al alcance de todos los ciudadanos, así como una educación que respete y fomente los valores básicos para la convivencia en una sociedad plural (la ética de mínimos); y tiene además que planificar todo el sistema educativo, mantenerlo en funcionamiento y asegurar su financiación. Todo ello lo hará contando con la sociedad toda, puesto que estamos hablando de una sociedad democrática, pero su papel será irreductible al de la sociedad: por este camino enlazamos nuevamente la complementariedad con la subsidiariedad, de que antes hablamos.

Responsabilidades de los centros de iniciativa social

Sobre ese marco que hemos trazado se ha desarrollado la enseñanza de iniciativa social durante mucho tiempo como una respuesta muy valiosa a la necesidad de educación de la persona humana. La historia muestra que esto era así mucho antes de que la educación fuera reconocida como un derecho. Es más, probablemente esa praxis secular fue determinante para que un día llegase a ser un derecho.

El reconocimiento del derecho a la educación como un derecho social implicó una progresiva intervención de los poderes públicos en ese terreno. Esa intervención no ha eliminado ni privado de sentido a la enseñanza de iniciativa social, la cual ha seguido contribuyendo meritoriamente a la consecución de ese bien social y adaptándose a las nuevas condiciones. En este proceso no han faltado tampoco los conflictos, nacidos de prejuicios mutuos y de exclusivismos cerrados a la complementariedad.

Ahora bien, en este nuevo contexto de un sistema mixto de enseñanza, no basta con justificar la existencia de estos centros de iniciativa social. Si hemos concluido que han sido y son útiles y necesarios, tenemos ahora que insistir en sus responsabilidades en el desempeño de las funciones que la sociedad les reconoce. Pasamos revista a algunas de ellas.

- 1ª) Asumir la educación como preparación para la convivencia en una sociedad plural y democrática. De nuevo insistimos aquí en que ésta no es una tarea exclusiva del Estado, sino de toda la sociedad y, más aún, de aquellas instituciones que pretenden estar prestando un servicio público y de interés social. Ninguna ética de máximos es admisible si fomenta actitudes de intolerancia o desprecio hacia el "otro". Los valores democráticos deben ser asumidos positivamente (no sólo no negados) en todo proyecto educativo de un centro de iniciativa social.*
- 2ª) Reflejar estos rasgos de su modelo educativo, no sólo en sus programas, sino también en su organización y funcionamiento. El centro, en toda su integridad, es agente de educación: sólo transmitirá un talante abierto y tolerante si favorece en todos sus niveles una efectiva participación de todos los miembros de la comunidad educativa, cada uno según sus posibilidades: profesores, alumnos y padres de familia. La participación es, de hecho, uno de los grandes retos de estos centros hoy: en ella se juega, en parte, su legitimación social. Pero no se trata sólo de una cuestión de principios, sino también de técnica, para que la toma de decisiones no esté demasiado basada en intuiciones o confiada a personas de escasa o nula formación para estas tareas.*
- 3ª) Evitar toda discriminación por razones económicas, raciales, ideológicas o religiosas. Evidentemente también es exigible a los alumnos y a los padres el respeto a la identidad del centro, que tiene socialmente reconocida, lo que significa asumir el modelo educativo de éste, sobre todo cuando hay oferta efectiva de centros para otras convicciones ideológicas o religiosas. Pero más importante, si cabe, es evitar la*

discriminación por motivos económicos y sociales, lo que exige reaccionar contra ciertas inercias del pasado: porque si los centros de iniciativa social quieren mostrar que lo que les mueve efectivamente es la oferta de un modelo determinado, y no otras cuestiones, es urgente que hagan un esfuerzo significativo por cambiar la imagen social que transmiten de excesivo apego a los sectores más acomodados de la sociedad.

- 4^a) Desarrollar una gestión económica responsable y transparente, tanto más cuanto que se está actuando con fondos públicos. *Esto exige incorporar muchos de los avances actuales en temas de gestión, y particularmente introducir mecanismos para evaluar dicha gestión del centro. Especial atención debe prestarse al acusado descenso demográfico y a sus consecuencias sobre el funcionamiento de los centros: porque, no sólo exige una revisión racional de las instalaciones y de los recursos empleados, sino que invita también a aprovechar esta oportunidad (la reducción de la ratio alumno/profesor) para una mejora de la calidad.*
- 5^a) Responder creativamente a los cambios de la sociedad y a las demandas derivadas de éstos. *En primer lugar, habría que mencionar el cambio en las pautas de comportamiento de los agentes del entorno relacionados con los centros, especialmente la progresiva incorporación de la mujer al trabajo (que condiciona múltiples aspectos de la vida del centro, como son los horarios o la necesidad creciente de servicios complementarios); pero también los cambios en la oferta del mercado de trabajo, que originan cambios continuos en la oferta educativa. A todo esto hay que añadir una creciente demanda de servicios complementarios y una mayor diversidad en la oferta educativa: especialidades, actividades extraescolares, actividades de las asociaciones de padres, comedor, transporte escolar, etc. Todo esto obliga a un esfuerzo considerable de actualización, que no siempre se aborda con la diligencia requerida.*

Conclusión

Las páginas que preceden pueden considerarse como un intento de justificar el sistema escolar mixto vigente en España, y que no es fruto de una improvisación, sino producto de una larga historia. Dicho sistema se apoya en un justo equilibrio entre lo público y lo privado, que nosotros hemos querido articular en torno a los conceptos de subsidiariedad y complementariedad.

Este sistema escolar mixto es una de las manifestaciones más emblemáticas

del Estado social, que pretende respetar la iniciativa de los ciudadanos y su libertad, pero encauzándola para que quede garantizada una igualdad básica de todos, concretada en la realización de los derechos sociales. Ahí radica la subsidiariedad, entendida en el sentido que le hemos dado en estas páginas.

Pero la educación es un bien social peculiar: lo que ella pone en juego es una concepción de la vida que se transmite del educador al educando. En una sociedad pluralista, donde coexisten cosmovisiones diferentes, siempre es delicado determinar cómo éstas van a inspirar los proyectos educativos. El que esas diferentes visiones de la persona puedan ser vehiculadas por las instituciones educativas dependerá de la iniciativa social, que el Estado deberá, no sólo respetar y alentar, sino también complementar.

En teoría, pues, las cosas están claras. En la praxis de cada día, en cambio, los problemas no faltan: es más, suelen adquirir una virulencia que sólo puede explicarse desde una radicalización injustificada de las posturas y de una excesiva ideologización de las mismas. Por eso, si se nos pidiera traducir todo lo que precede en algunas recomendaciones para abordar esta problemática práctica, nos permitiríamos proponer las tres que siguen:

- 1ª) Aceptar la complementariedad en su sentido más hondo: no como competencia encarnizada, ni como mero control, sino como cooperación para garantizar un servicio que la sociedad desea plural en formas y contenidos.*
- 2ª) Aceptar también las consecuencias de esa complementariedad, que se resumen en que cada uno, sin descuidar lo que ha de ser irrenunciable a toda institución educativa (la calidad y los mínimos éticos para convivir en la diversidad), realice lo mejor posible lo específico de su oferta. Renunciar a ello o dejarse llevar de la inercia del pasado es exponerse automáticamente a una pérdida de legitimación de lo que uno quiere representar.*
- 3ª) Y -¿cómo no?-, ante tantos problemas de nuestras sociedades complejas, optar decididamente por el diálogo y la negociación, evitando el abuso del poder o la radicalización de los prejuicios ideológicos. En el fondo no estamos pidiendo sino que pongan en práctica en sus relaciones mutuas esa ética mínima del respeto y el diálogo que es irrenunciable en los proyectos educativos de unos y otros.*



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 35-63

El concepto de *capital social* y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo¹

*Eduardo MOYANO ESTRADA*²

1. Introducción

En el panorama de los estudios sobre el desarrollo cada vez resulta más frecuente encontrar diferencias significativas en materia de bienestar, entre sociedades situadas en un mismo ámbito geográfico y dotadas de recursos económicos similares. En efecto, a pocos kilómetros de distancia es bastante común encontrar sociedades que han sido incapaces de alcanzar unas cotas mínimas de bienestar y de organizar adecuadamente sus recursos, junto a otras que han sabido aprovechar mejor los recursos disponibles y que están mejor articuladas para llevar a cabo proyectos individuales o colectivos en beneficio de la comunidad. Puede que ambas sociedades hayan sido objeto

¹ Este trabajo está basado en unas reflexiones a partir del artículo de M. WOOLCOCK, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, nº 27, 1998.

² Investigador Científico del CSIC y Vicedirector del IESA de Andalucía.

preferente de los programas de ayuda al desarrollo, pero la realidad es que mientras, en las primeras, esos programas no han tenido el éxito esperado, en las segundas sus efectos han superado con creces lo previsto en los estudios *ex-ante* realizados por los expertos. Estas últimas se convierten además en centros de atracción de nuevas inversiones, al comprobar los posibles inversores que ellas ofrecen un dinamismo que no existen en las otras y que son garantía para la buena realización de los proyectos que se ponen en marcha: sus instituciones funcionan con eficiencia, sus recursos humanos son cualificados, existe seguridad jurídica para la iniciativa privada, la ciudadanía confía en sus gobernantes y éstos en las capacidades de su población, hay, en definitiva, confianza entre los ciudadanos para emprender proyectos colectivos.

Estos contrastes en los resultados de los programas de desarrollo han originado una ingente cantidad de estudios intentando explicar sus causas. Después de la hegemonía, primero, de los estudios basados en los enfoques de la modernización, y, más tarde, de los que explicaban el problema del subdesarrollo a partir de las teorías de la dependencia o de los que insistían en las recetas liberalizadoras como la mejor vía para impulsar las iniciativas locales, más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que han enfatizado la importancia de aspectos como la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad. El Banco Mundial, en su Informe de 1997, ya señalaba cómo algunos estudios estaban demostrando el potencial impacto de estos otros factores no económicos –a los que denomina capital social– sobre el desarrollo de las comunidades locales, así como sobre la provisión de bienes públicos y la eficacia de las agencias públicas (pág. 114 del Informe del Banco Mundial, citado por J. Fedderke et. al, 1999). Para ilustrarlo, ponía algunos ejemplos concretos de comunidades africanas donde se podía comprobar la relación directa entre su grado de bienestar y su nivel de capital social. No hay que ir a los países en vías de desarrollo para encontrar estos contrastes. En algunas regiones españolas donde se están abordando programas de desarrollo dentro de las iniciativas europeas Leader, también podemos encontrar estas diferencias entre comunidades pertenecientes a un mismo ámbito geográfico y dotadas de recursos productivos muy similares.

Como señala M. Woolcock (1998), estos últimos estudios han recuperado, redefiniéndola, la vieja noción de “capital social”, ofreciendo la posibilidad de establecer puentes entre disciplinas hasta ahora separadas en el análisis de los problemas que afectan a los países en vías de desarrollo (economía,

ciencia política, sociología, antropología, psicología social, historia...). En este artículo presentaremos, en primer lugar, el concepto de capital social, ofreciendo un breve recorrido por el pensamiento sociológico de modo que podamos encontrar sus fuentes intelectuales. En segundo lugar, se revisarán críticamente los dos más importantes enfoques que han intentado estudiar los problemas del desarrollo a partir del concepto de capital social, a saber: el enfoque del empresariado en grupos étnicos y el enfoque del institucionalismo histórico. Finalmente, se presenta el marco teórico elaborado por M. Woolcock, como un modelo-síntesis que intenta superar las insuficiencias mostradas por esos dos enfoques, y lo discutiremos a la luz de los problemas que se plantean en las políticas de desarrollo.

2. El concepto de “capital social” en el pensamiento sociológico

En este primer apartado se hará un recorrido por la historia intelectual del concepto de capital social. Comenzaremos por presentar sus orígenes en el pensamiento económico, para pasar a continuación a analizar cómo es incorporado por los primeros sociólogos en sus investigaciones sobre las sociedades que emergían del proceso modernizador y cómo es más tarde recuperado por la sociología del desarrollo.

2.1. Sus orígenes intelectuales

El concepto de “capital social” no es un concepto de nuevo cuño. De hecho, fue empleado, aunque con fines diferentes a los actuales, por economistas tan lejanos como A. Marshall o J. Hicks, para distinguir entre stocks permanentes y stocks temporales de capital físico. No obstante, la idea de que es necesario que existan determinadas normas de cooperación para guiar la mano invisible de las transacciones mercantiles, puede ya encontrarse en D. Hume y E. Burke, si bien de un modo ambivalente. Por su parte, A. Smith ya señaló en su *Teoría de los Sentimientos Morales* que el mercado necesitaba de ciertas instituciones y sensibilidades de carácter moral para funcionar eficientemente, dado que su capacidad de autorregulación es limitada.

Asignarle a las normas y las instituciones un rol relevante para explicar la vida económica era una idea sorprendente e incluso extraña para muchos utilitaristas y economistas clásicos del siglo XIX (como W. Mills, D. Ricardo

o J. Bentham), lo que explica que no le prestaran demasiada atención y que hicieran derivar la ciencia social –en este caso, la ciencia económica– más por la ruta marcada por el Adam Smith de *La riqueza de las naciones...*, que el de la ya citada *Teoría de los sentimientos morales*.

Sin embargo, los trabajos de los primeros sociólogos franceses del siglo XIX –recibiendo el ímpetu de los historiadores económicos alemanes excluidos por la revolución marginalista de D. Jevons y A. Marshall– y, más tarde, los realizados en el marco de las tradiciones marxista, durkheimiana y weberiana de la sociología clásica, enfatizaron el papel de las instituciones y las normas sociales, planteando muchas de las ideas que ahora se incluyen dentro de la noción de capital social. Debates similares rodearon la entrada de la sociología en las universidades americanas a través de la de Chicago al final del pasado siglo: el énfasis en las fuerzas sociales como factores independientes en la configuración del desarrollo urbano, servía para diferenciar a los primeros sociólogos de los economistas.

Autores como A. Portes y J. Sensenbrenner han distinguido cuatro formas diferentes de aproximarse al concepto de capital social, según las tradiciones teóricas de que proceden. a) De la tradición marxista se puede extraer la noción de “bounded solidarity”, para referirse al hecho de que circunstancias comunes adversas pueden actuar como una fuente de cohesión dentro de un grupo social determinado. b) De G. Simmel procede la noción de “reciprocity transaction”, para referirse a las normas y obligaciones que emergen a través de redes personalizadas de intercambio –por ejemplo, los favores que se dan entre vecinos. c) E. Durkheim y T. Parsons señalan la importancia de la “value introjection”, es decir, la idea de que los valores y los imperativos y compromisos morales son anteriores al desarrollo de las relaciones contractuales entre los individuos, y son precisamente los que definen las preferencias no necesariamente instrumentales de éstos –por ejemplo, el cuidado de los niños es un imperativo moral que precede al hecho de que el padre y la madre acuerden dedicar tiempo y recursos a esa tarea. d) De M. Weber procede la noción de “enforceable trust”, es decir, la idea de que las instituciones formales –como las burocracias– y los grupos particularistas –como las familias– utilizan determinados mecanismos para reforzar la confianza y asegurar que sus miembros acepten el cumplimiento de determinadas reglas de conducta –por ejemplo, las burocracias usan mecanismos basados en la legitimidad racional legal de sus procedimientos para que los ciudadanos los acepten como reglas universales.

2.2. La historia moderna del concepto de “capital social” y sus debilidades teóricas

En los años 60, economistas neoclásicos, como Th. Schultz (1963) y G. Becker (1962), señalaron que la existencia de una población con un buen nivel de formación (estudios, educación) y con unos ciudadanos bien preparados profesionalmente y con un buen nivel de salud, era un factor determinante para la buena utilización de los tres factores considerados como básicos en el crecimiento económico: el trabajo, la tierra y el capital. A ese otro factor le llamaron “capital humano”, considerando que sin él de poco servía la presencia de los otros factores a la hora de impulsar el desarrollo económico.

Al capital físico (tierra y capital) y al capital humano, los sociólogos y politólogos –y algunos economistas– que trabajaban en el campo de la “nueva sociología económica” –y que intentaban situarse en una posición intermedia combinando enfoques macro y micro sociológicos para explicar el comportamiento económico de los individuos (Swedberg, 1991, y Swedberg y Smelser, 1994)– añadieron más tarde otro tipo de capital, al que llamaron “capital social” utilizando un término que estaba siendo utilizado en el campo de la sociología desde final de los años 60, en áreas diversas de investigación³. En esta nueva forma de capital se incluirían determinados tipos de normas y redes sociales que, según esta perspectiva teórica, son importantes para el desarrollo porque favorecen la realización de acciones colectivas en beneficio de la propia comunidad, ya que, entre otras cosas, reducen los costes de transacción (Fedderke et al, 1999).

³ En su acepción moderna, el concepto de “capital social” ya había sido utilizado con anterioridad a los citados trabajos de la nueva sociología económica del desarrollo. Primero, fue J. JACOBS (1961), luego P. BOURDIEU y J.C. PASSERON (1970) y más tarde G. LOURY (1977 a y b), los que utilizaron este concepto. Quienes mejor lo han utilizado en investigaciones empíricas han sido el propio G. LOURY (1977 a y b) –que lo utilizó en su estudio sobre adolescencia y relaciones familiares–, J. COLEMAN (1988 y 1990) –en su estudio sobre el abandono de los centros escolares por los jóvenes estadounidenses–, R. BURT (1992), R. PUTNAM –en el estudio sobre Italia (1993) y más recientemente en estudios sobre la sociedad norteamericana, tomando como base las relaciones sociales que se desarrollan en las boleras (1995)– y A. PORTES y J. SENSENBRENNER (1993) –en sus estudios sobre el empresariado en grupos étnicos. En España, la escasa literatura que todavía existe sobre capital social está siendo acelerada en los dos últimos años con aportaciones como las de J.R. MONTERO y M. TORCAL (2000), C. BOIX y N. POSNER (2000) y la preparación de un número de *Zona Abierta* coordinado por F. HERREROS y A. DE FRANCISCO, de reciente publicación. A ello habría que unir la revitalización de la tradición republicana, que enfatiza la importancia de los valores cívicos y el capital social (HERREROS, 2001).

Según los resultados de los primeros trabajos sobre desarrollo realizados desde este enfoque –principalmente, el trabajo seminal de R. Putnam, *Making Democracy Work* (1993) referido a las regiones italianas⁴, y revisado con un excelente análisis por C. Boix y N. Posner (2000)–, las comunidades donde se da un elevado nivel de capital social son precisamente las que funcionan mejor, están más limpias, son más seguras, están mejor gobernadas,..., en comparación con las que tienen un bajo nivel de ese tipo de capital. Estos trabajos causaron gran impacto en los medios políticos y más concretamente en las instituciones internacionales promotoras del desarrollo (como el Banco Mundial), al comprobar que sus conclusiones podían ser de utilidad para orientar las acciones públicas. En efecto, si el capital social es un factor importante para el éxito de los programas de desarrollo, sería conveniente por parte de los organismos internacionales promoverlo e incrementarlo en aquellas comunidades donde se pretenden aplicar dichos programas.

No obstante, y precisamente por no ser un concepto de nuevo cuño, su utilización presenta el problema de que los autores que lo han recuperado en sus estudios sobre el desarrollo, lo han hecho sin prestar mucha atención ni a su historia intelectual, ni a su status ontológico, sino simplemente enfatizando aquellas dimensiones del mismo que les son más útiles para sus particulares propósitos investigadores. Por ello, nos encontramos ahora con un concepto polisémico de capital social, que no presenta una acepción única en la comunidad científica, sino una amplia gama de significados según qué dimensión del mismo sea enfatizada. De ahí que sea un concepto que presente ciertas debilidades teóricas y conceptuales, que conviene analizar antes de proceder a su utilización.

1) La primera de las debilidades que presenta el concepto de capital social, es que, con él, se intenta explicar demasiadas cosas. Así, por ejemplo, los teóricos de la elección racional ven el capital social como un recurso que emerge como resultado de la interacción entre agentes racionales que necesitan coordinarse para su mutuo beneficio; enfatizan, por tanto, la dimensión contractual del capital social –cuando los individuos cooperan entre sí lo hacen porque consideran que es bueno para sus intereses cooperar; el capital social sería, por tanto, resultado de un comportamiento racional. J. Coleman (1988 y 1990) se aleja de esas posiciones al definir el capital social por la función que realiza, atribuyéndole la doble característica de ser un elemento de la estructura social –es decir, estar constituido por

⁴ Una excelente crítica de este libro puede verse en C. BOIX y N. POSNER (1996 y 2000).

relaciones sociales– y de facilitar a los individuos determinados tipos de acciones; en su estudio ya comentado sobre el abandono de los centros escolares, J. Coleman encontraba una relación significativa entre altos niveles de capital social en el seno de las familias norteamericanas y bajas tasas de abandono escolar.

Por su parte, los autores de tradición durkheimiana perciben la noción de capital social como el conjunto de elementos normativos –no contractuales– que, interiorizados en los individuos, hacen posible que éstos cooperen y desarrollen proyectos de acción colectiva –sean o no racionales–; estos elementos normativos son los que realmente determinan las metas a las que la gente aspira, así como el cómo y el cuándo alcanzarlas.

Si observamos los trabajos que se hacen dentro de la tradición weberiana, vemos también una variedad de aproximaciones al concepto de capital social. Así, algunos lo conciben como una combinación de los lazos que, en forma de normas, mantienen a los individuos dentro de las grandes organizaciones –sería lo que S. Rueschemeyer y P. Evans (1985) llaman las “bases no burocráticas de las organizaciones burocráticas”– o los mantienen –en palabras de M. Granovetter en su artículo “La fortaleza de los lazos débiles” (1973)– conectados entre sí a lo largo de diferentes áreas institucionales. Otros autores ven en el capital social un “recurso moral”, tal como la confianza (Fukuyama, 1995, y Gambetta, 1988), o un mecanismo cultural que es utilizado para definir y reforzar los lazos sociales dentro de específicos grupos de status (Bourdieu, 1986).

Con tal diversidad de aproximaciones al concepto de capital social, nos encontramos con un concepto que se refiere a muchas cosas al mismo tiempo y que, consecuentemente, es definido de un modo confuso. La cosa se complica aún más si, como hacen A. Portes y P. Landolt en su trabajo “The downside of social capital” (1996), se califica al capital social como un *bien público*, que, por definición, sería un subproducto de las relaciones sociales; estos autores consideran que el capital social –por ejemplo, en la forma de confianza– es un subproducto (o resultado) de otros compromisos colectivos, como la participación en asociaciones cívicas. En definitiva, el concepto de capital social se presenta de forma poco clara: unas veces, como infraestructura o como contenido de determinadas relaciones sociales –es decir, como variable independiente–, otras como resultado de ellas –es decir, como variable dependiente–, no faltando veces en que se presenta como todas esas cosas al mismo tiempo.

2) Un segundo aspecto a comentar sobre la debilidad teórica del concepto de capital social y que contribuye aún más a la confusión, es el modo tan diverso con que los autores lo utilizan para justificar políticas contradictorias en materia de desarrollo. Así, unos autores (Etzioni, 1993) utilizan la noción de capital social en el sentido en que F. Tönnies se lamentaba por la pérdida del *Gemeinschaft* (los lazos comunitarios) en su obra seminal *Comunidad y Asociación*, y señalan con argumentos comunitaristas que la solución al malestar de las sociedades modernas radica en el restablecimiento de estructuras intermedias, como las asociaciones cívicas, a las que identifican con el capital social. Este argumento, inicialmente restringido al ámbito académico, fue rápidamente trasladado al terreno de las implicaciones políticas por autores políticamente conservadores (como Schambra, 1994) que, concibiendo las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un juego “suma cero”, consideran necesario dismantelar el Estado del Bienestar y sustituirlo por una red amplia de asociaciones voluntarias, que son precisamente las que, de acuerdo con la tesis comunitarista, generan capital social. En esa misma línea, F. Fukuyama (1995) localiza la fuente del capital social en la cultura, argumentando que, mientras que el Estado puede destruir las bases del capital social –por ejemplo, eliminando la Iglesia en la URSS–, está incapacitado para crearlo, de tal modo que, para este autor, el nivel de intervención estatal en la economía es inversamente proporcional al nivel de capital social en una sociedad.

En una posición intermedia, y saliendo al paso de las interpretaciones antiestatalistas de esos autores políticamente conservadoras, R. Putnam señala –utilizando la rica diversidad de la experiencia italiana en el trabajo ya citado de 1993– que la articulación de la sociedad civil, medida en términos de capital social, no depende de la acción de los gobiernos, sino que es “path dependent”, es decir, resultado de inercias históricas y culturales; ello explicaría, en opinión de R. Putnam, que en un mismo país, como Italia, se dé una gran diversidad de comunidades con diferente grado de articulación –es decir, con diferente grado de capital social. A diferencia de los conservadores antiestatalistas, entusiastas liberales del capital social ven las relaciones Estado–sociedad como un juego “suma no cero”, de donde deducen que el Estado puede promover activamente un entorno adecuado para que sea posible el florecimiento de una sociedad civil viva y dinámica. El Estado, señalan, puede contribuir a la creación de capital social (Skocpol, 1995; Fedderke et. al, 1999), y esa misión es muy importante, ya que la existencia de una sociedad civil altamente participativa puede no sólo contribuir a

fiscalizar y equilibrar la acción de los gobiernos, sino a proveer a los ciudadanos de los instrumentos necesarios para tomar decisiones eficientes a partir de un alto nivel de información.

3) Una tercera debilidad del concepto es el hecho de haber sido presentado en muchos estudios como un bien que puede maximizarse, de tal modo que se ha venido concluyendo que mientras mayor sea el nivel de capital social, mejor será para la comunidad. Esta tesis ha sido refutada por algunos autores utilizando las conclusiones del libro de M. Olson, *Auge y decadencia de las naciones* (1982); concretamente, han utilizado la tesis olsoniana de que una alta densidad asociativa –que podría ser identificada con la noción de capital social, aunque M. Olson no utilice este término– no siempre es un elemento positivo para una determinada sociedad, sobre todo cuando dicha red asociativa está formada por asociaciones e instituciones esclerotizadas que, al plantear una defensa a ultranza de los intereses particulares, carecer de horizontes amplios e inhibir la acción individual impidiendo a los individuos integrarse en redes sociales más amplias, se convierten en factores que dificultan el desarrollo económico y el cambio social. Aunque la obra de M. Olson ha despertado una fuerte controversia, ha habido estudios empíricos que han apoyado su tesis, abriendo paso a la idea de que algunas formas de capital social tienen efectos negativos para la sociedad y que no siempre es beneficioso. De ahí se concluye que puede haber diferentes tipos de capital social, y que éstos son recursos que pueden ser optimizados, pero no maximizados por la comunidad. Lo único que se podría decir con rigor, es que el capital social es una noción polisémica, que encierra múltiples dimensiones de la vida social, dimensiones que, en la práctica, se presentan combinadas de diferente forma según los distintos contextos situacionales. Por ello, en un determinado contexto, puede que aumentar hasta el máximo el stock de un determinado tipo de capital social en una comunidad no sea la mejor estrategia para impulsar procesos de desarrollo, sino promover otros tipos de capital social que contribuyan positivamente al éxito de dichos procesos.

2.3. La noción de “capital social” en los estudios sobre desarrollo

Aunque los primeros estudios que utilizaron la noción de capital social, tal como hoy se entiende, datan, como se ha señalado, de finales de los años 70, el avance más significativo se produjo entre el final de los 80 y toda la década de los 90. Tal avance ha venido de la mano de dos perspectivas diferentes

dentro de lo que se denomina “nueva sociología del desarrollo”, a saber: en el nivel micro, la perspectiva de los llamados estudios étnicos sobre el empresariado, asociados a los trabajos de I. Light, A. Portes y R. Waldinger; y en el nivel macro, la perspectiva de los estudios institucionalistas sobre las relaciones Estado–sociedad, asociados a los trabajos de R. Bates, A. Amsden, P. Evans y R. Wade. Estas perspectivas han realizado sus investigaciones con escasa conexión entre sí, a pesar de que presentan ideas que podrían ser utilizadas en una síntesis de gran fertilidad para los estudios del desarrollo.

La base para intentar elaborar una síntesis entre ambas perspectivas radica en la centralidad de dos conceptos–clave compartidos por ellas y que se refieren a dos formas distintas, pero complementarias de capital social. Estos conceptos son: el de “embeddedness” –que en español podría traducirse como enraizamiento, incrustación o inserción– y “autonomy” (autonomía). La idea de “embeddedness” deriva de K. Polanyi –que la desarrolló en su ya clásica obra *The Great Transformation* (1957)–, pero fue introducida en la sociología contemporánea por M. Granovetter (1985) al señalar, frente a la tesis neoclásica de la maximización de utilidades, que toda acción económica está “embedded” (enraizada) en relaciones sociales. Para M. Granovetter lo que distinguiría a unas empresas de otras no son sus cualidades formales e informales, sino las estructuras y redes de relaciones personales que existen entre y dentro de ellas.

A final de los años 80, la tesis del “embeddedness” fue incorporada en las investigaciones sobre el desarrollo, tanto en las centradas en el nivel macro, como en el micro. Tres ideas comunes surgieron de estos estudios. La primera –que recoge literalmente la tesis de M. Granovetter– es la de que todas las formas de intercambio económico están “embedded” (enraizadas) en relaciones sociales; de ahí que muchas instituciones económicas sólo pueden explicarse por las relaciones sociales en las que están insertas –se puede poner el ejemplo de pequeñas empresas, tales como muchas explotaciones familiares agrarias, cuya permanencia no puede explicarse con criterios de viabilidad económica, sino por su funcionalidad social. La segunda idea es la de que el proceso de “embeddedness” se produce de distintas formas: como lazos sociales, como prácticas culturales, como contextos políticos,..., todos ellas con efectos importantes en la conformación de las oportunidades y constricciones a los que los individuos se enfrentan cuando emprenden proyectos de desarrollo. La tercera es la de que los beneficios que se obtienen de ese proceso de “embeddedness” en una comunidad concreta van siempre acompañados de costes, y que el cálculo de esos

beneficios y costes cambia conforme el proceso de desarrollo avanza. Lo que en una fase inicial puede ser catalogado como beneficio, en una fase más avanzada puede haberse convertido en un coste para la continuidad del proceso de desarrollo. Por ejemplo, la existencia de un alto grado de integración social y de una elevada densidad asociativa en una comunidad puede ser un factor positivo en una primera fase –al facilitar la ayuda mutua y la solidaridad entre los individuos–, pero una vez que el proceso está avanzado, ese stock de capital social en forma de integración o de redes asociativas puede convertirse en vehículo de nepotismo, corrupción o explotación, y, en consecuencia, ser una traba para que dicha comunidad dé un salto cualitativo en su desarrollo.

Con el fin de establecer si el proceso de “*embeddedness*” en una situación dada provoca costes o beneficios para el desarrollo, algunos analistas comenzaron a sugerir que era necesario complementar esa dimensión del capital social con una segunda dimensión: la de “*autonomy*” (autonomía). Esta segunda dimensión se refiere a dos aspectos relevantes para las dinámicas del desarrollo: el primero, referido al nivel micro, hace alusión al grado en que los miembros de una comunidad tienen posibilidad de acceder a grupos o áreas de interés situados fuera de la propia comunidad; el segundo, referido al nivel macro, alude al grado en que los responsables políticos locales son independientes respecto de las élites económicas a la hora de tomar sus decisiones, y al grado en que tales responsables políticos están impregnados de un ethos profesional que les lleva a perseguir el bien colectivo y a reclutar y dar recompensas en función de los méritos y no del tráfico de influencias. Para que el capital social se convierta en un factor positivo en el desarrollo de una comunidad sería necesario, por tanto, que las relaciones sociales entre sus miembros estén impregnadas de esas dos dimensiones: “*embeddedness*” –enraizamiento en la propia comunidad– y “*autonomy*” –capacidad de los individuos para relacionarse con grupos más amplios, e independencia de las autoridades políticas locales respecto de las élites locales⁵.

⁵ FEDDERKE ET AL. (1999) utilizan los conceptos de *transparency* (transparencia) –como equivalente al de *embeddedness*– y de *rationalization* (racionalización) –como equivalente al de *autonomy*– para analizar los procesos de desarrollo económico, procesos en los cuales la principal función del capital social es reducir los costes de transacción. Para FEDDERKE ET AL., cuyo trabajo se centra en las implicaciones del capital social para el desarrollo económico, la “transparencia” sería aquel aspecto del capital social que, al reducir los costes de transacción, facilita la distribución de información en cantidad y calidad entre los individuos de una comunidad, de modo que aumenta la certidumbre de éstos en sus relaciones

En la realidad empírica, ambas dimensiones se manifiestan de diversas formas, teniendo cada una de ellas efectos diferentes sobre las dinámicas de desarrollo, efectos que deben ser objeto de análisis en cada caso. Centrándonos, por ejemplo, en la realidad de las zonas rurales, y más concretamente en organizaciones como las cooperativas agrarias o cualquier otra forma de economía social, la dimensión de “embeddedness” –es decir, la identificación de sus miembros con el correspondiente proyecto empresarial– es una condición necesaria por sus efectos positivos en una primera fase, pero no es suficiente para hacer que el proceso de desarrollo sea sostenible en el largo plazo, ya que es entonces cuando se precisa que tales empresas cooperativas tengan posibilidad de, y capacidad para, establecer relaciones sociales autónomas con actores económicos externos, condición que no está garantizada con la existencia de un alto grado de “embeddedness” de sus miembros.

Hasta el final de los años 80, la búsqueda de la combinación óptima de esas dos dimensiones del capital social (embeddedness y autonomy) se convirtió en el elemento fundamental del marco teórico que la nueva sociología del desarrollo utilizaba para analizar los niveles macro y micro de los procesos de desarrollo económico. Se pensaba que, encontrando para cada realidad empírica la combinación óptima de esas dos dimensiones, podrían resolverse algunos de los llamados *dilemas de la acción colectiva* –el problema de explicar por qué la gente coopera en ausencia de mecanismos de carácter obligatorio– que han ocupado a los investigadores sociales desde el comienzo de la sociología como disciplina científica. Hacia mediados de los años 90, sociólogos que trabajaban en el campo del empresariado étnico y del neoinstitucionalismo advirtieron sobre la dificultad de encontrar la combinación óptima de ambas dimensiones del capital social, por cuanto que las relaciones sociales “embedded” (enraizadas) y “autonomous” (autónomas) se pueden manifestar de modo diferente en los niveles micro y macro de los procesos de desarrollo.

De acuerdo con esa argumentación, el sentido de las nociones de “embeddedness” y “autonomy” no es el mismo en los niveles micro y macro. Así, por ejemplo, mientras que en el nivel micro, la noción de “embeddedness” se

económicas intracomunitarias; la “racionalización” sería aquel otro aspecto del capital social que, al aumentar el grado de formalización de las normas y valores de una comunidad en lenguajes más universales y menos particularistas, favorece las relaciones de sus miembros con individuos de otras comunidades para emprender proyectos conjunto de desarrollo.

refiere a los lazos intracomunitarios que se establecen entre los individuos en una comunidad, en el nivel macro dicha dimensión se refiere al grado de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Por su parte, la dimensión de “autonomy” se refiere en el nivel micro a las redes extracomunitarias –es decir, las redes que establecen los miembros de la comunidad con los de otras comunidades distintas de la suya–, mientras que, en el nivel macro, se refiere a la capacidad (eficiencia) y credibilidad de las instituciones encargadas de gestionar los asuntos públicos en una comunidad. De ahí se deduce que la noción de capital social pueda presentarse en la práctica de diversas formas, según cómo se combinen sus dos dimensiones (*embeddedness* y *autonomy*) en los dos niveles (macro y micro) de los procesos de desarrollo. De la combinación de esas dos dimensiones, y a la luz de determinadas experiencias, algunos estudios empíricos han señalado que altos niveles de capital social pueden ser positivos en la medida en que dan a los individuos de una comunidad acceso a recursos privilegiados y apoyo psicológico, al tiempo que reducen los costes de transacción; pero también han señalado que pueden ser negativos si restringen las posibilidades de expresión individual, si permiten el *free-riding* (el gorroneo) sobre los recursos de la comunidad o si niegan a los miembros de grupos con una larga historia de marginación la fe en sus posibilidades para avanzar a través de su propio esfuerzo.

Este modelo de análisis, surgido, como se ha señalado, de los trabajos sobre el empresariado étnico, es útil porque da algunas claves sobre varias cosas: sobre cómo pueden “crearse” las dimensiones positivas del capital social en aquellas comunidades donde tales dimensiones están ausentes o están erosionándose; sobre cómo los aspectos negativos del capital social pueden ser disipados o superados; o sobre cómo relaciones mutuamente beneficiosas entre comunidades e instituciones externas a ellas, pueden ser promovidas y mantenidas en el tiempo. Estos últimos elementos han sido tratados con más detalle por los neoinstitucionalistas; así, autores como J. Rueschemeyer y P. Evans arguyen que la capacidad del Estado para promover el desarrollo depende de su voluntad y capacidad para construir un aparato burocrático que haga posible la coordinación de intercambios cada vez más complejos entre actores económicos, tesis que ha despertado un interesante debate sobre el rol del Estado y de las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo.

Sin embargo, tal modelo, basado en la combinación de las dimensiones de “*embeddedness*” y de “*autonomy*”, comenzó a encontrar problemas cuando

se intentaba aplicar al análisis dinámico de los procesos de desarrollo; es decir, cuando lo que se quería analizar no era sólo las condiciones que permitieran iniciar con éxito la fase de implementación de tales procesos, sino también conocer los factores que pueden condicionar su viabilidad y sostenibilidad en el medio y largo plazo. Con objeto de superar las limitaciones del modelo elaborado por la perspectiva étnica del empresariado y por la perspectiva neoinstitucionalista, M. Woolcock (1998) propone un modelo-síntesis al que dedicaremos el próximo apartado.

3. Un modelo-síntesis

Si queremos que la noción de capital social mantenga su status como concepto significativamente importante en los niveles teórico y empírico, debe ser ampliada. No basta con entender el capital social como un recurso que ayuda a los grupos sociales a superar los *dilemas estáticos* de la acción colectiva –los problemas de la cooperación entre los individuos en proyectos de tipo colectivo– por muy importantes que éstos sean, sino que –y ésa es la gran aportación de M. Woolcock– debe ser ampliado incorporando otras dimensiones que permitan resolver los llamados *dilemas dinámicos* del desarrollo, es decir, los que surgen cuando el éxito de una determinada acción colectiva en pro del desarrollo influye de tal modo en las relaciones sociales dentro de una comunidad, que es necesario que éstas se coordinen para garantizar que el desarrollo siga teniendo éxito en el futuro. En esta misma línea puede situarse el trabajo ya comentado de J. Fedderke et al. (1999), publicado con posterioridad al de M. Woolcock y en el que analizan distintos escenarios dinámicos del desarrollo y la utilidad del enfoque del capital social para desentrañar los dilemas de la cooperación. No obstante, por considerar que las aportaciones de J. Fedderke et al. se limitan a los procesos de desarrollo económico –y concretamente los factores que inciden en el crecimiento de la renta y del PIB en una sociedad–, creemos de mayor interés presentar el modelo de M. Woolcock, que es más amplio y puede aplicarse a dinámicas de desarrollo que no estén centradas sólo en los aspectos económicos.

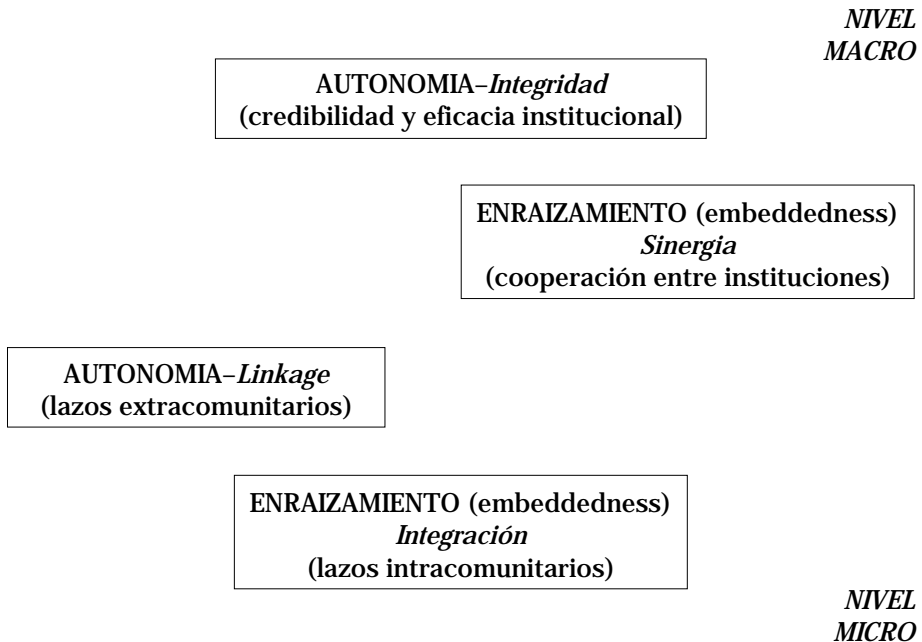
M. Woolcock considera necesario definir con más detalle los conceptos de “embeddedness” y “autonomy” y analizar mejor cómo se manifiestan en los niveles macro y micro. En el nivel micro, amplía el concepto de “embeddedness” –que en el modelo anterior se refería sobre todo a los lazos sociales intracomunitarios, es decir, a las relaciones de los indivi-

duos con los de su propio grupo de referencia- y lo sustituye por el de “integration” (integración) –que incluye también las relaciones con otros miembros de la comunidad-; el concepto de “autonomy” –que hacía referencia a la participación de los individuos en redes extracomunitarias- es sustituido por el de “linkage” (conexión, contacto) –incluyendo el compromiso de los individuos con las instituciones de la sociedad civil. En el nivel macro, el concepto de “embeddedness” –referido en el primer modelo a las relaciones Estado–sociedad civil- es sustituido ahora por el de “synergy” –incluyendo la cooperación entre instituciones tanto públicas como privadas-; el concepto de “autonomy” –capacidad, competencia y credibilidad de las instituciones políticas locales- es ampliado y sustituido por el de “organizational integrity” –incluyendo la eficiencia de la burocracia administrativa tanto en las instituciones públicas locales, como en las organizaciones privadas.

Cada uno de esos nuevos conceptos tiene un referente clásico en la sociología. Así, en el nivel micro, la importancia del concepto de “integration” (integración social) es derivada inicialmente de las nociones durkheimianas de solidaridad orgánica y mecánica. La idea de “linkage” procede de G. Simmel, quien reconocía que las comunidades pobres necesitaban generar lazos sociales que se extendieran más allá de los grupos primarios si querían salir de la pobreza y emprender proyectos duraderos de desarrollo. En el nivel macro de los procesos de desarrollo, la idea de la “organizational integrity” tiene sus orígenes en M. Weber, quien argüía que el desarrollo económico estaba íntimamente asociado a la emergencia de burocracias formales y a la universalización de las normas –la “rutina de la administración” en palabras del propio M. Weber-, ya que eso provee de bases seguras y predecibles para que los intereses individuales y las capacidades de los individuos puedan ser canalizadas hacia proyectos colectivos. Esta idea de la burocratización como algo intrínseco al proceso de modernización la extendió M. Weber a otros ámbitos organizacionales –como las empresas o los partidos políticos-, si bien avisó de que, a partir de un determinado nivel, la burocracia puede convertirse en un obstáculo para que las instituciones adopten reformas capaces de permitirles adaptarse a los contextos de cambio. El tema de la estructura y tamaño apropiados de la burocracia se convertiría en un tema de debate entre los sociólogos, especialmente en lo concerniente a la burocracia estatal. Por ejemplo, los institucionalistas se han ocupado de este asunto, y han planteado dos dimensiones clave para responder a esas cuestiones: a) las estructuras internas que establecen y

perpetúan la capacidad y credibilidad de las instituciones, y b) las relaciones externas que las instituciones mantienen con su entorno exterior –es decir, el formado por los clientes y beneficiarios de sus servicios. De ese debate sobre el nivel macro de los procesos de desarrollo, surge la idea de “organizational synergy”, que, refiriéndose a las relaciones Estado–sociedad, es definida como los lazos que conectan a los ciudadanos y a los funcionarios públicos, pero que, ampliada a todo tipo de organizaciones formales, se refiere a las relaciones estrechas de cooperación entre cúpulas organizativas (Evans, 1996). Estas cuatro dimensiones amplían el concepto de capital social y lo hacen más útil para analizar las dinámicas de desarrollo, combinando los niveles macro y micro (Figura nº 1).

Figura nº 1



Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

De igual modo que diferentes tipos de combinación de las dimensiones “integration” y “linkage” conducen a diferentes resultados en los procesos de desarrollo a nivel micro, así también diferentes combinaciones de las dimensiones “organizational integrity” y “organizational synergy” conducen a diferentes resultados en el nivel macro. Estas cuatro dimensiones del capital social (integration, linkage, integrity, synergy) pueden combinarse haciendo interactuar los niveles macro y micro, y dando cuenta así de un amplio rango de dinámicas de desarrollo a lo largo de una especie de *continuum*, en uno de cuyos extremos se situaría lo que podría denominarse una dinámica de “individualismo anárquico” –en la que están ausentes las cuatro dimensiones del capital social– y en el otro una dinámica de “autonomía positiva” –en la que estarían presentes las cuatro dimensiones. Lo importante es tener en cuenta que la misma dimensión de capital social puede tener distintos efectos en materia de desarrollo según con cual de las otras dimensiones aparece combinada, lo que plantea importantes debates teóricos.

Para clarificar las bases de este debate, conviene distinguir, aunque sólo sea a efectos analíticos, entre procesos de desarrollo “bottom-up” (de abajo hacia arriba o ascendentes) y procesos “top-down” (de arriba hacia abajo o descendentes), y analizar en cada uno de ellos los efectos que se derivan de la combinación de las cuatro dimensiones del capital social (Figuras nº 2 y 3).

3.1. Los dilemas de los procesos bottom-up (de abajo-arriba o ascendentes)

En estos procesos (Figura nº 2), la dimensión de “integration” constituye una importante fuente de capital social, al capacitar a los miembros de una comunidad para intercambiar una amplia gama de servicios y recursos entre sí –desde información para encontrar empleo, hasta el cuidado de los niños o la utilización común del transporte–. Mientras más intensos sean tales lazos sociales en una comunidad y más se extienda la mutua confianza entre sus miembros, mayor será el stock de esta forma de capital social. No obstante, surge un dilema, por cuanto que más capital social no necesariamente significa mejor. Por ejemplo, si el sentimiento de confianza mutua se extiende sólo a los miembros de la familia o a los parientes más cercanos, no es probable que eso sea un factor positivo para el desarrollo de una comunidad, ya que lo único que hace es reforzar las lealtades étnicas y familiares de los individuos, desincentivando la movilidad social y las relaciones extragrupales.

Figura nº 2*Estrategias “bottom-up” (o ascendentes) del desarrollo*

		INTEGRACION (relaciones intracomunitarias)	
		<i>NIVEL BAJO</i>	<i>NIVEL ALTO</i>
LINKAGE (relaciones extracomunitarias)	<i>NIVEL BAJO</i>	Individualismo amoral	Familismo amoral
	<i>NIVEL ALTO</i>	Anomia	Oportunidades de autonomía

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

Esta situación fue calificada por R. Bandfield (1958) de “amoral familism” –que es una situación equivalente a la de “group-focused development” analizada por A. Hirschmann–, y en ella se da la presencia de la dimensión “integration” del capital social, pero la ausencia de la de “linkage”. Esta idea se ha utilizado para explicar los problemas del paso a la economía de mercado en Rusia, al señalar que cuando hay una situación de familismo amoral no es conveniente llevar a cabo fuertes procesos de privatización, debido a que los medios liberados suelen ser controlados por familias o grupos primarios con criterios particularistas y no universalistas.

Otra situación, bastante rara es verdad –y que M. Woolcock cita utilizando el excelente análisis realizado por la antropóloga M. Mead de la tribu Ik en Uganda–, es la que algunos autores han denominado “amoral individualism”, en la que no hay un sentimiento generalizado de confianza mutua entre los ciudadanos de una comunidad –y ni siquiera confianza entre los miembros de una familia– y en la que los individuos viven, por alguna circunstancia, aislados de toda forma de red social. Es una especie de situación hobbesiana en la que están ausentes tanto la dimensión “integration”, como la “linkage”, situación que, en el caso de las sociedades occidentales, puede observarse en los grupos de los “sin techo” o de algunos pobres que se dedican a la mendicidad.

Una tercera situación, clásicamente asociada a la modernización y a los barrios urbanos, es la de “anomia”, donde los individuos tienen libertad

(recién conquistada) y oportunidades para participar en un amplio rango de actividades, pero carecen de una base estable de valores comunitarios que les guíen, apoyen y den identidad. Es una situación en la que está presente la dimensión “linkage”, pero no la de “integration”; todos los estudios empíricos realizados a ese respecto con comunidades de inmigrantes muestran que allí donde hay “demasiada libertad” y no suficiente “identidad comunitaria”, las estrategias de desarrollo suelen tener poco éxito. En comunidades pobres, por tanto, es necesario que se dé una adecuada combinación de “linkage” y de “integration”.

M. Granovetter estudió estos dilemas “bottom-up” del desarrollo observando que los individuos y grupos que intentan crear empresas y emprender proyectos colectivos se enfrentan, por un lado, al problema de la insuficiente solidaridad entre ellos, que genera una falta de confianza, y por otro, al problema de la solidaridad incontrolada, que produce excesivas demandas de tipo clientelar no guiadas por criterios de racionalidad económica. En estas comunidades, los grupos e individuos necesitan forjar y mantener relaciones que trasciendan el ámbito de su comunidad específica, para que tengan éxito las estrategias de desarrollo. Un stock de capital social en la forma de “integration” puede ser útil en una primera fase, ya que permite iniciar las estrategias de desarrollo, pero debe ser complementado más tarde con la construcción de nuevas formas de capital social del tipo “linkage” con miembros externos a la propia comunidad.

3.2. Los dilemas de los procesos “top-down” (de arriba hacia abajo o descendentes)

Las dinámicas internas que tienen lugar en comunidades pobres que emprenden proyectos de desarrollo no suceden aisladas, sino en contextos históricos concretos y en sistemas de regulación específicos que pueden fortalecer o socavar la capacidad de los grupos e individuos de la sociedad civil para organizar sus propios intereses colectivos. A su vez, tales grupos pueden jugar un importante papel en la configuración y resultados de las políticas públicas. La naturaleza de las relaciones sociales es, por tanto, crucial para comprender tanto los proyectos y posibilidades de los grupos económicos, como su eficacia en conformar la voluntad y capacidad del Estado –y otros grandes actores corporativos– para actuar de un modo favorable al desarrollo. Centrarse en las condiciones que apoyan una complementariedad y cooperación efectivas entre el Estado y la sociedad civil, y más generalmente entre los sectores público y privado, nos ayuda a forjar una vía

intermedia entre los rígidos modelos socialistas, las prescripciones comunitaristas y las simplistas doctrinas del libre mercado, a la hora de explicar los problemas del desarrollo. La vía que ofrece M. Woolcock propone una más sofisticada comprensión del rol de las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo, arguyendo que, en la práctica de estos procesos, se da una diversidad de resultados según cómo se combine el tipo de estructura organizacional del Estado y su articulación con la sociedad civil. Al igual que hizo en el análisis de los procesos "bottom-up", tal diversidad es analizada por M. Woolcock combinando las distintas dimensiones del capital social (ver Figura nº 3) en una especie de gradación de situaciones.

La primera situación, que sería la más desfavorable para emprender políticas de desarrollo, es la de "collapsed states" –o Estados colapsados, utilizando el término de I. Zartman (1995)–, como es el caso de algunos países africanos, donde reina la anarquía y donde el Estado prácticamente ha dejado de existir; es una situación en la que, utilizando los conceptos de M. Woolcock, se diría que no hay ni "organizational integrity" ni "organizational synergy".

Una segunda situación es la que, tomando el término utilizado por P. Evans (1992 y 1995), podría denominarse Estados depredadores, en la que hay Estado, pero no una burocracia estatal competente, lo que conduce a corrupciones rampantes y a la expropiación de la propiedad privada y de los bienes comunales (donde los hubiera) y a la violación de los derechos humanos. Utilizando la terminología del marco teórico de M. Woolcock, diremos que ésta es una situación en la que hay un aceptable nivel de "organizational synergy" –hay un aparato estatal formalmente constituido–, pero no hay nada de "organizational integrity" –el aparato es corrupto–, situación que puede encontrarse en muchos países latinoamericanos.

Una tercera situación es la de los Estados (o comunidades) débiles e ineficientes (Migdal, 1988), en la que se da un aceptable e incluso elevado nivel de "organizational integrity" –hay aparatos estatales, gestionados por funcionarios sometidos al imperio de las leyes, que respetan el funcionamiento de la sociedad civil–, pero un casi inexistente nivel de "organizational synergy" –el aparato estatal no es eficiente en su funcionamiento y no es capaz de responder adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, ni de apoyar las iniciativas que surgen de la sociedad civil, ni es sensible a las demandas de grupos vulnerables como las mujeres o los discapacitados. Esta situación es la que puede observarse en países como la China de antes

de los años 70 o en algunos países ex-comunistas que experimentan la transición a la economía de mercado.

Figura nº 3

Estrategias “top-down” (o descendentes) del desarrollo

		INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL (eficiencia y credibilidad en las instituciones)	
		<i>NIVEL BAJO</i>	<i>NIVEL ALTO</i>
SINERGIA (cooperación Estado/sociedad civil)	<i>NIVEL BAJO</i>	Anarquía (Estados colapsados)	Ineficiencia (Estados débiles)
	<i>NIVEL ALTO</i>	Corrupción nepotismo, expoliación (Estados depredadores)	Cooperación, interlocución <i>accountability</i> (Estados favorables al desarrollo)

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998)

Algunos enfoques de la teoría del desarrollo ven en estas tres situaciones al Estado como el problema y no como la solución. Pero, según M. Woolcock, sería necesario analizarlas desde esa otra tradición, hoy algo olvidada, que ve al Estado, al mercado y a la sociedad civil, como productos de un entorno institucional y cultural históricamente dado, pero también como factores que contribuyen a la creación de dicho entorno. Desde ese punto de vista, sería teóricamente posible definir una cuarta situación en la que se produce una interacción dinámica y sostenida entre, de un lado, un Estado competente y responsable de sus funciones, y, de otro, los distintos ámbitos de la sociedad civil a los que presta sus servicios. Es ésta una situación que podría denominarse de “developmental states” –Estados favorables al desarrollo, como lo fue en su día Japón, y lo ha sido más recientemente Corea del Sur–, en la que se da un elevado nivel tanto de “organizational synergy”, como de “organiza-

tional integrity”. En ella emerge una estructura institucional favorable al desarrollo, gracias a que el Estado ha establecido lazos para canalizar las demandas de la sociedad civil mediante un proceso continuo de negociación e interlocución (es lo que P. Evans llama “embedded autonomy”).

Es importante señalar que si bien este tipo de enfoque se centra en las relaciones Estado-sociedad, lo que en él se dice puede ser válido para cualquier otra forma de procesos de desarrollo ascendentes en los que se implican agencias no gubernamentales que tienen que relacionarse con los grupos e individuos de las comunidades rurales a las que dirigen sus programas. De ahí que las conclusiones de los estudios realizados desde este enfoque tengan una gran utilidad para explicar una amplia gama de dinámicas de desarrollo en zonas rurales: desde aquéllas en las que el protagonismo lo asume el Estado a través de políticas públicas directamente aplicadas por su aparato estatal, hasta aquellas otras en las que el protagonismo lo asumen los propios grupos organizados de la sociedad civil o incluso las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan en dichas zonas.

4. Las políticas de desarrollo, desde la perspectiva del “capital social”

Después de haber analizado por separado los dilemas “bottom-up” y “top-down” del desarrollo, M. Woolcock apuesta por una combinación de ambas estrategias como forma solvente de asegurar el éxito de las políticas de desarrollo. Señala, que, en muchas ocasiones, el fracaso de esas políticas se debe a que no se resuelven adecuadamente los dilemas que acompañan a esos dos niveles del proceso de desarrollo: en unos casos, se centran en resolver los dilemas “bottom-up”, pero olvidan los “top-down” y viceversa.

Combinando las cuatro dimensiones del capital social –integration, linkage, integrity y synergy, cada una de ella presentándose con valores altos o bajos– y los dos niveles de los procesos de desarrollo, M. Woolcock propone 16 posibles resultados lógicos en los procesos de desarrollo. En un extremo estaría la situación de “individualismo anárquico”, en la que las cuatro dimensiones del capital social están ausentes –tienen valores muy bajos o nulos–, y en el otro estaría la situación de “beneficent autonomy” (o de “embedded autonomy” en palabras de P. Evans, 1995) –autonomía positiva o beneficiosa–, en la que las cuatro dimensiones toman valores altos, pasando por distintos resultados conforme aparecen combinados sus diversos valores.

La interacción sostenida de relaciones que conecten los niveles “bottom-up” y los “top-down” no es tarea fácil de lograr. Por ejemplo, en lugares donde los dilemas “bottom-up” son especialmente agudos, la intervención directa de agencias “top-down” puede llegar a provocar más problemas que solucionar los que hay, puesto que tal intervención tiende a cambiar las propias condiciones que la hicieron necesaria. Por ello, es necesario que la interacción entre esos dos niveles de los procesos de desarrollo sea una interacción dinámica: así, en el caso del desarrollo “bottom-up”, lazos intensivos intra-comunitarios (integration) deben estar coexistiendo con redes extra-comunitarias más extensivas, aunque más débiles (linkage); al mismo tiempo, se deben dar combinaciones “top-down” de relaciones Estado-sociedad (synergy) que coexistan con lazos cohesionados entre los agentes sociales y económicos (integrity). Este enfoque del capital social identifica obstáculos en los procesos de desarrollo, pero también arroja luz sobre algunas oportunidades para la acción pública y plantea interesantes cuestiones para la puesta en marcha de esas políticas. Por ejemplo, los altos niveles de integración que caracterizan a las relaciones sociales indígenas en muchas comunidades pobres, ¿constituye o no un recurso que puede ser utilizado como base para construir programas de desarrollo? Si la respuesta es afirmativa, el siguiente paso sería el de cómo utilizar dicho recurso.

5. Implicaciones para la teoría y la práctica política del desarrollo

La teoría del desarrollo ha intentado explicar por qué algunos países son capaces de crear y mantener entornos institucionales que conducen a procesos de desarrollo. Para ello, es necesario analizar de un modo claro las condiciones que hacen coherentes en cada comunidad las relaciones entre Estado-sociedad, entre grupos privilegiados y marginales –entre los agentes “donantes” y los agentes “receptores” del desarrollo. Si el capital social lo hemos definido como un determinado tipo –con una determinada naturaleza e intensidad– de relaciones personales e institucionales en una comunidad, y si hemos planteado la idea de que puede ser positivo o negativo, la cuestión a responder sería la de conocer cuáles son las condiciones que hacen que se dé un capital social favorable al desarrollo. Algunos autores proponen la tesis siguiente: el capital social será bajo allí donde se dé una situación de desigualdad de clase, sexo y étnica, creciente y legitimada socialmente; allí donde la pobreza sea endémica, no haya redes de protección social y sea difícil salir de ella mediante empleos estables (Foster, 1958 y Sen, 1981); allí

donde el imperio de la ley sea débil e injusto; allí donde la clase política no sea libremente elegida y los votantes tengan pocas opciones electorales serias; allí donde los grupos dominantes y dominados tenga poco espacio común compartido; allí donde la guerra, la hambruna, la inflación desbocada o el desempleo crónico hagan imposible el orden y la posibilidad de planificar el futuro; allí, finalmente, donde las minorías son abiertamente discriminadas. Todas estas condiciones emergen históricamente, erosionando el stock de “integration” y de “linkage” de una comunidad, así como su stock de “organizational integrity” y de “organizational synergy” (Woolcock, 1998).

Estas afirmaciones pueden parecer autoevidentes, pero la realidad es que las teorías del desarrollo que han dominado en las últimas décadas, y que han enfatizado la importancia del libre mercado, de las privatizaciones y de los gobiernos democráticos mínimos en las estrategias desarrollistas, han dado muy poca importancia a esos otros factores ligados a las dimensiones del capital social que hemos estudiado aquí. Las diferencias de unos países con otros en materia de desarrollo no pueden ser explicadas ni por las teorías neoutilitaristas –que dicen que eso es debido simplemente a que los agentes implicados tienen distintas actitudes hacia la cooperación y que el Estado es el problema y no la solución–, ni por las explicaciones culturales de las teorías de la modernización, ni por los argumentos de las teorías de la dependencia –que enfatizan la importancia de la explotación centro–periferia. Para comprender esas diferencias, señala Woolcock, se debe incorporar un análisis de las relaciones sociales existentes en una comunidad y de la naturaleza de las relaciones Estado–sociedad civil dentro de ella. La cultura, el poder o la racionalidad pueden jugar un papel importante en los procesos de desarrollo, pero los resultados de estos procesos se materializan a través de relaciones concretas que es preciso conocer y desentrañar. Es imposible comprender las posibilidades de unas políticas de desarrollo sin conocer las características de las relaciones sociales existentes tanto en el nivel micro como macro, ni sin saber cómo se articulan estos niveles entre sí, ni cómo ese tipo de articulación ha emergido históricamente en cada comunidad⁶.

⁶ En esta misma línea trata J. FEDDERKE ET AL. (1999) el papel del Estado como inductor de determinadas formas de capital social que pueden tener efectos positivos para el desarrollo, aunque también negativos si entran en conflicto con el nivel de capital social existente en una comunidad.

6. Algunas reflexiones finales

El enfoque moderno del capital social ofrece un marco teórico de gran utilidad para responder a esas cuestiones, siempre que tengamos en cuenta cuáles son sus fundamentos básicos. En este sentido es conveniente recordar algo que se dijo al principio.

- a) Que la idea general de capital social se convierte en una idea fuerte y sólida si combinamos en ella las tres tradiciones clásicas de donde parte –la de E. Durkheim, y la idea de que las relaciones sociales son construcciones de agentes racionales; la de M. Weber, y la idea de que son el resultado de normas primordiales, y la de G. Simmel, y la idea de que son construcciones culturales–, y buscamos una explicación socioestructural de la vida económica, que identifique la forma en que se articulan las relaciones sociales, el entorno institucional que las conforman y su emergencia y continuidad histórica.
- b) Que las definiciones de capital social se deberían centrar más en las fuentes de donde éste surge, que en sus efectos, ya que, como hemos señalado a lo largo de este artículo, los costes y beneficios del capital social suelen presentarse asociados a una determinada fuente, cuya funcionalidad para el éxito de los procesos de desarrollo puede cambiar a lo largo de dichos procesos: así, una determinada fuente de capital social –por ejemplo, unas relaciones sociales basadas en una estrecha integración entre los miembros de una comunidad–, que en una primera fase produce efectos beneficiosos para el desarrollo, puede que, cuando el proceso esté más avanzado, lo que produzca sea costes y perjuicios para la continuidad de dicho proceso. Por eso, las relaciones entre los niveles “bottom-up” y “top-down” deben ser unas relaciones de cooperación dinámica adecuándolas a cada fase de los procesos de desarrollo. Las consecuencias (positivas o negativas) de una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales pueden ser un buen indicador del capital social existente en una comunidad, pero sólo eso, un indicador, que no debe ser confundido con el capital social que refleja. El capital social es precisamente esa combinación de relaciones sociales, una combinación que no es a priori ni buena ni mala, sino que sus consecuencias dependen del estadio en que nos encontremos del proceso de desarrollo. Sabiendo eso, el capital social puede ser aumentado con fines desarrollistas en una comunidad por la intervención de agentes de desarrollo, favore-

ciendo aquella combinación de relaciones sociales e institucionales – es decir, un determinado tipo de capital social– que sea más positiva para el crecimiento económico, la dinámica participativa, la eficiencia del aparato estatal...

En definitiva, las diferencias entre unas zonas y otras en materia de desarrollo pueden comprenderse mejor cuando se las ve como resultado de procesos históricos en los que se da una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales. La estructura del Estado, la naturaleza y grado en que éste se implica en la sociedad civil y la forma en que ésta se estructura al nivel de las comunidades, son los factores clave que explican el éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo en estas zonas. Como señala A. Greif (1993 y 1994), el crecimiento económico no es una simple función de la tecnología y las preferencias de los ciudadanos, sino un complejo proceso en el que la organización de la sociedad juega un papel significativo, pero que refleja, a su vez, procesos económicos, culturales, políticos e históricos; de ahí que sean muy convenientes los estudios históricos comparados. Estos factores han sido considerados por algunos enfoques de las teorías de desarrollo como epifenómenos, dándoles una importancia secundaria, en beneficio de los resultados macroeconómicos de las políticas desarrollistas. Las más recientes aproximaciones a los problemas del desarrollo, como ésta del capital social, prestan atención a las bases institucionales de estos procesos, sin que ello signifique negar la importancia que tiene obtener unos resultados macroeconómicos adecuados.

En resumen, el enfoque desarrollado por M. Woolcock, ampliando las dimensiones del capital social, tiene el mérito, junto a otras aportaciones complementarias como la de J. Fedderke et al. (1999), de ofrecer un punto creíble para posibilitar la entrada de los aspectos sociopolíticos en una aproximación multidisciplinaria a los problemas del desarrollo en zonas pobres. Antropólogos, economistas, historiadores, sociólogos, politólogos y responsables políticos, tienen posibilidad de participar en un debate común sobre estos problemas gracias precisamente al marco abierto que ofrece este enfoque amplio del capital social.

7. Referencias bibliográficas

- BANDFIELD, Edward (1958): *The Moral Basis of a Backward Society* (Nueva York: Free Press).
- BECKER, Gary (1962): "Investment in human capital: a theoretical analysis", *Journal of Political Economy*, 70, pp. 9–49.
- BOIX, Carles y POSNER, Daniel N. (1996 y 2000): "Making Social Capital Work. A review of Robert Putnam's *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*", Working Paper Series 96–4 (Cambridge: Harvard University Centre for International Affairs). Hay una versión española de este artículo en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp. 159–185.
- BOURDIEU, Pierre (1986) : "The forms of capital", in John Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Westport: Greenwood Press).
- BOURDIEU, Pierre y PASSERON, Jean-Claude (1990): *Reproduction in education, society and culture* (Londres: Sage) (1ª versión en francés en 1970)
- BURT, Ronald (1992): *Structural holes* (Cambridge: Harvard University Press).
- COLEMAN, James (1988): "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. S95–S120.
- (1990): *Foundations of Social Theory* (Cambridge: Harvard University Press).
- ETZIONI, Amatai (1993): *The Spirit of Community* (Nueva York: Crown Publishers).
- EVANS, Peter (1992): "The State as problem and solution: embedded autonomy, and structural change", in Stephan Haggard and Robert Kauffman (eds), *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press).
- (1995): *Embeddedness Autonomy* (Princeton: Princeton University Press).
- (1996): "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, 24/6: 1122
- FEDDERKE, Johan ET AL (1999): "Economic Growth and Social Capital. A critical reflection", *Theory and Society*, vol. 28/5, pp. 709–745.
- FOSTER, George (1965): "Peasant society and the image of limited good", *American Anthropologist*, 67: 293–315.
- FUKUYAMA, Francis (1995): *Trust: the social virtues and the creation of Prosperity* (New York: The Free Press).

- GREIF, Avner (1993): "Contract enforceability and economic institutions in early trade", *American Economic Review*, 83: 525-549.
- (1994): "Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies", *Journal of Political Economy*, 102: 912-950.
- GRANOVETTER, Mark (1973): "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78, pp. 1360-1380.
- (1985): "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91: 493
- HIRSCHMANN, Albert (1958): *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press)
- HERREROS, Francisco (2001): "Social capital, associations and civic republicanism", en Michael Saward (ed.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association* (Londres: Routledge).
- JACOBS, Jean (1961): *The Life and Death of the Great American Cities* (Nueva York: Random House).
- LOURY, Glenn (1977a): "The economic of discrimination: getting to the core of the problem", *Harvard Journal of African American Public Policy*, 100.
- (1977b): "A dynamic theory of racial income differences", en P.A. Wallace y A. Le Mund (eds.), *Women, minorities and employment discrimination* (Lexington: Lexington Books)
- MIGDAL, Joel (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- MONTERO, José Ramón y TORCAL, Mariano (2000): "La formación y consecuencias del capital social", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp.79-121.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action* (Cambridge: University Press). (1982): *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press).
- POLANYI, Karl (1957): *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press).
- PORTES, Alejandro (1998): "Social capital: Its Origins and Application in Modern Sociology", *American Review of Sociology*, nº 24, pp. 1-24.

- PORTES, Alejandro (ed.) (1995): *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship* (New York: Russell Sage Foundation)
- PORTES, Alejandro y LANDOLT, Patricia (1996): "The downside of social capital", *The American Prospect*, 26: 18–21.
- PORTES, Alejandro y SENSENBRENNER, Julia (1993): "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, 98/6, pp. 1320–1350.
- PUTNAM, Robert (1993): *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton Univ. Press).
- (1995): "Bowling alone. American's declining social capital", *Journal of Democracy*, 6/1, pp. 65–78.
- RUESCHEMEYER, Dietrich y EVANS, Peter (1985): "The state and economic transformation", en EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.), *Bringing the State back in* (New York: Cambridge University Press), 59.
- SCHAMBRA, Williams (1994): "By the people: the old values of the new citizenship", *Policy Review*, summer: 32–38.
- SCHULTZ, Theodor W. (1963): "Investment in human capital", *American Economic Review*, 51, pp. 1–16.
- SEN, Amartya (1981): *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (New York: Oxford University Press)
- SKOCPOL, Theda (1995): *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspectives* (Princeton: Princeton University Press).
- SWEDBERG, Richard (1991): "Major traditions of economic sociology", *Annual Review of Sociology*, 17: 251–276.
- SWEDBERG, Richard y SMELSER, Neil (eds.) (1994): *Handbook of Economic Sociology* (Princeton: Princeton University Press).
- WOOLCOCK, Michael (1998), "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27, pp. 151–208.
- ZARTMAN, Ian (ed.) (1995): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 65-91

La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo

Angel María CASAS GRAGEA¹

"Las posibilidades naturales de este hemisferio son cuantiosas; el hombre americano, síntesis de síntesis, con su amplitud y su espíritu libre, sin el lastre de torvos fanatismos, puede ser el exponente de un tiempo ciertamente nuevo para la humanidad"

José Luis Salcedo²

1. Introducción

Los países que forman el área andina tienen muchas semejanzas. Los cinco tienen el español como idioma oficial y algunos comparten lenguas precolombinas. Su sistema de gobierno está basado en una democracia presidencialista

¹ Licenciado en CC. Económicas y Empresariales. Doctorando de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales (ESEA). Universidad de Córdoba. Actualmente amplía estudios sobre integración en la Universidad de Lima. Artículo revisado en octubre de 2000. El autor agradece al profesor Pedro Caldente y del Pozo sus observaciones a una versión preliminar del presente texto.

² SALCEDO BASTARDO, José Luis, *Bolívar: un continente y un destino*. Caracas 1972, p. 385.

y a lo largo de los años han aplicado estrategias económicas aparentemente similares. Se encuentran unidos por una de las cadenas montañosas más importantes del planeta y los cinco consiguieron la independencia de la Corona española de manos del Libertador Simón Bolívar que ya entonces soñó un área políticamente integrada que recibiría el nombre de la Gran Colombia.

El 26 de mayo de 1999, en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, se celebró el trigésimo aniversario del Acuerdo de Cartagena que había dado lugar al nacimiento de uno de los esquemas de integración más antiguos y menos conocidos del universo integracionista. Este día se conmemoraba no sólo un pasado cargado de luces y sombras, de indiferencia y descreimiento, de sueño conjunto y empuje, sino que se celebraba con optimismo la esperanza ante un destino en común.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización subregional de América del Sur integrada por los estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Juntos reúnen 111 millones de habitantes a lo largo de 4.718.322 km² de superficie, lo que representa el 16% y el 26% respectivamente del total de América del Sur.

Pese a estas aparentes similitudes geográficas, políticas, económicas y humanas, cada uno de los países andinos presenta una gran diversidad dentro de sus fronteras. La contemplación de la región como un conjunto pone de manifiesto la riqueza y complejidad que siempre aporta la diversidad.

En el ámbito económico, los países andinos no se han desarrollado de forma pareja ni han alcanzado resultados económicos similares a lo largo de las últimas décadas. Aunque las intenciones de crecer como área integrada económicamente se vienen explicitando desde la firma del Acuerdo de Cartagena (1969), en la práctica la evolución ha sido heterogénea y con comportamientos distintos en cada país según los períodos. Valga como ejemplo el intento de desarrollar la industria a partir del modelo de sustitución de importaciones, que propuso la CEPAL en los años 60, y que no se hizo utilizando los mismos instrumentos económicos en cada país. Más tarde, el predominio del modelo neoliberal se manifestó en formas y etapas distintas en cada país.

Los países de la CAN se encuentran en la zona intermedia del desarrollo humano (Perú, Ecuador, Bolivia), o en la parte baja de la zona de alto desarrollo humano (Venezuela y Colombia). Presentan una gran desigualdad en la distribución de la renta, con la mayoría de su población viviendo en el umbral de la pobreza y con altos niveles de endeudamiento externo.

2. Un recorrido por los rasgos generales de los países miembros de la Comunidad Andina

Cuadro nº 1
Rasgos generales de los países andinos 1999

	Población (Millones de habitantes)	Superficie (Miles de km ²)	PIB (Millones de US\$ corrientes)
Bolivia	8,1	1.099	8.617
Colombia	41,6	1.139	90.102
Ecuador	12,4	284	13.769
Perú	25,2	1.285	57.118
Venezuela	23,7	912	102.225
Comunidad Andina	111,1	4.719	271.831
Sudamérica	339,8	17.295	1.205.159

Fuente: Elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina y El estado del mundo (1999).

El cuadro muestra la importancia relativa de la Comunidad Andina con respecto al conjunto Latinoamericano en términos de superficie, población y PIB. Muestra también los datos básicos de los países que la forman y la magnitud de los datos de superficie y población de esta gran subregión latinoamericana en comparación con las cifras sudamericanas. Presentamos a continuación algunos detalles específicos de cada uno de los miembros de la CAN. En este breve perfil, destacaremos la existencia de marcos políticos notablemente convulsos en varios de los países de la región, que dificultan la integración económica y política de la subregión.

2.1. Bolivia

Este país andino es el más meridional de la Comunidad Andina y corazón del subhemisferio americano. Es junto a Perú el país más grande pero presenta una baja densidad de población debido a las grandes zonas desha-

bitadas de la selva preamazónica y algunas zonas del Altiplano.

El 6 de agosto de 1997 tomó posesión como presidente de la República Hugo Banzer, el ex dictador³ de 72 años con sólo el 20,8% de los votos. El viejo ex dictador ha seguido la línea reformista del gobierno anterior aunque de forma mucho más conservadora y con varios escándalos de corrupción a sus espaldas.

Bolivia es uno de los países más pobres de la subregión andina y de toda Sudamérica. Su PIB, total y per cápita, es el más bajo del área y mantiene una balanza de pagos deficitaria de 452 millones de dólares. Pese a estas debilidades, mostró hasta 1998 los mejores ritmos de crecimiento del PIB (4,7% en 1998), tendencia que ha cambiado bruscamente en 1999 con una tasa de crecimiento de sólo el 0,8%, y la menor tasa de inflación de la subregión. La evolución de estos indicadores le han otorgado la fama de ser uno de los países más aplicados con las directrices marcadas por los organismos internacionales y como consecuencia ha visto incrementado su nivel de inversión extranjera directa en más de 6 puntos, pasando a ser, en términos relativos, el país con mejores cifras relativas de inversión extranjera.

El gobierno se ha comprometido a erradicar totalmente las plantaciones de hoja de coca, de la que Bolivia es uno de los mayores productores mundiales, antes del año 2002 y para ello, va a recibir una ayuda internacional de 809 millones de dólares en este periodo. Por otro lado, Bolivia se comprometió en 1998 con el Club de París⁴ a mantener un nivel de crecimiento del 4,3% del PIB – que no ha cumplido en 1999 – y seguir disminuyendo sus niveles de pobreza. A cambio ha recibido un crédito por la cantidad de 942 millones de dólares y la posibilidad de reducir en 100 millones de dólares los costes financieros de su deuda externa, lo que ha disminuido los más de 400 millones anuales que paga por el servicio de su deuda, una cifra equivalente a su gasto público en educación en 1995.

A pesar del aparente éxito de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y del Programa de Liberalización comercial en este país, la tasa de crecimiento, que durante la segunda mitad de la década se había mantenido en un nivel superior al 4%, no ha superado el 1% en 1999; y, además, no hay que olvidar

³ Entre 1971 y 1978 ejerció la dictadura en su país.

⁴ Como es sabido, desde 1976, es una agrupación internacional de los acreedores públicos y de los representantes del FMI y del Banco Mundial en el seno del cual se discuten los acuerdos de renegociación y reprogramación de la deuda exterior de los países del Tercer Mundo.

las movilizaciones que desde el mes de abril de 2000 han sacado a las calles el descontento de la población y donde, incluso, se ha pedido la destitución del presidente Banzer.

Cuadro n° 2
Bolivia: principales indicadores

INDICADOR	1994	1996	1998	1999
PIB total (millones de \$)	6.487	7.397	8.575	8.617
PIB per cápita (\$)	897	974	1.078	1.058
PIB real total (%) (1)	4,7	4,4	4,7	0,8
Exportaciones FOB al mundo (millones de \$)	1.041	1.078	1.325	1.402
Balanza comercial (millones de \$)	-155	-565	-1 057	-452
Inflación (%) (2)	8,5	7,9	4,4	3,1
Inversión extranjera directa anual por % del PIB	2,1	6,6	8,6	

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina

(1) tasa de crecimiento anual de los valores constantes

(2) variación porcentual acumulada enero-diciembre

2.2. Colombia

Este país, marcado por la violencia de la guerrilla y el narcotráfico, es uno de los más grandes y ricos de la Comunidad. Desde agosto de 1998, está siendo gobernado por Andrés Pastrana, del partido conservador, tras 4 años de polémico gobierno del ex presidente Samper del Partido Liberal.

En 1997, el conflicto armado provocó 6.000 víctimas mortales y murieron, en todo el país, por causas violentas 31.806 personas. Durante el periodo pre-electoral, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de 12.000 hombres aproximadamente, manifestaron su preferencia por Andrés Pastrana, hecho que facilitó el inicio de un proceso de diálogo entre el gobierno y las fuerzas revolucionarias para buscar la paz en el país, que se ha visto frustrado con posterioridad. Este proceso ha desembocado en la

controvertida propuesta del “Plan Colombia”⁵ por parte del actual gobierno, que busca el desarrollo de una estrategia integrada para enfrentar los desafíos más apremiantes que se le plantean actualmente al país, especialmente el narcotráfico y la guerrilla. La propuesta de Pastrana ha encontrado apoyo en los Estados Unidos y algunos países de Europa, aunque ha despertado una gran preocupación en la población colombiana y en la de los países fronterizos.

En mayo de 1999 en Cartagena (Colombia), durante la celebración de la Cumbre Presidencial, el Consejo Andino de Cancilleres aprobó la Decisión 458 en la que se establecen los objetivos, los fundamentos y el contenido programático de la Política Externa Común andina. Sin embargo, y a pesar de la aprobación de estos instrumentos de política externa subregional y de afectar directamente a países fronterizos como Ecuador, la propuesta del “Plan Colombia”, por parte del gobierno colombiano, ha sido unilateral frente a Estados Unidos y a Europa.

Sin duda la situación política del país está teniendo consecuencias muy graves para su economía. El PIB en 1999 decreció un -4,8%, La inversión extranjera se ha reducido entre 1994 y 1998 de 2,4 % al 1,5% del PIB. Estos bajos índices y la pérdida de confianza de los inversores locales han hecho que el desempleo alcance el nivel histórico del 18% de la población activa en el año 1999. Todo esto se ha visto acompañado por una constante devaluación de su moneda frente al dólar y un agravamiento de la carga de la deuda externa con unos costes financieros anuales, pagados en dólares americanos, del 37% de las exportaciones.

⁵ En octubre de 1999, de manera secreta, el presidente de la República de Colombia, Andrés Pastrana, y el embajador de la República de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno, entregaron al Gobierno de los Estados Unidos el «Plan Colombia» como argumentación para solicitar la «ayuda militar» adicional de US\$ 1.500 millones. El Plan fue aprobado por el Senado de Estados Unidos el 23 de junio de 2000.

Cuadro n° 3
Colombia: principales indicadores

INDICADOR	1994	1996	1998	1999
PIB total (millones de \$)	81.708	97.148	99.356	90.102
PIB per cápita (\$)	2.162	2.473	2.435	2.168
PIB real total (%) (1)	5,8	2,1	0,6	-4,8
Exportaciones FOB al mundo (millones de \$)	8.408	10.562	10.790	11.549
Balanza comercial (millones de \$)	-3.448	-3.793	-3.888	890
Inflación (%) (2)	22,6	21,6	16,7	9,3
Inversión extranjera directa anual por % del PIB	2,4	3,8	1,5	

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina

(3) tasa de crecimiento anual de los valores constantes

(4) variación porcentual acumulada enero-diciembre

2.3. Ecuador

Es el país más pequeño en superficie de la subregión, aunque cuenta con mayor número de habitantes que Bolivia cuya superficie es cinco veces mayor. Tiene unos de los niveles de PIB más bajos de la Comunidad y dos tercios de su población se encuentran en el umbral de la pobreza.

Ecuador ha vivido un reciente período de convulsión política. El ex alcalde de Quito, Jamil Mahuad, ejerció la jefatura de gobierno desde agosto de 1998 tras acceder al poder en medio de una crisis política que habían provocado el populista Abdalá Bucaram, destituido de la presidencia y exiliado en febrero de 1997, y su sucesor Fabián Alarcón, hasta hace poco en prisión. Mahuad fue relevado en la presidencia⁶ del país tras la protesta social liderada por las organizaciones indígenas y apoyada por diversos sectores sociales del país. La raíz del conflicto es la profunda crisis económica y política cuyas consecuencias se están mostrando trágicas para la población

⁶ El gobierno ecuatoriano está presidido desde enero de 2000 por el demócrata cristiano Gustavo Noboa.

y que se ha visto agravada por el fenómeno climático El Niño. Este fenómeno provocó importantes desastres naturales con 20.000 víctimas, varios centenares de muertos y daños materiales evaluados en 3.000 millones de dólares en 1997-1998.

Como consecuencia de los gastos en la reconstrucción de infraestructuras, la caída del precio del petróleo en 1998, principal fuente de ingresos estatales, y una política de gasto sin moderación, el déficit fiscal aumentó su porcentaje sobre el PIB del 2,6 % en 1997 al 5,7 % en 1998. El Estado se vio obligado a la venta anticipada de petróleo y a recurrir a los créditos internacionales.

El conjunto de medidas que despertó la reacción social tenía como objetivo principal el control del acelerado desplome de la moneda local respecto al dólar (del 141,2% de mayo de 1999 hasta mayo de 2000)⁷ y del elevado nivel de inflación (60,7% en 1999). En enero de 2000, el Gobierno tomó la decisión de dolarizar⁸ la economía. Esta medida había sido precedida por el inaudito congelamiento, en 1999, por un año, del 50% de las cuentas corrientes y de ahorro y el 100% de los depósitos a plazo en dólares y en moneda local. Todo esto está creando una situación de iliquidez, suavizada temporalmente por la subida en los precios del petróleo, que prácticamente ha paralizado la producción y ha provocado una fuerte caída de la demanda interna. Además, la inflación ecuatoriana desde junio de 1999 hasta junio de 2000 fue de 103,7%, lo que está suponiendo un mayor empobrecimiento de la población. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha concedido un crédito por un valor de 900 millones de dólares con la condición de que el Gobierno tome medidas drásticas e impopulares que supondrán un aumento en los impuestos y un severo recorte de los subsidios. No hay que olvidar que Ecuador, en términos relativos, es el país más endeudado con el exterior de la Comunidad. En 1998 su deuda externa era el 82 % del PIB y se pagaron 1.200 millones de dólares en intereses, superior a la cantidad que han recibido del FMI.

La crisis ecuatoriana añade nuevos elementos desestabilizadores a los compromisos adoptados hasta la fecha por los cinco países andinos. El proyecto de moneda única andina, si ya era difícil, ahora se ha vuelto casi

⁷ A partir de febrero de 2000, la devaluación ha sido cero debido al establecimiento de un tipo de cambio fijo de 25.000 sucres por dólar.

⁸ El 7 de enero de 2000, el Ecuador adoptó un nuevo modelo monetario denominado dolarización. Éste consiste en la utilización de la moneda norteamericana como medio de pago en cualquier tipo de transacción. El 9 de septiembre la moneda ecuatoriana, el sucre, fue definitivamente sustituida por el dólar norteamericano.

imposible tras la dolarización ecuatoriana. Otro elemento preocupante es el nuevo proyecto de descentralización del Estado. Ambas medidas se han planteado de espaldas a la subregión andina y podrían terminar excluyendo a Ecuador de la Comunidad Andina de Naciones.

Cuadro nº 4
Ecuador: principales indicadores

INDICADOR	1994	1996	1998	1999
PIB total (millones de \$)	16.880	19.157	19.739	13.769
PIB per cápita (\$)	1.504	1.638	1.612	1.109
PIB real total (%) (1)	4,3	2	0,4	-7,3
Exportaciones FOB al mundo (millones de \$)	3.725	4.900	4.141	4.207
Balanza comercial (millones de \$)	75	968	-1.362	1.392
Inflación (%) (2)	25,3	25,5	43,4	60,7
Inversión extranjera directa anual por % del PIB	3,1	2,5	3,2	

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina

(5) tasa de crecimiento anual de los valores constantes

(6) variación porcentual acumulada enero-diciembre

2.4. Perú

Es el país de mayor superficie del área andina con una situación geográfica que lo convierte en la bisagra que articula el territorio de la subregión. Esta situación geoestratégica favorable permitió que, en su momento, Lima fuese la sede de la Junta del Acuerdo de Cartagena y, que, actualmente sea la de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

El presidente de la República fue, desde 1990, el controvertido Alberto Fujimori. El mandatario peruano, presidente electo democráticamente en dos ocasiones, no se caracterizó por su defensa de la democracia y de los derechos humanos que se vieron violados frecuentemente durante su mandato. Son conocidos también los recientes episodios electorales que llevaron primero

a Fujimori a su tercer período presidencial tras unas elecciones manipuladas y a su caída y huida posterior. Estos acontecimientos han restado credibilidad democrática al régimen y han mostrado la imposibilidad de la CAN de influir en los procesos democráticos internos de sus países miembros⁹.

Perú, al igual que Ecuador, ha sufrido el fenómeno climático El Niño, que a su paso ha dejado unas 300.000 personas afectadas y unas pérdidas que se valoran en 2.000 millones de dólares.

En los últimos años la economía peruana consiguió elevadas tasas de crecimiento de su PIB: 13,1 % en 1994 y 7,2 % en 1997. Sin embargo, esta tendencia parece haber cambiado con nivel de crecimiento del 0,3% en 1998 y del 3,8% en 1999; además, la tasa de desempleo se mantiene, aproximadamente, en el 8% de la población activa. La deuda externa total del país en 1998 era de 32.000 millones de dólares y su servicio anual sobrepasó los 2.000 millones de dólares. La misma cantidad de dinero en que se evaluaron las pérdidas ocasionadas por El Niño y el doble del gasto público anual en sanidad.

Cuadro nº 5
Perú: principales indicadores

INDICADOR	1994	1996	1998	1999
PIB total (millones de \$)	50.247	60.921	62.810	57.118
PIB per cápita (\$)	2.174	2.544	2.533	2.264
PIB real total (%) (1)	13,1	2,4	0,3	3,8
Exportaciones FOB al mundo (millones de \$)	4.361	5.835	5.640	5.973
Balanza comercial (millones de \$)	-1.268	-1.940	-2.458	-558
Inflación (%) (2)	15,4	11,8	6,0	3,7
Inversión extranjera directa anual por % del PIB	6,1	5,3	3,3	

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina

(1) tasa de crecimiento anual de los valores constantes

(2) variación porcentual acumulada enero-diciembre

⁹ Ya en prensa el presente texto, se producen las elecciones con resultados aún no definitivos (Nota de la redacción).

2.5. Venezuela

Es el país más septentrional de la subregión andina y el más rico gracias a sus grandes reservas de petróleo. En el Índice de Desarrollo Humano que elabora cada año el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) aparece en la posición 47 entre los países de alto desarrollo humano, por encima de Colombia que ocupa el puesto 51.

Tampoco Venezuela se libra de la inestabilidad política. El ex coronel golpista Hugo Chávez¹⁰ es su presidente desde diciembre de 1998. Chávez es un político populista y con ademanes dictatoriales que llegó al poder gracias al apoyo popular tras autoerigirse como futuro heraldo contra la corrupción y las desigualdades sociales existentes en su país. Ha puesto en marcha una Asamblea constituyente que ha aprobado una profunda reforma del Estado con criterios alejados de las democracias representativas. Recientemente se retrasó la fecha de celebración de las primeras elecciones post-constituyentes. La enorme popularidad de Chávez, que lo llevó a la presidencia mediante la virtual desaparición de toda oposición y los partidos tradicionales del país, parece decrecer en los últimos meses.

En 1996, los colaboradores del anterior presidente, Rafael Caldera, y los asesores del FMI firmaron la Agenda Venezuela, la puesta de largo del neoliberalismo en Venezuela, que se ha visto frustrada tras la subida al poder de Chávez. Las previsiones que se hicieron al firmar la Agenda se revelan ahora optimistas, puesto que aunque la inflación ha disminuido se sigue manteniendo en un nivel cercano al 20 %, la tasa de desempleo ha aumentado hasta alcanzar el 14,5 % de la población activa y el crecimiento del PIB mantiene tasas negativas. El descenso en los precios del petróleo en 1998 afectó gravemente a las exportaciones y a las cuentas públicas, que pasaron de un superávit del 2,3 % del PIB en 1997 a un déficit del 5,5 % del PIB en 1998, lo que deja a la luz la gran dependencia que tiene la economía venezolana respecto a este recurso no renovable.

Tras la somera descripción anterior de cada uno de los miembros de la Comunidad Andina, podemos observar que se trata de países que están atravesando por graves problemas políticos y económicos que convierten a la subregión andina en un “polvorín” que podría estallar en cualquier momento. Además, las economías andinas persisten en sus problemas estructurales, lo que las hace tremendamente vulnerables a los embates externos.

¹⁰ Lideró el intento de golpe de estado de 1992 contra el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez.

A partir de ahora, analizaremos el proceso de integración andino desde una perspectiva histórica. El regionalismo andino es un fenómeno con más de treinta años de vida, que nació, como ya hemos mencionado, con el objetivo de promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros aprovechando las ventajas de un espacio económico y político ampliado. La perspectiva histórica nos va a mostrar los distintos compromisos y modelos regionales que ha adoptado la subregión, desde el pobremente entendido modelo de sustitución de importaciones hasta el tibio e indefinido regionalismo abierto; las distintas miradas de la integración regional como estrategia de desarrollo; y la influencia de la integración en la conformación de la anatomía actual, económica y política, de los cinco países andinos.

Cuadro n° 6
Venezuela: principales indicadores

INDICADOR	1994	1996	1998	1999
PIB total (millones de \$)	58.244	70.536	95.206	102.225
PIB per cápita (\$)	2.724	3.161	4.096	4.312
PIB real total (%) (1)	-2,3	-0,2	-0,1	-7,2
Exportaciones FOB al mundo (millones de \$)	16.717	23.125	17.001	20.080
Balanza comercial (millones de \$)	8.316	13.804	1.953	7.442
Inflación (%) (2)	70,6	104,5	28,3	18,8
Inversión extranjera directa anual por % del PIB	1	2,4	4,5	

Fuente: elaborado a partir de los datos de la Comunidad Andina.

(1) Tasa de crecimiento anual de los valores constantes.

(2) Variación porcentual acumulada enero-diciembre.

3. La historia de la integración andina

3.1. *El Acuerdo de Cartagena de 1969*

El día 26 de mayo de 1969, los gobiernos de Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena. En 1973, Venezuela lo asumió y se incorporó a éste. En 1976, Chile abandonó el Grupo, principalmente, por estar en desacuerdo con los niveles arancelarios establecidos en el Arancel Externo Común¹¹ (AEC). El Acuerdo de integración subregional andino, bautizado con el nombre de Pacto Andino, tenía por objetivo (Art. 1) promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración latinoamericano previsto en el Tratado de Montevideo (1960) fundador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y establecer condiciones favorables para la constitución de un mercado común latinoamericano.

El Pacto Andino se creó aprovechando los últimos impulsos del auge integracionista que experimentó América Latina en las décadas de los cincuenta y sesenta. La reflexión sobre la función de los mecanismos de integración regional en el modelo de sustitución de importaciones diseñado por la CEPAL para la región, constituyó un importante estímulo para su creación. La participación de los países andinos en la ALALC condicionó también la puesta en marcha y diseño de los objetivos del Pacto. El Tratado de Montevideo fue suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La ALALC tenía como principal objetivo la creación de un mercado común latinoamericano, aunque no se establecieron ni plazos ni mecanismos. Las dificultades para alcanzar este objetivo hicieron languidecer su fuerza inicial e impedir su éxito como proyecto de integración hemisférica. Según Walter Mattli¹² esto se debió a la ausencia de dos condiciones importantes para que un proceso de integración tenga éxito. En primer lugar, una demanda

¹¹ Como es sabido, es la tarifa o gravamen uniforme que los países que participan en un esquema de integración aplican a las importaciones procedentes de terceros países. Su adopción define la fase de Unión aduanera en un proceso de integración económica, superior a la Zona de Libre Comercio y previa a la formación del Mercado Común.

¹² MATTI, W. (1999), p. 146

sostenible de la integración y, en segundo, la existencia de un liderazgo regional. Ante la falta de un hegemón benigno, como otros autores llaman al líder regional, no se produjo una redistribución de los beneficios de la integración entre todos los países miembros y estos, aunque modestamente, se concentraron en los tres “gigantes” regionales (Brasil, Argentina y México). En respuestas a estos fallos internos de la ALALC, los países andinos se plantearon su integración económica para conseguir conjuntamente un desarrollo industrial adecuado, una aceleración en el crecimiento, un incremento de los niveles de vida; y así nivelarse a los estados de mayor desarrollo y posteriormente poder incorporarse al mercado común latinoamericano. Sin embargo, la crisis de los años ochenta frenó bruscamente el desarrollo de los acuerdos de integración.

La ALALC se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuya base jurídica es el Tratado de Montevideo de 1980. La ALADI nació como un acuerdo de liberalización comercial más flexible y situó su interés prioritario en los acuerdos bilaterales o plurilaterales en apoyo a la multilateralización necesaria para alcanzar el mercado común latinoamericano.

3.2. La crisis de los años 80 y la década perdida

Se denomina así a la grave crisis estructural que afectó a los países latinoamericanos en la década de los 80. En el ámbito económico se produjo una caída en la competitividad y en la productividad de los países andinos. Políticamente fue una época marcada por el ascenso al poder de gobiernos dictatoriales en toda la subregión.

Los conocidos detonantes externos que hicieron estallar la crisis fueron: el deterioro en los intercambios comerciales después de 1981, la crisis en los países industrializados después de la segunda crisis del petróleo, la tendencia del mundo desarrollado a proteger sus mercados, la caída en los niveles de inversión extranjera y el drástico corte en los flujos internacionales de capital, la elevación de los tipos de interés internacionales y el constante incremento de la deuda externa que en 1982 produjo el estallido de la llamada crisis de la deuda tras el anuncio de México, y del resto de otros países latinoamericanos en cadena, de una moratoria en sus pagos internacionales.

Por otra parte hubo una serie de factores de carácter intrínseco que no ayudaron a la integración en estos momentos de crisis: el Acuerdo de

Cartagena había tenido un carácter exageradamente industrialista que dejó de lado al sector agropecuario y social, y el arancel externo común se estableció a unos niveles muy altos y dispersos que trajeron como consecuencia difíciles negociaciones que no consiguieron su aceptación final.

Durante el período de crisis, los países andinos terminaron aplicando entre sí medidas proteccionistas contradictorias con los acuerdos regionales. Estas medidas, la caída del comercio en la subregión y la no resolución de los conflictos anteriores pusieron en cuestión la propia existencia del proceso de integración.

3.3. Etapa de reactivación del proceso de integración

a) Protocolo de Quito de 1987

Tras las tormentas que sacudieron a los países latinoamericanos durante los ochenta, los países del Grupo Andino se volvieron a reunir en Quito el 12 de mayo de 1987 para revisar el Acuerdo de Cartagena. Su intención era devolver el aliento al proceso de integración mediante la modernización de la estructura productiva subregional, la búsqueda de una mayor competitividad y un mayor poder de negociación en la esfera internacional.

En el Protocolo de Quito se revisó el calendario establecido en el Acuerdo de Cartagena, del que no se había cumplido ni la Programación Industrial, ni el Programa de Liberalización ni la adopción del AEC. También se contemplaron medidas para estimular el desarrollo agropecuario, desatendido en la etapa anterior.

Después de la crisis de los años 80, el pensamiento económico neoliberal se introdujo con fuerza en algunos de los países latinoamericanos, como por ejemplo en el caso chileno, con gran influencia en toda Latinoamérica. Los países andinos también fueron objeto de esta influencia que condujo a un planteamiento más flexible del marco legal del Acuerdo de Cartagena y una mayor apertura hacia la economía de mercado.

Las medidas adoptadas, que modificaron el modelo inicial, fueron: una mayor apertura a la competencia externa, eliminación de restricciones administrativas a la importación, eliminación de las restricciones a la inversión extranjera, reforma de los modelos de administraciones públicas del Estado, la privatización de parte de las actividades del Estado, una mayor desregulación del mercado laboral y financiero y la promoción de la competencia.

Los objetivos del programa de ajuste fueron los ya conocidos: el control de la inflación, el estímulo a la inversión privada, un mejor acceso a los recursos financieros, unos precios competitivos internacionalmente y un crecimiento estable y duradero. Y todo ello en un amplio, más eficiente, competitivo y creciente espacio económico capaz de competir mundialmente.

b) Nuevos bríos para la integración andina en los años 90

A finales de los años 80 se recuperó el interés por la integración latinoamericana debido en parte a que en las políticas económicas de la región latinoamericana predominaban las corrientes partidarias de la liberalización externa. El Grupo Andino, que había acordado sus nuevas bases en el Protocolo de Quito, vivió un momento de reactivación. A partir de este momento los presidentes de los países miembros empezaron a reunirse semestralmente con el empeño de reavivar la integración subregional. En 1990 se acuerda formar una Zona de Libre Comercio (ZLC)¹³ que entró en pleno funcionamiento en 1994. En 1991 se aprobó la adopción de un AEC y del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) que entrarían en funcionamiento en 1995. La ZLC y el AEC entraron en vigencia en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Perú se automarginó en el proceso de negociación, proponiendo su incorporación gradual a la ZLC y quedando como país observador en lo referente al AEC. Perú, actualmente, está en un proceso de desgravación progresiva con Colombia, Ecuador y Venezuela, manteniendo aproximadamente un 50% de sus productos en la ZLC; además tiene un acuerdo de ZLC con Bolivia.

Los cambios provocados en los últimos años se han manifestado a través de la supresión de los programas industriales, de la armonización legislativa para poner en marcha la ZLC y el AEC; también, de la ampliación de las facultades discrecionales en el Régimen Común sobre el capital extranjero y del robustecimiento de los órganos políticos intergubernamentales del Acuerdo de Cartagena en detrimento de los órganos de carácter comunitario. En 1979, se creó el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y en 1990, el Consejo Presidencial Andino. Se trata de dos órganos de carácter político de más alta jerarquía que la Junta, que era la institución comunitaria

¹³ Es el área o espacio donde las mercancías de dos o más países circulan libremente, sin restricciones de ningún tipo y sin pagar aranceles, como si lo hicieran dentro de un mismo territorio, pero sin adoptar todavía un arancel externo común.

creada por el Acuerdo de Cartagena y que en estos años vio recortadas sus competencias, llegando incluso a sufrir problemas presupuestarios.

El último gran impulso en la historia de la integración andina tuvo lugar el 10 de marzo de 1996 en la ciudad peruana de Trujillo, en la que se aprobó una nueva estructura institucional más acorde con las nuevas ideas sobre la integración. La nueva estructura institucional dio paso a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI).

c) La integración andina hoy

El 1 de agosto de 1997, el Pacto Andino se transformaba en la Comunidad Andina y el proceso andino de integración se veía reforzado en su dirección política más allá de lo puramente comercial y económico. Se estableció su Secretaría General en la Ciudad de Lima.

Por todo lo dicho, la Comunidad Andina está integrada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

Gráfico 1
Instituciones del Sistema Andino de Integración



Fuente: Comunidad Andina.

Los objetivos generales de la Comunidad Andina son: promover el desarrollo armónico y equilibrado de sus países miembros; acelerar su crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; facilitar la participación de los países andinos en la ALADI, con miras a la formación de un mercado común latinoamericano y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Como se puede apreciar, los planteamientos generales no han cambiado sustancialmente frente a los originarios de 1969. Sí ha cambiado el contexto económico y político internacional y la concepción de integración que los países andinos tienen hoy. Han pasado de una concepción cerrada de integración hacia adentro, en consonancia con el modelo de sustitución de importaciones, a una concepción abierta hacia el exterior, de regionalismo abierto.

Algunos de los mecanismos y acuerdos que la Comunidad Andina está utilizando para conseguir estos objetivos son:

Consolidación de una Zona de Libre Comercio (ZLC)

La creación de una Zona de libre Comercio para la subregión es considerada hoy un logro en la integración andina. La formación de esta zona de libre comercio ya estaba contemplada en los programas de liberalización del Acuerdo de Cartagena y culminó con la apertura de los mercados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú, que se mostró reticente en un principio a ingresar en la ZLC, se está incorporando de forma gradual y conseguirá su incorporación plena en el 2005.

La ZLC andina presenta dos características singulares: todos los productos de su universo arancelario están liberalizados, no apareciendo ningún producto sujeto a excepción como en otros esquemas de integración y se ha constituido como un paso intermedio hacia la Unión Aduanera¹⁴ antes y el Mercado Común Andino después.

¹⁴ Recordamos que la Unión Aduanera es una forma de integración económica que consiste no sólo en suprimir las barreras aduaneras entre los países miembros, sino también en crear un arancel externo común con relación al resto del mundo.

Cuadro n° 7
Evolución del comercio intra-andino

	1996	1997	1998
Exportaciones intra-andinas (1)	-1,5	19,6	-5,2
Exportaciones intra-andinas sin combustible (1)	-4,5	16,6	1,2
Participación de las exportaciones intra-andinas en las exportaciones andinas al mundo (%)	10,3	11,8	13,8
Exportaciones andinas al mundo (1)	20,6	4,2	-18,9

Fuente: Comunidad Andina. (1) tasa de evolución anual

La liberalización total en el intercambio de los productos de la subregión se ha visto reflejada en un fuerte incremento del comercio intra-andino que pasó de 2.868 millones de dólares en 1993 a 5.626 en 1997. Éste ha sufrido en 1998 una caída del 5,2 % que contrasta con el aumento de casi el 20 % del año anterior y el crecimiento medio del 29 % del período de 1990-1995. Es importante destacar que las exportaciones, excluyendo combustibles, crecieron 1,2 % en 1998, por lo que parte del retroceso en las exportaciones de este año ha sido motivado por la caída de los precios del crudo.

El establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC)

La Comunidad Andina inició, a partir del 1 de febrero de 1995, la etapa de Unión Aduanera al entrar en vigencia el Arancel Externo Común. El AEC fue suscrito por todos los países miembros con la excepción de Perú y determina unos márgenes de preferencia homogéneos y razonables a favor de los países de la Comunidad que además sirven de base para fijar márgenes de preferencia en beneficio de otros grupos o países, dejando la puerta abierta a la convergencia con otros procesos de integración económica.

Este arancel se caracteriza por tener un promedio aritmético, poco disperso, del 13,6 %. Se establece teniendo en cuenta el grado de elaboración de los productos, la existencia o no de producción subregional y el interés de no encarecer los bienes de capital y los insumos necesarios para los procesos productivos. Su estructura cuenta con 4 niveles arancelarios básicos: 5, 10, 15, 20 por ciento que se aplican conforme al grado de elaboración de los productos.

Para los productos agropecuarios de primera de necesidad y caracterizados por una marcada inestabilidad de sus precios internacionales, se ha adoptado un el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) que es un mecanismo de estabilización de precios consistente en la fijación de un nivel piso y de un nivel techo, entre los cuales se desea mantener el coste de la importación mediante la modificación del arancel "ad valorem".

En el 2005 está previsto el pleno funcionamiento del AEC y la ZLC para pasar de la fase actual de Unión Aduanera y comenzar la fase de Mercado Común Andino.

La formación del Mercado Común Andino

Para encarar este nuevo reto que deberá completarse en el año 2005, la Comunidad Andina debe ir avanzando en campos como la liberalización del comercio de servicios, la armonización de políticas macroeconómicas, la apertura de compras del sector público o una Política Agraria Común. Y deberá poner en marcha las cuatro grandes libertades de circulación: de bienes, de servicios, de capitales y de personas. Además se está avanzando en el diseño de una Política Externa Común.

Profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relación con esquemas extrarregionales

En los últimos años, la Comunidad Andina ha avanzado de forma coordinada para desarrollar el comercio fuera de la subregión. Esto se ha reflejado en la participación activa de la Comunidad en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para la liberalización del comercio en todo el hemisferio antes del año 2005. También se encuentra en negociaciones con Canadá, con el Mercado Común Centro Americano (MCCA), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCL o NAFTA en inglés) y Panamá. Con la Comunidad del Caribe (CARICOM) no se ha pasado de tener una reunión técnica de intercambio de información y con Mercosur se ha firmado un Acuerdo Marco para la creación de una zona de libre comercio entre ambos bloques. Además Perú se integró al Foro de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico (APEC) a finales de 1998 y Ecuador ha solicitado su ingreso en este mismo Foro.

Cuadro n° 8
Exportaciones FOB de la Comunidad Andina por zonas económicas
(millones de dólares)

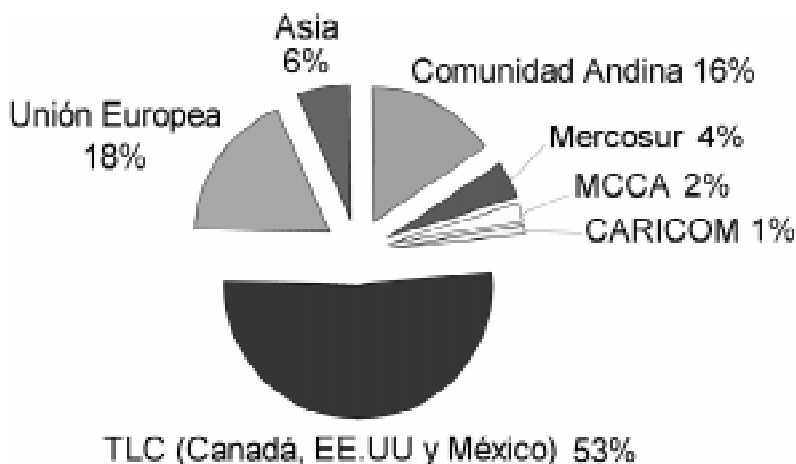
	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
Intra-andino	2.868	3.428	4.718	4.705	5.628	5.333
Mercosur	921	1.216	1.479	1.642	1.979	1.490
MCCA	565	623	631	774	911	749
CARICOM	679	1.217	609	579	391	373
TLC (Canadá, EEUU y México)	14.410	15.379	16.205	22.433	22.800	17.464
Unión Europea (15 países)	4.834	6.403	7.183	7.211	6.982	6.235
Asiáticos (1)	1.813	2.192	2.690	2.467	2.704	2.163
Total exportado	29.739	34.252	37.936	45.747	47.677	38.679

Fuente: Comunidad Andina

*(1) China, Japón, Taiwan, Hong Kong, Corea, Irán, Israel, entre otros. * cifras provisionales*

Como ocurre en otros procesos de integración subregional en América Latina, por ejemplo en Centroamérica, el dato del comercio intrarregional es una cifra esencial para valorar la potencialidad de los acuerdos. El contraste que muestra el gráfico 6 entre el 16% de exportaciones intrarregionales y el 53% de las exportaciones a los países del TLC, ilustra las dificultades que encuentra el proceso de integración y explica la vulnerabilidad de los acuerdos andinos ante las propuestas hemisféricas de libre comercio que hace Estados Unidos. El incremento de los porcentajes de comercio intrarregional es un objetivo prioritario de los acuerdos de integración.

Gráfico 2
Exportación FOB de la Comunidad Andina por zonas económicas en 1998



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comunidad Andina.

En 1997 se estableció un Consejo Andino-estadounidense sobre comercio e inversión y se amplió la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)¹⁵. EEUU es el primer socio comercial de los países de la Comunidad Andina que supone que el 45% de las exportaciones andinas al mundo se destinan al mercado de los Estados Unidos y el 35% de las importaciones andinas del mundo proceden de este país.

Desde 1990, los países miembros de la Comunidad Andina con la excepción de Venezuela, se benefician del acceso preferencial de sus productos a la Unión Europea (UE) en virtud de un Régimen Especial de Preferencias. La UE con el 18% de las exportaciones es el segundo mercado de destino de los productos andinos. Entre 1993 y 1997, las exportaciones de la Comunidad Andina a UE crecieron alrededor del 40% y en contrapartida los productos provenientes de UE hacia la Comunidad crecieron un 80%.

Los intercambios entre la Comunidad Andina, los EEUU y la Unión Europea

¹⁵ Ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 4 de diciembre de 1991 para apoyar la lucha contra las drogas, beneficia con reducciones arancelarias a la mayoría de las importaciones provenientes de los Países de la Comunidad Andina.

están caracterizados por unas exportaciones andinas altamente diversificadas, procedentes del sector minero, petrolífero, agrícola y alimenticio. Y unas importaciones concentradas en pocos productos, sobre todo insumos y equipos industriales.

4. Conclusiones

La Comunidad Andina tuvo desde sus orígenes una vocación integracionista que sobrepasaba la creación de una zona de intercambio comercial entre países y ha tenido que esperar al final de la década de los 90 para que el sueño de la creación de una zona integrada política, económica y socialmente, parezca cercano. En estos momentos se desarrolla la Unión Aduanera, ya se ha puesto fecha para la creación del Mercado Común Andino y se están adoptando compromisos para que, además de ir hacia la integración económica, se avance hacia la integración política y social. Sin embargo, es importante tener en cuenta que todos estos planteamientos y avances surgen de la retórica política de los principales dirigentes andinos. Y aunque no se puede negar el incremento en los flujos comerciales entre los países miembros, la Unión Aduanera está teniendo serios problemas para consolidarse, y la mayoría de los países de la subregión están viviendo una aguda crisis económica y política. Todo esto no augura un porvenir fácil ni para la consolidación de las etapas de integración económica ni para la puesta en marcha de la integración política y social.

Si quiere consolidarse y ser una auténtica alternativa al desarrollo de la subregión, la Comunidad Andina tendrá que afrontar con determinación los retos internos y externos que los próximos años le presentan. Algunos de estos retos son:

- Consolidar las instituciones del Sistema Andino de Integración para que ganen en coherencia, cohesión y unidad.
- Convertir la Secretaría General de la Comunidad en una organización ágil y eficiente.
- Afianzar el mercado ampliado subregional para que se alcance sin problemas el Mercado Único en el año 2005.
- Avanzar en la integración física de la subregión y con los países del Cono Sur, a través de la creación de corredores interoceánicos.
- Facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración

como interlocutora de los gobiernos para impulsar el proceso y lograr mayores éxitos en materia de integración.

- Desarrollar una agenda social que diseñe una política sociolaboral, educativa y cultural que contribuya al fortalecimiento de la identidad andina y al desarrollo integral de sus habitantes.
- Luchar contra la pobreza en el ámbito regional y convertir esta política en una de las prioridades de la integración.
- Hacer efectiva la Política Externa Común de la Comunidad Andina en el campo político, económico-comercial y sociocultural como expresión concreta de su propia identidad.
- Formar la ZLC con Mercosur para aprovechar una situación geoestratégica favorable que conectaría el Atlántico con el Pacífico y abriría un potencial inmediato de crecimiento.

La Comunidad Andina apuesta por la creación de una Zona de libre Comercio con el TLC más Panamá y está asumiendo cierto protagonismo en las negociaciones del ALCA. Esto abre un debate acerca del modelo teórico de integración de la CAN. Caldentey y Romero¹⁶ planteaban esta misma problemática para la experiencia centroamericana de la siguiente manera:

“la opción integracionista no pretende concentrar las posibilidades del desarrollo en la propia región. No supone, por ejemplo, el abandono del estrechamiento de relaciones comerciales con Estados Unidos o el rechazo de opciones como la del, todavía lejano, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que son ineludibles a la vista de la cifra de comercio intrarregional (...).

Se trata, portanto, de establecer acuerdos asimétricos y preferenciales, lo que no parece sencillo en las condiciones políticas actuales en EEUU. La integración podría tener efectos positivos al respecto por un doble motivo. En primer lugar, al reducir la dependencia del mercado estadounidense y diversificar las opciones comerciales de la región. En segundo lugar, porque potenciaría la formación de equipos negociadores más sólidos y, sobre todo, porque un mercado centroamericano unido presenta argumentos más atractivos en una posible negociación comercial.

Esta posibilidad exige el abandono de estrategias unilaterales de negociación comercial si éstas presentan incompatibilidades con las negociaciones multilaterales o con los acuerdos centroamericanos. La indecisión de algunos gobiernos centroamericanos sobre la integración ha dado lugar a negociaciones unilaterales que han provocado incumplimiento de los acuerdos y, sobre todo, una cierta pérdida de legitimidad ante la opinión pública regional e internacional. El abandono de estrategias de negociación unilateral forma parte de la definición de las posturas que exige el proyecto regional”.

¹⁶ CALDENTHEY, P. y ROMERO, J.J., (1999), pp. 12-13.

Al igual que Centroamérica, la Comunidad Andina tiene al TLC, y a los EEUU como principal destino de las exportaciones intrarregionales (ver cuadro 8) y defiende la compatibilidad y la complementariedad de ambos mecanismos: el acuerdo subregional de integración y la Constitución del ALCA y la ZLC con el TLC. Sin embargo parece difícil que se pueda consolidar el AEC andino y concluir una Unión Aduanera que consolide el mercado de la subregión y mantenga unos niveles de precios estables si simultáneamente se crea una Zona de Libre Comercio con EEUU.

Como hemos visto, los dirigentes andinos continúan expresando unánimemente la voluntad de seguir adelante con el proceso de integración andina. Aunque es importante no perder de vista que los países miembros siguen teniendo individualmente estructuras productivas muy dependientes que les hacen vulnerables ante cambios en la economía internacional; por ejemplo la bajada de los precios del petróleo en 1998 o la subida de estos en el año 2000. También siguen manteniendo unos altos niveles de endeudamiento externo y se ven condicionados a la hora de definir sus políticas nacionales por las directrices de política económica que se les imponen desde el exterior.

Sin embargo, casi todos los países de la región se encuentran inmersos en crisis políticas con una tremenda repercusión en su economía y en el proceso de integración. La crisis en Ecuador o Bolivia, la retirada de Fujimori y la convocatoria de elecciones en Perú, el conflicto de Colombia o la inestabilidad de Venezuela, tienden a hacer pasar a la integración a un irremediable segundo plano.

Tampoco conviene olvidar que la subregión andina sigue siendo pobre y con unos niveles irritantes de injusticia social, de falta de equidad en la distribución de la renta y desigualdad de oportunidades.

Los 30 años que cumplió la integración andina el año 1999 se celebraron dentro de la lógica alegría pero no conviene olvidar que es un camino que los países andinos han elegido recorrer y soñar en conjunto, y que el trecho para construir un futuro de bienestar y dignidad para todos será largo en trabajo y esfuerzo. Como le decía Gabriel García Márquez a la juventud latinoamericana: "No esperen nada del siglo XXI porque es el siglo XXI el que los espera a ustedes. Un siglo que no viene hecho de fábrica sino listo para ser forjado por ustedes a nuestra imagen y semejanza, y que sólo será glorioso y nuestro como ustedes sean capaces de imaginarlo."

Bibliografía

- AKAL Ediciones (1998), *El estado del mundo 1999*, Madrid, Ed. Akal.
- ALEGRETT, S. (1997), “Situación y perspectivas de la integración andina”. *VII Congreso Nacional de la Empresa Privada*, Lima (Perú), 11–12 de noviembre de 1997.
- ALEGRETT, S. (1998), “La Comunidad Andina y las relaciones hemisféricas”, *Business Future of the Americas*, ponencia. Lima (Perú), 17 de noviembre de 1998.
- ATIENZA AZCONA, J. (1998), *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*, Madrid, Ed. Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz.
- CALDENTEY DEL POZO, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Tesis doctoral, Córdoba, Ed. Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa.
- CALDENTEY, P. y ROMERO, J.J. (1999), Comunicación: “Centroamérica ante la globalización: integración regional y política agraria”. *1ª Reunión de Economía Mundial*. Huelva, 27 y 28 de mayo de 1999.
- CÁRDENAS, M.J. (1999), Ponencia: “Presente y futuro de la integración andina en el contexto latinoamericano y global con miras al siglo XXI”. *Reunión Extraordinaria del Comité de Representantes de la ALADI para celebrar el XXX aniversario de la suscripción del Acuerdo de Cartagena*. Montevideo (Uruguay), 19 de mayo de 1999.
- CEPAL (1996), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Chile, Ed. CEPAL.
- Comunidad Andina (1999), www.comunidadandina.org.
- IRELA (1992), *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*, Madrid, Ed. IRELA.
- MATTLI, W. (1999), *The logic of Regional Integration*, United Kingdom, Ed. Cambridge University Press.
- PNUD (1996), *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Madrid, Ed. Mundi-Prensa.
- RODEROS, C. (1999), Comunicación: “Regionalismo y globalización”. *II Foro Empresarial Andino*, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 19 de junio de 1999.

- ROMERO, M. (1999), "La Comunidad Andina: entre la crisis y la falta de identidad", *Ecuador Debate*, n° 47, agosto, pp. 65-90
- SALGADO, G. (1995), "El grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica", *Síntesis*, n° 24, julio-diciembre, pp.69-116.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2000), *Resumen Ejecutivo de los Indicadores Mensuales de la Comunidad Andina*, Doc. SG/di 90-23, Lima, Ed. Comunidad Andina.
- (2000), *Indicadores de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile*, Doc. SG/di 243, Lima, Ed. Comunidad Andina.
- (1999), *Evaluación de las exportaciones intra-Comunidad Andina 1996-1998*, Documento, Lima, Ed. Comunidad Andina.
- TORANZO, C. (1998), "Banzer: un año de gobierno", *Revista cuarto intermedio*, n° 48, agosto, pp. 34-61.
- VILASECA I REQUENA, J. (1994), *Los esfuerzos de Sísifo, La integración económica en América Latina y el Caribe*, Madrid, Ed. Los libros de la catarata.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 93-127

¿Públicas o privadas? La financiación de las ONGD españolas

*José María LARRÚ RAMOS**

1. Introducción

Las ONGD españolas experimentan un constante crecimiento de ingresos en términos corrientes ya sean estos de origen privado o público. Los ingresos privados se obtienen, entre otros, a través de cuotas de socios, donaciones de colaboradores, actividades comerciales o campañas recaudatorias. Los ingresos públicos se captan a través de las tres convocatorias de subvenciones estatales (Abierta y Permanente, Ordinaria, IRPF), las convocatorias de la cooperación descentralizada (CC. Autónomas, ayuntamientos, corporaciones locales), o bien de las subvenciones procedentes de la Unión Europea. Si a comienzos de los noventa el total de ingresos gestionados por las ONGD federadas en la Coordinadora estatal (CONGDE) superó los 11.000 millones de pesetas, en 1998 esta cifra se había elevado por encima de los 75.750 millones en pesetas corrientes (más de 59.000 millones pasados a ptas constantes de 1991). En términos constantes, los ingresos han crecido todos

* Universidad San Pablo-CEU. Departamento de Economía General. larram@ceu.es

los años, excepto de 1994 a 1995, ya veremos por qué.

Ahora bien, hay otro dato que resulta de gran interés. A partir de 1995, los ingresos públicos han superado con creces a los privados, si bien en 1998, fruto de las recaudaciones extraordinarias que se obtuvieron por las campañas de ayuda humanitaria relacionadas con el huracán Mitch, los ingresos privados vuelven a superar a los fondos públicos, pero esto no supone una ruptura de la tendencia.

Además de esta preponderancia de los ingresos públicos, destaca una enorme heterogeneidad en la situación financiera de las ONGD, así como una fuerte concentración en muy pocas. Es lo que trataremos de mostrar en este trabajo, que está dividido, tras esta introducción, en cinco secciones. En la primera se analiza la estructura de los ingresos privados; en un segundo momento, se presentan las fuentes y cifras de recursos públicos; en una tercera sección se analiza la fuerte concentración de los ingresos en muy pocas entidades, mediante un análisis estadístico multivariante (cluster) que permite establecer un máximo de siete grupos más o menos comunes, con un total de 14 entidades realmente representativas, dentro de las más de noventa que se agrupan en la Coordinadora. En la cuarta sección, son analizadas algunas de las consecuencias que genera el actual sistema de cofinanciación de acciones de desarrollo, resaltando el problema de la dependencia financiera. Cierra el trabajo una síntesis de las conclusiones y principales interrogantes que se abren al futuro inmediato de la cooperación no gubernamental española.

2. Los ingresos privados de las ONGD

Las fuentes de ingresos privados más comunes de las ONGD son las aportaciones de los socios, en aquellas entidades que tienen la forma jurídica de asociación, y las donaciones del público colaborador o simpatizante con dicha entidad. Las ONGD bajo la forma jurídica de Fundación, pueden disponer de un patronato de fondos propios que gestiona autónomamente.

Los Directorios de la CONGDE, sólo nos ofrecen las opciones “Cuotas y donaciones” y “Otros fondos privados” como partidas desagregadas para poder estudiar las fuentes de ingreso privado, pero esta información la podemos completar analizando la cuantía de socios y colaboradores que declara tener cada ONGD. La evolución de las cantidades de estas partidas, así como la suma total la podemos contemplar en los Cuadros 1 y 2 que nos

aportan una visión general del panorama que a continuación vamos a detallar.

Cuadro 1. Evolución de Ingresos Privados

(Millones de Pesetas corrientes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Cuotas Donaciones</i>	6.820	8.275	10.531	16.581	11.703	14.520	16.878	39.577
<i>Otros privados</i>	462	610	1.026	2.586	2.572	3.494	2.502	2.829
TOTAL PRIVADOS	7.282	8.885	11.557	19.167	14.275	18.014	19.380	42.406

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

Cuadro 2. Evolución de Ingresos Privados

(Millones de Pesetas constantes de 1991)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Cuotas Donaciones</i>	6.820	7.859	9.534	14.392	9.739	11.708	13.343	30.857
<i>Otros Privados</i>	462	579	929	2.245	2.140	2.817	1.978	2.206
TOTAL PRIVADOS	7.282	8.438	10.463	16.637	11.879	14.525	15.321	33.063

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

2.1. Las cuotas y donaciones

Como se deduce de estos cuadros, las *Cuotas y Donaciones* están sujetas a fuertes variaciones. A comienzos de la década, estos fondos crecen de manera sostenida e importante hasta 1994. Recordemos que este es el trágico año de los conflictos humanitarios y bélicos de Ruanda y Burundi, muy difundidos por los medios de comunicación, así como el otoño de las acampadas reivindicativas de la Plataforma 0,7%.

El año 1995, paradójicamente, no soporta una constancia en las aportaciones y caen un 32%. La tendencia alcista se recupera durante los años 96 y 97, y en 1998 vuelve a repetirse el fenómeno de las donaciones extraordinarias provocadas por conflictos humanitarios. Esta vez la “recaudación Mitch” hace crecer estas aportaciones un 131%, aunque descontado este destino, la tasa crece por encima del 19%, que está cerca de la tendencia media anual (15,5%).

Esta evolución puede confirmar el modelo social de solidaridad “epidérmica” y muy influenciado por la difusión mediática que revelan los estudios sociológicos de la sociedad española en este campo (véanse, por ejemplo, DÍAZ SALAZAR 1995, 1996; ANGULO 1998).

Es obvio que la cuantía de las cuotas y donaciones depende del número de socios y colaboradores que apoyan a cada organización, siendo este dato un indicador parcial de la representatividad social con que cuenta cada ONGD, y su total, de la fortaleza organizativa de la sociedad civil española en materia de cooperación para el desarrollo. En el Cuadro 3 se ofrecen las cantidades de socios y colaboradores de las 10 entidades que presentan una cifra más alta, así como el total de apoyos recibidos en 1998.

Cuadro 3. Las 10 ONGD con mayor número de Socios y Colaboradores

Nombre	Socios	Colaboradores	Total	%	% Acum.
Cruz Roja Española	605.605	141.694	747.299	44,25	44,25
Médicos sin Fronteras	350	139.500	139.850	8,28	52,53
Intermón	0	138.000	138.000	8,17	60,70
Ayuda en Acción	25	115.567	115.592	6,84	67,54
Anesvad	0	112.695	112.695	6,67	74,22
Manos Unidas	47.000	39.000	86.000	5,09	79,31
Amistad y Cooperación	30	58.200	58.230	3,45	82,76
Cáritas Española	0	47.000	47.000	2,78	85,54
Medicus Mundi	7.277	38.000	45.277	2,68	88,22
Médicos del Mundo	2.900	40.000	42.900	2,54	90,76
Total 1998	697.877	991.123	1.689.000	100,00	

Fuente: CONGDE. Directorio 1999

Como se extrae de los datos, Cruz Roja sola aporta más del 44% de todos los socios y colaboradores, mientras que sólo las 10 primeras ONGD ya acumulan más del 90% de los donantes. Esta fortísima concentración en muy pocas entidades debería hacer reflexionar a todos sobre la fortaleza o debilidad de la sociedad civil española en la cuestión de la lucha contra la pobreza. ¿A quién representan la mayoría de las ONGD que son apoyadas por

tan poca gente? ¿En nombre de quién hablan, critican o reivindican? No deja de llamar la atención que el Directorio de 1999 mencione que existen más de 250 ONGD a lo largo de todo el territorio español, aunque sólo 93 estén federadas en la coordinadora estatal y 10 ya concentren la inmensa mayoría de los apoyos particulares. ¿No será –al menos como posibilidad– que, cuando se habla en los medios de comunicación o en ambientes no especializados de ONGD, se esté manejando una falsa imagen de todo un tejido social más amplio, fuerte, representativo y homogéneo de lo que en realidad es? Estos datos parecen mostrar que, en realidad, en el mundo de las ONGD españolas cuentan muy pocas¹.

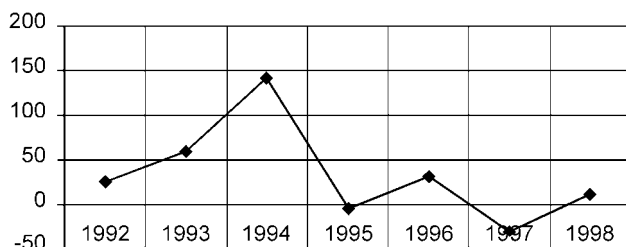
Esta afirmación se refuerza desde el lado de los gastos o actividades ya que, según los datos del último directorio de la Coordinadora, *10 ONGD* (a veces la misma, a veces otra, pero esto no anula la idea) *concentran el 60% de los proyectos, el 88% de la ayuda humanitaria y el 74% de la educación para el desarrollo.*

2.2. Los “otros ingresos privados”

Además de las cuotas y donaciones, las ONGD cuentan con otras fuentes de ingresos privados resultado de la venta de materiales educativos y divulgativos, de la prestación de servicios, organización de cursos formativos, venta de publicaciones, obtención de legados y herencias o venta de productos de comercio justo, entre otros. Estos ingresos privados, por su propia naturaleza, presentan un perfil mucho más variable que las cuotas y donaciones, ya que las tasas de aumentos y decrementos anuales, a lo largo de la década de los noventa, no presentan ninguna tendencia homogénea, sino que los dientes de sierra son muy marcados como puede observarse en el Gráfico 1.

Desde 1994 se mantienen por encima de los 2.500 millones de pesetas cifra muy inferior de lo que representan las cuotas y donaciones.

¹ No obstante es interesante señalar que, mientras en 1996, el total de socios de las ONGD de la Coordinadora se elevó a 1.203.329, en 1997 fue de 1.461.126 de los cuales 644.735 eran socios. La tendencia ha sido creciente a una tasa del 21,4% entre 1996–97 y del 15,6% entre 1997–98.

Gráfico 1. Variación interanual de “Otros ingresos privados”

Fuente: Elaboración propia. Datos Directorio 1999.

2.3. La fuerte concentración

Todo lo expuesto hasta aquí se confirma con los datos de los ingresos que cada ONGD es capaz de captar del sector privado. Como se muestra en el Cuadro 4, vuelven a ser únicamente 10 entidades las que concentran más del 90% del total de estos fondos. Esto nos remite a dos cuestiones adicionales. En primer lugar, ¿esto es bueno o malo para la cooperación internacional al desarrollo española?, es decir ¿qué efectos tiene? Y, en segundo lugar, ¿por qué existe tal concentración?

Cuadro 4. El “top ten” en ingresos privados. 1998

Nombre	Iprivados (Ptas.)	% Del Total	% Acum.
Cruz Roja Española	12.230.427.000	28,84	28,84
Cáritas Española	7.546.986.000	17,80	46,64
Manos Unidas	5.970.800.000	14,08	60,72
Intermón	3.525.000.000	8,31	69,03
Ayuda en Acción	3.336.151.600	7,87	76,90
Anesvad	2.190.000.000	5,16	82,06
Médicos sin Fronteras	2.044.000.000	4,82	86,88
Medicus Mundi	618.600.000	1,46	88,34
Médicos del Mundo	574.764.000	1,36	89,69
Prodein	377.074.632	0,89	90,58

Fuente: CONGDE. Directorio 1999

Uno de los efectos económicos que se derivan de un sector cuyos fondos privados están muy concentrados, es que el coste medio de la captación de este dinero sea bajo y por tanto existan oportunidades de alcanzar economías de escala que aporten más eficiencia.

Además, la consecuencia más directa de este hecho radica en que las entidades con gran cantidad de fondos privados tienen un grado de autonomía notable para desarrollar las acciones que ellas quieran, con el enfoque que ellas deseen y con su modelo de desarrollo particular. Pueden diseñar o aprobar proyectos en los sectores y países que ellas estimen prioritarios y trabajar con las contrapartes que ellas juzguen de forma excelente según sus criterios de selección y su modelo de cooperación.

Cuando evalúen sus acciones (¿lo hacen?), sólo deben reportar estos resultados a los donantes privados y a sus beneficiarios locales, sin tener que elaborar un informe evaluativo predeterminado por un organismo cofinanciador. Es decir, la ONGD trabaja más a gusto con fondos propios, es más autónoma y puede sentir que representa realmente a los intereses y preocupaciones de muchos donantes, que supuestamente se identifican con su forma de trabajar y prestar servicios.

Más oscuras pueden ser las razones de esta baja capacidad para captar fondos privados. Quizá sólo un análisis de cada caso nos ayudaría a explicar el hecho. De una forma global y a modo de hipótesis, la obtención de fondos privados depende de la habilidad y calidad de varios elementos: las campañas de publicidad y marketing, la opción por utilizar medios más o menos agresivos (la cuestión del respeto a las normas del Código de Conducta subyace aquí inevitablemente), los contactos con empresas y entidades sociales patrocinadoras, la penetración social de cada entidad, su capacidad para captar la atención de los medios de comunicación (programas de TV, radio, *esponsorización* de acciones y campañas, etc.)².

No hay que olvidar que dentro del liderazgo de los recursos privados existen situaciones particulares que hacen que no todas las ONGD estén bajo

² Véase el reciente estudio de GARCÍA IZQUIERDO (2000:15) sobre la cuestión del marketing con causa, en el que se expone cómo las ONGD pueden encontrar en este enfoque un “aprovechamiento estratégico para diversificar las fuentes de financiación, ahorrar costes, simplificar las tareas administrativas y ganar autonomía operativa frente a los dictados de las políticas institucionales”. Según estudios recogidos en la misma obra, el porcentaje de consumidores que prefieren marcas que participan en programas de interés social oscila entre el 56 y 90% en España, el 65% en EE.UU., el 73% en G.B. y el 75% en Italia.

las mismas condiciones de “competencia”. La historia particular de Cruz Roja es una muestra de ello y esto puede explicar su indiscutible liderazgo en el número de socios muy alejado incluso del inmediato seguidor. O bien, la campaña recaudatoria de Manos Unidas ligada a las parroquias católicas que le aporta una “plataforma” de actuación también única. Más opcional puede ser usar la vía del apadrinamiento de niños, como medio de obtención de financiación que está dando indudables resultados a Ayuda en Acción o Anesvad. Hay que reconocer que la cuestión de su legitimidad y el grado de apoyo o rechazo a estos medios, utilizando imágenes que muevan a la compasión sentimental sin profundizar en el modelo causal de desarrollo y quizá ofreciendo una imagen simplista de la realidad y de la capacidad de acabar con la pobreza como si la donación fuera una “bala mágica” de efecto inmediato sobre los receptores, es un tema muy controvertido sobre el que volveremos al final de este trabajo³.

3. Los ingresos públicos

Además de los ingresos privados, las ONGD cuentan con varias convocatorias de subvenciones públicas. Tres son de ámbito estatal central: la Convocatoria Abierta y Permanente, la Ordinaria y la del IRPF. Otras tienen su origen en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (la denominada cooperación descentralizada). Una tercera opción es acudir a las convocatorias y partidas presupuestarias de la Unión Europea.

3.1. Las convocatorias estatales

El artículo 34 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo reconoce el poder de las Administraciones Públicas para conceder financiación a proyectos de desarrollo presentados por entidades sin fines de lucro:

³ En este sentido pueden consultarse las obras de EDWARDS y HULME (1998) de quien tomamos la expresión “balas mágicas”, o la compilación de SOGGE (1998), traducida y más difundida. Según SMILLIE y HELMICH (1999:19) en 1982 tres “super-ONG” internacionales apadrinaron más de 701.000 niños. En 1996, el número se multiplicó por cinco, existiendo actualmente más de 5 millones de niños apadrinados por las principales ONGD internacionales. GARCÍA IZQUIERDO (2000:31) valora así este hecho: “la fácil mercantilización de sentimientos de culpabilidad para intercambiar apoyo sin compromiso por alivio moral, conduce a muchas ONGD a convertirse en una marca más de consumo”.

“Las Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán conceder ayudas y subvenciones públicas y establecer convenios estables y otras formas de colaboración, con los agentes sociales... para la ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, estableciendo las condiciones y régimen jurídico aplicables que garantizarán, en todo caso, el carácter no lucrativo de los mismos”.

Su régimen jurídico actual se rige por la Orden Ministerial de 21 de enero de 1997 del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), en la que se hace responsable de la administración, concesión y control de estas ayudas a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

a) La Convocatoria Abierta y Permanente

Esta convocatoria anual es un medio amplio y flexible que sirve para financiar de forma continuada acciones singulares de iniciativas particulares en materia de cooperación al desarrollo, promoción económica y social, intercambios culturales, técnicos, científicos, profesionales o asistenciales relacionados con los programas proyectos y acciones de cooperación del ámbito de competencia de la AECI.

Es por tanto una convocatoria abierta a muchas entidades, no sólo a las ONGD, y para acciones puntuales. Como indica el texto legal de las convocatorias, las actividades prioritarias objeto de financiación son: proyectos y acciones de cooperación, apoyo a organizaciones, fundaciones o instituciones, intercambio científico y técnico, actividades de investigación y culturales, así como acciones complementarias a los proyectos de cooperación promovidos por la Agencia⁴. Quedan expresamente excluidas las becas y ayudas para la formación y estudios, que tienen su régimen propio de financiación.

En este sentido es una posibilidad que tienen las ONGD para financiar alguna de sus iniciativas, si bien sólo puede utilizarse para acciones singulares, o como apoyo a otras iniciativas de mayor envergadura. Algunas entidades, como Cruz Roja, acuden regularmente a esta forma de financiación, pero, en general, representa una opción puntual, no sistemática y de pequeña cuantía.

En 1997, el monto total de esta Convocatoria fue de 12.323 millones de

⁴ Cfr. el artículo segundo de la Resolución de la AECI de 19 de diciembre, en la que se hace pública la convocatoria del año 1998. (BOE 12 de 14 de enero de 1998).

pesetas, cantidad superior a la suma de las otras dos Convocatorias, General y de IRPF (11.045 millones), pero únicamente se adjudicaron a ONGD 680 millones, lo que representa el 5,5% del total. Además, seis Organizaciones concentraron el 86% de estos fondos⁵, lo que conduce a pensar, o bien en una fuerte discrecionalidad a la hora de adjudicar estas subvenciones por parte de la AECI, o bien en la escasa concurrencia de ONGD a esta Convocatoria⁶. Los datos de 1998 y 1999 se presentan en el Cuadro 5.

b) La Convocatoria Ordinaria

Desde 1983, se han concedido subvenciones a proyectos presentados por ONGD. En un principio, quien se encargó de la administración y gestión de estos fondos fue la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, absorbiendo casi toda su actividad. Desde 1996 es la AECI quien gestiona estos recursos.

Su régimen normativo estuvo establecido en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1993, de Bases Generales del MAE para concesión de subvenciones a ONG para proyectos de desarrollo (BOE de 13 de abril de 1993), revisadas y adaptadas por la O.M. de 17 de julio de 1996 (BOE de 18 de julio de 1996)⁷. A raíz de que la Ley de Cooperación introdujo la posibilidad de financiar programas presupuestarios plurianuales (disposición adicional primera), estas Bases Generales han sido sustituidas por las de la O.M. de 31 de enero de 2001 (BOE de 3 de febrero) que establecen tres modalidades de cofinanciación entre la AECI y las ONGD: subvenciones para proyectos (como hasta entonces), subvenciones para programas y subvenciones para estrategias, estas dos de carácter novedoso y plurianual.

No existen importes establecidos a priori para cada tipo de financiación, si bien la resolución de 20 de febrero de 2001, primera en esta nueva modalidad, fija unos máximos del 30% de los recursos disponibles para estrategias, del 45% para programas y del 25% para proyectos.

Los requisitos que se exigen a la ONGD para poder acceder a estas subvenciones son:

⁵ Cruz Roja Española, Medicus Mundi Cataluña, Farmacéuticos Mundi, Tierra de Hombres, CIDOB y Pueblos Fraternos.

⁶ Un análisis muy crítico del reparto de la Convocatoria abierta, es el de GÓMEZ GIL (1998).

⁷ Un comentario a estos cambios lo ofrece MARTÍNEZ DE GALISOGA en AA.VV. (1997) pp.102-108.

Cuadro 5. Convocatoria Abierta y Permanente. 1998-1999

ONGD	1998			1999		
	Nº Acciones	Ptas.	%	Nº Acciones	Ptas.	%
Cruz Roja	31	491.796.945	53,51	6	161.825.821	21,31
CIDOB	2	69.786.458	7,59	3	66.336.250	8,74
FERS	3	59.763.920	6,50	1	7.146.500	0,94
Intermón	2	54.000.000	5,88	1	292.859	0,04
Medicus Mundi Cataluña	1	46.876.415	5,10	2	29.633.700	3,90
CODESPA	3	39.211.557	4,27	3	196.031.125	25,82
FERE	2	36.543.608	3,98			0,00
Coordinadora	3	25.352.000	2,76	2	6.590.000	0,87
ISCOD	2	20.750.605	2,26			0,00
AIETI	1	20.000.000	2,18	2	32.000.000	4,21
WATU	3	12.688.744	1,38			0,00
Fundación Cánovas del Castillo	1	12.589.352	1,37			0,00
Pueblos Fraternos	2	6.449.000	0,70	1	30.250.000	3,98
CETMO	1	5.600.000	0,61			0,00
Asoc. Properú	1	4.514.375	0,49			0,00
Fundación Humanismo y Democracia	1	4.474.950	0,49	3	154.858.600	20,39
Paz Ahora	1	4.000.000	0,44	1	10.000.000	1,32
HEGOA	1	2.475.000	0,27			
Médicos Sin Fronteras	1	1.341.526	0,15			
Médicos del Mundo	1	899.000	0,10			
CEAR				3	11.744.270	1,55
SID				1	2.000.000	0,26
Mon-3				1	8.284.290	1,09
Cáritas				3	25.996.300	3,42
Cooperación Internacional				1	6.939.641	0,91
Solidaridad Internacional				1	291.585	0,04
Fundación Desarrollo Sostenido				1	9.116.875	1,20
TOTAL	63	919.113.455	100,00	36	759.337.816	100,00

Fuente: BOE de cada resolución trimestral. Elaboración propia.

- * Estar legalmente constituidas.
- * Estar inscritas en el Registro de ONGD (RD 993/1999 de 11 de junio).
- * Tener capacidad jurídica de obrar en España y estructura suficiente para garantizar el cumplimiento de sus objetivos.
- * Si acuden por primera vez a la convocatoria, deben haberse constituido al menos cinco años antes, presentar la Memoria de la organización, sus estatutos, estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social y acreditar haber ejecutado ya al menos cinco proyectos. Estas no podrán solicitar una financiación superior a veinte millones de pesetas.
- * Las que hayan concurrido anteriormente deben estar al corriente en la presentación de sus informes y seguimiento de los proyectos anteriormente aprobados. Si obtuvieron cantidades acumuladas de más de treinta millones, deben presentar una auditoría externa.

La AECE financia como máximo el 80% de la cuantía de la acción, debiendo la ONGD, la contraparte local y/o los beneficiarios aportar la diferencia. Además, todas las ONGD se comprometen a no realizar durante la ejecución del proyecto ninguna acción contradictoria con la política exterior española.

Los requisitos para cada modalidad se sintetizan en el Cuadro 6.

La evolución de los ingresos públicos obtenidos por las ONGD, fruto de esta convocatoria ordinaria, se presenta en la segunda columna del Cuadro 7.

Como podemos observar, hay dos saltos cuantitativos muy significativos en la evolución de los fondos canalizados por esta Convocatoria. Desde los comienzos hasta 1986, las cantidades son reducidas, alrededor de unos cincuenta millones. Pero en el año 1987 se produce un primer gran salto, multiplicándose por diez la cantidad del año anterior y estableciéndose ya por encima de los trescientos millones. Un segundo gran salto acontece en 1995, tras las reivindicaciones de la Plataforma del 0,7% apoyadas por el resto de las ONGD y la sociedad civil, que volverán a multiplicar por diez los fondos anteriores, fijándose desde entonces en torno a los ocho mil millones. En 2000, la dotación casi alcanzó los 9.000 millones de pesetas.

Cuadro 6. Requisitos de las nuevas Bases Generales

REQUISITO	PROYECTOS	PROGRAMAS	ESTRATEGIAS
<i>Duración máxima</i>	2,5 años	3 años.	4 años
<i>Cuantía máxima</i>	150 millones (100 si recibe para programas)	Entre 150-500 millones (máximo de 800 millones por cada ONGD)	Entre 500-1.000 millones
<i>Antigüedad de la ONGD</i>	5 años	6 años	6 años
<i>Aportación mínima de la ONGD</i>	El 20%	El 5%	El 10%
<i>Requisitos especiales</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Haber obtenido 600 millones de la AECI o haber destinado al menos 3.000 millones de fondos propios en los últimos 6 años. • Disponer de un Plan Estratégico. • No haber sido excluida de las convocatorias por incumplimiento de sus compromisos. • Se valorará: el nº de voluntarios, de socios, de personal contratado y pertenencia a redes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Haber obtenido 2.000 millones de la AECI o haber destinado 10.000 millones de fondos propios en los últimos 6 años. • Las mismas que para programas en cuanto a Plan Estratégico, cumplimiento de compromisos anteriores, y elementos de valoración. • No puede presentarse a programas. A proyectos, sólo en imprevistos o cambio de prioridades territoriales y sectoriales y por menos de 100 millones.
<i>Seguimiento</i>	Informe anual		Memoria sobre la ejecución prevista en un Plan Operativo Anual.
<i>Finalización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informe final técnico y económico a los 4 meses de la finalización. • Control financiero basado en auditorías externas. • Controles finales para Estrategias y Programas. • Reuniones de coordinación con la Embajada de España. 		

Cuadro 7. Evolución de las Convocatorias Ordinaria y de IRPF

AÑOS	C. ORDINARIA.	C. IRPF	TOTAL
1983	20.000.000		20.000.000
1984	50.000.000		50.000.000
1985	64.200.000		64.200.000
1986	32.341.000		32.341.000
1987	347.283.891		347.283.891
1988	548.520.037		548.520.037
1989	659.500.000	1.345.679.000	2.005.179.000
1990	800.000.000	1.184.583.494	1.984.583.494
1991	519.935.000	1.504.838.675	2.024.773.675
1992	800.000.000	2.357.828.119	3.157.828.119
1993	536.793.000	2.556.260.855	3.093.053.855
1994	755.306.000	2.431.551.324	3.186.857.324
1995	7.500.000.000	2.573.046.314	10.073.046.314
1996	8.000.000.000	2.984.436.344	10.984.436.344
1997	7.940.000.000	3.305.958.979	11.245.958.979
1998	7.930.000.000	3.737.704.806	11.667.704.806
1999	8.334.000.000	3.671.647.500	12.005.647.500
2000	8.925.696.000	4.050.233.892	12.975.929.892

Fuente: BOEs y Elaboración propia

c) La Convocatoria del IRPF

La tercera forma de obtener ingresos públicos con regularidad es la convocatoria extraordinaria asociada a la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

La principal regulación normativa aplicable a esta convocatoria es el RD 825/88 de 15 de julio, que regula los fines de interés social de la asignación tributaria de IRPF (0,52% actualmente), el RD 195/89 de 17 de febrero, que establece los requisitos y procedimientos de ayudas del IRPF, y el RD 2225/93 de 17 de diciembre, que es el Reglamento del procedimiento de concesión de subvenciones públicas.

Por los datos reflejados en el Cuadro 7 en la tercera columna, vemos que los ingresos canalizados a las ONGD desde que en 1989 se constituyó esta Convocatoria, fueron siempre muy superiores a los de la convocatoria Ordinaria, hasta 1995, año en el que se produce el gran salto de la asignación general. En 1998 se gestionaron más de 3.700 millones de pesetas, un 277,75% más que en la convocatoria inicial, diez años atrás. El incremento de los fondos ha sido constante, registrándose sólo un pequeño retroceso entre los años 1993–1994, de algo más de 300 millones. En el año 1995 volvió a recuperar el nivel precedente y continúa desde entonces esta tendencia creciente, hasta superar los 4.000 millones en 2000.

Si analizamos ahora la cuarta columna, en las que se suman los fondos públicos gestionados por las ONGD en estos años, fruto de las dos convocatorias principales y exclusivas para ellas, podemos establecer *tres etapas*.

Una primera etapa, que podríamos llamar de *nacimiento y creación*, es la que sólo gestionó la convocatoria general, entre los años 1983–88. Con la entrada en vigor de la convocatoria de IRPF en 1989, se multiplican los ingresos por tres, estableciéndose entre los dos y tres mil millones hasta el año 1994. Esta segunda etapa coincide con el fuerte proceso de creación de nuevas ONGD, ya comentado anteriormente. Podemos denominar a esta etapa la del *crecimiento y aprendizaje*. En 1995 se produce otro salto cuantitativo, esta vez protagonizado por la multiplicación por diez de los fondos de la convocatoria general, y se gestionan desde entonces más de diez mil millones de pesetas, en una serie suavemente creciente, que llega hasta la actualidad. Esta tercera fase puede considerarse como la de la *madurez y expansión* económica de las acciones de cooperación no gubernamentales.

Los datos desagregados por ONGD que ofrece el Directorio 1999 de la Coordinadora vienen a confirmar las características de concentración y heterogeneidad que venimos manteniendo (Cuadro 8). El 90% de las subvenciones de la AECI de 1998 las gestionaron 37 ONGD, coincidiendo en que son éstas las que obtuvieron más de 100 millones.

3.2. Los ingresos procedentes de la Unión Europea

La Unión Europea, a través de las antiguas Direcciones Generales Ia, Ib y VIII destina y gestiona acciones de cooperación a las que se pueden unir las iniciativas de las ONGD que estén implantadas en los países comunitarios⁸.

⁸ Desde octubre de 1999 la gestión de la política comunitaria de cooperación al desarrollo ha

Cuadro 8. Principales ONGD que gestionan Ingresos AECL 1998

ONGD	AECI	%	% ACUM.
MEDICUS MUNDI	725.400.000	6,28	6,28
CODESPA	687.349.000	5,95	12,23
INTERMÓN	643.000.000	5,57	17,81
FE Y ALEGRÍA	590.358.819	5,11	22,92
FERE	562.486.000	4,87	27,79
MANOS UNIDAS	413.000.000	3,58	31,37
CIPIE	410.928.000	3,56	34,93
FUNDACIÓN PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA	395.983.295	3,43	38,36
CÁRITAS ESPAÑOLA	388.134.000	3,36	41,72
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	359.616.000	3,12	44,84
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	342.405.000	2,97	47,81
JÓVENES DEL TERCER MUNDO	330.543.229	2,86	50,67
FUNDACIÓN CEAR	329.910.234	2,86	53,53
FUNDACIÓN CÁNOVAS DEL CASTILLO	325.647.066	2,82	56,35
CESAL	322.539.000	2,79	59,14
CIDEAL	298.692.000	2,59	61,73
PAZ Y TERCER MUNDO	295.957.204	2,56	64,30
FUNDACIÓN HUMANISMO Y DEMOCRACIA	276.500.000	2,40	66,69
ACSUR-LAS SEGOVIAS	252.572.000	2,19	68,88
SODEPAZ	218.408.000	1,89	70,77
AYUDA EN ACCIÓN	201.502.000	1,75	72,52
MÉDICOS DEL MUNDO	180.902.000	1,57	74,08
ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ	165.813.000	1,44	75,52
PAZ Y DESARROLLO	158.308.000	1,37	76,89
VETERMON	155.000.000	1,34	78,23
ARQUITECTOS SIN FROTERRAS-ESPAÑA	148.231.403	1,28	79,52
FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO	147.320.000	1,28	80,80
ANESVAD	144.000.000	1,25	82,04
PAZ Y COOPERACIÓN	134.677.000	1,17	83,21
CIC	121.891.000	1,06	84,27
ISCOD	115.936.681	1,00	85,27
ASOCIACIÓN PRO-PERÚ	110.456.258	0,96	86,23
MADRESELVA	109.058.000	0,94	87,17
AIETI	107.591.000	0,93	88,10
PROYDE	104.006.560	0,90	89,00
INTERED	102.430.000	0,89	89,89
PROSALUS	100.849.000	0,87	90,77
TOTAL 1998	11.542.747.721		

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

La cofinanciación de proyectos con estas entidades se rige actualmente por el *Reglamento (CE) N° 1658/98 del Consejo* de 17 de julio de 1998⁹.

Ante la multitud y diversidad de partidas del presupuesto comunitario afectadas en la cofinanciación de las acciones que proponen las ONGD, la Comisión elaboró un documento que sirve de guía orientadora y explicativa de los procedimientos a seguir para obtener esta financiación, conocido como la *Reseña Comentada*¹⁰.

La Comisión elabora anualmente un Informe al Consejo sobre la cooperación con las ONGD y la utilización de los créditos asignados durante el ejercicio anterior, que en ningún caso podrán superar el 85% de las aportaciones financieras totales, siendo el 75% el más deseado (art. 6.3 del Reglamento).

quedado distribuida de la siguiente manera: a) La Dirección General de Desarrollo encargada de las relaciones con los países ACP y Suráfrica, el convenio de Lomé y las partidas presupuestarias destinadas a ayuda alimentaria no de emergencia y la cofinanciación con ONGD. b) La Oficina Europea para Ayuda Humanitaria (ECHO) para gestionar este tipo de ayuda. c) La Dirección General de Relaciones Exteriores que se encarga de la ayuda a los Nuevos Países Independientes (NED), los mediterráneos (TPM), Oriente Medio, Asia y América Latina (ALA), así como las líneas presupuestarias destinadas a derechos humanos y democratización. d) El Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR) gestiona los aspectos técnicos, financieros, legales, de auditoría y evaluación. e) El Servicio para la Ampliación es responsable de las relaciones con los países candidatos a la adhesión y del programa PHARE. f) La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros—Dirección General de Asuntos Internos, se encarga del seguimiento económico y diálogo con terceros países y gestiona la asistencia macroeconómica comunitaria. g) Por último existen otras Direcciones Generales que aportan soporte técnico, como es el caso de las dos unidades de Eurostat específicamente dedicadas a la política de desarrollo. Un actualizado análisis de la cooperación europea lo ofrecen COX y CHAPMAN (1999) y GODED y LARRÚ (2001). Una revisión muy crítica es la de COX y HEALEY (2000) en la que denuncian que la mayoría de la ayuda comunitaria no tiene como objetivo principal la lucha contra la pobreza.

⁹ La propuesta reexaminada puede verse en COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1998b). Es relevante el repaso histórico que recoge su exposición de motivos en la que se describen los pasos y posturas de las diversas instituciones comunitarias hasta la adopción de este Reglamento. El texto reglamentario en CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998b).

¹⁰ COMISIÓN DE LAS CC.EE. (1998a). Una presentación introductoria de estas partidas puede encontrarse en GRANELL (1992) o en ORTEGA CARPIO (1994) pp.237–244. Las partidas presupuestarias A–3029 “Apoyo a organizaciones internacionales no gubernamentales de la juventud” y la B7–6000 “Proyectos de desarrollo en los PED y de sensibilización en Europa realizados por ONG”, están reservadas de forma exclusiva a estas organizaciones. De forma parcial o eventual pueden acudir a otras 32 partidas, como se describe en la *Reseña Comentada*. También puede consultarse el documento anual del Comité de Enlace “Guía ONGs. Información práctica para las ONGD y de urgencia de la U.E. CLONGD (1998).

Cuadro 9. Ingresos UE 1998

ONGD	UE	Echo	Suma	%	% ACUM.
Cruz Roja Española	0	1.489.919.000	1.489.919.000	17,41	17,41
MPDL	57.902.000	1.293.806.000	1.351.708.000	15,80	33,21
Acción Contra el Hambre	901.054.180	0	901.054.180	10,53	43,74
Solidaridad Internacional	120.814.000	722.947.000	843.761.000	9,86	53,60
Médicos del Mundo	67.267.000	633.150.000	700.417.000	8,19	61,79
Intermón	700.000.000	0	700.000.000	8,18	69,97
Médicos Sin Fronteras	148.000.000	380.000.000	528.000.000	6,17	76,14
Paz y Tercer Mundo	245.483.882	228.277.068	473.760.950	5,54	81,68
Acsur-Las Segovias	122.202.560	151.477.770	273.680.330	3,20	84,88
Cáritas Española	4.992.000	230.656.000	235.648.000	2,75	87,63
Medicus Mundi	109.700.000	98.200.000	207.900.000	2,43	90,06
CODESPA	201.004.000	0	201.004.000	2,35	92,41
CIPIE	163.888.000	0	163.888.000	1,92	94,33
Manos Unidas	108.600.000	0	108.600.000	1,27	95,60
Jóvenes del Tercer Mundo	71.107.104	0	71.107.104	0,83	96,43
Asamblea de Cooperación por la Paz	0	66.554.000	66.554.000	0,78	97,21
CIDEAL	47.982.000	0	47.982.000	0,56	97,77
Nous Camins	28.833.043	0	28.833.043	0,34	98,10
AIETI	28.593.330	0	28.593.330	0,33	98,44
Madreselva	20.626.000	0	20.626.000	0,24	98,68
Cooperació	0	17.117.511	17.117.511	0,20	98,88
SETEM	16.940.983	0	16.940.983	0,20	99,08
ISCOD	16.203.273	0	16.203.273	0,19	99,27
Fundación Promoción Social de la Cultura	13.138.744	0	13.138.744	0,15	99,42
Farmacéuticos Sin Fronteras de España	0	10.509.070	10.509.070	0,12	99,54
Fundación Juan Ciudad	10.350.877	0	10.350.877	0,12	99,66
Cooperación Internacional	9.793.596	0	9.793.596	0,11	99,78
ECOE	8.400.000	0	8.400.000	0,10	99,88
Fe y Alegría	4.784.747	0	4.784.747	0,06	99,93
Proyecto Cultura y Solidaridad	2.037.942	0	2.037.942	0,02	99,96
Fundación Cánovas del Castillo	1.000.000	0	1.000.000	0,01	99,97
ASPA	895.000	0	895.000	0,01	99,98
PROSALUS	820.000	0	820.000	0,01	99,99
UNEFA	570.000	0	570.000	0,01	100,00
Totales	3.232.984.261	5.322.613.419	8.555.597.680	100,00	100,00

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

Es relevante destacar el artículo 11 del Reglamento arriba citado, por el que la Comisión procederá a evaluar periódicamente las acciones cofinanciadas con las ONGD, con el fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos y elaborar las líneas directrices necesarias para mejorar la eficacia

de las acciones a emprender en el futuro. La Comisión presenta a un Comité consultivo (definido en el art. 8 del Reglamento) un resumen de las evaluaciones realizadas durante el año, que son de pública disposición para los Estados miembros que las soliciten.

Los volúmenes de cofinanciación y las ONGD españolas que acudieron a estas partidas presupuestarias y obtuvieron fondos, en el ejercicio de 1998, se presentan en el Cuadro 9.

Como puede apreciarse, sólo 34 ONGD obtienen fondos comunitarios, con lo que se mantiene la concentración en pocas entidades. Las más grandes y con mayor experiencia son las que obtienen más ingresos por esta vía, aunque también aparecen pequeñas entidades que consiguen financiar alguna de sus acciones en el foro europeo, lo que no deja de ser loable, dada la infraestructura que exige el acudir a estas líneas de financiación.

Conviene resaltar que estos fondos, a diferencia de las convocatorias estatales españolas, no tienen prioridades geográficas tan estrictas o limitativas, aunque sí sectoriales o temáticas (desarrollo local rural y urbano, recursos humanos y formación, apoyo institucional, refuerzo de la sociedad civil, desarrollo participativo, derechos humanos y democracia, mujer y medio ambiente, culturas amenazadas e indígenas, protección de la infancia), que son mucho más amplias que las estatales¹¹. Esto quiere decir que el criterio de la calidad del proyecto presentado es mucho más representativo y por tanto puede ser más interesante para la ONGD al trabajar con mayores grados de libertad. En su contra, tiene la mayor complejidad administrativa y burocrática que ya se ha señalado.

Otra opción que poseen las ONGD para establecer contratos de cofinanciación con la Comisión europea, está normada en el *Reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo* de 17 de julio de 1998, *sobre cooperación descentralizada*, destinado a fomentar el desarrollo participativo, el fortalecimiento de la sociedad civil y la democratización de los países en desarrollo, así como la movilización de los agentes de la cooperación descentralizada, tanto de la Comunidad como de dichos países¹². El artículo tercero del mencionado

¹¹ Cfr. Art. 2.1. del Reglamento (CE) N° 1658/98.

¹² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998a). Conviene tener en cuenta que el término "descentralizada" en sentido europeo, está referido a la cooperación que se realiza directamente entre la Unión y contrapartes no estatales del Sur. En este sentido pueden consultarse LUTZ (1994); RHI-SAUSI (1997) o BOSSUYT (1997).

documento reconoce a las organizaciones no gubernamentales como agentes susceptibles de acudir a esta financiación, que abarca un periodo de tres años (1999–2001) y un monto de 18 millones de euros.

3.3. La cofinanciación a través de la cooperación descentralizada

Las Comunidades Autónomas y las entidades locales, como diputaciones o ayuntamientos, también ofrecen recursos de sus respectivos presupuestos, para contratos de cofinanciación de proyectos con las ONGD¹³.

La cooperación al desarrollo de estas entidades está reconocida en el art. 23 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el art. 23.3 se prevé su participación en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD), aunque no está representada en la actual composición del Consejo de Cooperación¹⁴.

Estas entidades comenzaron a colaborar con las ONGD de forma más cuantiosa, a partir de 1995, cuando, a raíz de la presión política ejercida por la Plataforma del 0,7% en otoño de 1994, muchas Comunidades autónomas y ayuntamientos decidieron dedicar ese porcentaje, u otro, a financiar proyectos de cooperación. La posibilidad de aprovechar las sinergias y experiencia sobre el terreno de las ONGD, hizo que oferta y demanda de recursos financieros casasen de forma rápida y dinámica. Esta mutua colaboración es reconocida explícitamente en el examen a la cooperación española efectuado por el CAD¹⁵.

¹³ En 1998 la cooperación descentralizada española supuso 28.143 millones de pesetas por esta vía (el 13,52% de la AOD), repartidos entre los 15.285 millones de las Comunidades Autónomas y los 12.858 de las Corporaciones Locales. La serie de datos desde 1989 puede consultarse en CAM (1999a). Un estudio muy completo sobre la cooperación de este agente es el de AIETI (2000).

¹⁴ La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo está regulada en el RD 22/2000 de 14 de enero, y el Consejo en el RD 21/2000 del mismo día.

¹⁵ *“Se ha incrementado de forma significativa la “ayuda descentralizada”, de las comunidades autónomas y municipios españoles y canalizada principalmente a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), lo cual constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. (Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes).”* CAD (1998:7). En la p. 35 de este mismo “Examen” se encuentra el comentario a la gestión de la cooperación descentralizada española.

Cuadro 10. El “top ten” en Ingresos de Cooperación Descentralizada. 1998

ONGD	CCAA	%	% Acum.
Medicus Mundi	1.016.800.000	10,70	10,70
Intermón	731.000.000	7,69	18,39
Manos Unidas	701.000.000	7,38	25,77
Fundación Paz y Solidaridad–CC.OO. Serafín Aliaga	446.544.000	4,70	30,47
Cruz Roja Española	420.000.000	4,42	34,89
Médicos Sin Fronteras	390.000.000	4,10	38,99
ACSUR–Las Segovias	384.410.658	4,04	43,03
Paz y Desarrollo	304.261.275	3,20	46,23
Médicos del Mundo	262.016.000	2,76	48,99
Asamblea de Cooperación por la Paz	237.618.338	2,50	51,49
Totales	9.503.978.667	100,00	100,00

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

A pesar de su juventud, este tipo de ayuda descentralizada ha pasado de representar el 2,14% de la AOD total en 1989 (apenas 1.400 millones de pesetas) al 13,52% en 1998 (más de 28.000 millones), pero sigue careciendo de un ejercicio sistemático de evaluación de sus impactos¹⁶.

Aunque esta mutua colaboración ONGD–organismos públicos descentralizados, no está exenta de críticas¹⁷, las cifras de fondos que ya manejan las ONGD procedentes de las convocatorias descentralizadas, se sitúan entre los de la SECIPI y los comunitarios, como puede observarse en el Cuadro 10.

Como muestran los datos, los fondos de cooperación descentralizada gestionados por las ONGD siguen la misma pauta que los ofrecidos por el Estado y la U.E., al estar muy concentrados entre las entidades (10 ya superan el 50% del total) y ofrecer una media alta (algo más de 102 millones por

¹⁶ Véase RODRÍGUEZ GIL (1998) pp.19–20. Un tímido examen o evaluación de la cooperación madrileña se ofrece en CAM (1999b) pp.17–22 sobre los proyectos realizados en Nicaragua entre 1988 y 1997.

¹⁷ Por ejemplo la de GONZÁLEZ PARADA y CORRAL (1998) pp.54–55 o ARIAS (1997).

entidad) y poco representativa al tener una desviación típica de más de 164 millones, con coeficiente de variación de 1,61.

3.4. Agregación de todas las fuentes públicas de financiación.

Recapitulando todas las fuentes de ingresos públicos que obtienen las ONGD volvemos a encontrarnos con que sólo 10 entidades acumulan más de la mitad de dichos fondos (Cuadro 11).

Cuadro 11. El “top ten” en ingresos públicos. 1998

Nombre	I.públicos	%	% Acum.
CÁRITAS ESPAÑOLA	2.272.115.000	6,81	6,81
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	2.252.324.000	6,75	13,56
INTERMÓN	2.074.000.000	6,22	19,78
MEDICUS MUNDI	2.004.300.000	6,01	25,80
MPDL	1.899.097.000	5,70	31,49
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	1.403.281.100	4,21	35,70
MÉDICOS SIN FRONTERAS	1.356.000.000	4,07	39,77
MÉDICOS DEL MUNDO	1.320.471.000	3,96	43,73
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	1.292.155.000	3,88	47,60
MANOS UNIDAS	1.222.600.000	3,67	51,27

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

Si se agregan los ingresos privados y públicos, evidentemente aumentan las cantidades pero no varían sustancialmente las organizaciones que protagonizan la cooperación no gubernamental española (Cuadro 12).

Una visión diacrónica análoga a la ofrecida para los fondos de origen privado, se ofrece en los Cuadros 13 y 14. Es muy llamativa la enorme variación interanual que ofrecen cada una de las cuatro fuentes de financiación consideradas. Especialmente relevante es la gran subida de la tasa de 1994 y la corrección sufrida el año siguiente. Mientras los ingresos AECI se disparan (recordemos que es fruto de las manifestaciones lideradas por la

Plataforma 0,7%), los “otros ingresos públicos” casi se estancan tras la enorme subida del año 94. En 1995 y 1996 hay un enorme crecimiento de los ingresos descentralizados, mientras que son dos años de decremento de los ingresos europeos.

Cuadro 12. El “top ten” en total de ingresos

Nombre	I públicos	%	% Acum.
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	14.482.751.000	19,12	19,12
CÁRITAS ESPAÑOLA	9.819.101.000	12,96	32,08
MANOS UNIDAS	7.193.400.000	9,50	41,58
INTERMÓN	5.599.000.000	7,39	48,97
AYUDA EN ACCIÓN	3.609.255.600	4,76	53,73
MÉDICOS SIN FRONTERAS	3.400.000.000	4,49	58,22
MEDICUS MUNDI	2.622.900.000	3,46	61,69
ANESVAD	2.364.000.000	3,12	64,81
MPDL	2.016.197.000	2,66	67,47
MÉDICOS DEL MUNDO	1.895.235.000	2,50	69,97

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

Cuadro 13. Evolución de Ingresos Públicos
(Millones de Pesetas corrientes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>AECI</i>	1.632	2.864	2.741	3.029	6.652	8.814	10.747	11.542
<i>CC.AA./Ayunt.</i>	1.124	1.247	1.563	1.681	2.781	7.228	8.841	9.504
<i>U.E.</i>	1.139	1.452	2.656	5.963	6.157	5.399	7.524	8.555
<i>Otros públicos</i>	180	233	320	2.565	2.711	2.230	3.068	3.741
<i>Total públicos</i>	4.077	5.796	7.280	13.238	18.301	23.671	30.180	33.342

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

Cuadro 14. Evolución de Ingresos Públicos
(Millones de Pesetas de 1991)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>AECI</i>	1.632	2.719	2.481	2.629	5.536	7.108	8.496	8.999
<i>CC.AA./Ayunt.</i>	1.124	1.184	1.415	1.459	2.314	5.828	6.990	7.409
<i>U.E.</i>	1.139	1.379	2.404	5.176	5.124	4.354	5.948	2.520
<i>Otros públicos</i>	180	221	290	2.227	2.256	1.879	2.425	7.067
<i>Total públicos</i>	4.077	5.503	6.590	11.491	15.230	19.169	23.859	25.995

Fuente: CONGDE. Directorio 1999.

4. La fuerte concentración de los ingresos. Análisis Cluster

Una útil herramienta de análisis estadístico multivariante es el denominado análisis cluster o de racimos. Trata de realizar agrupamientos de variables en función de la distancia entre ellas, para obtener grupos de características más o menos homogéneas. Hemos sometido a esta técnica los datos del número de socios y colaboradores de cada ONGD, y sus ingresos privados y públicos, a fin de obtener una idea de ONGDs que presenten una estructura financiera más o menos parecida. Los resultados confirman la tesis de la fuerte concentración de actividad en pocas entidades. El análisis arroja un máximo de siete grupos que se detallan en el Cuadro 15.

Los dos primeros grupos son los que presentan una mayor distancia a los demás. El *Grupo 1* está formado en solitario por Cruz Roja. Esto es debido a que presenta valores muy altos en las tres variables: tiene el mayor número de socios (605.605) y muy alto de colaboradores (141.000) con notable diferencia al resto y por ello capta numerosos fondos privados (12.230 millones de pesetas). Además obtiene abundante financiación pública en casi todas las convocatorias de subvenciones (hasta un total de 2.252 millones de pesetas en 1998).

El *segundo grupo* también lo compone en solitario Manos Unidas. Si bien tiene un nivel más bajo que Cruz Roja tanto en fondos públicos (1.222 millones de pesetas) como en número de socios (47.000) y de colaboradores (39.000) sobre los que apoya el 40% de su presupuesto, su altísima financiación privada (5.970 millones de pesetas que supusieron el 82,5% del presupuesto de 1998), en buena parte fruto de la campaña organizada en institucio-

nes católicas (el 26% de los fondos de la campaña se recaudaron en parroquias y el 10,8% en colegios y entidades religiosas), así como su tradición y especial idiosincrasia, la hacen ser otro caso particular dentro del sector¹⁸.

Cuadro 15. Grupos de ONGD “homogéneos”

Grupo 1	Cruz Roja
Grupo 2	Manos Unidas
Grupo 3	ACSUR Las Segovias
Grupo 4	Médicos Sin Fronteras Intermón Cáritas Española
Grupo 5	Anesvad Ayuda en Acción
Grupo 6	Medicus Mundi MPDL Médicos del Mundo Acción Contra el Hambre CODESPA Solidaridad Internacional
Grupo 7	Las 74 ONGD restantes

Fuente: *Elaboración propia.*

El *tercer grupo* lo compone ACSUR–Las Segovias. Esta ONGD se diferencia del resto en que obtiene muchos fondos públicos (1º en 1997 con más de 2.000 millones y 13º en 1996 y 1998, con más de 600 y 900 millones respectivamente), pero cuenta con pocos socios (770) y el nivel de financiación privada es relativamente pequeño aunque su evolución es muy positiva (de más de 44 millones en 1996 a algo menos de los 80 millones en 1998).

El *cuarto grupo* está compuesto por tres ONGD, como se ve en la tabla. Estas tienen en común el presentar niveles relativamente altos en las tres variables consideradas. Su equilibrio entre buen número de socios y colaboradores, alta financiación privada y también éxito en las convocatorias de subvencio-

¹⁸ MANOS UNIDAS (2000).

nes estatales hacen que sean entidades eficientes que pueden combinar cierta autonomía para realizar acciones y proyectos que ellas estimen prioritarios según su modelo de gestión y desarrollo, así como cofinanciarse con entidades públicas para prestar apoyo y servicios aprobados bajo los criterios y prioridades del sector público.

El *quinto grupo* está formado por dos ONGD que destacan por su alto nivel de fondos privados fruto de una base social fuerte en forma de numerosos colaboradores (ambas más de cien mil). El sistema de apadrinamiento de niños les ha producido gran popularidad y parece que es un sistema que se ha adecuado al compromiso epidérmico y compasivo que señalan los estudios sobre la solidaridad española. Los ingresos públicos de estas ONGD son pequeños (170 millones Anesvad y 270 millones Ayuda en Acción, en 1998) y contrastan con las cifras de su presupuesto de origen privado (más de 2.000 millones Anesvad y más de 3.300 millones Ayuda en Acción en 1998¹⁹).

El *sexto grupo*, más numeroso, está compuesto por seis ONGD. Su característica básica es que todas ellas superan los 1.000 millones de pesetas de fondos públicos y su puesto en el “ranking” de ingresos privados es mediano o medio alto. Son entidades cuyo reto consiste precisamente en lograr captar más fondos privados para ganar autonomía, ya que demuestran un alto nivel de calidad de gestión, al lograr numerosos éxitos en sus propuestas de cofinanciación de proyectos con donantes públicos.

El *último grupo*, lo componen las 74 ONGD restantes que aportan datos a la CONGDE, todas ellas con bajas cantidades en las tres variables seleccionadas.

En resumen, vemos cómo son sólo 14 entidades las que destacan por uno u otro motivo, con lo que la heterogeneidad y concentración del sector queda, una vez más, probada.

¹⁹ Debe recordarse que el año 98 fue atípico en ingresos privados por las fuertes donaciones con motivo del huracán Mitch. Pero los altos niveles de fondos privados de ambas entidades son una característica permanente.

5. Consecuencias del actual sistema de cofinanciación. La dependencia financiera

Considerado en conjunto el sistema de cofinanciación descrito hasta aquí, es posible afirmar que la cooperación no gubernamental española está sometida a dos problemas graves: una gran dispersión de recursos y una fortísima dependencia financiera.

En primer lugar, la dispersión de proyectos de pequeño tamaño y corto alcance que ha generado este sistema, puede apreciarse en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Dispersión de recursos y microproyectos en las ONGD

1999	Subvenciones. Millones de ptas.	Nº de proyectos aprobados	Media por proyecto Millones de ptas.	Nº ONGD subvencionadas
<i>Conv. Ordinaria</i>	8.334,0	181	46,0	64
<i>Conv. IRPF</i>	3.671,6	88	41,7	47
2000				
<i>Conv. Ordinaria</i>	8.925,6	162	55,0	70
<i>Conv. IRPF</i>	4.050,2	87	46,5	52

Fuente: Elaboración propia.

El alto número de entidades financiadas hace que la media por proyecto se sitúe alrededor de los 50 millones de ptas. Es muy probable que el criterio político que se esté empleando en el reparto de fondos sea precisamente el de cierta dispersión entre ONGD para que el Gobierno no pueda ser acusado de favorecer a las entidades más próximas a su ideología. Una sola ONGD no ha llegado nunca a obtener cofinanciación de más de 10 proyectos en una convocatoria. Cruz Roja ha sido siempre la que mayor número de acciones ha logrado cofinanciar (10 en la Ordinaria de 1999, y 9 en la de 2000), seguida de Intermón (8 y 9 respectivamente). Simplificando, puede decirse que las entidades “grandes” logran subvención para un intervalo entre 4 y 6 proyectos, mientras que las pequeñas obtienen financiación para una o dos acciones. No es posible, con la información actualmente disponible o difundida, saber cuántos proyectos se presentan en cada convocatoria y son rechazados, así como las causas de dicho rechazo.

En segundo lugar, la dependencia financiera puede ser considerada desde

dos perspectivas: la dependencia del gobierno hacia las ONGD, que las puede utilizar para sus propios fines o para aprovechar sus infraestructuras, experiencia y capacidades de acción; y la dependencia de las ONGD hacia los fondos públicos, que limita su autonomía y cuestiona buena parte de su misma identidad²⁰. Veamos ambas dependencias de forma más detenida.

5.1. La dependencia del gobierno hacia las ONGD

Los fondos canalizados por el sector público español hacia las ONGD se mantienen en torno al 10% del total de la AOD española, como muestra el Cuadro 17.

Cuadro 17. Dependencia financiera del sector público hacia las ONGD. Porcentaje de AOD canalizado a través de las ONGD

1995	1996	1997	1998	1999
10	10	10	9	12

Fuente: Elaboración propia. Datos redondeados de los PACI-Seguimiento (1995-1998) e Intermón (1999).

Entre las posibles consecuencias que se pueden derivar de este primer sentido de dependencia, merecen la pena destacarse las tentaciones siguientes: en primer lugar, la de convertir a las ONGD en ejecutoras baratas de acciones de desarrollo diseñadas y decididas unilateralmente por el sector público (por ejemplo en sus prioridades sectoriales y geográficas), aprovechando la inferior estructura de costes de la ONGD (sobre todo menores costes laborales), o su experiencia y presencia previa en el terreno donde se va a realizar la acción. Un sentido positivo de esta tentación es convertirla en oportunidad para una inter-dependencia en forma de asociación, en la que el diálogo mutuo y la verdadera cooperación estén presentes. Pero el sentido negativo se produce cuando en vez de asociación cooperativa, se produce discrecionalidad impuesta unilateralmente por la parte pública. Como expone ALONSO (1999:32), un principio básico de la cooperación para el desarrollo debe ser “una relación de asociación que permita un vínculo contractual

²⁰ Véase LARRÚ (2000:506-510).

en el que se compartan responsabilidades y se establezcan derechos y obligaciones **respectivos**".

Una segunda tentación puede presentarse al utilizar a las ONGD para los intereses exclusivos de la política pública de cooperación para desarrollo. Pensemos en la gran infraestructura necesaria para ejecutar acciones de ayuda humanitaria, coordinada y coherente con otras políticas. En el caso de que el sector público no cuente con dicha infraestructura, puede utilizar como "plataforma" operativa a las ONGD. En este caso el sistema de mercado puede funcionar: la ONGD demandante de fondos, encuentra oferta de financiación, a cambio del precio (político) de cumplir sus normas, compartir la visibilidad del proyecto, depender de la Administración en plazos, medios de transporte, etc. La baja autonomía financiera de la ONGD se traduce en ser utilizada políticamente, al poderse atribuir el sector público el mérito de la ayuda humanitaria y no tener que rendir cuentas de dicho instrumento de cooperación, al haber sido ejecutado por la ONGD (que, por su parte, habría que ver a quién rinde cuentas).

5.2. La dependencia de las ONGD hacia el gobierno

La segunda acepción de dependencia se establece ahora entre las ONGD y el sector público. Como muestra el Cuadro 18, la evolución del porcentaje que representan los fondos públicos sobre el total de fondos de las ONGD, se mantuvo en torno al 40 % hasta 1994. Sufre un incremento notable en el trienio 1995-1997, en el que la financiación pública supera la mitad del total de ingresos. En 1998, vuelve a reducirse la dependencia hacia los fondos públicos, por la excepcional "recaudación Mitch".

Cuadro 18. Dependencia financiera de las ONGD hacia los fondos públicos. Porcentaje de ingresos públicos sobre el total de ingresos.

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
36	39	39	41	56	57	61	44

Fuente: Elaboración propia. Datos de CONGDE (2000) Valores corrientes, redondeados.

Esta evolución dinámica se torna aún más preocupante cuando contemplamos los valores absolutos de la estructura financiera del conjunto de las

ONGD de la Coordinadora. Como puede observarse en el Cuadro 19, en el año 1998 (último disponible) tres entidades eran financiadas *completamente por el sector público*. Cuarenta y cinco (es decir *la mitad de las ONGD*) recibían de dicho sector el 80% o más de sus ingresos, mientras que 18 ONGD (apenas el 20% de las entidades) dependían en menos del 40% de los fondos públicos. Únicamente dos ONGD eran *completamente privadas*, renunciando a obtener apoyo público financiero.

6. Conclusiones

Hemos realizado un recorrido completo por las distintas fuentes de financiación a las que pueden acudir las ONGD españolas. Los datos revelan una fuerte concentración de los ingresos en pocas ONGD, una gran *heterogeneidad* en la situación financiera de cada entidad y una fuerte *dependencia* de casi todas ellas hacia los fondos de origen público. Muchas entidades mantienen una gran dificultad para captar socios y colaboradores permanentes, bien por falta de estrategia de marketing o porque no transmiten su ideología y valores, permaneciendo a merced de la oferta pública de fondos.

Por otra parte, puede parecer que la imagen social de las ONGD sea de fortaleza, de éxito y garantía de la ayuda canalizada a través de ellas, como si se tratara de un cuerpo extenso, poderoso y homogéneo cuando, en realidad y desde el punto de vista financiero, esta imagen podría ser la de una especie de archipiélago variopinto, en el que apenas destacan diez islas.

Las consecuencias que se derivan de esta situación pueden agruparse en torno a los siguientes puntos de interés:

- Al contar con pocos recursos propios, muchas ONGD se ven obligadas a someterse a los criterios y prioridades que determina la cooperación gubernamental. Si estos son coincidentes, la complementariedad en la cooperación no crea problemas, pero si difieren, cabe la posibilidad de que el único valor añadido de la ONGD sea el ser una gestora más barata del tipo de acciones que son del agrado de la Administración, perdiendo en gran medida su carácter de “no gubernamental”.
- Al existir una gran demanda de recursos sobre una oferta muy limitada, las ONGD “compiten” entre sí y la Administración dispersa los recursos sobre multitud de acciones y entidades que generan cortos impactos en los procesos agregados de desarrollo.

Cuadro 19. Dependencia hacia la financiación pública de las ONGD españolas. 1998

LIGA ESPAÑOLA PARA LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA POPULAR	40.913.478	100,00	ALTERNATIVA SOLIDARIA PLENTY	28.639.957	79,17
			SID	2.000.000	78,94
FUNDACIÓN HUMANISMO Y DEMOCRACIA	353.538.000	100,00	FARMACEUTICOS SIN FRONTERAS DE ESPAÑA	84.558.695	77,35
FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO	147.320.000	100,00	AMISTAD EUROPEA PROYECTO SOLIDARIO SUR-NORTE	18.656.910	77,00
PAZ Y COOPERACIÓN	188.164.207	99,99	MEDICUS MUNDI	2.004.300.000	76,42
PROYECTO LOCAL	58.561.000	99,49	FUNDACIÓN ADSIS	50.495.000	76,03
FERE	571.300.000	98,42	MISIÓN AMÉRICA	49.423.000	75,33
AIETI	154.732.240	97,24	CIC	140.576.000	73,46
CIDEAL	525.751.000	97,05	MADRESELVA	286.178.000	73,07
PAZ Y DESARROLLO	462.569.275	97,01	PROYDE	149.207.831	72,98
OSPAAAL	70.668.575	96,74	SOTERMUN	25.207.992	72,56
FE Y ALEGRÍA	689.420.128	96,51	COOPERACION INTERNACIONAL	52.922.688	72,18
ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ	474.260.338	95,62	ENTREPUEBLOS	211.510.000	71,32
MÓN-3	97.613.000	95,55	MEDICOS DEL MUNDO	1.320.471.000	69,67
ASOCIACIÓN PRO-PERÚ	195.885.184	95,05	FUNDACIÓN PAZ Y SOLIDARIDAD- CC.OO. SERAFÍN ALIAGA	501.952.000	68,73
ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE	1.403.281.100	95,00	PERSONAS	14.874.000	68,41
FUNDACIÓN CEAR	364.063.904	94,24	INTERED	158.295.000	65,06
MPDL	1.899.097.000	94,19	FUNDESO	37.286.000	63,05
VETERMON	223.382.503	94,17	SOLIDARIOS PARA EL DESARROLLO	71.159.961	62,15
IPADE	92.735.813	94,06	FUNDACIÓN PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA	427.524.884	59,89
COLECTIVOS DE ACCIÓN SOLIDARIA	71.564.790	93,88	PROYECTO CULTURA Y SOLIDARIDAD	28.923.413	58,00
SOLIDARIDAD INTERNACIONAL	1.292.155.000	93,46	UNEFA	82.817.000	55,88
FIADLSO	58.174.313	92,50	AMISTAD Y COOPERACIÓN	39.643.150	55,33
ASOCIACIÓN DE AMIGOS DEL PUEBLO SAHARAUI	66.745.807	92,42	ASPA	43.139.000	53,84
ACSUR-LAS SEGOVIAS	928.882.369	92,24	ADRA	45.000.000	50,51
EDUCACIÓN SIN FRONTERAS	152.630.236	91,76	ACCIÓN SOLIDARIA ARAGONESA	24.551.346	47,03
FUNDACIÓN CÁNOVAS DEL CASTILLO	517.093.700	90,71	SETEM	143.266.039	46,01
OCSI	113.268.000	89,78	NOUS CAMINS	58.628.042	43,44
ISCOD	346.007.515	89,49	SOLC	5.845.436	40,63
SAVE THE CHILDREN	217.161.254	87,53	FARMACEUTICOS MUNDI	131.958.000	40,13
COOPERACIÓ	190.787.102	86,83	MÉDICOS SIN FRONTERAS	1.356.000.000	39,88
ADS AYUDA, DESARROLLO Y SOLIDARIDAD	50.993.476	85,79	E COE	8.400.000	39,62
ARQUITECTOS SIN FRONTERAS-ESPAÑA	271.638.956	85,76	FUNDACIÓN JUAN CIUDAD	139.815.327	39,52
CIPIE	676.029.000	85,50	SED	69.002.950	37,59
FUNDACIÓN ANAR	36.593.000	85,31	INTERMÓN	2.074.000.000	37,04
CESAL	502.062.000	84,90	PUEBLOS HERMANOS	10.958.166	32,87
LIGA ESPAÑOLA PRO-DERECHOS HUMANOS	22.000.000	84,62	ACCIÓN VERPAZ	25.095.644	23,72
SODEPAZ	449.325.341	84,60	CÁRITAS ESPAÑOLA	2.272.115.000	23,14
PAZ Y TERCER MUNDO	969.317.199	84,50	ASOCIACIÓN AMIGOS DEL MOVIMIENTO CUARTO MUNDO	2.707.000	22,48
ATELIER	91.031.571	83,72	MANOS UNIDAS	1.222.600.000	17,00
PROSALUS	135.149.069	83,35	CRUZ ROJA ESPAÑOLA	2.252.324.000	15,55
ASOCIACIÓN MENSAJEROS DE LA PAZ	145.079.235	82,39	HERMANADES DEL TRABAJO	500.000	13,76
JOVENES DEL TERCER MUNDO	643.625.582	82,30	JUSTICIA Y PAZ	400.000	8,00
ASOCIACIÓN RUBÉN DARÍO DE AMISTAD HISPANO-NICARAGÜENSE	96.357.670	82,22	AYUDA EN ACCIÓN	273.104.000	7,57
CODESPA	1.051.316.000	80,69	ANESVAD	174.000.000	7,36
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE INGENIERÍA SIN FRONTERAS	100.146.000	80,40	PRODEIN	15.533.980	3,96
			OCASHA	0	0,00
			EDIFICANDO COMUNIDAD DE NAZARET	0	0,00
			TOTALES	33.343.957.341	

Fuente: Elaboración propia. Datos del Directorio de la CONGDE (2000).

- Los costes asociados a los trámites y burocracia que exige el modo gubernamental de funcionar, son muy altos para las ONGD medianas y pequeñas, que soportan un coste medio por proyecto elevado y, por otra parte, impiden que las de mayor tamaño incurran en economías de escala que disminuyan sus costes marginales.
- Las nuevas Bases Generales introducen tres formas de cofinanciación que pueden abrir interesantes experiencias de asociación cooperativa. Pero deben cumplirse y garantizarse estrictamente los criterios de selección de entidades y valoración de las acciones presentadas por ellas. De otro modo, la discrecionalidad gubernamental puede terminar ejerciendo una presión tan fuerte sobre las ONGD que éstas terminen sometidas a un proceso de selección y supervivencia que quizá deban hacer, pero por sí mismas, no forzadas bajo criterios ajenos a la calidad, excelencia y resultados de sus acciones, en la misión de la promoción del desarrollo endógeno de los países receptores de ayuda.

En España no existe un informe anual que rinda cuentas del programa de cofinanciación con las ONGD, como lo tienen Suiza, Australia, Estados Unidos o Canadá. Tan sólo existe un folleto divulgativo en el que se recogen los resultados de las asignaciones de los últimos años, clasificados bajo distintos criterios, pero que está muy lejos de proporcionar información relevante y suficiente²¹. Por ejemplo, consideramos información relevante hoy no divulgada, saber cuántos proyectos se presentaron a cada convocatoria de cofinanciación, clasificados por ONGD, por sectores y por regiones; una relación de cuántos proyectos e ingresos obtuvo cada ONGD cada año; las causas del rechazo de los proyectos que no fueron aprobados y cuántos puntos obtuvo cada uno en la valoración del Comité Técnico.

La puesta en marcha del nuevo sistema de cofinanciación que contempla el Plan Director y la reforma de la AECI actualmente en marcha, puede ser una oportunidad para incrementar la transparencia, cantidad y calidad de la información ofrecida sobre este instrumento de cooperación para el desarrollo. Esperemos que así sea.

²¹ Nos referimos al folleto de la AECI (1999). Algunos resultados de la dependencia financiera de las ONGD en otros países puede consultarse en SMILLIE y HELMICH (1999) p.15.

Bibliografía

- AA.VV. (1997), *I Jornadas sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*. AECI-MAE. Madrid.
- AECI (1999), *Programa de subvenciones y ayudas a ONGD's e instituciones sin ánimo de lucro. Año 1998*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid.
- AIETI (2000), *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano*. AIETI-ICEI. Madrid.
- ALONSO, J.A. (dtor.), (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Madrid.
- ANGULO, G. (1998), "El apoyo público a la cooperación al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación N°2*, pp. 127-144.
- ARIAS, M. (1997), *Situación actual de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?* Documento de trabajo. IUDC - UCM. Madrid.
- BOSSUYT, J. (1997), "Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 0*, pp. 59-74.
- CAD (1998), *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo. España. N° 27*. OCDE. París.
- CAM (1999a), *Necesidades presupuestarias en cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid para el año 2000*. Consejo de cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Informe 2-99. Madrid.
- CAM (1999b), *Ayuda Oficial al Desarrollo en la Comunidad de Madrid 1998. Informe de la Cooperación para el Desarrollo realizada por las Administraciones Públicas Madrileñas*. Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Consejería de Educación. Madrid.
- CLONGD (1989), *Code of Conduct on Images and Messages relating to the Third World*. Comité de Enlace de las ONGD ante la Unión Europea. Bruselas.
- CLONGD (1998), *Guide ONG. Informations pratiques pour les ONG de développement et d'urgence dans l'Union européenne*. Comité de Enlace de las ONGD ante la Unión Europea. Bruselas.
- Comisión de las CC.EE. (1998a), *Reseña comentada de los recursos comunita-*

rios disponibles para la financiación de actividades ONG y de otros organismos gubernamentales y/o descentralizados de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria. Comisión Europea. DGVIII. Edición de abril de 1998. Bruselas.

Comisión de las CC.EE. (1998b), *Propuesta reexaminada de Reglamento (CE) Nº 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998, sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo.* COM (1998) 404 final, de 08.07.1998. Bruselas.

CONGDE (2000), *Directorio de ONGD 1999.* Coordinadora de ONGD-España. Madrid. También en CD-ROM y en http://www.congde.org/congd_hm/ongd.html

Consejo de la Unión Europea (1998a), *Reglamento (CE) Nº 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada.* D.O. L 213 de 30.07.1998. p.6. Bruselas.

Consejo de la Unión Europea (1998b), *Reglamento (CE) Nº 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cofinanciación, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo.* D.O. L 213 de 30.07.1998 p.1. Bruselas.

COX, A. y CHAPMAN, J. (1999), *The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution.* Overseas Development Institute. London.

COX, A. y HEALEY, J. (2000), *European Development Cooperation and the Poor.* ODI y Macmillan. London.

DÍAZ SALAZAR, R. (1995), *La cultura de la solidaridad internacional en España.* Cuadernos Cristianisme i Justicia Nº 66. Barcelona.

DÍAZ SALAZAR, R. (1996), *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur.* Ediciones HOAC. Madrid.

EDWARDS, M. y HULME, D. (1996), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World.* Earthscan Publications – Save the Children Fund. London.

GARCÍA IZQUIERDO, B. (2000), *El valor de compartir beneficios. Las ONGD y el marketing con causa: retos y oportunidades.* Universidad de Deusto. Bilbao.

- GODED, M. y LARRÚ, J.M. (2001), *La política europea de cooperación para el desarrollo*. Pirámide. Madrid. En prensa.
- GÓMEZ GIL, C. (1998), *Informe de la Convocatoria Abierta de Subvenciones de la AECI, 1997. Un estudio sobre su empleo y distribución*. Mimeo.
- GONZÁLEZ PARADA, J.R. y CORRAL, J. (1998), “La cooperación descentralizada en España”. GONZÁLEZ PARADA, J.R. (coord.) *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* IUUC-UCM. Madrid. pp. 42-67.
- GRANELL, F. (1992), «Las Organizaciones no Gubernamentales y el Desarrollo: la experiencia de la C.E.». *Información Comercial Española 702*, pp.121-128.
- INTERMÓN (2000), *La realidad de la ayuda 2000-2001*. Intermón. Barcelona.
- LARRÚ, J.M. (2000), *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*. Tesis doctoral. Universidad San Pablo - CEU. Madrid.
- LUTZ, M.O. (1994), “La cooperación descentralizada en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: una aproximación”, AA.VV. *Nuevas Tendencias en la cooperación Internacional*. CIDEAL. Madrid. pp.215-276.
- MAE (1998), *PACI-Seguimiento 1998*. MAE-SECIPI. Madrid.
- Manos Unidas (2000), *Memoria 1999*. Manos Unidas. Madrid.
- ORTEGA CARPIO, M.L. (1994), *Las ONGD y la crisis del desarrollo*. ETEA-IEPALA. Madrid.
- RHI-SAUSI, J.L. (1997), “El papel de las Administraciones Descentralizadas en la Cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE)”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 0*, pp. 47-58.
- RODRÍGUEZ GIL, A. (1998), “Introducción. Cooperación local al desarrollo”. GONZÁLEZ PARADA, J.R. (coord.) *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* IUUC-UCM. Madrid. pp.5-26.
- SMILLIE, I. y HELMICH, H. (eds.), (1999), *Stakeholders. Government-NGO Partnerships for International Development*. Earthscan-OECD. Glasgow.
- SOGGE, D. (ed.) (1998), *Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria. Barcelona.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 129-141

Algunas consideraciones en torno al debate actual sobre el Estado del bienestar

————— José M. CASTILLO SÁNCHEZ SJ * —————

1. El Estado del bienestar

Los economistas y expertos en la gestión de servicios sociales suelen entender por Estado o sociedad del bienestar un sistema de gobierno y de convivencia que se caracteriza por estas tres cosas: 1) una situación de *pleno empleo* o plena ocupación; 2) un sistema de *seguridad social* que alcanza a la totalidad de la población; 3) la generalización de un *alto nivel de consumo* y la garantía de un nivel de vida mínimo incluso para los más desfavorecidos¹. Es verdad que, en el debate actual sobre el Estado de bienestar, se incluyen, por parte de algunos autores, otros condicionantes, por ejemplo, garantizar la paz social al renunciar las clases trabajadoras a la conflictividad laboral no regulada; o también el hecho fundamental de que exista un cuadro político

* Profesor de Teología en la Universidad Centroamericana (UCA) de San Salvador.

¹ Cf. R. MUÑOZ DE BUSTILLO, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid 1989, 55. Citado por J. MIRALLES, *El debate del Estado del Bienestar*, Barcelona 1992 (Cuadernos *Cristianismo i Justicia*, nº 49), 7.

de libertades con soberanía popular, asumido sin discusión por todas las formaciones políticas². Pero, al añadir estos nuevos condicionantes, en realidad, lo que se está diciendo es que el llamado Estado o sociedad del bienestar es un hecho extremadamente complejo, que no depende sólo de la economía y de los condicionantes económicos. Porque este tipo de Estado o de sociedad no depende únicamente de factores económicos, sino de otros múltiples condicionantes, como enseguida voy a explicar.

En efecto, cuando se habla del “bienestar”, mucha gente tiene la tendencia a pensar que eso depende casi exclusivamente del factor económico, es decir, del buen o mal funcionamiento de la economía de un país. De ahí que quienes piensan así están convencidos de que los países ricos y desarrollados son paraísos en los que casi todo el mundo goza del bienestar, mientras que los países pobres y subdesarrollados son poco menos que un infierno en el que todos sus habitantes son unos desgraciados.

El problema, sin embargo, que aquí afrontamos es bastante más complejo. Y por eso necesita un tratamiento interdisciplinar, que no se puede reducir a la economía, sino que, además de eso, ha de tener en cuenta otros ámbitos del saber y de la experiencia humana. Por supuesto, el primer *factor* a tener en cuenta es el *económico*, con todas sus consecuencias. Pero, además de eso, hay que tener muy presente también el *factor político*, con las implicaciones que eso lleva consigo, por ejemplo, en el ámbito del derecho y la justicia. Y en tercer lugar, es decisivo analizar detenidamente el *factor cultural*, en el que juegan un papel determinante la filosofía, la sociología, la ética y la religión, entre otras cosas.

2. Factor económico

Como es bien sabido, el Estado de Bienestar o también la sociedad del bienestar ha sido uno de los temas que más han dado que hablar en la segunda mitad del siglo XX. Es verdad que, como se ha dicho con razón, el Estado del bienestar puede rastrearse, en su desarrollo, hasta las leyes isabelinas de pobres en Inglaterra³. Pero lo que llamamos hoy Estado de

² J.A. GARDE y B. PASCUAL ENCUESTRA, *El debate sobre el estado de bienestar. Punto y seguido*, en J.A. GARDE (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España*, Madrid 1999, 19.

³ A. GIDDENS, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid 2000, 37.

Bienestar tuvo su auge desde los años 50 hasta los 70 del siglo XX. Sobre todo, a partir de la postguerra es cuando se imponen las políticas keynesianas. La crisis del Estado de Bienestar se hizo notar ya en los años 70. Y se constituyó en política pública a partir de los años 80 por los gobiernos de Reagan en EE.UU. y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. En todo caso, se puede decir que el Estado de Bienestar, tanto en su auge como en su crisis, es un fenómeno que históricamente está asociado a un determinado modelo económico. Me refiero, como es lógico, al modelo capitalista, por más que los estados socialistas, a partir de la segunda guerra mundial, tuvieran determinadas características parecidas a lo que ahora llamamos Estado de Bienestar.

Ahora bien, si efectivamente el Estado de Bienestar está asociado históricamente al capitalismo, la primera gran cuestión que aquí se nos plantea es que el Estado o sociedad del bienestar es posible gracias a un sistema económico que, de hecho y sean cuales sean las teorías de cada cual, es un sistema que produce una *concentración creciente de capital*, de manera que cada año que pasa hay menos ricos que son cada vez más ricos, mientras que el número de países, pueblos y personas que viven en la pobreza o incluso en la miseria aumenta progresivamente de manera alarmante. El *Informe sobre desarrollo humano*, que publica cada año Naciones Unidas, lo demuestra así con toda claridad, a partir de la década de los 90.

Por supuesto, yo estoy de acuerdo en lo que afirma el profesor Rafael Termes, de la Universidad de Navarra, según el cual “el sistema de organización socio-económica que designamos con los nombres de liberalismo económico, economía de mercado, economía de libre empresa o, simplemente, capitalismo, es el sistema más perfecto”⁴. Porque, como el mismo Termes explica, “el capitalismo es el sistema que conduce antes y mejor a la riqueza de las naciones”⁵. Pero lo que aquí hay que preguntarse es *¿para quién* es (el capitalismo) el sistema más perfecto? Y además, *¿a qué naciones* ha enriquecido y sigue enriqueciendo? En julio de 1999, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, anunciaba en Ginebra que el número de pobres en el mundo se había duplicado desde 1974. Y así, de los 6.000 millones de habitantes del mundo de 1999, la mitad tenían que sobrevivir con 3 dólares al día; y uno de

⁴ R. TERMES, *El liberalismo económico: camino para un mejor futuro*, editado por ADemorgraf, S.A. 1999, 1.

⁵ O.C., 2.

cada dos de estos pobres no ganaba más de 1 dólar al día ⁶. Y es que, como cualquiera sabe de sobra, la brecha entre países ricos y países pobres se hace más grande cada año que pasa. Habría que estar ciegos para no darse cuenta y no aceptar que es el sistema económico mismo, es decir el sistema capitalista, el que ahonda más y más esta brecha de sufrimiento, de muerte y de exterminio. Este hecho, en sí mismo brutal, resulta indignante cuando uno piensa en datos concretos. Por ejemplo, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, de Naciones Unidas, mientras que la enseñanza básica para todos los habitantes del planeta podría costar 6.000 millones de dólares anuales, el gasto en cosméticos en EE.UU. asciende a 8.000 millones de dólares. O si el coste de salud y nutrición básica para todos sería de 13.000 millones de dólares, el gasto en alimentos para animales domésticos en Europa y EE.UU. alcanza los 17.000 millones de dólares.

Pero sería un disparate interpretar estos datos desde un punto de vista “moralizante”, como si el problema estuviera en que los habitantes de los países ricos son gentes que han perdido la cabeza y se han pervertido. Gente buena y gente mala hay en todas partes. Lo mismo en los países ricos que en los países pobres. No se trata, fundamentalmente, de un problema de comportamientos éticos. Se trata de un problema estructural. Es la estructura del sistema económico establecido la que no tiene más remedio que producir estos efectos, para que el sistema siga perviviendo. Seguramente, donde esto se ve con más claridad es precisamente en el país más rico del mundo. Porque es el país donde mejor se aplica el sistema económico imperante. Me refiero a los Estados Unidos de Norteamérica. Un par de datos serán suficientes para hacerse una idea de lo que estoy diciendo. Utilizando los resultados de un *Survey*, elaborado por el *Federal Reserve of Consumer Finances* (dependiente del Fondo Federal de Reserva), el profesor de Economía Edward Wolff, de la New York University, ha dado a conocer que el 1 % de los norteamericanos posee, en este momento, más riqueza que el 90 % de los habitantes de ese país. Más aún (y esto es seguramente mucho más grave), el 0,5 % de esos mismos americanos controla el 42 % de todo el capital financiero que se mueve en USA ⁷. Después diré algo sobre las consecuencias que esto desencadena en el tejido social. De momento, baste saber que, en

⁶ J.F. MARIÀ I SERRANO, “La Globalización, ah sí... una maravillosa excusa para muchas cosas” (R.M. Solow. Nobel de Economía), Barcelona 2000 (Cuadernos de *Cristianisme i Justícia*, nº 103), 9.

⁷ Chuck COLLINS, Betsy LEONARD-WRIGHT, Holly SKLAR, *Shifting Fortunes: The Perils of the Growing American Wealth Gap*, Boston - United for a Fair Economy, 1999, p. 5.

el país en el que se concentran las mayores fortunas del mundo, hay actualmente 36 millones y medio de pobres⁸. Esto significa obviamente que el país que hoy es el exponente más claro en todo el mundo del Estado de bienestar, es precisamente el país en el que la concentración del capital en pocas personas resulta cada día más evidente.

Ahora bien, los hechos que acabo de indicar plantean *tres grandes cuestiones*, que no podemos silenciar:

1) *¿Es realmente posible el Estado o la sociedad del bienestar?* Quiero decir, ¿son efectivamente realizables las tres condiciones que caracterizan al Estado de bienestar? Por ejemplo, ¿se puede conseguir de verdad el pleno empleo en una sociedad determinada? Cualquier economista, si es un economista bien informado, sabe perfectamente que esto es cada día más discutible. Recientemente, un especialista bien conocido en estas cosas, el profesor David Schweickart, ha escrito lo siguiente: “hemos de concluir que no hay argumentos teóricos sólidos ni evidencia empírica alguna en apoyo de la opinión de que el “Laissez-Faire” tiende al pleno empleo. El desempleo constituye un defecto fundamental de la eficiencia del ideal conservador”⁹. Y resulta significativo que Schweickart se basa, al hacer esta afirmación, precisamente en la obra de M. Keynes sobre la teoría general del empleo¹⁰. Por otra parte, las dudas que planteo en lo que se refiere al pleno empleo, se pueden plantear (quizá con más razón) en lo que respecta a la seguridad social para todos y en el alto nivel de consumo, si tenemos en cuenta, por ejemplo, los flujos migratorios que cada día son más fuertes y más preocupantes en casi todos los países que se pueden calificar como ejemplo de sociedades del bienestar (USA y Canadá, Unión Europea, etc).

2) *¿Qué futuro tiene el Estado o sociedad del bienestar?* Esta pregunta es, para quienes vivimos en una sociedad que se aproxima al ideal del Estado de bienestar, la más preocupante. Porque este modelo de sociedad, y la economía que la sustenta, nos plantea a todos la gran cuestión de la sostenibilidad y el futuro de este estado de cosas. ¿Estamos seguros de que este bienestar que disfrutamos, en los llamados países desarrollados, va a durar muchos años? No se trata de alarmar a nadie. Se trata simplemente de tener presente

⁸ L. DE SEBASTIÁN, *La pobreza en USA*, Barcelona 1998 (Cuadernos de *Cristianisme i Justicia*, nº 85), 3.

⁹ D. SCHWEICKART, *Más allá del capitalismo*, Santander 1997, 172-173.

¹⁰ M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1936, 27-32.

que nuestro bienestar es posible gracias a un sistema económico que, por su misma naturaleza, produce una concentración creciente de la riqueza, y hasta del capital financiero, en pocos países. Y, dentro de esos países, cada vez en menos personas. Ahora bien, no hay que ser un lince para darse cuenta de que esta dinámica de concentración progresiva y creciente puede provocar, el día que menos lo pensemos, un estrangulamiento del sistema mismo. No olvidemos que las grandes depresiones y cataclismos económico-políticos se producen, a veces, de una manera bastante inesperada, como ocurrió con la gran depresión de 1929 o con el hundimiento del bloque de países asociados al pacto de Varsovia, en el año 89. Por tanto, ¿qué seguridad tenemos de que se pueden asegurar las pensiones en una sociedad en la que hay cada año más viejos y menos jóvenes que aseguren el trabajo y las cotizaciones para el futuro? Por otra parte, si los países más ricos, que son los productores de bienes y servicios de tecnología más avanzada, realizan el 95 % de sus transacciones dentro de su propio ámbito¹¹, ¿podemos estar seguros de que semejante organización del mercado resultará estable y tranquilizante en las próximas décadas? A mí me parece que es necesario que nos acostumbremos a hacernos este tipo de preguntas. Porque los grandes gestores de la política y la economía tienden, más bien, a callarse estas cosas. Para no provocar “alarma social”. Y yo no pretendo crear semejante alarma. Lo único que quiero es que seamos conscientes de lo que realmente está pasando en este momento.

3) *¿Qué consecuencias está produciendo este modelo de sociedad?* Me refiero aquí solamente a las consecuencias en el ámbito de la economía. Ahora bien, en este orden de cosas, el sistema que produce nuestro bienestar ha generado un fenómeno del que ahora se habla por todas partes. Me refiero a la *globalización*. Sabemos que en esto hay escépticos (que ponen en cuestión la globalización) y radicales (que la afirman con fuerza). En cualquier caso, me parece acertado decir que “para bien o para mal, nos vemos empujados a un orden global que nadie comprende del todo, pero que hace que todos sintamos sus efectos”¹². Ahora bien, el efecto más claro y más fuerte es que la “globalización” económica lleva consigo inevitablemente la “exclusión” de dos terceras partes de la población mundial. Lo cual quiere decir que los países, que gozan de la “sociedad del bienestar”, disfrutan de sus beneficios porque hay otros países que sufren las consecuencias aterra-

¹¹ OECD, *Economic Outlook*, 1998. Citado por J.A. GARDE y B. PASCUAL ENCUESTA, o.c., 22.

¹² A. GIDDENS, *Un mundo desbocado*, 19.

doras que produce la “sociedad del malestar”. El bienestar de unos se produce y crece cada año porque existe y se intensifica cada día el malestar de otros. Es la lógica del mercado, tal como de hecho funciona. Por poner un ejemplo concreto: la cantidad de papel que consumimos en los países ricos es posible gracias a la deforestación de la Amazonía y de grandes extensiones de África, mientras que los bosques no se destruyen al mismo ritmo en USA, Canadá o la Unión Europea. Todo esto quiere decir que eso que llamamos “globalización” no es un proceso que abarca a todo el planeta. La pura y dura realidad es que los beneficios de la economía de mercado no se han mundializado, sino que se han reorganizado según los intereses prevalentes de los tres grandes bloques económicos capitalistas: USA–Canadá, Comunidad Europea y Japón¹³. Por eso, en esos tres bloques – y en los contados habitantes del resto del mundo que pueden vivir como ellos – es donde se da la sociedad del bienestar, mientras que los demás ciudadanos del planeta se ven condenados a tener que contentarse con lo que los opulentos y los satisfechos les queremos dejar. Y esto es así porque, si algo hay claro en este momento, es que nuestro modelo de sociedad del bienestar no es exportable. Es decir, este modelo no es aplicable al mundo entero. Por la sencilla razón de que si todo el mundo se pusiera a consumir lo que nosotros consumimos, las fuentes de energía, que todavía quedan en nuestro planeta, quedarían exterminadas en pocos meses. Así de sencillo y así de trágico.

3. Factor político

Aquí la pregunta es: ¿quién es el sujeto mejor capacitado para gestionar el bienestar de los ciudadanos? Quiero decir: el gestor del bienestar, ¿debe ser el *Estado* o debe ser la *sociedad* en general? Según la respuesta que se dé a esta cuestión, se hablará de Estado de bienestar o más bien de sociedad del bienestar. Como es lógico, detrás de estas expresiones se esconde uno de los problemas más serios que tiene planteados la sociedad en este momento. Porque, como es obvio, lo que aquí está en juego es si el sistema más eficaz, para conseguir que la gente viva bien, es un sistema estatista, es decir, un sistema en el que el Estado (a través de su gobierno) es quien decide y gestiona lo que hay que hacer para que los ciudadanos consigan el bienestar.

¹³ Cf. DIE GRUPPE VON LISSABON (eds.), *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*, Darmstadt 1997, 108–109. Ver también: K. OHNMAE, *Macht der Triade. Die neue Form weltweiten Wettbewerbs*, Wiesbaden 1985.

O, por el contrario, quien decide y gestiona eso es la iniciativa privada mediante el libre mercado. En el primer caso, lo que se impone es un modelo (económico y político) de orientación socialista. En el segundo caso, lo que prevalece es el modelo capitalista.

Como sabemos, a partir de la caída del muro de Berlín, el sistema que se ha impuesto, en casi todo el mundo, ha sido el capitalista. Esto quiere decir que la convicción dominante, en este momento, es que el *libre mercado* será el que proporcionará (con más eficacia que la gestión directa de los Estados) el bienestar que los ciudadanos apetecen. Sabemos que esta convicción se nutre de las ideas sobre el *Estado mínimo* de los llamados “Filósofos de la política libertaria”: Nozick, Hayek o Friedman¹⁴. De esta convicción participan, de una u otra forma, los políticos e ideólogos conservadores y liberales, que, como es lógico, prefieren hablar de *sociedad del bienestar* y no de *Estado de bienestar*. Esta preferencia no se reduce, naturalmente, a un simple capricho lingüístico. Es un asunto mucho más serio. Porque el Estado de bienestar es un concepto más ligado a los partidos socialdemócratas, mientras que la sociedad del bienestar resume la propuesta de los partidos de centro-derecha cuya convicción es dejar al “tejido social” (Fundaciones, Empresas, Asociaciones...) las iniciativas de implantación de servicios sociales en orden a conseguir el bienestar que la gente tanto desea.

Para terminar este apartado (sobre el factor político), me parece necesario indicar que la solución a todo este complejo asunto no es la “tercera vía”. Porque, quien se ha tomado la pequeña molestia de leer el libro de Tony Blair, enseguida se da cuenta de la razón que tiene Gary S. Becker (premio Nobel de economía) cuando dice que “la *Tercera Vía* es una vía de derechas”¹⁵. O, como ha indicado Oskar Lafontaine, de manera más cáustica, “la *Tercera Vía* no va a ninguna parte”¹⁶. Seguramente, el problema de fondo que hay en todo esto está en saber si el camino de las privatizaciones es el más eficaz para conseguir el bienestar de todos los ciudadanos. Insisto en que se trata del bienestar de “todos”, no de “algunos”, los mejor situados en el conjunto de

¹⁴ Para una información sobre esta tendencia, cf. J. ARTHUR, W. SHAW (eds.), *Justice and Economic Distribution*, Englewood Cliff, Prentice Hall 1991; S.K. O'RYRNE, *Economic Justice and Global Trade: An Analysis of The Libertarian Foundations of the Free Trade Paradigm*. The American Journal of Economics and Sociology 55 (1996) 1–17. Cf. J. CAMARERO SANTAMARÍA, *El déficit social neoliberal. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión*, Santander 1998, 38–39.

¹⁵ EL PAÍS, 27.VIII.2000.

¹⁶ O. LAFONTAINE, *El corazón late a la izquierda*, Barcelona 2000, 227.

la sociedad. Digo esto porque, como es evidente, una empresa privada funciona normalmente mejor que una empresa pública. Pero lo que hay que preguntarse es, si en una sociedad determinada, todos los ciudadanos tienen posibilidades de acceso a la empresa privada. Por ejemplo, todos sabemos que en USA existen las mejores clínicas privadas del mundo. Pero, ¿quién puede costearse esas clínicas? Esta pregunta resulta más inquietante cuando uno se entera de que, en EE.UU., hay 40 millones de personas (el 15,4 % de la población) que no disfrutan de ningún tipo de seguridad médica¹⁷. O sea, los ricos de allí están mucho mejor que los ricos de aquí, mientras que los pobres de allí están mucho peor que los pobres más pobres de nuestra “pobre” España.

Lo peor, en esta cuestión, es que hay señales de alarma que indican que a nosotros también nos quieren empujar a que nos parezcamos lo más posible a la sociedad americana. En este sentido, el pasado mes de julio, la revista francesa, *Le Monde Diplomatique*, publicaba, en su primera página, un informe de Susan George y Ellen Gould según el cual, después del fracaso de Seattle, en la Unión Europea se prepara activamente la privatización de la salud y de la educación. Si en este asunto tiene algo que ver la Organización Mundial del Comercio (OMC), como sugiere el citado informe, es cosa que se puede discutir. En cualquier caso, lo que se puede sospechar razonablemente es que de esto los políticos no parecen tener interés en que se sepa gran cosa. Porque es una maniobra impopular. Más en concreto, el informe que he citado (que hasta ahora no parece haber tenido una réplica adecuada por parte de quien tendría que refutarlo, si es que no se ajusta a la verdad) indica que, para dismantelar los servicios indicados (salud y educación), se cuenta con un gestor eficaz. Se trata del comisario Pascal Lamy, del que se puede preguntar a partir de qué mandato actúa y qué cuentas rinde a los Estados miembros de la Unión Europea. Son cosas que nadie sabe. Y que suscitan razonablemente dudas sobre su veracidad. Porque Pascal Lamy es Comisario europeo, y tiene unas funciones previstas en los Tratados aprobados por los Parlamentos o pueblos de los países miembros de la UE. La Comisión que preside Pascal Lamy no tiene tanta autonomía ni competencias como para privatizar la salud. De todas maneras, para nadie es un secreto que las tendencias neoliberales y privatizadoras se van imponiendo en la UE. Y sabemos que existen intereses inconfesables para que la opinión pública no se entere de lo que posiblemente se está gestando en asuntos tan serios como los que acabo de indicar.

¹⁷ L. DE SEBASTIÁN, *La pobreza en USA*, 4.

4. Factor cultural

Aquí tocamos, según creo, la cuestión más delicada. Y la que más nos afecta a cada uno de nosotros. Recientemente, el inspirador de las ideas de Tony Blair y Gerhard Schröder, el conocido sociólogo Anthony Giddens, escribía lo siguiente: “De todos los cambios que ocurren en el mundo, ninguno supera en importancia a los que tienen lugar en nuestra vida privada... Hay en marcha una revolución mundial sobre cómo nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás”¹⁸. Esto es cierto hasta tal punto que el mismo Giddens añade: “No podemos abstraernos del torbellino de cambios que llegan hasta el corazón mismo de nuestra vida emocional”¹⁹.

A primera vista, puede parecer que los cambios, que se producen en nuestra intimidad, nada tienen que ver con el Estado de bienestar. La cosa, sin embargo, se comprende en cuanto uno cae en la cuenta de que el Estado de bienestar, precisamente porque se basa en el sistema capitalista, se está imponiendo *como reducción del mundo a mera mercancía*²⁰. El éxito de los Estados, de las instituciones, de las empresas y de los individuos se concibe y se programa en términos de ganancia económica, de acumulación de capital en el sentido puro y duro de la expresión. No se trata del egoísmo de siempre. Ni siquiera de la avaricia de otros tiempos. Se trata de que en función de la ganancia y en torno al beneficio se concibe y se organiza todo lo demás. No sólo la economía, como es natural, sino también la política, la educación, la convivencia y, a veces, hasta la religión. Es significativo, por ejemplo, que a la casi totalidad de los estudiantes de hoy les interesan cada día menos los conocimientos y cada día más la capacitación para obtener pronto un buen puesto de trabajo en el que tengan asegurado un futuro económico brillante. Como es igualmente significativo que abunden los individuos que no dudan en envilecerse y tirar por tierra una carrera de prestigio, con tal de acumular millones con los que luego no saben qué hacer.

Esta situación global es la expresión concreta de un problema de fondo, seguramente el problema más grave al que ahora todos nos vemos enfrentados. Me refiero al problema que representa este nuevo “espíritu” que lo

¹⁸ A. GIDDENS, *Un mundo desbocado*, 65.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Cf. E. ALTVATER, B. MAHNKOPE, *Die Grenzen der Globalisierung*, Münster 1997, 49. Por eso, estos autores hablan de un programa para un “Durchkapitalisierung der Welt”. O.c., 589.

domina todo, esta nueva “mentalidad” que reduce la economía a mercantilidad rentable y que, por tanto, tiene el constante peligro de traducir en moneda contante y sonante todas las relaciones humanas. Hoy ya no interesa la *economía* como tal o las teorías económicas. Lo que interesa es el *mercado* y sus ganancias. Y esto interesa hasta tal punto que, con razón, ya se habla de la “metafísica” del mercado neo-liberal²¹. Porque si “metafísica” tiene que ver con el horizonte histórico a cuya luz se decide en qué relación está el hombre con los seres y su mundo, parece evidente que entonces el neo-liberalismo es una “metafísica”, porque pretende precisamente enmarcar y definir el horizonte desde el cual debemos comprender lo que somos y debemos ser, nuestras relaciones con los otros y con la naturaleza²².

La consecuencia, que lógicamente se sigue de lo dicho, es que está apareciendo un nuevo tipo de hombre, en el que se ha producido, no sólo una “transformación de la intimidad” o una “reorganización de la subjetividad”²³, sino algo mucho más radical: un sujeto marcado por la conciencia de que las relaciones con los otros son fundamentalmente relaciones mercantiles. No digo que esto nos suceda a todos. Ni tampoco que suceda siempre. Lo que digo es que éste es el nuevo tipo de hombre que se está configurando.

Voy a poner algunos ejemplos para confirmar lo que estoy diciendo. Recientemente, el escritor polaco Ryszard Kapuscinski decía que la pobreza ya no genera “revoluciones”²⁴. Y así es efectivamente. Ahora la pobreza genera “migraciones”. Hasta hace sólo unos años, las gentes de América y África se mataban en guerras civiles. Ahora se vienen hacia Europa o EE.UU., jugándose la vida y dispuestos a pasar todas las penalidades y humillaciones que hagan falta. ¿Por qué? Porque el reclamo de la sociedad del bienestar es más fuerte que la muerte. Y como la brecha entre países ricos y países pobres es más grande cada año, se puede pensar razonablemente que el aluvión de inmigrantes, en busca de bienestar, no va a disminuir, sino que va a aumentar en los próximos años.

Otro ejemplo. Todos los días y por todas partes se habla de la crisis del

²¹ Cf. U. BECK (ed.), *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt 1997, 196.

²² R. FORNET-BETANCOURT, *Die Globalisierung aus philosophischer Sicht*, en R. FORNET-BETANCOURT (ed.), *Kapitalistische Globalisierung und Befreiung*, Frankfurt 2000, 75–76.

²³ A. GIDDENS, *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt 1996, 141; 218. Citado por R. FORNET-BETANCOURT, o.c., 77.

²⁴ EL PAÍS, 31.XII.2000.

matrimonio y de la familia. Los matrimonios que se separan y las agresiones dentro de las familias son tan incontables, que ya todo eso nos resulta algo con lo que nos hemos familiarizado, hasta no darle demasiada importancia. El contraste curioso está en que, mientras el “matrimonio” se desintegra, la “pareja” se afianza, de manera que “emparejarse” o “desemparejarse” son ahora una mejor descripción de la situación de la vida personal que el “matrimonio y la familia”. Es más importante, para muchas personas, la pregunta “¿tienes una relación?” que “¿estás casado?”²⁵. Esto también tiene que ver con la sociedad del bienestar. Porque el matrimonio y la familia tenían su consistencia, no sólo en el amor, sino en otros factores, como eran los intereses económicos, sociales, las tradiciones culturales, la religión. En la sociedad del bienestar, todos esos factores se han trastocado. Y algunos se han visto modificados sustancialmente. Por eso pasa lo que está pasando.

Más aún. Los que vivimos en países ricos nos sentimos orgullosos de nuestro progreso. Pero no nos damos cuenta de que, mientras las gentes del Tercer Mundo viven en países “oprimidos”, nosotros vivimos en países “deprimidos”. Nunca tuvieron los psiquiatras y psicoterapeutas tantos clientes como tienen ahora. Antes, casi todo el mundo tenía su “confesor”. Ahora, cada cual se busca su “psiquiatra”. Todo esto nos viene a decir que otra de las grandes cuestiones del momento es el malestar en la cultura del bienestar.

Y, todavía, un ejemplo más. Mucha gente se imagina que la sociedad del bienestar es un logro definitivo que no va a tener marcha atrás en los países desarrollados. Incluso hay quienes se imaginan que esto va a ir a más en los próximos años. Sin embargo, no estará mal que nos preguntemos: ¿va a ser esto así realmente? Sin ir más lejos, está el asunto de las pensiones. Cada año hay más jubilados. Y los jubilados duran, en su jubilación, cada vez más años. Y más que van a durar, afortunadamente. Pero ocurre que la población joven disminuye de manera alarmante. Entonces, la pregunta es: ¿quién nos va a asegurar las pensiones en el futuro? Pero es que no hay que esperar al futuro. El problema ya está aquí. Muchos jubilados no se han enterado de que el gobierno actual ha dado un decreto según el cual los pensionistas que tienen otros ingresos (controlados en Hacienda), se verán privados del “complemento por mínimos”, es decir, el complemento que perciben las pensiones más bajas. Es más, según un real decreto del 5 de febrero de 1996, los que hayan percibido ese complemento en los dos últimos años, lo tienen que devolver a las arcas del Estado. De manera que cualquier día, Vd. puede

²⁵ A. GIDDENS, *Un mundo desbocado*, 72-73.

recibir una carta de la Seguridad Social en la que le comunican que le reducen sensiblemente la pensión y que, además, tiene que devolver al Estado cerca de medio millón de pesetas. ¡Señores!, los recortes en el Estado del bienestar ya están aquí.

5. Conclusión

Termino ya. Sólo me queda indicar que cuanto he dicho no son cosas tomadas de las ciencias exactas. Todo lo que he dicho es discutible, quizá más discutible de lo que yo me imagino. En cualquier caso, lo que yo he pretendido es presentar aquí una serie de hechos. Unos hechos, que nos gustarán o nos pondrán nerviosos. Pero los hechos ahí están. Otra cosa es la interpretación que cada cual dé a esos hechos. La interpretación sí es discutible. Y mucho. Sobre todo, si tenemos en cuenta que se trata de hechos que, para ser analizados, necesitan un tratamiento interdisciplinar. Porque en todo esto se implican (entre otros saberes) y se entrecruzan, como ruedas dentadas, la economía, la política, la sociología, el derecho, la filosofía, la ética e incluso la religión.

Es más, me atrevería a decir (no sé si por deformación profesional) que, en todo esto, juega un papel decisivo la religión. Si entendemos por religión el referente último que legitima y da sentido a nuestra manera de pensar y a nuestra forma de vivir. Ahora bien, el “pensamiento único”, que ha sustituido el “bienestar” por el “confort”, es la gran religión a la que todos rendimos culto. Según eso, quizá el nudo de la cuestión a debatir esté bien formulado en el siguiente texto de Oskar Lafontaine: “El neo-liberalismo, científicamente ataviado y apoyado por el poder mediático, se ha convertido en una especie de ideología conservadora que se ha presentado como ‘Fin de las ideologías’ y ‘Fin de la Historia’. La clamorosa demanda de menos Estado es, con demasiada frecuencia, la demanda de menos democracia. Las decisiones democráticas de la política han de sustituirse por los mercados y, como tantas veces en la historia, son muchos los que se adaptan al espíritu dominante de la época”²⁶.

²⁶ O. LAFONTAINE, *El corazón late a la izquierda*, 14.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 143-151

Entre Escila (inflación) y Caribdis (recesión)

Javier Gorosquieta SJ

1. Introducción

Nos encontramos ahora, en la economía internacional, en un grave riesgo o dilema parecido al que tenían los clásicos romanos de caer, navegando por el Mediterráneo junto al estrecho de Mesina, en uno de los dos abismos o peligrosos vórtices marinos que se cernían a derecha e izquierda de la nave: Escila y Caribdis. Los extremos de este dilema tienen hoy otro nombre: inflación a la derecha, recesión a la izquierda. El arte del político de la economía está hoy en lograr conducirla por el centro, por la fortaleza y la salud, soslayando esas dos graves enfermedades. Más en concreto: mantenerse o volver a lo que ha sido realidad durante diez años consecutivos en los Estados Unidos: fuerte crecimiento y creación de empleo en una gran estabilidad de los precios y en el equilibrio o superávit presupuestario. De la economía española se puede decir lo mismo para el período 1995-2000, aunque el punto de partida haya sido una muy grave situación de paro,

* Estando ya en prensa este original recibimos la triste noticia del fallecimiento de Javier Gorosquieta el 10 de abril pasado en Bilbao. Descanse en paz. Véase su necrológica al comienzo del presente número.

necesite por ello impulsar todavía más la creación de puestos de trabajo y el equilibrio presupuestario se vaya logrando de manera progresiva. Algo parecido ha sucedido con el conjunto de la Unión Europea (UE), aunque con un ritmo de crecimiento, como media, menor que el nuestro, y, por el contrario, una cifra inicial de paro, también como media, menor. El pacto de estabilidad presupuestaria de la UE completa el panorama.

De todas maneras no queremos decir que la situación de la economía occidental en estos últimos años haya sido la suma de todos los bienes sin mezcla de mal ninguno. No. Las sombras en la economía estadounidense han sido, sobre todo, un muy grave incremento de las desigualdades sociales y de la pobreza, más los salarios basura. Lacras en la economía española siguen siendo el paro, como queda dicho, la precariedad laboral, la insuficiencia del seguro de desempleo, la discriminación de género. Respecto de la UE, también lo son el paro y la relativa debilidad del crecimiento. Y hay una especie de pecado original de Occidente, el olvido egoísta del mundo en desarrollo, particularmente de África.

No bastan, pues, las puras variables económicas, pero éstas son la base que permite superar asimismo todos los déficits sociales.

2. Se presenta la inflación

Cuando en enero de 1999 el precio internacional del petróleo estaba en los diez dólares por barril se comenzó a hablar del riesgo de una recesión económica en la economía occidental y mundial. Había sido tan exitosa la lucha contra la inflación, los tipos de interés estaban tan bajos, que ya se trataba abiertamente del peligro de una deflación. Los tipos de interés prácticamente no podían bajar más para alentar la economía, la estabilidad de los precios era casi total, de tal forma que se temía que el próximo movimiento de estos últimos fuera su caída, con el consiguiente efecto de la disminución de beneficios, y del desaliento en la creación de empresas y del concomitante empleo: un movimiento acumulativo en la vertiente hacia una verdadera recesión o deflación. Tan exitosa fue, hasta ese momento, la lucha antiinflacionista.

En aquella fecha estábamos saliendo de la crisis económica mundial de los años 1997 y 1998, que tuvo su origen en el Sudeste asiático y que se cebó especialmente en Japón, en algunos países emergentes como Brasil o Argentina y en otros en transición político-económica como Rusia. Apenas hizo

mella en los países desarrollados, con la excepción de Japón. Pero había mucho temor al contagio universal.

Ambos miedos comenzaron a hacer pensar en una deflación o depresión generalizada. Corrió mucha tinta sobre el particular. Uno de los libros más leídos sobre el tema fue el del profesor del M.I.T. estadounidense, Paul Krugman, «El Retorno de la Economía de la Depresión»¹. Defiende en el mismo la necesidad de una vuelta a una «economía de la demanda»: estimular la demanda en los mercados, incluso con políticas keynesianas de incrementar el gasto público, aun incurriendo en déficits presupuestarios y, desde luego, perder bastante el miedo a la inflación: programar deliberadamente una inflación «reptante», lenta, moderada, de entre un 2% y un 4%. ¿Para qué? Para que la subida de los precios finales de venta mejorara las expectativas empresariales de beneficio, y se lograra, como consecuencia, el promover las inversiones empresariales, la creación de empleo y la salida, en definitiva, de la depresión.

Nos habíamos olvidado ya de esta manera de pensar. Se trataba de un mundo de ideas anterior a la situación que comenzó en Occidente y en el mundo entero con la crisis del petróleo que se inició en 1973. En aquel mundo de ideas las crisis solían ser, efectivamente, crisis de demanda y la vía de salida estaba, efectivamente, en el estímulo general del consumo.

Pero en el otoño de 1973 las cosas cambiaron con la llegada del primer «shock» petrolero. Aumentaron fuertemente los precios de la energía, y cuando los empresarios intentaron trasladar a los precios finales de venta su inflación de costes, se encontraron con que el mercado reaccionaba, no encajando las subidas, sino comprando menos. Con lo cual, y porque los empresarios no producían para quedarse con la mercancía sino para darle salida en el mercado, consecuencia de aquella inflación de costes fue el desaliento de las iniciativas empresariales, de los volúmenes de producción y de la creación de empleo. Dimos con el extraño fenómeno de la *stagflación*, inflación de costes con estancamiento de la economía. De ahí que naciera, o que al menos se diera mucho relieve, a la llamada «economía de la oferta»: salir de la *stagflación* con reformas estructurales desde el lado productivo; una de estas reformas importantes tendría que ser la que permitiera el ahorro de energía, particularmente de petróleo, en el proceso productivo.

¹ P. KRUGMAN, (2000), *El Retorno de la Economía de la Depresión*. Edición española en Barcelona, Editorial Crítica.

Así estuvimos luchando hasta 1985 en que se consolida un periodo de prosperidad en la economía internacional, con precios del petróleo más moderados, una industria de ahorro de energía muy desarrollada y una inflación tolerable.

En tiempos de la *stagflación* hubiera sido un disparate aplicar las estrategias parecidas a las antes señaladas de Paul Krugman. Lo intentó, p.ej., la Francia de un Mitterrand recién llegado al poder en 1981, pero tuvo que rectificar drásticamente antes de que pasara un año; sus políticas de demanda no lograron sino disparar la inflación y el desempleo, incrementar gravemente el déficit fiscal y también el de la balanza de pagos. Lo intentó también el Gobierno español entre 1973 y 1975, creyendo que la crisis del petróleo sería pasajera; la consecuencia fue que España perdió dos años preciosos de lucha contra la crisis, y por ello tardó en salir de ella más que los otros países de su entorno europeo, aparte de sufrir un incremento bastante mayor del desempleo.

Pero ¿han llegado los tiempos de volver a la «economía de la demanda»?

Krugman escribía, como decíamos, a primeros de 1999. Entonces los precios del petróleo estaban en los mencionados diez dólares el barril. Y sucede que, desde esa fecha hasta noviembre de 2000, los precios del crudo escalaron la cumbre de los 36 dólares. Acontece también que, como consecuencia de la mayor potencialidad demostrada por la economía estadounidense respecto de la europea, la moneda común de doce miembros de la UE, entre los que se cuenta España, el euro, se fue depreciando respecto del dólar: cayó de valer de salida 1,16\$ a sólo 0,82\$ en noviembre de ese año. Como las importaciones de petróleo se pagan en dólares, ambos fenómenos, la subida del crudo y la depreciación del euro, dispararon los precios de las importaciones del oro negro. De ahí se trasladó la carestía a los combustibles derivados; de ahí a las tarifas de transporte, a la industria, y a los servicios consumidores de esos derivados, al consumo doméstico de gasoil y de ahí a todos los precios. Estábamos ya lejos de la depresión amenazante de que hablaba Krugman y otros muchos con él. Estábamos, por el contrario, entrando en la enfermedad de réplica: la inflación.

Pero a lo largo de 1999 y de los once primeros meses de 2000 esta nueva crisis de inflación contó con un gran aliado para no caer de nuevo en la *stagflación*: con una demanda o consumo boyante. Por eso las empresas en general pudieron seguir mostrando beneficios saneados y como consecuencia siguió, en concreto en España, un fuerte ritmo de creación de empleo:

unos 600.000 nuevos puestos de trabajo creados en 2000. De ahí que se pueda volver hoy, de alguna manera, a aquel modo de pensar: perdamos un poco el miedo a la inflación con el fin de estimular el crecimiento y la creación de empleo. Naturalmente que se piensa en aquella inflación moderada, entre un 2% y un 4% de alza del nivel de precios, estimado según el Índice de Precios al Consumo (IPC). Tanto el Banco Central Europeo como el Gobierno español se plantean para el 2001 un horizonte de subida de los niveles de precios en el entorno del 2% como estimulante de la economía; a partir de ahí el conveniente estimulante se convertiría en verdadera droga. Y no queremos, naturalmente, una economía drogadicta.

Desde primeros de diciembre cambió de nuevo el horizonte. Como consecuencia de un otoño de suaves temperaturas en Europa y del incremento de la oferta de petróleo por parte de los países productores, aparecieron unas existencias muy sustanciosas de crudo en los mercados. Y ahí comenzó el declive de sus precios: desde aquellos 36\$ barril a sólo 24\$. Por otra parte, la economía estadounidense, como veremos después, comenzó a dar señales de desaceleración, de un cierto desfallecimiento. Esto revalorizó el euro respecto del dólar hasta alcanzar el tipo de cambio un euro 0,95\$. Ambas realidades abarataron la compra de crudo, lo cual está siendo un arma muy fuerte contra la inflación desbocada: en España un 4% de subida del IPC en 2000. Y ello hace que podamos mirar aquí al 2001 con cierto optimismo en materia de estabilidad de los precios: posibilidades fundadas de volver a un IPC, estimulante, en el entorno del 2%.

3. Recesión

Acabamos de decir que en la economía estadounidense se observan ciertos indicios de desfallecimiento. Las ventas navideñas de 2000, por ejemplo, cayeron significativamente; algo parecido sucede con el mercado del automóvil (*stocks* muy abundantes y despidos masivos).

Para encontrar las causas de este, de momento, «aterrijaje suave» de la economía USA es fundamental acudir al proceso desalentador de las bolsas de valores americanas en el año 2000. Efectivamente, un 49% de las familias americanas son hoy propietarias de acciones, bien directamente, bien a través de fondos de las mutualidades o de planes de pensiones, comparadas con el 4% en 1952. Cuando las cotizaciones suben los americanos se sienten opulentos. En 1999, cuando el índice de la bolsa de Nueva York ganó un 25%

y el índice de los valores tecnológicos *Nasdaq* un 85%, los patrimonios familiares crecieron en 5,5 billones de dólares. Este «efecto riqueza» se transforma en un mayor consumo. La verdad es que de cada dólar adicional en sus carteras los americanos gastan de 3 a 5 centavos. Este ingreso discrecional es crítico, fundamental: el gasto en bienes y servicios de consumo constituye casi los dos tercios de la actividad económica USA.

El «efecto riqueza» ha sido una fuerza de la Nueva Economía, pero ahora aparece el lado contrario. Cuando las cotizaciones caen golpea un negativo «efecto riqueza». Aparecen los malos datos en la confianza del consumidor. Lo que pone nerviosa a la gente es ver caer en picado sus carteras de acciones. Desde que el *Dow Jones* alcanzó una cima en enero de 2000 y el *Nasdaq* en marzo se han esfumado más de 2,5 billones de dólares. Y precisamente, así como los inversores compran más bienes y servicios cuando la tendencia de las bolsas es alcista, compran menos ahora tras el varapalo recibido en el año 2000². Es decir, que la clave para explicar el «debilitamiento progresivo»³ de la economía USA desde noviembre pasado hasta ahora es el retraimiento del consumo.

Si las bolsas mejoran en el 2001 el consumo volverá a tirar con fuerza de la economía hacia el crecimiento. «Si el pueblo pierde la confianza, podemos tener un periodo de recesión», decía en enero una ex-dirigente de la Reserva Federal. Pero ¿mejorarán?

Tras tres años de crecimiento, de alzas casi ininterrumpidas, el propio Alan Greenspan advirtió, a finales de 1999, que las bolsas estaban mostrando una «exuberancia irracional». Esto quiere decir que, a primeros de 2000 las bolsas, en general, estaban claramente sobrevaloradas. Por eso, en buena parte, la caída del año 2000 ha sido, de algún modo, un proceso de saneamiento, de volver la cotización de los valores a niveles más racionales. Ahí nos encontramos ahora. Pero probablemente los inversores, escarmentados, tardarán algo en volver a una cierta euforia compradora en toda clase de mercados de bienes y servicios, y, por lo tanto, nos hemos de preparar para un periodo de desaceleración, que algunos llaman recesión, de la economía USA. Les convendrá, por ello, estimular la demanda, de acuerdo con la ortodoxia económica clásica antes aludida.

² Estos datos están tomados de la revista TIME, Vol.157, nº 1, 8-1-01, pp. 14-18.

³ Expresión empleada por Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal, en su comunicado del 23 de diciembre pasado.

En España, a 24 de diciembre de 2000, la bolsa española valía 6,16 billones de pesetas menos que al comienzo del año. Un dinero que ha desaparecido con la caída del precio de los valores. En el selectivo índice Ibex 35, que recoge la cotización de las 35 mayores empresas en bolsa, sólo doce de esas empresas han conseguido una ganancia, mientras que el resto soporta pérdidas en muchos casos abultadas. Prácticamente todos los grupos se ven salpicados por el signo negativo. Bancos, eléctricas, telecomunicaciones y, cómo no, los valores de la llamada *Nueva Economía*, que tras un primer trimestre brillante, no han hecho otra cosa que caer.

De esta pérdida de valor bursátil, a las familias les corresponde 2,15 billones de pesetas, ya que ellas son propietarias de aproximadamente el 35% de las acciones que se negocian en el mercado. Un dinero que se ha dejado de ganar, que estaba ahí latente a principios de 2000 y que en gran parte se había generado en los anteriores ejercicios de bonanza en el mercado.

Un capitalismo popular en el que muchos han buscado el complemento del sueldo anual o un dinerillo con el que cambiar de coche o pasar unas vacaciones inolvidables. ¿Quién no conoce a un familiar, amigo o a sí mismo, que se ha visto atraído por las fuertes ganancias que ha registrado la bolsa en los últimos años? El año 2000, sin embargo, ha frustrado esta posibilidad, en una bolsa que llevaba desde 1995 subiendo de forma ininterrumpida⁴.

Según datos de la bolsa de Madrid, cerca de 8 millones de españoles tienen intereses en la renta variable y, por tanto, no son ajenos a las subidas y descensos como el actual.

¿Habrà que temer entonces en España una recesión con la misma fuerza con que la temen ahora en Estados Unidos? Creo que no. Y la razón es que la realidad muestra que el consumo, la demanda de bienes y servicios, en España tira también ahora con fuerza hacia arriba de la economía. No se produce aquí el «efecto riqueza» negativo de que hablábamos al tratar de la economía USA, no se produce aquí, quiero decir, con la misma fuerza que en USA por la sencilla razón de que el porcentaje de inversores en bolsa es mucho menor aquí que allá. Por eso, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos, no tenemos aquí necesidad perentoria de despertar el consumo, porque la demanda de bienes y servicios está aquí muy en vigilia. Podemos evitar la recesión.

⁴ Cfr. diario EL PAÍS, 24 de diciembre de 2000.

4. La Reserva Federal

Siguiendo con su política antiinflacionista la Reserva Federal norteamericana subió varias veces los tipos de interés a lo largo de los once primeros meses del año 2000. Está claro lo que se pretende con la medida: encarecer tanto la financiación de las empresas como los créditos al consumo. La carestía de los créditos a las empresas enfría la euforia empresarial, se desacelera con ello el crecimiento económico, se generan, por lo tanto, menos ingresos procedentes de las empresas; estos menores ingresos se traducen en menor entusiasmo por el consumo; la demanda finalmente, en consecuencia, presiona menos al alza los niveles de precios. En cuanto a los créditos al consumo, si se encarecen, lo normal es que se demanden menos y que también por este camino no incrementen la demanda de bienes y servicios de consumo y dejen de presionar al alza sobre los niveles de precios.

Pero llegó el 23 de diciembre, cuando ya se hablaba abiertamente en USA de «aterrizaje suave» de la economía, si no claramente de recesión. Y los mercados esperaban, en consecuencia, un cambio radical de política en materia de tipos de interés, una rebaja, en definitiva. La Reserva Federal decidió solamente mantener los tipos de interés en su nivel de entonces, el 6,5%. Los mercados acogieron muy mal esta decisión; las bolsas cayeron casi en picado. Los mercados interpretaron que Greenspan se había equivocado esta vez. Y la atonía bursátil, a bajos niveles de cotización, se instaló en los mercados.

Primeros de enero de 2001. Por sorpresa la Reserva Federal baja medio punto los tipos de interés. Un viraje de 180 grados. Rectifica. Y los mercados bursátiles acogen esta decisión con euforia. Esto significa que los mercados USA interpretan que, efectivamente, una cierta recesión se ha instalado en aquel país y que la política propia de la «economía de la depresión» será la apropiada en Estados Unidos durante el 2001.

En España y en la UE ya hemos dicho que las cosas cambian, en concreto porque el «efecto riqueza» negativo no es ni tiene por qué ser aquí tan fuerte como al otro lado del Atlántico. Aquí, con unos precios del petróleo en torno a los 25\$ barril y un euro en la cercanía de la paridad con el dólar, podemos volver a las condiciones del feliz cuatrienio 1995-1999. Se notará aquí, desde luego, el menor pulso de la primera economía mundial, Estados Unidos, p.ej. en forma de menores exportaciones a aquel país, pero esto no afectará esencialmente al crecimiento, a la creación de empleo, a una inflación en el

entorno del 2% y a la estabilidad fiscal.

¿Tendrá que pasar, de todas maneras, el BCE de la política monetaria antiinflacionista a la política antirecesiva? Pudiera ser, con cautela, para estimular todavía más la creación de empleo, es decir, la eliminación del problema socioeconómico más importante con que se enfrenta la UE en este momento y desde el inicio de la primera crisis del petróleo en el otoño de 1973.

5. Conclusiones

Escribo estas «conclusiones» a 20 de febrero, mes y medio después de la primera redacción de este artículo. Y si alguna conclusión se puede sacar ahora es que ha aumentado la incertidumbre. Se confirma en USA una recesión más dura que la del «aterrizaje suave». Como consecuencia, la Reserva Federal volvió a bajar en medio punto el tipo de interés. El precio del barril de petróleo ha vuelto a subir hasta los 29–30 \$, debido a la decisión de la OPEP de reducir la producción y a la inseguridad sobre las exportaciones petrolíferas de Irak. El euro, mientras tanto, se ha vuelto a devaluar hasta el entorno de los 0,92\$, sin duda porque las alzas del petróleo afectan más a los doce países del euro dentro de la UE que al rico en petróleo propio Estados Unidos. Los expertos más solventes se arriesgan a vaticinar un movimiento de la economía USA, y de alguna manera también, por lo tanto, de la mundial, en forma de «V»: una recesión a lo largo, más o menos, de los próximos seis meses, y una recuperación, de la misma manera, progresiva y rápida. Entonces, para ser consecuentes con todo lo arriba escrito, lo conveniente sería una política antidepresiva, por ahora, para ir pasando a otra mas bien antiinflacionista desde el inicio de la esperada recuperación. Esto parece claro respecto a los Estados Unidos; en principio, también, respecto de Europa, pero sólo en tanto en cuanto ésta vaya siguiendo, como es probable, la pauta de esas dos fases del ciclo estadounidense.



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 153-168

La Unión Europea después de la Cumbre de Niza

— **Romano PRODI, Presidente de la Comisión Europea** —

Después de la importante cumbre del Consejo Europeo de Niza de 7 de diciembre de 2000, la redacción de Aggiornamenti Sociali, realizó esta entrevista al Presidente de la Comisión Europea, que publicó en febrero de 2001 (nº 2) la citada revista de los jesuitas de Milán, conjuntamente con Projet, revista del CERAS de los jesuitas de París y con RFS. La entrevista discurrió sobre los más relevantes y delicados temas en curso en el actual debate y proceso de integración de Europa. Su juicio de conjunto resulta positivo y abierto a la esperanza, incluso no escondiendo los conflictos y las dificultades que habrá que afrontar en la construcción de la nueva Europa como “casa común”. Asimismo, a instancias del entrevistador, el Presidente se pronuncia, de forma clara y sincera, acerca de algunas cuestiones relacionadas con el papel de los cristianos y de las Iglesias en la dinámica de la construcción europea. (Traducción de J.M.M.)

1. La Unión europea está viviendo una fase constituyente. ¿Cuáles son los próximos objetivos? ¿Cuáles las dificultades que se prevén? ¿Cómo unir las diversas instancias?

La naturaleza del fenómeno comunitario ha de ser valorada a la luz de medio siglo de experiencia de integración europea. Desde el inicio, Europa ha estado en movimiento y los resultados obtenidos en sectores específicos han ido empujando para ensanchar progresivamente la esfera de acción de la

ENTREVISTA

Comunidad europea, desde 1993 la Unión europea. Si se considera el fenómeno fuera de la perspectiva histórica se termina por no respetar aquel sentido de la Unión, cada vez más estrecha, entre los pueblos europeos que va desarrollándose a partir del lanzamiento en 1951 del Tratado creador de la primera comunidad europea, la CECA (Comunidad europea del carbón y del acero).

De una parte, nos encontramos con la densidad de los estatutos del ordenamiento europeo comunitario: la consecución del mercado único de 1993, que ahora culmina con la llegada del euro, representa un dato de primera importancia, que de hecho incide directamente sobre elementos esenciales de la soberanía nacional. De otra parte, nos encontramos con un crecimiento muy considerable, digno de interés, referido a otros elementos cruciales de aquella soberanía, en las esferas de Justicia, de Interior, de Asuntos exteriores y de Defensa. En el momento en que la integración europea incide sobre estos elementos, aumentan las dificultades de los Estados para proponer soluciones institucionales satisfactorias, que puedan asegurar un funcionamiento aún más democrático y eficiente del sistema y se hace mucho más urgente la necesidad de abrir un debate amplio y extenso sobre las finalidades políticas de la Unión.

Desde mediados los años 80, Europa vive en un estado de negociación institucional permanente, síntoma de la gran vitalidad de la Unión aunque también de la creciente dificultad de los gobiernos de conciliar los intereses particulares y el interés general. El hecho de que esta fase constituyente sea hoy percibida con particular intensidad es tanto más comprensible si consideramos la auténtica mutación geopolítica que la Unión europea atraviesa con la ampliación, que la actual Comisión ha impulsado con decisión.

Está claro que, después de la cumbre del Consejo europeo del 7 de diciembre de 2000 en Niza, es determinante nuestra capacidad de ir dando poco a poco los pasos ulteriores que los Quince han diseñado, a la luz de la ampliación prevista hacia el Este y hacia el Sur. El objetivo actual es la apertura de un gran debate político en torno a las finalidades de la Unión que debería conducir a una nueva fase de reformas orientadas a una refundación constitucional de la Unión. Este proceso no es una condición previa a la ampliación; al contrario, los dos procesos se reforzarán de manera recíproca y deberán desarrollarse bajo el signo de la igualdad (con la participación de los países candidatos), de la democracia (con un papel más activo del Parlamento europeo y de los parlamentos nacionales) y del pluralismo (a través de un diálogo franco y abierto con la sociedad civil).

2. La “Carta de los derechos fundamentales” podría ser el primer pilar de la Constitución europea. ¿Qué hemos de hacer para que la Carta se escriba desde la Europa de los pueblos, antes que desde la Europa de los gobiernos?

Bueno, en realidad a mí los pilares no me dicen gran cosa. Si acaso prefiero las bóvedas. Es gracias a ellas que el ánimo puede elevarse. Ante todo, una vez más un apunte histórico. El ordenamiento supranacional europeo responde, desde el comienzo, a un diseño formado por Estados–nación y por pueblos. No es lo contrario. Esto explica el porqué de la “larga carrera” en la que la Europa de los pueblos se ha visto obligada a correr tras la Europa de los Estados. No olvidemos, dicho esto, las etapas básicas que esta «carrera» ha ido superando poco a poco: la elección del Parlamento europeo por sufragio universal directo en 1979, después, la Carta social europea, más tarde, la implantación de la ciudadanía europea, y ahora, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión. Esta Carta marca una doble victoria: en términos sustanciales y en términos metodológicos.

Me refiero en primer lugar a la victoria en cuanto al método. En sólo 18 meses ha sido compilado un texto que pasará a la historia de la Unión europea. Es un claro ejemplo de la fuerza y de la riqueza de recursos de que dispone ésta para conseguir sus ambiciosos objetivos. Para redactar la Carta hemos superado los habituales cauces intergubernamentales y hemos recurrido a una fórmula original que ha hecho confluir en una única Convención todas las fuentes de legitimación política de la Unión: las instituciones comunitarias, los gobiernos, los parlamentos nacionales, con la participación de la sociedad civil. El resultado está a la altura de las expectativas y muestra el contraste con el método intergubernamental que se siguió en Niza y que produjo un Tratado muy por debajo de cuanto habíamos esperado.

En segundo lugar, la victoria sustancial. La Carta evidencia de forma diáfana la voluntad de la Unión de respetar los valores de la democracia, los derechos del hombre y las libertades fundamentales. No se trata, es cierto, de una voluntad que comience hoy, pero la Carta la sanciona en términos claros, precisos y explícitos, refiriéndose al Tratado sobre la Unión europea, en particular al artículo 6.

Hoy, de todas formas, debemos mirar al futuro y dar vida a esta Carta, para que llegue a ser una realidad concreta. Personalmente pienso que puede contribuir a forjar la imagen de la Europa de mañana y establece ya un lenguaje común entre nosotros y los otros países europeos candidatos a la

adhesión. Debemos, por tanto, responder claramente a los ciudadanos de la Unión, quienes, junto a la sociedad civil, se preguntan legítimamente qué significa esta Carta. Sin duda es muy importante que la Carta haya sido redactada como si fuese un texto jurídicamente vinculante y me parece también bastante claro que desde ahora la Carta influirá notablemente sobre la actividad de la Unión. Si nos fijamos también en las tareas que el Consejo europeo de Niza nos ha marcado hasta el 2004, en el marco del reordenamiento de los tratados que nos espera, la vocación de esta Carta es la constitución efectiva del nervio básico del futuro texto orgánico que servirá de armadura legal del conjunto del sistema. Pero no descuidemos la diversidad de tradiciones jurídicas que caracterizan a los países miembros de la Unión. En algunos casos, esta transición implicará un salto especial del que el conjunto de los miembros debe tener conciencia. El proceso debe ser, pues, progresivo, y todo paso hacia un texto fundador debe ir acompañado de la adhesión convencida de los ciudadanos europeos.

3. A su juicio, ¿existe una conciencia europea compartida, un sentido de pertenencia común? ¿Qué es lo que define a un italiano y a un neerlandés como “europeos” y diferencia a ambos, por ejemplo, de un estadounidense?

Le respondo volviendo a los orígenes, a los primeros pasos de la construcción comunitaria. Pues bien, los padres fundadores tenían en su mente la paz, la construcción de la paz entre los pueblos europeos tras siglos y siglos de guerras fratricidas. Tomaron como punto de partida la economía, es cierto, porque en esa dirección les empujaron los acontecimientos: pero esto no impide que se haya construido un gran espacio de prosperidad y de paz.

El encuentro entre cultura latina y cultura germánica ha dado espesor a este gran objetivo, incluso diré a esta misión. A estas culturas se les han añadido después, a lo largo de cincuenta años, la anglosajona y la escandinava y ahora, con la ampliación hacia los países de Europa central y oriental, se añadirá la cultura eslava.

Si nos fijamos bien, en la reunificación de Europa podemos encontrar la explicación, a mi parecer, de aquella conciencia europea compartida a la que Vd. se refería en la pregunta: el rechazo de cualquier forma de autoritarismo, y la aceptación común de un modelo de sociedad fundado en los derechos individuales.

No es fácil decir con una frase qué es lo que convierte a Europa distinta de los Estados Unidos: son demasiado diversas sus dos historias, incluso si entre las dos orillas del Atlántico existen relaciones culturales, económicas e institucionales de largo alcance. Digamos que los Estados Unidos representan en todo el mundo la tierra de las “oportunidades”, y así sucede en la realidad. A mí me gustaría que Europa representase cada vez más la tierra de las oportunidades, pero también la de las “manos abiertas” hacia aquellos que tengan necesidad.

4. Los obispos europeos han lamentado la ausencia, en el proyecto de la Carta de los derechos, de una explícita referencia a las raíces cristianas del continente. ¿Comparte Vd. esta misma preocupación? ¿Cómo hacer convivir el alma laica y el alma cristiana de Europa?

La preocupación de los obispos es comprensible. En la Carta de Derechos no se cita explícitamente a Dios, ni la tradición cristiana, pero está presente la referencia a la tradición espiritual y cultural que ha dado origen a Europa, y el cristianismo es el principal componente de Europa, pues ha contribuido en su misma multiformidad y pluralidad interna a hacer nacer culturas diversas. La unidad de Europa surgió del pluralismo cristiano. Las otras inspiraciones religiosas, el judaísmo y el Islam, que han habitado y habitan Europa, de la que forman parte plenamente, no deben ser olvidadas. Aquello que no se puede ya hacer ni pretender es definir Europa como cristiandad; pero lo que tampoco se debe hacer ya es construir una Europa ajena o indiferente a la inspiración cristiana. La Carta integra además los varios tratados, como el Tratado de Amsterdam, y esos sí que hacen referencia explícita al cristianismo y a las Iglesias del continente y formulan garantías precisas de libertad.

Reconocer la inspiración cristiana nos permite no sólo considerar las instituciones cristianas de referencia, sino proseguir en el diálogo entre el alma laica y el alma cristiana. Existen cuestiones importantes que tienen necesidad de una renovada confrontación entre estas almas vivas: la recuperación de la propia memoria histórica; el reconocimiento de la alteridad y de la diversidad; la convivencia entre las culturas; la reconciliación del hombre con el ambiente; el desarrollo económico y solidario; el acrecentamiento de la conciencia responsable ante los desafíos bioéticos. Sobre esto ninguna cultura puede afrontar el futuro ella sola, presumiendo la autosuficiencia. Existe también ciertamente en Europa, en los diversos países, un viejo

laicismo que sobrevive, pero que ya no tiene razón de ser, y esto puede representar una dificultad para el diálogo intercultural, pero no debemos desanimarnos.

5. Dirigiéndose recientemente a los mismos obispos europeos, el Papa ha afirmado que “el refuerzo de la unión en el corazón del continente recuerda a las Iglesias y a las comunidades eclesiales que también ellas deben dar pasos adelante en el camino de la unidad”. Como presidente de la Comisión europea, ¿cuál es la contribución específica al proceso de unificación que se espera recibir de los creyentes y de las Iglesias cristianas?

Creo mucho en el papel positivo que las Iglesias, todas las Iglesias (la católica, las Iglesias ortodoxas y las reformadas) pueden y deben tener en la construcción de la nueva Europa. Se trata de una contribución de la que Europa tiene necesidad para no perder la propia alma. Pero es una aportación para el futuro, no sólo un vínculo con nuestro pasado, es una aportación a la realización de un nuevo humanismo europeo. Una presencia viva, renovada, de las Iglesias cristianas en la sociedad y en las naciones de la Europa unida puede permitir afrontar de forma diversa la relación entre desarrollo económico y desarrollo democrático, entre desarrollo democrático e identidad nacional. A diez años de la caída del comunismo estamos todavía hoy confrontados con el problema de los etnonacionalismos. Hay aquí una contribución específica de las Iglesias, particularmente en el Este, para superar el riesgo de un retorno del pasado: cristianismo y nacionalismo son concepciones históricamente antitéticas y hoy no podemos ya admitir equívocos en relación a este punto. El otro aporte se relaciona precisamente con el desarrollo del tema de la conciencia libre y responsable. Se difunde hoy una nueva cultura de la des-responsabilización, y éste es un grave riesgo de nuestra sociedad. Me parece importante subrayar que cuanto más halle la Iglesia un empuje profético y una presencia solidaria en ella misma, más seremos capaces de reducir este riesgo.

6. Vd. se ha pronunciado con energía a favor de una mayor democratización de los procesos de decisión en el Gobierno europeo. ¿Cuál es la situación actual? ¿De dónde proceden las resistencias más fuertes a este proceso?

Desgraciadamente, desde este punto de vista, la cumbre de Niza ha sido, en cierta medida, decepcionante. Aunque una gran mayoría de gobiernos apoyaban la propuesta de la Comisión orientada a introducir el requisito de doble mayoría, de Estados y de pueblos, la decisión tomada en Niza corre el riesgo de complicar ulteriormente los mecanismos de toma de decisión de la Unión y que estos sean aún menos comprensibles para los ciudadanos europeos. Las exigencias de mayor claridad, transparencia y eficiencia no han sido atendidas. Ni siquiera es satisfactoria la extensión del voto de mayoría cualificada, ya que, aun reconociendo algunos progresos (sobre todo, en el ámbito comercial, pero también, en parte, en asuntos de justicia y de interior), algunas áreas clave para profundizar la integración, como la cohesión, la normativa tributaria o la legislación social, siguen estando expuestas al veto de un solo Estado.

En estas áreas la Conferencia se ha encontrado con la intransigencia de algunos Estados miembro, que ha provocado que Niza haya sido un Consejo europeo "aritmético", de poderes, bajo la bandera desplegada de los egoísmos nacionales. No se puede reunificar Europa sólo a través de una lógica de poder. Sólo la protección y la promoción del interés general permitirán que la Unión continúe jugando un papel multiplicador de la influencia y de la prosperidad de los Estados y de los pueblos europeos. Para esto, es preciso seguir reforzando las prerrogativas del Parlamento europeo, especialmente las de control democrático sobre toda la actividad ejecutiva de la Unión. En ese contexto, sin embargo, destaca con una fuerza aún mayor el resultado que estamos observando respecto a las cooperaciones reforzadas, lo que constituye desde ahora un instrumento esencial para una Unión ampliada. Cuando llegue el momento, la Comisión podrá servirse de ello, desarrollando hasta el fondo su papel de árbitro garante, en particular contra el riesgo de fragmentación que pudiese derivar de la proliferación descontrolada de cooperaciones reforzadas.

7. A propósito de la ampliación de la Unión europea hacia el Este, ¿cuál puede ser la aportación de las naciones de Europa centro-oriental a la construcción de una nueva Europa? ¿No corren en ello el riesgo de una cierta sujeción a la Europa occidental?

Hemos considerado ese riesgo y hemos cuidado la inserción del proceso de negociación y de acercamiento progresivo en el cauce de una relación paritaria, abierta, respetuosa de los intereses y de las necesidades de todas

las partes. Ciertamente, existen aspectos objetivos relacionados con el enorme esfuerzo que los países candidatos deben efectuar teniendo en cuenta la disparidad desde la que van saliendo, tras el fin de la era soviética. La Unión ha desplegado, sin embargo, medios imponentes en estos últimos años para ayudar a los países de Europa central y oriental en la superación de aquella situación, en la perspectiva de preparar su adhesión, que son estos mismos países los que la quieren, en primer lugar. La Unión está ahora comprometida en una acción parecida en relación con los países del Sudeste europeo, que, no hay que olvidarlo, son “candidatos potenciales”. El hecho de que Europa sea el principal factor de reforma política, económica y social en todos los países de Europa central, oriental y meridional debe reforzar nuestra confianza no sólo en el proyecto europeo, sino también en el sincero compromiso de todos los países candidatos para contribuir al éxito de esta empresa común.

Dicho esto, me parece claro que el éxito de la integración no puede reposar sólo sobre las espaldas de la Unión y de sus Estados miembros. Mucho se cifra también en la sociedad civil. Los innumerables y diversos protagonistas que la componen deben hacerse cargo de una acción orientada, precisamente, a completar la acción pública, a través de la acción empresarial, económica, cultural, social, educativa, formativa. Sólo a través de estos alicientes, capaces de influir en el interior de las sociedades implicadas, se podrá desactivar efectivamente el peligro que se esconde detrás de aquel riesgo. Un peligro que hemos de considerar atentamente a la luz de la reciente recuperación, de parte de estas sociedades, de la soberanía indispensable a su consistencia de mañana y, al mismo tiempo, necesaria para poder fundamentar en ella sólidamente su acceso a la Unión.

8. En poco más de un año el euro comenzará a circular en nuestros bolsillos. ¿Nos podría dar dos o tres ejemplos concretos de cómo la llegada de la moneda única está mejorando la situación socioeconómica del continente? En general, teniendo presentes también las devaluaciones respecto al dólar, ¿tiene Usted la misma confianza que cuando el Gobierno de Italia que Vd. presidía centró sus objetivos en la entrada en el euro?

Sí, tengo la misma confianza en la Unión económica y monetaria (UEM) porque no estamos ante una competición deportiva entre euro y dólar, sino ante un proyecto, sobre todo político, destinado a cambiar el rostro de la economía, y no sólo la de nuestro continente. Justamente durante los años

de la “convergencia” hacia los parámetros de Maastricht he repetido infinitas veces que la obra de estabilización macroeconómica era la precondición para el crecimiento económico. Para salir del lenguaje excesivamente técnico, recordaba que poner en orden las cuentas públicas, vencer la inflación, llevar las tasas de interés a una situación de control, obtener un cambio estable, todo esto significaba crear las condiciones para un nuevo ciclo de desarrollo y para combatir la desocupación.

Hoy –lo puedo decir con satisfacción– podemos afirmar que la economía de la Unión europea se encuentra en claro relanzamiento: el 2000, tras un decenio de lento crecimiento, se ha cerrado con un crecimiento del PIB del 3,5% y un ritmo de crecimiento en torno al 3% está previsto también para los años inmediatamente sucesivos. Se trata de una nueva fase de crecimiento –preste atención– que está generando en toda Europa una nueva situación de empleo: tan sólo hace dos años, la tasa media de desempleo en la Unión europea era superior al 11% (frente, recuerde, al 4,2% de Estados Unidos), mientras que a mediados del 2000 ya había descendido al 8,7% con una previsión del 8% para el 2001. Ciertamente, el camino de retorno que hay que recorrer hasta el pleno empleo es aún muy largo: pero la combinación entre el recuperado crecimiento económico y las continuas reformas estructurales del mercado de trabajo, reformas a las que todos los países europeos se han entregado y continúan atendiendo, abren esperanzas.

He intentado así describir algunos ejemplos concretos y elementales de cómo la llegada de la moneda única está mejorando la situación socio-económica del continente. La historia obviamente no es sólo ésta. El euro, la moneda común, permite más fáciles e inmediatas comparaciones entre los precios de los bienes de varios países, facilitando las decisiones de los consumidores, y está llevando a la creación de un mercado de capitales extremadamente consistente. Pensemos que las obligaciones (los *bond* títulos de renta fija) emitidas en euros son ya iguales en valor a las emitidas en dólares. Incluso esto puede que parezca un aspecto muy técnico, sólo apto para los especialistas. No es así, ya que justo es este mercado, en el que las empresas europeas encuentran los fondos necesarios para financiar su crecimiento.

Cuando –ya nos falta poco para marzo del 2002– los ciudadanos europeos tengan en sus manos las monedas y los billetes en euro, será más fácil para todos identificarse con la nueva Europa que estamos, paso tras paso, construyendo. A fin de cuentas, la *moneda*, junto al ejército y a la diplomacia,

ha sido siempre el símbolo por excelencia de la soberanía nacional. Comprobaremos personalmente, es muy acertado decirlo así, que la moneda única ha sido construida para siempre, no sólo para un año.

9. En Italia, entre los temas más candentes está, sin duda, el de la inmigración. Los gritos de alarma más recientes insisten en la peligrosidad del Islam para los valores civiles de Europa, antes incluso que los religiosos. ¿Cuál es su punto de vista a la luz de la experiencia europea más global?

El miedo al judío ha sido sustituido en los últimos tiempos por el miedo al musulmán, al 'moro', como frecuentemente es conocido cualquier inmigrante del norte de África y de Medio Oriente. En realidad se está produciendo una gran confusión, que no favorece en absoluto la tolerancia. Lo que da miedo de la inmigración desde los países árabes es la relativa cohesión interna de estos nuevos inmigrados, como en otro tiempo ocurrió con los judíos, poco inclinados igualmente a integrarse en nuestros esquemas ideológicos, culturales y religiosos. La religión islámica, factor común a muchos de los recién llegados, es vista como una amenaza para los valores de los europeos. Sería estúpido negar que existan diferencias, a veces profundas, entre nuestras concepciones del mundo, de la sociedad, del papel de la mujer... Pero de la misma forma es reductivo identificar el conjunto de la inmigración árabe con la religión islámica, y a ésta con sus interpretaciones más integristas.

El mundo islámico, en realidad, es tan variado como el cristiano y el judío, con tendencias extremadamente divergentes. También entre los mormones de Utah hay quien practica la poligamia, también algunas franjas ultraortodoxas del judaísmo manifiestan una rígida cerrazón ante el mundo exterior. Pero esto ciertamente no autoriza a combatir sus convicciones religiosas, hasta que no se pongan en cuestión, con actos concretos, los valores fundamentales por los que se rige nuestra sociedad. Encuentro curioso que, a menudo, sean los promotores de la libertad religiosa los que protesten cuando los inmigrados de religión islámica comienzan a crear estructuras propias, a construir sus propias mezquitas y las propias escuelas. Personalmente, encuentro que uno de los máximos valores que diferencian a nuestra sociedad es la tolerancia en las relaciones con "el diferente". No es ciertamente la intolerancia en las relaciones con los recién llegados el camino que servirá para convencerles de que acepten estos valores.

10. Siguiendo con el asunto de la inmigración, Europa vive una especie de esquizofrenia: de un lado existe una creciente necesidad de mano de obra, para trabajos que los europeos ya no quieren hacer, de otro una creciente cerrazón en la relación con los extranjeros. Economía y sociedad parecen, pues, caminar en direcciones opuestas. ¿Qué hacer para salir de este *impasse*?

Es cierto, existe un singular contraste entre la reacción emotiva ante la inmigración –un fenómeno relativamente nuevo en nuestro país, al menos en sus dimensiones actuales– y la objetiva necesidad de traer mano de obra de los países extracomunitarios, impuesta por el desarrollo económico y el descenso demográfico.

Pero no debemos generalizar: en los últimos años hemos asistido a una xenofobia y un racismo reavivados en varios Estados de la Unión, pero también a diferentes manifestaciones de solidaridad. Estoy pensando en la acogida ofrecida por varios Estados miembros a los huidos de la región de los Balcanes, expulsados de sus casas por la guerra y por la odiosa práctica de la “limpieza étnica”, o también en el compromiso desde las estructuras públicas, organizaciones no gubernamentales y de los mismos ciudadanos individualmente respecto al continuo flujo de inmigraciones a la costa de Apulia.

Es innegable, sin embargo, que si los empresarios ven en la inmigración una oportunidad para llenar lagunas del mercado de trabajo, buena parte de la opinión pública identifica inmigración con criminalidad, contrabando, prostitución. Alimentada por cierta prensa “amarilla” y por algunas fuerzas políticas muy concretas –que de una defensa anacrónica y ridícula de la raza o de la uniformidad religiosa y cultural esperan obtener un aumento de la tirada periodística o del apoyo electoral– esta percepción es alimentada por los episodios de crónica negra que ella misma, a veces, ha provocado. Empujando a los inmigrados a la clandestinidad, sin embargo, se acaba por arrojarlos en manos de los traficantes sin escrúpulos, de los explotadores, de las organizaciones criminales. Y así acaba por cerrarse el círculo: “¿Habéis visto?”, dicen estas fuerzas políticas: “Ya lo habíamos dicho nosotros”.

Es inútil decir que el problema no se resuelve obstaculizando la construcción de las mezquitas, ni proponiendo disparar a los traficantes, sino con una política de migraciones y de visados amplia y coherente, política que debería ser acordada en el ámbito comunitario, como se decidió en octubre de 1999 en la cumbre de Tampere. Sin embargo, el éxito del reciente Consejo europeo

de Niza es muy decepcionante desde este punto de vista: remitiendo al 2004 el paso a la mayoría cualificada para el sector de la justicia y de los asuntos internos y para la política de los visados y la inmigración, los jefes de Estado y de gobierno han renunciado, de hecho, a la promoción inmediata de una acción coherente y eficaz que apostase, por un lado por combatir la criminalidad transnacional y por el otro por consentir flujos realistas de migración a través de canales legales.

Por último, creo que no debemos perder de vista las cifras. El porcentaje de los inmigrantes en nuestro país, Italia, es, de lejos, inferior al de los grandes países de la Unión –el Reino Unido, Alemania, Francia – mientras que no seríamos capaces siquiera de reabsorber a nuestros emigrantes si un buen día, en una hipótesis del todo irreal, decidieran todos juntos regresar. Y entonces, ¿qué haríamos? ¿Mantendríamos el derecho de nuestros ciudadanos a probar suerte fuera, y al mismo tiempo lo negaríamos a cuantos vienen a buscar trabajo y condiciones de vida mejores a nuestros países?

11. En todas las sociedades europeas existe un sector que permanece excluido de los procesos de crecimiento, un área creciente de marginación. Vd. personalmente, y la Comisión europea en su conjunto, ¿están resignados a la idea de que éste sea el precio a pagar al proceso de globalización?

De ninguna manera: la cohesión social es, de siempre, uno de los rasgos distintivos de las sociedades europeas. Una característica –la de la cohesión social o, si preferimos, la solidaridad– que por muchos años, por decenios, en Europa occidental ha avanzado junto al crecimiento económico y a una eficiencia cada vez mayor. Un ritmo sostenido de crecimiento de la producción estaba en la raíz de este ciclo expansivo. En los años siguientes, demasiados ya sin duda, este mecanismo de crecimiento y de acumulación, ha entrado en crisis. No hay espacio para profundizar, en este momento, sobre las causas de todo esto, pero diré sólo dos cosas: primero que el ritmo de crecimiento de las economías europeas, con algunas destacables excepciones, se ha reducido durante muchos años; segundo, que un número cada vez mayor de personas, los jóvenes, pero también los de cuarenta y cincuenta años expulsados de los procesos productivos de las industrias en declive, se encuentran marginados del juego económico y de la sociedad, ante las instituciones del Estado social, con frecuencia poco adecuadas (ciertamente en Italia) para afrontar las nuevas dinámicas

económicas y la nueva organización del trabajo.

El dualismo entre los integrados (*insider*, aquellos que están dentro del mercado de trabajo oficial en posición de fuerza, gozando de todas las protecciones) y excluidos (*outsider*, aquellos que están fuera de dicho mercado y no disfrutan de la red de protección que las instituciones del sistema de bienestar deberían constituir), se ha hecho cada vez mayor.

La *nueva economía* y la revolución de *internet*, de una parte, y la creciente globalización en los intercambios, de otra –con lo que nos referimos ya a nuestros días– no hacen otra cosa que empujar hacia una creciente desigualdad en la distribución de la oportunidad y de los réditos. El así llamado *digital divide* (fractura numérica), funciona ciertamente en el ámbito global –sobre esto hemos discutido en el último G8 en Japón–, es decir, en las relaciones entre países ricos y países pobres, pero también vale –esto es digno de que se piense– para el interior de cada país, entre los que se cuentan también nuestras opulentas sociedades de la Unión Europea: entre aquellos que están alfabetizados, los que conocen los nuevos lenguajes de la informática y de internet, y aquellos que no lo están: a los primeros se les presentan muchas oportunidades en el mercado de trabajo, a los segundos no. Así aumentan las desigualdades.

Una gran inversión en la formación de los recursos humanos, en la conexión a la “red de redes” de todas las escuelas europeas (a través de internet) y en la investigación científica son los objetivos fundamentales, con cierta cadencia de plazos, que la Unión europea se dio, tras la cumbre de Lisboa, para vencer el desafío de una sociedad fundada en el conocimiento. En paralelo a estas inversiones de futuro (escuela, internet, investigación), el modelo clásico de Estado social europeo se va modernizando. El Consejo europeo de Niza, a propósito de este último aspecto, aprobó la *Agenda social europea*: aconsejo su lectura, ya que ciertamente la cumbre de Niza llamó la atención, como era previsible, sobre todo por la conclusión de la Conferencia intergubernamental, pero también es cierto que el Consejo vio producirse un nuevo impulso de la Europa económica y social. La *Agenda social europea*, cierto, pero también una estrategia europea para la ocupación y contra la exclusión social, la actualización de la protección social, la movilidad de los estudiantes y de los docentes, una nueva combinación entre flexibilidad y seguridad, etc., todos estos son elementos de un mismo proyecto, convencidos como estamos –cito textualmente de la *Agenda social*– de que *una sociedad con más cohesión social y menos exclusión anuncia una economía más eficiente*.

En una palabra, no nos resignemos, en manera alguna, a pagar los costes de la globalización. Los resultados de los últimos meses, con un progresivo retroceso de la desocupación, nos animan a ser moderadamente optimistas.

12. Una mirada al panorama mundial. La crisis israelo-palestina ha puesto en evidencia una vez más el papel secundario de Europa en el tablero diplomático internacional. ¿Por qué es tan difícil para los países europeos ponerse de acuerdo en una política exterior común?

La política exterior y de seguridad está íntimamente unida al concepto clásico de soberanía nacional. Como ya he recordado, la diplomacia, junto a la moneda y al ejército, constituye una de las *prerogatives régaliennes* por excelencia en la tradición de los Estados nacionales. Por otro lado, en la historia de varios Estados europeos, la política exterior siempre ha representado la máxima expresión de la potencia nacional y ha constituido el instrumento principal de proyección de esa potencia en el mundo. Sin embargo, al comienzo del nuevo milenio, en una época de pluralismo y de creciente interdependencia entre los distintos Estados y áreas del mundo, y con la aparición de nuevos actores en la escena internacional, los Estados nacionales han perdido en este momento el monopolio de la acción política. Esta disminución es evidente en el sector de la política exterior, en la que las iniciativas particulares de cada Estado europeo respecto a las principales cuestiones internacionales no acaban de ser bastante incisivas.

En esta situación, el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), inserta desde 1992 en los tratados comunitarios, podría ser la respuesta adecuada de los países europeos a los nuevos retos internacionales. En realidad, sin embargo, la PESC no ha logrado aún desplegar todo su potencial, sobre todo por dos tipos de razones.

En primer lugar, la voluntad política de integración en este sector ha sido insuficiente, en parte por la confusión existente entre la idea de política exterior *común* y la de política exterior *única*, en parte, porque erróneamente se tuvo el temor de que el refuerzo de la PESC hubiera implicado el abandono de las prerrogativas nacionales de política exterior. En realidad la PESC podría garantizar la eficacia de la acción de Europa en regiones y sectores de evidente interés común, como Oriente medio, los Balcanes o los derechos humanos, en los que parece evidente que una acción europea hubiese sido mucho más eficaz que las intervenciones singulares de cada Estado.

En segundo lugar, estas reticencias políticas están en el origen de mecanismos y soluciones institucionales también insuficientes. A pesar de los progresos realizados en 1997 en Amsterdam, la PESC, con todo, está aún en larga medida vinculada al requisito de unanimidad. Por otro lado, la misma visibilidad externa de la Unión no está asegurada a causa de la actual fragmentación y bipolarización de la acción externa de la Unión. La decisión tomada en Amsterdam de atribuir el encargo de Alto representante de la política exterior de la Unión al secretario general del Consejo así como a la Comisión constituye –como tuve la ocasión de ilustrar ante el Parlamento europeo de Estrasburgo en mi discurso de tres de octubre de 2000– un ulterior elemento de fragmentación. Esta opción ha implicado la diferenciación entre la acción diplomática pura, para el Consejo, y los otros elementos de política exterior, como el comercio, las ayudas humanitarias, la cooperación y el desarrollo, gestionados a través del método comunitario. Sin olvidar la vasta red de delegaciones y oficinas de representación de la Comisión en el mundo. El papel de primer plano que ocupa Europa en el seno de la Organización mundial del comercio (OMC) o en la cooperación con el Sur del mundo, demuestra la mayor eficacia del método comunitario respecto al método intergubernamental que todavía orienta la PESC. La relación de confianza existente en el sistema comunitario entre Comisión y Parlamento, además, garantiza también un mayor control democrático respecto a los actuales mecanismos de la PESC.

Sin duda, la presencia en Sharm el Sheikh del Alto representante de la Unión constituye un paso importante hacia un papel más decisivo de los europeos en las delicadas cuestiones de Oriente medio. Un papel, por otro lado, con el que cuentan mucho los distintos interlocutores internacionales de la Unión. Sin embargo, la actual organización institucional de la Unión en el campo de la política exterior es el de la respuesta temporal a un problema permanente y es necesaria una mayor integración de la PESC a fin de garantizar una coherencia, eficacia y visibilidad mayores a la acción exterior de la Unión.

13. Por último una pregunta personal, que hacemos al creyente más que al político: ¿qué emociones, esperanzas y propósitos le deja en herencia el Jubileo que acaba de terminar?

El Jubileo del 2000 ha sido muy plural y variado. Algunos acontecimientos han marcado su grandeza y han conferido nuevo empuje al pontificado de

Juan Pablo II. El Papa ha esbozado ya un balance del Jubileo en su reciente carta apostólica *Novo millennio ineunte*. En términos personales puedo indicar tres aspectos que me han impresionado particularmente: la visita del Papa al mausoleo del Holocausto en Jerusalén y su oración junto al Muro de las Lamentaciones; la petición de perdón, formulada en nombre de toda la Iglesia, el doce de marzo de 2000; y la fiesta con los jóvenes en el ámbito de la Jornada mundial de la juventud. He visto, en estos gestos y las palabras que los han acompañado, una recuperación del Concilio Vaticano II. La relación entre Iglesia y judaísmo, la purificación de la memoria y la apuesta por los jóvenes son acontecimientos destinados a incidir profundamente en la vida de la Iglesia. Desde ese punto de vista, el Jubileo ha contribuido a proseguir la renovación conciliar de la Iglesia. En particular para los jóvenes: es interesante notar que el Papa no les ha pedido el retorno hacia la Iglesia-institución, sino que les ha reconocido como anunciadores del evangelio. No ha hecho un discurso de hombre de curia, sino de profeta.

Este número de la *Revista de Fomento Social* corresponde a un trimestre que, entre otras cosas, estuvo marcado por dos terribles sacudidas sísmicas que afectaron a dos zonas muy distantes del planeta, El Salvador e India.

De ambos terremotos hemos tenido información abundante, aunque fragmentaria, a través de distintas redes de solidaridad, vía Internet; por razones de mayor proximidad cultural, el que afectó a El Salvador nos toca en cierta manera "más de cerca", a pesar de que su gravedad -con ser grande- no alcanzó las dimensiones de la tragedia del Estado de Gujarat.

Dado que la buena información es condición de una más eficaz solidaridad, y a falta de informes originales nuestros sobre ambas catástrofes, sugerimos a nuestros lectores la lectura de alguno de los siguientes muy autorizados documentos:

Sobre El Salvador:

Centro de Información, Documentación y apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana (UCA) de San Salvador.- "El terremoto del 13 de enero de 2001. Consideraciones económicas, sociales y políticas". En *Revista de Estudios Centroamericanos* (ECA) de la UCA, junto a otros trabajos del monográfico "Los terremotos en El Salvador" nº 627-628, enero-febrero 2001, año 56.

Puede consultarse dicho número en la red:

<http://www.uca.edu.sv/publica/ued/ucaeditores.html>

Sobre la India:

En castellano, puede consultarse, entre otras, la página informativa de la Cruz Roja:

<http://www.cruzroja.es>

En inglés: <http://www.propoor.org>

Aunque era nuestra intención reproducir como documento en el presente número alguno de estos informes, su gran extensión y su relativa facilidad de consulta, nos hicieron desistir. Esperamos que nuestros lectores interesados se animen a consultarlos



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 171-183

RECENSIONES

ECONOMÍA

DEHESA, G. de la (2000), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza editorial, 246 págs.

La obra que vamos a recensionar a continuación analiza un problema de gran actualidad: **la globalización**, lo que unido al prestigio del autor en los medios académicos, ha dado lugar a numerosos comentarios y recensiones, tanto en la prensa diaria como en los medios especializados, los cuales en general son muy elogiosos sobre el contenido.

El texto va precedido de un prólogo del prestigioso economista Paul KRUGMAN, quien afirma literalmente: *este excelente libro podrá redimir la temperatura de la polémica y darnos una idea más clara de lo que es, en realidad, la economía global* (pág. 10).

La postura del autor respecto a la globalización viene explicitada en la *In-*

roducción, donde afirma que *ni la globalofilia, ni la globalofobia están totalmente justificadas. La globalización no es una fuente inagotable de beneficios para la humanidad como predicaban unos, ni tampoco es responsable de todos los efectos perversos que le adjudican otros. Este proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos es relativamente mucho más positivo que negativo para la economía mundial. Ahora bien, hay que intentar reducir al máximo sus posibles efectos negativos...* (pág. 13). Esta postura ecléctica, no exenta de algunas críticas es la que adopta el autor a lo largo de la obra.

El capítulo 1 *¿Qué es la globalización?* tiene un carácter conceptual, en él afirma que *la globalización es un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales* (pág. 17). Indica, asimismo, que hay dos factores que determinan la globalización: la tecnología y la liberalización de los mercados de bienes y factores.

BIBLIOGRAFÍA

El capítulo 2 *Globalización y crecimiento económico* se detiene en el impacto de la globalización sobre el crecimiento. Se refiere en primer lugar al efecto del comercio exterior sobre el crecimiento; tanto desde un punto de vista teórico como empírico, muestra que las economías abiertas crecen a un mayor ritmo. En segundo lugar analiza la relación de la liberalización financiera y el crecimiento, manteniendo que existe una relación positiva entre ambas variables, si bien la experiencia reciente muestra que la liberalización financiera no está exenta de problemas.

En el capítulo 3: *Globalización, convergencia real, y distribución de la renta* se plantea la relación que puede existir entre la globalización y las diferencias de rentas entre países. Si bien el comercio internacional en sí mismo no puede asegurar una reducción de las diferencias de rentas, más bien al contrario, las transferencias de tecnología, los movimientos demográficos y las transferencias de capital pueden facilitar el logro de una mayor convergencia de rentas.

El capítulo 4 que lleva por título *Globalización, empleo y mercados laborales*, se refiere a tres procesos: la generación de empleo y desempleo, la retribución del trabajo y la relación entre el trabajo y el capital. Concluye que la desindustrialización es un fenómeno ligado al desarrollo de las economías avanzadas, que los efectos sobre el empleo viene determinado por las tecnologías de la información y que las desigualdades salariales están también determinadas por las diferencias tecnológicas.

El capítulo 5, titulado *Globalización y*

tamaño de las empresas. Las multinacionales, muestra como la globalización va unida a un rápido desarrollo de las multinacionales, alimentándose mutuamente estos dos procesos, de forma que el tamaño del mercado y el de las empresas se correlacionan de forma elevada. También indica que las multinacionales tienen un peso importante tanto en el comercio internacional como en las inversiones directas en el exterior. Concluye que *con el proceso de globalización son las empresas y no los gobiernos y los Estados los que toman la iniciativa y el protagonismo en la economía mundial* (pág. 106).

El capítulo 6, *Globalización, Estado y Gobierno*, analiza los cambios que la globalización va a determinar en el mundo de la política. Recuerda el crecimiento del número de estados desde la segunda guerra mundial, la erosión del estado-nación y los límites al crecimiento del estado. Muestra, sin embargo, que el estado sigue teniendo importantes funciones: la política institucional y microeconómica; el suministro de los servicios sociales, dentro de unas reglas claras de juego; y una creciente colaboración entre el estado y la sociedad civil.

El capítulo 7, *Globalización y política Económica*, se refiere a los límites que la globalización impone a la política económica de los distintos países y al problema de la exclusión de algunos países o de algunos grupos de población. Con relación a la política fiscal, expone los problemas que plantea la obtención de recursos en un mundo global, apuntando a los impuestos sobre el gasto como una posible solución y al recurso a los mercados de capitales para financiar la

política de estabilización automática. En cuanto a la política monetaria, comenta sus limitaciones y de la política de tipo de cambio en un contexto de mercados de capital abiertos. Indica finalmente que el futuro augura que los gobiernos no podrán hacer políticas macroeconómicas en la misma medida que en el pasado reciente.

El capítulo 8, *Globalización y tipos de cambio*, estudia la situación mundial en relación con los tipos de cambio. Se refiere a los países con tipo de cambio fijo y a los países con tipo de cambio variable, criticando el uso de *medias tintas* en la aplicación de estos sistemas. La globalización va imponiendo la existencia de distintas modalidades de tipo de cambio fijo y la extensión de la *dolarización* y la *eurización*, es decir la utilización del dólar o del euro como monedas centrales o anclas de un conjunto de países que ligan sus monedas a uno de aquellos dos signos monetarios.

El capítulo 9, *Globalización y crisis financieras*, se detiene en la llamada *paradoja de la globalización* que se refiere a que la globalización no determina una mayor sincronía de los ciclos económicos de los distintos países, sino al contrario, ya que existe una falta de coincidencia en la transmisión de las perturbaciones. Alude a que la globalización financiera unida a las políticas monetarias nacionales y a la estructura de los mercados financieros determinan que la crisis financieras se contagien a otros países creando riesgos sistémicos; la amplificación de estas crisis pueden poner en peligro la propia globalización. Como posible solución apunta la creación de un prestamista de última instancia, que podría ser el Fondo

Monetario Internacional.

El capítulo 10, *Globalización y cultura*, describe la influencia de la globalización sobre el mundo de la cultura, que se concreta en la *norteamericanización*, la cual se produce por dos vías: primero el influjo de los medios de comunicación estadounidenses y segundo el desarrollo de la red Internet. Afirma que la globalización cultural está beneficiando a los países con mayor cohesión social y más abiertos: Holanda, países nórdicos etc., a los países más emprendedores: Estados Unidos y China y a los países con mayor capacidad para las ciencias exactas: China, India etc.

El capítulo 11 se titula *España ante la globalización*. En este último capítulo de la obra se pregunta el autor sobre los efectos de la globalización en la economía española y sobre sus posibilidades de éxito en el futuro. Su conclusión es que los efectos en conjunto son positivos, si bien apunta ciertas limitaciones: la mejora aún débil de la competitividad, el retraso de la incorporación de las nuevas tecnologías y la alta proporción de recursos que precisa la economía del bienestar.

El texto se cierra con una bibliografía muy extensa que recoge casi todo lo que se ha escrito sobre globalización.

Como se puede deducir de la descripción de los distintos capítulos, este libro contiene un conjunto ordenado de los diversos aspectos de la globalización; escasos son los matices que quedan fuera de su contenido.

Un pequeño reparo desde el punto de vista formal, la heterogeneidad de los diferentes capítulos, que en parte

podrían responder más bien a un enfoque periodístico que a una obra científica.

También echamos en falta un apartado de conclusiones en relación a algunos capítulos y sobre todo al conjunto de la obra, que ayudase a sintetizar las numerosas ideas que va exponiendo a lo largo del texto.

Sobre el contenido, observamos que la toma de postura del autor, tratando de colocarse en un punto medio entre las críticas y alabanzas al proceso de globalización, le ha impedido ser algo más crítico con este proceso, insistiendo sobre todo en lo que tiene de inevitable y dejando a un lado, en parte, las reformas y controles que necesita la nueva economía. Así, por ejemplo, la situación de los países atrasados en este mundo global, aparece frecuentemente de forma incidental, no subrayando excesivamente la situación de dependencia de estos países en la economía mundial y en el *imperio* de las multinacionales. Habría, sin embargo, que citar como excepción el capítulo 3, dedicado a las diferencias de rentas entre países.

Sin embargo, estos son pequeños defectos, que no quitan valor a un texto muy completo y valioso, que se convertirá sin duda, en una obra de consulta ineludible para los que quieran *comprender la globalización*

Adolfo Rodero Franganillo

PULIDO SAN ROMÁN, A. (2000), *Economía en acción*, Madrid, Fundación ICO y Pirámide, 448 págs.

En esta obra se han analizado más de mil experiencias sobre crecimiento económico y sus causas para buscar las reglas que determinan el funcionamiento de la economía en acción o, en otros términos, las leyes empíricas del crecimiento económico.

El capítulo 1 se titula *A la búsqueda de hechos estilizados*. Se basa en la propuesta de N. Kaldor de los años sesenta de obtener una visión estilizada de los hechos haciendo resaltar los rasgos más característicos del fenómeno estudiado. Con este fin ha seleccionado los hechos estilizados por Kaldor/Solow, Klein/Kosobud, Scott, Backus/Kehoe y Flaschel, Franke y Semmler. Un estudio detallado de los diferentes estudios le ha llevado a una propuesta de 55 hechos estilizados agrupados en los 11 grupos siguientes: sobre tendencias en el crecimiento, sobre convergencia, sobre fluctuaciones cíclicas, sobre productividad, sobre causas próximas del crecimiento, sobre los efectos de las infraestructuras en el crecimiento, sobre causas remotas del crecimiento, sobre los efectos de la asignación de recursos, la apertura exterior y la inversión extranjera, sobre los efectos de la estabilidad macroeconómica, sobre condicionantes sociopolíticas, y sobre *nueva economía*.

El capítulo 2 analiza *Las grandes tendencias del crecimiento económico*. Se centra en las tendencias a medio y largo plazo de las variables utilizadas para

medir el crecimiento económico. Estudia la evolución del PIB total y del PIB per capita en un número elevado de países durante un período de 172 años (de 1820 a 1992). Dedicar un apartado a la hipótesis de Janossy que explica el supercrecimiento que siguió a la Segunda Guerra Mundial y el retorno, según este autor, a una tasa de crecimiento natural que seguiría el modelo de Harrod. Respecto a las tendencias a largo plazo observa un crecimiento general creciente unido a pequeñas oscilaciones que corresponden a hechos excepcionales. Asimismo constata que no parece existir una tasa de crecimiento universal a la que converjan los diferentes países.

El capítulo 3 lleva por título *Convergencia en el crecimiento* y está dedicado al estudio de la posible convergencia del crecimiento entre países o espacios homogéneos y también entre regiones. Con relación a la distribución de la renta parte de la curva de Kuznets, que establece una relación empírica sobre la distribución de la renta en las distintas fases del desarrollo; utiliza también la convergencia b y s , y llega a la conclusión de que parece existir convergencia en algunos períodos históricos y en algunos países (UE y Asia). Sobre la velocidad de convergencia, la estima en un 2-3 por ciento, lo que implica que en la Unión Europea los países más pobres tienen un diferencial de crecimiento de medio punto respecto a los ritmos medios del conjunto. En cuanto a la convergencia regional también parece ser muy reducida y equivalente a la convergencia entre países.

El capítulo 4 trata de determinar *Las causas del desarrollo económico*, partiendo de los factores más inmediatos

hasta los de tipo socioeconómico. Considera en primer lugar la productividad total de factores, afirmando que el efecto conjunto de las diversas causas que determinan un crecimiento superior a la combinación de factores productivos dan lugar a un aumento de la productividad de factores entre el 1 y el 3%. Sobre las fuentes próximas del crecimiento, deduce que el capital físico llega a aportar entre un 50 y un 75%. Respecto a la influencia de las infraestructuras públicas su opinión es que éstas tienen menor importancia de lo que exponen algunas teorías. Tampoco es muy terminante su valoración sobre la existencia de economías de escala. Estudia también el entorno económico: a) recursos productivos disponibles, inversión, I+D y crecimiento de la población; b) heterogeneidad sectorial; c) asignación de recursos; y d) apertura exterior. Se detiene también en la relación de la economía real con la economía monetaria utilizando la curva de Phillips y otras teorías; subraya que la relación entre el PIB y la oferta monetaria es muy variable entre distintos países y diferentes períodos. Por otra parte parece que una mayor estabilidad macroeconómica ha ido unido a mayores tasas de crecimiento. Por el contrario un entorno favorable de carácter socioeconómico no asegura un mayor crecimiento económico. Por último las innovaciones tecnológicas de la llamada *nueva economía* representan un elemento adicional de crecimiento.

El capítulo 5 se denomina *De creencias a hechos*. Parte de las contradicciones evidentes entre los diversos autores sobre los temas económicos en general y de crecimiento en particular;

expone, sin embargo, que algunos resultados tienen un carácter robusto y representan leyes empíricas. Después de recoger unas cincuenta cuestiones de economía aplicada que han dado lugar a opiniones diversas, incluye una visión de conjunto de los análisis en el campo del crecimiento económico; establece que la existencia de un crecimiento equilibrado a largo plazo no corresponde a una realidad observable; sobre las causas del crecimiento económico, expone la opinión predominante de los economistas y el grado de acuerdo existente.

El último capítulo trata sobre *Las creencias de los economistas: una cuestión de método*. El capítulo que tiene un carácter metodológico, comienza exponiendo que los modelos econométricos no pueden crear Teoría Económica, ni confirmarla, sino refutarla definitivamente. Indica que los tres métodos: inductivo, deductivo y sintético, son útiles en economía y han sido utilizados alternativamente en los últimos siglos; si bien, afirma que las regularidades empíricas tienen un valor muy limitado. Respecto al proceso de selección y transmisión de ideas, desecha la existencia de descubrimientos en la economía, cuyo avance se produce principalmente por la acumulación de conociemien-

tos. Finalmente destaca el papel que los hechos estilizados, leyes o regularidades empíricas, tienen para incorporar nuevas experiencias al cuerpo de conocimientos de la economía.

La mayor parte de los capítulos incorporan unos anexos de carácter metodológico que completan desde un punto de vista formal el contenido de cada uno de ellos.

Creemos que se trata de un libro muy denso que aporta una línea de trabajo no muy frecuente entre los economistas españoles, en el que sólo echamos en falta unas conclusiones generales, si bien en cada uno de los apartados se incluyen recuadros que incluyen las principales ideas.

En resumen, estamos ante una obra excelente que recoge la mayor parte de la bibliografía sobre el crecimiento económico, ofreciendo una síntesis o visión de conjunto de los distintos estudios y presentando una aportación personal sobre la teoría del crecimiento. Libro indispensable en la bibliografía española sobre esta materia.

Adolfo Rodero Franganillo

RESEÑAS

ÉTICA

AZNAR, H. y CATALÁN, M. (2000), *Códigos éticos de publicidad y marketing*, Barcelona, Ariel, 160 págs.

Dos presupuestos están detrás de este libro: la responsabilidad social de la publicidad y la necesidad de autorregulación en este campo. Ese es el contenido básico de la introducción, que los autores anteponen a los 15 códigos éticos reproducidos, los cuales constituyen sin duda lo más sustancial del volumen.

La responsabilidad social de la publicidad deriva del papel esencial que desempeña al menos en tres niveles: la publicidad es el motor del mercado capitalista; es, además, un elemento esencial del que dependen en gran parte los medios de comunicación; por último, su influjo socio-cultural es enorme en cuanto a la determinación de los hábitos de consumo y a la socialización de niños y jóvenes.

La necesidad de autorregulación deriva de la insuficiencia del Derecho para garantizar una convivencia social justa. A la consigna de «menos Estado», tan difundida hoy, no se puede responder confiando toda la regulación social a la lógica del mercado. Por eso es necesario recuperar la capacidad autorreguladora de la sociedad civil a través de sus iniciativas más o menos espontáneas y de las organizaciones que nacen en su seno. Ese es el origen y la razón de ser de los códigos éticos profesionales.

Esta doble convicción sirve de base para entrar en los códigos éticos, que son fórmulas concretas de autorregulación. De los 15 recogidos en este libro hay que afirmar dos cosas: que todos son españoles y, además, muy recientes. Los autores podrían haber seleccionado códigos de otros países, pero han preferido difundir los nacidos en España. Esta doble circunstancia mencionada significa que la tradición de los códigos éticos, de tanto arraigo en otros países (el primer código de publicidad de la Cámara Internacional de Comercio data de 1937), está llegando a España, pero lo está haciendo con un considerable retraso.

Los códigos recogidos están divididos en tres grupos: códigos de publicidad, códigos de marketing, códigos de investigación de mercado. Cada código va precedido de una breve introducción, que informa sobre su origen y características. Esta descripción de la estructura del libro nos permite, dicho sea de paso, subrayar una deficiencia de la introducción: la no distinción entre publicidad y marketing. Sólo se habla en ella de la publicidad, cuando una ética de la publicidad únicamente encuentra su razón de ser y su legitimación desde el marco más amplio constituido por el marketing.

Los códigos del primer bloque (ocho en total) proceden, en su mayoría, de la Asociación de Autocontrol de la Publicidad (AAP), compuesta por los principales anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación de nuestro país: es función de esta institución la

regulación deontológica de la publicidad en España. A unos códigos más generales siguen otros más específicos por sus destinatarios (niños), por las características especiales del producto en cuestión (productos farmacéuticos) o por el posible perjuicio para la salud que representan ciertos productos (alcohol, tabaco, cerveza).

El segundo bloque de códigos (seis en total) tiene también un procedencia casi común: la Federación Española de Comercio Electrónico y Marketing Directo (FECEMD), nueva versión de la anterior Asociación Española de Marketing Directo (AEMD). Como la nueva denominación de la institución promotora sugiere, la importancia de la venta electrónica y a través de INTERNET crece de forma espectacular, lo que deja su comprensible reflejo en los códigos.

El último bloque sólo incluye un código, pero de una considerable extensión, como corresponde a la complejidad de los problemas que hoy plantea la investigación de mercado. Es el único código internacional de todos los incluidos en este volumen, pero ha sido suscrito por la Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión (AEDEMO).

El recorrido por este rico material pone de relieve cómo su origen está en organizaciones de carácter profesional, que se ocupan, entre otras cosas, de los aspectos deontológicos de las actividades de sus miembros. Se potencia así el papel de estas organizaciones y su responsabilidad social, concretada en velar por la imagen de la misma profesión y garantizar para ella una confianza básica entre el público.

El libro ofrece un material de primera

mano, de gran utilidad en primer lugar para los profesionales, pero también para estudiantes que se preparan para este ámbito profesional.

Ildefonso Camacho Laraña SJ

CIENCIA POLÍTICA

MARTÍNEZ, A. (edit.), (2000), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 443 págs.

Esta es una institución central en la estructura política de España. Oficialmente, junto con el Senado, ejerce la soberanía del Estado y también oficialmente tiene un papel más relevante que el del Senado. Por tanto, hay que dar la bienvenida a todos los estudios solventes que se ocupen de ella. Éste es el caso del libro que comentamos. La profesora Antonia Martínez, titular de la Universidad de Salamanca ha organizado y dirigido el trabajo de un conjunto de colegas para componer un verdadero tratado sobre el Congreso. Los temas van desde el análisis de las funciones del Congreso y su funcionamiento real a la composición social de los diputados y la opinión pública sobre el Congreso, estudio este realizado por Pilar del Castillo, actual ministra de Educación. En nuestra opinión el lector podrá encontrar en esta obra la respuesta a las preguntas que cualquier reflexión sobre el Congreso tiene que plantear, empezando por la del papel real del Congreso en

la dinámica política española que, como todos los regímenes parlamentarios, tiene su peso en el Ejecutivo y no en el Legislativo: de hecho el Legislativo actúa como complemento del Ejecutivo y no al revés, como está dibujado en la doctrina clásica de la separación de los Poderes. En la ejecución del proyecto todos los temas están bien trabajados, aunque con las desigualdades inevitables en una obra colectiva. El estilo y tono del libro hace que su lectura pueda ser recomendada a cualquiera que tenga interés por conseguir una buena formación política.

Fernando Prieto Martínez

ENTIDADES SIN FINALIDAD LUCRATIVA

CABRA DE LUNA, M. (1998), *El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio. Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Madrid, Escuela Libre Editorial y Fundación ONCE, 1.207 págs.

En esta misma colección se viene mostrando un interés fehaciente por las Fundaciones, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley 30/94, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, de 24 de noviembre. Esta obra, situada en el marco del Tercer Sector, es el resultado de un trabajo de investigación que refleja un sólido y

profundo conocimiento de la materia por parte del autor.

Estudia el tema de las Fundaciones en diversos capítulos que exponen un análisis riguroso y pluridisciplinar de las mismas desde las perspectivas económica, sociológica y jurídica.

La primera parte trata el Tercer Sector, no solo en España sino también en el resto de las sociedades occidentales y de su crecimiento en el ámbito internacional, deteniéndose en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social que se desarrolló en 1995.

La segunda parte está dedicada a la elaboración, por parte del parlamento, del artículo 34 de la Constitución española de 1978, su naturaleza y contenido del derecho de fundación; a las fundaciones desde el punto de vista del Derecho Comparado, haciendo referencia a diversos países del entorno Europeo y a Estados Unidos. Seguidamente aparece un análisis crítico del régimen jurídico de las fundaciones en España cuyo recorrido va desde la Ley General de Beneficencia que data de 1849 hasta la Ley de Fundaciones de 1994. Termina esta parte con un análisis comparativo de las leyes de fundaciones existentes en las diferentes Comunidades Autónomas.

La tercera parte aborda la implantación de las fundaciones en el seno de la sociedad española. Analiza la situación actual de las fundaciones culturales, laborales, docentes, de investigación, y otras. El autor destaca en esta parte el peso económico de las fundaciones en nuestro país, y de manera muy significativa en la evolución del patrimonio y del gasto anual, así como de su distribución por sectores beneficiarios de población

y las fuentes de financiación. Una cuestión que hasta ahora había sido poco investigada era el balance social de las fundaciones y en esta obra se estudia con detalle la evolución histórica y los diferentes modelos, llegando a una propuesta-tipo de balance social.

El autor incluye un capítulo en el que expone las tendencias y las perspectivas de las fundaciones como instituciones del Tercer Sector y plantea una serie de cuestiones de especial relevancia en torno a ambas. Apunta el crecimiento de las mismas por la reestructuración del Estado de Bienestar, el desarrollo sociodemográfico, los cambios normativos que se están produciendo, la solidaridad social manifestada a través del voluntariado y las donaciones, el aumento de fundaciones que se inscriben, así como la configuración de la institución fundación como un instrumento jurídico flexible.

Otra de las consideraciones trata de la modernización de la gestión a través de métodos empresariales, teniendo lo social como fin pero mediando la economía. También la transparencia y visibilidad de la gestión son objeto de análisis resolviendo el sometimiento de las fundaciones a un "balance social" y un "Código de Buenas Prácticas". Termina aludiendo a la necesidad de articularse en asociaciones para establecer mecanismos de participación y de representación colectivos.

Igualmente, considera el impacto europeo, ya que la integración comunitaria crea un espacio social de actuación que influirá en el papel que las fundaciones van a desempeñar. Preservar y ampliar la misión fundacional como

estrategia es otro de los retos planteados en sus consideraciones, así como la financiación diversificada que garantiza su independencia. El análisis incluye una reflexión sobre el papel de liderazgo de las fundaciones en el Tercer Sector, basado en los fines de interés general, su vocación de permanencia, su elevado gasto anual, la protección que reciben por parte de los poderes públicos y las relaciones cualificadas que mantienen con la Administración Pública.

Las tendencias de cambio planteadas en la configuración jurídica de las fundaciones muestran en el marco de la Unión Europea una serie de pautas en su desarrollo: una mayor autonomía, una creciente configuración mercantil, una pérdida de valor del elemento patrimonial a favor del sustrato organizativo, un desbordamiento de las funciones de origen público, un mal uso de la fundación por parte de otras iniciativas sociales que aprovechan su estatus para beneficiarse de su régimen jurídico y estatus. Y, por último, la citada Ley 30/94 que estudia la reversión de los bienes fundacionales al fundador o a alguien relacionado con él. Y la importancia de los patronatos como elemento indispensable para dirigirlos.

Esta obra no solo es rica por la aportación rigurosa y científica de los datos apuntados, sino por el glosario final de términos utilizados y por la bibliografía básica comentada. Todo ello la convierte en un referente ineludible para todos aquellos que quieran conocer tanto el Tercer Sector como las fundaciones.

M^a del Mar Ramos Lorente

COOPERACIÓN AL DESARROLLO

INTERMON (2000), *La realidad de la ayuda 2000-2001. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*, Barcelona, INTERMON, 140 págs.

Esta obra contiene un informe realizado por INTERMON (Fundación para el Tercer Mundo) y coordinado por Gonzalo Fanjul sobre la ayuda al desarrollo.

Analiza en detalle la ayuda humanitaria y de emergencia española, mostrando las carencias de este sistema. Insiste en la insuficiencia cuantitativa, en los defectos del mecanismo de respuesta y en la débil integración en los organismos multilaterales.

Aunque con un horizonte más amplio, el informe se refiere en concreto a los datos de 1999, si bien se detiene asimismo en los retos que, en materia de cooperación, tiene el gobierno elegido en 2000.

El texto se inicia con un prólogo de Ignasi Carreras, director general de INTERMON.

El capítulo 1 se titula *La ayuda oficial al desarrollo en España en 1999 y 2000*, esta redactado por Gonzalo Fanjul y comprende cuatro apartados.

El primero de ellos está dedicado a la *Evolución cuantitativa y cualitativa de la ayuda*. En relación a la ayuda en el mundo, muestra que ésta apenas ha crecido en 1999 en el grupo de países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. En cuanto a la ayuda española

señala aspectos positivos: la redacción de la Ley de Cooperación y el Plan Director, este último en forma de borrador; y otros negativos: la escasa adaptación del Fondo de Ayuda al Desarrollo a estas normas y los pocos avances en la desvinculación de la ayuda (es decir, la reducción de la ayuda ligada a las exportaciones). Analiza asimismo la cooperación descentralizada y las de las ONGD. Dedicar un punto a la condonación de la deuda externa, subrayando que ha habido pocos avances en los programas de conversión de deuda por desarrollo.

El apartado segundo lleva por título *Ayuda y Educación Básica: una oportunidad desaprovechada*. En éste alude al compromiso de diversos foros internacionales de alcanzar en el 2015 la educación primaria universal, mostrando que la cooperación internacional no está contribuyendo a este objetivo. En palabras del autor: “*en general, la ayuda destinada a la Educación Básica es escasa y su distribución resulta altamente cuestionada en términos de equidad y eficiencia. Podemos afirmar que constituye una prioridad en los discursos, pero con escaso reflejo en la práctica*”. (pág. 38).

El apartado tercero contiene una *Propuesta para la agenda política del nuevo Gobierno en materia de cooperación*. Apunta la necesidad de que la ayuda al desarrollo ocupe un lugar importante en la política exterior española, citando por ejemplo la pacificación del Sahara Occidental y la reconstrucción de Centroamérica tras el huracán Mitch, como asuntos en los que España debería ocupar un lugar importante. Se refiere también a la necesidad de una nueva estructura administrativa y de una mejor inte-

gración de los instrumentos de ayuda.

El cuarto apartado comprende una *Tribuna abierta. Las ONGD y los nuevos retos de la solidaridad*, redactado por Koldo Unceta. Se refiere el autor a que muchas ONGD centran sus esfuerzos en la atención a las frecuentes emergencias que se producen, olvidando el objetivo del desarrollo sostenible, que requiere la contribución coordinada de muchas organizaciones que puedan iniciar los cambios estructurales que lo hagan posible.

El capítulo 2 comprende un escrito de Gonzalo Fanjul sobre los *Hechos y cifras en la cooperación internacional*. En este documentado escrito, se indica en primer lugar que la pobreza sigue creciendo, concentrándose cada más en el sur de Asia y en el África subsahariana; cita como dato relevante que el 1% más rico de la población mundial tiene tantos recursos como el 57% más pobre. Por otra parte, señala que la ayuda total a los países en desarrollo en la década de los noventa ha disminuido en cantidad y calidad.

El capítulo 3, escrito por José M^a Vera, lleva por título *El tratamiento de la deuda externa*, añadiendo como subtítulo *La evolución hacia estrategias de reducción de la pobreza y sus implicaciones en el ajuste estructural y la ayuda oficial al desarrollo*. Se refiere a las dos iniciativas para los *Países pobres altamente endeudados* dirigidas a la condonación de la deuda con el destino de los recursos liberados a la lucha contra la pobreza. Sin embargo, un año después del lanzamiento de la 2^a iniciativa, solo ocho países han conseguido una cierta proporción de condonación de la deuda

a causa de las limitaciones de financiación de la iniciativa y a la política del Fondo Monetario Internacional que sigue forzando el ajuste estructural de estos países.

El capítulo 4, que está redactado por José A. Sanahuja Perales, se refiere a *La ayuda humanitaria y de emergencia española*. En este denso capítulo, tras la descripción de la ayuda internacional en este terreno, se analiza la ayuda española, señalando sus puntos débiles: escasez de recursos, marco normativo inadecuado, modelo a corto plazo y falta de continuidad de la ayuda. Comenta también el papel de las fuerzas armadas en la ayuda humanitaria que precisa una evaluación rigurosa; aludiendo finalmente a la necesidad de coordinar la ayuda humanitaria y la política de cooperación al desarrollo.

El último capítulo, obra de Mariano Valderrama y Dorián Garay, está dedicado a *La cooperación internacional en América Latina a inicios de 2000*. Trata de las nuevas tendencias de la cooperación internacional en América Latina, y del debate sobre política de cooperación y desarrollo en la región, contraponiendo el planteamiento del Banco Mundial de carácter neoliberal con el de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) con un mayor énfasis en la noción de equidad. Completa el capítulo con el análisis del caso peruano.

En resumen, un texto muy valioso sobre la ayuda al desarrollo, que muestra sus limitaciones y sus dificultades para alcanzar los objetivos fijados en los foros internacionales que con frecuencia se quedan en una mera declara-

ción de intenciones. Evidentemente se trata del punto de vista de INTERMON, que compartirán la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), pero que no coincidirá con las opiniones de organismos internacionales y otros de carácter estatal.

Unos defectos formales: la heterogeneidad de los distintos capítulos que

resta homogeneidad a la obra y la acumulación de materiales que no siempre van debidamente engarzados en el conjunto del escrito.

Estos defectos, no quitan valor a una obra valiente y crítica con los defectos de la ayuda al desarrollo.

Adolfo Roderó Franganillo