

Abril · Junio 2006

REVISTA

de
Fomento Social

**La financiación de la
Unión Europea:
los límites de una ambición**



El debate territorial en España

*La ayuda oficial al desarrollo
española en educación*

La inserción internacional de México

*Desarrollo rural y cooperación
internacional*

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 242 – VOLUMEN 61

ABRIL–JUNIO 2006

RESÚMENES / ABSTRACTS 135

EDITORIAL

– *La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición* 139

ESTUDIOS

– Antonio J. PORRAS NADALES: *El debate territorial español a comienzos del siglo XXI* 165

– M^a Luz ORTEGA CARPIO, Ana HERNÁNDEZ ROMÁN, Mercedes TORRES JIMÉNEZ: *La Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española en educación en el período 1999–2004: perfil y recomendaciones* 185

– Ángel M^a CASAS GRAGEA: *Balance de las relaciones económicas de México con la Unión Europea. ¿Confianza en el regionalismo Norte-Sur?* 213

CRÓNICA

– José J. ROMERO RODRÍGUEZ S.J.: *Mesa de expertos sobre Desarrollo Rural y Cooperación Internacional. Una crónica* 237

BIBLIOGRAFÍA

– *Recensiones* 257

– SCHIFF, M. y WINTERS, L. A. (2004), *Integración Regional y Desarrollo* (PEDRO CALDENTEY y ÁNGEL M. CASAS) 257

– CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (coords.) (2005), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX–XX* (ADOLFO RODERO FRANGANILLO) 263

– *Reseñas* 267

SUMARIO

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

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



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 135–138

RESÚMENES–ABSTRACTS Nº 242

EDITORIAL

Consejo de Redacción

La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición

La reciente aprobación de las llamadas “perspectivas financieras” de la UE, es decir, el marco presupuestario para el periodo 2007–2013, es una buena ocasión para reflexionar acerca de la situación actual del proyecto europeo. La tesis que defendemos en el presente artículo es que los volúmenes financieros previstos en el documento aprobado no responden a las necesidades del actual momento de la construcción europea ni a la lógica de ésta. Este artículo editorial comienza explicando el sistema presupuestario europeo, tanto desde el punto de vista de los ingresos, como de los gastos, con una alusión especial a los saldos netos por países. A continuación se explica el proceso seguido en la elaboración y aprobación de los presupuestos plurianuales para el citado próximo periodo de programación y se ponen de manifiesto las tensiones surgidas con ocasión de este polémico ejercicio presupuestario. Concluimos con algunas reflexiones acerca del futuro de la construcción europea.

Editorial Board

Financing the EU: limits on ambition

The recent passing of the EU’s so-called ‘financial perspectives’, that is, the budgetary

framework for the 2007–2013 period, is a good moment to reflect on the situation of the European project today. The thesis we defend in this article is that the financial amounts budgeted in the document approved do not correspond either to the needs of European construction at the present moment, nor to its logic. This editorial article begins by explaining the European budgetary system, from the point of view of both income and expenditure, with special reference to net results by countries. We then go on to explain the process followed in elaborating and approving the multi–annual budgets for the aforesaid programmed period, and underline the tension caused by this polemic budgetary period. We conclude with some reflections on the future of European construction.

ESTUDIOS / PAPERS

Antonio J. PORRAS NADALES

El debate territorial español a comienzos del siglo XXI

La configuración del sistema territorial español se fundamenta en la Constitución de 1978 que, además de regular el sistema autonómico en su Título VIII, establece un modelo de estado social ajustado a los sistemas democráticos contemporáneos, donde se priorizan ciertos valores superiores como los de igualdad y solidaridad.

La consistente evolución del modelo territorial a lo largo de un cuarto de siglo ha generado un sistema de perfiles federales donde las Comunidades Autónomas se sitúan en una posición de igualdad. El contexto de crisis del estado social y su sistema de valores en el mundo contemporáneo, deriva en una emergencia de egoísmos colectivos que tienen su proyección en la escala territorial; pero su incorporación al sistema español requeriría la reforma de la Constitución al afectar al poder constituyente democrático.

The Spanish territorial debate at the beginning of the XXI century

The Spanish territorial system was shaped according to the 1978 Constitution which, as well as regulating the autonomous system under Title VIII, establishes a model of Social State adapted to contemporaneous democratic systems, in which priority is given to certain higher scale values such as equality and solidarity.

The constant evolution of this territorial model during the last quarter of a century has resulted in a system with federal characteristics in which the Autonomous Communities have equal status. The crisis of the social state and its scale of values in the world today has resulted in the appearance of collective selfishness which is reflected at territorial

level. But its admission to the Spanish system requires a Constitutional Reform as it affects the constituent democratic power.

M^a Luz ORTEGA CARPIO, Ana HERNÁNDEZ ROMÁN, Mercedes TORRES JIMÉNEZ

La Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española en educación en el período 1999–2004: perfil y recomendaciones

A pesar de que la educación es una pieza clave para el desarrollo de los países y que el sector educativo es uno de los principales receptores de fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, no existe hasta la fecha ningún análisis dinámico sobre la misma, tan sólo estudios parciales relativos a años concretos y con reducido soporte cuantitativo. Por ello, el principal objetivo del presente trabajo es llenar este vacío, analizando qué ha hecho la cooperación bilateral española en materia de educación durante los últimos años (desde 1999 a 2004) y cómo debería orientar su estrategia de cooperación en dicha materia para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Para ello se han analizado los datos procedentes de los listados de proyectos registrados anualmente por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Una vez dibujado el perfil de la AOD bilateral española en educación se formulan algunas recomendaciones que se consideran necesarias para reorientar y mejorar las futuras actuaciones de España en esta materia.

Official Spanish Development Aid for Education 1999–2004: report and recommendations

To date there have been no significant studies carried out on Official Development Aid (ODA) for Education, even though this is universally considered to be a key factor in a country's development and is one of the main beneficiaries of funds granted by the Spanish bilateral ODA. This is why the main objective of this report is to remedy the situation with an in-depth analysis of what has been done through Spanish cooperation for Education in developing countries in the last few years (1999 to 2004). We also have studied how Spain can orient its aid in this sector to improve its quality and efficiency. In this respect we have analysed data found in annual project lists recorded by the Spanish Foreign Ministry by the service of Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Once the profile for Spanish bilateral ODA in Education has been designed, recommendations are made for improvement and further action.

Ángel M^a CASAS GRAGEA

Balance de las relaciones económicas de México con la Unión Europea. ¿Confianza en el regionalismo Norte-Sur?

Con la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el año 2000 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (TLCUEM), México inauguró en América Latina el regionalismo Norte-Sur. El primer acuerdo mencionado supuso la aparición de un nuevo tipo de agrupamiento regional en el panorama latinoamericano; y el segundo, la firma del primer acuerdo de comercio y cooperación de la Unión Europea con un país en América Latina. Este nuevo regionalismo en el que participa México, especialmente el que ha tenido lugar con la Unión Europea, ha generado muchas expectativas en el resto de países o procesos de integración latinoamericanos porque ha sido visto como un referente regional a seguir e imitar. México puso en marcha estos acuerdos asimilándolos a una estrategia de desarrollo en sí misma. Sin embargo, los resultados sobre el desarrollo mexicano, de la participación en estos acuerdos, han sido decepcionantes. En un momento, en que varios países y procesos de integración de la región se encuentran negociando y firmando acuerdos con Estados Unidos y La Unión Europea, la valoración del caso mexicano, y del carácter distintivo del TLCUEM, se vuelve especialmente trascendente dentro del debate actual en América Latina sobre la relación entre comercio, cooperación y desarrollo.

Mexico's economic agreements with the European Union: confidence in North-South regionalism

With the entry into force of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994 and the EC-Mexico Framework Cooperation Agreement in 2000, Mexico initiated a style of North-South regionalism. The former, NAFTA, led to the emergence of a new type of regional grouping on the Latin-American scene. The latter embodies the signature of the first agreement between the European Union and a Latin-American country including not only commerce but also policies and cooperation. This North-South regionalism, particularly where the EU is concerned, has generated great expectation in certain Latin-American countries and integration processes as it is seen as a regional reference to follow or imitate. Mexico signed these agreements as part of a development strategy in itself. However, the results of these North-South agreements have been disappointing. At a time when several countries are negotiating regional integration processes and signing agreements with the United States and the European Union, the value of the Mexican reference and the distinctive TLCUEM feature become especially relevant to the Latin American debate on links between commerce, cooperation and development.



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 139–164

La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición

*Consejo de Redacción*¹

(PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, PRESUPUESTOS, PERSPECTIVAS FINANCIERAS)

KEY WORDS: EUROPEAN UNION, BUDGET, FINANCIAL PERSPECTIVES)

1. Introducción

A la hora de redactar estas líneas, la larga y difícil negociación sobre el sistema de financiación de la UE en el periodo 2007–2013 ha desembocado en un resultado definitivo, habiéndose llegado el 15 de mayo de 2006 al acuerdo del triángulo Comisión–Consejo–Parlamento, mediante la aprobación por parte del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y, la firma posterior, del llamado “Acuerdo interinstitucional”, en Estrasburgo, el 17 de mayo.

¹ Agradecemos a nuestros colegas los profesores M^º Luz Ortega Carpio y Gabriel M^º Pérez Alcalá sus valiosas observaciones a una versión preliminar del presente texto.

La tesis que defendemos en el presente artículo es que los volúmenes financieros previstos en el documento aprobado no responden a las necesidades del actual momento de la construcción europea ni a la lógica de ésta. Tanto la reciente ampliación como los relativamente ambiciosos planteamientos de la Constitución Europea (Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución Europea), aparcada de momento², son mucho más coherentes con las intuiciones y los valores que animaron a la Unión Europea desde sus orígenes. Pero todo esto tiene un coste, también económico, para el que parece faltar en estos momentos la voluntad política de los gobiernos de los países miembros. Esta falta de voluntad es la que revelan los agrios debates a que hemos asistido recientemente hasta llegar a las previsiones presupuestarias aprobadas y que queremos examinar en estas páginas.

Si defendimos en un reciente artículo editorial el sí a la Constitución Europea³, era porque sintonizábamos con la idea de avanzar en la construcción de Europa con pasos decididos. Lo hicimos sin ignorar que dicho proyecto encerraba limitaciones y era perfectible. No extrañará que ahora reaccionemos con cierta sorpresa ante la “tacañería” que inspira estas previsiones presupuestarias, y que nos preguntemos si no hubiera sido preferible decidir sobre la última ampliación simultáneamente con la disponibilidad de los Estados miembros para suministrar fondos a los presupuestos comunitarios. Al menos se hubiera evitado esa especie de contradicción en que nos encontramos ahora. Si la ampliación pudo ser entendida como un gesto muy en concordancia con la dinámica de la Unión Europea, la situación actual parece un frenazo en ese camino, frenazo que se confirma con la incertidumbre que rodea al futuro del proyecto de Constitución. En todo caso, parecería un contrasentido dar luz verde a ese proyecto políticamente ambicioso a la vez que se reducen drásticamente los medios financieros necesarios o convenientes para su efectiva implementación.

La convergencia de estos tres hechos –ampliación, parón a la Constitución europea y previsiones presupuestarias– es lo que sirve de trasfondo a este

² El proceso de ratificación no se ha detenido; el último país en ratificarlo ha sido Estonia, el 9 de mayo, mediante votación parlamentaria. A estas fechas (mayo 2006) son ya 15 los países que lo han ratificado (Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta); 2 lo han rechazado por referéndum (Francia y Países Bajos) y 8 están pendientes de ratificación (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia).

³ Véase CONSEJO DE REDACCIÓN (2006), “Más allá de la Constitución: Europa entre las raíces cristianas y la laicidad”: *Revista de Fomento Social*, nº 236, octubre–diciembre, pp. 727–749.

editorial. Pero daremos prioridad en nuestras reflexiones a este último punto. Como en otras ocasiones, tendremos que prescindir de algunas cuestiones complementarias, en un tema tan complejo como es el de la financiación de la UE, y nos limitaremos a aportar aquellos elementos informativos que nos parecen ineludibles para comprender lo que está en juego en este debate.

A los efectos de este texto utilizaremos la expresión “presupuesto”, sin más, para referirnos a la planificación financiera de la UE para un año determinado; por el contrario, se suelen usar las expresiones “perspectivas financieras”, “previsiones financieras” o “marco financiero plurianual” para los documentos presupuestarios referidos a un periodo de varios años, normalmente de siete; precisamente el que acaba de aprobarse abarca el periodo 2007–2013.

Hemos estructurado el texto de la siguiente forma: comenzamos por una breve explicación de lo que ha sido el sistema presupuestario de la Comunidad hasta 2006. Luego ofrecemos a los lectores una síntesis acerca de las previsiones financieras para el siguiente periodo de programación; para ello, nos ha parecido que lo más conveniente es seguir el itinerario temporal del proyecto hasta su aprobación definitiva, lo que permite poner de relieve las dialécticas que se han enfrentado con esta ocasión. En el apartado 4 resumimos las razones de fondo de la polémica presupuestaria. Terminamos invitando a hacer una reflexión sobre algunos aspectos que están en juego y sobre los retos que se plantean al proyecto europeo en relación con esta cuestión.

2. Los presupuestos de la UE

Cuando nos referimos a los presupuestos comunes de la Unión estamos hablando de un volumen financiero que supera actualmente los 110.000 millones de euros, lo que representa en torno al 1% del Producto Nacional Bruto agregado de la UE, unos 250 euros por habitante. No cabe duda de que se trata de una gran cantidad de dinero en términos absolutos, pero muy reducida en términos relativos, si se tiene en cuenta que los volúmenes de gasto público nacional representan casi la mitad del ingreso de los Estados más desarrollados. Es cierto que las competencias comunitarias son reducidas en comparación con las que se reservan los Estados nacionales, pero resulta difícil valorar como excesivo ese 1% a la vista de la importancia histórica, económica y política del proyecto europeo. Aun así, uno de los grandes debates en curso se debe a que no pocos países, especialmente los que más aportan al presupuesto común, consideran excesiva su aportación, estimada según el sistema que veremos a continuación.

2.1. El procedimiento presupuestario

La UE elabora anualmente sus presupuestos siguiendo un procedimiento que hace intervenir principalmente a tres instituciones, aparte de los órganos consultivos: la Comisión, encargada de presentar la propuesta, el Consejo y el Parlamento. Sin entrar en detalles que alargarían excesivamente el texto, recordemos que la Comisión elabora un primer borrador siguiendo unos criterios definidos y en el marco de los presupuestos plurianuales llamados “perspectivas financieras” elaborados para 7 años⁴. Consejo y Parlamento proceden a una serie de lecturas sucesivas de los borradores hasta llegar a un consenso; la última palabra acerca de los llamados “gastos obligatorios” la tiene el Consejo; pero acerca de los “gastos no-obligatorios”⁵ el Parlamento tiene poder de veto, especialmente a partir del aumento de sus poderes que le otorgaba el Acta Única Europea (AUE); es preciso llegar a un acuerdo sobre estos capítulos para que los presupuestos queden aprobados en su totalidad.

Además, el presupuesto es siempre equilibrado, nunca hay déficit; esta aparente excepcionalidad del presupuesto comunitario (sobre todo en comparación con los presupuestos de la mayoría de los Estados miembros) tiene una explicación bien simple: primero se aprueban los gastos, siguiendo el procedimiento indicado y, a continuación, de manera automática, se estima el volumen de las contribuciones de cada país a dicho presupuesto, siguiendo un sistema que está detalladamente establecido. De esa forma, obviamente, nunca se producen déficits, además hay ciertas cantidades para imprevistos y, por otra parte, cuando se aprueban los gastos, cada país conoce inmediatamente cuál será su aportación para el ejercicio presupuestario correspondiente.

⁴ El marco presupuestario (o perspectivas financieras) vigente comprende el periodo 2000–2006 y está a punto de concluir. Volveremos sobre ello más adelante.

⁵ El sistema de determinación del presupuesto comunitario distingue entre gastos obligatorios y no obligatorios. En un primer momento, es decir antes del AUE, los gastos obligatorios eran aquellos en los que había que incurrir porque estaban recogidos en el tratado de Roma (por ejemplo, la Política agraria). Cuando se aprueba el tratado del AUE, algunos gastos, hasta ese momento no obligatorios, debieron ser considerados obligatorios puesto que ya estaban recogidos en un tratado, por ejemplo la política regional. No obstante, se decide seguir llamando a estos gastos no obligatorios, para que la última palabra sobre ellos la tenga el Parlamento. Éste planteamiento ha aumentado el poder del Parlamento en el proceso de toma de decisiones, puesto que la política regional y las políticas comunes emanan del AUE y son consideradas gastos no obligatorios. Por lo tanto, la definición de gastos obligatorios que son aquellos que emanan del tratado de Roma y gastos no obligatorios los que emanan de otros tratados.

2.2. El sistema tradicional de ingresos

Una vez conocido el volumen total de gastos, el cálculo de las aportaciones de cada Estado miembro se hace de la siguiente forma.

- *Se estima el total aproximado de ingresos que se producirán a lo largo del año por el concepto de los llamados “recursos propios tradicionales” (básicamente constituidos por los aranceles netos⁶ percibidos en las aduanas exteriores de la UE, incluidos los generados por las importaciones agrícolas); esta es una cantidad decreciente, que actualmente sólo cubre en torno al 11,5% de los gastos.*
- *A continuación, siguiendo un sistema iniciado en 1983, se aplica un porcentaje sobre la base imponible común armonizada⁷ del IVA de cada Estado miembro; este porcentaje es del 0,5% en 2006 y viene descendiendo desde el 1,4% en que estuvo establecido de 1986 a 1994; por tanto, el volumen de fondos por este recurso ha ido decreciendo, representando en la actualidad algo más del 14% de los gastos.*
- *Por último, la cantidad que resta a cubrir se distribuye proporcionalmente entre los Estados miembros según el criterio de su renta nacional bruta. Al tratarse de una partida calculada por diferencia, su importancia absoluta y relativa ha ido creciendo a medida que disminuía el recurso IVA, cubriendo en la actualidad en torno al 73% de los gastos totales de la UE.*

De esta forma, se produce un reparto aproximadamente equitativo, según el cual cada país aporta en proporción a su nivel relativo de renta. Sin embargo, este sistema vigente hasta la fecha, que es el resultado de un proceso histórico complejo, no ha estado exento de problemas y, como veremos, el debate acerca de un nuevo método de cálculo del reparto está en su apogeo y sujeto a fuertes polémicas.

⁶ Dado que estamos en una Unión Aduanera y, más aún, en un Mercado Único, los aranceles son recursos de la UE, no de los Estados donde se recaudan. Puesto que no existe una administración aduanera comunitaria, sino que cada país utiliza su propia administración para recaudar los aranceles diversos en frontera, los países donde se encuentran las aduanas tienen derecho a retener un 25% de los ingresos arancelarios brutos en concepto de gastos de recaudación.

⁷ Se trata de unos montantes globales estimados por los servicios de la Comisión, a partir de las estadísticas nacionales de la masa de bienes y servicios imposables por el IVA, homogeneizando con criterios comunes las partidas comprendidas en dicha base imponible en los distintos países. No es, por tanto, un porcentaje sobre la cantidad total recaudada por IVA en dichos Estados miembros, como, por error, con frecuencia se cree.

2.3. El destino de los gastos

¿En qué se gasta el dinero común la UE? Todo ese volumen de ingresos recaudados, alrededor de 100.000 millones de euros, según hemos indicado, se gastó de la siguiente forma, en el presupuesto de 2005 (por orden de magnitud)⁸:

- *42,6% de los gastos se destinaron a la protección a la agricultura, en sus diversas formas, pero sobre todo a la protección de precios y mercados (principalmente lo que corresponde al fondo FEOGA⁹ – Sección Garantía).*
- *Viene a continuación el amplio paquete de medidas de tipo estructural, de políticas de cohesión interterritorial o política regional, que absorbieron el 36,4% de los recursos. Por tanto, sólo estas dos políticas sectoriales representaron cerca del 80% de los gastos comunitarios. Ninguna otra Unión Aduanera (y, no digamos, Zona de Libre Comercio) del mundo aplica recursos a este tipo de políticas.*
- *Las llamadas “políticas internas” (todas las políticas que no sean ni la PAC, ni la política regional: es decir, la medioambiental, de investigación, etc.) absorbieron en torno a 7,8% del presupuesto.*
- *Las “acciones exteriores”, como se denomina básicamente a la cooperación al desarrollo de la UE (aparte de la de los Estados miembros) representaron el 4,5%.*
- *Los gastos administrativos (incluido todo el complejo aparato institucional europea) ascendieron a un 5,4%.*
- *El resto se dedicó a reservas, a ayudas a los países que esperan el momento de la adhesión, y a las llamadas compensaciones temporales a los nuevos países miembros recientemente incorporados.*

⁸ Las cifras para un mismo año pueden sufrir ligeras modificaciones; para empezar, existen, por así decirlo, dos tipos de contabilidad: la de gastos (créditos de compromiso) y la de pagos (créditos de pago) que nunca coinciden aunque son parecidas. Asimismo pueden existir ligeras desviaciones entre el presupuesto y el gasto final consolidado al cierre del ejercicio contable. No podemos entrar en todos estos detalles.

⁹ Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Para el periodo de programación 2007–2013 se crea un fondo específico para el Desarrollo Rural (llamado el segundo pilar de la PAC, y orientado a funciones “no productivistas” del medio rural), el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEAGA – Fondo Europeo Agrícola de Garantía, para financiar el primer pilar de la PAC, es decir la política de protección de mercados).

Para los no familiarizados con el tema, esta distribución puede resultar sorprendente. Es, ni más ni menos, la “cristalización” financiera de una serie de prioridades históricas de la construcción europea. Sin duda, con mucho, la agricultura ha sido durante décadas el sector prioritario en la asignación de los recursos comunes de la Unión, seguida de la política de cohesión interterritorial. El papel estelar de la PAC en el presupuesto ha venido suscitando grandes polémicas internas en las últimas décadas provocando en ocasiones crisis graves como la del llamado “cheque británico”¹⁰. Es cierto que, en términos porcentuales, la importancia relativa de las ayudas agrarias ha ido disminuyendo paulatinamente mientras aumentaban los fondos estructurales, debido a las sucesivas reformas de la PAC y a la ampliación y mejora de las políticas regionales de compensación o de cohesión.

2.4. Los saldos netos

Un ejercicio inevitable al referirse a las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la UE es el cálculo de los saldos netos presupuestarios, es decir, la diferencia entre los recursos aportados por cada país y las asignaciones recibidas por los diversos conceptos de gasto arriba enumerados. Este tema nos permite abordar brevemente la cuestión de si el sistema presupuestario de la UE es suficientemente equitativo.

Naturalmente, dado el sistema de cálculo de ingresos vigente (porcentaje sobre la base IVA y reparto en proporción a la RNB), los países relativamente más ricos aportan más en términos absolutos que los países menos ricos¹¹; por otro lado, los países con más agricultura y/o con menor nivel de desarrollo relativo, reciben más fondos comunitarios, dado que estos son los principales conceptos de gasto. Ello conduce a que, obviamente, hay países contribuyentes netos, que arrojan al final del ejercicio un saldo negativo (pagan más de lo que reciben), y países receptores netos, que tienen saldo positivo (reciben más de lo que pagan). Estamos por tanto ante una especie de “fiscalidad progresiva”, aunque no perfectamente progresiva, lo que –dado el sistema– es a todas luces imposible.

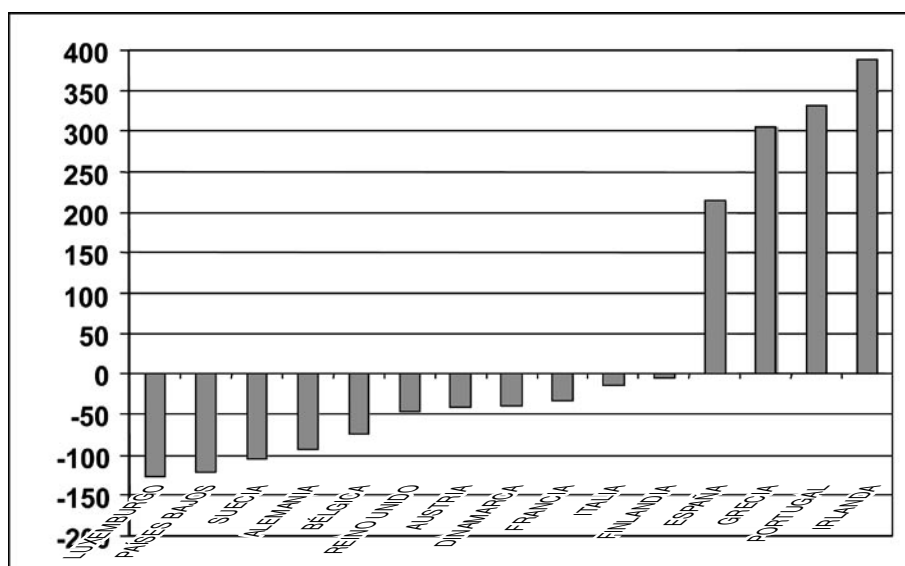
Tradicionalmente, el principal contribuyente neto, en términos globales, ha sido siempre Alemania, con una aportación neta total en los últimos años en

¹⁰ Véase nota 13 infra.

¹¹ Preferimos reservar el calificativo de “pobres” para los que realmente lo son.

torno a los 8.000 millones de euros anuales; obviamente, el país más beneficiado es España, que ha recibido en fechas recientes una cifra media total neta situada en torno a los 7.000 millones de euros anuales para el último periodo de programación (2000–2006)¹². Sin embargo, como se observa en el gráfico siguiente (con datos de 2003, inmediatamente anteriores a la ampliación al Este), en términos de aportación neta per cápita, los mayores contribuyentes (saldo negativo) han venido siendo últimamente Luxemburgo, Países Bajos y Suecia. Y, de forma correlativa, en términos de saldo neto positivo per cápita, es decir teniendo en cuenta la población, ya no es España el país receptor más beneficiado, sino que la superan tradicionalmente, Irlanda, Portugal y Grecia, por este orden.

GRÁFICO 1
Saldos netos nacionales (euros per cápita en 2003)



Fuente: Bob TAYLOR (2005), "Europe's World guide to the EU budget negotiations", *Europe's World*, autumn, pp. 134–141.

¹² A escala regional, Andalucía, por ejemplo, que es –con mucho– la Comunidad Autónoma que más fondos europeos recibe, ha venido obteniendo más de 3.000 millones de euros anuales por los distintos conceptos de ayuda.

Más riguroso resulta el cálculo del saldo neto expresado en términos de % sobre la Renta Nacional Bruta del país, porque permite tomar en cuenta no ya la población sino el nivel relativo de renta. En el cuadro siguiente aparecen dichos valores relativos para los 15 países miembros en 2002, una vez contabilizada la devolución al Reino Unido¹³.

CUADRO 1
Saldos presupuestarios netos después de la corrección británica en la UE/15 (2002) – En % de la RNB

Países Bajos	–0.51%
Suecia	–0.29%
Luxemburgo	–0.25%
Alemania	–0.24%
Italia	–0.23%
Reino Unido	–0.17%
Francia	–0.14%
Austria	–0.11%
Bélgica	–0.10%
Dinamarca	–0.09%
Finlandia	0.00%
España	1.29%
Irlanda	1.50%
Portugal	2.14%
Grecia	2.39%

Fuente: Comisión Europea.

¹³ En efecto, en los primeros años 80, después de duras negociaciones, Margaret Thatcher consiguió una famosa excepción que consiste en que al Reino Unido se le devuelvan cada año 66 centavos por cada euro de su saldo negativo neto. Esa cantidad es abonada por el resto de los países, pero Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria sólo pagan el 25% de la parte que les corresponde, por ser los mayores contribuyentes netos; en consecuencia, Francia, Italia y España pagan la mayor parte del montante correspondiente a la devolución del “cheque británico”.

2.5. Las “perspectivas financieras”

La firma del Acta Única Europea (probablemente el Tratado más ambicioso de la historia de la construcción europea¹⁴), que ponía en marcha el proceso de creación del llamado “Mercado único europeo”, pone de manifiesto que no se podía construir un mercado único sin un horizonte presupuestario que permitiera acometer proyectos más allá de una anualidad. Construir el mercado único suponía transformar estructuras y esa transformación estaba limitada por los presupuestos europeos anuales de aquel entonces. El AUE además consagra la política regional como política comunitaria e introduce a la CEE en la senda de lo que hemos denominado “capitalismo renano”¹⁵; de hecho las primeras perspectivas financieras (paquete Delors I, por el nombre de su impulsor, el entonces presidente de la Comisión) duplican esta partida a lo largo del periodo; el paquete Delors II vuelve a repetir la duplicación de los fondos estructurales.

Las perspectivas financieras son un esquema de planificación presupuestaria plurianual que establece los límites de gastos de la UE. Es obligatorio, en el sentido de que los “techos” de gasto establecidos por las perspectivas financieras deben ser respetados en el procedimiento presupuestario anual. Además, este mecanismo permite despejar las incertidumbres (e incluso crisis) anuales en torno al presupuesto. Hasta la fecha ha habido tres “paquetes” (como se les conoce) financieros: Delors I (1988–1992), Delors II (1993–1999) y Agenda 2000 (2000–2006). Esta última, aprobada con el horizonte cercano de la ampliación a los países del Este, constituye realmente el principio del declive de la dinámica iniciada por Delors; la Comisión insistía entonces en la necesidad de aumentar el techo presupuestario al 4% el PNB agregado de la CEE; finalmente no fue así, el techo se congeló.

En efecto, entre los muchos elementos de interés de estos marcos presupuestarios plurianuales se encuentra el techo máximo de recursos puestos a disposición de la UE en términos de % del PIB comunitario agregado. En el primer “paquete” financiero (Delors I) dicho techo ascendía a 1,12%; en el segundo periodo (Delors II) ascendió al 1,27%; según la Agenda 2000, en el periodo 2000–2006 el límite máximo de gasto, incluidas las provisiones para reservas, ascendía al 1,27% de la Renta Nacional Bruta (RNB)¹⁶ europea (incluyendo el “margen

¹⁴ “L’Acte unique: mon traité favori”, expresión usada por Jacques DELORS (2004), *Mémoire*, Paris, Plon, p. 202.

¹⁵ Michel ALBERT (1993), *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós.

¹⁶ Hasta 2001 se hacía referencia al tope de 1,27% del PNB; en ese año se produjo un ajuste por cambios estadísticos y se estableció la equivalencia con la RNB.

para imprevistos”), cifra que, por cierto, nunca se alcanzó, dado el carácter restrictivo de las decisiones presupuestarias anuales tomadas por los Estados miembro. En la práctica no se han superado los topes totales de las perspectivas fijados en 1999 y los créditos de pago han representado poco más del 1% de la RNB. De hecho, con la Agenda 2000 se congeló el techo presupuestario, se paró el crecimiento de los fondos de la política regional y, aunque ha habido programas específicos pre-adhesión, la UE no ha sido generosa (como sí lo fue cuando entraron España y Portugal) para dotar de recursos a los nuevos Estados miembros, la reforma de la PAC se ralentizó etc.¹⁷

En este contexto histórico, recientemente, como hemos indicado, han sido aprobadas las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007–2013. Como veremos, desgraciadamente, se trata de una decisión que se sitúa en continuidad con la dinámica introducida por la Agenda 2000.

3. Las nuevas perspectivas financieras 2007–2013: ¿la muerte de la cohesión?¹⁸

3.1. El origen de la propuesta: el informe Sapir

La vieja y permanente contestación por parte de algunos Estados miembro a algunos desequilibrios presupuestarios, unida a la persuasión de que era preciso reformar el modelo de financiación, condujo a la Comisión Europea a plantear una propuesta de revisión a fondo del sistema. Para ello, se presentó en 2003 un famoso informe¹⁹ que lleva el nombre de André Sapir, el economista belga que coordinó los trabajos de la comisión creada al efecto. El texto es mucho

¹⁷ Quizá no esté de más recordar que la presidencia de la Comisión que ostentaba por entonces Jacques Santer, no ha sido precisamente de las que pasará a la historia. Como es sabido, dicha Comisión se libró, por muy poco, de un voto de censura en el Parlamento, lo que hubiera constituido un precedente único en el proceso europeo.

¹⁸ Título del artículo de Felipe González en *El País* del 12 de diciembre de 2005, precisamente a propósito de estas cuestiones. Aunque, como hemos indicado, el declive comenzó realmente en la Agenda 2000.

¹⁹ Muy expresivamente, el primer ministro británico Tony Blair, en un importante discurso al Parlamento europeo con ocasión del comienzo de la presidencia británica del segundo semestre de 2005 se refirió, entre otras cosas, al informe Sapir en estos términos: “El informe Sapir señala el camino. Publicado por la Comisión Europea en 2003, plantea con claridad y detalladamente cómo debería ser un moderno presupuesto europeo. Pónganlo en práctica. Pero un presupuesto moderno para Europa no puede ser uno que, de aquí a 10 años, siga gastando el 40 por ciento de sus fondos en la PAC.”

más que una propuesta de modificación del sistema presupuestario europeo. La filosofía básica del informe –muy acorde con las nuevas prioridades de la UE en lo que se ha llamado la Agenda de Lisboa²⁰, centrada en la competitividad– se puede resumir en las siguientes afirmaciones:

- a) El mercado interior debe completarse de modo que pueda desempeñar el papel que le corresponde en la consecución de un objetivo de carácter más general, el desarrollo sostenible, movilizando a tal fin las políticas económicas, sociales y medioambientales. Esta prioridad abarca “la competitividad y la cohesión”, así como “la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales”. Son estos dos últimos campos los que afectan más claramente al presupuesto, y englobarían (mejorándolas) las actuales partidas de gastos en política regional y agraria, respectivamente.*
- b) El concepto político de ciudadanía europea se vertebra en torno a la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos.*
- c) Por último, Europa debería proyectar una imagen coherente como socio a escala mundial, inspirándose en sus valores básicos a la hora de asumir responsabilidades comunes en la escena mundial, promover el desarrollo sostenible y contribuir a la seguridad civil y estratégica. Ello se traduce en algunas partidas presupuestarias como la de ayuda oficial europea al desarrollo.*

Precisamente entre las propuestas más radicales del informe se encuentran las relativas a los presupuestos. El informe proponía cambios en el sistema presupuestario europeo que podrían calificarse de revolucionarios. La estructura misma del presupuesto cambiaba pero, sobre todo, se recomendaba repensarlo por completo, desmantelando la PAC²¹ y dirigiendo prioritariamente las ayudas regionales a los nuevos Estados miembro. De alguna manera, lo que se proponía era un “presupuesto base cero”, construyendo la matriz de gastos a partir de un planteamiento nuevo de los objetivos y prioridades; era un cambio demasiado drástico. Aun tratándose de un informe encargado por el presidente

²⁰ Se trata de un ambicioso programa de modernización del conjunto de la economía de la UE propuesto en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000; su objetivo esencial era acelerar el ritmo de crecimiento económico de la Unión que se ha quedado rezagado frente al de sus más importantes competidores mundiales, comenzando por Estados Unidos. Sus conclusiones van mucho más allá del problema presupuestario, pero es indudable que en buena parte fue ese tema el que suscitó más controversia e hizo “popular” el documento.

²¹ En su propuesta el informe reducía drásticamente a un máximo del 15% el presupuesto para la agricultura.

de la Comisión, Romano Prodi, los propios comisarios responsables de las dos áreas (PAC y también política regional) se sintieron obligados a expresar su desacuerdo con esas opciones tan radicales.

3.2. La propuesta de la Comisión

La Comisión Europea no fue tan lejos como el informe Sapir, pero sí que propuso en 2004 cambios sustanciales en la propia nomenclatura y filosofía de los presupuestos. En particular, avanzó cuatro prioridades para el período 2007–2013: el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, los intereses de los ciudadanos y el fortalecimiento de la voz y el peso de la Unión Europea en el foro mundial. En consecuencia modificó—al menos nominalmente—la estructura de los gastos. Compárese, por ejemplo la clasificación de los gastos con los conceptos tradicionales que aparecen en los presupuestos hasta 2006.

CUADRO 2
Los capítulos de gastos de la Unión Europea. Situación actual y futura

Los conceptos tradicionales	% 2006	Los nuevos conceptos de gasto en 2007–2013 y su equivalencia en el presupuesto 2006 ²²	% 2006	% 2013
1. Agricultura	45,54	1. Crecimiento sostenible		
2. Operaciones estructurales	31,83	1a. Competitividad en materia de crecimiento y empleo	7,3%	10,2%
3. Políticas internas	7,94	1b. Cohesión en materia de crecimiento y empleo	31,3%	35,7%
4. Acciones externas	4,80	2. Preservación y gestión de los recursos naturales (incluyendo Agricultura – Gastos de mercado y pagos directos)	46,4%	40,2%
5. Administración	5,94	3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1,9%	1,6%
6. Reservas	0,41	4. La UE como interlocutor global	9,3%	6,3%
7. Ayudas pre-adhesión ²³	2,58	5. Administración, Compensaciones, etc.	3,8%	6,0%
8. Compensaciones ²³	0,96			
	100%		100%	100%

Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

²² Los datos varían ligeramente según las diversas fuentes, debido probablemente a las fechas de elaboración; creemos haber tomado los correspondientes a la versión aprobada en mayo de 2006. La correspondencia con la primera parte del cuadro no puede ser total porque se modifican los contenidos de las partidas de gasto.

²³ Se trata de fondos destinados a algunos nuevos Estados miembros para evitar que al comienzo les resulte un saldo neto deficitario.

No se escapa a nuestros lectores que de algún modo se juega con las palabras y que todos los conceptos anteriores del gasto se incluyen con otro nombre en las nuevas partidas. Pero no cabe duda de que se producen inflexiones en los pesos relativos. La antigua política regional (“operaciones estructurales”) se incluye en el epígrafe 1b “Cohesión en materia de crecimiento y empleo”. Las ayudas agrarias, incluyendo las destinadas al desarrollo rural, están en el epígrafe 2 “Preservación y gestión de los recursos naturales”. Utilizando la nueva nomenclatura la tabla anterior permite apreciar los cambios que se producirán en la asignación de gastos entre 2006 y 2013. Lo más significativo es: a) el cambio de filosofía, proponiendo que este presupuesto (a nuestro juicio demasiado exiguo) se oriente a favor del crecimiento de la competitividad²⁴, b) la disminución clara, aunque lenta, del peso relativo de las ayudas agrarias, y c) el aumento de los fondos regionales²⁵.

No desaparecen, por tanto, ni la PAC ni la política regional pero, de alguna manera, se anuncian cambios más drásticos que, con toda seguridad, se producirán a partir de 2013.

Por otro lado, la Comisión presentó una propuesta sobre modificación del sistema de financiación, o sea, del sistema de ingresos, con varias hipótesis. Sólo las enunciamos: a) mantenimiento del actual sistema; obviamente es una solución poco satisfactoria; b) sistema de financiación basado exclusivamente –aparte de los recursos propios procedentes de los aranceles comunes– en la RNB, dado que actualmente la mayoría de los recursos proceden de esta fuente, ¿por qué no generalizarla, eliminando el IVA como base de cálculo?; c) sistema de financiación basado en un impuesto real sobre el consumo energético; d) sistema basado en una parte del IVA efectivamente pagado por los ciudadanos; e) la última hipótesis consistiría en un sistema basado en una parte del impuesto de sociedades. Para las tres últimas hipótesis se avanza el argumento de que los ciudadanos deberían sentir de forma personal y directa que “la UE la pagan de su bolsillo”. Naturalmente, la Comisión calculó los escenarios derivados de los diferentes sistemas. Sin embargo, el acuerdo alcanzado mantiene el sistema actual (con algunos matices) y prevé la entrada en vigor de un nuevo sistema, quizás alguno de los propuestos por la Comisión, pero aún no definido, a principios de 2009. Los cambios que sí comenzarán a principios de 2007 son los siguientes:

²⁴ “Reorientar la inversión hacia el crecimiento y el empleo” reza el título sobre estos datos en algunos documentos oficiales de la Comisión.

²⁵ Hemos considerado la estructura de gastos definitivamente aprobada, tal como se explica algo más adelante.

- a) la tasa aplicada a la base imponible del IVA se fija en 0,3% (frente al 0,5% actual);
- b) para el periodo 2007–2013 solamente, se modifica la tasa de los siguientes países: Austria 0,225%, Alemania 0,15%, Países Bajos y Suecia 0,10%;
- c) durante el periodo 2007–2013 solamente, los Países Bajos se beneficiarán de una reducción de 605 millones de euros de su contribución en la parte procedente de la Renta Nacional Bruta y Suecia de 150 millones de euros.

Por último, la propia Comisión ha presentado también una propuesta para corregir desequilibrios netos negativos y prolongados que perjudiquen a algún país; de esa forma, el llamado “cheque británico”, dejará de ser una excepción. La propuesta de la Comisión va en la línea de corregir esos desequilibrios teniendo en cuenta “la magnitud del desequilibrio presupuestario (“excesivo”) y la riqueza de un Estado miembro comparada con el conjunto de la UE (“prosperidad relativa”)”. Dicho sistema “de corrección”, hasta ahora sólo aplicado al Reino Unido, se extenderá en el próximo periodo de programación a todos los Estados miembros que tengan contribuciones excesivas, es decir más del 0,35% de la Renta Nacional Bruta del país, con ciertos límites totales²⁶. Naturalmente, el resto de países deberán abonar, en proporción a su renta, las cantidades así rebajadas a los mayores contribuyentes netos.

3.3. Negociaciones y acuerdo final

A lo largo del primer semestre de 2005 (turno semestral de presidencia luxemburguesa), del segundo semestre del mismo año (presidencia británica) y del primer semestre de 2006 (austriaca), se desarrolló el debate acerca de las propuestas de la Comisión. Hubo una propuesta intermedia, que corregía la de la Comisión, elaborada por la presidencia luxemburguesa, pero no consiguió el consenso necesario. Durante el segundo semestre de 2005 parecía imposible

²⁶ Llevando hasta el final la lógica del razonamiento ello debería conducir a que el saldo neto final de cada país fuera inversamente proporcional a su nivel relativo de renta: a mayor nivel de renta, mayor saldo neto negativo presupuestario, con lo que la jerarquización de los contribuyentes netos iría de mayor a menor nivel de renta relativa. En todo caso, para el próximo periodo seguirá vigente el “cheque británico” con algunos matices; se trata de un tema polémico pendiente de mucha discusión. Véanse; a) el documento correspondiente citado en la nota 15 supra; b) el acuerdo final alcanzado el 4 de abril y ratificado por el Consejo el 15 de mayo de 2006.

llegar a un acuerdo pero, gracias a la presión de Angela Merkel, recién elegida canciller en las elecciones alemanas del 22 de noviembre de 2005, se consiguió el primer consenso entre los 25 en la cumbre europea de diciembre de 2005. La propuesta pasó luego a discusión del Parlamento Europeo, que anteriormente había aprobado el 8 de junio de 2005 otra propuesta, conocida como el informe Reimer Böge (por el parlamentario que la encabezó); en aplicación de sus competencias, el Parlamento introdujo modificaciones al texto aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Por fin, como ya indicamos, el acuerdo interinstitucional definitivo Consejo–Parlamento tuvo lugar el 17 de mayo de 2006. De hecho, las diferencias entre las distintas propuestas son escasas; el sistema, nada satisfactorio, consiste en hacer pequeñas concesiones a unos y otros para lograr el acuerdo de todos los miembros.

Tras dicho acuerdo final Consejo–Parlamento, el marco financiero adoptado, que presentamos resumido en el cuadro siguiente, constituye una adaptación, rebajada, de la primitiva propuesta de la Comisión. Estas son las cifras totales:

CUADRO 3. Perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007–2013, según el acuerdo interinstitucional (Consejo de Ministros, Parlamento, Comisión) firmado el 17 de mayo de 2006

Concepto	Millones de euros 2007–2013	% del total
1. Crecimiento sostenible	382.139	44,2
<i>1a. Competitividad en materia de crecimiento y empleo</i>	74.098	8,6
<i>1b. Cohesión en materia de crecimiento y empleo</i>	308.041	35,6
2. Preservación y gestión de los recursos naturales	371.344	43,0
<i>(incluyendo únicamente Agricultura y Gastos de mercado y pagos directos)</i>	293.105	33,9
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	10.770	1,2
4. La UE como interlocutor global	49.463	5,7
5. Administración	49.800	5,8
6. Compensaciones	800	0,1
Total	864.316	100,0

Fuente: European Commission (2006) Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2007–2013. Référence: MEMO/06/204, 17/05/2006.

Al final, y después de años de discusiones, el resultado es que el techo presupuestario máximo ha sido rebajado al 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) comunitaria agregada, 0,03 puntos menos que el anterior. La diferencia con la propuesta inicial de la Comisión no es muy grande, pero sí significativa; la Comisión –forzada por el Consejo– proponía un techo de 1,24% de la RNB agregada, reservando un máximo del 0,10% para reservas, lo que se traduciría en una posibilidad real de gasto del 1,14% de la RNB; la decisión del Consejo de diciembre de 2005, mantiene el techo máximo del 1,24% pero dispone para reservas de hasta un 0,24% de la RNB total dando por supuesto que el gasto efectivo no superará el tope del 1% que se venía aplicando en el último marco presupuestario plurianual (2000–2006).

4. Las razones de la polémica presupuestaria

¿Por qué ha costado tanto llegar un acuerdo y por qué el resultado es insatisfactorio? Sintetizando, en aras de la claridad y aun a riesgo de repetirnos, enumeramos cinco factores que han dificultado notablemente el proceso de negociación y que se entremezclan en los debates: a) un cierto hartazgo de los países que tradicionalmente son contribuyentes netos, algunos de los cuales conocen dificultades considerables para cuadrar sus presupuestos públicos internos; b) el esfuerzo financiero adicional en las políticas de solidaridad y cohesión que sería necesario tras la adhesión a la Unión Europea de países con un nivel de desarrollo relativo muy inferior a la media de la UE-15; c) las pérdidas relativas que implica esta situación para los países que, hasta ahora, habían sido los principales receptores de fondos estructurales y de cohesión; d) las dudas de algunos gobiernos sobre la “eficiencia” de ciertos gastos, sobre todo los relacionados con la Política Agraria Común; y, relacionado con lo anterior, e) los recelos por la desigual distribución de los costes del presupuesto en general y de los gastos de la ampliación en particular, con especial referencia a la excepcionalidad del cheque británico. Veamos brevemente estos cinco factores por ese mismo orden.

4.1. “Ganadores y perdedores”: países contribuyentes netos frente a receptores netos

Ante todo, los gobiernos se presentan en los Consejos dedicados a este tema “con la calculadora en la mano”: todos quieren poder trasladar a sus respectivos países la idea de que, al menos, no han salido perjudicados en la negociación.

En todo caso, hablar de ganadores y perdedores es difícil, cuando se ha llegado a un resultado fruto de equilibrios más o menos razonables. Haciendo balance, para el periodo próximo de programación, según una simulación presentada por la Comisión, con el nuevo sistema de corrección o devolución parcial (que afecta a más países, además del Reino Unido), los datos son los que aparecen en el cuadro 4. En este caso se contabilizan a favor de Bélgica y Luxemburgo los gastos derivados de las instituciones comunitarias ubicadas en su mayoría en esos países; hasta ahora esos gastos no se computaban en lo que percibían esos países.

CUADRO 4. Saldo neto presupuestario según estimaciones de la Comisión Europea (media del periodo 2008–2013)²⁷ – En % de la RNB

Países receptores netos	% de la RNB	Países contribuyentes netos	% de la RNB
Luxemburgo	5,83	Países Bajos	-0,50%
Letonia	4,44	Alemania	-0,49%
Lituania	4,43	Suecia	-0,46%
Polonia	3,79	Reino Unido	-0,46%
Estonia	3,78	Austria	-0,41%
Eslovaquia	3,30	Italia	-0,36%
República Checa	3,20	Francia	-0,34%
Hungría	3,09	Chipre	-0,34%
Grecia	2,19	Dinamarca	-0,26%
Portugal	1,53	Finlandia	-0,20%
Eslovenia	1,33		
Bélgica	1,26		
Malta	1,09		
Irlanda	0,50		
España	0,25		

Fuente: Comisión Europea, tomado de Taylor, *op.cit.* cfr. Gráfico 1, *supra*, p. 146

²⁷ La fuente utilizada se refiere a este periodo y no al 2007–2013 como hubiera sido más lógico. Probablemente ello se debe a que 2007 será un año transitorio para las modificaciones previstas en el sistema.

Según estos cálculos, para España, por ejemplo, los cambios que se avecinan significarían el paso de un balance neto favorable del 1,2–1,3% del PIB en el periodo 2000–2006 a un balance neto de sólo 0,25% como media de este periodo 2008–2013.

Refiriéndonos a los países mayores contribuyentes netos, la pretensión de acabar con sus saldos negativos, llevada al absurdo, equivaldría a que todos los países retiraran la misma cantidad de fondos que aportan, lo cual quitaría todo sentido al presupuesto común e iría contra su filosofía misma y la de la propia construcción europea, entendida –entre otras cosas– como un espacio de solidaridad supranacional que va mucho más allá de la abolición de fronteras y la unificación de mercados.

Sin embargo, hay que comprender las razones de lo que hemos denominado “tacañería” de los Estados miembros más ricos a la hora de aportar recursos al presupuesto comunitario. Razones políticas y económicas están en la base de esas actitudes. El paradigma de la argumentación económica es el Reino Unido cuyo líder, laborista, no deja de ser ante todo británico, por lo que ve con malos ojos los gastos comunes, en particular los derivados de la Política Agraria. Por su parte, Alemania y Francia tienen serios problemas de crecimiento económico y muchas dificultades a la hora de equilibrar sus presupuestos públicos, hasta el punto de no llegar a cumplir en los últimos años los compromisos incluidos en el llamado Pacto de Estabilidad que obliga a los miembros de la zona euro.

4.2. La necesidad de un mayor esfuerzo de solidaridad hacia los nuevos Estados miembros

El debate ha estado también muy marcado por la insistencia de algunos países, por ejemplo Alemania y Reino Unido, en la necesidad de reorientar los fondos hacia la mejora de la convergencia de la mayoría de los nuevos Estados miembros. A este respecto, conviene diferenciar nítidamente el principio de cohesión que inspira a la Unión Europea, que es un valor indiscutible del modelo, y que supone transferencia de recursos desde las regiones o países más ricos a los menos desarrollados, de los destinos concretos que se da a esos recursos (como los gastos de la PAC por citar el más polémico) que pueden ser discutidos. Lo primero constituye una característica del llamado “modelo renano” (frente al modelo anglosajón, de tendencia más explícitamente neoliberal), que no es más que expresión a escala europea de lo que ha supuesto en cada país miembro la instauración del llamado “Estado social”.

Conviene recordar aquí que, al inicio de la integración europea, la política regional era inexistente. El Tratado de Roma ni siquiera la contempla y hubo que esperar a 1973, con la primera ampliación de la Comunidad (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) para que se creara el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), instrumento principal de la política regional. Cuando se produjo la adhesión de España y Portugal, países con niveles de renta muy inferiores a los entonces 10 Estados miembro, se produjo un gran incremento de los fondos destinados a dicha política, que prácticamente se duplicaron. Esa tendencia histórica se rompe con las decisiones tomadas para el periodo 2007–2013. Hubiera sido precisa una mayor dosis de “europeísmo” y una capacidad de liderazgo y de convicción de los que hoy carecen los dirigentes nacionales y las propias autoridades comunitarias.

Siendo la solidaridad interterritorial y supranacional una de las claves del éxito de la construcción europea, pensamos que hay que defender a toda costa su mantenimiento. Renunciar a ella sería traicionar un componente esencial del acervo histórico comunitario. Como ya hemos indicado, las “cuentas” europeas no parecen avanzar en la dirección correcta.

4.3. El perjuicio para los países más beneficiados en la UE–15

La ampliación de 2004 a 10 nuevos países miembros, la mayoría de ellos con un nivel relativo de renta muy inferior a la media europea, implica que casi todos serán necesariamente receptores netos de fondos comunitarios. Ahora bien, si el marco presupuestario aprobado “congela” de alguna manera los gastos comunitarios, la conclusión inmediata es obvia. Al rebajar el techo global de recursos disponibles (incluso si se hubiera mantenido o subido ligeramente) la “factura” de la ampliación habrá de ser pagada de una de estas dos maneras: a) o los países habituales contribuyentes netos, encabezados por Alemania, aportan más fondos al presupuesto común; b) o los países de la antigua UE–15 que eran receptores netos dejarán de serlo en todo o en parte. Dado que en la discusión presupuestaria no se ha aceptado la primera alternativa, queda claro que de hecho se producirá un trasvase de los recursos de los países menos prósperos de la antigua UE–15 hacia los países menos desarrollados de la nueva UE–25 y, próximamente, UE–27. Lo cual no deja de ser una consecuencia perversa de la evolución del sistema. Como escribió acertadamente Felipe González unos días antes de la cumbre en que se aprobaron las perspectivas financieras:

“...la financiación de la cohesión para los más pobres de la Unión a 25 saldría de los que tienen menos nivel de renta del grupo de los antiguos socios. Los menos desarrollados de ayer ayudan a los aún menos desarrollados de hoy, en tanto los más desarrollados de antes y de ahora se quedan como estaban.”²⁸

4.4. La crisis de legitimidad de la PAC²⁹

En los debates presupuestarios, desde hace más de 20 años (no es, por tanto, un asunto coyuntural), un tema recurrente consiste en la crítica de los gobiernos de algunos países al excesivo gasto agrario de la UE. Se trata de un debate bien diferente al relativo al mantenimiento del modelo europeo de solidaridad supranacional, pero que explica en buena parte la insistencia de algunos países (Gran Bretaña es su principal abanderado) para que se reduzca en un futuro el gran volumen de fondos destinado a la protección agraria.

Por su parte, la PAC, inserta en el Tratado de Roma, representó sin duda en los orígenes de la Comunidad Económica Europea la expresión de la solidaridad intersectorial. Eran unas décadas donde la protección agraria se justificaba más que ahora, y la PAC constituía de hecho la concesión de Alemania a Francia por la creación de un Mercado Común Europeo que no sólo favorecía el desarrollo de un potente sector industrial, sino que pasaba página sobre la ruptura trágica que había supuesto la segunda contienda mundial. De hecho, además, la PAC sirvió para crear “conciencia europea” puesto que durante casi dos decenios constituyó la única política de solidaridad supranacional de la Comunidad Europea. Sin embargo, como tal política está hoy muy cuestionada, tanto por razones internas como externas y no puede aceptarse que la suerte de las políticas de solidaridad europeas tengan por qué estar indisolublemente unidas a la PAC. Es esta crisis de legitimidad la que ha provocado las sucesivas (e incompletas) reformas, arrancadas no sin dificultades a los países más beneficiados por las ayudas de la PAC, con Francia a la cabeza. Y ese déficit de legitimidad explica también que el texto aprobado deje planteada, aunque la aplaze a 2008–2009, la necesidad de una reforma más a fondo del sistema de gastos.

²⁸ “La muerte de la cohesión europea”, *El País*, 12 de diciembre de 2005.

²⁹ Véase nuestra reflexión editorial: CONSEJO DE REDACCIÓN (2001), “La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado”. *Revista de Fomento Social*, nº 223, julio–septiembre, pp. 343–367. A pesar de las reformas posteriores, las ideas de fondo de aquel texto siguen estando vigentes.

En todo caso, si disminuyen las partidas destinadas a la protección de los mercados agrarios, habría que luchar para que, a fin de cuentas, no se produzca una reducción de las aportaciones en el mismo montante que se vayan reduciendo dichos fondos. Sería preciso mantener las aportaciones pero enfocar de otro modo el destino de esos recursos. El hecho de que, en las propuestas de “previsiones presupuestarias”, el % del equivalente a los antiguos fondos estructurales aumente, parece abonar la idea que el principio de cohesión no se cuestiona.

4.5. Los recelos antes la excepcionalidad del “cheque británico”

Ya hemos explicado el origen histórico y la justificación del reembolso que ha venido recibiendo el Reino Unido desde hace 20 años y que está directamente relacionados con su permanente contestación a la PAC, a la que acabamos de referirnos. El “cheque británico” no es una arbitrariedad en la medida en que realmente, durante años, los británicos eran los mayores contribuyentes netos en términos de % de su RNB. Dado que la solución lógica que hubiera consistido en replantear los gastos agrarios no iba a recibir el aval unánime, y dada la capacidad política y negociadora de la primera ministra Margaret Thatcher, se tomó una decisión bajo presión, que luego no ha sido posible cambiar por la necesidad de disponer de la unanimidad. Y la excepción se ha convertido en regla.

Se comprende, pues, que los países mayores contribuyentes netos (Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria) hayan exigido y obtenido, en este debate de las perspectivas financieras 2007–2013, un tratamiento similar al del Reino Unido³⁰. Con lo cual se ha llegado a una solución, que resumíamos en el apartado anterior, en la línea de “café para todos”. Ésta no puede ser la fórmula del futuro. Habrá que llegar a un consenso sobre la estructura de los gastos y proceder a una reasignación de las contribuciones de la manera más equitativa posible. Hay alternativas: algunas aparecen sugeridas en el apartado conclusivo siguiente.

³⁰ En justicia hay que indicar que, en la “letra pequeña del acuerdo”, el gobierno británico ha renunciado a algunos montantes incluidos en su reembolso. A pesar de eso el primer ministro británico Tony Blair ha afirmado su satisfacción: “...por primera vez desde que somos miembros de la UE, el Reino Unido pagará más o menos lo mismo que Francia e Italia” (Discurso al Parlamento Europeo, junio 2005).

5. Conclusión: algo más que finanzas

Hasta aquí hemos intentado sintetizar los aspectos técnicos más relevantes del tema que nos ocupa (apartados 2 y 3) y las razones de su dificultad y conflictividad (apartado 4). Confiamos que ello proporcione a nuestros lectores no pocos elementos de juicio. Es hora de concluir con algunas breves valoraciones.

5.1. Hay alternativas

¿Existen alternativas? Hay varias. Una de ellas –propuesta por Felipe González en el artículo citado– podría ser que cada país aporte lo que le corresponda en función de su producto por habitante. Se trataría de unos ingresos proporcionales a la renta relativa de los países, sin ninguna progresividad. Es decir, los ingresos se estimarían mediante un porcentaje sobre dicha renta idéntico para todos los países; no se regirían por criterios de progresividad y, por tanto, no cumplirían con el pilar básico de la cohesión. A partir de este ejercicio se pueden discutir con más consistencia las políticas de gasto de la Unión, aplicando, ahí sí, criterios de cohesión, o sea, progresividad. De esa forma ningún país podría cuestionar el volumen de su aportación. Otra posibilidad consistiría en dejar el presupuesto tal como estaba con 15 miembros, añadiendo las cantidades necesarias para aplicar a los nuevos Estados los criterios de cohesión. En ambos casos estamos ante propuestas difíciles de aceptar en el actual escenario de discusión de los gobiernos europeos.

Otra cuestión es lo que va a ocurrir con España. Es comprensible, como indicamos más arriba, que en una UE ampliada, nuestro país haya pasado de ser uno de los de menos renta relativa a aproximarse mucho a la media comunitaria; consecuentemente a medio plazo estamos llamados a dejar de percibir una parte muy importante de los fondos que hasta ahora nos correspondían. Que dicho cambio no sea sólo resultado del llamado “efecto estadístico” (como entran otros “menos ricos”, nosotros somos “más ricos”...) sino que corresponda a la evolución de un país desarrollado que aspira a no depender en tan gran medida de los subsidios comunitarios, es un reto que –tarde o temprano– tendremos que afrontar.

5.2. Si queremos “más Europa” hace falta “más presupuesto”

Como indicábamos al comienzo de este editorial, la financiación europea no está a la altura, para empezar, de un proyecto del calado del proyecto

europeo. Las decisiones tomadas en la Agenda 2000, como indicábamos más arriba, marcan el cambio de tendencia que habían introducido los “paquetes” financieros promovidos en la etapa de Jacques Delors como presidente de la Comisión, con los líderes de varios países impulsando en ese sentido (Kohl, González, Mitterrand...). Por eso, desde el año 2000, la financiación europea está también muy lejos de la ambición que animaba a los padres de Europa, y desde luego, de la inspiración política que puso en marcha el proceso –actualmente en cuestión– de elaboración y ratificación de la llamada Constitución europea. Hubiera sido un sinsentido ratificar sin problemas la Constitución y quedarnos con un presupuesto tan restrictivo.

No hay más que comparar la magnitud del presupuesto de la UE con el total del presupuesto federal norteamericano que es superior al 15% de su PIB. Curiosamente en esta Europa que quiere unirse, la descentralización es una tendencia, mientras que los norteamericanos llevan centralizando su gasto desde la década de los cincuenta y, en la actualidad, está en torno al 50%. No estamos en contra de la descentralización, pero no deja de sorprender el sentido tan opuesto de la evolución en estos dos ámbitos.

5.3. Crisis de identidad europea en la lucha por la competitividad

En el fondo, ambas crisis, la de la Constitución y la de las perspectivas financieras, son como las dos caras de la misma moneda: la de una aparente crisis de crecimiento del modelo europeo. Con audacia, y con una fuerte dosis de generosidad, la ampliación de 2005, de 15 a 25 países, supuso un salto cualitativo, no sólo cuantitativo. Pero el “frenazo” sufrido a la hora de poner los medios para que el modelo tenga futuro pone en cuestión el proceso mismo. Sin olvidar que sigue abierto el gran interrogante de dónde se sitúan los límites geográficos de la Unión. Podemos aplicar a los presupuestos las mismas reflexiones que Habermas hace a propósito del proyecto de Constitución:

...“el debate acerca de la nueva Constitución ha puesto en el orden del día la cuestión, silenciada y no resuelta, de la “finalidad” del proceso de unificación. Esta espinosa cuestión del *telos* de toda la empresa tiene dos aspectos. Por un lado, está la cuestión de la estructura política de la comunidad: ¿qué Europa queremos? Y, por otro lado, la cuestión de la identidad geográfica: ¿por dónde pasan las fronteras definitivas de la Unión Europea? El proyecto constitucional deja abiertas ambas preguntas”³¹.

³¹ Jürgen HABERMAS (2006), *El occidente escindido*, Madrid, Trotta, p.75

Ciertamente, no podemos negar la razón del citado informe Sapir, cuando pone el énfasis en la competitividad. Quizás por primera vez (y esto es algo que aún no han terminado de comprender los ciudadanos franceses), Europa cae en la cuenta de que es una economía postindustrial que necesita materias primas esenciales para mantener su alto nivel de bienestar. Unas materias primas que no tiene en su territorio y que sólo puede obtener mediante el comercio (igual que el Japón actual). Por ello ha de ser competitiva: una competitividad que sólo se puede alcanzar si mantiene su ventaja tecnológica. El énfasis, que se hace en el informe y en la Agenda de Lisboa, en las nuevas tecnologías se fundamenta en la evidencia empírica de que casi un 40% del crecimiento norteamericano de los noventa ha estado basado en la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos. Una incorporación que ha generado empleo y crecimiento de la productividad. Dicho de otra forma, Europa podría crecer entre un 1,5% y un 2% más de lo que hace ahora si hubiera una apuesta decidida por las nuevas tecnologías.

Ese esfuerzo por la competitividad ¿debe significar el abandono del modelo social europeo? Es esta una pregunta de gran calado que se plantea nuestro continente con un cierto nivel de ansiedad. Suscribimos plenamente el siguiente aserto de Jacques Delors refiriéndose a la moneda única:

“Ahora hace falta conciliar las limitaciones que impone la Unión Económica y Monetaria con la continuación de la cohesión económica y social, y la combinación entre cooperación, competitividad y solidaridad que ha sido siempre la clave de todos los avances”³².

Ciertamente es más fácil decirlo que lograrlo. Pero si el sentido de la evolución europea tuviera que significar la pérdida o el retroceso del espíritu solidario europeo, por una especie de concesión a los modelos más neoliberales hoy al uso, y en aras de una mayor competitividad, habríamos dado un importante paso atrás. En nuestra opinión, estos presupuestos y sus contradicciones son sólo el reflejo de la crisis de identidad, de ideología y de sentido que está viviendo la construcción europea. No sabemos dónde estamos, ni lo que queremos en el mundo del siglo XXI. Y no lo sabemos porque no tenemos un discurso elaborado, que llegue a los ciudadanos, sobre qué significa ser europeo, ni por qué serlo. Y, desde luego, no tenemos políticos, ni ideólogos, que sean capaces de teorizar sobre el “europeísmo”. De alguna manera, estamos dejando a las fuerzas “nacionalistas”, que han sido la raíz ideológica de la mayoría de nuestros desencuentros, la construcción de nuestro futuro.

³² Entrevista, en *El País* del 8-4-98.

5.4. Construyendo ciudadanía europea: “de arriba abajo y de abajo arriba”

En la base de todo está el déficit, tantas veces señalado, de una realidad de la identidad de la ciudadanía europea. Por eso se arguye con frecuencia que habría que dar prioridad al enfoque ascendente, de forma que sea la sociedad civil europea quien vaya construyendo el modelo de integración deseado. Y, sin embargo, la historia del proceso demuestra que los avances se han ido produciendo por la iniciativa de gobernantes con visión y con audacia. En este sentido, habrá que superar un enfoque dual y maniqueo: de arriba-abajo, de abajo-arriba. Son necesarias las dos direcciones.

Seguramente uno de los defectos de la gestión política de la Unión es el abuso de la idea de subsidiariedad, sin duda necesaria, pero (mal) entendida como otorgar a lo supranacional “las menos competencias posibles”. Esto se ha exagerado tanto que la UE es un ente virtual desde un punto de vista administrativo. Por ejemplo, ¿no debería la UE tener en todas las ciudades importantes un edificio administrativo con su bandera y un administrador de otro país que sea el representante de todo el conjunto ante la ciudadanía, un representante con actividad y participación en la vida pública? Se visualizaría así la existencia de la Unión. Es cierto que eso no parece ir en el sentido centrífugo dominante en los procesos de afirmación identitaria en el propio ámbito español. Pero, de la misma forma, también es importante que la construcción europea se haga desde los ciudadanos, empezando por el tema clave de la educación y por el fomento de asociaciones transfronterizas.

Es hora de terminar. En el frontispicio del primer anteproyecto de la Comisión sobre esta materia³³, haciendo por cierto una concesión a la lírica, nada frecuente en este tipo de documentos marcadamente tecnocráticos, nos encontramos con la siguiente cita de Antoine de Saint-Exupéry: «En lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible.»

A la altura en que nos encontramos, y a la luz de las consideraciones precedentes, una conclusión se impone: la UE no está haciendo posible su futuro.

³³ Véase la citada Propuesta provisional de la Comisión Europea (2004), *Construir nuestro futuro común*, cfr. nota 14, supra.



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 165-184

El debate territorial español a comienzos del siglo XXI¹

Antonio J. PORRAS NADALES²

(PALABRAS CLAVE: *CONSTITUCIÓN, ESTADO SOCIAL, IGUALDAD, SOLIDARIDAD, ESTADO FEDERAL, AUTONOMÍAS, REVUELTA FISCAL.*

KEY WORDS: *CONSTITUTION, SOCIAL STATE, EQUALITY, SOLIDARITY, FEDERAL STATE, AUTONOMOUS COMMUNITIES, TAX UPHEAVAL*)

¹ Este artículo responde, en lo esencial, a la intervención del autor en el V Encuentro con Políticos y Expertos *La reforma constitucional de "la piel de toro"*, celebrado en Córdoba del 3 al 5 de diciembre de 2005, dentro del Programa de Formación Política (PFP) de la Compañía de Jesús en España. En nuestra entrega anterior (nº 241) publicamos "Reforma del Estatuto de Cataluña y Estado federal" del profesor José A. González Casanova (RFS 61 (2006) 57-75); en una nota de la redacción dábamos más referencia sobre aquel encuentro.

² Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide

1. Introducción: las complejidades de un Estado social autonómico

La configuración territorial del Estado español constituye el resultado histórico de la apuesta constituyente de 1978: una constitución que no fue sólo consecuencia de un proceso más o menos “modélico” de salida del sistema autocrático preexistente, sino que adicionalmente decidió la adecuación de nuestro sistema político a los parámetros propios del constitucionalismo contemporáneo. Lo que se ha traducido en el establecimiento un modelo de *Estado social* que se configura en base a unos principios materiales de justicia y se ajusta a todo un sistema de valores (libertad, justicia, igualdad, pluralismo, solidaridad, dignidad de la persona, etc.) cuya vigencia efectiva dependerá del desarrollo del intervencionismo por parte de los propios poderes públicos. Debe insistirse pues en que, con la Constitución de 1978, no se trataba tan sólo de normalizar el marco general de convivencia de todos los españoles (lo que ya sería un objetivo más que suficiente) sino de incorporar al mismo tiempo a nuestro país a las coordenadas históricas de los modelos comparados del presente histórico: lo que implica ubicar a los sistemas políticos dentro de un sistema de valores colectivos de igualdad y solidaridad, consagrados en la norma suprema, que comprometen activamente al Estado en su conjunto.

Por supuesto tal incorporación no significaba para los españoles una suerte de “fin de la historia” sino más bien una reincorporación colectiva a la misma, con todas sus ventajas e inconvenientes. Y es que, aunque es posible que durante los primeros años de andadura democrática los españoles nos viéramos sumergidos en un hermoso sueño colectivo donde se suponía que la democracia era como una especie de varita mágica que resolvería todos nuestros problemas, la realidad histórica lo que venía a confirmar alternativamente es que el modelo de *Estado social* debe entenderse más bien como un sistema esencialmente dinámico, sometido a intensos procesos de transformación y cambio a lo largo del tiempo.

Si las coordenadas históricas de las que surge este modelo de Estado se sitúan en un contexto que podríamos calificar como un entorno *keynesiano*, caracterizado por una serie de elementos más o menos conocidos (sistemas fiscales progresivos operando en clave de solidaridad, políticas monetarias más o menos estables, ambiente social de concertación, dinámica intervencionista en áreas sociales o de bienestar), su desarrollo a lo largo del tiempo implicará toda una serie de transformaciones, a veces no suficientemente bien percibidas, que pueden implicar diferentes desplazamientos

estructurales o transformaciones del sistema. Así resulta, por ejemplo, que en Europa determinadas políticas macroeconómicas o monetarias se han desplazado hacia Bruselas, mientras que algunas de las principales políticas intervencionistas (como sanidad, educación o asistencia social) se han desplazado progresivamente hacia la periferia regional o local (en nuestro caso hacia las Comunidades Autónomas, a partir de ahora CCAA). Las constantes transformaciones en la realidad han llegado incluso a configurarse como una auténtica fenomenología de “crisis del *Estado social*”, donde el apogeo de la globalización, el relativo éxito de ciertas políticas neoliberales, el desarrollo de la *devolution* y los numerosos impactos que todo ello genera sobre los sistemas políticos, suscitan numerosos interrogantes acerca de la vigencia efectiva a lo largo del tiempo del sistema de valores constitucionalizado que se expresaba en el momento fundacional bajo la noción de *Estado social* o *welfare state*.

En el caso español, tal impacto transformador se acentúa debido a la intensidad del proceso autonómico que, a lo largo de un cuarto de siglo, ha supuesto una radical mutación histórica desde un modelo centralizado hasta un sistema territorial plenamente desarrollado, con unos perfiles prácticamente federales. Frente a esta consolidada experiencia histórica, debe recordarse que ni la episódica y frustrada I República ni el modelo de “Estado integral”, previsto en la Constitución de 1931, pudieron llegar siquiera a estabilizarse institucionalmente. El debate actual se situaría por lo tanto en torno al interrogante de si tan intenso proceso de transformaciones puede llegar a poner en riesgo el sistema de valores de justicia y de solidaridad alumbrado por el constitucionalismo propio del *Estado social*, en nuestro caso a partir de 1978.

De acuerdo con la Constitución, la vigencia efectiva del *Estado social* con sus principios de igualdad y solidaridad se articula en torno a una dualidad funcional entre el Estado central y las CCAA que se proyecta fundamentalmente en torno a la relación entre normativa básica estatal (leyes de bases) y normativa de desarrollo autonómica, concretada enumerativamente en el artículo 149.1 y afectando a las principales políticas intervencionistas. Si a comienzos de la andadura autonómica tal dualidad podía considerarse llena de ambigüedades o inconcreciones, un cuarto de siglo después cabría suponer que se ha debido producir un proceso de aprendizaje suficiente capaz de enmarcar armónicamente ambos ámbitos, contando adicionalmente con el progresivo deslizamiento de la normativa básica hacia ámbitos regulados por el derecho europeo que el Estado debe trasponer.

Completado, al cabo del tiempo, el proceso transferencial (por definición una etapa llena de tensiones conflictivas) y superadas ya las dualidades procesuales que marcaban un diferente ritmo de avance en el desarrollo autonómico (en particular tras las reformas estatutarias de los años noventa), la configuración del sistema autonómico sólo presenta algunas deficiencias constatadas en el desarrollo de sus mecanismos de cooperación y coordinación, es decir, en lo que afecta a las relaciones entre las partes y el todo; lo que se debe en parte a la reiterada incapacidad del Senado para cumplir con sus funciones de representación territorial así como al déficit de funcionamiento de las conferencias sectoriales, teóricamente diseñadas para servir de marco de coordinación general.

Más allá de esta deficiencia funcional, la única crítica que en rigor cabría presentar contra el sistema autonómico español sería el escaso grado de conciencia institucional y colectiva generado acerca de su percepción como tal "sistema". Así sucede en la práctica, por ejemplo, que la percepción de la realidad desde Madrid no consigue desprenderse, al cabo del tiempo, de una cierta inercia centralista, mientras que desde las CCAA abunda una considerable falta de lealtad institucional y un cierto espíritu feudal que fomenta los egoísmos territoriales y una dinámica conflictiva. Lo que constituye probablemente la sintomatología difusa de un cierto retraso histórico en el desarrollo de nuestra cultura política democrática, donde nociones como las de lealtad institucional, patriotismo constitucional o solidaridad interterritorial, no parecen ser capaces de superar las lacras del localismo y el provincialismo.

Pero el verdadero problema aparecerá, en términos políticos, desde el momento en que el sistema español de partidos comienza a demostrarse incapaz de asegurar la gobernabilidad del sistema central al margen de apoyos sustanciales de partidos territoriales: tras la crisis del centrismo (*Unión de Centro Democrático* y *Centro Democrático y Social*) a lo largo de la década de los ochenta, el emergente bipartidismo resultante se enfrentará a la compleja tarea de buscar términos de acuerdo o de apoyo con algunas minorías territoriales en aquellos supuestos en que no se alcanza la mayoría absoluta en el Congreso; pero sin que hasta ahora se hayan conseguido formalizar gobiernos de coalición con una responsabilidad política plenamente compartida. En ausencia de gobiernos de coalición, los apoyos más o menos transitorios de las minorías territoriales al gobierno de Madrid pasan a entenderse en la práctica como un mecanismo de "premios" a las respectivas comunidades territoriales, alterando así los equilibrios generales del sistema

autonómico. La debilidad resultante en términos de gobernabilidad se verá incrementada a lo largo del tiempo con el creciente uso de los gobiernos autonómicos como armas arrojadas contra el gobierno de Madrid, es decir, como instrumentos indirectos de oposición (o en su caso de apoyo) al gobierno central, lo que suscitará la aparición de un nuevo y emergente frente de conflictividad, en principio puramente ficticio, que intensificará la originaria dialéctica anticentro.

2. La reforma de los estatutos

Si este complejo desarrollo autonómico ha conducido en todo caso, pese a las dificultades y complejidades, a un original y contundente desarrollo del *Estado social* en España, la apertura de la agenda política hacia un conjunto de reformas estatutarias susceptibles de modificar el sistema constituye todo un desafío histórico que requiere como mínimo una adecuada justificación previa. En este sentido la primera de las cuestiones sería la de clarificar cuál es el del tipo de *diagnóstico* que justifica, en su caso, hacer frente a la tarea de reformar los estatutos. Pero en este ámbito problemático se superponen diferentes planos argumentativos: unos de tipo puramente coyuntural o circunstancial, y otros que tratarían de avanzar en una visión más consistente o científica de la realidad.

2.1. La perspectiva contextual

Desde la perspectiva contextual se ha argumentado en primer lugar que la reforma de los estatutos constituye una auténtica exigencia “histórica”, debido al largo tiempo transcurrido desde la aprobación de los actualmente vigentes: el paso del tiempo, el fenómeno de relevo generacional, el cambio global del contexto histórico, exigirían pues algunas modificaciones de las normas estatutarias, siguiendo unos procesos de reflexión que en mayor o menor medida se habrían puesto en marcha hace ya algunos años. En realidad, tras su aparente sencillez, este argumento esconde una especie de tautología, pues el paso del tiempo no constituye en sí mismo una razón causal suficiente explicativa de la necesidad de reforma de la normativa fundamental, al menos mientras no se especifiquen con claridad qué tipo de problemas (que no puedan ser resueltos mediante leyes ordinarias o mediante la acción cotidiana de los poderes de autogobierno) son los que exigirían ineludiblemente la modificación de la normativa estatutaria en la escala autonómica.

Al fin y al cabo, la doctrina constitucional tiene suficientemente aceptado el postulado de que siempre existirá algún tipo de desajuste entre la norma fundamental (o constitución formal) y la realidad material (la llamada a veces constitución material), de ahí que la necesidad de la reforma tenga que justificarse de forma explícita. Por lo tanto, debe insistirse en que el mero paso del tiempo no constituye *per se* una razón suficiente, si no se clarifican qué tipo de bloqueos o de ámbitos problemáticos no resueltos están suscitando los estatutos vigentes, hasta el punto de requerir una reforma más o menos generalizada de los mismos. Desde esta perspectiva, la opinión más o menos generalizada de la doctrina entiende que los únicos elementos a reformar serían los mecanismos de coordinación o cooperación entre el Estado y las CCAA, que se sitúan más bien en la esfera de la propia Constitución, y no en el ámbito estatutario.

Una segunda línea argumentativa de tipo contextual o coyuntural ofrecería en cambio una explicación causal más directa y al mismo tiempo más prosaica: la reforma estatutaria sería una condición impuesta por el tripartito catalán para asegurar su apoyo al gobierno Zapatero a partir de 2004. En este caso, el argumento explicativo parece mucho más contundente en la medida en que la reforma de la normativa fundamental (al menos de una comunidad autónoma como Cataluña) se convierte en un factor determinante de la propia gobernabilidad del sistema: sería pues un tipo de “demanda–chantaje” de la minoría nacionalista catalana para permitir la subsistencia del gobierno Zapatero. La argumentación esconde una evidente patología desde el punto de vista del normal funcionamiento de un sistema democrático: a saber, el hecho de que las reglas de juego del sistema (o sea, la esfera institucional o “*polity*”) se conviertan en una variable subordinada a la propia estabilidad del proceso político (o “*politics*”) asegurando el mantenimiento en el poder de un determinado gobierno. Estaríamos así ante una inversión de la lógica democrática sobre la que opera el orden fundamental de todo régimen constitucional, reflejando un contexto histórico de emergente precariedad constitucional: porque en este caso el funcionamiento del proceso político no se ajusta ni se subordina al orden institucional establecido en la normativa fundamental, sino que ésta se convierte más bien en una moneda de cambio para asegurar el mantenimiento en el poder del partido gobernante. ¿Justifica la ambición de poder de un determinado partido semejante disfuncionalidad institucional, con las graves consecuencias que pueda traer consigo?

La duda resulta razonable especialmente si tenemos en cuenta que en este caso no se trata de que las CCAA, en general, formulen una demanda común

sobre el gobierno central para la reforma de sus estatutos, sino de que una y concreta comunidad, la catalana, mantiene en el poder al gobierno Zapatero poniendo en juego un término de intercambio que, como es lógico, pivotará a favor de esa comunidad y no de otras. O sea, una parte (la diecisieteava parte) de la sociedad española territorialmente organizada pone en marcha un proceso de intercambio para asegurar la gobernabilidad del sistema, que implicará la modificación de la posición de todos (o mejor, de las dieciséis partes restantes) en el propio sistema.

Por más que este proceso pueda encuadrarse dentro de unos parámetros de exquisita legalidad (o constitucionalidad), sin embargo, desde una visión encuadrada en el marco de la teoría de la democracia, el escenario resultante parece muy claro: una minoría trata de modificar a su favor las reglas fundamentales que afectan a todos. De ahí que, de forma automática, la fuerza política gobernante trate de enmascarar el proceso dentro de una oleada más o menos general de reformas: la apertura de una nueva etapa general de reformas estatutarias se convierte entonces en algo prácticamente irrefrenable en la medida en que el cambio en uno de los elementos del sistema territorial va a afectar inevitablemente al conjunto.

2.2. La perspectiva científica

Dejando a un lado la constatación de la relativa debilidad del centro del sistema para encauzar armónicamente los procesos de reforma territorial que esta dinámica comporta, está claro que la nueva situación suscita igualmente la conveniencia, o la necesidad, de indagar otro tipo de razones más o menos profundas que justifiquen en su caso la puesta en marcha de una nueva oleada de reformas dentro de la cual la iniciativa catalana pueda ser camuflada como un supuesto más, reflejo en todo caso de su propia singularidad. Plantearse en este contexto si este nuevo proceso de reformas está o no suficientemente fundamentado en términos científicos, o adecuadamente asentado sobre un consenso general de la ciudadanía española, constituye seguramente una exquisita falacia: porque al final, cuando suenan las dulces melodías del flautista, todos se apresuran a colocarse detrás para empezar el desfile.

Y como todos necesitan algún tipo de autojustificación para encarar la tarea general de reforma de los estatutos, se supone que habría que tomar como punto de partida algún tipo de balance acerca del resultado de la vigencia

de los mismos durante prácticamente un cuarto de siglo. Algunas de las cuestiones a encarar podrían ser entonces: ¿Se han cumplido los objetivos fundacionales expresados en el estatuto de cada comunidad? ¿Ha sido operativo en la práctica el sistema disponible de competencias autonómicas? ¿Ha funcionado adecuadamente el sistema institucional? En este sentido, hay al menos dos tipos de problemas o de diagnósticos sobre el balance general de los estatutos de autonomía que podrían destacarse: por una parte la cuestión del grado de eficiencia demostrado por las instituciones territoriales vigentes para el cumplimiento de los objetivos finalistas establecidos en la norma estatutaria; por otra, el modo como el intervencionismo público se ha proyectado en la escala territorial interna.

En relación con la *primera* cuestión cabe presentar algunas objeciones al grado de eficiencia alcanzado por las instituciones autonómicas en el cumplimiento de los objetivos finalistas fijados en la propia sede estatutaria, es decir, a su capacidad de avance en términos de desarrollo efectivo del *Estado social*, implicando la implementación de un sistema de valores que se corresponden generalmente con determinadas políticas intervencionistas. El diagnóstico podríamos simplificarlo en términos de diseño instrumental: los medios, los instrumentos de acción puestos en marcha por las CCAA, diseñados a imitación del modelo estatal central, no han demostrado al cabo del tiempo ni una capacidad de innovación suficiente ni un claro incremento de su eficacia prestadora. Incluso podría afirmarse que el desarrollo de las instituciones autonómicas ha supuesto no sólo el mantenimiento de las viejas tradiciones burocráticas preexistentes sino también la incorporación de pautas adicionales disfuncionales de tipo clientelar que vienen a bloquear y a politizar el desarrollo efectivo de una esfera de gestión pública autonómica plenamente consistente al servicio del sistema de valores propio del Estado de bienestar.

El *segundo* aspecto problemático derivaría del modo cómo las distintas políticas autonómicas se han proyectado sobre el propio territorio. En especial partiendo de la consideración, desde una perspectiva histórica razonable, de que en el camino hacia su “horizontalización” o descentralización periférica, el *Estado social* habría descrito ya una primera y consistente etapa con el proceso autonómico, pero dejando hasta ahora de lado la que sería su etapa lógica subsiguiente: el avance hacia la esfera local entendida como la arena más próxima o inmediata a las necesidades o demandas ciudadanas. Se trata de un terreno plagado de innumerables promesas incumplidas en torno al llamado *Pacto Local*, donde en la práctica las CCAA parecen haber

generado nuevos y emergentes procesos de centralización en la escala territorial interna, colocando a los gobiernos locales en una clara situación de dependencia.

Así pues, cabría afirmar la existencia como mínimo de dos ámbitos problemáticos que incidirían en la exigencia de abordar una reforma estatutaria, claramente conectados con la necesidad de avanzar en las pautas de desarrollo del *Estado social* intervencionista: por una parte un incremento de la eficiencia del sistema institucional, por otra una reformulación de las pautas de proyección sobre el territorio por parte de los poderes públicos. Conviene recordar que para resolver adecuadamente ambos problemas ni se necesitan más competencias ni se requiere una mayor financiación; o dicho en otras palabras, que el mejor funcionamiento del sistema no requiere un nuevo reparto del poder, sino un mejor uso del mismo.

En todo caso, este diagnóstico parece reflejar una fenomenología relativamente común a las pautas generales de evolución histórica del *Estado social* al nivel comparado; y es que por más que su desplazamiento hacia la periferia haya producido en términos generales resultados sustanciales, subsiste una reiterada dinámica de sobrecarga que se expresa en la presencia constante de nuevas y reiteradas demandas y objetivos a las que en rigor no cabe hacer frente ya desde la perspectiva de la asunción por las CCAA de nuevas competencias, sino más bien mediante la puesta en práctica de mecanismos de cooperación y de colaboración, que implican ya no solamente al Estado sino a la propia Unión Europea, exigiendo no sólo una proyección más horizontal y eficiente de las instituciones autonómicas sino igualmente un desplazamiento del protagonismo hacia las esferas locales.

3. De la reforma estatutaria a la reforma del sistema

En todo caso, parece claro que el debate sobre la reforma de los estatutos implica inevitablemente una cierta proyección exógena en el sentido de que, al mismo tiempo que se modifican en su caso las normas fundamentales de ciertas CCAA, en alguna medida el conjunto del sistema puede resultar igualmente modificado. Como ya hemos señalado, el desarrollo territorial español se ha caracterizado por un avance desigual en la doble vía que implica todo proceso de reordenación territorial del Estado: si la consolidación y reforzamiento del autogobierno de las CCAA resulta una realidad incontestada, la progresión paralela en los mecanismos de cooperación y coordinación del conjunto del sistema se ha caracterizado por un constante déficit que afecta

tanto al Senado, entendido como marco institucional de integración de las CCAA en el Estado, como a las conferencias sectoriales. A lo que se une el impacto más reciente del proceso de integración europea con sus efectos transformadores de la realidad preexistente.

Con independencia de que las responsabilidades por este déficit funcional puedan imputarse más o menos por igual a ambos sujetos (Estado y CCAA), del balance de esta experiencia resultaría pues que parece difícil describir desde perfiles definidos y suficientemente precisos cuales son las características generales que cualifican a nuestro “sistema” autonómico –entendido como esfera de relaciones interinstitucionales entre las partes y el todo– al menos en un sentido de consolidación institucional dotada de una suficiente proyección histórica. De ahí el riesgo inmediato de que la reforma de una parte (de uno o varios estatutos) pueda incidir en la reforma o modificación general del sistema autonómico en su conjunto. Si hasta ahora tales reformas se han producido en forma de oleadas a partir de grandes pactos autonómicos que han conducido a la progresiva homogeneización del modelo resultante, por el contrario, a partir de la llegada al poder el gobierno Zapatero la pauta procesual parece experimentar una sustancial transformación. En consecuencia la serie de interrogantes se plantea de una forma inmediata: ¿se trata de enfrenar un nuevo reparto del poder, implicando una nueva reordenación de las competencias y de la financiación, es decir, en definitiva, un nuevo “reparto de la tarta”? ¿O por el contrario se trata más bien de mejorar el funcionamiento del sistema, dando por supuesto que la “tarta” ya está repartida, e incidiendo en consecuencia o bien en los mecanismos de cooperación o bien, en clave endógena, en el mejor diseño y funcionamiento de las instituciones autonómicas?

3.1. La dicotomía norte-sur

Es aquí donde debemos traer a colación nuestra línea argumentativa de partida según la cual desde finales del siglo XX el mejor marco de referencia para entender las tensiones (tanto sociales como territoriales) que emergen en las democracias contemporáneas deberían situarse en torno a las líneas de desarrollo, evolución y transformación histórica del *Estado social*. Dos serían las coordenadas fundamentales de esta línea argumentativa: la que se refiere al sistema de valores implícito en la propia noción de *Estado social* y la que afecta a las consecuencias socioeconómicas de todo desarrollo adicional del mismo.

A) Se ha señalado en primer lugar que la aparición histórica del Estado social implicaba un reforzamiento de determinados *valores* que, aunque en rigor preexistían con anterioridad, adquieren ahora una nueva relevancia y posición preferente, establecida en la propia Constitución: básicamente se trata de los valores de igualdad y solidaridad que, aunque sometidos a intensos procesos de transformación a lo largo del tiempo, adquieren una proyección particularmente intensa en el sentido de proscripción de toda discriminación. La evolución histórica, en el doble sentido tanto de proyección globalizada de la realidad como de defensa de intereses o tradiciones locales (que se expresa en la ambivalente noción de “glocalización”), parece conducir a un riesgo de disolución de la vigencia de tales categorías ante el apogeo creciente de egoísmos sociales y fragmentados proyectados territorialmente, que constituyen una de las emergentes novedades en la nueva y compleja realidad social a la que debe hacer frente un tipo de *Estado social* evolucionado o en transformación.

B) Pero el sistema de valores que alumbró el Estado social está sometido adicionalmente a una segunda línea de tensión que deriva de las desigualdades de *desarrollo económico*, implicando consecuencias sociales diversas para distintos sectores o territorios. Si las teorías económicas de la dependencia y del desarrollo desigual (con autores como A. Gunder Frank, Samir Amin, Immanuel Wallerstein, etc.) adquirieron ya una notable presencia intelectual y académica durante la década de los setenta, en pleno periodo de la transición, cabe decir que el tipo de diagnóstico sobre el que se diseñaban experimenta una clara confirmación en cuanto se consagra el proceso de globalización y desbordamiento progresivo de fronteras, generalizado durante las décadas finales del pasado siglo. Un proceso que, paradójicamente, discurre en paralelo al relativo “olvido” intelectual de tales líneas de pensamiento (las llamadas “teorías de la dependencia”), al menos en la tradición ideológica de la izquierda europea. En otras palabras, si durante el periodo de apogeo del Estado de bienestar centralizado de los años sesenta o setenta, los valores de igualdad o solidaridad se entendían perfectamente operativos en el marco de los sistemas económicos que enmarcaban las respectivas fronteras estatales (afectando negativamente al tercer mundo), el fenómeno de disolución o apertura de las fronteras estatales abre un emergente riesgo de quiebra en la vigencia efectiva de tales valores también en su proyección territorial interna. Se ha hablado así de una amenaza permanente de “*dumping*” social, en el sentido de que la conquista de cuotas de competitividad en el mercado globalizado implicaría paralelamente un desmantelamiento

de los niveles asistenciales o cobertura social de la propia fuerza productiva (hasta el punto de que algunos de los principales impactos económicos procedentes del tercer mundo se basan precisamente en el manejo de mano de obra cuasi-esclava). Si esta dicotomía infernal opera en la escala mundial, un proceso paralelo se estaría produciendo en Europa en el seno de las tradicionales fronteras estatales, dando lugar a fenómenos de *revuelta fiscal* de las regiones más ricas frente a las más pobres. Es un hecho que se detecta con claridad en primer lugar en Italia desde la década final de siglo a partir de la emergencia de la *Liga Norte* (nacida en 1991), concebida con una fuerza política orientada a canalizar esta protesta del norte desarrollado contra un sur permanentemente subdesarrollado que absorbe excedentes fiscales de las zonas desarrolladas de Italia. En parte, el impulso hacia la intensificación del desarrollo regional italiano durante los años noventa estaría relacionado con el apoyo decidido del partido de Umberto Bossi a la coalición gobernante, en una estrategia que a largo plazo se supone que puede beneficiar a los intereses egoístas del norte desarrollado. El mismo fenómeno se ha generado de una forma más compleja en Alemania tras su unificación, dando lugar a procesos reactivos del electorado de los *länder* occidentales frente al coste que supone la dependencia de una zona oriental económicamente atrasada. Finalmente, el diagnóstico sobre el llamado “expolio fiscal” de Cataluña constituye igualmente uno de los principales soportes argumentativos que justifican el nuevo tipo de pretensiones relativas a la transformación del sistema autonómico español.

Frente a estos ejemplos externos, cabe recordar que el más auténtico y genuino foco de protesta social que acabó configurando al proceso autonómico español a partir del referéndum de iniciativa autonómica 28 de febrero de 1980 en Andalucía, fue precisamente la conciencia del subdesarrollo y el rechazo a un tipo de autonomías que se entendían básicamente como un privilegio exclusivo de las regiones más desarrolladas de España (Cataluña y País Vasco). El espíritu que movilizó aquella configuración del modelo territorial español se concebía pues como una protesta frente a la degradación de los valores de igualdad y solidaridad que traía consigo un emergente modelo territorial donde el desarrollo autonómico se reduciría a las denominadas comunidades “históricas”, y que a partir de entonces orientará hacia la defensa alternativa de un postulado de igualdad territorial de origen claramente federal.

3.2. *Exigencias externas: el principio de igualdad*

Se ha afirmado que las perspectivas de reordenación general del sistema autonómico tienen su fundamento originario en la relativa indefinición constitucional del modelo territorial español que, como es sabido, se caracterizaba por un carácter abierto y un diseño de carácter procesal. Pese a ello, debe insistirse en que la Constitución de 1978 no establece ningún criterio de desigualdad en el modelo resultante de su diseño territorial. Las únicas desigualdades, las que afectaban a la famosa dualidad entre regiones y nacionalidades, se referían al *proceso* autonómico, pero dejaban abierta la posibilidad de su configuración final. Al mismo tiempo, los valores de igualdad y solidaridad propios del Estado social adquieren su confirmación en los artículos 1 y 2 de la Constitución, con la única excepción posible de la disposición adicional primera referida a los territorios forales.

Si en el año 1978 o a comienzos de la década de los ochenta el diseño autonómico podía efectivamente ser considerado como un modelo “abierto” dotado de razonables dosis de incertidumbre (donde las claves de la dualidad o la asimetría mantenían en consecuencia un cierto sentido), un cuarto de siglo después la realidad material de nuestro sistema autonómico se ha consolidado plenamente a partir de unas determinadas pautas de desarrollo histórico que han conducido, a partir del ejercicio efectivo de los poderes legítimos de autogobierno por las diecisiete CCAA, hacia una progresiva homogeneización. Sería la consecuencia de un largo proceso histórico democrático que ha llevado a los ciudadanos de los diversos territorios hacia la configuración de un sistema donde, al final, todas las CCAA operan dentro de un marco similar que permite la diversidad sin discriminaciones (en todo caso, con las conocidas excepciones forales). Se trata en definitiva de la vieja cláusula de igualdad, la misma que se configura como el fundamento mismo de la constitución federal americana y que pretende, en definitiva, que pobres y ricos, territorios o personas, sean iguales ante el Estado, y que ha sido seguida y apoyada por los ciudadanos de las distintas Comunidades a lo largo de un trayecto histórico que rebasa ya el cuarto de siglo. En este contexto, la búsqueda por parte de determinados sectores nacionalistas de ciertos teóricos “hechos diferenciales” capaces de operar como soporte causal de un tipo de autonomismo diferenciado o asimétrico, se ha convertido en la práctica en una aventura similar a la búsqueda del Santo Grial o del vellocino de oro. Pues en nuestro modelo constitucional los hechos diferenciales simplemente no existen: lo único que existía, en términos de dualidad entre nacionalidades y regiones, se refería al proceso

autonómico, marcando un diferente ritmo de incorporación al mismo por parte de distintos territorios.

Debemos entender pues que la cláusula de igualdad federal resultante de veinticinco años de proceso autonómico condiciona el modo como se configura el *Estado social* autonómico en nuestro sistema constitucional a comienzos del siglo XXI, implicando una posición de igualdad de territorios y de ciudadanos que afecta tanto a las relaciones entre las respectivas CCAA y el Estado como a la propia determinación potencial del sistema competencial y financiero que configura el autogobierno de cada una de ellas. En consecuencia, la pretensión de transformar tal sistema para dar lugar a un nuevo modelo de tipo asimétrico debe entenderse como un tipo de decisión materialmente constituyente que sólo podría adoptarse con plena legitimidad mediante la reforma de la Constitución. Mientras tanto, los valores de igualdad y solidaridad establecidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución deben seguir desplegando su fuerza vinculante sobre el modelo de Estado social autonómico.

4. El desafío catalán

La aprobación por el Parlamento de Cataluña en el año 2005 de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía constituye una clara inflexión de ruptura de este modelo, implicando no sólo una afectación del poder constituyente sino un intento de reapertura del proceso histórico de la transición democrática, a la que ahora se trataría de darle una salida distinta. Su diseño parte de una clara ignorancia de las transformaciones experimentadas en la realidad histórica española durante sus últimos veinticinco años, con un sistema de CCAA plenamente consolidado y ajustado a unas pautas mínimas de igualdad institucional y de disponibilidades competenciales similares. Es decir, el nuevo horizonte del que parece partir el Parlamento catalán se situaría en una especie de *imaginario* “al estilo Québec” donde frente a un todo territorial unitario y homogéneo se enfrenta una única singularidad territorial diferenciada lingüísticamente. De ahí la deriva bilateralista que preside todo su articulado.

En cuanto a su espíritu reivindicativo se fundamenta en el diagnóstico previo del “expolio fiscal” de Cataluña implicando así una ruptura implícita de los principios de igualdad y de solidaridad, en lo que constituiría un nueva versión bajo cobertura nacionalista del discurso típico de la *Liga Norte*

italiana, implicando una deliberada ignorancia de las causas y fundamentos de tal supuesto expolio fiscal: a saber, el proceso de desarrollo desigual de la historia económica española y la acumulación de capital industrial en Cataluña, que conduce al superávit estructural de su balanza comercial frente al resto de las comunidades.

Pero lo más paradójico es que, frente a esta ignorancia de la historia inmediata de nuestro país, se dibuje en su preámbulo una nueva noción de poder constituyente que se fundamentaría nada menos que en la propia historia secular o milenaria de la nación catalana, en una sorprendente reconstrucción de las viejas teorías del liberalismo doctrinario. Como entonces (a comienzos del siglo XIX) se trataría de contraponer la realidad “material” de la historia de las naciones y sus “derechos históricos” frente al desafío racional-democrático de las revoluciones y su consagración del poder constituyente democrático entendido como soberanía popular o de todos.

A partir de estos postulados se diseña pues no ya una reforma del estatuto preexistente, sino en rigor una auténtica constitución dotada de su correspondiente tribunal de garantías que, pretende situarse en un plano confederal frente al resto. Es más, en rigor cabe detectar la aparición de una especie de “protectorado catalán” sobre el resto de España en el sentido no sólo de la definición de la realidad plurinacional de España sino particularmente en cuanto que la acción de gobierno (del gobierno español) queda subordinada a los criterios establecidos por una comisión bilateral. Rememorando el diseño evolutivo que siguió hace algunos siglos la aparición del gabinete británico, cabría sugerir que a partir de ahora el consejo de ministros, a semejanza de lo que sucedió entonces con el *consejo privado* de la corona británica, se vería desplazado por el nuevo y emergente eje de poder que condicionaría *todas* sus actuaciones: pues en un universo crecientemente interdependiente, prácticamente todas las decisiones del consejo de ministros influirán directa o indirectamente en Cataluña.

En cuanto a la famosa fórmula de blindaje del sistema de competencias constituye un claro contraejemplo de calidad legislativa, en flagrante contradicción con las exigencias del *Libro blanco de la gobernanza europea* de 2001.

En la medida en que aquel texto de 2005, posteriormente transformado en parte a su paso por las Cortes, refleja la voluntad institucional de Cataluña, su impacto sobre el sistema parece implicar no sólo una ruptura del postulado del poder constituyente democrático, sino básicamente un intento

de consagrar una asimetría autonómica que altera el modelo preexistente y disuelve la proyección territorial de los principios de igualdad y solidaridad consagrados en la Constitución y conformados a lo largo de un proceso plural que dura ya más de un cuarto de siglo.

Una visión realista de semejante proceso seguramente permite en primer lugar una valoración pragmática y desproblematizada: al fin y al cabo puede parecer algo perfectamente lógico y natural que quienes tienen un mayor poder económico aspiren también a alcanzar un mayor poder político y, en consecuencia, sería razonable que el predominio de la economía catalana sobre la española se proyecte también en el ámbito político. En la medida en que puede entenderse pues como algo lógico y natural que los más poderosos sean al final los que manden, resultaría previsible que los españoles aceptemos al final esta nueva desigualdad que se añade a la de los sistemas forales anteriores. La única duda sería si esta visión realista de las cosas implica dar por olvidado el sistema de valores establecido en la Constitución, o por el contrario, si sería necesario proceder a una reforma formal previa de nuestra norma suprema.

5. La fuerza normativa de la Constitución

Se ha afirmado que todo proceso de mutación constitucional (es decir, de transformación sustancial de la realidad constitucional sin una modificación formal de la norma suprema) implica en último término un fenómeno de degradación de la cultura cívica de un país y una pérdida sustantiva del valor normativo de la constitución entendida como factor de unidad política de un pueblo. Naturalmente semejante diagnóstico aplicado al modelo territorial español adolecerá siempre de un cierto relativismo en la medida en que la propia Constitución española de 1978 pareció haber optado por una cierta “desconstitucionalización” de su modelo territorial, entendido como un modelo abierto cuya determinación final se remitiría a las consecuencias o resultados del proceso autonómico. Suponiendo que el plazo de veinticinco años pueda considerarse como un término razonable, si no de “cierre”, al menos de conformación constitucional efectiva del modelo territorial, cabe afirmar que durante ese periodo histórico el sistema ha evolucionado hacia una emergente pauta de igualdad federal donde los postulados valorativos de igualdad y solidaridad parecen hacerse presentes sobre el modelo territorial dentro de unos términos aceptables de forma más o menos general (con las únicas y conocidas excepciones constitucionales de los sistemas de hacien-

da foral de País Vasco y Navarra). En consecuencia, quedará perfectamente confirmado que la aparente dualidad entre nacionalidades y regiones del artículo 2 tenía en rigor un sentido eminentemente procesual, es decir, una predicción del *tempo* a lo largo del cual los diversos territorios avanzarían a ritmo desigual hasta completar su plena asunción de competencias, como así ha sucedido efectivamente.

Por desgracia, la reflexión sobre qué hay más allá, es decir, sobre cuál es o debería ser la siguiente etapa lógica en la evolución del sistema territorial español no parece haberse abordado con suficiente serenidad ni en la doctrina ni mucho menos en el discurso político. Nos referimos lógicamente a lo que sería el diseño de una “nueva” etapa de desarrollo autonómico que ya no tendría por qué depender de un proceso previo de transferencias adicionales de competencias del Estado; o sea, el entendimiento de que tras su *primera* fase maximalista inicial, el sistema territorial español habría pasado por una larga y compleja *segunda* etapa lógica (la de la lucha por las competencias, dividida en su caso en diversas subetapas) y en consecuencia, una vez terminada, se trataría de encarar una *tercera* etapa donde el contenido de las transformaciones ya no se refiera a la distribución del poder sino a su mejor ejercicio.

En este caso el contenido de las reformas tendría un horizonte lleno de innovaciones –por ahora escasamente exploradas– que sin embargo no impactarían en términos de ruptura sobre los valores propios del *Estado social*: desde el avance en sistemas de cooperación y coordinación progresando hacia un sistema de red que haga efectivas las exigencias de la nueva *gobernanza* multinivel, hasta la mejor adecuación al proceso europeo, pasando por el incremento de la eficiencia institucional de los sistemas autonómicos o la mejor proyección de sus políticas sobre el propio territorio; o insistiendo incluso en la incorporación de nuevos valores u objetivos colectivos a perseguir por los poderes públicos. Frente a ese horizonte más o menos normalizado en términos histórico-comparados, daría la impresión de que las CCAA, habituadas a un largo proceso de inyección creciente de competencias y recursos, se enfrentarían a una especie de “síndrome de abstinencia”, siendo incapaces de reclamar otra cosa que no sean más competencias o más financiación. Una opción que, tras desbordarse el artículo 149 de la Constitución, sólo podría conducir hacia pautas de asimetría y de emergente desigualdad y pérdida de solidaridad.

Por ello, frente al impacto material que la reiteración de demandas de ruptura del sistema supone sobre la norma suprema de nuestro ordenamiento,

sólo cabe enfrentar la propia fuerza normativa de la constitución de todos, implicando la vigencia efectiva de los principios de igualdad y solidaridad en todo el territorio estatal; y naturalmente, defender el mantenimiento del principio democrático de soberanía nacional implicando una noción de poder constituyente que no es susceptible de fragmentación y que deberá ser ejercitado por todos.

6. Consideraciones finales

La afirmación de que las coordenadas fundacionales que presidieron la configuración de nuestro Estado autonómico partían de la vigencia efectiva de los valores propios del *Estado social*, supone partir de una determinada noción de Estado que supera ampliamente las limitadas dimensiones propias del liberalismo decimonónico (donde los elementos que determinaban la justicia –o injusticia– social emergían en su caso de la propia sociedad o del funcionamiento libre del mercado); implica atribuir a los poderes públicos un protagonismo activo en la implementación efectiva de valores sociales o de justicia definidos en la norma suprema. Recuértese en este sentido que, adicionalmente, el constitucionalismo propio del *Estado social*, nacido en la segunda posguerra, incorporaba toda una respuesta histórica al apogeo positivista que, entre otras cosas, había servido de caldo de cultivo a los horrores del nazismo, expresando pues una clara impronta “neoiusnaturalista” de la que no es ajena la propia doctrina social de la Iglesia.

Que tal modelo esté sujeto a las transformaciones que genera la historia puede aceptarse como una realidad que afecta no sólo a nuestro país, sino que está presente en general en el desarrollo de los sistemas públicos comparados de nuestro entorno. Sin embargo, parece que hasta ahora en Europa las resistencias frente a posibles pretensiones de desmantelamiento del *Estado social* han tenido un razonable éxito debido precisamente a la efectiva “constitucionalización” del modelo: de tal modo que en ocasiones los tribunales constitucionales europeos han acudido a la vigencia jurídica de las cláusulas constitucionales propias del *Estado social* para declarar la inconstitucionalidad de ciertas leyes o políticas sociales que podían suponer una regresión histórica del mismo: se habla así de un cierto fenómeno de congelación o de rigidificación de los niveles adquiridos de bienestar social, en el sentido de que no es posible su marcha atrás en términos históricos; al menos mientras sigan vigentes los modelos constitucionales actuales nacidos en la Europa de la posguerra.

Pero del mismo modo que la dinámica constitucional europea ha podido generar mecanismos de resistencia frente a los intentos de degradación de los valores propios del *Estado social* impulsados a través de determinadas leyes o políticas de desmantelamiento del mismo, igualmente cabe detectar otro tipo de amenazas que derivarían de los intentos de disolución de las cláusulas de igualdad o solidaridad proyectables en clave territorial. Y en este sentido, para el debate ciudadano, se trata de plantear si, pese a los cambios históricos, los grandes valores sociales de igualdad, solidaridad o justicia social que se consagraron al mayor nivel jurídico durante el siglo XX, deben seguir manteniendo su vigencia por encima del propio modo de configuración territorial de los sistemas políticos: es decir, si son valores que, al estar constitucionalizados, deben quedar “por encima” del propio sistema territorial, manteniendo su vigencia como una exigencia de proyección general; o, por el contrario, si constituyen al fin una variable subordinada a la propia dinámica territorial y son susceptibles de entrar en un proceso de “feudalización” del sistema, para pasar a depender del modo como los interprete o los entienda cada comunidad territorialmente autoorganizada.

De este modo constatamos que los desafíos a los que debe hacer frente los ciudadanos de comienzos del siglo XXI se sitúan en torno a esa dualidad conceptual que se refleja tras el concepto ambivalente, que ya hemos mencionado, de la “glocalización”: a la vista de las transformaciones en la realidad y de los riesgos que tal proceso comporta, la interrogante será la de cuál debería ser nuestra óptica prioritaria a la hora de plantear la vigencia de determinados valores sociales ¿debemos optar por el localismo y comportarnos siguiendo valores egoístas y provincianos, o hacer frente a la realidad desde una óptica abierta y cosmopolita? Si nuestra experiencia constitucional colectiva a lo largo de más de un cuarto de siglo ha servido de algo, su verdadero momento de prueba se presenta cuando algunos de los grandes valores sociales constitucionalizados en 1978 amenazan con disolverse. Y del mismo modo que la cultura política de un país suele medirse por el grado de fuerza normativa de la Constitución, entendida como voluntad colectiva de apoyo a la misma, seguramente ahora debemos decidir entre la defensa de ciertos valores constitucionales o la aceptación de su voladura fragmentada: todo ello desde nuestra responsabilidad colectiva como ciudadanos de un sistema democrático donde el fundamento último del sistema es el poder constituyente democrático, es decir, el poder de todos.

Bibliografía básica

- AJA, E. (2003), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid, Alianza.
- CRUZ, P. (1996), “La reforma del estado de las autonomías”, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, nº. 2.
- CÁMARA, G., CANO, J. (coords.) (1993), *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, Madrid, Tecnos.
- PORRAS, A. (1988), *Introducción a una teoría del estado postsocial*, Barcelona, PPU.
- PORRAS, A. (1997), “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II.
- PORRAS, A. (2003), “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XIX)”, *Revista de Fomento Social*, nº 229.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANETTI, R. (1985), *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- SCHARPF, F. (1996), “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1.
- SUBIRATS, J., GALLEGRO, R. (eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.
- XX Aniversario del Estatuto* (2003), Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Sevilla-Granada, Parlamento de Andalucía-Comares.



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 185–212

La Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española en educación en el período 1999-2004: perfil y recomendaciones

———— *M^a Luz ORTEGA CARPIO, Ana HERNÁNDEZ ROMÁN,* ————
Mercedes TORRES JIMÉNEZ¹

*(PALABRAS CLAVE: EDUCACIÓN, DESARROLLO HUMANO, AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO,
COOPERACIÓN BILATERAL, CODIFICACIÓN CRS)*

*KEY WORDS: EDUCATION, HUMAN DEVELOPMENT, OFFICIAL DEVELOPMENT AID,
BILATERAL COOPERATION, CRS CODIFICATION)*

¹ Profesoras de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales–ETEA, adscrita a la Universidad de Córdoba.

1. Introducción

A pesar de que existe una concienciación generalizada de que la Educación es una pieza clave para el desarrollo de los pueblos, y la cooperación española así lo considera, puesto que el sector educativo es uno de los principales receptores de fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral² española, no existía, sin embargo, hasta la fecha ningún análisis temporal sobre la ayuda española en esta materia, tan sólo estudios parciales relativos a años concretos y con reducido soporte cuantitativo. La ausencia de datos veraces, fundamentalmente relativos a la cooperación descentralizada³, y la correspondiente dificultad en el tratamiento de los mismos, explica este vacío en los estudios realizados hasta el momento. Precisamente, en este trabajo se analiza qué ha hecho la cooperación bilateral española durante los últimos años para contribuir a la mejora de la educación de los países en desarrollo. En concreto, analizaremos la importancia cuantitativa de la AOD bilateral destinada al sector educativo, su distribución geográfica y sectorial, quiénes han financiado la ayuda, qué papel tienen las ONGD en este contexto, qué instrumentos se han utilizado, etc. Una vez dibujado el perfil de la AOD bilateral española en educación pasaremos a establecer las principales conclusiones extraídas del análisis y propondremos una serie de recomendaciones que creemos necesarias para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda.⁴

2. Metodología

Se ha realizado un análisis estadístico descriptivo de la AOD bilateral española destinada a educación durante los años 1999 a 2004. Los datos que se han tomado como base para esta investigación proceden de los listados de proyectos de la AOD bilateral registrados anualmente por la Dirección Gene-

² La AOD bilateral está constituida por los flujos de fondos directos entre países donantes y receptores, mientras que la multilateral la componen los fondos canalizados a través de organismos internacionales de desarrollo.

³ La cooperación descentralizada es la que realizan las administraciones autonómicas y locales; por el contrario, la cooperación centralizada es la que realiza la administración central.

⁴ El presente estudio forma parte de una investigación más amplia que se ha llevado a cabo en virtud de un acuerdo de colaboración entre ETEA (Institución Universitaria de la Compañía de Jesús) y las ONGD Entreculturas y Alboan. Fruto de esta colaboración, en diciembre de 2005 se publicó el informe que lleva por título *La AOD en Educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Se puede acceder al informe completo en la siguiente dirección: <http://www.fundacionetea.org/docs/aodCompleto.pdf>.

ral de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la cual a su vez depende del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dichos listados se encuentran disponibles en línea⁵ y constituyen la fuente sobre la que se elaboran anualmente los Seguimientos de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

Para realizar el análisis se unificaron los listados de proyectos anuales de estos seis años en una única base de datos, y se seleccionaron aquellos casos pertenecientes al sector educación, quedando un total de 4.633 proyectos, que constituyen los casos objeto de este estudio⁶.

En dicha base de datos los proyectos están clasificados según el sector de destino en el país receptor de la ayuda, siguiendo el sistema de clasificación Creditor Reporting System, más conocido como códigos CRS del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁷. El código CRS es un número de 5 cifras que sirve para identificar, dentro de cada sector del código CAD, los distintos “*subsectores*” que lo constituyen. En concreto, dentro del sector CAD de Educación (código 100), se incluyen los siguientes subsectores⁸:

- **Educación, nivel no especificado** (código CAD 111), que incluye los códigos CRS: *Política educativa y gestión administrativa, Servicios e instalaciones educativos y formación y Formación de profesores e investigación educativa*. Los códigos de esta categoría se deben aplicar únicamente cuando se desconozca o no se especifique el nivel educativo correspondiente para un determinado proyecto.

⁵ Estos listados de proyectos, que anteriormente se encontraban en la página web de la AEI, se pueden descargar, desde principios de 2006, en la siguiente dirección de Internet: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+española.+Estadísticas/>.

Hemos de advertir que en el momento en que se hizo este estudio aún no estaban disponibles los datos relativos a las contribuciones bilaterales del año 2004, los cuales han sido publicados a finales de abril de 2006. Los datos que en el estudio se han manejado para dicho año son los que figuraban en un listado provisional que nos fue facilitado por la DGPOLDE en septiembre de 2005.

⁶ En el anexo aparece recogida una definición exhaustiva de las variables objeto de estudio.

⁷ Se puede acceder al documento que explica detalladamente la clasificación con codificación CAD y CRS en la dirección <http://www.oecd.org/dataoecd/25/31/6863909.pdf>

⁸ Para que el lector pueda distinguir en el texto la mención a las etapas educativas establecidas por el sistema CAD de las del sistema CRS, las primeras figurarán con su nombre resaltado en negrita y las segundas en cursiva.

- **Educación básica** (código CAD 112), que incluye *Educación primera infancia, Educación primaria y Capacitación básica de jóvenes y adultos*.
- **Educación secundaria** (código CAD 113), que incluye *Educación secundaria propiamente dicha y Formación profesional*.
- **Educación postsecundaria** (código CAD 114), que incluye *Educación universitaria y Formación superior técnica y de dirección*.

3. El perfil de la AOD bilateral española en educación

Hemos analizado la importancia cuantitativa de la AOD bilateral española en educación, su distribución geográfica y sectorial, los principales agentes implicados en su concesión y ejecución, así como los instrumentos más utilizados, extrayendo las conclusiones que se indican a continuación.

1. En el período 1999–2004 la AOD bilateral bruta⁹ española ascendió a algo más de 6.710 millones de euros (más de 1,12 billones de pesetas), de los cuales 783 millones, es decir, el 11,7% se destinaron al sector educativo. En la tabla 1 se puede observar la **evolución** que han seguido en el período 1999–2004 la AOD destinada al sector educación y la AOD bruta bilateral total.

Según se desprende de los datos recogidos en la tabla 1 en el año 2000 los fondos destinados a Educación se multiplicaron por más de dos; en los años 2001 y 2002 se mantuvieron aproximadamente en el mismo nivel; pero en los dos últimos años del período la cuantía destinada al sector educativo disminuyó considerablemente, reduciéndose, con relación al año anterior, en 21 millones de euros en 2003 y en 38 millones en 2004. Se observa también que la evolución que ha seguido en este mismo período la AOD bilateral total ha sido muy diferente a la que ha seguido la AOD destinada a educación.

⁹ La ayuda bilateral puede ser de carácter reembolsable (créditos que el país receptor deberá devolver) o de carácter no reembolsable (donaciones). La AOD bilateral bruta está constituida por los flujos de fondos brutos, es decir, sin descontar las devoluciones que se han producido en el período. Si a la AOD bruta se le restan las devoluciones se obtiene la denominada AOD neta.

TABLA 1
Evolución de la AOD bilateral bruta española y de la AOD en educación en el período 1999–2004 (cifras absolutas en millones de euros)

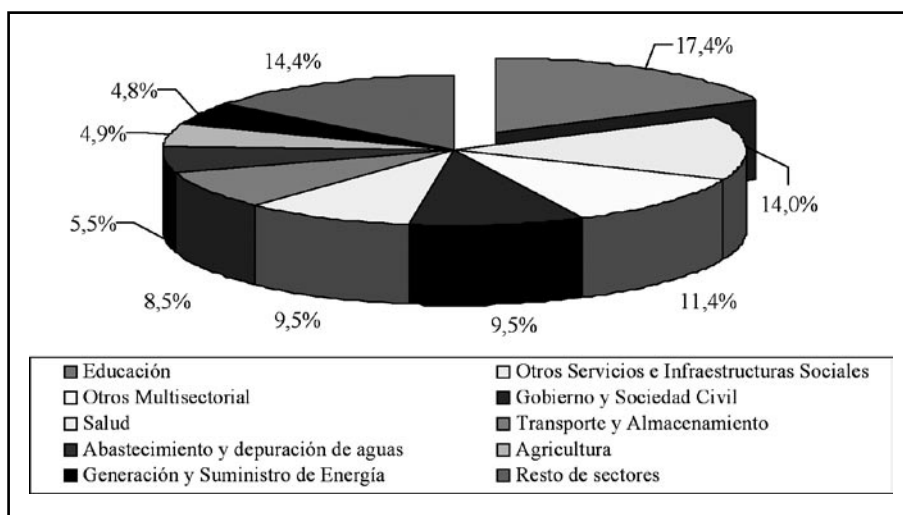
CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD bilateral bruta	778,5	887,2	1.377,60	1.222,40	1.198,61	1.246,30
AOD educación	74,2	156,4	155,4	159,1	138,2	100,1
% AOD educación/AOD bilat. bruta	9,5	17,6	11,3	13	11,5	8
Variación interanual AOD–bilat. bruta (%)		14,0	55,3	-11,3	-1,9	4,0
Variación interanual AOD–educ. (%)		110,8	-0,6	2,4	-13,1	-27,6

FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

2. Respecto a su **importancia relativa**, el sector educativo es un sector prioritario dentro de la cooperación española. Del análisis de la distribución entre sectores CAD se desprende que la cuantía de fondos que la cooperación bilateral española ha destinado al sector educación en el período 1999–2004 sólo es superada por la destinada a las *actividades relacionadas con la deuda* (890 millones de euros). No obstante, si consideramos solamente las contribuciones distribuibles por sectores¹⁰, que suponen aproximadamente 2/3 de la AOD bilateral bruta total en este período (algo más de 4.496 millones de euros) la educación pasa a ser el sector que más fondos concentra tal y como podemos observar en el gráfico 1.

¹⁰ Las contribuciones no distribuibles por sectores se componen fundamentalmente de las operaciones de deuda, la acción humanitaria, los programas de seguridad alimentaria, los costes administrativos y todas aquellas acciones cuyo sector no está especificado.

GRÁFICO 1
Distribución sectorial de la AOD bilateral española durante 1999–2004
(contribuciones distribuibles)



FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

3. Del análisis de la **distribución geográfica** de la AOD bilateral española destinada al sector educativo se desprende que ésta se concentró fundamentalmente en América Latina (que recibió el 60% de los fondos), África Subsahariana (el 13%) y el Norte de África (el 12%). Aunque el número total de países que recibieron ayuda española para el sector educativo fue elevado (más de 100 países), el grado de concentración también lo es, puesto que sólo 7 de esos países (Marruecos, Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Guinea Ecuatorial) concentraron el 35% de la ayuda. La mayoría de los países receptores son países de niveles de renta media, Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio o alto, y un nivel aceptable en cuanto al Índice de Desarrollo Educativo (IDE). Apenas un 2% de la AOD concedida al sector se destinó a países con valores reducidos en los citados índices de desarrollo.

4. Con respecto al **origen de los fondos**, algo más del 70% de la ayuda destinada al sector educativo en el periodo 1999–2004 provino de organismos

dependientes de la Administración Central (véase la tabla 2). No obstante, mientras la cuantía de fondos aportada por la AOD descentralizada se mantuvo en los últimos años estabilizada en torno a los 35 millones de euros, la AOD centralizada en el último trienio descendió drásticamente, reduciéndose casi a la mitad.

TABLA 2
Origen de las contribuciones bilaterales destinadas al sector educativo en el período 1999–2004 (millones de euros)

Origen fondos	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD centralizada	57,6	79,8	123,4	124,2	101,6	65,3
AOD descentralizada	16,6	76,6	32,0	34,9	36,6	34,8

FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

Por orden de importancia cuantitativa, las entidades que aportaron recursos a la AOD bilateral en educación en el período de análisis fueron:

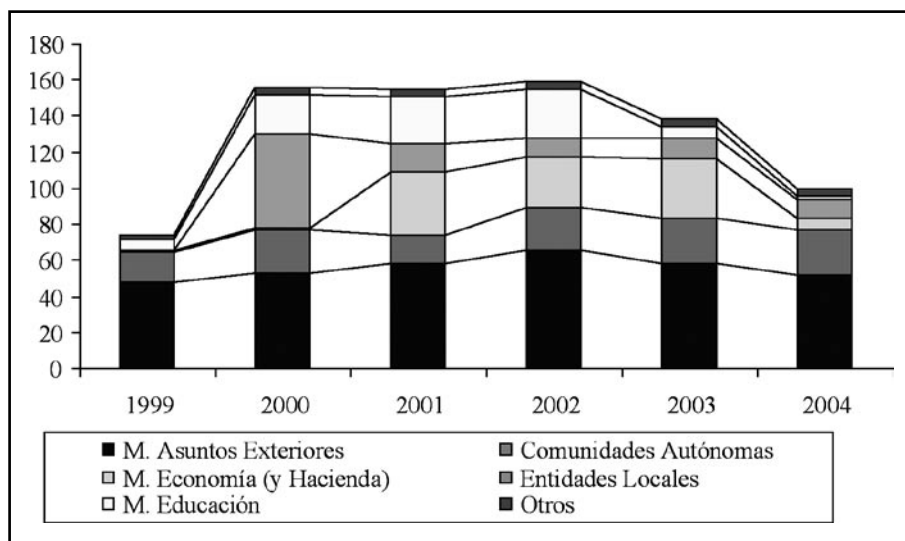
- El Ministerio de Asuntos Exteriores aportó el 43% del total de fondos (335,7 millones de euros). Más de la mitad de estos flujos se destinaron al sector **Educación postsecundaria**.
- Las Comunidades Autónomas (CCAA) aportaron el 15,5% de los fondos (130,4 millones de euros). Más de la mitad de dichos fondos los aportaron cuatro comunidades: Gobierno Vasco, Generalitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra y Generalitat de Cataluña. Se da la circunstancia de que en ninguna de éstas el sector **Educación básica** es prioritario. En cambio, este sector es prioritario para el resto de Comunidades Autónomas, salvo Andalucía, Aragón, Castilla–León y Murcia.
- El Ministerio de Economía, que es el organismo encargado de gestionar la ayuda reembolsable (fundamentalmente, créditos FAD), aportó el 13,2% de los recursos (103 millones de euros).¹¹

¹¹ Tras la reorganización experimentada por la Administración General del Estado en 2004, las competencias en materia de gestión de los créditos FAD fueron traspasadas a la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización, perteneciente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

- Las Entidades Locales (EELL), con el 13% de la AOD en educación (101,2 millones de euros), centraron su intervención en la inversión en infraestructuras.
- El Ministerio de Educación que aporta el 11,3% de los fondos (88,7 millones de euros), es el principal origen de los fondos destinados al subsector *Servicios e instalaciones educativos*, dedicando estos recursos al mantenimiento de los colegios españoles en el exterior.

De todas estas entidades, como se observa en el gráfico 2, el Ministerio de Asuntos Exteriores y las CCAA son los organismos que mantuvieron mayor estabilidad y constancia en su aportación al sector educativo, el resto de entidades participaron de forma más irregular a lo largo del período.

GRÁFICO 2
Evolución de la aportación de fondos a la AOD bilateral española en educación por entidades



NOTA: Bajo la denominación "Otros" se encuentran agrupados los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Fomento, Interior, Medio Ambiente, Administraciones Públicas, Ciencia y Tecnología y también las universidades y otras entidades públicas.

FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

5. En cuanto a su ***ejecución***: algo más del 38% de la AOD destinada a educación fue canalizada a través de ONGD (301 millones de euros). Estas organizaciones canalizaron el 90% de los fondos que las CCAA y EELL destinaron al sector educativo y solamente el 16% de lo aportado por la cooperación centralizada. La mitad de los fondos canalizados por la vía de las ONGD se destinaron al sector **Educación, nivel no especificado**, casi un 25% al sector **Educación básica**, un 22% a **Educación secundaria** y sólo un 3,3% a **Educación postsecundaria**. El nuevo sistema de financiación a las ONGD aplicado a partir del año 2001 contribuyó a una elevada concentración de los fondos provenientes de la Administración Central entre dichas entidades (5 ONGD concentraron el 50% de estas subvenciones y 16 el 80%). Entre ellas, coexisten ONGD claramente especializadas en educación, con otras que, aunque destacan por la cuantía de recursos destinados a proyectos de educación, también destinaron cuantías similares de AOD a otros sectores. Sin embargo, en el caso de las ONGD que intervinieron en la ejecución de proyectos de educación financiados con fondos de la AOD descentralizada existe una elevada dispersión (el número de entidades que participaron fue mucho mayor que en el caso de la AOD centralizada, y los montantes de los proyectos que ejecutaron fueron de menor dimensión económica).

6. En relación a la ***distribución sectorial*** de la AOD en educación (véase la tabla 3), en el período 1999–2004 podemos afirmar lo siguiente:

- La mayor parte de los fondos (el 66% del total) se concentraron en los sectores **Educación, nivel no especificado y Educación postsecundaria**.
- Al sector **Educación, nivel no especificado**, se destinaron casi 263 millones de euros (el 33,5% de la AOD del sector educativo en el período considerado). La enorme cantidad de fondos destinada a este sector, sobre todo en 2000 (casi se sextuplicó la cuantía de fondos con respecto a 1999) y en 2001, se explica por el incremento de proyectos destinados a la reconstrucción de infraestructuras tras el desastre causado en Centroamérica por el huracán Mitch. En los años posteriores, los fondos destinados a este sector fueron disminuyendo hasta el año 2003, aunque de nuevo aumentaron en el año 2004.

TABLA 3. **Distribución por sectores CAD/CRS de la AOD bilateral bruta en educación 1999–2004**

Código CAD	Código CRS	DESCRIPCIÓN SECTOR	Importe euros	% sobre AOD educación
111		Educación, nivel no especificado	262.870.897,69	33,55
	11110	Política educativa y gestión administrativa	83.869.610,75	10,71
	11120	Servicios e instalaciones educativas y formación	156.090.791,21	19,92
	11130	Formación de profesores	21.198.546,97	2,71
	11181	Investigación educativa	1.711.948,76	0,22
112		Educación básica	118.693.113,23	15,15
	11220	Educación primaria	65.500.468,70	8,36
	11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	46.029.788,70	5,88
	11240	Educación primera infancia	7.162.855,83	0,91
113		Educación secundaria	149.402.243,01	19,07
	11320	Educación secundaria	15.442.601,26	1,97
	11330	Formación profesional	133.959.641,75	17,10
114		Educación postsecundaria	252.463.978,30	32,23
	11420	Educación universitaria	227.668.933,96	29,06
	11430	Formación superior técnica y de dirección	24.795.044,34	3,16
		TOTAL AOD EDUCACIÓN	783.430.232,23	100,00

FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

- El sector **Educación básica** recibió 118 millones de euros, lo que supuso el 15,1% de la AOD en educación y tan sólo el 1,7% del total de la AOD bilateral bruta.

Dentro de este sector, al subsector *Educación primera infancia* se destinaron unos 7 millones de euros, lo que supuso solamente el 0,9% de la AOD en educación. Es el subsector que menos fondos recibe de la AOD española (después del subsector *Investigación educativa*). El 60% de los recursos fueron aportados por la cooperación descentralizada. La cooperación centralizada

fue disminuyendo los flujos de fondos destinados a este subsector hasta el año 2003, apreciándose, sin embargo, un significativo incremento en el año 2004. Más de tres cuartas partes de los fondos totales se destinaron a la inversión en infraestructuras y mantenimiento de las intervenciones en este subsector. Colombia, El Salvador, Marruecos y Guatemala fueron los principales receptores de los fondos destinados a este subsector en el período contemplado.

Al subsector *Educación primaria* se destinaron 65,5 millones de euros (el 8,4% de la AOD en educación). A pesar del enorme ritmo de crecimiento que fue experimentando la cuantía de fondos destinada a este subsector, hasta llegar en 2003 a una cuantía igual a cinco veces la de 1999, se produjo una considerable reducción en el año 2004, por lo tanto, si parecía que la orientación hacia la educación primaria estaba ganando fuerza en los últimos años, tal y como requiere el cumplimiento de los objetivos adoptados en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar en el año 2000, parece que se da un paso atrás en el año 2004. La AOD descentralizada financió el 58% de los fondos destinados a *Educación primaria* durante los años de estudio. El 5% de la AOD destinada a primaria se concedió a países con tasas netas de matriculación inferiores al 40%, el 7% a países con tasas entre el 41 y el 70% y más del 82% a países con tasas de matriculación superiores al 70%. El 18% de la AOD se destinó a países en los que el porcentaje de alumnos que terminan el 5^o grado es inferior al 60%.

El subsector *Capacitación básica de jóvenes y adultos* recibió un total de 46 millones de euros (casi el 6% de la AOD educación). La mayor parte de los fondos (el 66%) fueron aportados por la cooperación centralizada, principalmente a través de los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), llevados a cabo en países latinoamericanos, que se han centrado fundamentalmente en alfabetización. Un porcentaje reducido de la AOD dedicada a este subsector se destinó a países con tasas de alfabetización inferiores al 50% (generalmente africanos).

- El sector **Educación secundaria** recibió un total de 149 millones de euros (el 19% de la AOD educación).

Dentro de este sector, a *Educación secundaria* apenas se han destinado 15 millones de euros (el 2% de la AOD educación), de los cuales un 70%, aproximadamente, es aportado por la cooperación centralizada. La intervención en

secundaria de la AOD centralizada, se ha concentrado en tres actuaciones cuestionables: mantenimiento de colegios españoles en el exterior, crédito FAD a Panamá concedido en 2001 y reconstrucción de una escuela en Irak.

Al subsector *formación profesional* se han destinado 134 millones de euros, lo que supone el 90% de los fondos destinados al sector de educación secundaria y el 17% de la AOD en educación. También en este subsector dos tercios de los fondos totales provienen de la AOD centralizada, la mitad de la cual aproximadamente es reembolsable. Entre la AOD centralizada no reembolsable destaca el Programa de las Escuelas Taller que absorbe en este período 24,6 millones de euros. Los créditos FAD, que se comienzan a conceder a partir de 2001, son dedicados a la construcción de infraestructura.

- Al sector **Educación postsecundaria** se destinaron en el período de análisis 252 millones de euros (el 32% de la AOD educación).

Dentro de este sector, el que más fondos concentra es el subsector de *educación universitaria* (29%), casi la totalidad de dichos fondos fueron aportados por la cooperación centralizada. La cooperación española dedicó a *educación universitaria* el doble de fondos que a **Educación básica**. Si hacemos la comparación por subsectores, la cooperación española destinó a *educación universitaria* 30 veces más recursos que a *educación infantil*, 3,5 veces más que a *educación primaria*, 5 veces más que a *capacitación básica de jóvenes y adultos* y 15 veces más que al subsector *educación secundaria*. Teniendo en cuenta que el acceso a la etapa de educación superior en los países en desarrollo es muy minoritario y elitista, nos parece excesiva la cantidad de fondos que se destina a esta etapa educativa, en detrimento de las demás etapas.

En esta misma línea destacamos que la cooperación española destina a la *formación superior técnica y de dirección* casi 25 millones de euros. De éstos el 85% proviene de la Administración Central, importe que equivale a las tres cuartas partes de lo que la AOD centralizada dedica a *educación primaria* y dos veces más de lo que dedica al subsector *educación secundaria*.

Como conclusión general sobre la **tendencia y distribución** de la cooperación española entre los distintos subsectores educativos pensamos que ésta responde, más que a una estrategia definida sobre los sectores hacia los que se deben dirigir los mayores esfuerzos, a una definición determinada por la demanda de los actores que intervienen. Así, en el caso de la coopera-

ción centralizada los esfuerzos se dirigen hacia los niveles superiores, por la intervención de las universidades, empresas y, en menor medida, ONGD, y en el caso de la descentralizada hacia las etapas inferiores por la demanda de las ONGD.

7. Con respecto a los instrumentos utilizados por la AOD bilateral española para educación cabe destacar el papel de los **créditos FAD**. La AOD concedida con carácter reembolsable para educación se materializó en 42 proyectos cuya cuantía supuso, aproximadamente, el 18% del total de la AOD en educación si consideramos el período 2001–2004¹², convirtiéndose en uno de los principales instrumentos empleados por la AOD bilateral española en este sector durante los últimos años del período analizado. Consideramos que estamos ante un instrumento de importancia cuantitativa considerable en la AOD educativa española, pero, sin embargo, dudamos de su orientación hacia la educación como sector estratégico para la lucha contra la pobreza. Aunque mantuvo una tendencia creciente durante los años 2001–2003, en el año 2004 disminuyó la cuantía de los créditos FAD, aunque no podemos afirmar que ello sea indicio de un cambio de tendencia en el uso de este instrumento.

Los receptores de ayuda reembolsable fueron principalmente países de nivel de renta 3¹³ (48%) y 4 (33%), aunque también recibieron este tipo de ayuda países con nivel de renta 2 (19%). Entre los países receptores de esta ayuda destacan: Jordania, Venezuela, Ecuador, (los cuales concentran el 55%), China (8%), Malasia (7,5%), Panamá (5%) y Nicaragua (4,5%). Para estos países, excepto Nicaragua y Ecuador, los FAD supusieron más del 90% de la AOD recibida para educación. Los subsectores *Servicios e instalaciones educativas y formación, Formación profesional y Educación universitaria*, son los que concentran la ayuda reembolsable, que, al ser un instrumento de ayuda ligada (vinculada a la compra de bienes y servicios en España),

¹² En los años 1999 y 2000 los listados de proyectos de la DGPOLDE no recogen ningún proyecto en educación con carácter de AOD reembolsable.

¹³ El CAD clasifica, a efectos estadísticos, a los países receptores de AOD en cinco grupos, según su nivel de renta per cápita. Los de nivel de renta 1 son los países menos desarrollados y los de nivel de renta 5 los que tienen ingresos más altos. Desde el año 2005 el número de grupos se ha reducido a cuatro. Las listas de países que el CAD ha ido publicando a lo largo de los últimos años pueden consultarse en la dirección: http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_33721_1_119669_1_1_1,00.html

se concreta en suministros y equipos para colegios, centros de formación profesional, universidades y laboratorios.

8. En relación a los **objetivos y compromisos internacionales** en el ámbito educativo, la cooperación española, hasta el momento, está lejos de alcanzarlos:

- En primer lugar, no se está cumpliendo el compromiso adquirido en la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (celebrada en Monterrey en 2002), consistente en incrementar la AOD total hasta alcanzar una cifra equivalente al 0,33 por ciento del PNB en el año 2006. En el año 2004, a pesar del incremento que experimentó la AOD total, apenas supuso el 0,24% del PNB. Aunque el nuevo Plan Director 2005–08 tiene como horizonte alcanzar el objetivo aludido, el esfuerzo tendrá que ser sustancial.
- Por otra parte, la cuantía que la cooperación española dedica a la educación en general, y a la educación básica, en particular, está muy por debajo del nivel marcado por las recomendaciones adoptadas en diversos foros y cumbres internacionales encaminadas al cumplimiento de los Objetivos de Dakar.

TABLA 4

Porcentaje de la AOD bilateral neta destinada al sector educativo y a educación básica en el período 1999–2004 (cifras absolutas en millones de euros)

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD bilateral neta	778,46	803,89	1.249,07	1.059,19	1.019,10	1.101,08
AOD educación	74,15	156,44	155,43	159,12	138,15	100,14
AOD educación básica	13,64	11,65	17,81	26,93	26,03	22,63
% AOD educación/ AOD bil. neta	9,5	19,5	12,4	15,0	13,6	9,1
% AOD educación básica/AOD bil. neta	1,8	1,4	1,4	2,5	2,6	2,1

FUENTE: Listado de proyectos 1999 a 2003 y listado provisional de proyectos 2004, DGPOLDE. Elaboración propia.

Estas recomendaciones quedaron recogidas en la Proposición no de Ley aprobada por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en su sesión de 29 de septiembre de 1999¹⁴ en la que se instaba al Gobierno a destinar el 25% y el 8% de la AOD bilateral a educación y educación básica, respectivamente. Como se puede comprobar viendo las cifras recogidas en la tabla 4, los objetivos señalados están muy lejos de cumplirse.

4. Recomendaciones

Tras el análisis de la AOD bilateral española concedida para educación en el período 1999–2004, creemos conveniente el seguimiento de las siguientes recomendaciones:

4.1. Alineación con los compromisos internacionales: priorización de la educación básica de calidad para todos en función de necesidades regionales y estrategias nacionales internas

- La AOD española en educación debe destinarse prioritariamente a garantizar el derecho a una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad para todos, orientando así sus aportaciones hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación y desarrollo. Cuando hablamos aquí de educación básica no lo hacemos en el sentido restrictivo de la clasificación del código CAD (educación infantil, educación primaria y capacitación básica de jóvenes y adultos), sino incluyendo el sector de la educación secundaria (educación secundaria, propiamente dicha, y formación profesional) puesto que estamos convencidas de que dicho sector es fundamental para la consecución de una verdadera educación básica. Recogemos aquí la propuesta realizada por la Coordinadora española de ONGD en su documento *AOD y Educación* (CONGDE, 2004), según la cual el 70% de la AOD en educación debería destinarse a los sectores educación básica y educación secundaria.
- Las prioridades sectoriales dentro de la educación básica, entendida en su sentido amplio (en gran medida coincidentes con las establecidas en el Plan Director 2005–08) deberían ser las siguientes:

¹⁴ Publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), Serie D, de 15 de octubre de 1999, Núm. 491, pp. 8–9.

- La cobertura y carácter educativo del segundo ciclo de la *educación infantil* (3-6 años) ha de aumentar en cantidad y calidad, sobre todo en zonas como Latinoamérica, donde se pueda garantizar la sostenibilidad, avanzando en la obligatoriedad de este ciclo.
- Es preciso aumentar los esfuerzos para conseguir la universalización de la *educación primaria* y la mejora de su calidad (reducción de las tasas de repetición, absentismo y abandono, aumento de las tasas de finalización de la etapa y consecución de los aprendizajes básicos).
- La cobertura en *secundaria* debería aumentar, manteniendo la comprehensividad de la etapa hasta los 14 años (y, si es posible, hasta los 16), favoreciendo los ciclos técnicos al final de la misma para promover una formación reconocida en el mercado laboral.
- La *educación y capacitación laboral básica de jóvenes y adultos*, ha de ir más allá de la mera alfabetización, en línea con los objetivos asumidos por la comunidad internacional en la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA, Hamburgo, 1997).
- Estando sin cubrir las necesidades educativas básicas de la población en muchos países, la AOD española no debería asignar a la *educación universitaria* una proporción de los recursos superior a la destinada a las etapas básicas. Además, dado que el acceso a la universidad en los países del Sur es minoritario (la tasa bruta global está en torno al 20%) y reservado a la población con recursos, es preciso reflexionar y definir con claridad su contribución a la lucha contra la pobreza.
- Es necesario que los esfuerzos que se destinan a inversión en infraestructuras educativas se reorienten hacia actuaciones encaminadas a la mejora de la calidad docente (formación de profesores, investigación educativa). Los proyectos de inversión en infraestructura deben valorar la viabilidad y sostenibilidad del servicio educativo.

4.2. Contextualización geográfica de la AOD

- La región del África Subsahariana, donde se encuentran los países más pobres y con el IDE más bajo, debería tener un mayor peso relativo en la AOD española en educación y con intervenciones de mayor

entidad en menos países, dado que actualmente está excesivamente fragmentada.

- En los países de renta media donde ya se interviene, nos referimos fundamentalmente a Latinoamérica, es conveniente:
 - *Reorientar la AOD hacia los sectores más vulnerables.* El tipo de programas ejecutados nos permite cuestionar si con ellos se cubren las necesidades educativas de las clases populares. Sería necesaria una AOD de carácter más regional, más contextualizada, anclada en los niveles de pobreza de cada país y armonizada con los esfuerzos del resto de donantes.
 - *Favorecer los eslabonamientos educativos.* Es necesario reforzar los sistemas educativos para mejorar la calidad y favorecer el eslabonamiento progresivo de las distintas etapas educativas, empezando por las subetapas de la educación básica y con un horizonte amplio que contemple la educación para todos a lo largo de toda la vida.
- Contextualizar la AOD atendiendo al país concreto de que se trate es también vital para determinar los instrumentos y los actores más adecuados. La universalización de la educación básica convendría alcanzarla mediante sistemas públicos en los países capaces de garantizar el derecho a una educación básica de calidad a todos sus ciudadanos. Por ello debe apoyarse el fortalecimiento de los sistemas públicos educativos en los países en desarrollo cuando éstos estén comprometidos con la Educación Para Todos (EPT). Así, por ejemplo, en aquellos países con planes educativos en el marco de una estrategia más amplia de reducción de la pobreza, la AOD española en educación debe priorizar el apoyo a dichos planes mediante la AOD bilateral (apoyo presupuestario o enfoque sectorial) o multilateral (FTI).

4.3. Aumento de los recursos precisos para el cumplimiento de los compromisos asumidos

Como se ha indicado anteriormente, la cooperación española ha asumido los siguientes compromisos: por un lado, elevar al 0,5% del PNB la cuantía de la AOD neta total, y por otro, destinar el 25% y el 8%, como mínimo, de la AOD bilateral neta a educación y a educación básica, respectivamente. Para cumplir estos compromisos sería preciso que en el conjunto del período 2005–2008:

- La AOD destinada al sector educativo alcanzara la cifra de 2.147,72 millones de euros. Esto significaría multiplicar por 3,5 la cuantía de la ayuda correspondiente al período 1999–2004.
- La AOD destinada a **Educación básica** debe ascender a 687 millones de euros. Esto supondría destinar a este sector prácticamente la misma cantidad de recursos que en 1999–2004 se ha destinado a todo el sector educativo.

4.4. Actores al servicio de la Educación Para Todos

- La AOD descentralizada debe mantener su apoyo a la educación básica ampliando el número de actores e instrumentos utilizados. No debería limitar sus actuaciones a proyectos de ONGD; sería deseable que en un horizonte a medio plazo la cooperación descentralizada apoyase las políticas públicas educativas de los países receptores, participando, junto con la centralizada, en nuevos instrumentos como la FTI y el apoyo bilateral sectorial.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores debe realmente coordinar la acción en cooperación educativa, como así se contempla en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo española, y reorientar sus recursos hacia los sectores educativos considerados como prioritarios. Debe abrir espacios de participación a las Comunidades Autónomas y Entes Locales en el diseño y ejecución de los nuevos instrumentos de cooperación.
- El Ministerio de Educación debe incrementar su actuación en los niveles educativos inferiores, donde actualmente es inexistente. En aquellos países donde está garantizada la cobertura de la educación básica su cooperación podría ir encaminada a reforzar los sistemas educativos públicos.
- El Ministerio de Economía debe circunscribir la concesión de créditos FAD a países pobres con dificultad de acceso a créditos en condiciones normales de mercado pero sin problemas de deuda externa. Los créditos FAD deben estar limitados a los niveles educativos superiores, evitando así actuaciones que debiliten el papel de los estados como garantes del derecho a la educación. Debe actuar siempre en un marco de complementariedad y coordinación con el resto de los agentes educativos.

- Las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales deben definir y/o mejorar sus políticas de cooperación al desarrollo y reorientarlas hacia la EPT. Sus intervenciones deben realizarse en coordinación con el resto de los agentes y contextualizadas geográficamente. Deben incorporar nuevos instrumentos de financiación, como el apoyo presupuestario, a su política de cooperación directa.
- Las ONGD deben buscar en sus intervenciones la complementariedad y no la sustitución del estado receptor. En los contextos donde la política y acción educativa estatal sea débil sus acciones deben ser subsidiarias y encaminadas al fortalecimiento de los sistemas educativos.
- Las universidades españolas deben contribuir realmente al fortalecimiento de la educación superior y de las universidades de los países en desarrollo, en función de las necesidades particulares de cada país beneficiario y no de sus propios intereses. La cooperación realizada por nuestras universidades no puede limitarse a meros intercambios de alumnado o movibilidades del profesorado, como tampoco pretender ocupar el espacio de las ONGD.

La universidad puede y debe jugar también un papel fundamental en la educación para el desarrollo, dando a conocer a nuestros propios ciudadanos la realidad de la pobreza y exclusión del mundo, así como sus causas.

4.5. Coordinación y complementariedad

- Los actores son muchos y de diversa naturaleza, todos ellos pueden contribuir al logro de los objetivos la Educación Para Todos. Pero para ello, es necesario que los distintos actores avancen en el diseño y ejecución de actuaciones a través de políticas basadas en la coordinación y complementariedad. El análisis realizado pone de manifiesto la escasa dosis de concertación de los distintos actores. El consenso debe partir de una voluntad de todos los agentes de cooperar y de establecer espacios de diálogo y debate. La ley de cooperación al desarrollo establece en el ámbito nacional el Consejo de Cooperación al Desarrollo, el Consejo Interministerial y el Interterritorial, junto con ellos distintas comunidades autónomas han creado Consejos con similares competencias en el ámbito autonómico e igualmente ocurre en el ámbito local. Sin perder el horizonte establecido por la ley de cooperación, todos estos ámbitos

son espacios privilegiados de intercambio y diseño de políticas. La participación en ellos es un medio para avanzar en la coherencia de las políticas educativas.

4.6. Instrumentos al servicio de la Educación Para Todos

- Los instrumentos no deben ser un fin en sí mismos sino un medio al servicio de los objetivos de la EPT; no deben, pues, condicionar las políticas y prácticas de la AOD en educación. Es necesario redefinir algunos instrumentos para orientarlos decididamente al desarrollo sostenible de los países beneficiarios, a pesar de la dificultad que pueda suponer contemporizar los intereses de los donantes y de los beneficiarios. Esto afecta sobre todo a los FAD, pero también a los programas de becas y lectorados del Ministerio de Asuntos Exteriores. Hay que tender a una utilización complementaria de los instrumentos en el marco de una estrategia orientada a los objetivos de la EPT en cada país.
- Los programas y proyectos de ONGD deben contextualizarse geográficamente. Es necesario avanzar hacia estrategias sectoriales de intervención en el marco de los Planes País de la cooperación española.
- Las evaluaciones positivas de los PAEBA y las Escuelas Taller recomiendan la continuidad de estos programas y la ampliación hacia otras áreas geográficas.
- Los programas de becas y lectorados deben ser evaluados y reorientados hacia el reforzamiento de los sistemas universitarios y organizativos nacionales.
- Los créditos FAD deben ser evaluados desde la perspectiva de contribución al reforzamiento de los sistemas educativos nacionales. La concesión de un crédito FAD debe ir precedida de una evaluación siguiendo las recomendaciones establecidas en el Plan Director. Los créditos FAD deben convertirse en un instrumento complementario y de bajo peso sobre el conjunto de las intervenciones educativas realizadas por la cooperación española en un país.

4.7. Revisión de la Estrategia de Educación de la cooperación española

- En la actualidad se está procediendo a la revisión de la Estrategia de Educación de la cooperación española, es, por tanto, un momento clave para reorientar la AOD en educación española hacia la consecución de los objetivos de la EPT. Para esto es necesario que tanto actores como instrumentos se pongan al servicio de estos objetivos, el análisis de lo acontecido en los últimos años nos ha llevado a afirmar que esto no ha sido así, es el momento de actuar en la dirección correcta.
- La Estrategia de Educación debe ser reelaborada conjuntamente por los distintos actores españoles (gobiernos central, autonómico y local, universidades, empresas, ONGD y otros agentes sociales). No debe ser una simple suma de esfuerzos individuales sino el resultado de un proceso de coordinación y complementariedad de agentes, tal y como recomienda la Declaración de París¹⁵ y el propio Plan Director de la Cooperación española (2005–08).
- Debe recoger una apuesta por la cooperación multilateral: coordinación internacional de actores y participación activa en el diseño y ejecución de nuevos instrumentos multilaterales (la FTI)
- La estrategia sectorial de la AOD debería tener en cuenta, simultáneamente, dos criterios generales de actuación:
 - *Las brechas en educación básica (Índice de Desarrollo Educativo) en cada región y/o país.* Esto supondría en el caso de América Latina, contribuir a aumentar la cobertura en educación infantil (ciclo 3–6) y secundaria (incluyendo ciclos formativos técnicos), y a mejorar la calidad de la educación primaria. En el caso de regiones o países con índices de desarrollo humano y educativo bajos –como los de África Subsahariana, entre otros–, los Objetivos del Milenio de universalización de la educación primaria y equidad de género podrían ser el horizonte inmediato de actuación.
 - *El grado de compromiso de los países receptores con los objetivos de la EPT.* El objetivo prioritario es alinear la ayuda con los planes educativos de aquellos países que asuman estos compromisos y no dispongan de suficientes recursos propios para alcanzarlos.

¹⁵ Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2 de marzo de 2005 con motivo del II Foro a alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

- En consonancia con estos criterios, serán también principios básicos de referencia:
 - El principio de *subsidiariedad para el empoderamiento* (no sustituir la necesaria y obligatoria responsabilidad de las administraciones educativas de los países por intervenciones de la sociedad civil, sino fortalecer prioritariamente la capacidad de cobertura y la calidad de sus sistemas educativos).
 - El principio de *complementariedad entre administración pública–sociedad civil* (allí donde, pese a lo anterior, el sistema educativo público no pueda satisfacer las necesidades educativas básicas, se debe promover y facilitar actuaciones de las organizaciones educativas sin ánimo de lucro especializadas y comprometidas con los objetivos de la Educación Básica para Todos).

4.8. Educación para el desarrollo

La ausencia de información y formación de la sociedad civil sobre la EPT puede favorecer actuaciones de menor compromiso en los actores. Es necesario destinar recursos hacia la Educación para el Desarrollo (EPD) generadoras de un cambio de actitudes y conocimientos de la sociedad española para que ésta demande a la administración pública, ONGD y otros actores de la cooperación acciones en el ámbito educativo desde la óptica de la EPT.

4.9. Revisión y ajuste del sistema CRS del CAD a los objetivos de la EPT

Sería necesario una reclasificación de los códigos CAD para incluir también dentro del sector de la Educación Básica la *educación secundaria* y la *educación y capacitación laboral básica de jóvenes y adultos*.

4.10. Sobre la calidad de la información disponible en materia de AOD bilateral española

Para poder realizar un buen análisis de la AOD española en general, y de la dedicada al sector educativo en particular, es necesario disponer de una base de datos correctamente documentada. Dicha base nos debería permitir no sólo conocer qué se está haciendo y quién lo está haciendo, sino además, evaluar la calidad de nuestra cooperación, y medir el grado de consecución

de los objetivos y compromisos que en materia de educación se han acordado en los distintos foros internacionales. Si bien se observa una mejora en el registro de la información de los listados de proyectos de los últimos años, en el análisis se han detectado datos perdidos (campos no cumplimentados), errores de registro, incoherencia en la formulación y contenido de algunas variables, así como alteraciones de la estructura de los listados anuales que ha impedido el análisis y seguimiento temporal de alguna de las variables. Todo ello ha dificultado el análisis estadístico y ha supuesto algunas limitaciones a nuestro estudio. Por ello estimamos la necesidad de:

- Instar a los distintos actores que aportan fondos para la AOD, y a las entidades que ejecutan proyectos y programas de cooperación a que faciliten toda la información necesaria para poder tener una imagen fiel de las actuaciones de España en materia de AOD.
- Mayor rigor en el registro de la información. En ocasiones una misma ONGD puede aparecer nombrada de diferente forma en distintos registros, en otras, los nombres no están completos; existen agrupaciones genéricas que impiden conocer la realidad (nos referimos a agrupaciones del tipo “Varios Ayuntamientos”, “Varios países de Iberoamérica”, etc.); otras veces un mismo proyecto es clasificado en distinto sector CRS según el año de realización.
- Construir y actualizar permanentemente la base de datos considerando las líneas estratégicas de la cooperación española, de manera que nos permita conocer no sólo el conjunto de proyectos que han sido aprobados en un determinado período sino también el grado de consecución de los mismos así como de los objetivos establecidos en materia educativa.
- Añadir variables que permitan la evaluación de las intervenciones de la AOD española en educación (proyectos y programas). Así, por ejemplo, deberían incluirse variables que informaran, con carácter retroactivo, sobre la ejecución de los proyectos previamente aprobados, el grado de ejecución periódica, año de finalización, consecución de objetivos, etc.

Referencias bibliográficas

- ANGULO, G. (2001), *De Jomtien a Dakar. Diez años de ayuda a la Educación para Todos*, Barcelona: Intermón–Oxfam.
- BOCG, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1999a), “Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista del Congreso, relativa a que las cantidades asignadas a los sectores sociales básicos, educación básica y educación en general, representen el 20 por ciento, 10 por ciento y 25 por ciento, respectivamente, del total de ayuda bilateral oficial al desarrollo”, VI Legislatura, Serie D, 21 de junio de 1999, Núm. 449, pp. 12–14.
- BOCG, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1999b), “Aprobación, con modificaciones, de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista del Congreso, relativa a que las cantidades asignadas a los sectores sociales básicos, educación básica y educación en general, representen el 20 por ciento, 10 por ciento y 25 por ciento, respectivamente, del total de ayuda bilateral oficial al desarrollo, así como enmienda formulada a la misma”, VI Legislatura, Serie D, 15 de octubre de 1999, Núm. 491, pp. 8–9.
- COORDINADORA DE ONGD (CONGDE) (2001) *España ante el examen 2001. Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE*, mimeografiado.
- INGE, K., CONCEICAO, P., LE GOULVEN, K. Y MENDOZA, R. (...), *¿Por qué interesan, hoy en día, los bienes públicos globales?*, UNDP (tomado en www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/spanish1.pdf, abril de 2004)
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (2001), *Seguimiento PACI-99*, Madrid: Secretaría General de la AEI.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (2002), *Seguimiento PACI-2000*, Madrid: Secretaría General de la AEI.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (2003), *Seguimiento PACI-2001*, Madrid: Secretaría General de la AEI.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (2004), *Seguimiento PACI-2002*, Madrid: Secretaría General de la AEI.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO (2004), *Seguimiento PACI-2003*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, SA.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (2000), *Informe de evaluación 7/2000. El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA (2004), *Estrategia de la Cooperación Española en Educación*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1998), *Evaluación del Programa de Escuelas-Taller en Iberoamérica. Resumen Ejecutivo*. <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/EA188CFD-3611-466C-B1FF-55B24722644E/0/3EvaEscuelasTaller.pdf>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000), *Informe de evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA. Informe ejecutivo*, <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/BA531E65-51A2-4ECD-B60F-268A99493920/0/9EvaPAEBA.pdf>
- NARAYAN, D. (2000) *La voz de los pobres, ¿hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial, Madrid: Mundi Prensa,.
- ORTEGA, M. L. ET AL (2005), *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*, Madrid: Entreculturas y Alboan
- PNUD, *Estrategia de Pobreza y Desigualdad*, UNDP, accedido en Internet en www.undp.org/rblac/documents/poverty/poverty_strategy.pdf, abril de 2004.
- TORRES, R. M. (2000), *Educación para todos. La tarea pendiente*, Madrid: Editorial Popular, S.A.
- TORRES, R. M. (2005), *Justicia educativa y justicia económica. 12 tesis para el cambio educativo*, Madrid: Entreculturas.
- UNESCO (2000), *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes*, París: UNESCO.

Bases de datos

Se puede acceder a los listados de proyectos de AOD bilateral, de los diferentes años, en la dirección de Internet:

<http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/La+AOD+española.+Estadísticas>

Anexo metodológico: estructura de la base de datos

La Base de Datos obtenida tras unificar los listados de proyectos publicados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo se compone de las siguientes variables¹⁶:

- **Código del proyecto:** número de 13 cifras que identifica cada proyecto. Los últimos dígitos coinciden con el código de la entidad que aporta los fondos.
- **Código de la entidad** que aporta los fondos: número de 7 cifras que sirve para identificar la entidad que aporta los fondos para cada proyecto.
- **Descripción de la entidad** que aporta fondos (entre ellas podemos encontrar la AECE, las distintas comunidades autónomas y ayuntamientos que aportan fondos, universidades, etc)¹⁷.
- **Tipo de ayuda:** distingue las categorías de centralizada o descentralizada. Si los fondos han sido aportados por el gobierno central, a través de alguno de sus ministerios o de otro organismo público se considera ayuda centralizada. Si el origen de los fondos proviene de alguna comunidad autónoma o entidad local se considera ayuda descentralizada.
- **Título y descripción del proyecto:** la descripción aporta mayor información sobre el contenido del proyecto.
- **Código CRS** de clasificación de la ayuda según el sector de destino en el país receptor. Es un número de 5 cifras que sirve para identificar dentro

¹⁶ Algunas de las variables son originales de los listados de proyectos y otras como tipo de ayuda, año y ejecución se han añadido.

¹⁷ Si los fondos han sido aportados por el gobierno central, a través de alguno de sus ministerios o de otro organismo público se considera ayuda centralizada. Si el origen de los fondos proviene de alguna comunidad autónoma o entidad local se considera ayuda descentralizada.

de cada sector del código CAD, en nuestro caso del sector Educación, los distintos “subsectores” que lo constituyen.¹⁸

- **Descripción del Código CRS:** descripción del sector al que se refiere cada código numérico.
- **País:** al que va destinada la AOD.
- **Nivel de renta del país receptor**¹⁹. Se utiliza la clasificación del CAD según la cual los receptores de ayuda se dividen en dos grandes grupos. Por una parte están los 150 países y territorios en desarrollo (grupo I) que son los receptores de la AOD donada por los 22 miembros del CAD. Por otra parte, en el grupo II, se encuentran los países en transición; esto es, países que, sin poder considerarse desarrollados, sí gozan de una situación socio-económica suficientemente buena como para que no se les pueda considerar receptores de ayuda al desarrollo. Los flujos destinados a estos países se etiquetan de Ayuda Oficial (AO) pero no de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y por lo tanto no se incluyen en nuestro análisis. En el grupo I, el que nos ocupa, se distinguen 5 niveles de renta²⁰, según el valor del PNB (Producto Nacional Bruto) per cápita:
 - Nivel 1: países menos desarrollados
 - Nivel 2: países con bajos ingresos
 - Nivel 3: países con ingresos de nivel medio-bajo
 - Nivel 4: países con ingresos de nivel medio-alto
 - Nivel 5 : países con ingresos altos
- **Importe de la AOD concedida:** es decir el importe total en euros destinado a cada proyecto.

¹⁸ Para mayor información acerca de la clasificación de la ayuda según los códigos CRS pueden dirigirse a la página web de la OCDE (<http://www.oecd.org/dataoecd>)

¹⁹ En la página web de la OCDE (<http://www.oecd.org>) se puede obtener la lista de los países receptores de AOD del CAD para los distintos períodos en los que dicha lista ha sufrido actualizaciones.

²⁰ Los intervalos de PNB per cápita que se utilizan para clasificar a los países por niveles de renta van siendo actualizados cada 3 años.

- **Modo de ayuda:** que distingue proyectos de cooperación técnica, proyectos de inversión, de ayuda para programas y otros recursos. Los primeros hacen referencia a proyectos de asesoramiento técnico y de formación de formadores, los segundos a construcción de escuelas principalmente, los terceros a recursos destinados para programas específicos que dirige y gestiona el país receptor y los cuartos son una especie de cajón de sastre, que en el caso de la educación incluye proyectos como por ejemplo alimentación en las escuelas, material, etc.
- **ONGD:** si el proyecto ha sido ejecutado por una ONGD esta variable indica su nombre.
- **Año:** año en que se concede la financiación del proyecto.
- **Universidad:** si el proyecto ha sido ejecutado por una Universidad esta variable indica el nombre de la misma.
- **Ejecución:** esta variable indica si el proyecto se ha ejecutado directamente por la entidad que aporta los fondos (ejecución directa), o ha sido ejecutado por una ONG o una Universidad (ejecución indirecta).
- **Tipo de cooperación:** indica si la AOD tiene carácter reembolsable (es decir debe de ser devuelta por el país receptor) o no reembolsable (si la cuantía de la ayuda se da con carácter gratuito, sin generar devolución alguna).
- **Objetivo de la ayuda:** por último la base de datos incluye una serie de variables para identificar el grado en que objetivos como la asistencia contra la pobreza, la igualdad de género, el medio ambiente, desarrollo y buen gobierno, integración de pueblos indígenas y la lucha contra el narcotráfico han constituido la finalidad de cada proyecto. Existen cuatro categorías para especificar si el proyecto persigue o no, y en caso afirmativo en qué grado, cada uno de los objetivos mencionados. Estas categorías son:
 - Principal;
 - Significativo;
 - No orientado al objetivo;
 - No activado (si se desconoce o no se ha especificado la finalidad del proyecto).



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 213-235

Balance de las relaciones económicas de México con la Unión Europea. ¿Confianza en el regionalismo Norte-Sur?

Ángel M. CASAS GRAGEA¹

(PALABRAS CLAVE: RELACIONES ECONÓMICAS, AMÉRICA LATINA, MÉXICO, UE, REGIONALISMO, INTEGRACIÓN REGIONAL, COMERCIO, COOPERACIÓN, DESARROLLO.

KEY WORDS: ECONOMIC RELATIONS, LATIN AMERICA, MEXICO, EU, REGIONALISM, REGIONAL INTEGRATION, TRADE, COMMERCE, COOPERATION, DEVELOPMENT)

¹ Profesor del Tecnológico de Monterrey (ITESM-CEM), México. El autor agradece la colaboración de Maxaira Baltazar, Marisol Fondado y Dulce Lupián. Agradece también los comentarios y sugerencias del Consejo de Redacción de la *Revista de Fomento Social* y del evaluador anónimo. Sin embargo, las conclusiones y posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor.

1. Introducción

Desde mediados de los años 80, y como reacción a la crisis de la deuda, los países latinoamericanos empezaron a aplicar políticas económicas de corte ortodoxo, de acuerdo a la propuesta de los Programas de Estabilización y de Ajuste Estructural (PAE) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), cuyos principios básicos se conocen como ‘consenso de Washington’. Paralelamente, surgió la Empresa para la Iniciativa de las Américas (Enterprise for the Americas Initiative) de 1990, que derivaría hacia la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) hecha a partir de la Cumbre de las Américas de Miami en diciembre de 1994; el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN)² de 1994; el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (TLCUEM)³ que entró en vigor en el año 2000.

Estos acuerdos se producían al mismo tiempo que el regionalismo latinoamericano se renovaba respecto a los años anteriores y en el que la integración regional entre los países de la región⁴, de acuerdo con el modelo europeo y estructuralista (renano), se veía en transformación y en convivencia con las nuevas propuestas regionales provenientes del mundo anglonorteamericano (sajón) con el referente del TLCAN.

La nueva lógica de construcción regional en América Latina ha tenido como elementos básicos: contribuir a la liberalización del comercio mundial

² En inglés North American Free Trade Agreement (NAFTA).

³ De acuerdo con las siglas, Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM) es la forma en que se conoce al Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México. Al nominar de esta manera a este Acuerdo se le da un carácter predominante a la relación comercial, pasando a un segundo plano otros aspectos de éste. Sin embargo, el libre comercio entre la Unión Europea y México forma parte de la Asociación Económica, y ésta última es uno de los tres pilares del Acuerdo, junto con la Concertación Política y la Cooperación. El acuerdo de *cuarta generación* entre La UE y México fue el primer acuerdo de este tipo que entró en funcionamiento en el marco de la relación birregional UE y América Latina. El 1 de julio de 2000 entró en vigor y desde entonces ha supuesto un desarme progresivo (normas comerciales, de competencia, mercados públicos y servicios) que culminará en el año 2007.

⁴ Aplicaremos el término “región” cuando nos estemos refiriendo a Latinoamérica en conjunto y los términos “acuerdos regionales” o “regionalismo” cuando nos estemos centrando en agrupamientos más pequeños de países latinoamericanos entre ellos o con otros países en bloques que no forman parte de la “región”.

a través de la apertura unilateral o de la profusión de acuerdos comerciales y de integración con otros países o bloques, y atraer hacia ellos la Inversión Extranjera Directa (IED). Estas iniciativas regionales han sido paralelas a la aplicación de la política económica de la nueva ortodoxia regional derivada de los PAE, que han consistido básicamente en la búsqueda del equilibrio macroeconómico a través del control de la inflación; del estímulo a la inversión privada; de un mejor acceso a los recursos financieros, con el afán de lograr precios internacionalmente competitivos; y de un crecimiento estable y duradero. Y todo ello en un amplio, más eficiente, competitivo y creciente espacio económico, capaz de competir mundialmente.

En este momento, y con el TLCAN como ejemplo paradigmático, aparecieron los Acuerdos Regionales Norte-Sur⁵ junto a los tradicionales Acuerdos Regionales Norte-Norte y Sur-Sur. Los países de menor desarrollo que se fueron incorporando a este tipo de acuerdos esperaban que éstos les permitieran alcanzar los niveles de desarrollo económico y social del mundo desarrollado. En toda la región, el TLCAN, el ALCA y sus recientes transformaciones en tratados de libre comercio bilaterales (TLC); y los acuerdos de última generación, como el TLCUEM, donde la consolidación de una zona de libre comercio, en el marco de la concertación económica, se convierte en un pilar fundamental junto con los pilares de concertación política y cooperación. Estos acuerdos han vuelto a poner en primer plano en América Latina, y en México, la discusión sobre los beneficios y riesgos de las distintas formas de agrupamiento regional y su naturaleza teórica. No cabe duda que tanto el regionalismo impulsado desde Estados Unidos y desde la UE tiene un papel referencial en América Latina, al igual que la naturaleza, metas y objetivos de sus relaciones políticas y económicas con los países o bloques regionales latinoamericanos. Este hito en la historia económica regional inauguró una nueva era para el regionalismo que se convirtió, a partir de ese momento, en un fenómeno más complejo.

Tras más de una década de aplicación de estas políticas económicas y la aparición en escena de lo que se ha llamado en América Latina *nuevo regionalismo* (ver Devlin y Estevadeordal [2001]) –de los que tanto México como Argentina se erigieron, de distinta forma y por diversos motivos en sus

⁵ El regionalismo Norte-Sur es aquel en el que los países de altos ingresos y los países en desarrollo actúan en pie de igualdad en un acuerdo regional. Hasta los años noventa los acuerdos regionales en el mundo, eran esencialmente Norte-Norte (entre países de altos ingresos) y Sur-Sur (entre países en desarrollo) (ver Schiff y Winters [2004]).

“buques insignia”–, se ha vuelto a abrir el debate sobre la conveniencia de su aplicación para que los países latinoamericanos alcancen una adecuada inserción internacional y generen los cambios estructurales necesarios que logren mejorar los niveles de vida para sus ciudadanos. Sin duda, el TLCAN ha supuesto uno de los hitos más importantes en el regionalismo contemporáneo latinoamericano porque, a partir de su firma y puesta en funcionamiento, como se ha mencionado, se empezó a transformar la esencia de los acuerdos regionales entre los países de la región con países de fuera de ella. Esencia a la que no ha sido ajeno el nuevo modelo de relación de la UE con México y con el resto de los países del subcontinente.

Dentro de este marco, en los últimos años de la década del noventa y a principios de la presente, Argentina sufrió una profunda crisis económica, política y social que acabó con el esquema de la convertibilidad y con la imagen de este país como alumno aventajado del modelo de desarrollo neoliberal diseñado desde Washington. Decía Paul Krugman en un artículo en el año 2002 en relación a la situación argentina:

“Aunque las imágenes de los disturbios en Argentina han pasado fugazmente por las pantallas de nuestros televisores, apenas le importa a nadie en Estados Unidos. No es más que otro desastre en un país pequeño y lejano, del que no sabemos nada, un país tan remoto como, por ejemplo, Afganistán, y con las mismas remotas posibilidades de afectar a nuestras vidas (...) no hago esta comparación a la ligera. Puede que la mayoría de la gente de aquí crea que esto no es más que otra terrible crisis latinoamericana, pero para gran parte del mundo las políticas económicas de Argentina tenían estampada por todas partes la etiqueta made in Washington (...). Se redujeron aranceles, se privatizaron empresas públicas, se abrieron las puertas a las multinacionales y el peso se fijó al dólar (...). El pasado abril, George W. Bush volvió a vender la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas como un importante objetivo de política exterior, que ‘construiría una era de prosperidad en un hemisferio de libertad’. No lloren por Argentina, lloren con ella” (Krugman [2002]).

Esta reflexión de Krugman también es en gran medida aplicable a México, puesto que este país fue el primero en desarrollo en firmar un acuerdo de libre comercio con países desarrollados (Estados Unidos y Canadá) y posteriormente, el primero que firmó un acuerdo de *cuarta generación* con la UE.

Este desarrollo del regionalismo actual en toda América Latina convierte a México, y al TLCAN como modelo regional dentro del engranaje de las políticas ortodoxas, en un referente para el resto de los países de la región de poderoso valor simbólico. Parafraseando a Krugman, si el TLCAN es valorado positivamente –tras más de 10 años de su entrada en vigor– como parte de la estrategia de desarrollo para México, ésta será un motivo de alegría para México, para todos los países de América Latina y por supuesto para

Estados Unidos como potencia hegemónica en este tipo de acuerdos; pero si la valoración es de signo contrario, con más sombras que luces, todos los países mencionados se deberán sentir preocupados por y con México.

Al mismo tiempo, es importante preguntarse por el modelo regional que la UE está impulsando en América Latina, donde México también se ha erigido en referente. La valoración del TLCUEM tras sus primeros años de aplicación también despierta interrogantes en la región y en México. Si los acuerdos con la UE no se tornan en esencia diferentes a los acuerdos impulsados desde Estados Unidos, éstos no estarán ofreciendo un camino alternativo para las relaciones Norte-Sur y por lo tanto se verán arrastrados por el efecto y las valoraciones hechas al TLCAN. Hecho que mantendría a la UE como un actor secundario en la región y cerraría a los países latinoamericanos algunas encrucijadas regionales.

Este trabajo reflexiona sobre el nuevo regionalismo en el que está participando México, especialmente el que está teniendo lugar con la Unión Europea, y su poder referencial sobre el resto de los países y agrupamientos regionales en América Latina. México puso en marcha estos acuerdos asimilándolos a una estrategia de desarrollo en sí misma. Sin embargo, los resultados sobre el desarrollo mexicano, de la participación en estos acuerdos, han sido decepcionantes. En un momento, en que varios países y procesos de integración de la región se encuentran negociando y firmando acuerdos con Estados Unidos y La Unión Europea, la valoración del caso mexicano, y del carácter distintivo del TLCUEM, se vuelve especialmente trascendente dentro del debate actual en América Latina sobre la relación entre comercio, cooperación y desarrollo.

2. Las relaciones regionales e internacionales de América Latina bajo el espejo europeo

Las relaciones actuales de la UE con México, y con el resto de los países de América Latina, no han sido ajenas a la influencia del TLCAN. Sin embargo, tampoco conviene olvidar que entre América Latina y Europa existen cinco siglos de historia compartida, en los que se ha dado una relación de ida y vuelta entre ambos. Como señala Patricia Galeana: “además de la América descubierta e inventada por Europa, existe una Europa descubierta e inventada por América”. El historiador inglés John Hale señala: “Gracias a la suprema confianza que les inspiró el descubrimiento de América, los euro-

peos hicieron un mayor esfuerzo por plantearse la cuestión de su identidad, sobre todo cuando la simple curiosidad por los hombres y las costumbres de los demás continentes iba acompañada de comparaciones –no siempre tranquilizadoras–, entre europeos y americanos” (Galeana [1999] p. 93). Normalmente se le ha dado un mayor énfasis al referente europeo en América Latina, aunque la relación en la dirección contraria, como menciona Hale, no ha sido menos importante. Hoy esta doble mirada, en nuestra opinión, sigue siendo importante en un momento en que una parte de Europa se plantea cómo afrontar los retos de su construcción regional (la integración de los países de la Europa del Este, su integración política y su papel como bloque en el contexto internacional), y cuando los esquemas de integración o los acuerdos preferenciales de comercio y cooperación son una prioridad urgente y presente para América Latina. “La intensa dinámica del cambio en que estamos inmersos Europa y América Latina exige un esfuerzo de información, análisis y evaluación de la coyuntura actual para superar los vacíos de identidad propios, de crisis históricas del inicio de una nueva era. Ante la llegada del nuevo milenio, debemos replantear nuestras relaciones en un esquema de respeto y crecimiento mutuo” (Ibídem p. 104).

Muchos de los procesos de integración en América Latina han puesto su mirada en la integración europea y han proyectado sus construcciones regionales con el proyecto europeo en su horizonte. A principios del siglo XXI, la UE está explorando distintas alternativas de avance en su proceso de integración y los procesos regionales en América Latina, bajo el nuevo marco planteado desde los Estados Unidos a través de los TLCs, conviven con los dos modelos regionales referenciales: el tradicional de inspiración europea–estructuralista⁶ y el anglonorteamericano⁷ (ver Casas [2005]).

Las relaciones entre Europa y América Latina, donde se incluye México, a partir de la Segunda Guerra Mundial se dividen en cuatro etapas que se

⁶ Es un modelo de regionalización de naturaleza intergubernamental y supranacional; con objetivos de integración económica, política y social; y abarcan temas económicos (desde el intercambio libre de bienes servicios, y de los llamados ‘nuevos temas’ entre los países miembros, hasta la constitución de una unión económica y monetaria), políticos (por ejemplo, democracia y proyectos de unidad política), y sociales (por ejemplo, circulación de personas, educación, etc.).

⁷ Es un modelo exclusivamente intergubernamental; con el objetivo fundamental de lograr la integración comercial (intercambio libre de bienes, servicios, y los ‘nuevos temas’ entre los países miembros) y de cooperación en asuntos puntuales (por ejemplo: fomento de la democracia).

corresponden con las características de los acuerdos comerciales y de cooperación que se han firmado entre ambas regiones.

Los acuerdos de *primera generación* aparecen a principios de los setenta con el objetivo, por parte de Europa, de expandir los intercambios comerciales. En esta época se creó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Éste consistió en el trato preferencial concedido por Europa a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias del GATT. En esta década con México se establecieron los primeros mecanismos encaminados a “ampliar la cooperación comercial y económica” entre ambos agentes internacionales, dando lugar al surgimiento de la Comisión Mixta, la cual a su vez promovería el primer Acuerdo de Cooperación entre México y la actual UE en 1974.

Los acuerdos de *segunda generación* datan de comienzos de los años ochenta y tenían el objetivo de ofrecer un apoyo político para la pacificación de Centroamérica y la democratización en el resto de los países latinoamericanos. En 1984, España y Portugal –todavía no eran miembros de la actual UE– participaron en un encuentro con el Grupo Contadora para llevar adelante una iniciativa de paz para Centroamérica. El Grupo Contadora se amplió con el apoyo de los países sudamericanos y se convirtió en 1986 en el Grupo de Río⁸. A partir de 1987, se creó un marco de diálogo a nivel de ministros de Relaciones Exteriores entre el Grupo de Río y la actual UE, que se institucionalizó en la Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990. Desde entonces se celebran anualmente reuniones ministeriales institucionalizadas entre ellos, exceptuando los años en que tienen lugar las Cumbres de Jefes de Estado de la Unión Europea y de América Latina.

En los años noventa, la UE le dio un mayor peso a la cooperación al desarrollo, acuerdos de *tercera generación*, basados en valores globales, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Estos son los años que ven como el Acuerdo entre México y la UE de 1974, que había otorgado al país latinoamericano el reconocimiento como país en desarrollo

⁸ Surgido en 1986, de la convergencia entre el Grupo Contadora, formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela y el denominado Grupo de Apoyo, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, el Grupo de Río es hoy el mecanismo por excelencia de consulta y concertación política regional. El Grupo cuenta, actualmente, con la participación de 18 Estados de Latinoamérica, incluyendo los países centroamericanos y la República Dominicana, recientemente admitidos como miembros plenos, y un representante rotativo de los países del Caribe (Forero [1999] p. 202).

y ciertas concesiones en materia comercial, se transforma en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1991 (Cruz [2003] pp. 160–161) que en sintonía con el diseño de las relaciones birregionales amplía la cooperación económica y comercial, a otros ámbitos como el tecnológico, agrícola, de medio ambiente, comunicaciones, entre otros.

A partir de 1994, y motivados entre otros acontecimientos en ambas regiones por la firma del TLCAN, se empiezan a negociar los acuerdos de *cuarta generación* entre la UE y MERCOSUR, Chile y México. Estos acuerdos buscan el fortalecimiento de las relaciones entre las partes basándose en los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un modelo de asociación política y económica y cuyo objetivo a mediano plazo es el establecimiento de zonas de libre comercio que incluyan una mayor cooperación política, científico técnica, social y cultural, además del ámbito comercial (donde se contemplan, básicamente, los mismos temas que en el TLCAN).

Sin embargo, la consolidación del TLCUEM, durante la negociación, implicó ciertos retos para ambas administraciones, no sólo por la amplitud de la unión planteada y la variedad de intereses nacionales al interior de la misma, sino también por la trascendencia que el mismo representaba para México en materia doméstica, a través de la llamada “cláusula política”, la cual estaba enmarcada en un contexto nacional donde en los últimos setenta años había gobernado un solo partido. Sin duda, la negociación del TLCUEM en la segunda mitad de la década de los noventa tuvo un efecto político en México, que favoreció: la firma del Acuerdo San Andrés Larrainza en 1996 entre el Gobierno Mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que permitió relajar la tensión y violencia en Chiapas –una de las zonas con un mayor número de población indígena y con elevados niveles de pobreza–; y la alternancia democrática en el año 2000 y el comienzo de “la transición democrática” en este país. Asimismo, hubo discrepancias a lo largo de las rondas de negociación entre la UE y México respecto a cuestiones referentes al acceso a mercados y reglas de origen que frenaron ocasionalmente la consolidación de los lazos de cooperación.

Hasta el momento, los acuerdos de *cuarta generación* entre la UE y América Latina que se han puesto en marcha son los acuerdos con Chile y con México. Además, en la Cumbre Eurolatinoamericana de Viena (2006) se tomó la decisión de entablar negociaciones relativas al Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, y de continuar indagando la posibilidad de comen-

zar las negociaciones del Acuerdo con la subregión andina. Sin embargo, el proceso andino de integración vive una grave crisis interna detonada por la salida de Venezuela y por cierta incertidumbre respecto a la futura participación de Bolivia. Todos estos elementos, junto con los escasos avances en la integración económica de la subregión andina, están haciendo que la UE esté posponiendo el inicio de la negociación de un acuerdo de asociación estratégica y libre comercio entre ambos bloques hasta que en la integración andina se den las condiciones necesarias para ésto.

En general, los dirigentes latinoamericanos perciben que existe una estrecha relación entre la activación de los acuerdos de *cuarta generación* con la UE y las negociaciones de los países o subregiones latinoamericanas con Estados Unidos en el marco de acuerdos de libre comercio tipo Tratados de Libre Comercio (TLC) o el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). De ahí la conocida frase que circula entre los funcionarios internacionales latinoamericanos “de que si quieres negociar con Bruselas vete a Washington”. La reciente firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA)⁹, del Tratado de Libre Comercio con Colombia, y el avance en las negociaciones para las firmas de este tipo de tratados o acuerdos con Perú, podrían generar el efecto rebote que acelerara en los próximos meses las negociaciones con el proceso de integración centroamericano y que hiciera que la UE finalmente lanzara las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con la subregión andina conjuntamente o, de manera bilateral, con Colombia y Perú..

3 . Evolución de las relaciones comerciales en el marco del acuerdo de asociación entre México y la Unión Europea¹⁰

Después de la firma de diversos tratados internacionales, entre ellos el TLCAN y el TLCUEM, México ha aumentado su comercio total a poco más de 435 mil millones de dólares en 2005, lo que representa un aumento de

⁹ En inglés Dominican Republic, Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA), aprobado en 2005 y del que forman parte Estados Unidos, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua.

¹⁰ Las cifras comerciales usadas en este epígrafe han sido elaboradas por el autor a partir de datos de Secretaría de Economía de México, año 2005; de la base de datos de comercio World Trade Atlas y de la base de datos de comercio del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) DATA INTAL 4.1.

188% del volumen comercial anterior a 1994. Sin embargo, a pesar del gran aumento del comercio de México con el mundo, éste no ha sufrido una diversificación en términos de los lugares de destino.

El comercio total de México con el mundo continua centrándose en la región del TLCAN, representando el lugar de destino y origen del 74% del intercambio comercial nacional, reduciendo tan solo en un 5% esta concentración respecto al 79% registrado en el año 1994.

CUADRO 1. Comercio total de México (en millones de dólares)

Año	Mundo	NAFTA	América Central	América Sur	UE	Asia
1995	151,994	123,839	1,043	5,540	10,184	9,776
1996	185,473	151,788	1,401	7,013	11,341	12,140
1997	220,045	180,477	1,714	7,656	14,141	13,854
1998	242,833	200,129	1,909	6,895	15,958	15,124
1999	278,366	231,539	1,940	6,667	18,422	17,317
2000	340,913	283,073	2,142	8,955	20,743	22,527
2001	326,839	261,850	2,132	9,685	22,075	27,656
2002	329,442	257,217	2,459	10,226	22,269	34,198
2003	336,313	259,214	2,764	11,309	24,084	34,379
2004	386,504	287,161	3,299	15,509	28,291	47,564
2005	435,409	312,965	4,374	19,583	34,830	58,461

Fuente: Elaboración propia. World Trade Atlas

En cuanto al comercio total entre México y la UE, éste ha disminuido en términos relativos. Lo que en 1993 representaba el 9% del comercio total mexicano, para el año 2004 representó 7%. En esta evolución no se puede olvidar el crecimiento del comercio de México con Asia, y especialmente con China.

El fenómeno del desplazamiento del comercio hacia China y algunas otras potencias asiáticas como Taiwan y Corea es una tendencia mundial que ha

impactado tanto en el comercio mexicano como en el resto de los países y bloques regionales. Tanto el comercio exterior de los Estados Unidos como el de la UE han experimentado un desplazamiento de sus flujos comerciales hacia la zona asiática. En este contexto, la incorporación de China a la OMC, el trato de Nación Más Favorecida (NMF) a las economías emergentes, y el avance que se dio en el programa de las negociaciones aprobadas en la reunión de Doha, son factores que han contribuido a las cambiantes condiciones de competitividad en las que se han desenvuelto los tratados comerciales (Zapata [2004] p. 37) y han derivado en nuevas tendencias en el intercambio comercial de México. De hecho, el comercio total que este país tiene, por ejemplo, con China ha experimentado un incremento del 0,4% en 1993 al 4% en 2004.

En general, México ha tenido una tendencia al alza en cuanto al comercio con la mayoría de los países, incluidos los países de Centroamérica y los de América del Sur. Tendencia en la que los intercambios comerciales con la UE, en términos absolutos, no son una excepción. Con la UE el comercio mexicano ha experimentado un aumento del 163 % en el periodo comprendido entre 1993 y 2004.

En definitiva, en el periodo comprendido de 1993 a 2004, en el comercio exterior mexicano resalta el incremento de sus flujos comerciales con China y diversos países de la región asiática, un mayor comercio con los países latinoamericanos, al mismo tiempo que sigue manteniendo fuertes vínculos comerciales con la UE y con Estados Unidos.

En este entorno, para México, la UE sigue siendo el segundo socio más importante, con poco más de 28 mil millones de dólares de comercio total en el 2004. Esta cifra representó el 7% del total en este año. Sin embargo, es importante destacar que durante el periodo 1993 – 2004, México siempre importó más de lo que exportó a la UE, lo que dio un saldo en balanza comercial siempre deficitario para México. (Cuadro 2)

Respecto del comercio con los distintos países de la UE, en el periodo de 1993 a 2004, la mayor parte del comercio se ha realizado con Alemania. Con este país el comercio total aumentó de un 30% a un 34%. En este mismo sentido destaca el caso de Italia, donde los intercambios comerciales pasaron de un 9% a 12%.

Los países que han disminuido su presencia en el intercambio regional trasatlántico son Francia, quien pasó de tener el 17% del comercio total a

tener el 10% para el 2004, y España quien pasó del 19% al 18%. En cuanto a los demás países de la UE, de los 15, los cambios en la composición no fueron significativos. Aun así destaca la presencia de Holanda e Irlanda con el 5% y 3% respectivamente en 2004.

CUADRO 2. **Saldo comercial total de México** (en millones de dólares)

Año	Mundo	NAFTA	América Central	América Sur	UE	Asia
1993	-13.534	-1.996	478	-562	-5.102	-6.025
1994	-18.529	-3.273	508	-988	-6.189	-7.918
1995	7.088	12.984	853	1.440	-3.397	-5.655
1996	6.535	13.466	1.000	1.729	-4.264	-6.397
1997	429	12.564	1.273	1.469	-5.974	-8.923
1998	-7.914	8.972	1.435	435	-7.976	-10.639
1999	-5.584	14.357	1.258	-657	-7.696	-13.005
2000	-8.003	19.189	1.240	-1.316	-9.586	-18.113
2001	-9.954	25.645	1.291	-1.864	-11.423	-23.122
2002	-7.916	33.852	1.173	-2.546	-11.506	-28.050
2003	-5.603	37.854	99	-3.747	-12.428	-28.171
2004	-8.103	51.659	786	-49.604	-14.968	-40.459

Fuente: *Elaboración propia. Secretaría de Economía con datos de Banco de México.*

En cuanto al saldo comercial que se tuvo con los países miembros de la UE, se tiene un saldo deficitario en la mayoría de los casos durante todo el periodo. Son pocas las excepciones donde el saldo es positivo. Además en todos los casos este indicador muestra una clara tendencia negativa, lo que indica que las importaciones están creciendo más deprisa que las exportaciones para los países miembros. Holanda y Portugal fueron una excepción a esta tendencia general. Con el primero los datos muestran un saldo positivo entre 1998 y 2003 y con el segundo ha habido un saldo positivo entre 1993 y 2003. En ambos casos, en el año 2004 la cifras pasaron a ser deficitarias. De todos los países destaca Alemania con el que se ha mantenido el mayor déficit durante todo el periodo.

En el año 1995, los principales productos¹¹ exportados a la UE eran, como porcentajes de las exportaciones totales, los siguientes: 23,2% combustibles minerales, aceites minerales y productos derivados; 13,5% reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos; 8,31% productos químicos orgánicos; 6,05% cobre y manufacturas de cobre; 6,03% fundición, hierro y acero; 5,37% maquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; 3,73% materias plásticas y manufacturas de estas materias; 2,99% vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás; 2,57% minerales, escorias y cenizas; 2,01% perlas finas y cultivadas y piedras preciosas; y 1,77% manufacturas de fundición de hierro o de acero. Por lo tanto, 11 capítulos representaban el 75% de las exportaciones totales.

En este mismo año, la UE exportó los siguientes bienes: 27,1% reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos; 9,87% máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; 8,34% productos químicos orgánicos; 6,82% importación de mercancías mediante operaciones espaciales; 6,57% vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás; 4,14% instrumentos y aparatos de óptica y fotografía; 4,11% fundición hierro y acero; 2,81% materias plásticas y manufacturas de éstas; y 2,41% manufacturas de fundición de hierro o de acero; 2,32% productos farmacéuticos; y 2,04% leche y productos lácteos. Estas 11 capítulos representaron el 76% de las exportaciones totales.

En el año 2004, los principales capítulos de las exportaciones mexicanas hacia la UE eran los siguientes: 28,71% combustibles minerales, aceites minerales y productos derivados; 12,68% vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás; 9,77% reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos; 7,08% máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; 6,9% instrumentos y aparatos de óptica y fotografía; 5,7% productos químicos orgánicos; 4,55% productos farmacéuticos. Todo esto significó el 75% de las exportaciones totales concentrado en 7 capítulos.

Para este año, las principales exportaciones de la UE hacia México fueron las siguientes: 21,69% reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos; 15,18% máquinas, aparatos y material eléctrico; 11,6% vehículos automóviles, tractores y ciclos; 6,02% productos químicos orgánicos; 4,94% productos farmacéuticos; 4,44% instrumentos y aparatos de óptica y fotografía; 3,94% función hierro y

¹¹ Los datos sobre la composición del comercio entre la UE y México han sido elaborados a partir de los datos, según el Sistema Armonizado a dos dígitos, de la base de datos de comercio World Trade Atlas, 2006. Esta base está construida con datos de la Secretaría de Economía del gobierno mexicano.

acero; 3,45% materias plásticas y manufacturas de éstas; 2,16% aceites esenciales y resinoides; y 1,89% manufacturas de fundición de hierro o de acero. En este año 10 capítulos significaron 78% de las exportaciones totales.

En los datos anteriores, a un nivel muy agregado, podemos observar como México ha sufrido una concentración en su comercio hacia la UE, mientras que este último mantiene un patrón a este nivel muy parecido. Por lo que vemos que la relación comercial con la UE mantiene las asimetrías que ya existían antes del Acuerdo en el camino de un modelo concentrador que se centra en las grandes empresas ligadas al tradicional sector exportador. También podemos observar que los niveles de comercio intraindustrial están situados alrededor del 50% durante todo el periodo. Esto apunta, como menciona Rozo ([2006] p. 11) de acuerdo a la opinión de algunos representantes europeos, “a que el grueso de las exportaciones son realizadas por empresas europeas; es decir, que buena parte de las transacciones de exportación son comercio intra-firma”. Todo lo anterior, junto con un crecimiento del comercio total con Estados Unidos dentro del marco del TLCAN¹², no parece haber permitido generar un marco alternativo para que México pueda diversificar ni productos ni destinos.

México en el TLCUEM se ha convertido en un país principalmente importador de productos provenientes de la UE. Podemos explicar esta tendencia por las oportunidades que ha tenido México de importar nuevos productos provenientes de la UE a partir de la firma del Acuerdo y los costes de transacción elevados que deben asumir los empresarios mexicanos hacia el interior y con la UE. Este déficit se puede explicar, entre otras, por las siguientes razones que dificultan a los empresarios mexicanos la colocación de sus productos en el mercado europeo:

- a) una deficiente infraestructura y un pobre uso de la logística y el transporte por parte de las empresas mexicanas, al contrario de lo que ocurre en la UE;
- b) la fuerza gravitatoria que el mercado norteamericano ejerce sobre los empresarios mexicanos y que ha hecho que éstos se hayan enfocado demasiado a las ventajas comparativas que tienen con respecto al mercado del norte y que no necesariamente son las que podrían encontrar en el mercado europeo;

¹² El comercio total de México con Estados Unidos aumentó de 261,84 millones de dólares en 2001 a 284,47 millones en 2005, según datos de World Trade Atlas, 2006.

- c) un sistema financiero que no facilita el crédito a la pequeña y mediana empresa; y
- d) una normativa europea que plantea un sistema de acreditaciones complejo y exigente para los empresarios que quieren exportar a la UE.

Se vuelve una tarea de especial trascendencia para México identificar aquellos productos estratégicos y sensibles, donde este país pueda explotar sus ventajas competitivas con respecto a la UE y así aumentar el volumen de comercio y las exportaciones hacia esta zona. Al mismo tiempo, que se implementan las medidas de acompañamiento que permitan una efectiva y beneficiosa cooperación económica y política. Este modelo de relación entre la UE y México, y con América Latina, marcaría el carácter distintivo en estos acuerdos Norte-Sur, de comercio y cooperación, que legitimarían una estrategia regional en esencia diferente al TLCAN.

4. La inserción regional de México y su confianza en el regionalismo norte-sur

Durante toda la década del noventa, México puso toda su confianza en el nuevo modelo nacional e internacional derivado del TLCAN y la firma de acuerdos de libre comercio con países y regiones del mundo, como el TLCUEM. Durante estos años, México ha firmado 1 acuerdo de asociación económica, 11 tratados de libre comercio¹³ y 3 acuerdos de complementación económica. Por lo tanto, un total de 15 tratados y/o acuerdos con un total de 45 países de 3 continentes. Esta política, o como algunos piensan ausencia de ésta, ha reforzado la posición del mercado norteamericano como el principal socio comercial de este país.

Este proceso de liberalización económica a la sombra de la economía norteamericana pareció favorecer a México. Éste se encontró, de manera espontánea, disfrutando de una serie de ventajas competitivas en el panorama económico mundial. Ante esta situación, los políticos, académicos y empresarios mexicanos naturalizaron la idea de que el Acuerdo de Libre Comercio con Norteamérica y la inserción internacional a través de acuerdos de libre comercio con el mundo era una estrategia de desarrollo en sí misma y donde el Estado no debía aplicar una política deliberada.

¹³ Incluye al TLCUEM.

Esta naturalización ha estado fundamentada en la creencia de que el camino del desarrollo nacional está sembrado de este tipo de ventajas que, junto con la IED, irán dando frutos de acuerdo a un ciclo natural. Por lo tanto, se ha pensado que la única estrategia, que la única política, es el conjunto de medidas que permiten la apertura comercial y demás prescripciones del recetario de Washington. El resto, o sea el desarrollo, vendrá dado por “añadidura”.

En la edad media, existía una relación irracional entre la divinidad y el hombre medieval que la modernidad rompió a través de las ideas ilustradas. Curiosamente ahora como en el medioevo, y pensando en las ideas de San Agustín, esta modernidad venida del Occidente rico ha creado, a su vez, otra relación irracional entre el liberalismo, como divinidad, y el hombre feliz en el largo plazo, que se caracteriza por una relación dogmática basada en creencias liberales y en su política económica. Se da primacía al mercado, lo trascendente, y se niega otra posibilidad de política económica, por terrenal y mundana. Bajo esta creencia, un Estado, aunque bien gobernado y con sus mejores intenciones, no pasará de ser una imagen de la política verdadera. Dice San Agustín, en este sentido, “incluso cuando ellos hacen lo mejor que ellos pueden, lo mejor está lejos de la justicia verdadera; y, a menudo, lo que ellos hacen está lejos de lo mejor” (Losco y Williams [1997] p. 118).

Como hemos mencionado en los párrafos anteriores, México se ha volcado hacia el mercado norteamericano sin preocuparse demasiado por su mercado interno o por diversificar productos o mercados de destino, y los efectos de la entrada en vigor del TLCUEM no parece haber neutralizado esta fuerza gravitaria hacia su mercado del norte, más bien incluso puede estar acentuándola. De hecho, este país ha incrementado notablemente y de manera sostenida el comercio dentro de Norteamérica, especialmente los productos manufacturados, a través de la puesta en marcha de una zona de libre comercio. Sin embargo, el comercio con Canadá y sobre todo con Estados Unidos ha ganado peso relativo respecto del comercio con otros mercados como los europeos, asiáticos o latinoamericanos. Además, siguen manteniendo su carácter de economía exportadora de productos de bajo valor agregado, con escasos niveles de inversión y de desarrollo tecnológico. Mantiene una alta vulnerabilidad a fuertes shocks externos, y un alto nivel de endeudamiento.

En estos tres lustros, México no ha logrado resolver problemas tan esenciales como: disminuir los niveles de pobreza; reducir la polarización

social y la inseguridad derivada de ésta, que incluso ha crecido; insertar competitivamente a sus empresas en el escenario global y ser un destino cada vez más atractivo para la inversión internacional; generar un modelo de industrialización; y fortalecer sus instituciones. Por lo tanto, podemos decir que, en este sentido, los resultados de la aplicación de los PAE y de la adopción del modelo de integración regional anglonorteamericano están siendo decepcionantes.

En los últimos años, en el panorama económico internacional han emergido nuevos actores, como son los casos de China e India, que se están incorporando a los mercados globales con mucha fuerza y que han empezado a restar terreno a México en el mercado norteamericano y europeo.

México, en este sentido, está pagando el precio por la confianza excesiva depositada en el modelo aplicado desde la década del ochenta. Quizá no debamos culpar sólo al modelo sino también a la actitud de los empresarios y políticos—más de objeto que de sujeto—dentro de este teórico instrumento de desarrollo. La aplicación de los PAE y la participación en el TLCAN y en el TLCUEM, si éste prioriza su vertiente comercial sin medidas efectivas de acompañamiento, no representa todo lo que México debe hacer para una inserción adecuada en el plano internacional. Parafraseando a Baltazar Gracián: hay que usar los medios humanos como si los divinos no existieran, y los divinos como si no existieran los humanos.

De acuerdo con las categorías de Andrew Hurrell ([1995] pp. 50–53), la existencia de un ‘hegemón local’ insta a los países más débiles, bajo su influencia, a buscar la “integración regional” con éste, esperando que su mera cercanía les retribuya algún beneficio (*bandwagoning*). Esta actuación regional de los países de menor desarrollo está fundamentada en la creencia de que la cercanía a un gran mercado les ofrece la posibilidad de beneficios materiales. Esta visión podría ser también la que está estimulando la entrada de algunos países latinoamericanos a la lógica de construcción regional que ha marcado el ALCA y los TLC. Esta perspectiva teórica podría explicar el porqué de la incorporación de México al TLCAN, al TLCUEM y la influencia de su modelo regional, dentro del nuevo marco de políticas económicas y comerciales surgido en los años ochenta.

Sin embargo, es importante destacar que esta vía de inserción internacional no siempre tiene por qué ser beneficiosa para los países de menor peso, ya que la integración se mueve más por el deslumbramiento pasivo ante las cifras económico–comerciales que por una estrategia activa y bien diseñada

de inserción internacional a través de bloques. Desde aquí podríamos también explicar una de las características del regionalismo latinoamericano actual, como es la firma desordenada de acuerdos bilaterales, trilaterales o multilaterales entre los países en desarrollo y con otros países o áreas en el mundo. En algunas ocasiones, los países en desarrollo imaginan que su simple presencia en el máximo número de acuerdos regionales, sin mayor estrategia, les reportará algún beneficio.

5. El debate en México: retos y perspectivas hacia el desarrollo

En términos políticos y económicos, en América Latina, el siglo XX ha estado marcado por gobiernos que se han ido sucediendo con una tendencia pendular. Gobiernos democráticos, apoyados por grupos conservadores liberales y muy concentrados en los grupos exportadores, eran apartados del poder por gobiernos de naturaleza autoritaria –y más recientemente autocrática– tras la emergencia de agudas crisis o la pérdida de legitimidad. A su vez, cuando las promesas mesiánicas de estos últimos, –y que casi siempre terminan siendo impuestas de forma autoritaria–, no se cumplían, otra vez los gobiernos, de las características de los mencionados en primer lugar, volvían al poder. El *desideratum* por alcanzar, unas veces, la sociedad soñada u, otras, la sociedad controlada, permitía que las soluciones y los modelos de los extremos se fueran sucediendo de manera cíclica y reactiva.

Esta tendencia quedaba reflejada en una política económica aplicada como reacción a la que se había utilizado previamente, de acuerdo al modelo anterior. Todo ello, ha terminado suponiendo que estas políticas, normalmente, no han profundizado la acción comenzada por las anteriores, sino que han reaccionado contra la dinámica iniciada por ellas. Sin embargo, el desarrollo económico y social de una nación o de un conjunto de naciones necesita el diseño de una estrategia adecuada, tiempo para aplicarla y medidas en el corto plazo que vayan dejando sentir sus beneficios en la población. Se necesita acción y consenso de todos los actores en el largo plazo, y no reacción periódica: no basta sólo la circunstancia, también se necesita la sustancia. México no ha sido ajeno a esta tendencia pendular y su historia reciente lleva esta marca regional.

México, como el resto de los países del mundo, está obligado a tener un papel económico y político activo en el marco de la globalización. Por lo tanto, México, al igual que los demás países está en el río “que nos lleva” y en

éste la globalización es su más poderosa corriente. Lo que está marcando, y marcará la diferencia, es cómo éstos están navegando por este río. Sin duda, los que decidan adoptar una posición activa se dotarán de mapa y brújula, instrumental que les permitirá estudiar y analizar la ruta hacia la que se encamina y ver el margen de acción que ésta les deja para actuar.

En nuestra opinión, esta sencilla alegoría diferencia a aquellos países que ven al río y a su corriente como estrategia en sí misma, y se dejan arrastrar con confianza; de aquellos otros que en la misma situación deciden marcar objetivos y estrategias.

Finalmente, el debate sobre la política económica y el modelo de desarrollo ha resurgido en México, y en toda América Latina, tras un periodo de timidez, eufemismos y anatemas en los foros académicos. Baste recordar que durante la última década se eludía el término desarrollo para usar otros como estabilidad, gobernabilidad, etc. Otro elemento importante en este debate es permitir que caigan los mitos respecto a los factores que hacen a la economía mexicana atractiva, como son los costos de mano de obra y la especialización en maquiladoras.

En los primeros años del siglo XXI, México ha podido ver con claridad que las ventajas económicas y competitivas internacionales de las que han disfrutado sus empresas, y que convertían a este país en un lugar atractivo para invertir, no eran inagotables e imperecederas. Sin embargo, la economía mexicana no debe desechar las ventajas competitivas (costo de mano de obra, recursos naturales y humanos, situación geográfica, etc.) que hoy tiene, pero siempre en el horizonte de nuevas ventajas, de nuevas posibilidades, y de nuevos mercados. En resumen, un país creativo, innovador y dinámico dentro de una realidad económica internacional en constante cambio: un *pathos* propio.

Esta visión optimista mostrada en el párrafo anterior viene, al mismo tiempo, aparejada de ciertas dudas en cuanto a los cambios, los reajustes, la adaptación, la nueva estrategia, y la afinación de los objetivos que se pueden y deben plantear en este país.

Ya hemos comentado cómo el *ethos liberal* marcó la estrategia de política económica nacional e internacional de México. A lo que añadimos el serio cuestionamiento al que está siendo sometido este periodo. Me pregunto, si las políticas, que se han implementado en los últimos años, realmente están consiguiendo lo que finalmente se persigue: que todos los ciudadanos de

México vivan mejor. Ahora bien, si esto no está siendo así, entonces habría que preguntarse qué se está haciendo mal; por qué México y sus empresas han perdido competitividad y atractivo para los inversionistas; por qué la economía mexicana podría quedar cada vez más rezagada y desplazada en los mercados internacionales; por qué el TLCUEM no se evalúa actualmente como una alternativa de relación Norte-Sur; y qué implicaciones tiene todo esto de cara al futuro.

Otro elemento que genera dudas está relacionado directamente con el cómo de los reajustes, los cambios y las nuevas propuestas. En este sentido, una gran asignatura pendiente de la política económica mexicana es la fijación de una estrategia frente a la globalización desde los espacios regionales. Al mismo tiempo, que los actores nacionales, desde la acción, afrontan las reformas que no se han implementado, persisten en el logro de los objetivos fijados y mantienen las estrategias nacionales marcadas.

6. Conclusiones

La inserción internacional de México, y de los países de América Latina, ha estado en gran parte signada por los acuerdos de libre comercio y por los procesos de integración hasta el punto que en muchas ocasiones un acuerdo de libre comercio podía ser considerado una estrategia de desarrollo en sí mismo, lo que en la actualidad está siendo fuertemente cuestionado en la región. Como dice David Ibarra ([2005] p. 42):

“Los países latinoamericanos liberan los mercados y los desregulan, en la creencia de abrir las puertas a un desarrollo rápido o de ganar el beneplácito del primer mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades, el ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980–2000) se reduce a la mitad del que alcanzó en los treinta años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí surgen reformulaciones paradigmáticas”.

Si bien el TLCUEM se plantea como el punto más alto de las relaciones entre México y la UE, la relación entre ellos ha pasado por varias etapas hasta llegar a la firma y posterior puesta en marcha de este Acuerdo. Además, en la actualidad, cuando ya han transcurrido seis años desde que entrara en vigor, las evaluaciones que se están realizando sobre el acuerdo son pobres y están centradas en el escaso aprovechamiento para México de éste. Este último punto, nos obliga a pensar en las potencialidades de este marco regional y la consolidación de una relación benéfica para México, y América

Latina, que legitime y estreche unas relaciones alrededor de un modelo de regionalismo Norte-Sur sensiblemente diferente al que este país ha mantenido con Estados Unidos en los últimos años. En palabras de Rozo, en relación a América Latina y la UE, “trabajar conjuntamente hacia el fortalecimiento de la Cohesión Social o búsqueda de una sociedad en la que ninguno de sus grupos constituyentes se encuentre retrasado en su procesos de desarrollo” (Roza [2006] p. 1). Por lo tanto, en palabras de la Comisión Europea, “hacer congruente la política de desarrollo de la UE con los propósitos de su propia integración que no es solamente unir países comercialmente sino principalmente construir una sociedad más justa”.¹⁴

Al mismo tiempo que Europa, ante sus nuevos retos, va definiendo su proceso de integración, y sabiendo su poder de referencia en América Latina, debe tener en cuenta su influencia en la definición del modelo de integración latinoamericano hacia dentro y hacia el exterior. La UE en los aspectos que se refieren a la integración política y social es un espejo en el que éstos se miran ante el pobre desempeño para México del TLCAN (sólo hay que acercarse a algunos de los muchos documentos que constantemente hacen mención al proceso de integración europeo para darse cuenta de que esto es así) y del que se espera aparezcan, al menos, algunos reflejos en la relación de la UE con los países de la región latinoamericana. Pero además, este espejo también sirve a la UE para ver sus bases teóricas y paradigma reflejado y darse cuenta de cómo aquéllas son vistas por los latinoamericanos como un referente a tener en cuenta, lo cual ayuda a reforzar la confianza en el suyo propio.

Lo anterior supone reconocer la relación entre la UE y América Latina en términos de interdependencia en vez de dependencia, ya que no sólo lo que ocurre en Europa y el avance del proceso de integración europeo afecta al modelo latinoamericano de integración, sino que también se da la relación inversa. Sin embargo, para que esto sea así tanto la UE como los procesos de integración latinoamericanos necesitan que sus procesos estén inspirados en prácticas coherentes con los objetivos enunciados a alcanzar a través de sus procesos de integración. Al mismo tiempo que los acuerdos de la UE con los países y procesos de integración de la región estén inspirados sobre las mismas bases. Todo esto reforzaría su carácter propio y distintivo a favor de su perfil internacional e independencia como actores en la escena mundial.

¹⁴ *Ibidem*.

Pensando desde la Unión Europea, el desaparecido Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) decía hace unos años acerca de las relaciones birregionales lo siguiente: “La aplicación de una política ‘europea’ coherente y distintiva en América Latina refuerza automáticamente el perfil internacional de la Unión y le permite afianzarse como actor independiente en la escena mundial” (IRELA [1998] p. 12). Reflexión que igualmente se puede aplicar desde los países y procesos de integración latinoamericanos hacia la Unión Europea.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (2002), *Desarrollo Económico territorial*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional/Universidad de Sevilla.
- CALDENTEY DEL POZO, PEDRO (2001), *El desarrollo económico de Centroamérica en el Marco de la Integración regional*, Tegucigalpa (Honduras), BCIE.
- CASAS GRAGEA, Ángel M. (2005), *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y ETEA, Corporación Editora Nacional.
- CASAS GRAGEA, Ángel M. (2002), “La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina”. *Integración & Comercio* (Buenos Aires), 6, 16 (enero-junio): 97-164.
- CRUZ M. Rodolfo (2003), *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- DEVLIN, Robert y ESTEVADEORDAL, Antoni (2001), *¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo de las Américas?*, Buenos Aires, INTAL-ITD-STA Documento de Trabajo 7, BID-INTAL, agosto.
- FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew, Ed. (1995), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- FORERO, Clemencia (1999), “La asociación estratégica desde la perspectiva andina”, en *Una asociación estratégica para el siglo XXI*, editado por Patricio Leiva. Santiago de Chile, CELARE, pp. 195-233.
- GALEANA, Patricia (1999), “Encuentros y desencuentros de una historia compartida”, en *Latinoamérica en la conciencia europea. Europa en la conciencia*

- latinoamericana*, coordinado por Patricia Galeana, México, Archivo General de la Nación/Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM/Facultad de Filosofía y Letras, UNAM/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 92–104.
- HURRELL, Andrew (1995), “Regionalism in Theoretical Perspective”, en *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, editado por Louise FAWCETT y Andrew HURRELL, Oxford, Oxford University Press, pp. 27–55
- IBARRA, David (2005), *Ensayos sobre economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- IRELA (1998), *América Latina y Europa más allá del año 2000*, Dossier Nº 65. Madrid, IRELA, septiembre.
- KRUGMAN, Paul, “Llorar con Argentina”, *El País Digital* (Madrid), 20 de enero de 2002.
- LOSCON, J. y L. Williams (1997), *Political theory*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- ROMERO, José J. y RODERO, Adolfo (dirs.) (2000), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*, Córdoba, ETEA.
- ROMERO, José J., CALDENTEY DEL POZO, Pedro y ORTEGA CARPIO, M^a Luz (2000), “Siete claves para comprender el proceso de construcción europea”. *Cuadernos socioeconómicos del BCIE*, nº 26, Tegucigalpa (Honduras).
- ROZO, Carlos A. (2006), *La asociación Unión Europea–México: balance y perspectivas*, México, mimeo.
- SCHIFF, Maurice y WINTERS, L. Alan (2004), *Integración Regional y Desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial/Alfaomega.
- SZYMANSKI, Marcela (2002), “El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea: el primer vínculo de libre comercio entre Europa y el TLC”, en Lebrija, Alicia y Stephan Sberro (coord.). *México–Unión Europea. El acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación: sus aspectos fundamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ZAPATA M., Ricardo (2004), “La competitividad de las exportaciones mexicanas frente a Estados Unidos en el Marco del TLCAN” en REZA, Germán DE LA (coord.), *Más allá del TLCAN*, México, Plaza y Valdés.



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 237–255

Mesa de expertos sobre Desarrollo Rural y Cooperación Internacional. Una crónica¹

*José J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J.*²

1. Introducción

El día 19 de abril de 2006, en la sede de ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, en Córdoba, se celebró una “Mesa de expertos sobre Desarrollo Rural y Cooperación Internacional”.

El acto estuvo organizado y convocado por la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación en el marco del proyecto que INSA–ETEA está

¹ El autor agradece la colaboración de Francisco Amador, Vicente González y Lorenzo Estepa, moderadores de las sesiones, así como las observaciones del Consejo de Redacción a una versión preliminar del texto.

² Profesor de la Facultad de CCEE-ETEA, centro adscrito a la Universidad de Córdoba.

llevando a cabo en Vietnam con la cofinanciación de la AECI y dentro de las actividades de difusión del mismo. Como se indica en el título, se trataba de un seminario con participación reducida, al que asistieron 35 especialistas, nacionales e internacionales, en la materia y tuvo una duración de una jornada completa, con sesiones por la mañana y por la tarde, y almuerzo en ETEA.

2. Objetivos y planteamiento

El planteamiento y los objetivos de la jornada partían de la constatación de que la pobreza, en la mayoría de los países empobrecidos, tiene una cara rural; en América Latina, por ejemplo, la pobreza rural no ha disminuido de modo significativo durante la última década, alcanzando actualmente una cifra superior a los 80 millones de personas; estas características se repiten en países del sudeste asiático, como Vietnam, donde las zonas rurales conviven con zonas urbanas que sufren un fuerte y rápido desarrollo económico, situación que genera importantes movimientos migratorios campo – ciudad y el riesgo de que la pobreza rural se convierta en pobreza urbana.

Ahora bien, los modelos de desarrollo rural con base territorial se presentan hoy como un instrumento que puede hacer numerosas contribuciones al desarrollo de los países pobres; sin embargo, ello plantea muchos problemas. Hay que evitar la tentación de “exportar” de forma mimética fórmulas que han podido tener éxito en Europa, como los programas LEADER. Los beneficios potenciales de estos modelos no son automáticos. Es precisamente la conveniencia de identificar y clarificar estos retos una de las razones que justifican la organización de esta jornada.

Desde el año 2000 ETEA trabaja en Vietnam en desarrollo rural, se trata de una intervención de cooperación al desarrollo cofinanciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Se trabaja con universidades de diferentes puntos del país, Ministerio de agricultura y desarrollo rural y autoridades provinciales. El proyecto sitúa su ámbito de actuación en la problemática general del desarrollo rural y en las políticas nacionales o regionales del país. Esta jornada se enmarca entre las actividades de difusión de este proyecto cofinanciado por la AECI, correspondiente al año 2004.

La jornada se estructuró de la siguiente forma: por la mañana se celebraron dos mesas redondas con dos ponentes y un comentarista cada una, seguidas de sendos coloquios. La tarde se reservó para un debate abierto entre todos los asistentes.

3. La primera mesa redonda

Esta primera mesa redonda, moderada por Lorenzo Estepa Mohedano³, llevaba por título: “Retos en la implementación de modelos de desarrollo rural con enfoque territorial”. Se planteaba como una reflexión general acerca de los retos que encuentran las intervenciones de cooperación que intentan implementar modelos de desarrollo rural con enfoque territorial.

La primera ponencia, a cargo de *Johan Bastiaensen*⁴, llevaba por título: **El fomento del cambio institucional local para el desarrollo rural: unas reflexiones**. Partió de la base conceptual que proporcionan la economía institucional (Douglas North) y las teorías de las capacidades (Amartya Sen). El resultado de la débil institucionalidad –habitual en los países en desarrollo– es, por una parte, la falta de productividad y de competitividad y, por otra, la reproducción de la inequidad. Las intervenciones y políticas tienen tendencia a reproducir mecanismos de explotación y las posibilidades de actuación desde fuera son aparentemente escasas; de alguna manera todo tiene que partir de dentro. Cualquier iniciativa del Estado, de las ONGD, de las mismas organizaciones locales y de las empresas tiende a reproducir mecanismos de exclusión, porque habitualmente son las élites “de siempre” quienes “capturan” el beneficio de las intervenciones.

Por tanto, habría que evitar actuar desde fuera, con diseño institucional y planificación exógenos. Expresó esas ideas con la imagen de la *rockonola* que siempre da ‘hard rock’ aun cuando se le pide un ‘waltz’; en muchos territorios con problemas de desarrollo, existen mecanismos enraizados en identidades sociales (percepciones, valores), tejido/organizaciones sociales y reglas del juego que reproducen siempre las formas ‘normales’ y aceptadas de ‘hacer las cosas’. Es una tendencia a reproducir/reinventarse de la misma manera en cualquier “arena” política.

Para ilustrar sus tesis, Bastiaensen aportó un breve estudio del caso del Fondo de Desarrollo Local (FDL) de la Universidad Centroamericana de Managua. En esa intervención, se ha cuidado al máximo el fortalecimiento de la institucionalidad local, aunque ello ha supuesto un proceso largo y paciente.

Concluyó insistiendo en la idea de que todo hay que hacerlo muy despacio

³ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

⁴ Institute for Development Policy and Management – Universidad de Amberes.

y desde abajo. El proceso es siempre más importante que el diseño institucional; asimismo el cambio institucional no es posible desde el Estado, porque, a fin de cuentas, la ciudadanía tiene el gobierno que merece. En su opinión, por las razones indicadas, las ONGD son parte del problema. Otro concepto fundamental es el del conocimiento y la formación de capital humano enraizado. Aquellos actores que deseen intervenir exitosamente y desencadenar procesos en la línea propuesta, habrán de ser facilitadores, y jardineros, más que planificadores y diseñadores. Es mejor vender que regalar: el mercado distingue entre lo que vale y lo que no vale; se trataría de actuar como agente que contribuye a la creación de institucionalidad para el desarrollo.

La segunda ponencia fue presentada por *Francisco Amador Hidalgo*⁵ con el título: **Desarrollo Rural y Cooperación: algunas reflexiones y retos**. Pretendía plantear preguntas y abrir debates, más que formular respuestas, y estructuró la ponencia en torno a diez reflexiones, surgidas de su experiencia, acompañadas de otros tantos retos, que pasamos a enumerar:

1. No existe una teoría única y generalmente aceptada del desarrollo. Es necesaria una mayor clarificación conceptual, terminológica, sobre todo de la problemática a resolver. Hay que actuar en todo el espacio del país y en un plazo razonable de tiempo, para que no se eternicen las situaciones de pobreza. De ahí surge el reto n° 1: La necesidad de acciones/enfoques de desarrollo capaces de alcanzar un impacto espacial general y en un plazo de tiempo razonable.
2. Desarrollo de territorios rurales y no desarrollo rural. En relación con la definición del territorio –aspecto clave–, el problema no radica en el concepto sino en la aplicación práctica del mismo; hay territorios sin experiencia y se necesitan unas condiciones mínimas de potencialidad para el desarrollo. Los retos aquí son: incorporar territorios específicos y sus respectivas poblaciones al proceso de desarrollo y facilitar la dinámica comunitaria desde ámbitos territoriales más amplios que la propia comunidad.
3. ¿Desde qué plataforma o esquema organizativo actuar? En este caso el reto pasa por crear organizaciones (Grupos de Desarrollo Rural–GDR) especializadas, legitimadas y en coordinación con otras organizaciones existentes en el territorio.

⁵ Profesor de ETEA. Coordinador del Proyecto ETEA–Vietnam; desde septiembre de 2006 en el BID, Washington.

4. Legitimidad de los GDR: ¿De dónde emana su capacidad de influencia? Aquí nos enfrentamos al reto de: a) crear organizaciones representativas; b) lograr la apropiación local del proceso; c) lograr el empoderamiento.
5. ¿Quién implementa una intervención? Deben ser actores locales, lo que plantea el reto de cómo alcanzar una organización a escala local que funcione razonablemente bien.
6. ¿Tiene sentido la participación externa? El ponente se manifestó a favor, pero teniendo en cuenta que no se trata tanto de si hay o no participación externa, sino de la apropiación del proceso por parte de los actores presentes en el territorio y su empoderamiento. El reto consiste en acompañar sin violentar y sin perjudicar la apropiación del proceso.
7. ¿Quién dinamiza? Evidentemente los actores claves han de ser locales, pero la universidad puede jugar un papel dinamizador importante. Se trataría de establecer un sistema de formación en desarrollo de territorios rurales que prepare profesionales públicos y privados en este campo.
8. El circuito de fondos: en este punto se plantean las cuestiones de ¿quién financia? ¿qué se financia? ¿cómo organizar el circuito de fondos? El reto consiste en que sea el propio territorio quien decida lo que se financia y que la financiación esté disponible a tiempo.
9. ¿Qué pasa si no hay un plan del país como sería deseable?; en este caso el reto reside en lograr poner en marcha experiencias exitosas en zonas piloto.
10. Necesidad de que las actuaciones se sometan a seguimiento y evaluación formal. El reto consiste en diseñar sistemas formales normalizados de seguimiento, evaluación y mejora continua de las actuaciones.

Sintetizando, de alguna manera: las dos ponencias de la primera mesa redonda tenían enfoques diferentes y, en algunas cuestiones, contrapuestos. Ello, naturalmente, dinamizó el diálogo posterior.

*Enrique de Loma Osorio*⁶ fue el comentarista de esta primera mesa redonda. Agrupó sus reacciones a las ponencias en forma de seis comentarios u observaciones.

⁶ Dirección General de Planificación y Evaluación – Agencia Española de Cooperación Internacional. Aunque, naturalmente, intervenía a título personal.

Primer comentario: subraya su acuerdo con algunas de las ideas de la ponencia de Johan Bastiaensen, en particular: a) “la inequidad de derechos, enraizada en la institucionalidad, produce y reproduce inequidad de capacidades”; b) “la necesidad de cambios en la institucionalidad existente para luchar contra la pobreza”; “son precisos cambios en las reglas de juego para luchar contra la pobreza”; c) “la necesidad de procesos de cambio institucional, desde la institucionalidad existente”. Esto último diverge de Francisco Amador, en su propuesta de crear una nueva institucionalidad, cuando ésta no exista; y que vaya dirigida al desarrollo económico de base territorial.

Segundo comentario: constata que existe un acuerdo entre ambos ponentes sobre la necesidad de intervención externa; y que coinciden también en tener en cuenta el peligro de que esa ayuda externa vaya dirigida a resolver la pobreza por parte “de los de fuera”.

Su tercer comentario fue el más largo: en las ponencias, a la pregunta sobre cómo lograr procesos de cambio institucional, Johan Bastiaensen ha respondido (refiriéndose al ejemplo del FDL en Nicaragua) aconsejando: a) la conveniencia de la coproducción de conocimientos entre “los de fuera” y “los de dentro”; b) procurando que existan facilitadores preparados en el medio rural para resolver problemas. Otros dos métodos son: a) el fomento de las experiencias piloto; b) y el hecho de que cuando existen experiencias exitosas, las experiencias, como las plantas, bien adaptadas se difundirán por sí solas inundando el espacio institucional. Pues bien, el comentarista no se mostró tan de acuerdo con las virtualidades de estas experiencias piloto aun exitosas. Hace referencia más detallada al programa Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO, en el que ha participado intensamente, afirmando que no ha funcionado como se esperaba el método de las experiencias piloto, de trasladar el éxito de unas zonas a otras. El comentarista, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, sugiere plantear, en lugar de la experiencias piloto, experiencias que se sabe que funcionan, con un bajo costo y con alto número de beneficiarios, extendidas a gran escala; ése es el enfoque que está ahora adoptando el programa PESA-FAO. Si se opta por la focalización (trabajar con el que más potencial tiene, invirtiendo mucho en unos pocos) se obtienen mejores resultados (lo que interesa mucho a los cooperantes); pero, ¿es eso lo más conveniente?, ya que en ese caso se deja fuera a mucha gente (se crean islas de bienestar en océanos de pobreza). Subraya su convicción de la necesidad de adoptar las dos visiones estratégicas siguientes, en lo que se suele llamar el enfoque de doble vía: mejorar la producción familiar y mejorar el acceso a alimento

por parte de los más vulnerables. Por último, las intervenciones en desarrollo rural deberían tener estos elementos fundamentales: a) visión nacional; b) trabajar con enfoque *bottom up*; c) pero también con enfoque *top down*. Sólo así se podrá sensibilizar a las administraciones sobre la participación y permitir el aumento de escala. La cuestión problemática es cómo llegar desde lo local a lo nacional. Aquí es fundamental el papel de la universidad y de las asistencias técnicas.

Cuarto comentario. Sobre el tema del enfoque territorial: subraya la idea de Francisco Amador de que es necesario conseguir articulación a nivel territorial entre todos los actores del territorio. Los proyectos dejan de tener como destinatarios a la “clientela” y pasan a tener al territorio como objetivo para cambiar la situación. Alude a experiencias sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural en Angola y Guatemala, así como al proyecto EXPIDER⁷ en Honduras.

Quinto comentario. Sobre el papel de la intervención externa. También en los donantes se da el defecto de la *rockonola* (Bastiaensen) porque tienen gran inercia al cambio. Sin embargo, un cambio institucional está ocurriendo en donantes y organismos institucionales, y aduce varios ejemplos (Banco Mundial; Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario –FIDA– con su *enfoque pro poor growth*; Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que insiste mucho últimamente en sector privado, infraestructura y agricultura etc.). Se realiza un mayor trabajo en desarrollo rural porque se ha identificado que la pobreza se concentra en el medio rural; por ello el contexto internacional es favorable a estos enfoques de desarrollo rural. Por otro lado surgen “nuevos” instrumentos de la cooperación con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda (cfr. Declaración de París⁸): armonización, apropiación, alineamiento, gestión orientada a resultados, rendición de cuentas de los donantes a los países socios (no “receptores”). Se pone cada vez más énfasis en la coordinación de las acciones. En el caso de la Unión Europea, el 50% de la ayuda de la Comisión se realiza a través de los sistemas de los propios países socios. Cabe preguntarse cuál es el papel del desarrollo rural en los nuevos enfoques sectoriales, en las fórmulas del llamado apoyo presupuestario y de los

⁷ Experiencias Piloto en Desarrollo Rural, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El equipo de la Fundación ETEA ha actuado como consultor en el caso de Honduras.

⁸ Cfr. LARRÚ RAMOS, J.M. (2005), “La declaración de París–2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD”, *Revista de Fomento Social*, nº 238, abril–junio, pp. 243–281.

fondos globales⁹; parece que estas fórmulas están siendo más exitosos en educación y salud que en desarrollo rural y agricultura. En todo caso definen la necesidad de asistencias técnicas para fortalecer capacidades locales, pero en el nuevo contexto dichas asistencias técnicas tienen que fortalecer las de los propios países receptores de la ayuda.

Siguieron 45 minutos de coloquio en el que se abordaron diversas cuestiones relacionadas con las intervenciones de esta primera mesa redonda.

4. La segunda mesa redonda

Esta segunda mesa, moderada por Vicente González Cano¹⁰, tenía como objetivo, como indicaba su título, abordar los “Retos en los sistemas organizativos del país para la gestión de modelos de desarrollo rural” con base territorial.

*Eduardo Ramos Real*¹¹ tituló su ponencia **Reflexiones sobre la Institucionalidad para el Desarrollo Rural con base territorial – Retos en los sistemas organizativos.**

El ponente partió de la necesidad de pasar de la reflexión acerca del “qué” y el “por qué” al “cómo” de las intervenciones de desarrollo rural con enfoque territorial. El esquema de su ponencia fue muy claro, abordando reflexiones en torno a 5 temas claves de dichas intervenciones: políticas públicas, territorios, actividades y renta, objetivos y procesos, y arranque. En cada uno de ellos se plantean retos importantes y variados.

1. En relación con “las políticas públicas” el ponente planteó dos cuestiones: ¿Son necesarias? ¿Son viables? A la primera pregunta contesta posi-

⁹ Diferentes instrumentos y “tecnologías de ayuda” están siendo desarrollados en los últimos años alrededor de las últimas tendencias. El elemento fundamental en lo que hace referencia a la cooperación internacional es el progresivo tránsito desde el Enfoque de Proyectos hacia el Enfoque Sectorial Amplio (Sectorial Wide Approach, SWAP, según sus siglas en inglés ampliamente utilizadas). El SWAP consiste básicamente en el apoyo presupuestario directo a sectores concretos como mecanismo de la ayuda. La característica definitoria del Enfoque Sectorial es que toda la inversión para un sector apoya una única política sectorial y un único programa presupuestario, bajo el liderazgo del gobierno del país en desarrollo, adoptando enfoques comunes en todo el sector, y avanzando hacia la confianza en los procedimientos del gobierno para el desembolso y la rendición de cuentas de todos los fondos.

¹⁰ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

¹¹ Equipo de Desarrollo Rural, Universidad de Córdoba.

tivamente dado el carácter excluyente de los sistemas de las zonas menos desarrolladas y de la ausencia de un sistema de reglas, especialmente en los mercados. En relación con la segunda pregunta planteó Eduardo Ramos lo que denominó “las dinámicas del mercado de políticas”, dada la escasa demanda social de políticas públicas en los territorios rurales, la presencia de *lobbies* agrarios y el riesgo de dualización de políticas (agrarias–productivistas por un lado, rurales por otro). Ello plantea una serie de retos acerca del liderazgo político necesario en los territorios, así como de la definición de las responsabilidades administrativas. Introduce el interesante concepto de “ciudadanía rural” para referirse a la asunción de responsabilidad por los propios habitantes del medio rural.

2. El segundo tema concierne a “los territorios”, concebidos, más que como una realidad puramente geográfica, como una construcción social, como respuesta de los actores locales a una serie de estímulos e incentivos. El problema es quién realiza su definición. En cada caso habrá que hacerse la pregunta acerca de la viabilidad del territorio definido como tal. Planteó algunos retos relacionados con este tema como son: ¿Territorio de integración o territorio de concentración? ¿Es posible introducir en los territorios una cultura de la planificación? ¿Cuáles son las condiciones en las que los territorios pueden ser efectivos? ¿Cuál puede ser y la unidad gestora? etc.

3. “Actividades y renta” fue el título del tercer tema. ¿Cuáles son las actividades económicas relevantes en cada territorio? ¿Deben dirigirse a satisfacer las necesidades básicas, a producir excedente comercializable, a la diversificación productiva, a generar capital social, a mejorar los equipamientos y servicios, a abastecer de bienes públicos? Para que esas actividades sean viables es preciso contar con demandas urbanas solventes y con capacidades en los agentes (¿principalmente agricultores?) para adaptarse a ellas. Se trata de un área que afronta algunos retos de envergadura: ¿cómo combinar corto plazo (necesidades básicas) con medio plazo (fomento de la identidad y del sentido de pertenencia, necesarios para la puesta en marcha de una acción colectiva)? ¿Cómo lograr sensibilizar a la población urbana? ¿Cómo corregir los fallos de mercado y los fallos de políticas (intervención pública)? ¿Cómo fomentar la satisfacción de la demanda interna solvente con producción local?

4. El cuarto tema se titulaba “Objetivos y procesos”. Planteó un esquema formado por dos objetivos básicos: eficiencia (determinado principalmente por procesos de tipo ascendente) y equidad (necesitada de procesos des-

centes). Los retos son, entre otros: garantizar suministros mínimos de equipamientos y servicios públicos; combinar y coordinar iniciativa pública y privada; fomentar la eficiencia y/o la formación de territorios (o redes de territorios) con masa crítica; establecer puentes de conexión del territorio con el exterior.

5. En último lugar, el ponente hablaba del “arranque”, es decir, ese momento del despegue en que es preciso combinar varios elementos: a) la presencia de actores públicos o privados con sus correspondientes ventajas (rapidez frente a consistencia) y riesgos (de politización y polarización); b) la disponibilidad de recursos: (endógenos, exógenos, mixtos) con sus ventajas e inconvenientes; c) por último, plantea la cuestión del organismo gestor más adecuado: ¿cercano? (buen conocimiento, peligro de clientelismo), ¿o remoto? (mayor independencia, peligro de burocratización). En este tema clave, también aparecen retos de envergadura ante las que el ponente se posicionó: abogó por una iniciativa fundamentalmente pública y con presencia de iniciativa privada y sectores sociales; una vez instaladas las capacidades mínimas necesarias, en su caso, invertir el porcentaje de protagonismos; incorporar recursos externos siempre que sea necesario y se garantice su contribución al desarrollo de la zona; el organismo gestor (financiador) debe ser independiente y con suficiente capacidad profesional, razonablemente lejano.

La segunda ponencia de *Francisco J. Pérez*¹² se titulaba: **La aplicación del enfoque territorial en Nicaragua: una decisión política de los políticos**. Su análisis partió de una relación de limitaciones para la implementación de un verdadero enfoque territorial del desarrollo rural en Nicaragua:

- En la historia reciente del país, la política monetaria ha sido el eje central de la intervención del Estado, de forma que las políticas sociales y de desarrollo productivo han dependido, fundamentalmente, de los fondos de la cooperación internacional.
- Los sectores con mayor incentivo público son el turismo convencional y la maquila (zonas francas).
- La estrategia orientada al sector rural ha estado tradicionalmente basada en la agro-exportación, con incentivos para los capitalistas agrarios como sector social que dinamizase la economía.

¹² Instituto de Investigación Nitlapán, Universidad Centroamericana de Managua.

- Los sucesivos gobiernos vienen apostando por la integración vertical de la producción en las cadenas de distribución global de los mercados internacionales.
- La intervención del Estado en el desarrollo rural, que supone en su conjunto unos 200–250 millones de dólares anuales, se da a través de varias instituciones (IDR, FUNICA, INTA, MAGFOR, FCR, FNI, INAFOR, MARENA, PRODEP, MIFIC)¹³ cada una con su propia estrategia.
- Las múltiples intervenciones generan solapamientos y hasta intervenciones contradictorias como el FAT¹⁴ y el PLxL¹⁵ (PTA–MAGFOR)¹⁶. Por lo tanto, no hay señales, ni reglas claras en la política pública, lo que distorsiona y fragmenta aún más los mercados rurales.
- Paradójicamente, el MAGFOR, FUNICA, INTA e IDR están organizados en función de las regiones definidas en los años 80; sin embargo no existe ningún órgano de coordinación interinstitucional tanto a nivel local como central.

Para hacer más visibles los efectos de estas limitaciones, especialmente los que tienen su origen en condicionantes políticos, explicó el caso de Instituto de Desarrollo Rural, una institución con organización territorial, con siete áreas focales de desarrollo, con diferentes fuentes de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, FIDA, Unión Europea, GTZ¹⁷, Gobierno de Finlandia...), y con múltiples proyectos sin coordinación alguna entre ellos. De hecho, cada proyecto responde sólo a su fuente de financiamiento, que es quien decide dónde trabajar, en qué, con qué enfoque, en qué sector y hasta cuál debe ser el personal local a contratar. Incluso, pese a que la estructura administrativa del IDR es por territorios, el proceso de planificación de las intervenciones se realiza mediante misiones de expertos.

¹³ Las siglas corresponden, respectivamente a: Instituto de Desarrollo Rural Fundación para el desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, Ministerio Agropecuario y Forestal, Fondo de Crédito Rural, Financiera Nicaragüense de Inversiones, Instituto Nacional Forestal, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad, Ministerio de Industria Fomento y Comercio.

¹⁴ Fondo de Asistencia Técnica.

¹⁵ Programa “libra por libra”.

¹⁶ Proyecto de Tecnologías Agropecuarias.

¹⁷ Agencia alemana de cooperación.

Modificar esta situación no conlleva una re-configuración administrativa por territorios; se trata más bien de una decisión política. En este sentido, el ponente propuso una serie de recomendaciones:

- La definición de una intervención clara y coherente del Estado en lo rural (partir de la definición de qué hacer y no de cómo acomodar lo que ya hacen las instituciones).
- El papel del Estado podría estar ligado a reducir los factores que limitan, fraccionan o distorsionan los mercados rurales competitivos (como los monopolios, oligopolios y “monopsonios”); es decir, establecer claras reglas del juego que fomenten la eficiencia y la competitividad de los mercados rurales.
- El Estado debería establecer unos criterios comunes y transparentes de inversión pública, y de fondos competitivos nacionales por los cuales los territorios compitan con proyectos y/o programas de apoyo al sector.
- De igual modo, el Estado tendría que establecer un marco legal (reglas del juego), en donde la planificación territorial sea una etapa clave en el proceso de formulación de políticas (de abajo hacia arriba y viceversa).
- La cooperación internacional debería fomentar el establecimiento de los criterios comunes de inversión pública y fundamentalmente respetarlos.
- Debería apostar por el fortalecimiento de las agencias territoriales del Estado, con el reconocimiento de los procesos de planificación realizados (en múltiples ocasiones) por los municipios y departamentos.
- También debería apostarse por el fortalecimiento de los órganos de consulta de políticas (CONPES, CONAGRO, CONADES¹⁸) y la descentralización de los mismos a nivel de regiones y/o departamentos.
- Ya que las principales instituciones (INTA, IDR, FUNICA) están organizadas administrativamente por regiones, la concertación de las intervenciones se podría plantear a este nivel, ya que cada una ha diseñado estrategias de actuación en cada una de las regiones.

¹⁸ Respectivamente: Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, Consejo Nacional Agropecuario, Centro para la Conservación de la Naturaleza y el Desarrollo Sostenible.

El comentarista de esta segunda mesa, *Eduardo Moyano*¹⁹, articuló sus comentarios en torno a una serie de cuestiones que resumimos sucintamente.

1. En primer lugar, echaba de menos, en las ponencias y debates de la mañana, una más neta distinción entre políticas “de ayuda” contra la pobreza y el hambre y políticas propiamente dichas de “de desarrollo rural”.
2. Hay “inercias de exclusión” en los territorios rurales, como afirmó Eduardo Ramos, pero también “inercias de inclusión”. No todo es negativo.
3. En el mercado de políticas en el medio rural, no hay tan poca demanda social como se dijo en la ponencia (las encuestas dicen lo contrario, al menos en Europa). La resistencia más bien proviene de los *lobbies* (agrarios, y administrativos, entre otros).
4. Sobre el riesgo mencionado por Ramos de dualización de políticas agrarias–productivas por un lado y territoriales–ruralistas por otras, Moyano afirma que no pasa nada, tan necesaria puede ser una política agraria –de orientación productivista– como una ruralista, no necesariamente hay que integrarlas, responden a lógicas distintas. Se pueden reivindicar dos tipos de políticas: unas canalizadas por departamentos de agricultura y otras no. Hay políticas que pueden estar ahí y otras no.
5. Sobre la acusación del riesgo de localismo si las políticas dependen de las autoridades locales, precisó que el concepto de comarca es muy instrumental. Hay menos estrategias localistas hoy día, entre otras cosas porque no se puede actuar solos, no hay masa crítica. La comarca es cada vez más un concepto instrumental.
6. Acerca del papel de los actores políticos locales, y de la tesis de Ramos de la conveniencia de que el órgano gestor fuera distante, Moyano no comparte el sentido peyorativo del concepto político. Dichos actores, ¿son democráticos o no? Están legitimados si son representativos; no hay que demonizar a los políticos. Por otro lado, se puede ser Estado democrático y Estado fuerte. Depende de su legitimidad.
7. Concluyó con una pregunta a Francisco J. Pérez acerca del sentido mismo del título de su ponencia: “La aplicación del enfoque territorial en Nicaragua: una decisión política de los políticos”.

¹⁹ Subdirector del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA) del CSIC.

La mañana concluyó con una hora de **debate** acerca de los temas tratados en la segunda mesa, aunque también algunas intervenciones retomaron asuntos de la primera.

5. El debate de la tarde

Ante todo quedó claro que no era posible, ni se pretendía, alcanzar un consenso acerca de los diversos temas tratados; tampoco se podía aspirar a redactar un documento o manifiesto que pudiera ser compartido por todos. Por tanto, el escenario de la segunda mitad de la jornada era el de una profundización y ampliación de los debates surgidos en la mañana, dada –por otro lado– la gran cantidad de intervenciones solicitadas.

Por ello, a partir de las discusiones de la mañana, que abrieron un amplio frente de temas de discusión, *José J. Romero*²⁰ (moderador de la sesión) propuso organizar el debate de la tarde en torno a una serie de cuestiones que habían destacado en las ponencias y debates de la mañana y que se proponían agrupadas por grandes áreas temáticas, tal como aparecen a continuación:

1. Algunas premisas

- ¿La orientación de las intervenciones: lucha contra la pobreza o incremento de renta y empleo?
- El debate sobre la famosa “puerta de entrada”: ¿estado–mercado–sociedad civil?
- ¿Estamos seguros de que el enfoque territorial sea el más adecuado? ¿Será mejor el de las “cadenas”?

2. A vueltas con el Estado

- ¿Qué estado es más favorable para el desarrollo rural: “intervencionista”, “fuerte”, “democrático” etc.?
- ¿Se debe intentar influir en las “reglas del juego” de los estados? ¿Desde dentro? ¿Desde fuera? ¿Quién? ¿Cómo?
- Antes el estado era “el malo”, ahora parece que es “el bueno” (quizás porque ya no representa una amenaza para los intereses de siempre).

²⁰ Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

3. Actores

- ¿Las ONGD son parte del problema? ¿Y las Universidades?
- ¿Qué actor debe intervenir en cada caso? ¿de dentro o de fuera? ¿con qué tipo de intervención?
- ¿Qué se puede hacer desde fuera (cooperación) en cada uno de los tres componentes? ¿Y desde dentro?
- ¿Y qué se debe y puede hacer desde dentro en cada uno de los tres componentes?

4. Sobre los procesos

- ¿Actuaciones micro (a escala de territorios reducidos) o macro (a escala nacional), con implicación de los gobiernos?
- ¿Se puede ser donante y a la vez jardinero / facilitador del desarrollo autónomo?
- ¿Crear nuevas organizaciones o apoyarse en las ya existentes?
- ¿Cómo intervenir? ¿De arriba abajo o de abajo arriba? ¿Diseñar y planificar las intervenciones o preocuparse de los procesos? ¿A escala nacional o a escala de pequeños territorios?
- ¿Con qué ritmo? ¿Espacio o de prisa? ¿Cuánto tiempo pueden esperar los pobres?
- ¿Qué escala para las intervenciones: micro-comunidades, zonas piloto, actuaciones a escala nacional?
- ¿Sólo actuaciones de microingeniería institucional?
- Es mejor vender que regalar: ¿cómo hacerlo en las intervenciones de cooperación?

5. Algunas cuestiones relacionadas

- “Hay países en los que no merece la pena trabajar”.
- Los enfoques sectoriales (SWAP²¹ etc.) de la “nueva cooperación” ¿valen para salud y educación, pero no para las intervenciones territoriales de desarrollo rural?

²¹ Véase nota 8, supra.

- Dos casos concretos recurrentes en el debate de la mañana: Vietnam frente a Nicaragua (cfr. Birdsall, Rodrik y Subramanian). ¿Sacamos conclusiones de ellos?
- Una pregunta indiscreta: en las intervenciones en que los presentes estamos comprometidos, ¿tendemos a reproducir mecanismos de explotación?

Es imposible resumir en pocas páginas la treintena de intervenciones del coloquio de la tarde, en torno a las cuestiones planteadas en el recuadro interior. En las conclusiones recogeremos algunos de los temas que se debatieron.

Cerró la sesión Francisco Amador, agradeciendo la presencia y la participación de todos, especialmente a los que venían de más lejos. La sensación final es que compartimos más de lo que puede parecer, aunque es claro que siguen existiendo disparidades en diversos temas tratados a lo largo de la jornada.

6. Un balance final: tensiones en el Desarrollo Rural

Según la propia opinión de los participantes, a los que se envió un sencillo cuestionario de evaluación, la jornada fue útil y enriquecedora. Tanto por el elenco de participantes²², como por la calidad de las ponencias, los comentarios y las intervenciones y el debate, al final flotaba en el ambiente –y así lo expresaron los asistentes– la sensación de que se había aprovechado el tiempo. No es fácil reunir en un foro a personas con este *background*; se observó con razón que estaban representados en la mesa redonda varios cientos de años de experiencia en acciones de diversos tipos en el ámbito del desarrollo rural, tanto en los países del Norte como en los del Sur.

Sin embargo, se acusó una cierta dispersión temática y la falta de focalización en algunos puntos / experiencias / aspectos más concretos que hubieran permitido avanzar más en las cuestiones tratadas.

Sin duda algunos de los temas recurrentes vienen siendo planteados desde antiguo²³, como el del papel del estado en relación con el desarrollo y

²² En efecto, era de aplicación que “eran todos los que estaban”, aunque por razones de presupuesto y de número máximo de personas, “no estaban todos los que eran”.

²³ Algunas de las evaluaciones recibidas así lo han recordado.

junto al mercado y la sociedad civil; el hecho es que si a nivel teórico estas discusiones están zanjadas, ni mucho menos es el caso en la aplicación a los distintos países en que los participantes están trabajando en acciones de cooperación en Desarrollo Rural (DR). Por mucho que se tenga claro el papel de cada cuál, la pobreza sigue ahí y la ineficiencia, falta de gobernanza o incluso inexistencia del estado es un factor clave que frena los procesos de desarrollo a la vez que plantea la aporía de si colaborar o no con lo que existe en las acciones de desarrollo. Hubiera sido deseable “aterrizar” con más detalle en el debate en los casos de países concretos familiares a los participantes (se habló mucho, en particular, de Nicaragua y de Vietnam, pero también de Marruecos etc.) y analizar las diferentes condiciones y los efectos que de ellas se derivan para las acciones de DR en particular.

A pesar de la multitud de aspectos tratados y de la aparente divergencia temática, y aun a riesgo de simplificar, se nos ocurre concluir planteando una serie de tensiones, que fueron apareciendo a lo largo de la jornada, sin seguir un orden sistemático; algunas de ellas ya han aparecido en la propuesta de temario para la discusión de la tarde:

- Tensión entre la necesidad de acometer acciones en los niveles micro (se habló de “microingeniería de desarrollo territorial”) y la conveniencia de abordar cambios a escala nacional.
- Tensión entre la lentitud de los procesos de participación, “empoderamiento” y fortalecimientos institucional y la necesidad de no prolongar excesivamente dichos procesos perpetuando la situación de pobreza de millones de personas.
- Tensión entre la necesidad de ayuda externa, sin la que muchos territorios no pueden salir adelante, y la conveniencia de respetar la iniciativa y los ritmos locales.
- Tensión entre unos planteamientos que pueden parecer asistencialistas (“lucha contra la pobreza”) y otros más economicistas (creación de empleo y renta).
- Tensión entre la conveniencia de “entrar en los territorios por la puerta del estado, del mercado o de la sociedad civil”.
- Tensión entre el enfoque del desarrollo a partir de *clusters* fundamentalmente sectoriales (no confundir con las *cadena*s, tal como se entienden en la economía institucional) y el desarrollo basado en el enfoque territorial.

- Tensión entre la necesidad de actuar en territorios donde hay más necesidad (pero escasa eficiencia) y la conveniencia de actuar donde existen potencialidades (normalmente, menos empobrecidos).
- Tensión entre los condicionamientos impuestos por los donantes y los procesos endógenos de los territorios.
- Tensión entre la idiosincracia intrínseca del donante y el papel de facilitador, jardinero, del desarrollo de abajo arriba.
- Tensión entre la conveniencia de los nuevos enfoques sectoriales (SWAP) y el peligro que implican de que sus beneficios sean capturados por los de siempre.
- Tensión entre esos mismos enfoques SWAP aplicables a intervenciones en salud y educación y los destinados a fortalecer el desarrollo de la actividad económica del territorio (mucho más difícil).
- Tensión entre los esquemas organizativos tradicionales existentes en los países y territorios de intervención y la necesidad de nueva institucionalidad para el desarrollo rural con base territorial.
- Tensión entre la aplicación sin más de los modelos europeos (método LEADER) y la necesidad de adaptarlo a los países menos desarrollados. El éxito de LEADER no se comprende sin referencia al proyecto global europeo.
- Tensión entre una concepción reduccionista del desarrollo rural (en particular en Europa) como la mera aplicación de los programas LEADER con su reducida financiación, y la concepción integral del desarrollo territorial con un enfoque realmente multifuncional. Dicho de otra manera, tensión entre DR como parte y DR como todo.
- Tensión entre la situación en Europa y la situación, por ejemplo, en muchos países de América Latina o Asia. Aquí se da por supuesta la satisfacción de todos los bienes públicos básicos (incluida salud, educación, infraestructuras, administración pública etc.), puesto que existe un sistema fiscal básicamente progresivo y justo; allá hay que partir de cero, de la inexistencia de estado en muchas ocasiones y de la falta de provisión de dichos bienes públicos.
- Tensión, concretando la anterior, entre un planteamiento europeo en que los programas de DR son una especie de “guinda” añadida a la tarta de un desarrollo territorial relativamente satisfactorio (a pesar

de los problemas existentes) y la situación en los países en vías de desarrollo donde, así concebido, el DR sería un “lujo”. Hay que partir de la provisión de los bienes básicos, para lo cual es necesario un pacto socialdemócrata en todo el espacio del país (traducido en un sistema fiscal justo y eficiente), con el compromiso, en particular, de las minorías ricas y de las oligarquías políticas de dichos países, sin el cual no hay desarrollo posible.



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 257-280

RECENSIONES

DESARROLLO

SCHIFF, Maurice y WINTERS, L. Alan (2004), *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega colombiana, 321 pp.

La integración regional es uno de los asuntos más relevantes en el debate sobre el desarrollo en algunas regiones del mundo. Es particularmente importante en la Unión Europea y en América Latina aunque está creciendo el interés en regiones como Asia por los avances de sus acuerdos regionales.

La integración regional no es, sin embargo, tema central de debate en los organismos multilaterales, excepto en aquellos relacionados directamente con América Latina como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En los organismos multilaterales y en la agenda ortodoxa del desarrollo el asunto prioritario es el libre comercio

o, por usar un término más amplio y comúnmente utilizado en esos ámbitos, el regionalismo.

Pero integración regional, regionalismo y libre comercio no son sinónimos. Hay un interesante debate conceptual que señala las diferencias e intenta combatir la confusión entre los tres términos. En definitiva, no todos entendemos lo mismo cuando decimos integración.

La confusión viene de la costumbre anglosajona, dominante en los círculos políticos y académicos más *ortodoxos*, de englobar bajo el mismo término de regionalismo (o de acuerdos regionales de integración) a procesos tan distintos como la Comunidad Andina o el Tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana.

La confusión conceptual se agrava porque tradicionalmente en esos círculos se ignoran las experiencias latinoamericanas de integración regional. Es difícil encontrar en los documentos y publicaciones de, por ejemplo, el Ban-

BIBLIOGRAFÍA

co Mundial referencias a los procesos latinoamericanos de integración pese a su importancia y tradición. Ni siquiera es fácil encontrar análisis centrados en las dificultades y fracasos que estos procesos acumulan. Ha sido un tema recurrentemente excluido del debate y del análisis.

Este panorama explica nuestro interés por este trabajo de Maurice Schiff¹ y L. Alan Winters.² Se trata de un trabajo centrado directamente en el análisis de los procesos de integración en todo el mundo y en el análisis de si esos acuerdos merecen atención y esfuerzos.³ Aunque hay antecedentes, y los autores los mencionan en el prólogo del libro, se puede afirmar que es el primer documento que analiza con verdadera atención procesos de integración como los latinoamericanos. Aunque sea con la intención de demostrar que, excepto en determinadas cuestiones y condiciones, estos acuerdos aportan poco al desarrollo de los países empobrecidos. Poco más, claro, que los acuerdos de libre comercio a los que suma beneficios limitados pero también algunas ineficiencias relevantes.

Esta tesis general es desarrollada en ocho reglas básicas que dan pie a un debate muy sugerente y que glosaremos más adelante. Su discusión puede aportar luces a las contradicciones que experimentan, por ejemplo, los procesos de integración en América Latina. Se

trata, sin duda, de una mirada crítica a sus motivaciones que ayuda a poner en cuestión el discurso que sustenta estas experiencias. Aunque su difusión ha sido muy limitada, es un trabajo que ofrece la oportunidad de enfrentar dos discursos hasta ahora asintóticos.

Este trabajo nace, como hemos mencionado, de la decisión del Banco Mundial de poner en marcha un programa de investigación sobre regionalismo en el marco de su expansión en la década de los noventa. Esta expansión se caracterizó, según los autores, por el paso a un regionalismo abierto, el reconocimiento de que la integración efectiva iba más allá de aranceles y cuotas y por la aparición de bloques comerciales Norte-Sur. Como ejemplos de estos acuerdos Norte-Sur los autores citan el ejemplo del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) pero también los acuerdos de la UE con los países ACP en materia comercial o los acuerdos de la UE con los entonces candidatos de la Europa Oriental o Turquía.

Según Schiff y Winters, cuatro argumentos justifican el programa de investigación y el libro resultante: 1) los responsables políticos necesitan asesoría práctica, partiendo de argumentos razonados y pruebas reales; 2) el regionalismo sigue siendo un área muy fértil para la investigación y continúan apareciendo nuevos resultados e inter-

¹ Maurice Schiff es economista principal de la Unidad de comercio internacional del Grupo de investigaciones para el desarrollo (DECRG-TR) en el Banco Mundial.

² L. Alan Winters es director de Grupo de investigaciones para el desarrollo del Banco Mundial.

³ La versión original de *Regional integration and Development*, fue editada por Oxford University Press and World Bank, Oxford (RU) 2003, 321 pp.

pretaciones; 3) las investigaciones del Banco Mundial han producido nuevos resultados y aportes sobre regionalismos que merecen una amplia difusión; y 4) aunque hay bibliografía abundante, falta coherencia en las metodologías y en la base intelectual de las investigaciones.

Sin duda el Banco Mundial es una plataforma privilegiada para la investigación. Pero algunos de los aportes novedosos que los autores señalan suenan algo pretenciosos. Los aportes mencionados son los siguientes:

- Es el primer debate coherente sobre los beneficios de la credibilidad de los acuerdos regionales de integración (ARI).
- Las pruebas del rol de los factores políticos que inciden en la formulación de la política comercial interna y externa de un ARI.
- El análisis de los efectos de los ARI en la industrialización de los países en desarrollo.
- Una evaluación global del progreso alcanzado por la integración profunda de políticas en el interior de los ARI.
- Los hallazgos sobre los efectos de los ARI más recientes acerca de los esquemas y políticas comerciales de los miembros.
- Un análisis formal de las implicaciones económicas de establecer acuerdos regionales de integración para promover la paz y la seguridad.
- Evidencia de los efectos del crecimiento o falta de éste en los ARI.

- Un nuevo enfoque de la evaluación de los efectos de los ARI en los países excluidos.

Los rasgos principales de la propuesta de los autores se aprecian con claridad en la formulación de lo que se puede considerar como la síntesis principal del trabajo: las ocho reglas o mensajes básicos para el regionalismo resumidos más adelante. Los autores encabezan la síntesis de las reglas con este párrafo tan ilustrativo:

Tanto cuando los ARI (acuerdos regionales de integración) se recomiendan para algún propósito positivo como cuando surgen por razones esencialmente políticas, hay importantes retribuciones que aseguran que dichos acuerdos se forman teniendo como propósito la eficiencia económica. Incluso si su objetivo no es manifiestamente de tipo económico (por ejemplo, el de mejorar la seguridad nacional), es importante minimizar el precio económico que se paga por esas ganancias. Desafortunadamente es imposible establecer pautas de políticas que sean aplicables a todos y cada uno de los ARI, ya que esto depende de las circunstancias típicas de cada caso. Sin embargo, se pueden proporcionar una serie de reglas básicas concretas y bastante consistentes, que tengan una amplia aplicación y que ofrezcan un punto de referencia útil contra el cual medir los planes específicos. A continuación se enumeran estas reglas básicas, mediante ocho mensajes centrales surgidos del análisis de los capítulos anteriores.

Es significativo que nuestros autores hablen de integración sin más para referirse a los acuerdos regionales de libre comercio y de “integración profunda” (*deep integration*) cuando se refieren, por ejemplo, a la Unión Europea. Para nosotros, sobra el adjetivo, el mero libre comercio no es integración. Ello nos trae a la memoria los conceptos de capitalismo “renano” frente a capitalismo “sajón” popularizados por Michel Albert (*Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós, 1993). Precisamente un análisis detallado de la bibliografía citada por Schiffy Winters permite constatar la ausencia prácticamente absoluta de bibliografía en idioma diferente del inglés: ni alemán (sólo una revista), ni francés (sólo una revista). Domina abrumadoramente la bibliografía norteamericana; y las referencias europeas son predominantemente británicas.

8 reglas básicas para el regionalismo de Schiff–Winters⁴

Regla 1: Utilizar los ARI como una manera de fomentar la competencia

El acuerdo sólo es bueno si genera mayor competencia. Ello implica que hay que minimizar el grado de discriminación contra los no miembros, resistir las presiones de los *lobbies* sectoriales, ampliar los servicios a la agenda de liberalización, ir más allá de la eliminación de las barreras formales en el comercio e incluir compromisos formales que aseguren el derecho de establecimiento y el trato nacional a los inversionistas extranjeros.

Regla 2: Norte–Sur prima sobre Sur–Sur

Los acuerdos con países de altos ingresos tienden a generar ganancias económicas significativas superiores que en los acuerdos sur–sur. Ante los riesgos de desviación de comercio o de divergencia de ganancias entre socios que provocan los acuerdos sur–sur, la mejor opción es disminuir la protección frente a terceros. La misma solución es la receta apropiada para las transferencias al país rico que se pueden dar en un acuerdo norte–sur si los socios ricos ya ofrecían un acceso preferencial o libre.

Regla 3: Las ganancias en credibilidad deben ser explícitas

Los acuerdos regionales deben explicitar con precisión los contenidos y procedimientos definidos para alcanzar el libre comercio regional. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos es positivo firmarlos con socios grandes e incluir mecanismos de solución de controversias adecuados. Ningún acuerdo regional podrá prosperar si no se basa en bases económicas esenciales como la protección de los derechos de propiedad o unas políticas macroeconómicas sensatas.

Regla 4: Solo los ARI eficientes pueden ayudar en lo político

Las preferencias comerciales pueden servir para resolver problemas políticos como los relacionados con la seguridad nacional. Pero malos acuerdos pueden producir el efecto

⁴ Basado en la síntesis de estas reglas que ofrecen los autores en el capítulo 9 de su trabajo, págs. 279–284.

contrario. La cooperación con otros puede ayudar a reforzar la soberanía nacional en determinadas materias (negociaciones internacionales, asuntos técnicos relacionados con determinadas políticas) pero no se puede suponer que todos los ARI producen automáticamente estos beneficios.

Regla 5: Por lo general, la cooperación regional no exige preferencias comerciales

La existencia de varios efectos indirectos entre los socios exige que haya una cooperación entre los países en desarrollo en áreas diferentes a las de la política comercial, por ejemplo, en la reforma regulatoria y la dotación de infraestructuras. Por lo regular, sin embargo, estas metas se deben buscar independientemente de la discriminación comercial. En caso de necesitar armonizaciones o reglamentaciones específicas es preferible ceñirse a las negociaciones multilaterales o a la adopción unilateral de normas internacionales.

Regla 6: Hay que prestar atención a los costes de las transacciones en la operación de los ARI

Los gobiernos deben prestar especial atención a los costes de transacción e implementación relacionados con las diferentes clases de ARI. Es recomendable optar por normas de origen idénticas a las aplicadas al comercio no preferencial. Las uniones aduaneras pueden ser preferibles a los acuerdos de libre comercio pero sólo si se eliminan las aduanas internas y si se confirman instituciones gestoras de la política comercial común que reduzcan las tendencias proteccionistas.

Regla 7: Las implicaciones fiscales de los ARI pueden ser positivas o negativas

Las dimensiones fiscales de los ARI son importantes para los países en los que los impuestos al comercio generan una proporción significativa de los ingresos del gobierno. El ARI se debe aprovechar como oportunidad de desarrollar y reformar las estructuras impositivas nacionales.

Regla 8: Para garantizar que los ARI resulten beneficiosos no se puede confiar en la OMC

Los países no deben depender de la OMC para garantizar que los ARI resultan beneficiosos tanto para miembros como para no miembros. La OMC prohíbe algunas estructuras de regionalismo pero su principal contribución a la restricción de las implicaciones potencialmente negativas del regionalismo para los no miembros es un instrumento que busca la liberalización global con base en la liberalización del tipo NMF.

La redacción de estas 8 reglas podría parecer algo abstracta y técnica pero tiene un contenido altamente sensible si se ubica en los debates sobre libre comercio e integración regional en América Latina u otras regiones. Son de especial interés en acuerdos que oscilan entre la firma de acuerdos de libre comercio con socios externos o en la necesidad de completar los procesos de negociación de sus uniones aduaneras. Ese es el caso, sin duda, de la Comunidad Andina (CAN) o del Sistema de la Integración centroamericana (SICA). La firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos

por Perú y Colombia y el aplazamiento de la negociación sobre la unión aduanera en la Comunidad Andina es un buen ejemplo de ese entorno. La firma del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos y la persistencia de los problemas para completar la unión aduanera centroamericana es otro buen ejemplo.

Es importante señalar, sin embargo, que su aplicación al caso europeo roza lo irrelevante. Su análisis queda superado por la profundidad de la integración europea. Para eludir esta limitación el texto menciona el caso de la UE como un caso excepcional. Pese a esta condición excepcional, sólo mencionada en su capítulo 6 sobre integración de políticas nacionales, cabe utilizar el caso europeo como una prueba del valor de estas reglas básicas para el regionalismo.

En otros lugares hemos reflexionado sobre este tema de importantes implicaciones. La dificultad para mirar más allá de los efectos generados por los acuerdos comerciales implica también dificultad para entrar a considerar los beneficios de la integración para los niveles micro (regiones, comarcas, sectores concretos). El análisis del comercio desde una perspectiva global limita sus resultados a algunos comentarios sobre los beneficios y costes para los intereses de colectivos supuestamente homogéneos de consumidores o de productores (así de genérico), y al análisis somero de los impactos de los acuerdos regionales de integración sobre países (por ejemplo, Irlanda, España, Grecia y Portugal).

En el texto de Schiff y Winters subyace una constante desconfianza hacia los

acuerdos regionales. Un párrafo ilustra su evidente predisposición negativa:

La propagación del regionalismo no evidencia en forma alguna sus virtudes. En un mundo regionalizado un país se puede hallar en mejor situación estando dentro de un ARI que fuera de éste, aunque esto no indica con seguridad que dicho país prefiera un mundo regionalizado a uno no regionalizado. Para ofrecer una ilustración gráfica, si se suscita una riña de pandillas en el vecindario, posiblemente convenga más ser parte de una pandilla, pero esto no hace que las pandillas sean algo recomendable.

Con este planteamiento, receloso de fondo, Schiff y Winters se plantean en el capítulo ocho del libro uno de los temas centrales de su propuesta. ¿Son los acuerdos regionales un peldaño de la escalera que conduce al escenario multilateral? ¿O son un obstáculo en ese proceso?

La postura de estos autores es también escéptica sobre los efectos positivos de los acuerdos regionales en el multilateralismo. En el capítulo ocho de su trabajo “Los bloques comerciales y el resto del mundo” analizan diversos aspectos que podrían demostrar cómo la profusión de acuerdos regionales de integración acaba facilitando el camino al libre comercio multilateral. Entre los factores mencionados se refieren a la afirmación de Krugman en 1991 de que no hay escenario más perjudicial para el libre comercio a nivel mundial que aquél dominado por dos o tres grandes bloques (entiéndase una negociación marcada por los UE, USA y Japón).

Según los autores, el argumento de Krugman es débil y no es evidente que un número amplio de acuerdos rompa ese escenario y sus previsibles tensiones proteccionistas.

Otros argumentos que sostienen el efecto positivo sobre el libre comercio global de la creación de acuerdos regionales son cuestionados por los autores. Ni se puede demostrar que los ARI reduzcan los niveles de protección; ni se puede afirmar que los impulsos provocados por esos ARI hayan sido el motor de las Rondas del GATT; ni aceptan que el llamado *efecto dominó* de los acuerdos regionales –que hace a todos sumarse a acuerdos que acaban reforzando lo multilateral– sea cierto; ni las negociaciones con los ARI han simplificado o facilitado las negociaciones multilaterales gracias al ejercicio conjunto de soberanía sobre las políticas comerciales de los estados miembros.

Tras una interesante valoración de las posibles actitudes de la OMC ante los acuerdos regionales, Schiffy Winters concluyen, por tanto, que no es evidente que el regionalismo sea un peldaño al multilateralismo y que las normas que la OMC podría imponer (mediante reforma de los artículos XXIV del GATT y V del GATS) a los acuerdos regionales no parecen ser garantía para ello. Las próximas líneas abundan sobre algunos de estos aspectos.

[Pedro CALDENTEY DEL POZO
y Ángel M. CASAS GRAGEA]

HISTORIA

CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.) (2005), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX–XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 1.439 pp.

Esta obra monumental es una segunda edición de un libro, que con el mismo título, fue editado en 1989. Sin embargo, a la actualización de los distintos temas tratados, se une una ampliación de su contenido, de sus cuadros y se añaden cuatro nuevos capítulos; todo ello nos permite afirmar que estamos ante un nuevo texto y no meramente ante una segunda edición. Editada ahora por la Fundación BBVA representa una nueva aportación de esta entidad a los estudios económicos de España, que se inició con la publicación durante muchos años de *La Renta Nacional de España y su distribución provincial* dirigida por Julio Alcalde, y que se ha continuado con otros títulos importantes.

Los coordinadores de las *Estadísticas...* han sido Albert Carreras y Xavier Tafunell, profesores de la Universidad Pompeu Fabra, participando como autores Carlos Barciela, Francisco Comín, Daniel Díaz, Jesús Giráldez, Antonio Gómez Mendoza, Jacint Jordana, Juan J. Linz, Montserrat Llloch, Inmaculada López, Jordi Maluquer de Motes, Pablo Martín Aceña, José Ramón Montero, Roser Nicolau, Clara Eugenia Núñez, M^a Ángeles Pons, Leandro Prados de la Escosura, Carles Ramió, Joan R. Rosés, Antonia M^a Ruiz, J. Patricio Saiz, Elena San Román, Antonio Tena, así como el Grupo de Estudios de Historia Rural. Im-

portantes expertos españoles y extranjeros han alabado la elaboración de este estudio sobre la economía y sociedad españolas, que recoge datos desde 1850 a 2001 (aunque en algunos cuadros se toman datos de años anteriores), en un esfuerzo que sólo tiene precedentes en un número muy limitado de países.

El esquema es el mismo en todos los capítulos, respondiendo al siguiente contenido: 1) Presentación, que proporciona una panorámica amplia del tema tratado; 2) Guía de fuentes, una especie de recorrido histórico de las fuentes específicas; 3) Fuentes y bibliografía, que recoge las fuentes de datos y las principales obras publicadas; y 4) Los cuadros incluyen los datos del período estudiado en un número variable de tablas que, en algunos casos, alcanzan el número de cincuenta. El libro tiene 3 volúmenes, con una extensión total de 1439 páginas, conteniendo también un CD con el texto en formato PDF. El texto se organiza en 17 capítulos.

El primero, “Clima”, elaborado por A. Carreras, estudia las precipitaciones y las temperaturas. Los cuadros recogen las precipitaciones en 33 ciudades y las temperaturas en 14. Algunos datos se refieren al siglo XVIII.

El capítulo 2 “Población, salud y actividad” realizado por R. Nicolau, incluye el crecimiento de la población, la estructura por edades, el estado de la salud y la actividad económica de la población. Entre los numerosos cuadros aparecen los de los movimientos migratorios, la mortalidad y los datos de población por Comunidades Autónomas (CCAA).

El capítulo 3 “Educación”, obra de C. Eugenia Núñez, se centra especialmente

en la formación de capital humano. Entre otros muchos, se incluyen cuadros con los principales hitos legislativos en materia de educación desde 1812 y sobre el nivel de estudios de las distintas generaciones entre 1832 y 1979.

El capítulo 4 “Sector agrario y pesca”, redactado por C. Barciela, J. Giráldez, el Grupo de Estudios de Historia Rural e I. López, distingue el sector agrario hasta 1936, y desde ese año. El número de cuadros es muy elevado, conteniendo como es habitual datos de superficies, producciones, actividad pesquera, etc. Son curiosas las tablas relacionadas con la desamortización y con el comercio exterior.

El capítulo 5 “Industria”, también de A. Carreras, se refiere al crecimiento del sector, los cambios estructural y territorial, las producciones, precios y mercados. El número de cuadros es igualmente elevado, destacando los índices de producción industrial desde 1817, los datos por CCAA y provincias y numerosas cifras de carácter sectorial.

El capítulo 6 “Urbanización y Vivienda”, está escrito por el otro coordinador X. Tafunell. Los tres apartados en que se divide se refieren a urbanización, vivienda y construcción. Entre otros, se incluyen cuadros sobre las aglomeraciones urbanas desde 1787 y sobre las instalaciones y características de las viviendas desde 1950.

El capítulo 7 “Transportes y Comunicaciones”, redactado por A. Gómez Mendoza y E. San Román, analiza el transporte ferroviario, el transporte marítimo, el transporte terrestre, el transporte aéreo, las comunicaciones, el transporte por tubería y la red eléctrica..

Tiene numerosos cuadros sobre el transporte ferroviario, la red de carreteras, el parque móvil, etc.

El capítulo 8 “Sector Exterior”, obra de A. Tena, se detiene en el comercio exterior, los flujos financieros con el exterior y el turismo. Los cuadros sobre el comercio exterior contienen datos desde 1815; interesante también la información sobre protección arancelaria y el grado de apertura de la economía española. Recoge también la balanza de pagos desde 1931.

El capítulo 9 “Sistema Monetario y Financiero”, escrito por P. Martín Aceña y M. A. Pons, contiene análisis y cuadros sobre la moneda metálica, el Banco de España, las entidades de crédito, las compañías de seguro, los agregados monetarios, los tipos de interés y los tipos de cambio. Algunas de las cifras corresponden años anteriores a 1850.

El capítulo 10 “Empresa y bolsa”, de X. Tafunell de nuevo, se detiene en la constitución y disolución de empresas, las quiebras, la empresa pública, los resultados empresariales, los mercados primarios y secundarios de valores y las cotizaciones bursátiles. Los cuadros recogen estos mismos aspectos, destacando, por ejemplo, la relación de cincuenta mayores empresas en varias fechas, y también datos de rentabilidad por sectores.

El capítulo 11 “Investigación y desarrollo: patentes” elaborado por J. Patricio Saiz, es más breve que los otros capítulos; incluye varios cuadros de las patentes registradas en España desde 1820 y otros con la misma información agrupada por CCAA.

El capítulo 12 “Sector público administrativo y estado del bienestar”, que escriben F. Comín y D. Díaz, trata del saldo presupuestario, deuda pública, ingresos y gastos del Estado y surgimiento del Estado del bienestar. Los cuadros de ingresos públicos se inician en 1801, mientras que los de gastos comienzan en 1845. Contiene también datos de las cuentas de las corporaciones locales y de las CCAA.

El capítulo 13 “Gobierno y Administración”, texto de J. Jordana y C. Ramió, se refiere a la organización de las administraciones públicas, con apartados dedicados al Gobierno, la organización administrativa y los empleados públicos. Los cuadros contienen datos no sólo de la administración central sino también de la territorial; un conjunto algo heterogéneo que incluye, por ejemplo, cifras de reclusos, clero y otros.

El capítulo 14 “Elecciones y política”, elaborado por J. J. Linz, J. R. Montero y A. M. Ruiz, distingue las elecciones del siglo XIX y de la Restauración, de la II República y de la nueva democracia. Los cuadros, además de los datos electorales de estos períodos, contienen información sobre la composición de las Cortes y del Congreso, las elecciones autonómicas, la afiliación a los partidos y a los sindicatos y la violencia política.

El capítulo 15 “Trabajo y relaciones laborales”, escrito por J. Maluquer y M. Llonch, tiene un contenido muy amplio: el marco institucional de las relaciones laborales, la demanda de trabajo, la remuneración, la negociación colectiva, la jornada laboral, los accidentes y la conflictividad. Los cuadros recogen todos estos aspectos en algunos casos

clasificados por sectores, incorporando también la información de algunas ciudades concretas: Madrid, Barcelona, Vizcaya...

El capítulo 16 “Consumo y precios”, cuyo autor es J. Maluquer, tiene apartados sobre la evolución histórica del consumo, el consumo de los hogares y la inflación tanto en el siglo XIX como en el XX. Contiene cuadros sobre el consumo privado en términos anuales y trimestrales, así como largas series de precios a partir de 1800.

El último capítulo, el nº 17, “Renta y riqueza”, escrito por A. Carreras, L. Prados de la Escosura y J. J. Roses, investiga el Producto Interior Bruto (PIB) y su distribución factorial, la demanda agregada, la distribución geográfica y personal de la renta, el Índice de Desarrollo Humano, la riqueza y el capital. Los cuadros recogen las cifras de todos estos conceptos, así como los “deflatores” implícitos, (índices de precios utilizados para que los valores monetarios corres-

pondan a los de un año base) el PIB a precios internacionales, y los valores provinciales y de las CCAA.

Se completa el texto con varios índices: de cuadros, tablas, índices y figuras, analítico y onomástico y toponímico de cuadros y tablas, que facilitan el manejo de la obra.

Un par de comentarios críticos: 1º) los contenidos económicos, por una parte, y sociales, por otra, dan una cierta heterogeneidad a la obra; 2º) algunos capítulos recogen datos anteriores a 1850, nos queda la duda de si hubiera sido preferible mantener en todos los casos el período 1850–2001.

Evidentemente, estas dos observaciones no impiden una valoración muy positiva de un texto imprescindible desde ahora para todos los historiadores e investigadores de la economía y sociedad española.

[Adolfo RODERO FRANGANILLO]

RESEÑAS

CIENCIAS DE LAS RELIGIONES Y
TEOLOGÍA

MARDONES, José María (2005), *La transformación de la religión. Cambio en lo sagrado y cristianismo*, Madrid, PPC, 233 pp.

Con el dolor causado por el fallecimiento reciente del amigo (23-VI-2006) y como homenaje de respeto y de cariño, hacemos referencia al que, creemos, es su último libro.

El origen del ensayo son unas lecciones pronunciadas en abril de 2003 en el Aula Joan Maragall de Barcelona. En él se persigue captar algo de las formas en que se manifiesta o se percibe lo sagrado y sus expresiones religiosas en el actual contexto socio-cultural. Aunque no exclusivamente, sí primariamente, se contempla el hecho religioso dominante entre nosotros, el cristiano católico.

Según el excelente resumen que presenta el autor en su introducción, el esquema seguido es el siguiente: cinco presentaciones o apartados con dos capítulos o unidades cada uno. Se parte de la situación de la religión en la modernidad, enfatizando el desplazamiento desde la institución al individuo. La segunda parte es de diagnóstico, mostrando las actitudes religiosas predominantes en nuestros días, vistas siempre en relación con la sociedad y la cultura dominantes. La tercera parte analiza las dos tendencias actuales más activas en relación con lo religioso: la

llamada “nueva espiritualidad” o religión difusa y, por el otro extremo, el auge de los neofundamentalismos o integristas de distinto signo. En la cuarta parte, centrada en el cristianismo, se constata el desmoronamiento del cristianismo “de cristiandad”, unido a la expansión del pentecostalismo, intentando descubrir en esos movimientos una determinada reconstrucción de lo religioso. La quinta parte vuelve la vista sobre el cambio introducido por el Vaticano II, sugiriendo algunos desafíos y tareas del cristianismo a la altura de nuestro tiempo. La sexta y última parte se centra en las relaciones entre razón y religión, así como en sus alteraciones. Sigue un sugerente epílogo sobre los sucesos acontecidos en el Vaticano con motivo de la muerte de Juan Pablo II y la elección de Benedicto XVI.

Como botón de muestra, transcribimos alguna de sus lúcidas propuestas:

El futuro o la transición hacia una significatividad o relevancia religiosa católica pasa por recuperar una posición más evangélica que, desde la modestia cultural, reclame una atención hacia lo humano vulnerable y en peligro, que llame la atención acerca de dónde se juegan los problemas de los seres humanos de su tiempo y que se comprometa en su resolución. Por ahí camina la relevancia cristiana de Jesús, y ésta parece que fue la originalidad de las comunidades cristianas primitivas. Si además somos capaces de verter creaciones artísticas o culturales para el

*tiempo o la época, esto sería un añadido espléndido.*⁵

Los lectores interesados por el tema justamente sugerido por el título del libro, *La transformación de la religión*, no se sentirán defraudados. A pesar de algunas repeticiones, sus intuiciones acerca de la mutua interacción entre sociedad y religión y, más en particular, entre las formas dominantes de religión y los sistemas económicos y políticos dominantes, nos han resultado esclarecedoras. Con un estilo claro y un talante respetuoso y libre de cualquier dogmatismo simplista, nos ayuda a comprender un poco más los cambios en curso en lo sagrado y, especialmente, su repercusión en el cristianismo.

[José Juan ROMERO RODRÍGUEZ S.J.]

DESARROLLO

FERRERO y DE LOMA-OSORIO, Gabriel y LLANOS CÓMTEZ TORRES, María DE LOS (2006), *Pobreza, cultura y ciudadanía. Una contribución al 5º Forum de la Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza*, Valencia, Centro de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia, 129 pp.

Este libro se presenta en el contexto del foro de la citada Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza (conocida por sus siglas en inglés WACAP). Se trata de una iniciativa del Programa

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzada a finales de 1996, y tiene como misión trabajar en la prevención de conflictos y promover la cooperación municipal internacional fomentando los intercambios de experiencias y de solidaridad efectiva en la lucha contra la pobreza.

Se recogen en el texto las aportaciones realizadas durante las jornadas de debate desarrolladas en el marco de las “Semanas Interculturales UPV” (Universidad Politécnica de Valencia) que tuvieron lugar entre el 12 y el 22 de diciembre de 2005, con el apoyo de la Fundación Bancaja como contribución al citado foro. Se trataba de animar el debate y la reflexión bajo el lema que da nombre a este libro (pobreza, cultura y ciudadanía).

La obra está formada por un total de algo más de una veintena de contribuciones, en su mayoría breves, agrupadas en torno a dos grandes apartados. El primero y más largo lleva por título “Contribuyendo al debate y compartiendo experiencias”; en esta parte se alternan textos conteniendo ponencias con reflexiones de índole más bien teórica relacionadas con el tema de las semanas, con breves descripciones de un total de ocho proyectos solidarios ubicados en su mayoría en Catalunya y la Comunidad Valenciana. La segunda parte, más breve, se titula “Aprendiendo juntos. Síntesis de los debates y aportaciones de los participantes” y reúne síntesis de los debates de las 4 mesas de experiencias organizadas para el encuentro elaboradas por sus respectivos relatores.

⁵ Cf. p. 117.

El texto pretende (y consigue) compartir las experiencias y reflexiones vividas por los participantes en estos encuentros. Por último, dos detalles significativos: la presentación del libro es muy cuidada y respira conciencia solidaria por todos sus poros.

[José Juan ROMERO RODRÍGUEZ S. J.]

DESARROLLO RURAL Y SOCIOLOGÍA RURAL

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. ATANCE MUÑIZ, I., BARCO, E., BENITO, I., COMPÉS, R. y LANGREGO, A. (2006) *La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Madrid, EUMEDIA y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 242 pp.

Como conocen nuestros lectores, la Política Agraria Común (PAC) ha experimentado en los últimos años una serie de reformas graduales, la última de las cuales cobró vigencia en España a partir del pasado 1 de enero de 2006, aunque su aprobación tuvo lugar tres años antes. Esta reforma implica, como elemento esencial, la introducción de los pagos únicos a las explotaciones, disociados de la actividad productiva. Se trata de una novedad sustancial en el enfoque del apoyo a la agricultura europea, cuyas consecuencias a medio y largo plazo serán sin duda importantes, pero aún difíciles de prever.

En este libro pueden distinguirse dos partes diferentes. La primera parte

constituye un análisis y una reflexión acerca de esta nueva PAC. Consta de tres capítulos: 1. La PAC y su evolución. 2. Los principios básicos de la reforma intermedia. 3. Particularidades de la reforma de la PAC en el Estado Español. La segunda parte, se dedica a explicar cómo se aplica en la práctica el nuevo régimen de pago único en los distintos subsectores agrícolas y ganaderos españoles. Consta de 5 capítulos: 4. La reforma de la PAC en la práctica (I). El sistema de pago único. 5. La reforma de la PAC en la práctica (II). Herbáceos, Ganadería y Lácteos. 6. El desarrollo Rural. 7. La seguridad alimentaria como nuevo elemento de la política agraria. 8. Reformas y futuro de la PAC. Este último capítulo, obra de Raúl Compés, de calado teórico y visión de largo plazo, nos ha resultado particularmente interesante.

Se incluye también una muy útil colección de 115 preguntas y respuestas muy concretas, atendiendo a una serie de aspectos que para muchos interesados en el tema, principalmente agricultores, necesitan aclaración. El volumen va acompañado de un CD que incluye un compendio de toda la legislación comunitaria, así como las normas nacionales que la desarrollan y que afectan a la Política Agraria Común reformada. Sin duda un libro muy claro y útil avalado por un equipo de autores expertos en la materia.

[José Juan ROMERO RODRÍGUEZ S. J.].

ECONOMÍA

HELD, David (2005), *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus, 257 pp.

David Held (1951) se formó en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Ha sido profesor de Política y Sociología de la Open University y es catedrático de Ciencia Política en la cátedra Graham Wallace de Ciencias Políticas en la London School of Economics. Fue cofundador de la editorial Polity, especializada en temas de ciencias sociales y humanidades. Entre sus obras cabe destacar: *Modelos de democracia* (1987), *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita* (1995), *Globalización / Antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial* (2000) y *Global Social Democracy* (2003).

La obra ha sido traducida al castellano por Jesús Cuéllar y se clasifica dentro de la temática política. Básicamente, el libro se estructura en cuatro bloques, más un apéndice e índice analítico. En la primera parte del libro (“Economía”) se exponen los efectos de la globalización económica⁶ en la producción, el comercio y las finanzas, así como las consecuencias que este fenómeno desencadena, principalmente la desigualdad. Para muchos expertos en la materia, esas desigualdades son

el principal problema de la agenda mundial contemporánea. El debate nace cuando se intentan explicar sus causas. Aquí es cuando se enfrentan, por un lado, los defensores de la globalización (para este grupo, es creadora de riqueza y reduce la pobreza) y, por otro lado, los antiglobalización, que sostienen que este fenómeno está creando un mundo más pobre y desigual.

La segunda parte (“Política”) engloba los capítulos cuatro a seis, en los que Held argumenta que, al margen de cómo se resuelva la polémica de la globalización económica, en la economía mundial se han producido y se siguen produciendo transformaciones, que deben ir acompañadas de una nueva combinación de políticas. Los problemas que este fenómeno plantea son lo suficientemente urgentes como para justificar una nueva respuesta política, que expone de forma más detallada en la última parte del libro. En la base de esas transformaciones, según Held, está la desvinculación que la globalización provoca entre soberanía, territorialidad y poder político.

En los capítulos siete a nueve, pertenecientes a la tercera parte (“Legislación”), se hace hincapié en los derechos humanos, la democracia, la legislación medioambiental y la seguridad, debido a que todos estos aspectos de alcance global son esenciales para Held, por la nueva concepción que adquiere la ciudadanía, que el autor denomina *ciudadanía*

⁶ Fenómeno que describe la realidad inmediata como una sociedad planetaria, más allá de fronteras, aranceles, diferencias étnicas, ideologías políticas, credos religiosos y condiciones socio-económicas, que surge como consecuencia de la internacionalización, cada vez más acentuada, de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales.

multinivel. Ésta nueva concepción, no se basa en la pertenencia exclusiva a un territorio, sino en principios que puedan utilizarse en cualquier ámbito, apoyándose en la democracia y los derechos humanos, de donde la importancia de su regulación.

En la última parte del libro, “la nueva agenda”, el autor propone la socialdemocracia global como piedra angular para fomentar la transparencia, el cumplimiento de la ley, la democracia en la *gobernanza* global, la justicia social y la transformación del orden económico. En conclusión, la socialdemocracia global (pág. 208) sería la alternativa al consenso de Washington.

En resumen, se puede calificar la obra como actual, interesante y rigurosa; sobresale por la numerosa bibliografía utilizada para su elaboración. Un buen libro para todo interesado en la globalización.

[Rafael AGUILAR PRIEGO]

ÉTICA PROFESIONAL Y EMPRESARIAL

MOHN, Reinhard (2005), *La responsabilidad social del empresario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 223 pp.

Este libro es, en realidad, una filosofía de la empresa y una propuesta para extender esa filosofía a la gestión política y administración pública. El autor, a partir de sus múltiples y exitosas experiencias en la empresa privada, aboga por una nueva cultura empresarial. La principal

contribución social del empresario es precisamente la posibilidad de que la cultura empresarial impregne la sociedad toda, especialmente la gestión política y la administración pública.

Es un tópico manido afirmar que cualquier tipo de organización, si quiere tener éxito, tiene que adaptarse a los vertiginosos cambios producidos hoy día en la sociedad y en las condiciones de vida de la gente. Hoy, en todas partes, los seres humanos tienen la esperanza de llevar una vida mejor y exigen más justicia, así como libertad para organizar la propia existencia de una manera más personal. La discusión está en cómo alcanzar esas metas. No tienen futuro ni los sistemas dogmáticos carentes de flexibilidad, ni los comportamientos que estén en contradicción con la condición humana.

El autor afirma, ya desde el prólogo y a lo largo de todo el libro, que el empresario es quien está mejor preparado para encontrar un camino nuevo y para desarrollar nuevas metas. Cree que eso se debe a que el empresario, para tener éxito, se ha visto obligado a adaptarse a los deseos de la gente y a reaccionar rápidamente ante los cambios.

Según el autor, la primitiva cultura empresarial se distinguió por las siguientes características: dirección ligada a la propiedad, principios de autoridad y centralización, objetivo de maximizar, a toda costa, el beneficio. Los excesos de esa primera etapa tuvieron como consecuencia que en la empresa se instauró una cultura de confrontación, perjudicial para la misma.

Una evolución de esa cultura llevó a una nueva perspectiva. Según ella,

en la empresa hay que distinguir tres grupos: dirección, capital y trabajo. El factor más importante y decisivo para el éxito empresarial es que la dirección sea competente. La dirección competente se basa en estos pilares: rendimiento, motivación, creatividad y espíritu emprendedor. La dirección ha de tener controles superiores. Hoy hay métodos para evaluar la productividad y la idoneidad de una persona para una tarea directiva. Hay que cambiar la cultura de la confrontación por una de identificación y colaboración. Supuesta la identificación, la delegación y subsidiaridad son más eficaces que la centralización. Los objetivos empresariales han de perseguir el bien de la mayoría. Dentro de esta nueva cultura empresarial, los intereses del capital, de la dirección y del trabajo son coordinados por la dirección de la empresa de la manera más objetiva y provechosa posible. La colaboración de los diversos grupos conduce no sólo a una reducción de las pérdidas por fricción, sino sobre todo al fortalecimiento del espíritu emprendedor y de la identificación con la empresa. Al mismo tiempo, esto propicia una actitud dentro de la empresa que hace posible la delegación de la responsabilidad, que hoy en día es imprescindible.

Las técnicas de dirección empresarial pueden aplicarse hoy tanto al sector público como al privado. La cultura actual de la empresa, cultura de cooperación e identificación, basada en el rendimiento y expuesta a la competencia, sería muy beneficiosa para la gestión política y la administración pública.

Una organización, sea empresarial, política o administrativa, sólo podrá perdurar en el futuro si es flexible y res-

ponde al concepto que los ciudadanos tienen de sí mismos.

Los lectores tienen oportunidad de aproximarse al desarrollo de este esquema en un texto lleno de experiencias personales, de análisis históricos y de planteamientos filosóficos. Para poner de manifiesto el trasfondo ético del libro, cito solamente dos reveladores párrafos: "Los debates políticos de las últimas décadas no sólo han dejado claro el cambio experimentado en la imagen del ser humano, sino que además nos han enseñado que la política y la economía sólo pueden alcanzar consensos si se da un acuerdo mínimo en relación con los valores de la cultura"; "... hoy en día vemos que si no partimos del mínimo acuerdo en cuestiones éticas fundamentales, es extremadamente difícil seguir trabajando".

[Rafael YUSTE MOYANO S. J.]

POLÍTICA

PUJOL I SOLEY, Jordi (2006), *Idees i records. Principals eixos del pensament polític del president Pujol*, Barcelona, Galàxia Gutenberg – Cercle de lectors, 518 pp. (incluye fotografías)

A pesar del título y de la presentación, este libro no son las memorias del que fue presidente de la Generalitat catalana desde 1980 hasta 2003. Jordi Pujol (Barcelona 1930) ha seleccionado, con la colaboración de Joaquim Colominas, 40 textos, escritos o previamente pronunciados como conferencias y discursos, entre 1958 y 2002. El autor es conocido,

tanto en España como en Europa, como dirigente político por sus años como presidente catalán y como líder nacionalista. Pero no es tan sabido que, además de su formación como médico y su actividad financiera (fue uno de los fundadores de Banca Catalana en 1962), en 1954 fundó el grupo CC (Crist i Catalunya) que está en el origen de su compromiso político al servicio de Cataluña. En él se han entrecruzado, como referentes, el patriotismo (“fer pais”), el cristianismo, y más concretamente una lectura del personalismo de Mounier, y el horizonte de la socialdemocracia sueca. Pujol es un político poco común, por la amplia formación, por sus intereses intelectuales y por su capacidad de contribuir a la reflexión cívica. La formación política, religiosa y económica se revela en estas páginas de textos de la época de la clandestinidad, de textos de la transición y de intervenciones como presidente de Cataluña, la mayor parte del libro. Los textos se agrupan en siete partes: nacionalismo y lengua, Cataluña en España y en Europa, el Estado de bienestar, los valores y la política. A cada una de las siete partes del libro preceden breves introducciones escritas por el autor para esta ocasión. Cinco de los textos publicados lo están en castellano, el resto en catalán. En la primera parte el autor hace una breve anotación sobre su biografía intelectual a propósito del tema de la identidad y del nacionalismo político o patriotismo. En esta parte se incluyen textos interesantes e históricos, como el más antiguo de los recogidos, “Fer poble, fer Catalunya”, (1958), editado en 1979, una larga reflexión que puede completarse con “Construir Catalunya” (1964). En este primer bloque se encuentra también

la famosa conferencia pronunciada en ESADE de Barcelona el 21 de enero de 1975, que muchos consideran el acto de presentación política de Pujol ante la sociedad catalana, en tiempos aún de la dictadura. En esta primera parte aún hay otros textos, entre los que sobresalen su declaración ante el consejo de guerra que le juzgó en junio de 1960, y el discurso de 20 de mayo de 2000 conmemorando el 40º aniversario de los hechos que motivaron aquel juicio, conocidos como “fets del Palau” [de la Música Catalana]. La segunda parte complementa la primera, con cuatro textos interesantes, uno sobre la lengua catalana y el papel singular en la afirmación de la identidad de Cataluña, otros sobre el cardenal Vidal i Barraquer, y otros dos con ocasión de un personaje, Narcís Feliu de la Penya, y de un libro, el *Fénix de Catalunya*, hacia los que Pujol tiene especial admiración desde hace tiempo. El Fénix apareció en 1683, lo que le permite a Pujol, contraponer, sin oponer, las dos fechas de 1683 y de 1711, la de la pérdida de las libertades públicas y de las instituciones políticas propias de Cataluña. El Fénix significa la definición de una política de modernización del país, de innovación técnica y de renovación económica. “El 1714 ens parla del fet romàntic i exaltant. El 1683, del treball i de l’enginy”.

En el tercer bloque (en dos partes) se produce una doble apertura a la dimensión internacional catalana, con diversas intervenciones entre 1989 y 1995, y a la dimensión europea. Particular interés tiene, a mi juicio, el texto sobre las migraciones y el desarrollo económico en el Mediterráneo, la intervención sobre “Carlos III y la

Comunidad Económica Europea” y la referida al problema de globalización e identidades en el contexto europeo. La reflexión sobre los valores en Europa, y el sentido la responsabilidad, una constante en el pensamiento de Pujol, tiene acomodo en el último texto de esta parte. El cuarto bloque de textos contiene cinco intervenciones sobre Estado de bienestar y progreso económico. Uno de ellos es la conferencia en el Forum de Davos en 1992, y otros dos abordan las cuestiones monográficas, pero centrales para el futuro del Estado de bienestar, de los retos de la solidaridad (1995) y de la inmigración (2000). Esta sexta parte (que también forma parte del cuarto bloque) refleja bien la formación de Pujol y su reflexión sobre el modelo socialdemócrata que fue uno de los primeros (y entonces escasos) en promover en España ya en los años 60 del siglo XX.

La última parte (“Valors i paper de la política”) es más personal en ciertos momentos, pues vuelve a reflexionar sobre le proyecto de construcción de Cataluña a partir de algunos valores como la serenidad, la tenacidad, la templanza y la paz. Especial interés tiene la última reflexión centrada en la defensa y el elogio de la actividad política, en su grandeza y en su miseria (2002). Obviamente ésta tiene un cierto carácter de despedida, que no testamento, y de conclusión de unas memorias que no lo son, sino recuerdos hilvanados a partir de hechos políticos y de ideas.

[José M^a MARGENAT S. J.]

VARIOS

RODRÍGUEZ ALCAIDE, José Javier (2005), *Mis apercepciones. Colaboraciones en ABC 2002-2005*, Córdoba, Gráficas Vistalegre, 474 pp.

En esta obra, José Javier Rodríguez Alcaide recoge sus artículos publicados semanalmente, durante un trienio, en la edición cordobesa del diario ABC. Se trata de 194 textos breves sobre temas muy variados que muestran su tesón para mantener una colaboración periódica en la prensa.

El título del libro, no muy habitual, alude, según el propio autor, a que “estas colaboraciones entrañan no solo memoria y anticipaciones sobre acontecimientos, incluso no existentes, de carácter sensorial sino mi apercepción o apercebimiento de mi propio pensamiento sobre acontecimientos, aquí relatados, respecto a los que he tenido tiempo de pensar” (contraportada). Efectivamente, casi todos estos artículos contienen una reflexión sobre algún tema, partiendo de su formación teórica sobre cuestiones económicas y sociales, que incluyen también la problemática política.

El original se divide en siete capítulos de diferente extensión. El primero de ellos se titula “Las esencias de Córdoba” y va dedicado en su mayor parte a la capital de la provincia cordobesa. Sus apartados son: “Reflexiones sobre la ciudad de Córdoba y el capital público”, “Los políticos y su modo de gobernar”, “El Plan Estratégico y los grandes proyectos de ciudad”, “Los grandes problemas

de la ciudad” y “Una visión optimista de la ciudad y provincia”. Trata temas puntuales, tales como el Palacio del Sur (sobre el cual el tiempo le está dando la razón), el Puente de Calatrava (cuya renuncia considera que fue un error), la iluminación de la Mezquita, la recuperación de las Caballerizas Reales, el Aeropuerto, etc., con críticas fundadas al trabajo de los municipales. También dedica otros textos a temas más generales en relación con la política municipal, tales como la defensa de las listas abiertas, en lo que coincidimos, el enfoque moral de esta política, la crítica del partidismo en el ámbito local, etc.

El segundo, más breve, se centra en “Andalucía y la Constitución de 1978”, con dos apartados “La cuestión regional” y “La economía andaluza y las infraestructuras”, de contenido bastante variado, destacamos por su interés los comentarios sobre el papel de las regiones en la Unión Europea; también dedica varias páginas a temas universitarios, con alusiones al proceso de Bolonia, a los escasos puestos de trabajo en Córdoba para los universitarios y a un problema de rabiosa actualidad: los inmigrantes a quienes según el autor se les debe enseñar nuestra cultura, opinión que goza de aceptaciones o rechazos en distintos ámbitos.

El tercer capítulo tiene el nombre de “Asuntos nacionales” y se organiza en los siguientes apartados: “La Constitución de 1978 y los nacionalismos”, “Nuestro 11 de marzo”, “Sobre nuestros representantes políticos y el modo de elegirlos”, “Sobre el presidente Zapatero” y “La valoración de ciertas políticas”. Dedica varios artículos a los casos vasco y catalán, exponiendo muy claramente una

opinión muy crítica sobre el proyecto de estatuto para Cataluña; sobre el Gobierno central mantiene por una parte que Aznar dijo la verdad durante los días que siguieron al 11-M y por otra parte, realiza una valoración muy negativa del presidente Zapatero a quien llega a considerar el “destructor” de la Constitución; opiniones que quizás son la parte más discutible de la obra. En términos más generales defiende la figura del político honrado y honesto y también afirma que los partidos habitualmente no cultivan el “intelecto”. En un interesante trozo expone su opción política de centro, lo que tiene raíces familiares, ya que indica que durante la guerra civil murieron familiares suyos en ambos bandos.

Para el cuarto capítulo eligió el tema de “Uco y Rabanales 21”, el cual contiene dos apartados: “Reflexiones sobre la Universidad de Córdoba” y “Reflexiones sobre Rabanales 21”. En ellos hace una firme defensa de la autonomía universitaria, de la competitividad de las universidades y de la importancia de los postgrados y las cátedras especiales. Sobre Rabanales-21 presenta una visión a largo plazo, insistiendo en la importancia de la “Investigación, desarrollo e innovación (I+D+I)” para los parques tecnológicos, sin olvidar, no obstante, la crisis que ha sufrido el proyecto de la Universidad de Córdoba.

El capítulo quinto “El empresario y la cultura empresarial” se refiere a cuestiones muy estudiadas por Rodríguez Alcaide que ha escrito a menudo sobre ellas. Se estructura en cuatro apartados: “La cultura empresarial”, “El empresario y la gestión”, “El relevo del empresario” y “Recordando a empresarios”. Hace una firme defensa del empresario como

innovador y como líder, recordando que no es un explotador, todo ello sin olvidar aspectos críticos y en particular la situación de la economía cordobesa, en la que observa la ausencia de líderes. También es interesante su valoración de la propiedad privada y el rechazo de la estatalización de la empresa.

El capítulo sexto titulado “Vuelta al espíritu que promovió la fusión de Cajasur”, está dedicado íntegramente a la caja cordobesa, además de algunos artículos más generales sobre las cajas de ahorro. La larga extensión del capítulo indica la importancia que Alcaide da a este tema. En nuestra opinión, su postura comprende las siguientes ideas: a) los derechos de la Diputación Provincial en los órganos de Cajasur fueron reducidos y casi eliminados en beneficio del Cabildo; b) la discutible legalidad de la tutela del Gobierno Central ha ido seguida de la solución que ha proporcionado el pacto de la Consejería de Economía con el obispo de Córdoba, lo cual es valorado positivamente por Alcaide; c) la línea de gobierno de Cajasur durante los últimos años ha contenido errores de estrategia unido a un liderazgo que critica, llegando a considerarlo como un caso de nepotismo. Con un enfoque muy en la línea de las teorías de la or-

ganización crítica por tanto el devenir de la caja cordobesa durante el pasado más reciente.

El séptimo y último capítulo “Un calidoscopio de asuntos” trata aspectos diversos como indican los nombres de sus apartados: “El parque joyero”, “A Miguel Cabezas”, “Sobre Baena mi pueblo”, “Sobre las guerras de Kuwait e Iraq” y “Sentimientos y sensaciones”. Es muy interesante su consideración de la guerra de Iraq como una “incongruencia”. También resultan atractivos los artículos que se refieren a sus “raíces” y que dedica a la ciudad de Baena, así como a sus recuerdos juveniles (“Hace cincuenta años por Navidad”).

En la que obra que comentamos aparece con frecuencia la formación norteamericana de José Javier en los campos económicos y sociológicos, en la que, muy a la americana, se unen los valores con el pragmatismo. Un libro atractivo, interesante para los lectores preocupados por la empresa y por la economía cordobesa, y que “suena” un poco como despedida, aunque conociendo a Rodríguez Alcaide, seguro que continuará escribiendo y expresándose en distintos foros.

[Adolfo RODERO FRANGANILLO].

 NOTICIAS

El Padre Dehon y la Doctrina Social de la Iglesia. I Congreso sobre Pensamiento Social Cristiano (2006), Madrid, ESIC, 270 pp.

Centrado, en parte y como motivo convocante, sobre la figura del sacerdote francés León Dehon, fundador de la congregación del Sagrado Corazón de Jesús (reparadores), el libro contiene 15 contribuciones, una de ellas de nuestro compañero, el profesor de ETEA Gabriel M^a Pérez-Alcalá. La figura del padre Dehon centra varias de las intervenciones del congreso que lo presentan como un innovador de la doctrina social de la Iglesia. A ese tema, más general, también se dedican algunos textos de economistas reconocidos como el profesor Juan Velarde Fuertes, o de teólogos y moralistas como los profesores J. R. Flecha y el jesuita J. L. Martínez (Comillas). La incidencia que los valores cristianos pueden tener en la investigación económica es desarrollada por Pérez-Alcalá. El congreso fue organizado por el “Aula de pensamiento social” de ESIC, cuyos titulares son los religiosos reparadores fundados por el padre Dehon. Una parte importante de las actas recoge reflexiones que alcanzan intereses mucho más amplios que la mera remembranza del fundador, por lo que el libro tiene el doble interés ya reseñado. (JMM)

BOSQUED LORENTE, Marisa (2005), *Mobbing. Cómo prevenir y superar el acoso psicológico*, Barcelona, Paidós, 207 pp.

El *mobbing* (acoso moral o psicológico, en su traducción al castellano) es

una práctica ejercida en las relaciones personales, especialmente en el ámbito laboral, consistente en un trato vejatorio hacia una persona, con el fin de desestabilizarla emocionalmente. Desgraciadamente, es un fenómeno que cada vez padecen más personas. Por ello, la autora plasma en su obra una interesante guía para prevenirlo o superarlo, así como una serie de recomendaciones para que nos afecte lo menos posible en nuestra vida personal. El libro incluye apéndices en los que se mencionan instituciones donde pedir ayuda, legislación laboral y bibliografía al respecto. Se trata, sin duda, de una obra imprescindible para cualquier trabajador o directivo de empresa, y en especial para aquellos que sufren este fenómeno. (RAP)

CARRILLO SALCEDO, Juan A. (2005), *Globalización y orden internacional*, Sevilla, Universidad, 76 pp.

El catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla tuvo la lección inaugural del curso 2004–2005 sobre un tema que no era ajeno a su inmensa producción intelectual y muy a propósito de una Universidad que se aprestaba a celebrar su quinto centenario, y que había sido testigo activo de la primera globalización, aquella en la que Sevilla era parte y puerta del contacto de Castilla y Europa toda con las Américas. La lección se ordena en dos partes que responden a dos preguntas: ¿cuáles son los efectos de la globalización?, y ¿cómo gobernarla? El autor, después de

recorrer tradiciones de pensamiento y textos jurídicos internacionales subraya la relevancia de la toma de conciencia de la interdependencia para afirmar, a renglón seguido, los valores—guía de la equidad, la legitimidad y la importancia de la comunidad internacional. No abundan ensayos breves, sugerentes y claros sobre el tema de la globalización, conocedor de tantas otras aproximaciones. Éste es uno de ellos (JMM).

Documentación social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada (2005), *Ciudadanía*, (Monografía) nº 139 (octubre—diciembre), 250 pp.

Sobre un tema de tanta actualidad, a veces demasiado superficial y mediática, pero que responde a un problema de “longue durée”, siete artículos de otras tantas firmas autorizadas (S. Giner, I. Zubero, J. de Lucas, etc.) van desarrollando distintos aspectos más generales o más bien particulares en torno a este concepto que centra el debate de la filosofía política reciente. El número monográfico de esta prestigiosa revista de estudios, editada por Cáritas española, ha sido coordinado por Teresa Montagut. La bibliografía es un elenco de artículos, libros y “sitios” de internet, sin especial ordenación ni valoración de los mismos. [JMM]

FUNDACIÓN SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (2006), *Afrontar el terrorismo*, Zaragoza, Departamento de Educación, Cultura y deporte, Gobierno de Aragón, 584 pp.

En el marco de la “Fundación Seminario de Investigación para la Paz”, que da

personalidad jurídica propia al trabajo realizado desde 1984 en el Centro Pignatelli de Zaragoza aparece esta nueva publicación que es el resultado de las sesiones de estudio y debate del curso 2004–2005 sobre este tema monográfico. Tras el prólogo de Carmen Magallón Portolés, directora de la Fundación, se incluyen ocho capítulos; cada uno contiene varias colaboraciones y una síntesis del debate correspondiente. Los capítulos son los siguientes: 1. Terrorismos en un mundo globalizado. 2. Las culturas de la violencia terrorista. 3. La financiación del terrorismo y una visión desde el mundo árabe. 4. Algunos paradigmas de terrorismo. 5. Impacto social del terrorismo. 6. Estrategias en la prevención y en la lucha antiterrorista. 7. Un balance de las políticas antiterroristas. 8. ¿Vivir todavía con el terrorismo? Veinticuatro han sido los autores que colaboran en el libro. [JJRR]

GARCÍA—NIETO PARÍS, Juan N., S. J. (2005), *El hombre y sus escritos*, Centre d'Estudis Cristianisme i Justícia, Barcelona, 207 pp. (incluye ilustraciones)

A pesar de su modestia y de su tamaño éste es un libro importante para la historia del catolicismo social español, en particular para la evolución de la Compañía de Jesús contemporánea en relación con el anuncio de la fe y la promoción de la justicia que forma parte del evangelio. Del libro se han editado versión catalana y castellana. En esta historia Juan García—Nieto, conocido por muchos como “Nepo” por su nombre completo Juan Nepomuceno (1929–1994) tuvo un papel señalado: fundó las Comisiones Obreras

en el Baix Llobregat y los Cristianos por el socialismo, y militó en el PSUC. El bello y brillante estudio introductorio de Josep Rambla i Blanch sitúa muy bien la personalidad de “Nepo” y ayuda a entrar en los 22 escritos agrupados en cuatro partes (cambio de rumbo y camino sin retorno, los porqués, la espiritualidad, el compromiso). Cuatro ensayos y testimonios completan el libro (JMP).

LACROIX, Michel (2005), *El culte al'emoció. Atrapats en un món d'emocions sense sentiments*, La Campana, Barcelona, 241 pp.

El original francés de este libro escrito por un profesor de la Universidad Católica de Lyon huye del catastrofismo y de la simplificación. El autor ha trabajado antes sobre la educación y el desarrollo personal y sobre la ideología “new age”. El libro se detiene en el análisis del “homo sentiens” como ideal de nuestro tiempo, en la sobreexcitación emocional contemporánea (bulimia insensible) y en una propuesta del buen uso de la emoción o educación de la misma, en cuanto educación de la capacidad de sentir. La versión catalana viene presentada por Salvador Cardús. [JMM]

PERA, Marcello y RATZINGER, Joseph (2006), *Sin raíces. Europa, relativismo, cristianismo, islam*, Barcelona, Península, 140 pp.

Con ocasión de la elección de Joseph Ratzinger como papa se han editado y reeditado sus libros científicos y ensayos teológicos. En 2004 había aparecido en original italiano, que ahora se traduce, esta “confrontación” entre quien en-

tonces era presidente del Senado de la República y pertenecía a la mayoría gubernamental, entonces conservadora, y el prefecto de la doctrina de la fe. El primero catedrático de filosofía de la ciencia en Pisa, es un agnóstico que no puede dejar de reconocerse como cristiano cultural en cuanto europeo, quizá en la tradición de aquel “*Perché non possiamo non dirci non cristiani?*”, de Benedetto Croce. En la presentación Pera concluye que “sólo vivir sin futuro es peor que vivir sin raíces”: sobre estas últimas tratan las intervenciones de los autores en los días primaverales de 2004, lo que les hizo concebir después un a modo de dialogo entre ambos discursos, con sendas cartas comentándolos. Para M. Pera el relativismo, en que parece haber caído occidente, es incompatible con la capacidad de mantener unos valores que sólo en el cristianismo encuentran fundamento. Ratzinger reconoce en el cristianismo los más sólidos, aunque no únicos, fundamentos espirituales de Europa. El carácter militante y el prejuicio anti-islámico de Pera contrastan con la apertura y moderación intelectual de Ratzinger. En el futuro debate sobre el papel del cristianismo en cuanto fundamento espiritual de Europa o en cuanto “religión civil” (quizá sería mejor decir “religión cultural”) de los europeos éste es un libro que no puede ignorarse. [JMM]

Libros de Economía y Empresa (2006), año I, nº 1, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Fundación Caja Duero, 64 pp.

Acaba de aparecer una revista dedicada a la actualización bibliográfica y de otros recursos sobre la economía y

la empresa, dirigida por Luis Perdices de Blas, que cuenta con un brillante y sólido cuerpo de redactores, colaboradores, y consejeros. La revista consta de diferentes secciones: debates sobre un tema visto por distintos autores (y libros), reseñas, un “estado de la cuestión” sobre determinadas cuestiones, las secciones “economistas premiados” y “un libro – un maestro”, documentos, bibliotecas e informes. Está bien presentada e ilustrada y exquisitamente editada. “El objetivo principal [de la revista es] mantener informados a docentes, investigadores y profesionales de las principales novedades bibliográficas

nacionales y extranjeras aparecidas recientemente”, también en medios electrónicos como “sitios” internet. Destaca en esta primera entrega el interés por la filosofía social (lecturas de A. Smith desde la izquierda; moralidad del mercado y capital espiritual; democracia, libertad y mercado), la pluralidad de reseñas, bastantes sobre economía de la empresa y econometría, la información sobre la Biblioteca del Banco de España y sobre el Informe de esa misma institución del año 2005 y el “estado de la cuestión” sobre libros en la red. Bienvenida sea esta innovadora e inteligente publicación. [JMM]

Serie Gestión empresarial

Directora: **Pilar Tirado**

1. *EL RETO DEL EQUILIBRIO. Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo*, por J. ANTONIO ARIZA 15 €
2. *MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA*, por MAGDALENA CORDOBÉS, HORACIO MOLINA y JUAN M^a MUÑOZ..... 20 €
5. *GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)*, por PILAR TIRADO VALENCIA 13 €
6. *MANUAL DE AUDITORÍA FINANCIERA*, por JOSÉ ANTONIO ARCEÑEGUI RODRIGO, ISABEL GÓMEZ RODRÍGUEZ y HORACIO MOLINA SÁNCHEZ 21 €
7. *TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALANTE. Técnicas de dinámica de grupos*, por JOSÉ LUIS TRECHERA HERREROS..... 13 €
8. *CASOS DE CONTABILIDAD FINANCIERA. Referencia a la normativa internacional*, por MAGDALENA CORDOBÉS y J. M. MUÑOZ (Coord.)..... 23 €
10. *EL MARKETING EN LAS ONGD. La gestión del cambio social*, por M. JOSÉ MONTERO..... 15 €
11. *PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS*, por L. GODOY (Coord.), L. MOLINA y H. MOLINA..... 20 €
16. *RIESGO, RENTABILIDAD Y EFICIENCIA DE CARTERAS DE VALORES*, por FUENSANTA GALÁN..... 15,05 €
18. *EXTRACCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BASES DE DATOS. Una aplicación para la calidad en centros universitarios*, por JESÚS DUARTE MERELO..... 14 €
19. *INTRODUCCIÓN A LAS MATEMÁTICAS PARA LA ECONOMÍA*, por FRANCISCO J. MARTÍNEZ ESTUDILLO..... 33 €

Serie Economía y Sociedad

Director: **Ildefonso Camacho**

3. *LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. Un análisis crítico*, por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) 15 €
4. *LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA. Negociación, fundamento y alcance*, por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR 17 €
9. *EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA*, por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ y LUIS AMADOR..... 23 €
12. *DESARROLLO RURAL EN NICARAGUA. Del consenso en los principios a una propuesta para la acción*, por J. J. ROMERO y G. FERRERO (eds.) 14 €
13. *FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. Cuestión de principios*, por ARACELI DE LOS RÍOS BERGILLOS 16 €
14. *COMO GOTAS DE AGUA. La Psicología aplicada a las organizaciones*, por JOSÉ L. TRECHERA HERREROS..... 17 €
15. *EL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS EN ANDALUCÍA. Un análisis del modelo y propuesta de futuro*, por EDUARDO J. VILLASECA MOLINA 15,20 €
17. *ANÁLISIS JURÍDICO TRIBUTARIO DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA*, por MARTA MONTERO SIMÓ 20 €
20. *ECONOMÍA Y TERRITORIO. La Comunidad Autónoma Andaluza*, por MANUEL DELGADO, M^a CARMEN LÓPEZ y JOSÉ J. ROMERO (Coord.) 18,15 €

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**

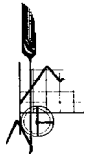
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID. ☎ 915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: **Emaús Libros, S.L.**

Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA. ☎ 952 613 739. Fax: 952 304 827

Publicaciones ETEA

Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004 CÓRDOBA. ☎ 957 222 100. Fax: 952 222 182



RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

	P.V.P. I.V.A. incluido
Agricultura	
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza (*)	10,42
A. TITOS MORENO y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas	12,00
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ, La demanda del aceite de oliva en España y la política agraria de la Unión Europea□	11,42
Contabilidad	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*)	7,06
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)	4,71
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades	7,90
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. CORDOBÉS MADUENO; J. Mª MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, Contabilidad de costes: casos y soluciones .□	11,42
Derechos humanos	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Neoliberalismo, libertad y liberación	9,62
Economía General	
VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2ª Ed.)	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2ª Ed.) □	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la Unión Europea. Más allá del euro	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y Mª LUZ ORTEGA CARPIO, La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, Ejercicios de macroeconomía (Coeditado con Algaída Editores) (*)	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y Mª LUZ ORTEGA CARPIO, Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas (*) ..	12,02
Economía regional. Economía andaluza	
L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba (Coeditado con la Universidad de Córdoba)	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
Economía social	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?	8,50
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial)	15,63

Empresa

VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963–1988) (*)	
G. RUL-LÁN BUADES, Administración de recursos humanos (3ª Ed.)	7,21
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) (*)	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Ética y negocios. Casos para el análisis ético (Coeditado con Algaida Editores)	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios	15,63

Matemáticas e Informática

C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)	2,94
J. M. CARIDAD OCE RÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	5,32
J. M. CARIDAD OCE RÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz– Minkowski	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Curso teórico–práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaida Editores)	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos	10,22

Sicología y Sociología

A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso (*)	5,89
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.) (*)	5,02
J. L. TRECHERA HERREROS, El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio	10,82

Sindicatos

G. RUL-LÁN BUADES, Poder Sindical y Democracia	5,32
G. RUL-LÁN BUADES, Origen Político de los Sindicatos	9,14
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea	8,50
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia)	6,61

(*) Agotado

PEDIDOS A:

Publicaciones ETEA. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004–CÓRDOBA. ☎ 957 22 21 00

Mundi–Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001–MADRID. ☎ Oficinas 91 436 37 02. ☎ Librería 91 436 37 00

BOLETÍN DE PEDIDO

Enviar a: ETEA. *PUBLICACIONES ETEA*
 Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004–CÓRDOBA (ESPAÑA)
 ☎ 957 22 21 00 – Fax 957 22 21 82

Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____

Calle _____ Cód. Postal _____

Población _____ Provincia _____

SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:

<u>Ejemplares</u>	<u>Autor y título</u>	<u>Euros</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Forma de pago: Cheque bancario a nombre de ETEA Reembolso

De la dictadura a la democracia,
La acción de los cristianos en
España, 1939-1975



José M. Castells, José Hurtado y
Josep M. Margenat (eds.)

Bilbao 2005, Desclee de Brouwer
(colección Palimpsesto · 19)
526 pp. 12 euros

Un libro para el diálogo cívico entre todas las fuerzas sociales, políticas y culturales de progreso con los movimientos, asociaciones y comunidades cristianas.

Un libro de la memoria integral, activa, crítica y reconciliadora de la transición democrática de los católicos entre la segunda república de 1931 y la monarquía parlamentaria de 1978.

Un libro sobre la historia de la lucha de los cristianos por la democracia, que sirva para seguir abriendo espacios de diálogo y de escucha de la Palabra.

Un libro para el reconocimiento de la existencia de tantas mujeres y hombres, "capaces de expresar las exigencias concretas de la fe cristiana" en nuestra historia reciente.

En el libro colaboran, entre otros, Francisco ACOSTA, antiguo dirigente de CCOO de Sevilla, Carlos AMIGO, cardenal-arzobispo de Sevilla, Rosario BOFILL, *El Ciervo*, Barcelona, Giuliana DI FEBBO, Università Roma Tre, Roma, Rafael DÍAZ-SALAZAR, Universidad Complutense, Madrid, Francisco FERNÁNDEZ BUEY, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA, Universidad de Barcelona, Alberto INIESTA, obispo auxiliar emérito de Madrid, José María JAVIERRE, antiguo director de *El Correo* de Andalucía, escritor, Sevilla, Alberto MELLONI, ISR, Bolonia, Italia, Feliciano MONTERO, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, Hilari RAGUER, Abadía de Montserrat, Cataluña, Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Madrid, Francisca SAUQUILLO, antigua dirigente de FECUM y de ORT, Madrid, Paul VALADIER, Centre Sèvres, París, Juan Bautista VILAR, Universidad de Murcia.

El libro contiene 28 estudios. Un índice onomástico y una bibliografía completan el volumen. El libro tiene su origen en el Congreso de Sevilla de marzo de 1999.

Pedidos a la editorial Desclee de Brouwer (c. Henao 6, 3º dcha., 48004 BILBAO); info@edesclée.com) o a Publicaciones ETEA (pago sólo contra reembolso): 12 euros + gastos de envío; jalmend@etea.com y (34+) 957 222 203

José Juan Romero (Ed.)

Sociedad, política y economía en el cambio de siglo

*Reflexiones de
"Fomento Social"*

Presencia
Social

SAL TERRAE

JOSÉ JUAN ROMERO (Ed.). Sociedad, política y economía en el cambio de siglo. Reflexiones de "Fomento Social"

Este libro contiene una selección de editoriales publicados en los últimos diez años (1994-2004) por la *Revista de Fomento Social*, órgano oficioso de los jesuitas españoles en relación con el pensamiento social cristiano. Se trata de 22 "Reflexiones" de carácter interdisciplinar sobre las cambiantes realidades sociales, económicas y políticas de este giro de siglo, en distintos temas relacionados con la globalización y el desarrollo, la economía mundial, la construcción europea, la política gubernamental española, "ética y sociedad"...

600 págs. / P.V.P. (IVA incl.): 26,00 €

Precio especial para nuestros suscriptores:
16,00€ + gastos de envío.

Pedidos a:

José Almendros
Revista de Fomento Social
ETEA
Escritor Castilla Aguayo, 4
14004 Córdoba (España)
Tel. +34-957-222100
<jalmend@etea.com>

