

PARTICIPACIÓN, DEMOCRACIA Y GESTIÓN DE LA ESCASEZ EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

IOCCA

**Instituto de
Ciencia
de la
Administración**



UCM

GOGEP

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA
GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Rafael Bañón i Martínez
Rubén Tamboleo García
Gema Sánchez Medero
(Directores)

Docendo discimus

Rafael Bañón i Martínez

Rubén Tamboleo García

Gema Sánchez Medero

Directores

Participación, Democracia y Gestión de la Escasez:

Experiencias de Democracia y Participación

PRÓLOGO

Rafael Bañón i Martínez

Director del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Complutense de Madrid

Una ola de destrucción masiva recorre Europa, la crisis financiera del siglo XXI. Los daños directos y colaterales son incalculables. Las sociedades se resquebrajan entre desempleados, empleados en precario, funcionarios públicos y una gran masa expectante de conseguir el primer empleo. Las instituciones resienten la disponibilidad financiera y se disponen a replantearse su futuro. El tsunami neo liberal del último tercio del siglo XX tiene su colofón en esta situación de crisis económica profunda. Los Estados Nación parecen no servir para adoptar decisiones significativas frente a la crisis “financiera” y los entes multilaterales y regionales (Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, et c.) no son capaces o no tienen la identidad y la voluntad necesarias para frenar la destrucción de economías, sociedades e instituciones públicas. Los ciudadanos miran con asombro e impotencia su manifiesta debilidad para combatir o paliar el deterioro de su calidad de vida. Los Nuevos Movimientos Sociales de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX, se reinventan intentando ser mas inclusivos y abandonar el fraccionalismo de defensa de intereses para recuperar un concepto de “bien común” y de la ciudadanía con derecho a decidir en la arena de la política.

En este contexto se trata de innovar en el estudio de la Administración Pública, de situar los gobiernos y sus organizaciones administrativas al servicio de la sociedad, en evitar que sean ineficaces, en justificar su necesidad, en hacerlas eficientes y, sobre todo, en que sean útiles para los ciudadanos que son sus propietarios. La conciencia de la escasez de recursos para establecer y mantener políticas publicas de tipo social y de protección de los ciudadanos mas desfavorecidos lleva a un replanteamiento profundo de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Todo el movimiento de reforma del Estado y de modernización de las administraciones públicas que tiene su origen en la quiebra del Estado del Bienestar, en los fallos del Estado, a finales de la década de los años setenta del siglo XX toma un nuevo significado. La modernización administrativa como cambio cultural con la idea de servicio público, buscando la satisfacción de los ciudadanos y la calidad en la prestación de los servicios, queda amortizada con la urgencia de ahorrar recursos públicos y por la exigencia de la corresponsabilidad financiera de la gestión de los servicios, se añade al pago de impuestos, los pagos por el consumo de determinados servicios.

Hay una mercantilización de las relaciones en un doble sentido. Por un lado se intenta introducir la racionalidad del mercado en la gestión de lo público y por otra parte se orienta la conducta administrativa al mercado para justificar su existencia. Los criterios de medida de los rendimientos de la gestión publica, al menos su legitimación por la autoridad política, son económicos, de eficiencia, mas que de eficacia, de promoción de un modelo de justicia de contenido social.

Brevemente, conviene relacionar los grandes ejes del comportamiento administrativo resultante de la pugna ideológica y política que se ha producido en las tres últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI, hasta la maduración de la gran crisis económica de 2007. A continuación, señalare alguna de las arenas donde se produce una problematización del comportamiento administrativo como consecuencia de los procesos de adaptación de la Administración Pública a los cambios de la naturaleza de los gobiernos y el alcance de sus funciones respecto a la sociedad y a los mercados, especialmente en los momentos de crisis económica universal.

El agotamiento y la esclerotización de la modernización administrativa.

El cambio de las administraciones por su cambio de orientación del administrado al ciudadano-cliente ha sido extenso en formas de organización, en modos de gestión, en valores y en comportamiento. Sin embargo, desde los primeros impulsos con los gobiernos conservadores, después seguidos por los socialdemócratas, en la década de los años ochenta del siglo XX han transcurrido más de treinta años de desiguales acciones y de reformulación de objetivos. La introducción de herramientas de gestión empresarial en las administraciones publicas se realizo en los primeros años, el cambio de valores con un moderno concepto de servicio publico respetuoso con el ciudadano también se inicio de inmediato y la implantación de las tres erres (responsabilidad, respuesta a las demandas y necesidades sociales y rendición de cuentas) se ha realizado con mayor lentitud.

La búsqueda de la satisfacción de los ciudadanos usuarios o no de los servicios fue una etapa ulterior y de intensidad distinta según las mayorías de gobierno. La implantación en el mundo empresarial de las certificaciones EFQM y su correlato para las administraciones, el CAF, encontró resistencias debido a su coste pero sobre todo a la revolución de filosofía de gestión que significa. La respuesta de las administraciones ha sido crear premios y órganos, dentro de su propia organización, que otorgan la certificación o el premio a la “excelencia” de acuerdo a los cambiantes criterios de la autoridad política.

Un remanente de esta corriente es la dotación de soportes tecnológicos cibernéticos a la organización y la gestión administrativa. En la primera revolución industrial fue el carbón, en la segunda el petróleo y ahora son las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Sin duda, las tics ayudan a hacer la gestión más ágil y las comunicaciones con los ciudadanos mas fáciles, pero como dice el viejo proverbio “aunque el mono se vista de

seda, mono se queda”. La modernización administrativa es un problema de valores y las tecnologías de información o de gestión son meros apoyos mediales para alcanzar los objetivos previamente definidos, no un fin en sí mismas.

Queda en pie, no obstante, la puesta en cuestión de las relaciones entre la acción pública y los ciudadanos en todas sus manifestaciones. El modelo burocrático de la organización administrativa está descartado pero no está claro que diseño de organización y gestión le sustituye. Lo que sí está claro es que las visiones mecánicas de la organización, centradas en los procedimientos en lugar de en los resultados, carecen de legitimidad para la era tecnológica y de profundización en la democracia. El tipo de organización que se contempla es integral, de procesos, de personas, de liderazgo, con visión de futuro, con participación en las decisiones de los miembros y los ciudadanos; pero la realidad de las organizaciones administrativas públicas sigue siendo de organizaciones de funcionarios, sindicalizada la parte no estatutaria, apegada a los procedimientos reglados, llenas de inercias de precedentes y financieramente inestables. Este es el desafío implantar nuevos modelos de organización y de gestión que incorporen las tres erres y la participación ciudadana en sus decisiones.

Las redes de las políticas públicas.

Otro fenómeno contemporáneo es la interdependencia de las organizaciones públicas. Es infrecuente que una sola organización administrativa tenga capacidad técnica y legal para englobar las distintas fases de las políticas públicas, lo habitual es que se formule una política por un gobierno distinto del que la implanta y la implantación requiera de una colaboración intergubernamental e interorganizativa con empresas y organizaciones sin ánimo de lucro (Ong's).

La globalización de nuestra economía y de las comunicaciones ha potenciado la aparición de pactos regionales entre gobiernos para regular espacios compartidos. El gobierno multinivel es una opción que se elige o que se impone por la financiación de los organismos multilaterales. Ya es inconcebible pensar en los viejos Estado-Nación como entes soberanos que inicien la mayoría de sus políticas. En el interior de los Estados la dependencia de unos gobiernos de otros y de las organizaciones de la sociedad entre sí y con la Administración Pública, también hacen de las relaciones intergubernamentales, de la gestión de redes, una de las prioridades de la nueva gestión pública.

El tránsito de las organizaciones singulares a las redes como unidad de análisis de las administraciones públicas no está exento de dificultades conceptuales y técnicas. En efecto, la regulación formal de las organizaciones sigue siendo mayoritariamente singular. Las políticas públicas contemplan, en ocasiones, la red de gobiernos que participan en las distintas fases de las mismas, especialmente en la implantación, pero suelen dejar fuera de mención las organizaciones sociales y empresariales que obligatoriamente participarán en la implantación. Piénsese que la de la educación, la sanidad o la protección social se realiza en gran medida por estas organizaciones en colaboración multiforme con las administraciones de misión.

La gestión en red se emplea para la implementación de las políticas pero también es preexistente a su formulación. Las organizaciones públicas están integradas por otras organizaciones formales públicas y privadas, sean éstas sindicatos proveedores de servicios básicos como la limpieza, la restauración o el transporte y por las organizaciones de los proveedores de los financiadores. Así mismo, cada vez más, el estímulo para la modificación de los comportamientos organizativos no tiene su inicio en el interior de la organización, no es intraorganizativo, sino que viene de fuera, del contexto.

En la formulación e implantación de las políticas públicas es incluso más evidente el balance descompensado de los políticos propios frente a las políticas compartidas. Red organizativa, redes de gestión gubernamental multinivel, son conceptos que hay que delimitar y recrear para entender el nuevo concepto de la acción pública.

La gobernanza como forma de gestión.

La existencia de redes organizativas y de políticas públicas se superpone a los criterios de la forma de gobierno con pérdida de la centralidad de los gobiernos en los procesos de adopción de decisiones y la participación de agentes sociales, políticos y económicos distintos del propio gobierno. Se trata de redes de personas, de instituciones, se trata de una forma específica de gobierno que se conoce como gobernanza. En suma más que una forma de gobierno es un modo de gestión de lo público que busca la participación y la aceptación de agentes estratégicos que se encuentran en la sociedad en el mercado o en otros departamentos del mismo gobierno o en otro nivel de gobierno.

La existencia o no de gobernanza es pues contingente respecto al nivel de gobierno, a la actividad sectorial, a los cambios de relaciones y de actores del contexto donde se actúa y al tipo de liderazgo del actor principal. En todo caso, la gobernanza afecta al funcionamiento de la política, la democracia, pues su vigencia significa la existencia de un proceso de adopción de decisiones extraparlamentario, sin legitimación electoral y opaco al control social.

En otro sentido, la gobernanza social para la implantación de políticas concretas es una segunda instancia informal de formulación de las políticas. Siempre existe el peligro de que la presencia de los agentes en la gobernanza no refleje la totalidad o la mayoría de las posibles y, ni siquiera, de los deseables. Efectivamente, la gobernanza puede servir de coartada para encubrir la colaboración en las decisiones públicas de los agentes de mayor poder y representantes de intereses más directos, dejando fuera a gran parte de la sociedad organizada o no. Con el concepto de gobernanza, hoy respaldado por los organismos multilaterales financieros más importantes (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)), y su empleo y promoción en el ámbito de las subvenciones y cooperación internacional para el desarrollo puede ocurrir como pasó con la creación del concepto de autoritarismo para sustituir al de dictadura en las décadas de los años álgidos de la guerra fría, para quitar negatividad a los regímenes políticos dictatoriales enfrentándolos con la ideología comunista.

Habrà que dilucidar si la gobernanza es producto de la voluntad de los gobiernos, en su caso, de los agentes críticos o en una nueva situación consecuencia del reordenamiento de posiciones y papeles en la era postindustrial de globalización. Falta por averiguar cuál es la vigencia de la gobernanza en general y en las redes de las políticas, pero aún resta saber si se mantiene su deseabilidad en un contexto persistente de turbulencia financiera.

La externalización de la gestión de los servicios públicos.

La modernización administrativa propone la flexibilización de las organizaciones públicas, su adelgazamiento reduciendo su tamaño, su acercamiento a los ciudadanos y el incremento de su eficacia y eficiencia.

El outsourcing es uno de los métodos propuestos para lograr varios de los objetivos. Pero la administración pública no solo recurre a la contratación externa para el desempeño de ciertos procesos organizativos básicos (logística de entrada, logística de salida, líneas de creación de I+D+I o formación y perfeccionamiento de su personal) sino también para actividades de apoyo (limpieza, restauración...) y para la prestación directa de los servicios públicos a los ciudadanos. Esta última es la externalización novedosa de las administraciones públicas, vinculada a la existencia de redes y al modo de gobierno con gobernanza, la nueva externalización se diferencia de las tradicionales instituciones de concesión, autorización y contrato administrativos por la naturaleza y el alcance de lo que se externaliza, es sobre todo la gestión de la prestación de los servicios públicos.

El principio de diferenciación entre producción y provisión de los bienes y servicios públicos está presente en la concesión o en los contratos administrativos. La administración mantiene la titularidad del bien o servicio y se transfiere sin producción o gestión a un ente externo. Ahora bien, la externalización de la nueva gestión pública está dirigida más a la gestión de servicios que a la producción de bienes. Se mantienen las instituciones decimonónicas de la concesión y autorización pero para la nueva externalización se emplean mayoritariamente otras fórmulas organizativas.

En el sistema político administrativo español, del Estado de las Autonomías, la educación obligatoria y gratuita se proporciona, en parte, mediante la fórmula del concierto entre la administración y las entidades prestadoras del servicio. La sanidad pública se produce por el propio sistema público y por entidades que convienen su prestación con las administraciones sanitarias o a través de fundaciones creadas específicamente para este fin. Las políticas activas de empleo se gestionan por las propias administraciones responsables de la gestión de la política, por otras administraciones a la que se "externaliza" la gestión generalmente municipal, y por empresas y Ong's mediante contrato, subvención u otra forma o vínculo financiero. Ello es cierto para todas las comunidades autónomas que tienen transferidas estas competencias. Es de notar la falta de originalidad y de diferencias significativas entre las distintas comunidades autónomas.

En cualquier caso la diversidad de las fórmulas de externalización tienen consecuencias no inocuas en la prestación de los servicios públicos. Los convenios, los contratos, los conciertos, o las subvenciones afectan al modo de gestión por los entes externalizados, en especial las subvenciones condicionadas son una fórmula que proyecta en los entes externalizados la ineficacia y la lentitud de las administraciones públicas. El mayor impacto se produce cuando la agilidad de la transferencia financiera falla y el ente externalizado tiene que prestar el servicio con recursos financieros ajenos, de bancos u otras entidades crediticias. Este fenómeno y la dejación o la inexistencia de liderazgo y tutela operativa de las administraciones son un foco de vulnerabilidad que repercute en los usuarios directos del servicio, en las entidades externalizadas y que potencialmente puede conducir a la desviación de fines, al amaño formal de servicios no reales.

Hay que señalar los peligros de proyección a la sociedad y al mercado, a los entes externalizados, de la rigidez organizativa y de gestión garantista de las organizaciones públicas. Por contraposición, la externalización puede producir una difuminación de la identidad pública de los servicios y si no se diseña una evaluación de impacto de las políticas se puede perder el verdadero objetivo de las mismas, el tipo de equidad que promuevan, para centrarse en el cumplimiento procedimental de las acciones y programas parciales. Este suele ser el caso de la gestión externalizada de la implantación de las políticas activas de empleo, en las que se evalúa las acciones formativas pero no el impacto real de la política para la inserción laboral de los desempleados.

Una ética pública que no acaba de definirse.

La modernización administrativa, la nueva gestión pública, la búsqueda de la excelencia en la acción pública o, al menos, de acciones eficaces que respondan a las expectativas de los ciudadanos y a su satisfacción como contribuyentes y sujetos políticos, constituyen un clúster de variables que cobran sentido con valores congruentes, con una nueva ética pública.

Es decir, hay una renovación de los valores que subyacen a la acción pública. De un lado, están los valores y la axiología ética perenne y, por otra parte, surgen unos valores vinculados a la nueva identidad profesional de las organizaciones administrativas públicas con vocación de servicio y con responsabilidad por resultados frente a los ciudadanos. Por supuesto, los empleados tienen que revisar su ethos profesional para adaptarlo a los nuevos tipos de organizaciones y a los nuevos modelos de gestión pública; pero, más importante, tienen que construir una deontología diferentes de los valores del cumplimiento formal de la norma jurídica y que refleje la interiorización de la responsabilidad profesional y los valores de justicia que se promueven desde el desempeño de la función pública en democracia.

La ética de las organizaciones públicas está definida en términos generales en las constituciones y las leyes. Ahora bien, el cambio de orientación de las organizaciones y la gestión públicas de los procedimientos, como forma de garantismo de la igualdad ante la ley y de la primacía de la norma, hacia los resultados, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la satisfacción de los ciudadanos; produce un cambio en los valores que se priman y en los comportamientos adecuados a esa nueva orientación. Aquí el problema reside en el alcance de la nueva orientación, en su explicitación documental y a través del liderazgo, y en cómo varía el diseño organizativo y los estilos de gestión. Hay una tensión evidente entre los propósitos de compromiso con nuevas formas de organización y de calidad de los servicios y las formas burocráticas garantistas tradicionales. La aspiración a contar con organizaciones más flexibles y responsables es literalmente eso una aspiración. No existen experiencias de organizaciones públicas enteramente nuevas, lo que se hace es implantar estrategias incrementales de cambio, no revolucionarias. La gobernanza, la externalización, la evaluación sumativa de políticas y organizaciones públicas, la implantación de sistemas de gestión de la calidad son elementos paliativos de las jerarquías administrativas y conviven con la incongruencia de burocracias disminuidas en su tamaño pero plenamente vivas y vigentes.

Este proceso paulatino de cambio, cuando se produce, facilita el cambio de valores organizativos, la aparición de una nueva ética pública. Es bien sabido que los cambios de valores, los cambios culturales, las nuevas axiologías son procesos lentos, consumidores de tiempo y esfuerzo, y requieren claridad de fines. Y ahí surge el problema pues la cohabitación de los valores y la cultura de la administración maquinal y garantista, con las del nuevo tipo de organizaciones con vocación de servicio, orientadas a resultados y responsables socialmente crea una tensión de valores o quizá es más adecuado decir que crea una contradicción difícil de resolver. Esta contradicción se ilustra gráficamente cuando se intentan implantar sistemas de gestión de la calidad total (paradigmáticamente el modelo EFQM o el CAF) en organizaciones administrativas tradicionales.

La exigencia de autoevaluación organizativa va pareja a que ésta tenga visión estratégica, un plan explícito, y que los empleados públicos tengan un papel decisorio en la gestión organizativa. Estos extremos son de ardua asimilación para la autoridad política de las organizaciones tradicionales, acostumbrados a administrar el precedente y a considerar a los empleados públicos como sujetos de obligaciones, no de decisiones.

En este sentido, si la construcción de un nuevo ethos organizativo tiene esta ambigüedad y dificultad de definición, la deontología de los empleados tampoco está exenta de indefinición y de incongruencia. El reclutamiento y los modos de acceso a la función pública, al servicio civil de carrera, no varían radicalmente del mismo modo que no varían las organizaciones y las personas que se convierten en empleados públicos han sido

sometidos a una socialización anticipada de valores y a una socialización organizativa de valores que no tienen porqué ser congruentes con el nuevo tipo de empleado que se intenta crear. A mayor abundamiento la profesión de gestor público no está definida en muchos sistemas políticos administrativos, ni siquiera la del gestor generalista, la del gerente público. Por ello, en buena lógica, la deontología de los empleados públicos se puede alimentar de la ética pero no de la especificidad de su profesión pública.

La promoción de la ética publica sean cuales sean los instrumentos empleados tiene que contemplar la interacción entre las variables organizativas, de comportamientos bajo liderazgo de la autoridad política y las personas. Cada una de estas variables son simultáneamente variables intervinientes en la relación y dependientes una de las otras.

Un ejemplo de ésta interacción puede encontrarse en la relación entre procesos de externalización, empleados públicos y entes o empresas proveedoras de bienes, servicios o gestión a las administraciones publicas. Baste pensar en un organismo que se pone en cuestión por su ineficacia o inadecuación financiera para producir servicios públicos y el traslado de sus competencias, acción por acción o en bloque, a un ente externalizado mediante la alianza de un funcionario directivo del organismo que se extingue y un profesional del ente, Ong o empresa, que gestionara esos servicios antes producidos por el organismo publico. Este esquema ilustra más que una vulneración de la ética publica una actuación corrupta del funcionario, quien por otra parte es contratado a tiempo parcial como experto por el ente externalizado.

La corrupción es una problemática que se arrastra en cualquier tipo de organización, pero que se facilita con ciertos diseños organizativos y con la carencia de liderazgo de la autoridad política.

Somosaguas, junio de 2012.

ALCANCE E INFLUENCIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA SOBRE LA ÉTICA EN EL ÁMBITO PÚBLICO RELACIONADO CON LA CORRUPCIÓN.

Alexis Jacobo Bañón Gomis

UPV -Universidad Politécnica de Valencia

IECO –Instituto para la Ética en la Comunicación y las Organizaciones

albaogo@upvnet.upv.es

María De Miguel Molina

UPV -Universidad Politécnica de Valencia

mademi@omp.upv.es

Palabras clave: ética pública, corrupción, buen gobierno, códigos de conducta.

1.- Introducción.

La presente coyuntura de corrupción, de crisis económica y de confianza en las instituciones públicas conforman parte del contexto desde el que se ha elaborado el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante ALTAIPBG). Su pretensión es restaurar la confianza suficiente para así poder impulsar la creación de empleo, la recuperación económica y el bienestar social desde la generación de un marco institucional sólido y solvente en el que los ciudadanos puedan confiar.

Esta iniciativa legislativa nos lleva a preguntarnos, ¿es este el modo de conseguirlo?, ¿es suficiente con esta norma?, ¿podemos incluir el “buen gobierno” en una ley?, ¿no es suficiente la normativa actual?, ¿qué hay de los códigos propuestos por el Estatuto Básico del Empleado Público?, ¿se puede “sancionar” la no-ética? Si ha fallado la Ética, ¿sólo nos queda recurrir al Derecho?, ¿podemos hacer que los principios éticos que no se cumplen sean siempre sancionables jurídicamente?

Contestar a estas preguntas para determinar el verdadero alcance e influencia del ALTAIPBG requiere de un estudio que relacione dos conceptos que frecuentemente se asocian como son la ley y la ética. Es conveniente diferenciar cuándo se trata de responsabilidad legal y cuándo de responsabilidad ética. A nadie se le escapa que un responsable público que no cumple con la ley (probablemente de manera poco ética) actúa arbitrariamente y, por lo tanto, de modo ilegal. Con todo, cuando el actuar no se sale de la legalidad o incluso cuando está “al límite” de ella, su conducta puede ser legal pero, asimismo, ser éticamente reprochable para los ciudadanos. Por tanto, podemos y debemos diferenciar arbitrariedad (jurídica) de inmoralidad (ética).

Los asuntos relacionados con la corrupción no sólo deben tener presente esta reflexión sino que deben abordarse partiendo de que se trata de un concepto cuyo estudio es harto difícil por versar, en gran medida, sobre una actividad clandestina cuyas víctimas directas no pueden presentar informes. Esta circunstancia, además de hacer difícil la medición directa de la corrupción, dificulta que dichas mediciones proporcionen suficiente validez, fiabilidad y precisión. Por ello, en este trabajo se prescindirá de cualquier intento de medir la corrupción, optando por una aproximación indirecta al modo de otros estudios que, por ejemplo, han evaluado la integridad para, a partir de dichos datos, determinar los niveles de corrupción (OECD, 2009).

En el caso que nos ocupa, intentaremos analizar la necesidad de generar una normativa específica atendiendo a su potencial aporte real al conjunto del presente ordenamiento jurídico español. Procuraremos determinar en qué grado dicha incorporación normativa puede contribuir a incrementar la generación de confianza e, indirectamente, a combatir la corrupción.

En primer lugar, estudiaremos los aportes al Derecho del ALTAIPBG. Realizaremos un breve repaso a la evolución legislativa de otros países para, posteriormente, analizar sus verdaderas contribuciones y aportaciones en el campo normativo español. En segundo lugar, estudiaremos el alcance del ALTAIPBG sobre la ética tratando de entender su potencialidad y sus limitaciones. En tercer lugar, analizaremos la capacidad potencial y contribuciones del ALTAIPBG en la lucha contra la corrupción desde el punto de vista del Derecho y de la Ética. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación.

2.- Aportes del ALTAIPBG al Derecho.

Una valoración *ex-ante* de los posibles aportes, repercusiones y alcances del ALTAIPBG en la ética, la confianza y la lucha contra la corrupción puede enriquecerse tras repasar brevemente algunos de los antecedentes del escenario internacional.

Tabla 1: Relación en motivaciones en la elaboración de normas de gobernanza, buen gobierno, ética y/o conducta en el contexto internacional.

AÑO	DOCUMENTO	PRETENSIONES Y/O APORTACIONES
2007	UNPAN (<i>United Nations Online Network in Public Administration and Finance</i>)	La ONU expresó que la recuperación de la confianza ciudadana precisa del consenso social sobre los valores colectivos y del cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos
2002	Declaración del Milenio de las Naciones Unidas 2002-2003	Evidencia la necesidad de una actitud proactiva de las Administraciones Públicas para conseguir un funcionamiento con una ética sólida

AÑO	DOCUMENTO	PRETENSIONES Y/O APORTACIONES
2002	Código de Conducta para los Empleados Públicos/Funcionarios de la Federación Rusa - parcialmente modificado con la Ley de 2004 sobre el Servicio Público-	Pretende aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y, principalmente, terminar con la corrupción política arrastrada
2002	Modelo de Código de Conducta para empleados públicos	Realizado por el Consejo de Europa para establecer unos estándares específicos de conducta
2001	Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001 [COM 2001, 428 final]	Señala que, además de los códigos, la buena conducta precisa ejercicio y esfuerzo
1999	Libro Blanco “Modernizar la Administración”	Paradigma de la Nueva Gestión Pública, potencia la gobernabilidad hacia el ciudadano dando importancia a la formación de los funcionarios públicos, su motivación e implicación
1996	Código de Gestión para funcionarios públicos (reformado en 2006)	Código del Reino Unido que proporciona unos estándares específicos de conducta, fue pionero en la UE
1989	Orden Ejecutiva (12674, cuya última reforma es de 2002) que incluye los “Principios de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos”	Deriva de las “Normas de Conducta Ética para los empleados del Órgano Ejecutivo de los Estados Unidos” pero, además, incluye los “Principios de Conducta Ética para los funcionarios y empleados del Gobierno de los Estados Unidos”
1978	Aprobación en Estados Unidos de una Ley de Ética en el Gobierno	Incorporación expresa de una ley ética vinculante para el gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de De Miguel y Ribes (2008).

Rodríguez-Arana (2006) indica que las normas de buen gobierno no sólo se han desarrollado y aplicado en países con un estado de derecho y una democracia consolidada sino también en otros como Marruecos, Bahrein, Jordania o Túnez. De Miguel y Ribes (2008) muestran que desde que en 1978 EE.UU. promulgase una ley de ética en el gobierno, diversos países e instituciones internacionales han promulgado códigos de conducta, de buen gobierno o instrumentos normativos similares para, por ejemplo, fomentar la actitud proactiva de las Administraciones Públicas, conseguir una ética sólida en su funcionariado, tratar de terminar con la corrupción política o motivar e implicar a sus funcionarios públicos (Tabla 1).

La lectura de la tabla I refleja el uso que han hecho diversos países de instrumentos normativos similares al ALTAIPBG para tratar de resolver ciertas problemáticas. En el caso que nos concierne, el ALTAIPBG ha nacido para tratar de restaurar la confianza mediante la generación de un marco institucional sólido y solvente en el que los ciudadanos puedan confiar. Tal y como señalábamos en la introducción, la elección de esta vía suscita diversas cuestiones tales como, ¿aporta algo al ordenamiento jurídico actual?, ¿se trata del mejor modo de hacerlo?, ¿es suficiente en sí mismo? En caso de ser un instrumento insuficiente, ¿cómo debería complementarse?

La contestación a la primera pregunta formulada requiere una revisión del ordenamiento jurídico actual en el que se va a insertar el ALTAIPBG. Así, entre otras normas, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, tras sus sucesivas reformas, en su Título XIX recoge diversos delitos contra la Administración pública. Entre ellos podemos encontrar, por ejemplo: la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias o la malversación.

En el ámbito administrativo, ya se aprobó en España la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, acompañado por un “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado”. Además, la Ley 7/2007 del Estatuto del Empleado Público (EBEP), en su Capítulo VI, Título III, (artículos 52 a 54), establece la necesidad de ir elaborando códigos de conducta para todos los empleados públicos que incluyan una serie de principios éticos (bastante parecidos a los del Código de Buen Gobierno) y de conducta (más específicos para los subordinados). Dicho Estatuto se elaboró teniendo en cuenta las opiniones de todos los grupos de interés e indicando una estructura para cualquier Código que se concretaría en 3 grupos de principios que explicamos sencillamente de este modo:

- Principios básicos o generales –artículo 52 del EBEP-: aquellos de deberían cumplirse en todas las Administraciones públicas.
- Principios éticos –artículo 53 del EBEP-: los que deberían cumplirse en una Administración pública concreta.
- Principios de conducta –artículo 54 del EBEP-: los que debería cumplir un subconjunto concreto de empleados públicos de una Administración pública determinada.

El contenido de los artículos 53 y 54 del EBEP puede sistematizarse y sintetizarse en los siguientes principios: legalidad, dignidad, igualdad, imparcialidad, transparencia, buen hacer, servicio, profesionalidad y proactividad. Siguiendo los mismos criterios, se puede comparar el contenido del EBEP con el del ALTAIPBG (Tabla 2).

La tabla 2, permite comparar visualmente ambos textos legales evidenciando que el EBEP presenta una propuesta normativa más completa que la del ALTAIPBG que prácticamente repite lo que recogía el Estatuto Básico del Empleado Público para los códigos de conducta (que, por otro lado, casi no se han promovido...).

Esto se aprecia, por ejemplo, en lo que se refiere al principio de buen hacer de los artículos 23.2.a.2 y 23.2.a.5 del ALTAIPBG que tan sólo parecen complementar o desarrollar el artículo 53.10 del EBEP. Lo mismo puede decirse del artículo 23.2.b.3 del ALTAIPBG que, al señalar la obligación de denunciar irregularidades, determina lo ya demandado en el artículo 54.10 del EBEP que versa sobre la actitud proactiva que debe regir al obrar de la administración pública. La única aportación original que se le podría atribuir al ALTAIPBG podría ser la de exigir responsabilidad personal a los sujetos activos. Sin embargo, ya vimos que, apoyándonos en el resto del ordenamiento jurídico, el código penal o la Ley 30/1992, por ejemplo, ya establecen responsabilidades penales y administrativas respectivamente.

Lo que sigue sin quedar claro en ambos códigos, tal y como indica Villoria para el EBEP (2009: 23), es si se plantean como sancionadores o meramente orientadores, pues conectan incumplimiento con responsabilidades disciplinarias. Esta ambigüedad nos conduce a abrir nuevamente la cuestión apuntada en la introducción sobre las potenciales contribuciones del ALTAIPBG al ámbito de la Ética y la importancia de deslindar ésta del Derecho.

Tabla 2: Comparativa entre los principios recogidos en el EBEP y el ALTAIPBG.

PRINCIPIO	Ley 7/2007 del EBEP		ALTAIPBG	
	Art.	CONTENIDO	Art.	CONTENIDO
LEGALIDAD	53.1	Respeto al conjunto del ordenamiento jurídico		
DIGNIDAD	53.3	Lealtad y buena fe con los administrados y entre superiores, subordinados e iguales jerárquicamente	23.2.a.6	Esmerada corrección hacia el ciudadano
IGUALDAD	53.4	Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, especial énfasis a la igualdad y a la no discriminación	23.2.a.4	No discriminación
IMPARCIALIDAD	53.5	Abstención en asunto que puedan plantear conflictos de intereses con su puesto público	23.2.b.5	Incompatibilidad de funciones; no intervención sin garantías de objetividad
	53.7	No aceptar ningún trato de favor	23.2.b.1	Plena dedicación y evitar conflictos de intereses
	53.6	Abstención de contraer obligaciones cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.	23.2.b.9	Velar por lo público: no dar ventajas personales o materiales desde el puesto
	53.9	No dar ningún trato de favor	23.2.a.3	Criterio independiente y no interesado
	53.2	Satisfacción de los intereses generales: imparcialidad e interés común		
	53.11	Dedicación al servicio público y neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos		
	53.12	Confidencialidad y discreción	23.2.b.2	Confidencialidad: reserva
	54.6	Rechazar cualquier regalo, favor o servicio	23.2.b.6	No admisión de regalos o similares que puedan condicionar el desarrollo de las funciones
TRANSPARENCIA	53.8	Vigilar los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia	23.2.a.1	Eficacia, economía, eficiencia para satisfacer el interés general
	54.4	Informar y facilitar a los ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones	23.2.b.7	Desempeño de actividad con transparencia y accesibilidad al ciudadano
	54.7	Custodia fiel de los documentos		
BUEN HACER	53.10	Cumplir con la diligencia las tareas	23.2.a.5	Diligencia debida y calidad de los servicios
			23.2.a.2	Dedicación al servicio público

Ley 7/2007 del EBEP			ALTAIPBG	
PRINCIPIO	Art.	CONTENIDO	Art.	CONTENIDO
RESPONSABILIDAD			23.2.a.7	Responsabilidad personal
SERVICIO	54.1	Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos		
	54.2	Desempeño de las tareas de forma diligente, cumpliendo la jornada y el horario establecidos		
	54.3	Obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores		
	54.5	Deber de velar, conservar y administrar los recursos y bienes públicos con austeridad y no en provecho propio o de personas allegadas	23.2.b.4	Garantes del interés general
	54.11	Garantizar la atención al ciudadano en la lengua oficial en el territorio		
PROFESIONALIDAD	54.8	Mantener actualizada su formación y cualificación		
	54.9	Observar las normas sobre seguridad y salud laboral	23.2.b.8	Velar por lo público: respecto a su uso, gestión, protección y conservación de los recursos públicos
PROACTIVIDAD	54.10	Actitud proactiva para la mejora de la administración pública	23.2.b.3	Obligación de denunciar sobre irregularidades

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 53 (Principios éticos) y 54 (Principios de conducta) de la Ley 7/2007 del EBEP y del artículo 23.2.a (principios éticos) y 23.2.b (principios de actuación) del ALTAIPBG.

3.- Alcance del ALTAIPBG sobre la ética

Lo arbitrario es aquello que no se acomoda a la legalidad, supone una infracción de la norma y puede conllevar una desviación de poder. En general, el Derecho no sólo resuelve conflictos, sino que se adelanta a los mismos proporcionando seguridad jurídica a los ciudadanos que saben de antemano las consecuencias de sus acciones. Su función consiste en conformar la estructura del grupo y dirigir su dinámica a través de un marco jurídico para el ejercicio del poder.

Se trata de una de las claves que diferencian la Ética del Derecho. Éste, el Derecho moderno, se sustenta en el poder, pero sólo en una de sus dimensiones, la potestad como lo denominaban los romanos. Se trata de “la disposición personal de los medios necesarios para organizar efectivamente la convivencia de un grupo social” (D’Ors, 1979: 111). Sin embargo, como bien apunta Vanney (1999), para que la potestad perdure debe tener un reconocimiento social, de otro modo, estaríamos ante un poder despótico cuyo ejercicio no sería legítimo.

La otra dimensión del poder es la autoridad, la *autoritas*, y sirve de “límite a la potestad cuando ésta no actúa con arreglo al establecimiento del orden social” (Vanney, 1999: 41). La ética está investida de este tipo de poder de manera que su cumplimiento no depende de la potestad sino del reconocimiento. Al igual que la norma jurídica, la ética es de obligado cumplimiento pero se diferencia de ésta en que su acatamiento se alcanza a través de la iluminación, de la inspiración, del convencimiento.

Como la ética se basa en la autoridad, “no persuade ni fuerza, sino que declara la verdad cuando es preguntada por la potestad competente para hacerlo” (Vanney, 1999: 34). Por eso, si “pregunta el que puede y responde el que sabe” (Domingo, 1987: 17), la pregunta se podría asociar a la potestad (de preguntar) puesto que se trata de una acción de la voluntad, mientras que la respuesta se asociaría a la autoridad por ser una acción de la inteligencia. Al igual que la pregunta y la respuesta son instancias necesarias, es importante no confundir ambas en una sola realidad. De no ser así, al que pregunta se le crearía confusión exigiéndole absurdamente que lo sepa todo cuando realmente quiere saber cómo actuar (y por eso pregunta). Por otro lado, al que le correspondería contestar, por saber cómo se debe actuar, se le demandaría una acción de imposición social impropia al carecer de esa función social, de energía o de algún otro elemento propio de la acción (Vanney, 1999).

Además, es necesario recalcar que la ética no busca sólo el cumplimiento de la norma sino que va más allá, busca la excelencia humana o de la organización. En palabras de Villoria (2010: 176), “sólo la integridad personal evita la enfermedad”. Cuando tanto la ética individual como la colectiva se basan únicamente en la ley, es decir, cuando la organización o el directivo sólo busca “no incumplir la ley” se puede caer en el error de buscar subterfugos o vacíos legales que permitan actuar de forma poco ética.

Para Melé (1997: 41), una actuación ética continuada influye en la motivación para el trabajo, la madurez humana y la prudencia en la toma de decisiones, una cultura con calidad ética, así como la reputación y la confianza.

La corrupción, se ampare o no en el Derecho, influye sobre la organización y su entorno de forma negativa. Además de los costes económicos que puede plantear la corrupción a largo plazo (pago de sanciones y multas, reparación de materiales defectuosos, indemnizaciones civiles, despidos improcedentes, etc.) cada vez cobran más importancia los costes sociales que plantea la corrupción bien dentro de la organización (desconfianza,

desmotivación, injusticia) bien en relación al entorno (contaminación, efectos nocivos en la salud, deterioro de la imagen, pérdida de clientes, desempleo, etc.).

Uno de los principales problemas que afecta a la confianza de los ciudadanos es la corrupción política (Windsor, 2001; UNPAN: *United Nations Online Network in Public Administration and Finance*, 2007). Por tanto el Buen Gobierno implica como meta prioritaria, aparte de otras, mejorar la transparencia de los gobiernos hacia sus gobernados (Grönlund y Horan, 2004). El ciudadano debe ser el protagonista por excelencia de la vida política, pero la corrupción puede hacer que los servidores públicos olviden esta máxima. Los ciudadanos esperan que sus gobernantes sirvan al interés público (no identificado con el político) de forma eficiente. Cuando esa confianza es pobre, no están motivados para participar en la vida pública, lo que debilita la cohesión social y el logro de objetivos comunes yendo así en contra del modo de generar confianza que recomendó en 2007 la UNPAN (*United Nations Online Network in Public Administration and Finance*), ver tabla 1.

Por ello, solo el Derecho no es suficiente para evitar la corrupción, es necesario interiorizar qué valores queremos potenciar y tener una clara voluntad en defenderlos (Villoria, 2010: 139). Y para ello es necesaria una política de personal adecuada y coherente (Villoria, 2010: 176). Para prevenir la corrupción es necesario, además de normas, formar a los funcionarios públicos en el comportamiento ético a todos los niveles: en la elaboración de leyes, en el desarrollo de políticas, en la toma de decisiones, etc. (OECD, 1997), pero sin olvidar que la responsabilidad profesional en la toma de decisiones no es incompatible con la responsabilidad social de la propia organización (Goodpaster y Matthews, 2003), en este caso la “Administración Pública”.

Así, es necesaria una actitud proactiva de las Administraciones Públicas para conseguir un funcionariado con una ética sólida (Rodríguez Arana, 2006: 161), que ponga su referente en el servicio al ciudadano. Asimismo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea 2001 [COM 2001, 428 final] indica que la buena conducta precisa de ejercicio y esfuerzo. Es prioritario un cambio en la cultura organizativa de la Administración Pública, siendo esencial que se conozcan las necesidades reales de los ciudadanos. Varios autores han puesto de manifiesto la necesidad de que los gobiernos centren sus estrategias en recuperar esa confianza (Putnam, 2005) y por ello la formación de los funcionarios públicos se considera fundamental (Rohr, 1976).

Por otro lado, la definición de los grupos de interés (*stakeholders*) que influyen en las decisiones políticas, continúa prefijado en unos estándares legales poco flexibles. Lo político aparece demasiadas veces desligado de lo público (lo que realmente interesa a los ciudadanos) (De Miguel et al., 2007). Como ya apuntaba Goss (1996: 578-579), el “administrador público” ha tenido que ir cambiando una “ética burocrática” por una “ética democrática”, lo que ha hecho que los valores deseados en/por la Administración Pública también varíen en importancia o incluso se amplíen.

Esa ética profesional puede verse apoyada o reforzada por los Códigos de conducta que guíen una profesión determinada o también con el código que la propia organización quiera darse. Sin embargo, pensamos que la responsabilidad ética debe fomentarse pero nunca imponerse, pues la ética depende en gran parte de la responsabilidad del individuo.

Así, por ejemplo el “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado” de 2005 pone de manifiesto la responsabilidad personal (microética) del cargo público frente a la tradicional responsabilidad corporativa (macroética) de la Administración Pública, y lo mismo podemos decir de los códigos promovidos por el EBEP.

En cuanto a los países de la Unión Europea, el Consejo de Europa estableció en 2002 un modelo de Código de Conducta para empleados públicos. Este modelo proporciona unos estándares específicos de conducta. Entre los países de la Unión, destaca como pionero en el Buen Gobierno el Reino Unido con la aprobación en 1996 de un Código de Gestión para funcionarios públicos (reformado en 2006). Además, desde 1999, y en el marco del paradigma de la Nueva Gestión Pública, ha potenciado la gobernabilidad hacia el ciudadano con su Libro Blanco “Modernizar la Administración”, dando una especial importancia a la formación de los funcionarios públicos, su motivación e implicación (Rodríguez-Arana, 2006: 142).

Sin embargo, ello no impide que la ciudadanía desconfíe de algunas decisiones públicas, y básicamente de la clase política. El barómetro desarrollado por Transparencia Internacional (II, <http://www.transparencia.org.es/>), el Informe Global sobre Corrupción, aborda cómo afecta al ciudadano medio la corrupción, pide opinión sobre qué sectores de la sociedad son los más corruptos y qué ámbitos de la vida son los más afectados, así como la percepción sobre la actuación de las Administraciones contra la corrupción. Tal como decíamos, los partidos políticos son los más castigados.

Entre los valores éticos que la Administración Pública española recoge (principalmente en la Constitución Española) se incluyen, según un estudio realizado por la OECD (2007), imparcialidad, objetividad, neutralidad, legalidad, eficiencia, justicia, servicio al interés público y servicio a la sociedad en general. Otros valores que fueron recogidos por el Código de Buen Gobierno y por el EBEP son: integridad, honestidad, transparencia, acceso a la información, equidad, responsabilidad, rendición de cuentas, confidencialidad, respeto a los secretos oficiales, profesionalidad, ausencia de intereses privados, no confluencia de intereses privados y públicos, evitar conflictos de interés, obediencia, respeto a los recursos públicos, lealtad, fidelidad al Estado, amabilidad y humanidad.

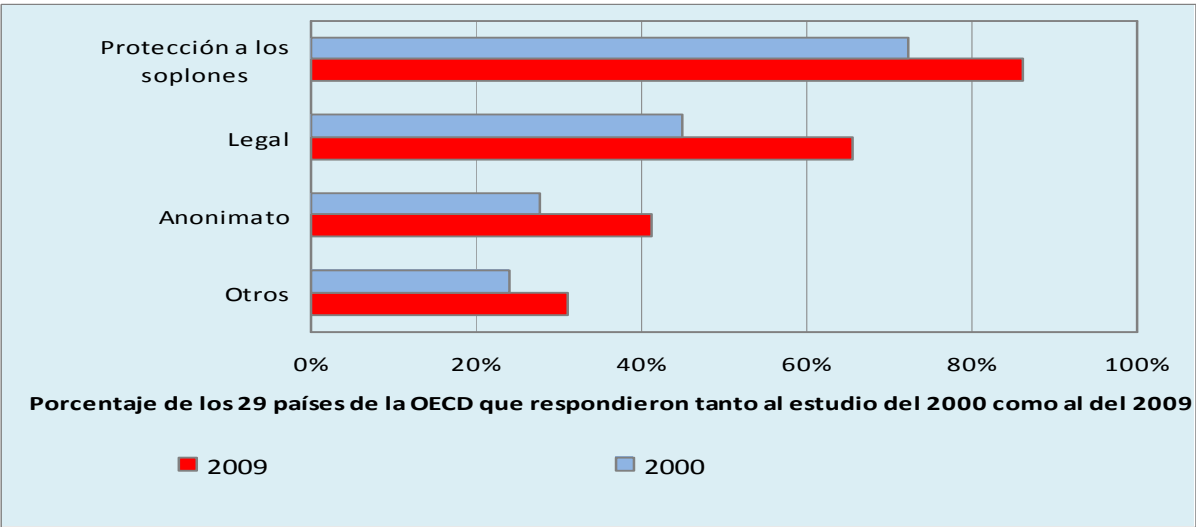
4.- Capacidad potencial y contribuciones del ALTAIPBG en la lucha contra la corrupción.

Contextualizado el ALTAIPBG con el Derecho y la Ética, ha llegado el momento de hacer lo propio con respecto a la lucha contra la corrupción. Para ello, nos ceñiremos al alcance que su contenido pueda tener en la lucha contra la corrupción, obviando, no sólo sus solapamientos con otros textos normativos previos y vigentes como, por ejemplo, el EBEP o el Código Penal sino, también, su escasa aportación y novedad respecto al conjunto del ordenamiento jurídico donde pretende incorporarse.

Nuestro objetivo consistirá en determinar si el ALTAIPBG puede influir positivamente en la lucha contra la corrupción y, si es así, en qué medida su potencial influencia proviene de un poder integral –basado en la potestad y la autoridad- o, por el contrario, si se basa fundamentalmente en la potestad –mediante la capacidad coercitiva que le otorga el Derecho- o en la autoridad –fundada sobre una base ética-.

Desde el punto de vista de la potestad, es probable que la explícita referencia a una exigencia personal de responsabilidades (art. 23.2.a.7ALTAIPBG) pueda contribuir a disuadir a los sujetos activos, es decir, a los corruptos, por temor a las consecuencias jurídicas derivadas de su actuar. Estas políticas disuasorias pueden reforzarse combinándolas con otras que animen a denunciar no sólo a los sujetos pasivos –los que sufren la corrupción- sino a los conocedores de su existencia. Se trata de acciones que pueden promoverse a través de diversos modos: protegiendo al denunciante, ocultando su identidad, dándole protección, con regulación legal, etc. Se trata de un conjunto de acciones implantadas en países de la OCDE con evidente proliferación (Figura 1).

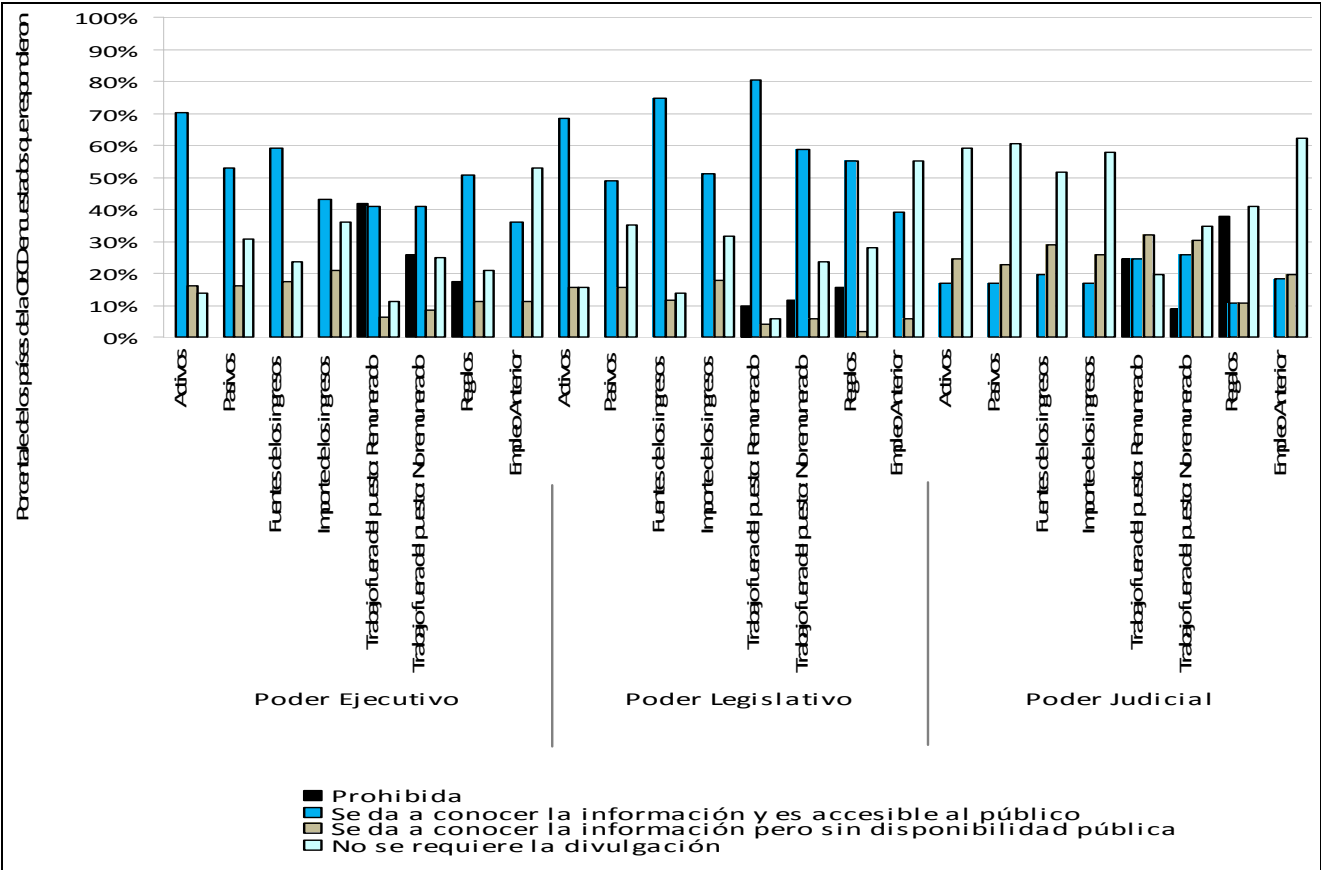
Figura 1: Países que ofrecen protección a los denunciantes de irregularidades (2000 Y 2009).



Fuente: Extraído de OECD (2011), Chapter IX. Integrity, 26. *Public interest disclosure: Whistle-blowing* (traducción de los autores).

Si continuamos observando a otros países de la OCDE, es posible tener una idea de la potencial repercusión en términos de transparencia del ALTAIPBG respecto a los diferentes poderes del estado (Figura 2).

Figura 2: Nivel de divulgación de los intereses privados en los tres poderes del Estado (2010).



Fuente: Extraído de OECD (2011: 145), traducción de los autores.

La figura 2 muestra una mayor transparencia del poder legislativo frente al ejecutivo, poder que le seguiría en grado de transparencia. Por su parte, el poder judicial sería el menos transparente. Es previsible que un aumento de la transparencia pueda también constituirse en un elemento disuasorio para aquellas personas tentadas hacia acciones corruptas pero retraídas por la difusión pública de su actuar, el aumento de probabilidades de ser descubierto, etc.

En definitiva, consideramos que el ALTAIPBG sí que tiene cierto poder de influencia positiva en el combate contra la corrupción. Sin embargo, lo visto hasta ahora se ha centrado en un poder disuasorio proveniente de la potestad propia del Derecho. Para analizar su posible influencia en la ética, siguiendo con los comentarios ya señalados anteriormente de Villoria para el EBEP (2009: 23), debemos relacionarlos con el ALTAIPBG para determinar si se plantean como sancionadores o meramente orientadores ya que conectan incumplimiento con responsabilidades disciplinarias.

Si la respuesta es que sí, que se plantean como sancionadores, se trataría de un contenido normativo basado en la potestad y, por lo tanto, en el Derecho y no en la Ética. Por el contrario, si lo planteado normativamente tiene un carácter meramente orientador, su influencia positiva en la lucha contra la corrupción de los servidores públicos no parece ser muy grande. Indiscutiblemente, los códigos éticos contribuyen positivamente al clima ético (Adams et al., 2001; Carroll, 1978; McDonald and Zepp, 1990). Sin embargo, no hay que olvidar que no se tratan de las únicas actuaciones que se pueden llevar a cabo. Tal y como sostienen Tsai y Huang (2008: 578) se puede “informar sobre la misión (Bart, 1997; Carroll, 1978); generar manuales de conformidad (Trevino y Nelson, 1999; Weaver et al., 1999); establecer *whistle-blowing systems* o sistemas de alerta (McDonald y Zepp, 1990); formar éticamente (Delaney y Sockell, 1992; McDonald y Zepp, 1990); trabajar el *top management role modeling*, es decir, conseguir que los altos directivos se conviertan en exponentes o modelos de comportamiento (Carroll, 1978; Hunt et al., 1989; McDonald and Zepp, 1990; Trevino et al., 2000); y también generar conversaciones sobre cuestiones éticas (Leigh y Murphy, 1999; Trevino et al., 2000)”.

Augurando un desarrollo del ALTAIPBG igual de pobre que el que tuvo y sigue teniendo el EBEP, se puede afirmar sin riesgo a equivocarnos que el ALTAIPBG tendrá muy poca influencia en los comportamientos éticos y, por ende, en la lucha contra la corrupción. Para conseguir un comportamiento ético, no basta con decir qué hay que hacer –la vertiente normativa de la ética–, se precisan razones, motivos por los que hacerlos –los bienes– y, también, modos en los que llevar de manera sostenible la ética a la acción –los hábitos buenos, es decir, las virtudes– (Guillén, 2006).

Las normas éticas son un medio, nos indican cómo hacer las cosas, pero es necesario entender para qué hacerlas. En lo referente a la ética pública, lo “que corresponde a los medios es ser utilizados en servicio del “orden público” y multiplicados, dirigidos al bien común” (Vanney, 1999: 36). Además, no hay que olvidar que “en última instancia las personas y no las organizaciones son las que ostentan la responsabilidad de las decisiones” (Posner, 1993: 346). Por eso, no basta con fomentar valores éticos organizativos porque los valores personales son más importantes “en relación con las actitudes sobre el trabajo y las prácticas éticas que la claridad respecto a los valores organizativos” (Oz, 2001: 138).

Quizá, para conseguir generar confianza a través de una ética pública habría que ahondar más y revisar la importancia real de la ética. Sirva de ejemplo la selección de personal de los servidores públicos –funcionarios, personal laboral y políticos–. En lo referente a los funcionarios, las pruebas de selección buscan un perfil eminentemente técnico primando lo aptitudinal. En ocasiones, en la gran mayoría de los casos, las cuestiones actitudinales y éticas ni siquiera se valoran.

5.- Conclusiones.

Siguiendo la estructura de este trabajo podemos establecer tres niveles de conclusiones: uno jurídico, otro ético y uno relacionado la influencia del ALTAIPBG en la corrupción.

En un primer nivel, el ALTAIPBG no parece aportar novedades o complementos destacables ni a nivel internacional ni a nivel nacional. Se suma a ese refuerzo de la tendencia exponencial hacia la hiper-legislación y, lejos de proporcionar seguridad jurídica, genera incertidumbre incluso a los juristas que cada vez menos pueden presumir de un control absoluto y pormenorizado de la totalidad del ordenamiento jurídico.

Por su parte, las aspiraciones del ALTAIPBG de generar un clima ético capaz de fomentar la confianza requerido por los ciudadanos, no parece tener posibilidades reales de materializarse. Por sí sola está avocada a morir de éxito si no viene acompañada de otras acciones tendentes a dar sentido al medio, la norma, mediante el establecimiento claro de los bienes éticos buscados. En paralelo, se precisa generar hábitos éticos buenos, virtudes, en los servidores públicos. Si se acepta que el poder de la ética nace de la autoridad y no de la potestad, esta tarea se presenta harto difícil y precisa un replanteamiento serio y en profundidad para conseguir generar una cultura ética en la Administración pública. Para ello, es preciso revisar el papel de la ética, exigiendo un espacio suficiente que quizá deba reconocerse desde el principio, es decir, desde el proceso de selección de los servidores públicos.

En cuanto a la influencia del ALTAIPBG en la lucha contra la corrupción parece que la capacidad coercitiva del Derecho sí que puede tener una incidencia positiva contra acciones corruptas en tanto en cuanto las consecuencias de su actuar pueden suponer un elemento disuasorio. Sin embargo, es más que cuestionable la influencia ética que el texto normativo del ALTAIPBG pueda tener.

Una limitación clara de este trabajo consiste en que no está soportado en evidencias empíricas sino en deducciones racionales. Ahondar en estudios empíricos sería deseable pero, para ello, habría que solucionar cuestiones ya planteadas en la introducción respecto a la obtención de mediciones que proporcionen suficiente validez, fiabilidad y precisión.

A raíz de este trabajo se abren innumerables líneas de investigación, como el estudio del modo de educar a los servidores públicos en valores éticos, sin que se asocien con posturas políticas, para influir positivamente en la erradicación de la corrupción. Otra línea de investigación abierta puede consistir en investigar en qué medida el sistema de selección de personal de la Administración pública debería incorporar en su proceso una sección dedicada a evaluar, no sólo el perfil aptitudinal, sino el actitudinal, que es el conformador del carácter, continente del contenido ético de las personas.

Bibliografía.

- Adams, J. S. y Tashchain Shore, A. T. H. (2001). “Codes of Ethics as Signals for Ethical Behavior”, en *Journal of Business Ethics*, vol.3, nº 29, pp. 199–211.
- Bart, C. K. (1997). “Sex, Lies, and Mission Statements”, en *Business Horizons*, vol. 6, nº 40, pp. 215–236.
- Carroll, A. B. (1978). “Linking Business Ethics to Behavior in Organizations”, *society for Advancement of Management*, Summer, pp. 4–11.
- Delaney, J. T. y Sockell, D. (1992). “Do Company Ethics Training Programs Make a Difference? An Empirical Analysis”, en *Journal of Business Ethics*, vol. 4, nº 11, pp. 719–727.
- De Miguel, M. et al. (2007). El buen gobierno en la administración pública española: principios incluidos y excluidos. Paper XV Congreso Nacional de

Ética de la Economía y de las Organizaciones (EBEN) "El buen gobierno de las organizaciones", IESE Business School, Barcelona.

De Miguel Molina, M. y Ribes Giner, G. (2008). Los Códigos de Buena Conducta como Instrumentos de Gestión en la Administración Pública Española: Implicaciones en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Paper XIII Encuentro AECA "Contabilidad rumbo al futuro", Aveiro-Portugal.

Domínguez, Rafael (1987). *Teoría de la "auctoritas"*. EUNSA, Pamplona.

D'Ors, A. (1979). *Ensayos de Teoría Política*. EUNSA, Pamplona.

Goodpaster, K.E. y Matthews, J.B. (2003). "Can a Corporation Have a conscience?", en *Harvard Business Review on Corporate Responsibility*, en Harvard Business School Press, pp. 131-156.

Goss, R.P. (1996). "A Distinct Public Administration Ethics?", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 4, pp. 573-597.

Guillén Parra, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Prentice Hall, Madrid.

Hunt, S. D., Wood, V. R. y Chonko, L. B. (1989). "Corporate Ethical Values and Organizational Commitment in Marketing", en *Journal of Marketing*, n° 53, pp. 79-90.

KPMG (2006). *Informe "Las mejores prácticas en la regulación de la ética pública para altos cargos"*, 15 de febrero, 2006. Estudio elaborado por KPMG por encargo del Gobierno de Cantabria.

Leigh, J. H. y Murphy, P. E. (1999). "The Role of Formal Policies and Informal Culture on Ethical Decision Making by Marketing Managers", en Vitell, S. J. y Robin, D. P. (eds.) *Theoretical Foundations in Marketing Ethics*. JAI Press, Stamford, CT, pp. 69-99.

McDonald, G. M. y Zepp, R. A. (1990). "What Should Be Done? A Practice Approach to Business Ethics", en *Management Decision*, n° 28, pp. 9-14.

Melé Carné, D. (1997). *Ética en la Dirección de Empresas*. Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, Barcelona.

OECD (1997). *Symposium on "Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD Countries"*. París.

OECD (2007). Towards Better Measurement of Government, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1. OECD Publishing.

OECD (2009). *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, *Global Forum on Public Governance*. 4-5 May 2009.

OECD (2011). *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing. doi: [10.1787/gov_glance-2011-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en)

O'Neill, P.H. (2011). "Truth, Transparency and Leadership", en *Public Administration Review*, vol. 1, n° 72, pp. 11-12.

Oz, E. (2001). "Organizational Commitment and Ethical Behavior: An Empirical Study of Information System Professionals", en *Journal of Business Ethics*, n° 34, pp. 137-142.

Posner, B. Z. (1993). "Value Congruence and Differences Between the Interplay of Personal and Organizational Value Systems", en *Journal of Business Ethics*, vol. 5, n° 12, pp. 341-347.

Putnam, R. (2005). "A New Movement for Civic Renewal", en *Public Management*, July, pp. 7-10.

Rodríguez-Arana, J. (2006). *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*. Thomson-Aranzadi, Madrid.

Rohr, J.A. (1976). "The Study of Ethics in the P.A. Curriculum", en *Public Administration Review*, July/August, pp. 398-406.

Saint-Martin, D. (2001). "How the Reinventing Government movement in Public Administration was exported from the U.S. to other countries", en *International Journal of Public Administration*, vol. 6, n° 24, pp. 573-604.

Transparencia Internacional España, www.transparencia.org.es

Trevino, L. K. y Nelson, K. A. (1999). *Managing Business Ethics, Straight Talk about How to Do It Right 2*. John Wiley & Sons, New York.

Trevino, L. K., Hartman, L. P. y Brown, M. (2000). "Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership", en *California Management Review*, vol. 4, n° 42, pp. 128-142

Tsai M-T. y Huang C-C. (2008). "The Relationship among Ethical Climate Types, Facets of Job Satisfaction, and the Three Components of Organizational Commitment: A Study of Nurses in Taiwan", en *Journal of Business Ethics*, n° 80, pp. 565-581

UNPAN (United Nations Online Network in Public Administration and Finance) (2007). *7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government*. Vienna, 26-29 June 2007. www.7thglobalforum.org/EN/index.htm.

Vanney, M.A. (1999). "Potestas", "auctoritas" y estado moderno. Apuntes sobre el pensamiento político de Álvaro D'Ors", en *Cuaderno Empresa y Humanismo*, n° 109, pp. 7-103

Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos – U. Pompeu Fabra.

Villoria Mendieta, M. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

Weaver, G. R., Trevino, L. K. y Cochran, P. L. (1999). "Corporate Ethics Practices in the Mid1990s: An Empirical Study of the Fortune 1000", en *Journal of Business Ethics*, vol. 3, n° 18, pp. 283-294.

Windsor, D. (2001). "International Governance in the 21st Century: regimes, public goods and social capital", en *Academy of Management Proceedings*, pp.1-6.

Marta Ortega Gómez

Profesora Titular de Derecho Internacional Público

Universidad de Barcelona

martaortega@ub.edu

Palabras clave: Unión Europea, corrupción, fraude, nepotismo y reforma.

1.- Introducción.

Entre los años 2000 y 2004, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea, presidida por el Sr. Romano Prodi, llevaron a cabo un plan de reforma interna de la Comisión europea muy ambicioso. La reforma pretendía evitar situaciones de fraude, corrupción y nepotismo en el seno de la institución. En concreto, las medidas de reforma adoptadas durante esos años pretendían garantizar una conducta correcta del personal al servicio de la Comisión, desde los funcionarios hasta los máximos responsables políticos, puesto que, los problemas de corrupción pueden presentarse como problemas aparentemente menores o afectar a un gobierno (World Bank: 2012). A tal objeto, se adoptaron diversas normas con el objeto, respectivamente, de fomentar una buena cultura administrativa y de servicio entre el personal de la Comisión, de incorporar mecanismos de control sobre el personal al servicio de la institución y de sancionar conductas irregulares mediante medidas de carácter disciplinario y responsabilidad patrimonial en situaciones de fallos de gestión. La presente comunicación examina el contenido de las mismas y extrae algunas lecciones que pueden ser de interés en el plano estatal a fin de evitar situaciones de corrupción y de gestión irregular en el futuro.

2.- De las acusaciones de fraude, nepotismo y corrupción de 1999 al Libro Blanco sobre la reforma de 2000.

La reforma de la Comisión fue percibida como una necesidad por Jacques Santer (Presidente de la Comisión Europea entre 1995-1999) hasta el punto de constituir un asunto prioritario en su programa de trabajo (CINI, 2000: 12). Suya fue la llamada a “hacer menos, pero a hacerlo mejor” (Comunicación de la Comisión, 1998). Resulta paradójico que durante su mandato salieran a la luz graves problemas relacionados con la gestión que aquejaban a la Comisión que, sin duda, quedaron sobredimensionados por los casos de favoritismo y corrupción imputados a la Comisaria E. Cresson. Precisamente, la era Santer se cierra con el Primer Informe del Comité de Expertos Independientes *sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea* hecho público el 15 de marzo de 1999 en el que se exponen determinados supuestos de mala gestión y la escasa eficacia de los mecanismos existentes en la Comisión para la corrección de las irregularidades. El Comité estuvo integrado por los Sres. A.Middlehoek, J.A. Carrillo Salcedo, I.B. Ahlenius, P. Tizzano y W.Van Gerven.

Conforme al mandato del Parlamento, el Primer Informe determina que su objetivo consiste en establecer como la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo y, partiendo de ello, hasta qué punto la Comisión o Comisarios concretos son responsables. En el examen realizado por el Comité se incluyen también actos censurables cometidos por los servicios administrativos y por funcionarios de la Comisión. Su pretensión no consistía en “juzgar” ni en dar “instrucciones” sino en proporcionar una evaluación no vinculante legal o políticamente.

El Primer Informe contiene un análisis pormenorizado de cinco expedientes que se correspondía con la gestión por la Comisión europea de otros tantos programas de la Comunidad Europea (a la que la Unión Europea ha sucedido en virtud del Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) así como de un examen de determinadas imputaciones de favoritismo realizadas a cinco Comisarios. Los expedientes examinados fueron los siguientes: “Turismo”, “Programas MED”, “ECHO”, Leonardo da Vinci y Agencia de Seguridad Nuclear.

La lectura del Primer Informe del Comité de Expertos Independientes permite realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, debe indicarse que los supuestos de responsabilidad personal individual que en él se describen son aislados. Desde esta perspectiva, el título concedido al Primer Informe (“Fraude, Mala Gestión, Nepotismo”) resulta bastante desproporcionado, al menos en su referencia al nepotismo, ya que en todo el Informe se describen tres supuestos de favoritismo imputables a dos personas, la Sra. Cresson y un Jefe de Unidad de la Comisión Europea. Con todo, y pese a tratarse de casos muy aislados, el Comité pone en evidencia que el Consejo de disciplina, previsto en el Estatuto de los funcionarios públicos de las Comunidades para la adopción de medidas disciplinarias, reaccionó frente a estas situaciones con lentitud y levedad. En cuanto a esto último, el Primer Informe destaca que el Consejo de Disciplina fue muy indulgente con el Jefe de División responsable por fraude y favoritismo en la gestión del programa “Turismo”, ya que fue cesado pero su derecho a pensión quedó preservado. Por otro lado, el Primer Informe también deja patente la ineficiencia, inoperancia e inutilidad de los mecanismos de control de los actos de gestión financiera de la Comisión. En cuanto a los mecanismos de control interno, es decir, creados por la propia Comisión, cabe hacer referencia en primer término a la Unidad de la Comisión de la Lucha contra el Fraude, la UCLAF, adscrita a la Secretaría General de la Comisión, operativa desde 1998, y dotada de facultades de investigación sobre posibles infracciones administrativas. La UCLAF fue sustituida por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF, en 1999 (Decisión 1999/352/CE/CECA/EURATOM de la Comisión de 28 de abril de 1999 por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DOUE L 136, de 31.5.1999). Una de las razones de dicha ineficacia, que persiste todavía y que por tanto también afecta a la OLAF, radica en la inexistencia de una autoridad judicial europea independiente capaz de suministrar apoyo a la UCLAF/OLAF, dotada de competencias para instruir adecuadamente causas por infracciones administrativas y penales. El Tratado de Lisboa prevé la creación de un Fiscal Europeo (art.87 TFUE), pero transcurridos tres años de la entrada en vigor del mismo, esta figura no se ha creado (Comisión Europea: FOLLOW-UP REPORT on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Bruselas, 19.3.2003, COM (2003) 128 final).

Otro instrumento de control de la gestión presupuestaria es la Dirección General de Control Financiero de la Comisión a la que hay que añadir los servicios de auditoría interna existentes en las propias Direcciones Generales que cumplen funciones de control del personal y de la gestión financiera. A nivel externo, el control de la gestión financiera corresponde al Tribunal de Cuentas al que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea otorga competencias limitadas (art.287 TFUE): se le encomienda la elaboración de un informe anual no vinculante sobre la gestión del presupuesto europeo así como de informes especiales; carece de derecho de acceder a la justicia respecto de las irregularidades constatadas en su labor de investigación de conductas irregulares o fraudulentas (Ingheram, 2000).

Lo que acaba de exponerse no era sin embargo el problema central de la Comisión que, de acuerdo con el Primer Informe, radicaba en la insuficiencia de personal interno para la gestión de programas comunitarios que implicaban el gasto de sumas masivas de dinero de los contribuyentes europeos. En el Primer Informe, el Comité reprocha de forma recurrente que la Comisión asumiera la gestión de programas “de muchos millones de ecus” sin tener la dotación de personal suficiente. Sucedió que las decisiones de base que regían los programas no precisaban el alcance de las competencias delegadas en contra de lo exigido por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia *Meroni* (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1958, *Meroni*, as. 10/56, Rec. p.375). Por otro lado, el Primer Informe sugiere que no existen cauces de información pertinentes a nivel interno de la Comisión que permitan a la institución actuar de forma cohesionada y eficaz: a nivel horizontal, entre los servicios encargados de la gestión y a nivel vertical, entre los servicios y los Comisarios. En cuanto a estos últimos, la lectura del Primer Informe revela la existencia de una excesiva compartimentación de las tareas y un recurso cada vez menor a la reunión del Colegio de Comisarios y, paralelamente, al intercambio de información entre los propios Comisarios en detrimento de la colegialidad y de la existencia de un control mutuo de sus respectivas actuaciones (Mangas, 2010: 129). Por otra parte, del Primer Informe se desprende que los Comisarios no ejercieron un control férreo sobre la actuación de los Directores Generales en el contexto de gestión de los programas.

En definitiva, lo hasta aquí expuesto revela que la normativa aplicable al ejercicio de las competencias de gestión por parte de la Comisión era en el año 1999 a todas luces precaria e insuficiente. También pone de manifiesto la dificultad y la complejidad consustancial a la gestión de programas comunitarios de gran envergadura en ámbitos muy diversos que exigían/exigían la participación de numeroso personal, técnico y especializado.

El Primer Informe es de una extrema dureza. Su consecuencia más inmediata fue el cese en bloque de la Comisión, al día siguiente de hacerse público el informe, el día 16 de marzo de 1999. Ese día, J. Santer se lamentó en conferencia de prensa de que “*el tono de las conclusiones del informe era completamente injustificado*” y de que no hacía nada para favorecer la percepción pública de la Comisión.

Tras la publicación del Primer Informe, la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo encargó al Comité de Expertos Independientes la elaboración de un Segundo Informe centrado en la formulación de recomendaciones. Dicho encargo se contiene en la Resolución del Parlamento Europeo adoptada el 23 de marzo de 1999 (Resolución B4-0327, 0328, 0329, 0330, 0331, 0332 y 0333/99 de 23 de marzo de 1999). Esta vez se daba al Comité un plazo algo más largo para la elaboración del informe que terminaba “a principios de septiembre de 1999”. El mandato incidía en que el Comité debía centrarse en la elaboración de recomendaciones concretas para la reforma de la “cultura, prácticas y procedimientos de la Comisión” y muy en particular de las prácticas y procedimientos de la Comisión en los ámbitos de la adjudicación de contratos financieros y de contratos de personal, entre otros.

El 10 de septiembre de 1999 el Comité de Expertos Independientes, integrado por los Sres. A. Middlehoek, I.B. Ahlenius, P. Tizzano y W. Van Gerven, remitió un Segundo Informe esta vez con el título *La reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*. Se trata de un informe extenso que consta de dos volúmenes que suman 280 páginas en total. Mientras que el Primer Informe abrió la caja de los truenos acerca de las irregularidades existentes en la Comisión, el Segundo Informe realiza un estudio profundo de los déficits que afectan a la Comisión y expone una serie de recomendaciones concretas referidas a la necesidad de reformar de forma drástica el sistema de externalización de la gestión y los principios aplicables en el ámbito de la gestión financiera, la clarificación de la normativa aplicable en el marco de la contratación pública y la introducción de mejoras en el ámbito del personal de la Comisión (Vid. especialmente págs. 6, 34, 39, 54-56, 62, 67-69 y 71). Muchas de ellas fueron recogidas por la Comisión en el Plan de Acción establecido en el Libro Blanco “La Reforma de la Comisión”. En él, la Comisión basa la estrategia de la reforma en cuatro líneas de actuación claramente diferenciadas. Se trata, primero, de la necesidad de establecer principios claros sobre los que se asiente una cultura de servicio; segundo, la fijación de prioridades y la asignación de los recursos existentes a dichas prioridades; tercero, la reforma de aspectos relativos al personal de la Comisión y, cuarto, la reforma financiera.

3.- Una cultura de servicio.

Con el objeto de consolidar una cultura de servicio público en la Comisión se han adoptado normas que regulan la conducta de Comisarios, de los servicios así como de los funcionarios en sus relaciones con el público. En el mismo contexto se inscribe la normativa en materia de transparencia adoptada por el Consejo y el Parlamento en el año 2001.

La normativa cuyo objeto es la regulación del comportamiento del personal al servicio de la Comisión, incluidos los Comisarios se contiene en dos códigos deontológicos y un código de buena conducta administrativa a los que a continuación se hace referencia.

En primer lugar, el *Código de Conducta de los Comisarios* (Comisión Europea, Comunicación del Presidente, Código de Conducta de los Comisarios y los Servicios, Bruselas, 16 de septiembre de 1999, SEC (1999) 1481) establece exigencias rigurosas tendientes a garantizar de forma efectiva la independencia de los Comisarios y la de sus Gabinetes, así como medidas que apuntan al refuerzo del principio de colegialidad.

En aras de una mayor independencia de actuación de la Comisión se establecen las siguientes disposiciones. En primer término, se delimita de forma clara y estricta el alcance de la prohibición de ejercer actividades profesionales que el art. 245 TFUE impone a los Comisarios. Así, el Código de Conducta prohíbe tajantemente toda actividad remunerada de los Comisarios. En cambio, el Código autoriza determinadas actividades gratuitas como cursos en interés de la construcción europea o conferencias y el ejercicio de ciertas funciones honoríficas y no remuneradas en fundaciones u organismos análogos así como la pertenencia a partidos políticos o sindicatos. También se imponen ciertas exigencias a los Comisarios entre las que destacan la realización de una declaración de intereses financieros y patrimoniales y de las actividades profesionales del cónyuge, así como el rechazo a regalos de valor superior a 150 euros, medidas que sin duda, pretenden evitar la existencia de posibles conflictos de intereses entre el ejercicio de las funciones propias de Comisario y la esfera personal y patrimonial de intereses. También debe contribuir a preservar la independencia de la Comisión el que se haya dispuesto el carácter multinacional de los Gabinetes de los Comisarios al establecerse que éstos se compondrán de personas de tres nacionalidades diferentes lo que supone una garantía de cara a su invulnerabilidad con respecto a las presiones estatales. Por otro lado, el Código de Conducta explicita el deber de los miembros de los Gabinetes de actuar en interés de la institución y el hecho de que su función consiste en asesorar a los Comisarios de tal forma que no pueden interponerse entre éstos y los Directores Generales. En cuanto a las medidas que pueden favorecer la colegialidad, destaca la prohibición de todo comentario que pueda cuestionar una decisión adoptada por la Comisión (aunque no se establece ninguna precisión relativa a la posibilidad de cuestionar los puntos de vista del resto de Comisarios).

En 1999, la Comisión adoptó el *Código de conducta de los Comisarios y los Servicios* con la pretensión de que sirviese para garantizar la colaboración efectiva y el intercambio fluido de información entre los Comisarios y los Servicios. En él se precisan las funciones que, respectivamente, corresponden a Comisarios y Directores Generales. Así, mientras que los primeros establecen la orientación política general en su área de responsabilidad, al Director General le compete la organización y la coordinación del trabajo de sus departamentos de conformidad con las orientaciones establecidas por los Comisarios. El Código de Conducta de los Comisarios y los Servicios dispone asimismo que el Director General asume toda la responsabilidad por la gestión, lo que equivale a una descentralización efectiva de la actuación de la Comisión.

En el año 2000, la Comisión adoptó el *Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público* de forma aneja al Reglamento Interno de la Comisión en el año 2000 (Reglamento interno de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000 (DOUE L 308, de 8.12.2000)). En él se contienen ciertas pautas que deben ser respetadas por el personal de la Comisión en su trato con el público. En primer lugar, al personal se le exige el respeto de ciertos principios generales: legalidad, no discriminación, proporcionalidad y coherencia. Segundo, se establece que la objetividad, imparcialidad y el suministro de información acerca de los procedimientos administrativos debe guiar la conducta administrativa. Tercero, el personal de la Comisión debe informar a las partes interesadas de sus derechos mediante el respeto del trámite de audiencia cuando el derecho así lo exija y mediante el respeto de la obligación de motivación. Cuarto, las consultas planteadas por los administrados deberán ser contestadas por correspondencia, telefónicamente o por correo electrónico. Asimismo se establece la obligación del personal de respetar las normas sobre protección de datos de los particulares. Por último se prevé la posibilidad de que los administrados planteen una denuncia por infracción de las reglas del Código de Conducta ante la Secretaría General de la Comisión o ante el Defensor del Pueblo Europeo.

La cuestión del acceso de los particulares a los documentos que obran en poder de la Comisión o, lo que es lo mismo, la transparencia de la Comisión es otro aspecto importante que contribuye a reforzar la legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos. La apertura de las instituciones a las solicitudes de documentos presentadas por particulares es objeto de regulación por el Reglamento (CE) 1049/2001. De hecho, esta normativa se sitúa en un contexto más amplio al de la reforma de la Comisión. Concretamente, el debate acerca de la transparencia de las instituciones surge durante las negociaciones que precedieron al TUE a instancias de Países Bajos que planteó la necesidad de proporcionar transparencia a los trabajos de las instituciones comunitarias proponiendo el reconocimiento en el Tratado CE (actual TFUE) del derecho de las personas físicas y jurídicas a acceder a la información oficial en poder de las instituciones comunitaria (Reignes, 1994: 419). Este Estado partía de la base de que el secretismo en que tradicionalmente habían operado las instituciones una de cuyas manifestaciones era la imposibilidad de acceso a los documentos internos constituía un claro síntoma de falta de democracia en la Unión Europea (Österdahl, 1998). Este principio, reconocido en el artículo 15 TFUE (y en el antiguo artículo 255 TCE, que fue introducido en virtud del Tratado de Ámsterdam) es objeto de desarrollo normativo en el Reglamento 1049/2001 del Consejo y el Parlamento Europeo. En éste, se establece el principio de que todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público salvo que concurren intereses públicos o privados que justifiquen la denegación de acceso a determinados documentos. La normativa referida exige a las instituciones la creación de un Registro de documentos accesible a los ciudadanos que permita la identificación de los mismos por los particulares interesados en acceder (Reglamento 1049/2001/CE).

4.- Externalización de la gestión.

La Comisión prevé que la externalización de la gestión de programas comunitarios se presente de cuatro formas distintas: mediante agencias ejecutivas (AE) (Reglamento CE, nº 58/2003), a través de una red de agencias nacionales (AN) y por medio de entidades privadas; asimismo, la Comisión ha previsto que ciertas funciones sean encomendadas a oficinas interinstitucionales de la Unión. Este esquema para la externalización de las funciones de gestión de la Comisión implica la eliminación del sistema de gestión basado en las llamadas Oficinas de Asistencia Técnica debido a los problemas que éste ha acarreado y que fueron expuestos anteriormente; el desmantelamiento del sistema de gestión basado en OAT estaba previsto para finales del año 2002 y la implantación de las AE y las AN empieza a producirse en enero de 2003.

Las características de las AE y de las AN son objeto de regulación en el Reglamento del Consejo nº 58/2003/CE por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios. Las AE se integran en un sistema administrativo ampliado de la Unión. Las AE constituyen un instrumento novedoso concebido por la Comisión para la gestión de los programas comunitarios. Se constituyen en función de las necesidades mediante decisión de la Comisión. Constituyen organismos de Derecho público y gozan de personalidad jurídica. La Comisión delega en la AE tareas de ejecución de programas o acciones comunitarias incluida la gestión presupuestaria. Se excluye, sin embargo, que la AE pueda adoptar actos que impliquen el ejercicio de poder discrecional en el ámbito de la gestión presupuestaria. La AE es administrada por un Director y un Comité de dirección nombrados por la Comisión. El personal de la misma tiene carácter temporal y tiene estatuto comunitario, estando integrado por agentes temporales (incluidos funcionarios de la Comisión en comisión de servicio) y por personal contratado. Asimismo, se prevé el establecimiento de mecanismos de control directo de la Comisión sobre la actuación de la AE. La gestión de la AE está sometida al control del Tribunal de Cuentas. Actualmente, la Comisión consta de las siguientes AE:

- Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI),
- Agencia Ejecutiva de Investigación,
- Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-TEA),
- Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC) ,
- Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación

En segundo lugar, la Comisión ha previsto la externalización de sus funciones de gestión en una red de agencias nacionales con funciones de servicio público garantizadas por los Estados miembros. La red de AN se integraría así por entidades designadas por los Estados miembros para realizar ciertas tareas por cuenta de la Comisión, vinculadas a ésta por un convenio de funcionamiento referente a un programa de trabajo anual o plurianual. La Comisión se encarga de impulsar y coordinar la red. Y el reparto de responsabilidades financieras y operativas se produce entre la Comisión, los Estados miembros y las propias agencias nacionales. Las AN están investidas de una misión de servicio público por lo que pueden gestionar los fondos de un programa comunitario a su cargo. Entre las ventajas que ofrece el recurso a este tipo de entidad, la Comisión destaca el hecho de que permite acercar la gestión considerablemente a los beneficiarios. Pero las AN también plantean inconvenientes, como el del control de su actuación por la Comisión, menos intenso que el que la Comisión puede ejercer sobre las AE dado que su Director y su Comité son nombrados por la Comisión mientras que el personal se integra en parte por funcionarios en comisión de servicios o agentes temporales sujetos a las normas estatutarias. De ahí que la propia Comisión reconozca que este hecho condicionará la extensión de las facultades delegables a favor de las AN. Por otro lado, existen serias dudas acerca de la idoneidad de las AN para la gestión de programas comunitarios que surgen a partir de la valoración que el Tribunal de Cuentas realiza de la gestión de los programas Sócrates y “Una juventud con Europa” en su Informe Especial 2/2002 hecho público el 7 de junio de 2002. En él, el Tribunal detecta “falta de transparencia de los procedimientos de gestión, en particular en la fase de selección de los proyectos”, “falta de homogeneidad en la aplicación del programa Sócrates” y “falta de medios” en la medida en que las AN obtienen de la Comunidad una subvención anual que varía entre el 32% y el 45 % del presupuesto previsto, “sin asegurarse suficientemente del establecimiento de estructuras y procedimientos de gestión eficaces” (Tribunal de Cuentas. Informe especial nº 2/2002 sobre los programas de acción comunitarios Sócrates y “La juventud con Europa”, acompañado de las respuestas de la Comisión, DO C 136, de 7 de junio de 2002).

La Comisión también considera que la gestión de ciertas materias debe subcontratarse en el sector privado a través de una relación contractual. Como se ha indicado, no es ésta la fórmula preferente para la externalización. Al contrario, el recurso a la subcontratación tendría lugar únicamente en supuestos en los que se hace necesaria debido al carácter especializado o técnico de ciertas prestaciones.

Por último, debe señalarse que la Comisión ha promovido la creación de oficinas interinstitucionales, esto es, de entidades administrativas independientes de las instituciones europeas. Su creación está destinada a proporcionar apoyo a los trabajos internos de la Comisión así como a actividades interinstitucionales. Esta estructura administrativa está contemplada en el Reglamento 1606/2002 que regula las denominadas “oficinas europeas”. El art.171.1 del Reglamento 1606/2002 las define como “estructuras administrativas creadas por una o varias instituciones con el fin de ejecutar tareas horizontales específicas”. Y el art.171.2 del Reglamento financiero incluye a la OLAF dentro de este concepto. A esta concepción responde también la oficina interinstitucional de contratación de personal para todas las instituciones y órganos de las Comunidades Europeas, cuya creación está prevista en una propuesta adoptada por todas las instituciones y órganos de la Comunidad Europea (Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo por la que se crea la Oficina de Contratación de las Comunidades Europeas. Bruselas, 6.4.2002COM (2002) 126 final).

5.- Reforma financiera y protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

Sin duda, uno de los principales logros alcanzados en el contexto del proceso de reforma resultó de la aprobación del Reglamento 1605/2002, en el que se regula, respectivamente, la estructura del presupuesto comunitario y su ejecución. Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, la Comisión está implicada en el proceso de elaboración de la propuesta de presupuesto y en su posterior gestión. El legislador europeo optó por refundir la normativa financiera en un sólo acto normativo por lo que el Reglamento 1605/2002 sustituye al Reglamento financiero aprobado en 1977 y a los actos modificativos de este último (Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, DO L de 31.12.1977, p.1).

El examen del régimen financiero creado en el año 2002 permite destacar en primer término, que la ejecución de los créditos consignados en el presupuesto requiere la adopción de una norma de base (Reglamento 1606/2002/CE, art. 49). Asimismo, el Reglamento 1606/2002 determina las diferentes formas que puede revestir la ejecución presupuestaria. Así, conforme al art.53, la Comisión ejecutará el presupuesto de manera centralizada directa, esto es, a través de los servicios de la Comisión o de modo centralizado indirecto, a través de agencias ejecutivas, por medio de agencias nacionales o de oficinas europeas. La gestión también puede ser compartida lo que implica la delegación en Estados miembros de competencias de ejecución del presupuesto.

En cuanto al alcance de las competencias de ejecución susceptibles de ser delegadas, la exposición de motivos del reglamento financiero dispone que la Comisión no podrá delegar aquellas competencias propias de la potestad pública que entrañen un poder discrecional de apreciación. Vemos sin embargo que a la hora de materializar este principio el art.54.1 del Reglamento 1605/2002 contradice los términos del preámbulo al disponer que: “La Comisión no podrá confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados si dichas competencias proporcionan un margen de apreciación amplio que pueda reflejar decisiones políticas”. La interpretación literal de la disposición citada sugiere que la Comisión puede delegar competencias de ejecución que proporcionen un ámbito de apreciación estrecho que pueda reflejar decisiones políticas al órgano de ejecución. Pero, ¿acaso existen criterios objetivos para determinar *a priori* si el margen de apreciación es amplio o estrecho?

Dentro de las competencias susceptibles de ser delegadas, deben incluirse las competencias de ejecución del presupuesto. El art. 54.2 del Reglamento 1605/2002 especifica que dichas competencias sólo son delegables en agencias ejecutivas, oficinas europeas y organismos nacionales de carácter público o entidades de Derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público, presenten garantías financieras suficientes y cumplan las condiciones establecidas en las normas de desarrollo. En consecuencia, se excluye que la Comisión pueda confiar a entidades u organismos exteriores de Derecho privado actos de ejecución con fondos presupuestarios.

Otro aspecto central del nuevo régimen financiero es el relativo a la atribución de responsabilidades por las decisiones que implican la autorización del gasto. En el contexto de la gestión centralizada directa, el Reglamento 1605/2002 suprime los controles previos centralizados del gasto y el visado previo de las operaciones de ingresos y gastos realizado por el interventor. En lugar de ello se establece el principio de responsabilidad de los ordenadores del gasto y se refuerzan las funciones del auditor interno y del contable. Todo el peso de la responsabilidad recae en el ordenador del gasto que podrá incluso incurrir en responsabilidad pecuniaria y quedar obligado a reparar, total o parcialmente, el perjuicio sufrido por la Unión debido a faltas personales graves o por negligencia que hubieran cometido en el ejercicio de sus funciones cuando pueda quedar comprometida la responsabilidad civil de la institución frente a terceros (art. 66). Cuando la gestión es centralizada e indirecta, los organismos de ejecución adoptarán medidas para prevenir situaciones de fraude e irregularidades y, en su caso, emprender las acciones necesarias para recuperar los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal empleados (art. 54.1).

En materia de control de la ejecución presupuestaria, se establece el principio de que la actuación de los servicios de la Comisión está sujeta al control del auditor interno (art. 85). La actuación de los organismos de ejecución (AE, AN, OAT) estará sujeta al control de auditores externos independientes. En los supuestos de gestión descentralizada, es decir, cuando está previsto que países terceros u organizaciones internacionales realicen acciones comunitarias, la Comisión ejercerá el control de las mismas mediante aprobación *a priori*, o mediante control *a posteriori* o según un procedimiento mixto (art. 165).

Asimismo se establece que la Comisión remitirá el informe sobre gestión presupuestaria y financiera (antes del 31 de marzo siguiente al cierre de cada ejercicio) al Tribunal de Cuentas, al Parlamento Europeo y al Consejo) (art. 128). Al Parlamento Europeo le corresponde aprobar la gestión presupuestaria de la Comisión en los términos establecidos en el art.145 del Reglamento 1605/2002.

Menos sustanciales que los que acaban de exponerse han sido los avances que han tenido lugar en el contexto de la protección de los intereses financieros y de la lucha contra la corrupción y el fraude en la Unión Europea. En 1999, se creó la OLAF, con un mandato más definido que su predecesora, la UCLAF. Conforme a la normativa aplicable, la OLAF, vinculada administrativamente y presupuestariamente a la Comisión, debe actuar con total independencia no solicitando ni aceptando instrucciones de la Comisión de ningún Gobierno ni de ninguna otra institución, órgano u organismo. Se le encomienda ejercer las competencias de la Comisión en materia de investigaciones administrativas externas e internas relativas a infracciones del Derecho Comunitario. Por lo tanto, carece de capacidad para investigar conductas que impliquen infracciones penales por lo que la normativa reguladora de la OLAF no resuelve uno de los problemas que afectaban a la UCLAF. Por otro lado, los Estados miembros no han alcanzado el nivel de acuerdo necesario para la creación de un Fiscal Europeo con competencias para proteger los intereses financieros de la Comunidad de actuaciones delictivas. La Comisión presentó la propuesta de creación de dicha instancia, indispensable para servir de soporte a la actuación de la OLAF, en septiembre del año 2000, con la pretensión de que esta figura se incluyera en el Tratado de Niza, sin conseguirlo. Conforme a los términos de la

propuesta, se prevé que el Fiscal europeo ejerza la acción pública ante las jurisdicciones competentes de los Estados miembros. Con su creación la Comisión persigue terminar con la compartimentación del espacio judicial europeo en el ámbito de la lucha contra los intereses financieros europeos.

6.- Reforma del Estatuto de Personal.

El Reglamento 723/2004/CE por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea incluye disposiciones cuyo fin consiste en prevenir e impedir los conflictos de intereses, la comisión de irregularidades y la situación de fraude y corrupción. Así, se prohíbe al funcionario tramitar todo asunto en el que tenga directa o indirectamente intereses personales (Reglamento (CE, EURATOM) nº 723/2004 del Consejo de 22 de marzo de 2004 por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, DOUE L 124). Se establece asimismo que todo funcionario se abstendrá de cualquier acto o comportamiento que pudiera atentar a la dignidad de su función y se abstendrá igualmente de cualquier forma de acoso psicológico o sexual (art. 12). Con el fin de impedir la comisión de irregularidades se incluye la obligación del funcionario de comunicar al superior jerárquico la existencia de irregularidades en las órdenes recibidas (art. 21). Se establece asimismo la obligación de información al jefe de servicio o al Director general en caso de que el funcionario descubra indicios que lleven a presumir la existencia de actividad ilegal, de fraude o corrupción (art. 22).

Por otra parte, se añade un anexo al Reglamento en el que se establece un procedimiento de medidas disciplinarias. En este punto, un grave defecto del Reglamento radica en la ausencia de disposiciones que definan las conductas susceptibles de ser incriminadas. En un aspecto tan esencial, la propuesta utiliza las expresiones “incriminación” y “comportamiento censurable” sin establecer el contenido de tales conductas que pueden acarrear, incluso, la separación del funcionario del servicio. El único parámetro, insuficiente a mi modo de ver, para la imposición de sanciones disciplinarias se encuentra en el art. 86.1 del Estatuto de 1961 conforme al cual *“todo incumplimiento, voluntario o por negligencia, de las obligaciones a las que los funcionarios o antiguos funcionarios están obligados en virtud del presente Estatuto, dará lugar a sanción disciplinaria”*. Así pues, se echa en falta la inclusión de una disposición definitoria de los conceptos de fraude, irregularidades, nepotismo y mala gestión imputables a los funcionarios a los que vayan aparejadas las sanciones previstas en el Estatuto.

En cuanto a los aspectos básicos del procedimiento disciplinario, es de destacar que la investigación administrativa puede ser incoada por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o por la OLAF. Se invitará al funcionario a expresar su opinión aunque ello podrá diferirse si existe recurso a procedimientos de competencia de la autoridad judicial nacional (arts. 1 y 2 del Anexo IX del Reglamento por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios públicos comunitarios).

Conforme al Reglamento, y al igual que en el Estatuto vigente, las sanciones son impuestas por la autoridad facultada para el nombramiento. A diferencia de lo establecido en el Estatuto de 1961, que prevé la consulta obligatoria al Consejo de Disciplina, el Reglamento 723/2004 prevé que la autoridad facultada para realizar los nombramientos podrá emitir las sanciones de amonestación y de apercibimiento por escrito sin necesidad de consultar al Consejo de Disciplina (Anexo IX del Reglamento. Art.9. Véase también el art. 1 del Anexo IX del Estatuto de los funcionarios comunitarios de 1961). El resto de sanciones (suspensión de subida de escalón por un periodo entre un mes y veintitrés meses; descenso de escalón; descenso temporal de grado; descenso de grado; clasificación en un grupo de funciones inferior; separación del servicio y, en su caso, reducción *pro tempore* de la pensión) requieren la consulta previa al Consejo de disciplina. La autoridad autorizada para el nombramiento someterá un informe ante el Consejo de disciplina. A este corresponde analizar los documentos presentados, las declaraciones hechas por el funcionario incriminado por escrito, verbalmente, y la investigación, que en su caso se haya llevado a cabo Anexo IX del Reglamento. Art. 16). A la luz de todo ello el Consejo emitirá un dictamen motivado en el que se pronunciará sobre la realidad de los hechos imputados y, si ha lugar, sobre la sanción que, a su juicio, merecen tales hechos. El dictamen será remitido a la autoridad facultada para hacer el nombramiento y al funcionario incriminado que en el plazo de dos meses (Anexo IX del Reglamento. Art. 17). Tras haber oído al funcionario, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos tomará su decisión.

Entre los aspectos que no se contienen en el Reglamento 723/2004 y que se echan a faltar, cabe indicar que no se establecen criterios para la evaluación de los funcionarios y de sus méritos ni, por otra parte, se establecen disposiciones tendentes a la multinacionalización de la Comisión ya que no se prevé la modificación del art. 27 del Estatuto de 1961; ni se incluye disposición alguna que regule el reclutamiento de personal especializado. Tampoco se prevé la formación continuada del personal al servicio de las instituciones.

7.- Consideraciones finales.

La experiencia europea en el plano de la lucha contra el fraude y la corrupción permite extraer lecciones que podrían ser de aplicación a nivel estatal. En primer lugar, la Comisión afronta la crisis interna con un plan de reforma global que incide en varios frentes analizados en el presente trabajo.

Otra enseñanza a mi juicio extraíble es la relativa a que puede fomentarse la ética pública mediante normas que fomenten la cultura administrativa, pero sobre todo, es muy importante que el legislador adopte prohibiciones claras tendentes a evitar comportamientos corruptos en todas las escalas de la administración (como la prohibición absoluta de aceptación de regalos o la asunción de actividades remuneradas que puedan entrar en conflicto con la actividad del servidor público). Más allá de lo establecido en el derecho europeo, debería incidirse en el comportamiento de las personas con responsabilidad en la toma de decisiones de gasto así como en los responsables políticos. Al mismo tiempo, es decisivo que se actúe en el plano de la sanción pecuniaria, disciplinaria y, en caso necesario, en el plano penal. A todo ello se orienta la reforma de las normas de gestión del presupuesto y estatutarias europeas que obligan a la denuncia de irregularidades por los funcionarios ante el superior jerárquico, la norma que prevé la responsabilidad personal de quien realiza un gasto de manera inadecuada (en España el Gobierno Rajoy ha previsto la sanción para quien realiza un gasto sin presupuesto). Por último, un sistema político creíble debe apoyarse en una administración que actúe con arreglo a los principios, ante todo, de responsabilidad (*accountability*), y a continuación, de eficiencia (*efficiency*).

Fuentes.

Boletín UE, 3, 1999 (1.10.12).

Comisión “Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo”, COM (2001) 715 final, Bruselas, 11.12.2001.

Comisión Europea, Comunicación del Presidente, Código de Conducta de los Comisarios y los Servicios, Bruselas, 16 de septiembre de 1999, SEC (1999) 1481.

Comisión Europea, Comunicación del Presidente, Código de Conducta de los Comisarios, Bruselas, 16 de septiembre de 1999, SEC (1999), 1479.

Comisión Europea: FOLLOW-UP REPORT on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Bruselas, 19.3.2003, COM (2003) 128 final.

Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 1998: “Legislate Less to Act Better”, COM (98) 345, 27.5.

Comunicación de la Comisión, “Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms. The criminal protection of the Community’s financial interests: a European Prosecutor”, Bruselas, 29.09.2000, COM (2000) 608 final.

Decisión 352/CE/CECA/Euratom de la Comisión de 28 de abril de 1999, DO L 136/20, 31.5.1999.

Decisión 1999/352/ CE /CECA/EURATOM de la Comisión de 28 de abril de 1999.

Decisión 96/567/Euratom, CECA/CE de 19.9.1996, DO L 247 de 28.9.1996.

Documento nº 1/PE 276.153. En: http://www.europarl.eu.int/experts/1_es.htm

Informe Especial nº 1/96 del Tribunal de Cuentas sobre los programas MED, DOCE C 240 de 19.8.1996.

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión , del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, Del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo por la que se crea la Oficina de Contratación de las Comunidades Europeas. Bruselas, 6.4.2002COM (2002) 126 final.

Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999.

Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001.

Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo de 19 de diciembre de 2002.

Reglamento (CE, EURATON) nº 723/2004 del Consejo de 22 de marzo de 2004.

Reglamento 1049/2001/CE.

Reglamento 1606/2002/CE.

Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, DO L de 31.12.1977.

Reglamento interno de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000 (DOUE L 308, de 8.12.2000).

Reglamento por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios públicos comunitarios.

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de junio de 1958, *Meroni*, as. 10/56, Rec.

Tribunal de Cuentas. Informe especial nº 2/2002 sobre los programas de acción comunitarios Sócrates y “La juventud con Europa”, acompañado de las respuestas de la Comisión, DO C 136, de 7 de junio de 2002.

Bibliografía.

CINI, M. (2000). “Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission of the European Commission under Jacques Santer”, en EUI Working Papers, RSC 25.

Cloos, J.; Reignes, D; y Vignes, Veiland, J. (1994). *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaire*, Bruylant, Bruselas.

Combeaud, S. (1998). “L’OLAF et les autorités judiciaires: quelle repression contre la fraude communautaire?”, en *RMCE*, nº 453, pp.695-702.

Inghleram, J. (2000). “The European Court of Auditors: Current Legal Issues”, en *CMLR*, 37 nº 1, febero, pp. 129-146.

Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid.

Österdahl, Y. (1998). “Opennes v Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the E.U.”, en *ELR*, 1998, Ag., 23, pp. 336-356.

World Bank (2012). *Strengthening Governance: Tackling corruption. The World Bank Group’s Updated Strategy and Implementation Plan*, March 6.

¿SE PUEDE LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN POLICIAL? EL CASO MEXICANO.

Mtra. Claudia Bernardette Romero Guerrero
Candidata a Doctora en Ciencia Política
Universidad Complutense de Madrid
guerrero.cl@gmail.com

Palabras clave: policía, corrupción, estrategias, combate, México.

1.- Introducción.

La inseguridad y la corrupción policial en México son cuestiones que llevan más de doce años ocupando un lugar destacable tanto en la agenda pública como en la agenda de las distintas administraciones federales, estatales y locales que han gobernando el país.

Los altos índices delictivos y la incapacidad de combatirlos han puesto de relieve las profundas deficiencias de los cuerpos de seguridad pública del Estado: organizaciones altamente complejas, con estructuras rígidas que centralizan la autoridad para favorecer la jerarquía, y que se aíslan del entorno -utilizando el secreto- para afirmar su singularidad. Policías poco profesionalizadas, mal equipadas y mal retribuidas, que trabajan al amparo de débiles y lentos programas de inspección y supervisión. Todo, bajo un clima de complacencia y complicidad que funciona como perfecto caldo de cultivo para la emergencia, proliferación y afianzamiento de dinámicas y comportamientos corruptos en el personal.

Los reclamos ciudadanos y la constante irrupción en los medios de comunicación de casos de abuso de autoridad por parte de agentes policiales (cobro de comisiones, solicitud de sobornos, amedrentamientos, contubernios con la delincuencia organizada, etcétera) han evidenciado la imperiosa necesidad de emprender acciones de depuración y dignificación en el conjunto de las fuerzas de seguridad pública del país. Esto, bajo el entendido de que sólo así se podrá ofrecer una respuesta eficaz y eficiente a las legítimas demandas sociales de un entorno tranquilo. En otras palabras, la lucha contra la corrupción policial en México se erige en condición *sine qua non* para afrontar los retos en materia de seguridad.

2.- El combate a la corrupción policial entra en agenda.

Movido por este espíritu, el 18 de noviembre de 1998, el ex presidente priista Ernesto Zedillo Ponce de León turnó al Senado de la República la iniciativa de ley por la que se crearía la Policía Federal Preventiva de México (en adelante PFP).

La exposición de motivos que acompañaba a dicho documento dejaba clara la voluntad del gobierno de fortalecer los instrumentos de combate a la delincuencia y de mejorar orgánica y funcionalmente los servicios de seguridad pública a cargo de la Federación (Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, 18-11-1998). La consecución de una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y -sobre todo- de conducta plenamente honesta y enfocada al servicio de los ciudadanos, se había convertido en una exigencia inaplazable.

De este modo, el 4 de enero de 1999, nació una institución a la que se le encomendaba la tarea de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, [...] sujetándose invariablemente a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez” (artículo 1 y 12 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, Diario Oficial de la Federación 04-01-1999).

Este hecho marcó un antes y un después en el modelo de seguridad pública que se había venido desarrollando prácticamente desde la época posrevolucionaria. Es aquí donde se puede ubicar el punto de partida de un largo proceso de reformas dirigidas a reestructurar la función policial. Y es que, a partir de este momento, la política de seguridad del Estado mexicano estaría encaminada a crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético que aseguraran a los individuos la protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.

Ahora, si bien es cierto que con la administración zedillista se sentaron las bases de una nueva policía, no fue sino con el gobierno del ex presidente panista Vicente Fox Quesada que se comenzaron a desarrollar e implementar estrategias específicas de combate a la corrupción (Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006).

3.- Estrategias de combate a la corrupción policial.

Puesto que los rezagos más significativos se identificaron en los rubros de formación, retribución y calidad en la función (Secretaría de Seguridad Pública, 2005), la administración foxista puso el acento en:

- El perfeccionamiento de los procesos de reclutamiento y contratación de personal;
- La mejora de las condiciones salariales y del sistema de prestaciones sociales;
- El establecimiento de órganos y mecanismos de control internos y externos;
- El diseño e implementación de programas más rigurosos de supervisión del desempeño; y
- La promoción de la ética en el servicio.

Con el ánimo de involucrar a la sociedad en la evaluación del trabajo policial, otro eje de acción cardinal lo constituyó la habilitación de instrumentos para la recepción y atención de quejas y demandas ciudadanas (Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 - 2006). Por supuesto, tampoco se puede dejar de mencionar lo que, hoy en día, se reconoce como el mayor aporte del llamado “gobierno del cambio”: la entrada en vigor, en 2002, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Diario Oficial de la Federación 11-06-2002).

Para favorecer la comprensión de lo anteriormente señalado, el mapa conceptual 1 (página 4 de esta comunicación) recoge las estrategias más relevantes que se emplearon para combatir la corrupción en la PFP de 2000 a 2006.

Desde 2006, la lucha contra la corrupción policial en México se encuentra profundamente ligada al acto de legitimación escogido por el actual Presidente de la República para zanjar las acusaciones de fraude que rodearon a su elección. Me refiero a la feroz guerra emprendida contra el narcotráfico.

El 11 de diciembre de 2006, apenas diez días después de su accidentada toma de posesión (véase archivo de video Guerrero, 2006, diciembre 2), Felipe Calderón Hinojosa decidió iniciar -bajo el nombre Operativo Conjunto Michoacán- una improvisada lucha abierta contra los cárteles de la droga del país (Javier, 2006, diciembre 11).

De un día para otro, sin haber hecho mención alguna a este tema durante su campaña electoral, sin saber los medios con los que contaba para hacerlo, sin evaluar los riesgos y -aún más importante- sin una estrategia clara de acción, los cuerpos de seguridad pública del Estado tuvieron que hacer frente ya no sólo a la inseguridad y a la delincuencia menor, sino también al narcotráfico y al crimen organizado.

La recién estrenada administración calderonista esperaba que los agentes se movilizaran y respondieran con eficiencia al llamado del Presidente. La orden era actuar con rapidez y contundencia para lanzar un mensaje de fortaleza institucional y así acallar las voces de los que se negaban a reconocer su triunfo. Sin embargo, las cosas no resultaron según lo planeado. El narco desplegó las armas para defender sus cuotas de poder y, en cuestión de meses, una incontrollable ola de violencia se propagó por todo el país. Lo que debía ser un acto fundacional de gobierno se convirtió en el eje central de su mandato.

La policía, que se suponía sería el brazo ejecutor del gobierno, se mostró incapaz de cumplir con el encargo. Esto, debido fundamentalmente a dos razones: la primera, la indiscutible superioridad de los grandes cárteles mexicanos en materia de infraestructura, recursos y equipamiento; y la segunda, la corrupción y escasa profesionalización de las corporaciones policiales.

Una vez más se dejaron al descubierto los fallos estructurales de las fuerzas de seguridad pública del país. Tanto, que Calderón resolvió llamar al Ejército y sacarlo a la calle. Por dar una cifra, a día de hoy existen “más de 50 mil miembros de las fuerzas armadas (la mitad del Ejército) desplegados en pie de guerra [...] conquistando territorios perdidos.” (Camil, 2012, mayo 11).

La militarización de la lucha contra el narcotráfico representó un duro golpe a la reputación e imagen pública de la PFP. La organización sufrió, más que en ningún otro momento de su historia, las consecuencias del descrédito y la desconfianza. El discurso imperante en los partidos políticos de oposición, medios de comunicación y sociedad en general era que los policías no constituían un elemento fiable.

Así pues, dado que en sus nueve años y cinco meses de vida, no había logrado constituirse en “una institución sólida [...] punto de referencia, modelo y evidencia del compromiso federal en la cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia”, el 21 de octubre de 2008, Felipe Calderón remitió a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley por la que la PFP se transformaría en la Policía Federal (Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, 21-10-2008).

Este paso abrió las puertas a un nuevo modelo policial basado en la lógica de la centralización (primero, a nivel funcional; y después, a nivel jurisdiccional). La Ley en cuestión otorgó a la Policía Federal facultades para la investigación, análisis, procesamiento y generación de información e inteligencia. De esta forma, la función preventiva y la función judicial -que hasta entonces habían estado separadas- se unificaron en el mismo cuerpo. No obstante, lo más importante -y también lo más controvertido- llegó en 2010 cuando Calderón propuso que las policías estatales absorbieran a las municipales en vista de que habían demostrado ser el eslabón más vulnerable y corrompible del sistema de seguridad pública del país.

En lo referente al combate a la corrupción policial, las acciones estuvieron dirigidas a cumplir dos objetivos básicos: por un lado, configurar un cuerpo policial capacitado, que se supiera conducir éticamente, rindiera cuentas y garantizara los derechos humanos; y por otro, generalizar la confianza de los habitantes en esta organización (Plan Nacional de Desarrollo, 2007 – 2012). El mapa conceptual 2 (página 5 de esta comunicación) recoge las estrategias más importantes que se han empleado en este sentido.

Tabla 1: Principales estrategias de combate a la corrupción en la Policía Federal Preventiva de México de 2000 a 2006.

Área de acción	Estrategias
Profesionalización	Se fortaleció el Servicio Civil de Carrera Policial (instaurado en la administración anterior). Se certificaron los procesos de reclutamiento y selección bajo la Norma ISO 9001:2000. Se reforzaron los mecanismos de ingreso a través de la aplicación de pruebas médicas, psicológicas, toxicológicas y poligráficas. Se aplicaron exámenes de control de confianza a los agentes en activo como parte del Programa de Permanencia. Se desarrolló un programa de educación continua. Se firmaron convenios de capacitación, actualización y especialización con diferentes instituciones educativas de nivel superior.
Dignificación	Se mejoraron las condiciones de vida de los policías mexicanos. Se formuló e implementó el Sistema Integral de Prestaciones y Estímulos. Se incrementó el monto de los seguros de vida y se amplió la cobertura de los seguros de gastos médicos mayores. Se diseñó un plan de recompensas o incentivos económicos para los policías que realizaran hechos relevantes.
Cultura ética	Programa de Capacitación en Ética y Valores: impartición de cursos de ética a toda la plantilla. Programa de Reconocimiento a la Integridad: entrega de premios a los servidores públicos que practicaban y fomentaban la honestidad y la transparencia en el trabajo. Se redactó el Código Deontológico Federal Policial y se incluyó como material de estudio obligatorio en los planes y programas del Instituto de Formación.
Desempeño	Control preventivo interno: Programa de Supervisión Normativa: dar transparencia a los procedimientos licitatorios de adquisición de bienes. Programa de Supervisión Interna: detectar deficiencias y/o irregularidades en la actuación de los servidores públicos. Programa de Supervisión a Incidencias: comprobar que las incidencias relativas a licencias médicas, días de descanso y vacaciones estaban apegadas a la norma. Programa de Investigación: obtener y corroborar datos relacionados con determinado expediente de investigación, derivado de una queja o denuncia. Programa de Inspección Interna: verificar el cumplimiento de las disposiciones legales respecto al adecuado uso de las instalaciones, armas, vehículos, insumos y demás objetos relacionados con la actividad policial. Control preventivo externo: Se elaboró y puso en marcha el Programa para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Se atendieron las solicitudes de información en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se certificaron los procesos de transparencia y acceso a la información bajo la Norma ISO 9001:2000. Control punitivo: Correcciones disciplinarias por actos u omisiones que sólo constituyen faltas menores a la Ley de la Policía Federal Preventiva o su Reglamento (art. 144 – art. 146). Sanciones por infracciones o faltas graves a los deberes establecidos en la Ley de la Policía Federal Preventiva o su Reglamento: amonestaciones, remociones, suspensiones y/o ceses (art. 140 – art. 143).

Fuente: Elaboración propia a partir de Primer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, 2001 al Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, 2006.

Tabla 2: Principales estrategias de combate a la corrupción en la Policía Federal Preventiva y en la Policía Federal de México de 2006 a la fecha.

Área de acción	Estrategias
Legislación	Se expidió la Ley de la Policía Federal, Diario Oficial de la Federación 01-06-2009. Se reformó el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para impedir que la figura del amparo siguiera utilizándose como herramienta para la restitución de policías cesados por procesos de depuración.
Profesionalización	Se creó el Centro Nacional de Control de Confianza como unidad responsable de las etapas de reclutamiento, selección, evaluación y permanencia. Se realizaron pruebas médicas, psicológicas, toxicológicas y poligráficas al personal policial de nuevo ingreso. Se aplicaron exámenes de control de confianza para decidir sobre la permanencia de los agentes en el cuerpo. Se instituyó un Comité de Promociones para favorecer el ascenso del personal de carrera. Se planificaron y llevaron a cabo actividades académicas de formación inicial y especialización. Se consolidaron los programas de formación de mandos medios y superiores: Especialidad en Alta Dirección, Diplomado en Dirección Policial, etc.
Dignificación	Catálogo de estímulos: distintivos, condecoraciones, menciones honoríficas. Catálogo de prestaciones sociales: seguros de vida, seguros de gastos médicos mayores, cobertura médica. Se acordó con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el otorgamiento de créditos hipotecarios a los policías con buen expediente.
Cultura ética	Programas de formación en códigos de ética, estatutos deontológicos, etc. Programas de capacitación en cultura de la legalidad, ética pública y derechos humanos. Actividades dirigidas a reforzar la vocación de servicio de los policías mexicanos.
Desempeño	Control preventivo interno: Se estableció el Programa Anual de Auditoría y Control del Órgano Interno de Control. Se realizaron revisiones de control para promover una cultura de legalidad y fortalecer la gestión transparente y responsable en la organización. Control preventivo externo: Como parte del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se fortaleció el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de policías. Se atendieron las quejas y/o denuncias interpuestas en contra de servidores públicos de la institución. Se implementó el Programa Observatorios Ciudadanos para fomentar la participación de la comunidad en los procesos de control y evaluación policial. Se adoptó el Programa Cartas Compromiso al Ciudadanos para introducir estándares de calidad en los servicios de seguridad pública. Control punitivo: Sanciones derivadas de los expedientes de responsabilidades: multas, suspensiones, inhabilitaciones, amonestaciones y/o destituciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Primer Informe de Gobierno, 2007 al Quinto Informe de Gobierno, 2011.

4.- Balance de resultados.

Una vez comentadas las estrategias más relevantes de lucha contra la corrupción policial en México durante los últimos doce años, llega el momento de evaluar sus resultados y ver en qué grado han cumplido con el objetivo fijado. ¿Han funcionado?, ¿en qué medida lo han hecho?, ¿qué es lo que ha quedado pendiente? y ¿cómo se podría conseguir?

Para el caso de esta ponencia se recurrirá al análisis de tipo cuantitativo. Sin embargo, no se debe perder de vista que esta clase de estudio constituye sólo uno de los vértices a considerar en un proceso más amplio de evaluación.

Al abordar un tema tan delicado como es la corrupción, en una organización tan tendente al secreto como es la policía, resulta extremadamente difícil acceder a información interna y, aún más difícil, acceder a información interna confiable sobre la que poder trabajar. Por fortuna, gracias al empeño y dedicación de muchos profesionales, existe la posibilidad de recurrir a fuentes indirectas de información.

La metodología de la evaluación del desempeño policial ha logrado desarrollar y consolidar sistemas de indicadores altamente válidos para la medición de la calidad del trabajo de los agentes de seguridad pública. Ejemplo de esto son las encuestas de percepción y victimización, y los registros que aportan tanto los órganos de derechos humanos como las empresas u organizaciones civiles que realizan algún tipo de supervisión a la policía. Los datos que resultan de estos instrumentos permiten abordar de manera sistemática cuestiones vinculadas con la relación policía-comunidad (Mohor, 2007).

En México, una de estas fuentes es Consulta Mitofsky, empresa de investigación de mercado y de opinión pública líder en el país, que -entre otros instrumentos- lleva (desde el año 2001) el monitor Economía, Gobierno y Política.

Una de las preguntas que componen esta encuesta mensual es la que indaga sobre el principal problema que se percibe en México. El objetivo que se persigue con esta consulta es averiguar qué temas preocupan a los ciudadanos por creer que son los que mayor y más pronta atención merecen por parte de las autoridades.

Como se puede ver en la tabla 3, en los últimos once años, la inseguridad ha sido el principal problema percibido por los mexicanos después de la crisis económica (salvo en 2005, 2006 y 2011 que ocupó el primer lugar). Destaca también el hecho de que la corrupción se encuentra entre los cinco primeros puestos seguida del narcotráfico, que figura en el sexto.

Tabla 3: Principal problema percibido en México (2001 - 2011).

Problema	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prom
1. Crisis económica	22,8	28,1	24,6	22,5	18,1	17,0	24,3	28,0	37,7	28,7	23,4	25,0
2. Inseguridad	19,7	18,5	17,7	16,6	24,7	24,7	22,4	19,9	16,9	23,7	34,6	21,8
3. Desempleo	15,1	15,2	18,1	21,5	18,5	20,5	15,2	14,1	16,3	16,0	16,2	17,0
4. Pobreza	12,1	13,6	13,9	13,3	12,1	13,4	11,2	10,0	8,0	9,1	8,5	11,4
5. Corrupción	5,4	6,5	7,1	10,4	10,2	7,1	6,3	5,7	4,3	4,8	3,2	6,5
6. Narcotráfico	1,7	1,3	1,6	1,4	2,2	1,9	5,7	7,1	4,7	7,0	4,8	3,6
7. Bajos salarios	1,7	3,3	2,4	2,4	3,2	3,1	3,4	4,1	3,3	2,7	2,3	2,9
8. Drogas	1,3	3,3	3,4	2,3	3,0	0,6	1,2	1,1	3,3	1,2	1,9	2,1
9. Inflación	2,7	1,1	0,9	0,9	0,7	1,2	2,3	2,9	1,9	1,6	1,4	1,6
10. Educación	1,7	1,9	1,7	1,6	1,8	1,4	1,2	0,9	0,9	0,9	1,1	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Consulta Mitofsky, 2011a.

La tabla 4 muestra información proporcionada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con los expedientes de queja abiertos en contra de la Policía Federal de México por presuntas violaciones a los derechos humanos de 2001 a 2011.

En la segunda columna se puede apreciar que la Policía Federal ha sido, a lo largo de estos años, una de las primeras diez instituciones públicas en ser objeto de denuncias por parte de los ciudadanos. Sobresale especialmente el dato de 2010, año en el que la organización fue la tercera en recibir más quejas.

Las columnas 3 y 4 corresponden, respectivamente, al número de expedientes de queja dirigidos a la Policía Federal y al incremento de éstos en relación al año anterior. Así pues, destacan las cifras del 2005 (con 145 expedientes y un incremento anual del 95,9%), 2008 (con 284 expedientes y un incremento del 108,8%) y 2010 (con 595 expedientes y un incremento del 202%).

De acuerdo con los informes de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, la mayoría de las acusaciones contra los agentes federales son por detención arbitraria, abuso de autoridad y cateo ilegal (Castillo, 2011, enero 7).

Tabla 4: Expedientes de queja abiertos en contra de la Policía Federal de México por presuntas violaciones a los derechos humanos (2001 - 2011).

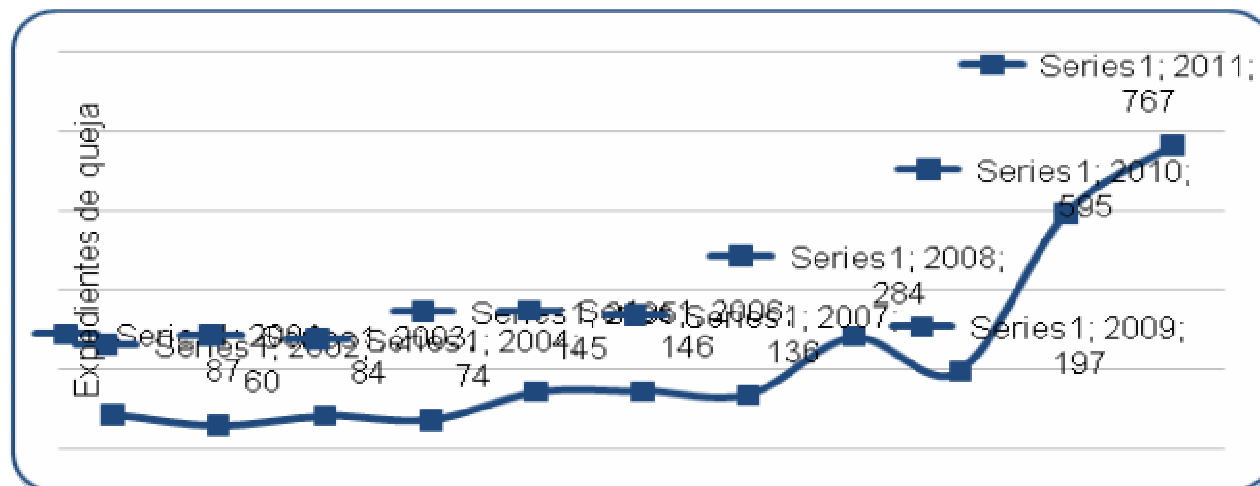
Año	Lugar *	Expedientes de queja	Variación %
2001	5 / 209	87	-
2002	7 / 186	60	-31,0
2003	10 / 262	84	+40,0
2004	10 / 346	74	-11,9
2005	11 / 519	145	+95,9
2006	10 / 487	146	+0,6
2007	10 / 499	136	-6,8
2008	4 / 493	284	+108,8
2009	9 / 477	197	-30,6
2010	3 / 509	595	+202,0
2011	6 / 556	767	+28,9

* Lugar que ocupa la Policía Federal respecto del resto de instituciones que tienen expedientes de queja abiertos.

Fuente: Elaboración propia a partir de CNDH, 2012.

La siguiente gráfica ilustra de manera más clara la tendencia ascendente en la recepción de esta clase de quejas, resaltando la alarmante subida de los dos últimos años. Conviene advertir que este incremento no tiene por qué corresponderse exclusivamente con un aumento de violaciones a los derechos humanos. Los números también pueden verse influidos por otros factores como una mayor disposición a denunciar o una simplificación de los procesos que favorezcan esta acción.

Gráfica 1: Expedientes de queja abiertos en la CNDH contra la Policía Federal de México por presuntas violaciones a los derechos humanos (2001 - 2011).

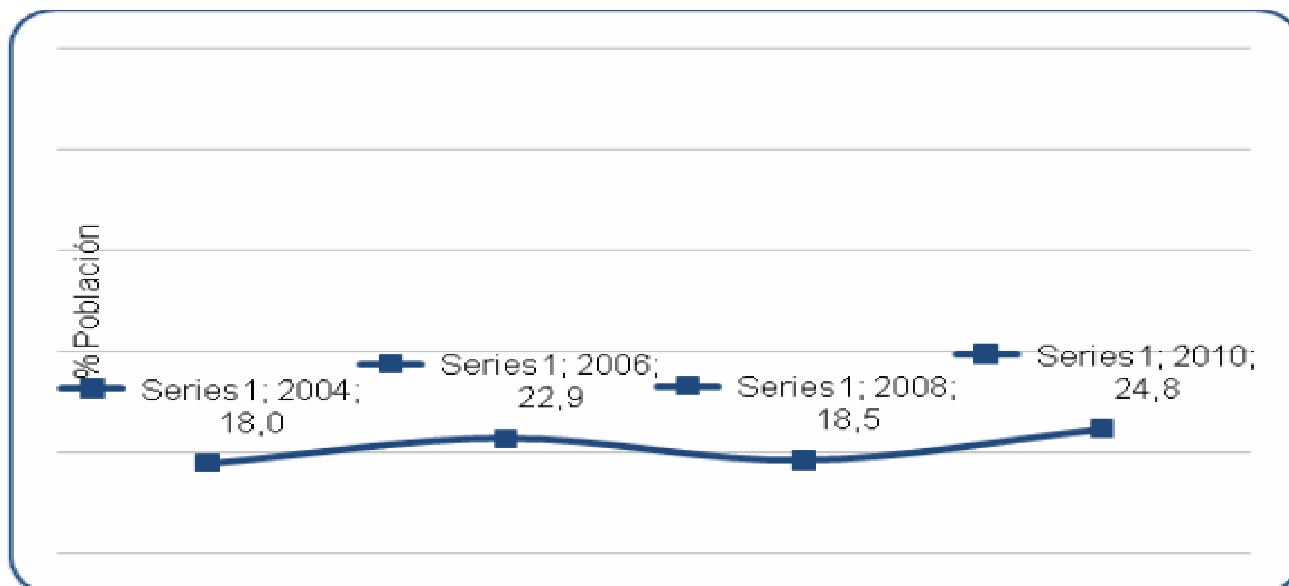


Fuente: Elaboración propia a partir de CNDH, 2012.

La gráfica 2 muestra el porcentaje de la población mexicana a la que un agente de policía le ha pedido un soborno, entendiendo éste como la petición de dinero -o su equivalente- que realiza una autoridad por hacer algo que está en el deber de hacer o por ejercer una facultad discrecional de manera ilegítima (McMullan, 1961 citado en Newburn, 1999).

Se tiene acceso a estas estadísticas gracias al Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (EUA) que, desde 2004, publica de manera bianual el Barómetro de las Américas. Dicho esto, se puede ver que la población afectada por esta práctica permanece estable en torno a un 21%.

Gráfica 2: Porcentaje de la población mexicana a la que un agente de policía le ha pedido un soborno (2004, 2006, 2008 y 2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de Vanderbilt University, LAPOP, 2010.

La tabla 5 hace referencia al nivel de confianza que tienen los mexicanos en sus instituciones, incluida la policía. Desde 2004, esta encuesta (desarrollada también por Consulta Mitofsky) se aplica de manera mensual a 1000 ciudadanos mayores de 18 años con credencial para votar. La dinámica es sencilla pero muy reveladora. A los encuestados se les pide que, en una escala de calificación de 0 a 10 (donde 0 es “nada” y 10 es “toda”), contesten qué tanta confianza tienen en una serie de organizaciones: universidades, medios de comunicación, empresas privadas, partidos políticos, sindicatos, etcétera.

Tabla 5: Nivel de confianza en las instituciones mexicanas (2004 - 2011).

Institución	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prom
Universidades	-	8,1	8,1	8,0	7,9	7,8	7,8	7,9	7,9
Ejército	7,4	7,8	7,9	8,0	7,8	7,8	7,7	7,6	7,8
Iglesia católica	7,7	7,9	7,8	7,9	7,9	7,8	7,7	7,7	7,8
Medios de comunicación	7,0	7,3	7,5	7,4	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5
Instituto Federal Electoral	6,8	7,2	7,4	7,1	7,1	7,2	7,0	6,7	7,1
Presidencia de la República	6,1	6,5	6,9	6,8	6,9	7,0	6,7	6,5	6,8
Suprema Corte de Justicia	6,0	6,4	6,6	6,7	6,9	7,0	6,9	6,7	6,8
Empresas privadas	5,6	5,9	6,4	6,5	6,8	6,9	6,9	7,0	6,7
Senado de la República	5,1	5,4	6,0	5,7	6,0	6,2	6,0	5,9	5,9
Policía	4,9	5,4	5,9	5,9	5,9	6,0	5,8	5,7	5,8
Sindicatos	5,0	5,2	6,0	5,7	5,9	6,0	5,9	5,7	5,8
Cámara de Diputados	4,5	4,9	5,8	5,6	5,8	5,9	5,7	5,7	5,7
Partidos políticos	4,9	5,4	6,2	5,4	5,6	5,9	5,7	5,7	5,7
Promedio instituciones	5,9	6,4	6,8	6,7	6,8	6,8	6,7	6,6	6,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Consulta Mitofsky, 2011b.

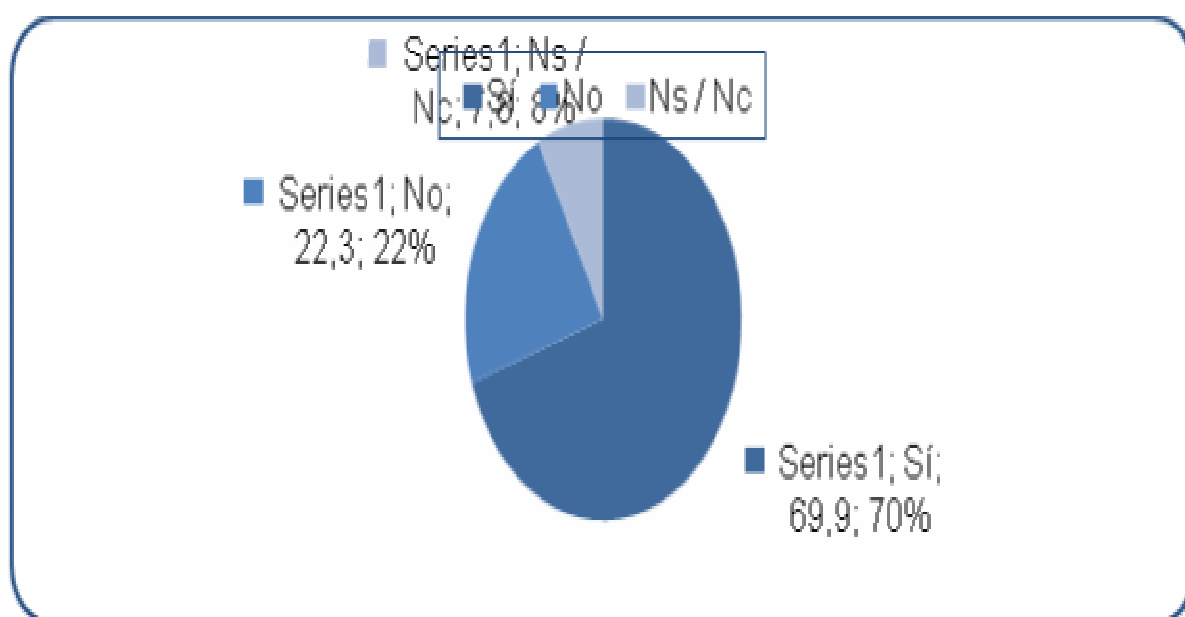
De entrada, llama la atención que ningún ítem recibe más de un ocho de calificación. En el grupo de las instituciones mejor evaluadas están las universidades, el ejército, la iglesia católica, los medios de comunicación y el Instituto Federal Electoral (con una calificación por arriba de 7). En el grupo de confianza media se encuentran la Presidencia de la República, la Suprema Corte de Justicia y las instituciones privadas que conforman el tejido empresarial del país (con una calificación promedio de 6,7).

A partir de ahí, el resto de instituciones obtienen un suspenso (en México, la calificación mínima aprobatoria es 6, aunque existen instituciones privadas que fijan este umbral en 7). En esta situación se hallan el Senado de la República, la policía, los sindicatos, la Cámara de Diputados y los partidos políticos (con calificaciones entre el 5,7 y el 5,9).

Ahora bien, si centramos la atención en la evaluación que ha recibido la policía a lo largo de estos años y la comparamos con la calificación promedio que ha obtenido el conjunto de instituciones, vemos que se encuentra por debajo de la media. Ciertamente es que la gráfica 3 nos permite apreciar una mejora en la percepción que los mexicanos encuestados tienen de la organización; sin embargo, se trata de un progreso que va en paralelo con la imagen global del sistema. No es un avance exclusivo de los cuerpos de seguridad pública. La distancia entre una y otra variable se mantiene en el tiempo y es casi de 1 punto.

De esta forma, hoy en día, la relación policía-ciudadano en México se caracteriza por altos niveles de desconfianza. Y es que, a pesar de las acciones destinadas a dignificar el trabajo policial, los mexicanos siguen percibiendo al cuerpo como una organización corrupta. Así lo demuestran los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2011 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (gráfica 4).

Gráfica 3: Percepción de corrupción en la policía mexicana (2011).



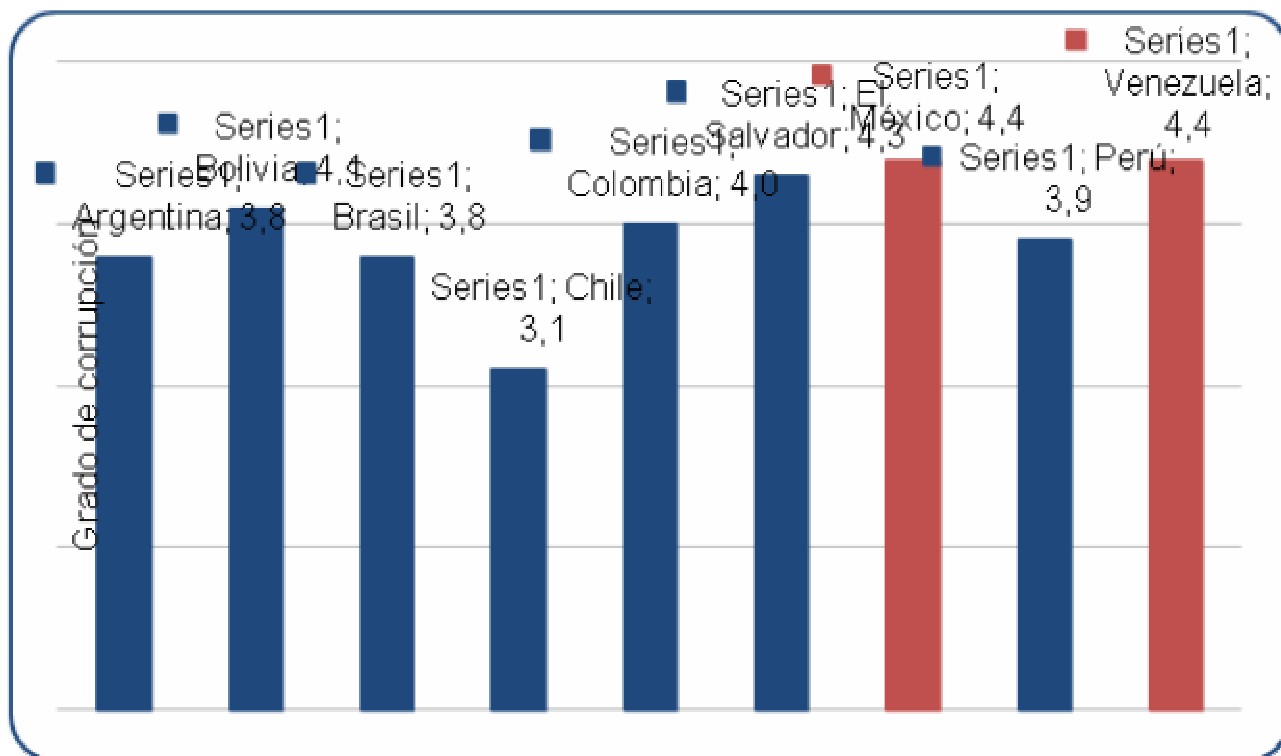
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2011.

Entre las personas mayores de 18 años que identifican a los cuerpos de seguridad pública del país (47 millones 682 mil 518 individuos, el 64% de la población), un abrumador 69,9% cree que la policía mexicana es corrupta. Sólo el 22,3% cree que no lo es y el 7,8% no supo qué decir o no quiso contestar.

En cuanto al grado de corrupción que se percibe en la organización, tenemos que, en una escala de calificación de 1 a 5 (donde 1 es “nada corrupta” y 5 es “extremadamente corrupta”), la policía recibió una calificación de 4,4.

Gracias al Barómetro Global de la Corrupción, publicado anualmente por Transparencia Internacional, es posible comparar la situación nacional con la de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Colombia o Brasil (gráfica 5). Lamentablemente, las cifras no dejan en buen lugar a México. El 4,4 de calificación posiciona a la organización como la más corrupta de la muestra junto con la venezolana. Les siguen la salvadoreña con un 4,3 y la colombiana con un 4. En el extremo opuesto se encuentra la policía chilena con un 3,1.

Gráfica 4: Percepción del grado de corrupción de la policía mexicana respecto de otras policías latinoamericanas (2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de Transparencia Internacional, 2010.

5.- ¿Por qué no se han alcanzado los resultados deseados?

Y ahora llega la inevitable hora de cuestionarse. ¿Por qué no se han alcanzado los objetivos deseados? ¿Por qué a pesar de los importantes recursos destinados, los resultados no han sido contundentes? ¿Significa esto que es imposible luchar de manera efectiva contra la corrupción policial que se vive en el país?

No. El gran problema de las estrategias que hasta ahora se han empleado para combatir la corrupción policial es que no han tenido en cuenta la naturaleza de los cuerpos de seguridad pública a cargo de la Federación. Si bien aquí no procede profundizar en la historia de la policía mexicana, la corrupción en el cuerpo se comprende mejor si analizamos el tipo de relación que organización y Estado han entablado históricamente.

Desde la época posterior a la Revolución Mexicana -y hasta finales de los años sesenta-, la policía operó bajo un modelo de “subordinación y dependencia a la agenda y decisiones de los mandos políticos, a despecho del marco legal y de las demandas ciudadanas.” (Antillano, 2006: 46). La seguridad pública se entendía más como una cuestión de Estado que como un derecho ciudadano jurídicamente tutelado (Arellano, 2008).

En un contexto caracterizado por la debilidad e inestabilidad institucional, el principal cometido de la policía era colaborar con el gobierno en la centralización del control político. La prioridad no estaba en respetar la ley, sino en anular las fuerzas opositoras. En palabras de Marcelo Fabián Saín (2007 citado en Arellano, 2008: 6) “el principal cliente de la policía era el Estado, no la población, no los habitantes, no las personas.”

Se construyó así una sólida relación mantenida mediante la negociación de compromisos y beneficios mutuos entre quienes representaban a la policía y quienes representaban al poder (López Portillo, 2000). De esta forma, los gobiernos hicieron una apuesta cuyos costos se siguen pagando todavía: intercambiaron lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía.

Desde hace tiempo, se intenta avanzar hacia un modelo de policía más flexible que pueda responder a las necesidades sociales que se presentan. Se busca con ahínco profesionalizar a los agentes de seguridad pública y promover en ellos una verdadera actitud de servicio. En los últimos años, hemos asistido a procesos de depuración, planes de dignificación, mejoras salariales, cursos de formación en ética pública, etcétera. Sin embargo, aún no hemos visto ninguna acción dirigida a penetrar seriamente en la estructura.

Jerome Herbert Skolnick y James Fyfe (destacados criminólogos estadounidenses) decían sobre la corrupción en los cuerpos de policía: “...puede haber algunas manzanas podridas, pero por lo general, es el barril en sí el que está podrido”. Continuando con esta metáfora, todas las estrategias que se han empleado para combatir la corrupción policial en México durante los últimos doce años han estado focalizadas “en las manzanas”, pero ninguna ha actuado directamente sobre “el barril”.

Se requieren, pues, medidas que incidan en la jerarquía -que concentra el poder decisional en la cúspide de la organización-, en el liderazgo -que pide una ciega obediencia y sumisión-, en los procesos que dan pie al intercambio de favores, y en los muros que la organización ha erigido con los años para aislarse de su entorno.

¿Se puede entonces luchar contra la corrupción policial en México? Sí, pero para ello es necesaria una verdadera voluntad política que no tenga reparos en afectar a los intereses de los diferentes grupos que, desde dentro y fuera de la organización, se empeñan en mantener sus cuotas de poder.

Fuentes.

México. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). *Informe de actividades* [en línea]. Extraído el 22 de mayo de 2012 desde <http://www.cndh.org.mx/node/120>.

México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). *Encuesta de victimización y percepción sobre seguridad pública* [en línea]. Extraído el 20 de mayo de 2012 desde <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>.

México, Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Distrito Federal: Autor.

México, Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Distrito Federal: Autor.

México, Presidencia de la República (2011). *Quinto Informe de Gobierno*. Distrito Federal: Autor.

México, Secretaría de Seguridad Pública (2003). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. Distrito Federal: Autor.

México, Secretaría de Seguridad Pública (2005). *Estado y seguridad pública*. Distrito Federal: Autor.

México, Secretaría de Seguridad Pública (2006). *Sexto Informe de Labores*. Distrito Federal: Autor.

México. Iniciativa de ley por la que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales. *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, 18 de noviembre de 1998.

México. Iniciativa de ley por la que se expide la Ley de la Policía Federal. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 21 de octubre de 2008.

México. Ley de la Policía Federal Preventiva. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999.

México. Ley de la Policía Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009.

Bibliografía.

Antillano, A. (2006). *Características de la policía venezolana*. Ministerio del Poder Popular para la Cultura, Caracas.

Arellano, E. (2008). *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F.

Camil, J. (2012). Calderón: el golpe militar. *La Jornada* [en línea]. Extraído el 4 de junio de 2012 desde <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/11/opinion/020a1pol>.

Castillo, G. (2011). Recibe en 10 años la PF 3,388 quejas por violar garantías. *La Jornada* [en línea]. Extraído el 22 de mayo de 2012 desde <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/07/index.php?section=politica&article=005n1pol>.

Consulta Mitofsky (2011a). *Confianza en las instituciones* [en línea]. Extraído el 7 de mayo de 2012 desde <http://consulta.mx/web/>.

Consulta Mitofsky (2011b). *Monitor Mitofsky: economía, gobierno y política* [en línea]. Extraído el 7 de mayo de 2012 desde <http://consulta.mx/web/>.

Guerrero, H. (2006). *Crónica de la toma de posesión de Felipe Calderón*. *Noticieros Televisa* [archivo de video]. Extraído el 4 de junio de 2012 desde <http://www.youtube.com/watch?v=cF7zIoqFeiQ>.

Javier, S. (2006). Anuncian Operación Conjunta Michoacán. *El Universal* [en línea]. Extraído el 4 de junio de 2012 desde <http://www.eluniversal.com.mx/notas/393315.html>.

López Portillo, E. (2000). *La policía en México: función política y reforma*. Insyde. México, D.F.

Mohor, A. (2007). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. *Notas y experiencias para la reforma policial en México*, 2, [en línea]. Extraído el 4 de junio de 2012 desde http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documentodos.pdf

Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. *Police Research Series*, 110, 1-56.

Transparencia Internacional (2010). *Barómetro global de la corrupción 2010* [en línea]. Extraído el 22 de mayo de 2012 desde <http://www.transparencia.org.es>.

Vanderbilt University, Latin America Public Opinion Project (2010). *LAPOP's System for Online Data Analysis, Mexico* [en línea]. Extraído el 23 de mayo de 2012 desde <http://barometrodelasamericas.org/>.

Palabras clave: Corrupción, transición interrumpida, legalidad, 15-M

1.- Ética política.

El problema de la ética de los políticos españoles y de su correlato, los políticos corruptos, es que son un desgraciado reflejo de una realidad: el bajo ¿nulo? nivel ético del país. Se necesita una educación ética en la escuela pública, que la privada, art. 27.3, CE78, Tabla 1, tiene bula para enseñar cualquier valor ético inventado por cualquier “religión”.

Tabla 1: art.27.3, CE78.

Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En la que se me pretendió adoctrinar en los años 40, se nos enseñaba que como el daño de defraudar a la Hacienda Pública había que dividirlo por 37.000.000 españoles eso no era pecado ¡ni venial! Porque tocaban a poco. Argumentábamos que esa alícuota para el que estaba en la miseria era mucho, pero no se nos hacía caso.

Se trataba, pues, en la educación en la tradicional ética de este país, un país que dio al mundo unos personajes como Rinconete y Cortadillo, pero también al Lazarillo de Tormes, a Guzmán de Alfarache, y a tantos otros donde “pícaros y listillos” – es decir, delinquentes – que eran y siguen siendo objeto de aplauso social por el ingenio, casi siempre delictivo, con el que conseguían sobrevivir dentro de una sociedad intrínsecamente injusta y piadosamente impía.

De aquellos barros vienen los lodos actuales. Lo dos que en cursos de la ESO, pero también en la Universidad, en los que anidan profesores “graciosos” que dicen: “el derecho del estudiante es copiar y la obligación del profesor es impedir que copien”. De hecho la mayor alabanza social que se puede hacer de una persona es la de que “es muy listo”. Nunca se alaba a nadie diciendo que es “muy inteligente”, antes bien se desmerece el éxito que tiene: ¡así cualquiera!, se dice; ni por ser “muy trabajador”, de nuevo se le desmerece, ¡lo que tiene mérito es aprobar sin dar golpe!; o, ¿no debía ser más valioso?, “muy decente”, al que se desmerece con el reproche de que “ese no traga”.

No; éste es el eterno país de listos. Su existencia la favorece un gobierno de corruptos. ¿O es al revés?

Este mensaje ético es agua de mayo en un campo abonado por la corrupción moral que florece en el ámbito político. Explica muchos resultados electorales obtenidos pese a las muestras objetivas de corrupción institucional. Quizá Jeanne Kirkpatrick, representante de los USA en la ONU en los años 60, es el paradigma de esta realidad corrupta cuando justificó la política exterior de los USA con los dictadores americanos diciendo: “son unos hdp, pero son nuestros hdp”. Siendo la cita norteamericana, revela que en todas partes cuecen habas.

2.- Ley de la opacidad.

La futura ley de transparencia es otra muestra de este retroceso ético, que no moral. La moral, del latín, mos, moris, costumbre, aunque corrupta, es la que acaba siendo el fundamento de la ley igualmente corrupta con esta falta voluntad de transparencia. Sólo se quiere, por ley, convertir en “legalmente opacos” los reales actos “regios”.

En pleno aniversario de la CE1812, más parecía que estuviéramos celebrando el año1814, cuando el Rey, nombrado por la CE1812, dijo que él estaba sobre la constitución.

Promulgar la Ley de Opacidad, verdadero nombre de la Ley de Transparencia con la que la quiere bautizar el gobierno, refuerza la esencia orwelliana de la CE78: “todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros”. Los elefantes menos.

El rey se aleja así una vez más de la Constitución del 78, ya que a su familia tampoco le es aplicable el art. 14. ¿Con qué fundamento? Está claro, el origen de su nombramiento es más que preconstitucional y consecuencia de la pérdida de la II Guerra Mundial por los poderes fascistas del que se había librado sólo uno. Su autor fue un notorio dictador y golpista, el General Franco, que en 1947, no antes, declaró que la España que él había creado con el apoyo de Mussolini y Hitler, era un Reino, por sorprendente que ello fuera, pero que en lugar de Rey lo iba a tener a él como Caudillo de España por la Gracia de Él hasta que se muriera. Además de no tener ninguna prisa en hacerlo, cumplió su promesa.

Convirtió a España en un Reino y en la misma tacada se atribuyó a sí mismo ¿por qué no? la competencia para designar como Rey a quien le viniera en gana con una sólo limitación: tendría que ser miembro de la familia real española. Por tanto, cualquier descendiente de los Austrias, p. ej., e, Archiduque de Habsburgo, que carecía de ese título en su Austria natal; o el Duque de Braganza, también emparentado con los Austrias; o a D. Hugo de Borbón Parma; o cualquiera de la familia de Dos Sicilias o, incluso, un descendiente de Amadeo I, podría haber sido designado por Franco dentro de “su legalidad” (¿) más exquisita. De hecho su esposa, tras la boda de su nieta, quería que nombrara Rey al yerno de su hija: Nunca sabremos lo probable que ello fue.

El actual gobierno no tiene voluntad política de transparencia, único antídoto, aunque dudosamente eficaz contra la corrupción política cuando esta está generalizada en el país.

En vez de como una oportunidad de progreso, la ley nace ya como una burla. Su inexistencia, al menos, dejaba abierta la posibilidad de su promulgación. Su derogación siempre resulta más difícil. Todo es, pues, un revuelo de capote propio de políticos para los que los toros son una

manifestación cultural nacional. Tras una apariencia de progreso todo sigue igual; mejor dicho peor, porque perder una oportunidad de mejora es un retroceso.

3.- Ley de responsabilidad civil subsidiaria

Una propuesta que daría credibilidad a esta ley, en lo que se refiere a la transparencia de las “cuentas de los partidos”, sería que en vez de las sanciones que propone, la mayor parte de las cuales constan en la Ley 30/92 y en el Código Penal, la económica subsidiaria recayera en el Partido político que designó al corrupto y no en el Estado.

Endosarle esa responsabilidad al Estado, además de carecer de todo fundamento jurídico, es una incongruencia. Lo que hace es que legaliza que las víctimas de la corrupción, el pueblo, sean las que se paguen a sí mismas, el pueblo, por la corrupción sufrida. No cabe mayor burla al pueblo. Es una burla que se repite a diario: lo que pasa es por nuestra culpa: no somos suficientemente rentables para los mercados.

El Partido Político es el garante de la ética de sus candidatos. Él fue quien, con su mayor o menor crédito ético, patrocina a un candidato que recomienda al pueblo, que no conoce al candidato de nada, para que lo elija. Él, por tanto, es quien, con hartazgo y conocimiento de causa, ha seleccionado a ese candidato entre los muchos que dentro del partido aspiraban a esa designación. Él lo eligió y lo puso en las listas. Sobre todo, mientras sean listas cerradas, el Partido es el único garante del comportamiento del político que propone para ser elegido.

El candidato hizo su meritoriaje dentro del Partido. Fue ascendiendo poco a poco ocupando puestos de responsabilidad creciente, cuyo desempeño fue controlado y valorado. No cabe alegar que – cuando decidió convertirse en corrupto – sorprendió la buena fe de quienes le vieron actuar año tras año. Su trayectoria, corrupta o incorrupta, ética o carente de ella, era bien conocida en el Partido. Él es, pues, el único responsable – aparte del propio candidato corrupto - de dejar que se volviera, ¿o ya lo era?, corrupto.

Por no haberlo identificado, como era su responsabilidad. Por haber lavado los “trapos sucios en casa”, como suele hacerse entre corruptos. Por protegerlo con la manida “presunción de inocencia” cuando su imputación constituye una evidente presunción de culpabilidad, razón por la cual sólo la puede hacer un juez; etc., etc. Por todo eso el partido debe responder del candidato.

Es un escarnio adicional que esa responsabilidad se le adjudique al Estado y que, en consecuencia, sean las víctimas de la corrupción – los fraudes a Hacienda - los ciudadanos, los que se paguen a sí mismo la indemnización de la corrupción, porque el corrupto es aparentemente insolvente.

Mientras sea así de barata la corrupción de sus políticos para los Partidos no cabe duda alguna que tolerarán, ¿o fomentarán? la corrupción de sus miembros. Jamás moverán ni un dedo para evitarla. Sobre todo si obtienen beneficios colaterales, a dos o tres bandas para que no se vea mucho, que toda corrupción, para prosperar, necesita ser “generosa” con los que “tienen boca, pero no hablan; tienen ojos, pero no ven; tienen orejas, pero no oyen” (Salmos 135, 16,17). Hay algunas esposas - ¿deberíamos alabar tanta discreción conyugal? - a las que les pasa eso con sus maridos. Quizá por esa discreción llegan a los más altos niveles de poder político.

Un Partido Político, en el ámbito de la “re pública”, debe asumir una responsabilidad civil subsidiaria idéntica a la que tiene una empresa en el ámbito de lo civil y mercantil. El Partido Político debe responder con su patrimonio de todos los desmanes que comentan sus empleados, que eso son los políticos que trabajan en su aparato. Más aun si los ponen en las listas electorales o nombran para cargos de gobierno. Eso equivale a darles la categoría de embajadores o nuncios del Partido Político al que representan o, más aun, nombrarles cónsules del Partido ante la sociedad, pues tienen mando en plaza.

No cabe que esos empleados del Partido Político utilicen su privilegio judicial, el de no poder ser imputados si las Cortes no lo autorizan, como rompeolas contra la aplicación de la justicia. Tampoco que al partido le salga gratis no conceder autorización para enjuiciarlos, en el caso de los Diputados y Senadores.

Hasta que la ley tipifique esta responsabilidad, o se logre por vía jurisprudencial, es tan barato para los Partidos Políticos fomentar y proteger la corrupción que no harán nada, como vemos a diario. Cuando lo inevitable sea realidad, basta arrumbar al corrupto, como un “juguete roto”, y actuar como si no hubiera sido miembro del Partido Político.

La situación legal actual es que los Partidos Políticos expiden una “patente de corso” que les autoriza a robar los recursos públicos pero no los del Partido; mejor aun si estos se benefician. Luego, en lo penal, la responsabilidad será personal. Claro está, si no se indulta a los corruptos como en la última legislatura, pero también en la recién iniciada donde la lista de indultados es ya generosa.

4.- El agujero en la red.

La legislación, en lo tocante a los delitos contra la administración es precisa. El Título XIII del Código Penal (CP) se refiere a los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico privado y público. El Capítulo VIII, en su único art. 262, agrava la pena en el caso de que se trate de un concurso o subasta convocado por la Administración.

Tabla 2: Art.262, Código Penal

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Los que solicitaren dádivas o promesas para no tomar parte en un concurso o subasta pública; los que intentaren alejar de ella a los postores por medio de amenazas, dádivas, promesas o cualquier otro artificio; los que se concertaren entre sí con el fin de alterar el precio del remate, o los que fraudulentamente quebraren o abandonaren la subasta habiendo obtenido la adjudicación, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de 12 a 24 meses, así como inhabilitación especial para licitar en subastas judiciales entre tres y cinco años. Si se tratase de un concurso o subasta convocados por las Administraciones o entes públicos, se impondrá además al agente y a la persona o empresa por él representada la pena de inhabilitación especial que comprenderá, en todo caso, el derecho a contratar con las Administraciones públicas por un período de tres a cinco años.2. El juez o tribunal podrá imponer alguna o algunas de las consecuencias previstas en el artículo 129 si el culpable perteneciere a alguna sociedad, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades. |
|---|

También el Título XIV, CP, que tipifica los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, protege a la administración pública de los delincuentes que atentan contra ella en los art. 305 a 310 bis, estableciendo diversas sanciones. Este último artículo agrava las penas en un intento de poner coto a lo que es una práctica social impune.

Tabla 3: Art. 310, bis, CP.

Cuando de acuerdo con lo establecido en el [artículo 31 bis](#) una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Título, se le impondrán las siguientes penas:
Multa del doble al cuádruple de la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de dos años.
Multa de seis meses a un año, en los supuestos recogidos en el [artículo 310](#).
Atendidas las reglas establecidas en el [artículo 66 bis](#), los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del [artículo 33](#).

Pero de nada sirve un código si el Gobierno - ¡cualquiera! - está dispuesto a indultar a los delincuentes de “alto rango” haciendo uso de su derecho al indulto, aunque no concurren las condiciones que se exigen para concederlo. La ley de 18.06.1870 establecen las reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto. En su redacción actual, incluye suficientes conceptos jurídicos indeterminados como para que “toda corrupción tenga en ella su asiento legal”.

El art. 2.1 prohíbe el indulto a los procesados que “no hubieran sido aún condenados por sentencia firme”, la presunción de inocencia rige para todos, o a los que “no estuvieran a disposición del tribunal sentenciador”, es decir, que se hubieran fugado, y a “los reincidentes en el mismo o en otro cualquier delito condenados en sentencia firme”, lo cual parece serio.

Pero en ese mismo artículo, punto 2, no se abre un portillo sino las dos hojas de la puerta grande por la que salen los corruptos, cual toreros, a hombros de los ministros. Dice así:

Tabla 4: Art. 2.2, Ley 18.06.1870 para la Gracia del Indulto.

Se exceptúan, sin embargo, al caso en que, a juicio del Tribunal sentenciador, hubiese razones suficientes de justicia, equidad o conveniencia pública para otorgarle la gracia

Se trata de un concepto jurídico indeterminado que permite declarar la “inconveniencia pública” de meter en la cárcel, entre otros, a los “banqueros corruptos”, a los “políticos prevaricadores”, sobre todo si son “Presidentes de Comunidad”, o, llegado el caso, a los “parientes corruptos y prevaricadores” de un rey nombrado por un general golpista corrupto y prevaricador.

Tabla 5: Art. 6, Ley 18.06.1870.

El art. 6 legaliza la impunidad de la corrupción. No cabe mejor patente de corso:
el indulto de la pena principal llevará consigo el de las accesorias ...

es decir, que ni un pelo se le toca. No obstante exceptúa del indulto

Tabla 5: Art. 6, Ley 18.06.1870

... a excepción de las de inhabilitación para cargos públicos y derechos políticos y sujeción a la vigilancia de la autoridad ...

lo que impide que el pueblo revele su nivel de corrupción permitiéndole elegir a un delincuente, disimulo que es de agradecer, pero que el tribunal, pese a todo puede obviar

Tabla 5: Art. 6, Ley 18.06.1870

las cuales no se tendrán por comprendidas si de ellas no se hubiese hecho mención especial en la concesión ...

con lo que está claro que si el tribunal “quiere”, todo el monte es orégano y no hay ningún inconveniente en nombrarlo, p. ej. Presidente del Tribunal supremo o ¿por qué no? Rey. Por último, aunque hay un elemento exceptuado de la “capacidad de indultar”

Tabla 5: Art. 6, Ley 18.06.1870

Tampoco se comprenderá nunca en ésta (especial concesión) la indemnización civil.

se trata de la última tomadura de pelo. “La indemnización civil”, se queda en aguade borrajas porque, es público y notorio, que corruptos y prevaricadores son sistemáticamente insolventes.

5.- La burla de la soberanía.

Por otra parte, el art. 1.2, CE78 crea una falsa impresión de soberanía popular al leer:

Tabla 6: Art. 1,2, CE78

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

engaño que se refuerza al leer también el art. 125 relativo a su ejercicio por la acción popular:

Tabla 7: Art. 125,CE78.

Los ciudadanos **podrán ejercer la acción popular** y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.

porque para eso el Tribunal Supremo estableció, con Descaro Supremo, dos “excepciones o matizaciones”, i. e., “burlas de ley”, denominadas doctrinas “Botín” y “Atutxa”.

La primera burla consiste en que **si el Fiscal no acusa, la acusación popular queda sin efecto**. Así, sin más contemplaciones, se viola el art. 1.2, CE 78, citado más arriba.

El poder del Fiscal no emana del pueblo, o suplanta. Si él no ejerce la acción popular de modo subsidiario, que esa es la competencia que el pueblo le dio, impide que el pueblo ejerza su soberanía.

El art. 124, CE 78 pone de manifiesto su dependencia gubernativa, porque la audiencia del CGPJ – además de que el nombramiento de sus miembros está total ente politizado - es sólo para disimular que el Fiscal actúa por orden del Gobierno:

Tabla 8: Art. 124, CE78.

2.El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y **dependencia jerárquica** y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.
4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

De este modo tan descarado – aunque muchos no lo perciban – el Gobierno se convierte, por intermedio del Fiscal, en el **secuestrador de la voluntad popular de justicia** violando, con la colaboración del Tribunal Supremo lo que, con Descaro Supremo, podíamos describir como: “al pueblo que no quiere caldo, dos tazas”.

Con la doctrina Atutxa, en triple salto mortal (con red “legal”, ¡faltaría más!) se contradice la anterior, que es la indecente. Dice “ahora” que no le es aplicable la del Sr. Botín, que se aplicó porque “el daño era para un interés concreto”, mientras que en el caso del Sr. Atutxa “el daño era para un interés colectivo”: una “desobediencia a la autoridad judicial”, por no disolver el grupo parlamentario.

No cabe mayor falacia: en el caso del Sr. Botín “el daño era para un interés colectivo”: con esa “desobediencia a la autoridad gubernamental” por no pagar los impuestos debidos. El art. 116, CP, establece

Tabla 8: Art. 116, CE 78

1. Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios. Si son dos o más los responsables de un delito o falta los Jueces o Tribunales señalarán la cuota de que deba responder cada uno.
2. Los autores y los cómplices, cada uno dentro de su respectiva clase, serán responsables solidariamente entre sí por sus cuotas, y subsidiariamente por las correspondientes a los demás responsables.
La responsabilidad subsidiaria se hará efectiva: primero, en los bienes de los autores, y después, en los de los cómplices. Tanto en los casos en que se haga efectiva la responsabilidad solidaria como la subsidiaria, quedará a salvo la repetición del que hubiere pagado contra los demás por las cuotas correspondientes a cada uno.
3. La responsabilidad penal de una persona jurídica llevará consigo su responsabilidad civil en los términos establecidos en el [artículo 110 de este Código](#) de forma solidaria con las personas físicas que fueren condenadas por los mismos hechos.

Al político, sobre todo en el caso de listas cerradas, lo garantiza “política y éticamente” el Partido Político que lo incluye en sus listas. Le apoya moral y éticamente, aún si es denunciado. Le mantiene en su partido, ¡incluso aunque eso exigen sus estatutos en caso de imputación.

En estos casos, como lo habitual es que el político corrupto sea “insolvente”, la única forma de que la sociedad pueda recuperar sus recursos es que el partido sea responsable civil subsidiario. Es una asociación que tiene que responder de las actuaciones de sus asociados

La Administración no puede ser responsable civil subsidiaria. Quien eligió al político fue el pueblo, pero su garante no fue la Administración, sino el partido que lo seleccionó La Administración sólo es responsable civil subsidiaria de lo que hagan los funcionarios públicos que ella selecciona.

Un Partido Político es una asociación *sui generis*, porque tiene una especial protección constitucional, pero no una patente de corso. El art. 15 de la Ley de Asociaciones dice:

Tabla 9: Art. 15,LA (Ley de Asociaciones)

1. **Las asociaciones inscritas responden de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros.**
2. Los asociados no responden personalmente de las deudas de la asociación.
3. Los miembros o titulares de los órganos de gobierno y representación, y las demás personas que obren en nombre y representación de la asociación, responderán ante ésta, ante los asociados y ante terceros por los daños causados y las deudas contraídas por actos dolosos, culposos o negligentes.

- | |
|--|
| <p>4. Las personas a que se refiere el apartado anterior responderán civil y administrativamente por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones, y por los acuerdos que hubiesen votado, frente a terceros, a la asociación y a los asociados.</p> <p>5. Cuando la responsabilidad no pueda ser imputada a ningún miembro o titular de los órganos de gobierno y representación, responderán todos solidariamente por los actos y omisiones a que se refieren los apartados 3 y 4 de este artículo, a menos que puedan acreditar que no han participado en su aprobación y ejecución o que expresamente se opusieron a ellas.</p> <p>6. La responsabilidad penal se regirá por lo establecido en las leyes penales.</p> |
|--|

Estos políticos electos propuestos por un Partido Político, hablan en nombre de ese partido político mientras los respalde. Por ello el Partido Político debe ser responsable civil de subsidiario de lo que el político haga, mientras lo mantuvo como tal representante suyo, **“con todos sus bienes presentes y futuros”**. No hacerlo equivale a expedir patentes de corso.

Eso ha ocurrido en países democráticos con otras asociaciones; las religiosas. En los USA la Iglesia católica ha asumido las responsabilidades civiles, de modo subsidiario, por los delitos de pederastia [y otros], cometidos por los miembros de su Asociación.

Es cierto que España no es una democracia. El período de transición, iniciado con Suárez, se interrumpió al aprobarse la CE78 y lleva congelado 34 años (casi tantos como duró la dictadura). Pero ésa no es razón para que los partidos puedan expedir “patentes de corso” entre sus asociados a los que, con la garantía del Partido Político, presentan a los ciudadanos

Si un candidato se presenta en listas abiertas y no completas, la ciudadanía sabe que responde con su crédito personal. Su situación es equivalente a la de un Empresario autónomo. Si se presenta dentro de las listas de un partido, su garantía, como en el caso de una Sociedad Anónima, es mayor porque responde el partido que lo selecciona.

Esto nos obliga a formular dos preguntas

1.- ¿Un Partido Político de corruptos apoyaría una ley que le obligara a asumir, subsidiariamente, con **“todos sus bienes presentes y futuros”**, la responsabilidad civil de los desmanes en el ejercicio del cargo público de los asociados que propuso para que lo ocuparan?: NO

2.- ¿Un Partido Político de no corruptos apoyaría una ley que le obligara a asumir, subsidiariamente, con **“todos sus bienes presentes y futuros”**, la responsabilidad civil de los desmanes en el ejercicio del cargo público de los asociados que propuso para que lo ocuparan?: SI.

COROLARIO. Está claro qué partidos tiene vocación de protección de la corrupción:

1.- los que no propongan una ley que establezca esta responsabilidad subsidiaria,

2.- los que si otro partido propone esa ley, se abstienen o la votan en contra.

Sin duda siempre cabe una tercera explicación; pero a mí no se me ocurre ningún más.

6.- La Ley de Protección del (des)Orden Público.

Según se ha anunciado recientemente, el ministro del Interior, Ing. Fernández, ¿o se trata de una amenaza?, el Gobierno presentará antes del mes de junio, un proyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal para endurecer todos los artículos del Capítulo II, Título XXII, que tipifican los delitos de orden público.

En este preaviso ¿o se trata de una pre-amenaza? está la inclusión de la "resistencia pacífica" - ¡una grave alteración del Orden Público! - dentro de los "atentados a la autoridad" – ignorando que las palabras significan lo que significan ¿o no escriben en castellano?.

Según parece, la razón es la de que esa resistencia pacífica fue la que utilizaron los "indignados" del movimiento 15-M, siguiendo la doctrina de un mundialmente conocido terrorista asiático, felizmente fallecido, llama Gandhi. Igual que él, acamparon en las plazas y la de los manifestantes de la llamada "primavera valenciana". Antes lo habían hecho los manifestantes de la primavera de Praga, que duró desde el 5 de enero de 1968 hasta el 20 de agosto de ese mismo año, cuando el país fue invadido por la URSS y de todos sus aliados del Pacto de Varsovia, a excepción de Rumanía. Antes También en Túnez y en la Plaza Tahir de El Cairo. Todos, claro está, eran conocidas bandas de terrorismo internacional

El art. 21,CE78, Tabla 10, reconoce unos derechos conformes con el hecho de que la soberanía reside en el pueblo del que emanan todos los poderes del Estado, art. 1.2 CE78:

Tabla 10: Art. 21, CE 78

- | |
|--|
| <p>1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.</p> <p>2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.</p> |
|--|

Este artículo, ¡claro que es sólo un artículo de una Constitución!, permite la reunión pacífica y sin armas. Sólo obliga a comunicarlo previamente, ¡nunca a pedir autorización!, si se pretende hacer la reunión o manifestarse, en lugares de tránsito público. En ese caso, ¡y sólo en ese caso!, la autoridad podrá prohibirla. No se trata de una facultad arbitraria, sino reglada, ¡claro que eso sólo lo dice una Constitución!. La condición es que tienen que existir “razones fundadas” de alteración del orden público. Es necesario, pues, que esas “razones fundadas”, que exige, además de ser objetivas y verificables, produzcan “peligro para personas y bienes”.

De no concurrir todas estas circunstancias, imposibles si la actuación de los reunidos o manifestantes es de mera resistencia pacífica, la actuación de las fuerzas de (des)Orden Público, por orden de cualquier Delegado del Gobierno, constituirían una frontal violación de un derecho constitucional, lo cual es un delito tipificado en el art. 530, CP, Tabla 11.

Tabla 11: Art. 530,CP

La autoridad o funcionario público que, mediando causa por delito, acordare, practicare o prolongare cualquier privación de libertad de un detenido, preso o sentenciado, con violación de los plazos o demás garantías constitucionales o legales, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de cuatro a ocho años

Las multas que la Delegada del Gobierno pretende imponer a esos ciudadanos constituyen una actuación delictiva tipificada en el art. 248, CP, Tabla 12.

Tabla 12: Art. 248, CP

1. Cometen estafa los que, con ánimo de lucro, utilizaren engaño bastante para producir error en otro, induciéndolo a realizar un acto de disposición en perjuicio propio o ajeno.

El ánimo de lucro es evidente: el país está en quiebra técnica. El engaño bastante es el del ciudadano que cree que la autoridad siempre tiene razón, lo que provoca el error en otro, el ciudadano confiado. El acto de disposición en perjuicio propio consiste en pagar un dinero que no tiene que pagar menoscabo su patrimonio. Lo que procedería, pues, es denunciar a la Delegada del Gobierno por intento, en algunos casos consumado, de delito de estafa

Si un ciudadano que está ejerciendo sus derechos constitucionales de acuerdo con el art. 21,CE78, es detenido, aunque sea puesto a disposición del juez o en libertad antes de cumplirse el plazo de 72 h!, ha sido privado de libertad sin mediar causa de delito, por lo que nos encontraríamos ante el delito tipificado en el art. 532,CP, Tabla 13, porque estamos ante un caso claro de imprudencia grave.

Tabla 13: Art. 532, CP.

Si los hechos descritos en los dos artículos anteriores fueran cometidos por imprudencia grave, se castigarán con la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

A ello debe añadirse un grave incumplimiento de las funciones constitucionales de esos funcionarios son las contrarias, tal y como establece el art. 9,CE78, Tabla 14.

Tabla 14: Art. 9, CE 78.

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.
3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La intención del Gobierno es incrementar el número y gravedad de los delitos. En la actualidad es un delito menor cuya pena máxima es de seis meses de cárcel. El Presidente Dr. Rajoy - ¿pretenderá pasar a la historia como Rajoy I el justiciero? – parece que quiere que llegue a uno a tres años de prisión. Se trata de una medida que probablemente rechacen los mercados aumentando la prima de riesgo, ya de por sí más alta que nunca en toda la historia de España, porque eso exigirá más funcionarios entre las Fuerzas de Asalto, más funcionarios entre los jueces y sus colaboradores; más funcionarios en la administración de los alojamientos penales y mucho mayor gasto teniendo que alimentar a todos los miles de manifestantes del 15-M que, previsiblemente, sean desobedientes. A todo ello hay que sumar el mayor consumo de papel – lo que puede provocar un problema por exceso de CO2 en la capa de ozono, lo que nos llevaría a incumplir el acuerdo de Kioto – que podría arruinar los esfuerzos para conseguir un mundo renovable

Eso, por otra parte, es sólo una forma, eso sí, eficaz, de crear el (des)Orden Público? – estableciendo como agravante el que se desobedezca a esas Fuerzas con motivo de una manifestación o concentración. Quienes creen que la CE78 está en vigor afirman que este proyecto es íntegramente inconstitucional. Eso se debe a la desmemoria histórica. La fe mueve montañas, pero jamás movió a “un gris” de su sitio. El art. 19, CE78, Tabla 15, dice:

Tabla 15: Art. 19, CE78.

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Otra de las modificaciones que, al parecer, se pretenden incluir en el Código Penal es la "prisión provisional" en caso de que se cometa “este” atentado a la autoridad. Se trata de un atentado metafísico, por que lo sufre “el concepto de autoridad” desobedecida cuando manda “circular”, porque la resistencia pasiva deja incólume, física y biológicamente hablando a “la autoridad”, cuyo mandato de circular es nulo de pleno derecho de acuerdo con lo que establece el art. 62 de la Ley 30/92, Tabla 16.

Tabla 16: Art. 62, Ley 30/92.

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
a.- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
b.- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
....
d.- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
....
f.- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g.- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.
2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la [Constitución](#), las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Esta actuación sería un delito de abuso de autoridad que tipifica el art. 540, CP, Tabla 17, lo cual podría conducir a la situación del alguacil alguacilado.

Tabla 17: Art. 540, CP.

La autoridad o funcionario público que prohíba una reunión pacífica o la disuelva fuera de los casos expresamente permitidos por las Leyes, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de cuatro a ocho años y multa de seis a nueve meses.

El delito cometido no es baladí, porque se trata de un atropello a los derechos constitucionales que prohíbe el secuestro, que eso es la privación injusta de la libertad tal y como reconoce el art. 17, CE78, Tabla 18, sin que quepa la aplicación de una detención preventiva, porque no ha lugar al esclarecimiento de unos hechos, los que se alegan para justificar esa detención, que están plenamente esclarecidos cuando ocurren.

Tabla 18: Art. 17, CE78.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma prevista en la [Ley](#).
2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

Da la impresión de que el gobierno, emborrachado de la apariencia de poder que deriva del éxito electoral se olvida de lo que establece el art. 1CE78, Tabla 19, en relación con el valor superior de la libertad.

Tabla 19: Art. 1, CE78.

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Y, quizá fruto de ese coma etílico de poder también se ha olvidado que las personas son personas, tal como establece el art. 10, CE78, Tabla 20, y ya han dejado de ser súbditos de la monarquía dictatorial del golpista General Franco, si bien siguen siéndolo del rey nombrado por él, en esta monarquía parlamentaria, que no, todavía, democracia parlamentaria.

Tabla 20: Art. 10, CE78.

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Sin duda es duro para las personas que ahora han alcanzado el poder democrático, no ejercerlo de acuerdo con su conciencia. Una conciencia formada en el nacionalcatolicismo, en el que lo que no estaba prohibido era obligatorio, como jocosamente se decía para que el humor nos hiciera olvidar la realidad. Quien lo ha interiorizado como un dogma – y los dogmas, es decir, la negación de la razón, es lo que caracteriza a todas las dictaduras – han logrado que esos dogmas sean “carne de su carne”, algo que, aun que penoso, por lo que de abdicación de la capacidad de raciocinio implica, debe respetarse mientras se refiera sólo a su carne y no a la de los demás.

El problema que tienen quienes no son intrínsecamente demócratas, fruto de como un acto racional reflexivo, sino formalmente demócrata porque no puede ser lo que le pide el cuerpo, es que confunde la cesión del ejercicio del poder que el pueblo les hace por un período máximo de 4 años, con el hecho de que durante esos cuatro años pueda gobernar de modo dictatorial, que es lo que caracteriza a quien se niega a promulgar leyes – y gobierna a través de Decretos leyes – porque el debate parlamentario es muy lento y hay que tomar decisiones urgentes.

Eso mismo dijo Hitler, que también alcanzó el poder con los votos emitidos en las urnas y lo primero que hizo fue suprimir el Parlamento, porque se perdía el tiempo discutiendo cuando “estaba claro” qué era lo que había que hacer, y luego suprimió el derecho a elegir a los gobernantes porque habiéndolo hecho una vez ¿para que perder el tiempo y dinero haciéndolo más veces?

Ignoran que quien concede el poder, por residir en él la soberanía, que es el pueblo, sigue conservando la soberanía, aunque no ejerza el poder. Por eso tiene derecho a disfrutar la libertad sin más límites que los constitucionales, que no pueden ser burlados por la promulgación de leyes inconstitucionales gracias a una mayoría parlamentaria suficiente para lograr su promulgación.

En estos momentos en los que los mercados suplantán a los gobiernos a la hora de establecer las políticas, ¡y algunos gobiernos se dejan!, no así el de Islandia, en la que los gobiernos pretenden suplantár a los pueblos, creyendo que tienen la soberanía, cuando sólo tienen el poder delegado, condicionado y a plazo es necesario recordar lo que dijo Costa hace un par de siglos, casi tres: “España lo que necesita es merienda y escuela”.

Lo de la merienda, mal que bien – casi 6 millones de parados lo deja en entredicho – se está resolviendo. Lo de la escuela sigue siendo una asignatura pendiente. En estos momentos el Ministro Dr. Wert nos promete es el regreso al adoctrinamiento evitando toda oportunidad de reflexión para que olvidemos que

1.-... somos ciudadanos con derechos constitucionales y no súbditos del dictador?

2.- ... nuestros derechos y que les pagamos a las Fuerzas del Orden Público para protegerlos?

3.- ... quien acusa ha de demostrar la comisión de un delito o falta antes de sancionar?

4.- ... frente al atropello del poder ejecutivo tenemos derecho a la protección judicial?

5.- ... hay un Tribunal Contencioso Administrativo para protegernos del poder ejecutivo?

6.- ... cualquier uniformado debe identificarse antes de pedir nuestra identificación?

7.- ... muchos abogados estamos dispuestos a defender estos derechos ciudadanos?

8.- ... algunos estamos dispuesto a hacerlo, si hace falta, *gratia et amore*, ¡por puro egoísmo!

La gobernanza no es una cuestión de los gobernantes, sean o no demócratas, sino una cuestión de los gobernados demócratas. Pero para ser demócratas, es decir, ciudadanos, bien gobernantes, bien gobernados, hay que ser conscientes, es decir, hay que interiorizar en lo más profundo de nuestro ser, que somos personas, que por serlo tenemos derechos ¡se nos reconozcan o no!, que esa es otra cuestión.

Hay mucha gente que, fruto de la confusión nacida de la falta de reflexión dice: La Constitución me da ese derecho”. No es cierto. El derecho lo tenemos por ser personas. La Constitución podrá reconocernoslo o no, pero lo tenemos. Si la Constitución y las leyes nos los reconocen, exigiremos que se respeten. Si la Constitución o las leyes no nos los reconocen, entonces exigiremos que se cambien hasta que lo hagan.

Del mismo modo que mi libertad no termina donde empieza la libertad de los demás, sino que se ensancha en ella, la Constitución y las Leyes no son un límite a nuestros derechos, son el vehículo que permite su ejercicio. Estos dos conceptos, pese a su elementalidad, no están interiorizados en la educación, a veces ni siquiera en la educación pública.

Por la vía del respeto reverente a la irracionalidad del dogma, se nos pretendió educar en el respeto a la irracionalidad de las leyes. Algunos sobrevivimos a ese intento del eterno contubernio entre el poder civil y el poder religioso: uno te atemoriza con el atropello del cuerpo y el otro – ahora que ya no puede hacerlo – te sigue atemorizando con el atropello del espíritu. Y entre ambos entran en resonancia en esa coyunda maldita hasta por el único extraterrestre único y verdadero:

Discutiendo el otro día con un activo partícipe del 15-M a cerca de la eficacia o ineficacia del movimiento me decía. “No pretendemos el poder. Pretendemos recuperar en el hombre, es decir, en las mujeres y los varones, la práctica de la capacidad de razonar. Queremos, también, que lo que se discute con el de la barra del bar, con sus amigos o en su casa, seamos capaces de discutirlo en público. Primero repetiremos lugares comunes hasta aburrirnos; luego, por la propia dinámica de la discusión, empezaremos a vernos obligados a generar nuestros propios argumentos. Finalmente seremos capaces de volver a ser personas pensantes y reflexivas absolutamente distintas de aquellas a las que, de modo gráfico, les hacía decir EL ROTO: “ a mí lo que dicen los medios de comunicación me entra por un oído y me sale por la boca”. Nuestro objetivo es que lo que nos salga por la boca, sea acertado o erróneo, nos haya entrado por los oídos o por los ojos, pase antes por el cerebro antes de salir”.

Mientras preparaba esta ponencia pensé que, en realidad, yo estaba haciendo lo mismo que ellos, con ardor juvenil, pero con esperanzador entusiasmo, no menor que el nuestro, hacen a la intemperie ¿protegidos por sus servidores?

No estoy tan seguro.

PARTIDOS Y COALICIONES LEGISLATIVAS MÁS ALLÁ DEL CLIVAJE IDEOLÓGICO EN EL CONTEXTO BOLIVIANO (1985-2009).

Marcelo Arequipa Azurduy

Universidad Autónoma de Madrid

marcelodice@hotmail.com

Palabras clave: democracia, partidos políticos, coaliciones legislativas, ideología, clientelismo.

1.- Contexto general de la política y del parlamento boliviano.

Bolivia se caracterizó en este periodo histórico de estudio por tener un sistema multipartidista que transitó de un multipartidismo moderado hacia uno polarizado (Mayorga, 2003) en el marco de una democracia presidencialista; dicho sistema se distinguía de otros presidencialismos latinoamericanos en que existía la posibilidad constitucional por la cual si ninguno de los partidos políticos lograba obtener la mayoría absoluta de votos en las elecciones generales, el Congreso Nacional era el encargado de elegir al Presidente de la República en base a los acuerdos y/o pactos políticos entre las organizaciones políticas con representación parlamentaria, a esta figura particular algunos académicos como René Antonio Mayorga (2002 y 2005), la bautizaron como presidencialismo parlamentarizado, esta peculiar forma de presidencialismo en América Latina era básicamente aquella en que los “pactos políticos interpartidarios, que han conducido a la formación de gobiernos de coalición, se han constituido en los mecanismos fundamentales del sistema de gobierno en Bolivia (*hasta la elección de 2005*), cuya lógica es en este sentido parlamentaria, y por lo tanto fruto de un peculiar mestizaje de estructuras básicas del régimen presidencialista con mecanismos parlamentaristas” (Mayorga, 2002a:7).

Durante este periodo histórico, como se aprecia en la tabla 1, se asiste aproximadamente a quince años de relativa estabilidad política (1985-2000), frente a nueve años de clara inestabilidad política (primero entre 1982-1985 y segundo entre 2000 y 2005); además, estos periodos de gobierno están caracterizados por tener al menos veinte años de democracia pactada entre los partidos políticos para asegurar la gobernabilidad.

Dentro del periodo de estudio que abarca esta tesis hubieron también tres años de gobiernos “sin” partidos políticos, como producto de que en el primer caso, Carlos Mesa al declararse abiertamente contrario a los intereses partidistas y al no tener apoyo ni siquiera del partido político que lo llevó a la Vicepresidencia administraría su gobierno con políticos denominados “independientes”, en el segundo caso de E. Rodríguez Veltzé, quien no podía hacer otra cosa más que convocar elecciones generales porque era el último en la lista de sucesión constitucional y porque la Constitución Política así lo determinaba. Finalmente, se abre paso a un gobierno de partido hegemónico con el MAS, como resultado del descontento social con la democracia pactada y con las convulsiones sociales reinantes.

Por otro lado, respecto a la principal motivación por la que se dieron los cambios de gobierno, de los diez gobernantes mostrados en la tabla de abajo, tres tuvieron que renunciar por presiones sociales, uno por enfermedad y seis se cambiaron por elecciones generales. Cabe mencionar aquí que esta investigación en términos del Poder Legislativo estudia seis periodos constitucionales, más allá de los cambios de Presidentes, ya que se considera el periodo para el cual fueron electos los miembros de las élites parlamentarias, separando en este aspecto los acontecimientos que ocurrían alrededor del Presidente de la República.

Tabla 1: Caracterización de los periodos de gobierno en Bolivia (1982-2009).

Presidente de gobierno	Periodo de gobierno	Motivo para el cambio de gobierno	Caracterización del periodo de gobierno 1	Caracterización del periodo de gobierno 2
Hernán Siles Z.	1982-1985	Presión social	Convulsión	Democracia pactada
Víctor Paz E.	1985-1989	Elecciones	Estabilidad	Democracia pactada
Jaime Paz	1989-1993	Elecciones	Estabilidad	Democracia pactada
Gonzalo Sánchez de L.	1993-1997	Elecciones	Estabilidad	Democracia pactada
Hugo Banzer	1997-2001	Enfermedad	Estabilidad	Democracia pactada
Jorge Quiroga	2001-2002	Elecciones	Convulsión	Democracia pactada
Gonzalo Sánchez de L.	2002-2003	Presión social	Convulsión	Democracia pactada
Carlos Mesa	2003-2005	Presión social	Convulsión	Gobierno "sin" partidos
Eduardo Rodríguez	2005	Elecciones	Convulsión	Gobierno "sin" partidos
Evo Morales	2005-2009	Elecciones	Estabilidad	Partido hegemónico

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, como se habrá observado en la tabla anterior, ciertamente la elección de 2005 tiene una relevancia destacable respecto a los demás periodos de gobierno, ya que en varios aspectos representa un “cambio”, pero de lo que se trata aquí es de matizar este cambio, más allá del significativo apoyo popular que tuvo en las urnas el partido gobernante y de su posible consideración de que debía ser una mera prolongación “político-institucional de las reivindicaciones expresadas” (Fernández, 2007:15) durante el periodo convulso a partir de finales del siglo pasado.

Para que ocurriera este cambio existieron algunas condiciones previas de las que se hacen eco buena parte de los estudios sociales sobre este periodo, estos estudios afirman que todo comenzó con la “guerra del agua” en el año 2000 en la ciudad de Cochabamba, luego vendrían los bloqueos de caminos y cerco a la ciudad de La Paz de parte de sectores campesinos del altiplano paceño en abril y septiembre del año mencionado, de la misma forma más tarde en junio de 2001; todo esto durante la presidencia de Hugo Banzer y Jorge Quiroga.

Crecieron las protestas en tal magnitud que en octubre de 2003 Gonzalo Sánchez de Lozada presentaría su renuncia como Presidente electo al Congreso Nacional, producto de las movilizaciones sociales en su contra sobre todo en el área andina de Bolivia y muy especialmente de la ciudad de El Alto. Le sucedería en el cargo su Vicepresidente Carlos Mesa, quien en junio de 2005 renunciaría también como resultado esta vez de otras presiones sociales (entre mayo-junio de 2005) y partidarias ya que Mesa no contaba con el apoyo ni siquiera de su propio partido político al que representaba como se dijo antes.

Inmediatamente a Mesa, le sucedería en el cargo el señor Eduardo Rodríguez Veltzé que era el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Constitución contemplaba que luego de que el Vicepresidente de la República renunciara le debía suceder el Presidente de la Cámara de Senadores (Hormando Vaca Díez del MIR), si este renunciaba, debía ser el Presidente de la Cámara de Diputados (Mario Cossío del MNR) y si aún este renunciaba, el cargo quedaba en manos del Presidente de la Corte Suprema de Justicia; los dos anteriores al señor Veltzé renunciaron casi simultáneamente porque las presiones sociales eran muy fuertes en su contra, las organizaciones sociales pedían elecciones y que ningún político que representara el pasado inmediato de la escena partidista gobernara, por lo que se apeló a un miembro externo a los poderes ejecutivo y legislativo.

La elección nacional de 2005, nuevamente entrando al terreno de la idea del “cambio” en la esfera de la dimensión simbólica de los liderazgos partidistas, y siguiendo la línea argumentativa teórica de esta tesis acerca de la mezcla de viejos elementos con nuevos (matizando las lecturas políticas triunfalistas de cualquier lado de la contienda electoral), esta investigación coincide con el punto de vista del ensayo de A. Haro (2011:245) en que “la mayoría masista convivía con las élites recicladas de los viejos partidos y con nuevos dirigentes arrastrados por el interés de participar en el cambio”, este elemento será detallado como corresponde en el capítulo concerniente a la composición sociodemográfica de las élites parlamentarias en este estudio; sin embargo, no se debe olvidar nuevamente ya sea como mérito o demérito que a partir de este gobierno en Bolivia se da una especie de “bipartidismo, con el MAS como partido poco estructurado y con vocación hegemónica, que se traduce en un número efectivo de partidos inferior a dos” (Alcántara y Tagina, 2011:20).

Por lo tanto, el establecimiento del clivaje *étnico* en la cima de la política nacional se debió a causa de la polarización en asenso a partir de las movilizaciones sociales del año 2000, en esta nueva dimensión cambiante se hicieron presentes “partidos de corte movimientista, con fuerte sesgo anti político, ligados a organizaciones sociales campesinas e indígenas” (Alcántara y Freidenberg, 2006:238).

Por otro lado, siguiendo la caracterización general del periodo de estudio de esta tesis, respecto a la volatilidad electoral, se puede decir que tanto los cambios institucionales en las reglas electorales como los cambios de las preferencias de los electores influyeron en la fluctuación de una volatilidad reducida en el tiempo de inicio del estudio hasta inicios del año 2000 inaugurando un periodo turbulento para el campo político con una volatilidad alta que duraría hasta el 2005 como se puede apreciar en la tabla 2.

Tabla 2: Volatilidad electoral (1985-2005).

	1982	1985	1989	1993	1997	2002	2005
Volatilidad	59,1	33,25	39,6	27,74	54,64	70,37	38,79

Fuente: Adaptado y Tomado de Haro (2011: 270).

Respecto a los partidos políticos competidores en elecciones generales vs. partidos con representación parlamentaria (tabla 3), se observa que el número de fuerzas políticas que participaron en las elecciones generales del periodo estudiado rondan en alrededor de diez, si comparamos ambos extremos del tiempo se evidencia una diferencia descendente en diez organizaciones políticas; por otra parte, en el marco de los partidos que lograban obtener curules parlamentarios, existe una diferencia entre el periodo 1989-2002 y la última elección de 2005 de al menos la mitad; es decir, en el primer periodo mencionado el promedio partidista es de 8 y en la última elección es de cuatro.

También, en la misma tabla mencionada, existe una diferencia significativa que marca (entre otras cosas) el cambio de rumbo hacia la consolidación de un partido político hegemónico en la elección de 2005, ya que de haber transitado por un periodo ininterrumpido de coaliciones políticas, se pasa a una elección en la que un solo partido obtiene la Presidencia de gobierno, reduciendo al mismo tiempo el universo de partidos postulantes como se mencionó antes.

Tabla 3: Partidos competidores en elecciones generales vs. partidos con representación parlamentaria.

	1985	1989	1993	1997	2002	2005
Partidos competidores	18	10	14	10	11	8
Partidos con representación parlamentaria	11	5	8	7	8	4
Partidos gobernantes*	2	3	3	5	4	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNE de Bolivia.

*1985: MNR, ADN; 1989: MIR, ADN, CONDEPA; 1993: MNR, UCS, MBL; 1997: ADN, MIR, CONDEPA, UCS, NFR; 2002: MNR, MIR, UCS, NFR; 2005: MAS.

Observando el nivel de participación electoral (tabla 4) se aprecia por un lado que entre la elección de 1989 y la última existe un incremento porcentual de diez puntos, esto en parte puede deberse a la polarización reinante en la coyuntura política de ese momento y a la alta movilización social que precedió a la elección de 2005, además de que el MAS apeló constantemente a la movilización de su electorado y de la ciudadanía en general. Sin embargo, un dato aún más sobresaliente es el similar paralelismo que existe entre la elección de 1985 con la de 2005 en la participación electoral, si bien ambos momentos no se pueden igualar en términos de la simbología y las élites políticas que manejaban los partidos mayoritariamente votados (en un caso el MNR y en el otro el MAS), lo que sí se observa en coincidencia, es que en los dos momentos existió esa alta movilización social a la que se hacía referencia antes, en el primer caso de 1985 la movilización se caracterizaba por la demanda de estabilidad macroeconómica, mientras que en el segundo caso la movilización se caracterizaba por pedir un cambio en el manejo económico y cultural hacia una mayor involucración del nivel central del gobierno en estas dimensiones.

Tabla 4: Participación electoral, 1985-2005 (%).

	1985	1989	1993	1997	2002	2005
Participación	82	73,5	72,2	71,4	72,1	84,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNE de Bolivia.

Dado este marco general de la política y de los partidos políticos bolivianos, ahora toca el turno de entrar en el estudio descriptivo en líneas generales del Poder Legislativo que es el tema de la presente tesis.

En este aspecto, separando la siguiente descripción por Cámaras; primero en la Cámara de Senadores, se aprecia que casi todos los gobiernos de turno contaban con más de diez senadores a su favor como mayoría relativa, la excepción estaba el gobierno de 1989, que tenía menos de diez senadores (tabla 5).

Sin embargo, ninguno de los partidos podía obtener los dos tercios necesarios para controlar esta Cámara, incluso el gobierno elegido en 2005 tendría que hacer uso de los pactos partidistas para hacerse con el control, este pacto no fue igual al de los gobiernos anteriores, es decir, no había pacto en lo formal pero sí en los hechos (informal) con senadores de UN y de MNR, un pacto instrumental muy frágil que se terminó de romper antes de las elecciones generales de 2009, esta fue la única alianza post-electoral que realizó el MAS; a diferencia de todos los demás gobiernos anteriores que realizaron pactos pre-electorales.

Tabla 5: Composición de la Cámara de Senadores en Bolivia (1985-2005).

Partido	1985	1989	1993*	1997	2002	2005
ADN	10	8	8	11	1	
CONDEPA		2	1	3		
MAS					8	12
MIR	1	8		7	5	
MNR	16	9	17	4	11	1
NFR					2	
PODEMOS						13
UCS			1	2		
UN						1
TOTAL	27	27	27	27	27	27

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNE de Bolivia.

*ADN y MIR participaron como coalición electoral.

En la Cámara de Diputados el panorama era distinto al de la Cámara de Senadores en cuanto a la cantidad de partidos con curules, y con la imposibilidad de lograr la mayoría necesaria (dos tercios) para controlar dicha Cámara (tabla 6) además de la política de pactos partidistas, esta Cámara estuvo afectada por un cambio institucional en sus reglas de elección que entró en vigencia a partir de 1997 con la elección de diputados por dos tipos de circunscripción: uninominal y plurinominal (explicados en las notas de la tabla de abajo); este cambio institucional afectó también la variable de lealtad partidista, ya que al ser los diputados uninominales electos directamente por mayoría simple en sus territorios sumaron un actor más que son los miembros de su circunscripción, para rendir cuentas además del líder de su partido y mantener apoyo electoral.

En líneas generales se puede decir que el partido que obtuvo la mayoría de curules parlamentarios fue el que gobernó también, excepto en la elección de 1989 donde el MIR que ocupaba el tercer puesto obtuvo la primera magistratura del Estado.

Tabla 6: Composición de la Cámara de Diputados en Bolivia (1985-2005).

Partido	1985	1989	1993*	1997***		2002		2005	
				Unis	Pluris	Unis	Pluris	Unis	Pluris
ADN	41	38	35	18	14	4			
CONDEPA		9	13	12	7		5		
FPU	4								
IU		10		4					
MAS						13	14	48	28
MBL			7	5					
MIP						5	1		
MIR	15	33		12	11	15	11		
MNR	43	40	52	12	14	24	12	2	5
MNRI	8								
MNRV	6								
NFR						5	20		
PODEMOS								19	20
PS	5								
UCS			20	5	16				
UN								1	7
Otros**	8		3						
TOTAL	130	130	130	68	62	66	63	70	60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNE de Bolivia.

*ADN y MIR fueron como coalición electoral

**1985: FSB(3), PDC(3), MRTKL(2); 1993: ASD(1), EJE(1), ARBOL(1).

*** Unis= uninominales, elegidos directamente y separados de la lista presidencial, por mayoría simple de votos; Pluris= plurinominales, elegidos en listas cerradas y junto a la lista presidencial, por método D'Hont.

Sobre las reformas constitucionales que posibilitaron la inclusión y participación paulatina de los movimientos indígenas en Bolivia, se puede mencionar a la de 1994, durante la vicepresidencia del líder indígena Víctor Hugo Cárdenas del MRTKL (aliado del Presidente Sánchez de Lozada del MNR), esta reforma reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. También mediante esta reforma el Estado reconocía la personalidad jurídica a las comunidades indígenas y concedía a sus autoridades indígenas el derecho a ejercer funciones de administración y aplicación de normas.

Más tarde, en junio de 1999 se impulsó una Ley de Partidos Políticos, que fue promulgada por Hugo Banzer, que posibilitaría entre otras cosas una mayor participación femenina a través de la inclusión de cuotas en las listas electorales y el control a los partidos en el lado de su financiamiento.

Finalmente, en 2004 se comenzaría a llevar adelante una reforma constitucional aprobada el 2002 que contemplaba en los términos que más interesa a esta investigación la ampliación de la participación de organizaciones políticas más allá de los partidos políticos; estas nuevas incorporaciones eran las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que a partir de ese momento podían postular a cualquier elección en los niveles territoriales del Estado. Otras reformas destacables en ese momento fueron: la introducción del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, el habeas corpus incorporando el habeas data, y se abrió la posibilidad a cambiar toda la Constitución mediante una convocatoria a la Asamblea Constituyente.

2.-Aproximación al estudio del clivaje ideológico en el Poder Legislativo, argumentos para abordar el estudio de la ideología desde otra perspectiva para el caso boliviano.

Sin duda el clivaje ideológico con su tradicional eje de diferenciación izquierda-derecha es uno de los parámetros más utilizados y aceptados en el mundo académico a la hora de examinar cualquier sistema de partidos o partido en particular y a nivel mundial. En este sentido, se remarca que el análisis político a través del eje izquierda-derecha es útil en la medida en que “simplifican los programas y posiciones de los partidos políticos así como por su capacidad de nombrar a temas políticos relevantes en un momento dado” (Alcántara y Rivas, 2007:352; Alcántara, 2004:134).

También es de sobra conocido que el medio en el que se desenvuelve el objeto de estudio que se quiera indagar es un punto clave en el análisis, evitando de esta forma la generalización de comentarios, esta tarea sobre el factor ideológico en el caso del continente latinoamericano ha sido consistentemente difundida por uno de los académicos más reconocidos a la fecha como es Manuel Alcántara, este apartado de la tesis se centrará básicamente en algunas de sus obras escritas a nivel individual y colectiva a partir de la década de los noventa.

En términos históricos, como introducción puede decirse que en los inicios del siglo XX la introducción de la “ecuación liberales-conservadores” y las primeras competencias partidistas (Alcántara, 1991:75) se debieron en parte a la influencia de la coyuntura económica de preferencia agro exportadora, la práctica de una democracia censitaria, la diferencia territorial de unas provincias más que otras en términos de su desarrollo y el peso en el contexto productivo (relación federalismo-unitarismo) y la cuestión religiosa.

Sin embargo, afirmar en el contexto boliviano que un partido se mueve solamente bajo criterios de ideología no necesariamente significa que el partido tome posiciones derivadas de la “adhesión a una subyacente filosofía general del gobierno o de la sociedad”. Sin duda, algo que debe ser recordado para este contexto y particularmente para el espacio temporal de estudio es que la ideología como tal juega un rol determinante a la hora de debatir e identificar posturas respecto a algún desacuerdo estructural (Alcántara, 2004:58) al que se quiera dar solución; en este sentido resulta pertinente la comparación entre el gobierno de 1985 a 1989 con el de 2006 a 2009, dado que en ambos momentos ocurre una alta movilización social y una volatilidad electoral elevada (ver tabla 2) cuestiones que tienen que ver con la introducción de dos proyectos de país a través de medidas estructurales que afectan a todo el sistema.

Lo anterior expuesto demuestra al mismo tiempo que el estudio del clivaje ideológico puede ser más identificable en momentos en los que existe coyunturas políticas llevadas al límite, dado que “son precisamente sólo los partidos surgidos en el marco de un proceso de insurgencia los que mantienen más claramente definidas las identidades de izquierda o de derecha” (Alcántara, 2004:135).

Así, se identifican también a otras variables que pueden influir para dificultar este tipo de estudios en América Latina, según Alcántara (2004:135) estas serían:

- a) Por el legado populista que intentó disolver a través de su apelación a una configuración del universo globalizador.
- b) Por la idea de que la izquierda atentaba contra la nación y porque era un concepto foráneo.
- c) Porque son identidades que tardan tiempo en afirmarse.
- d) Porque el pasado autoritario que asoló el Continente generó un eje de conflicto conformado por la democracia y el autoritarismo.
- e) Porque han surgido nuevos temas que confunden algunas banderas clásicas de la izquierda o de la derecha.

De estas cinco circunstancias mencionadas arriba, el contexto boliviano no fue ajeno a ninguna de ellas, más bien se podría añadir que dentro del último punto están inmersas distintas banderas o “símbolos” que solapan el continuo izquierda-derecha tales como el carácter de lo étnico, la modernización, la industrialización, la división territorial entre oriente y occidente.

Paradójicamente de los cinco puntos antes mencionados, existe uno que se hace presente con mayor fuerza en forma de nuevo envoltorio, me refiero a la influencia populista que tuvo primero a mediados del siglo pasado (Alcántara, 1991:74) y que en la actualidad retornó como neopopulismo (valga nuevamente la comparación entre el MNR y el MAS), con el fin del autoritarismo a inicios de la década ochenta del siglo pasado en Bolivia ocurrió un fenómeno similar al de toda la región, y es que se embarcaron por una senda por la que recorrían viejas siglas y partidos orillados más a la derecha que a la izquierda del camino, de las que además se podía observar con mayor nitidez, más que el factor ideológico, sus “amplias clientelas hasta entonces marginadas” (Alcántara, 1991:74), algo que restaba apoyo político a las organizaciones que decían encontrarse en la izquierda ideológica.

Siguiendo con la argumentación que pone en cuestión el estudio de la escala izquierda-derecha en contextos similares al boliviano, un argumento encontrado en el texto de Ranis de finales de los sesenta del siglo pasado, señala a partir de una elaboración de una tipología de partidos más allá del campo ideológico, haciendo énfasis en que este tipo de aplicaciones sólo se darían en casos como el que aquí se estudia.

En lo que sigue se intentará hacer énfasis en dos aspectos considerados como el centro de atención en la propuesta de Ranis (1968) mediante los que se rechazaba para la región latinoamericana la clasificación en la escala izquierda-derecha, por considerarlas “inútiles, la propuesta se centraba en los conceptos de movilidad partidista y de percepción partidista. La primera se refería a la probabilidad que un partido tiende a aliarse con otro u otros partidos, describía los medios y métodos que se consideraban legítimos en los intentos de un partido para alcanzar poder e influencia. La segunda era relativa a la manera en que un partido contemplaba los problemas de la sociedad y su resolución, implicaba algo relativo a los valores del partido y a la naturaleza de su compromiso al cambio social y al grado de certeza con el que creaba objetivos definitivos para el conjunto de la sociedad”.

La percepción partidista es considerada aquí a partir de la producción legislativa que tuvo lugar en el tiempo de estudio que se abarca, se entiende que la promulgación de normas del legislativo puede ser un escenario válido para evaluar qué tipos de problemas consideran las élites políticas como los prioritarios y si su compromiso de cambio en términos electorales es efectivamente llevado a cabo o solamente se queda en el espacio de la retórica política.

Tabla 7: Principales pactos democráticos en Bolivia.

Pacto	Participantes	Motivo	Resultado
Diálogo por la Democracia, noviembre de 1984	Partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y Confederación de Empresarios Privados. Mediación de la Iglesia Católica	Buscar acuerdos entre los distintos actores sociales para superar la crisis	Renuncia de Hernán Siles Zuazo a la Presidencia. Convocatoria de elecciones un año antes de lo previsto. Habilitación de Jaime Paz Zamora como candidato a la Presidencia.
Pacto por la democracia, 1985	MNR-ADN	Viabilización de la Nueva Política Económica, a través del Decreto Supremo 21060	Mayoría en el Congreso para la implementación de la Nueva Política Económica (NPE)

Acuerdo Patriótico, 1989	MIR, ADN-PDC, y CONDEPA	Gobernabilidad	Elección de Jaime Paz Zamora, tercero en la votación general, como Presidente Constitucional de la República.
Reforma del sistema electoral, junio de 1991	Partidos políticos con representación parlamentaria	Promover la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia	Acuerdo por la elección de magistrados del Poder Judicial. Transferencia del Registro Civil a la Corte Nacional Electoral. Ley de reformas para la educación, elección Contralor con dos tercios, aprobación de la ley de partidos, entre otros.
Pacto por la gobernabilidad, 1993	MNR-MRTKL, MBL, UCS	Búsqueda de gobernabilidad	Elección de Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente Constitucional de la República.
Compromiso por Bolivia, 1997	ADN-NFR, MIR, UCS, PDC y CONDEPA	Búsqueda de gobernabilidad.	Elección de Hugo Banzer Suárez como Presidente Constitucional de la República.
El acta de entendimiento, junio de 2001	Partidos políticos, organizaciones sociales. Mediación de la Iglesia Católica	Enfrentar unidos y sin exclusiones los grandes problemas del país.	El acta renueva el compromiso de garantizar la gobernabilidad, constitucionalidad e institucionalidad del país, consolidar la democracia y superar las diversas formas de exclusión
Plan Bolivia, 2002	MIR, MNR, UCS, NFR.	Búsqueda de gobernabilidad	Elección de Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente Constitucional de la República.
Alianzas preelectorales	Partidos de influencia local como el MSM, PSD, PMLM, PNM, MG, parte del MNR y al menos 50 diferentes organizaciones sociales e indígenas.	Promover la candidatura de Evo Morales a la Presidencia y su elección sin la necesidad de formar coaliciones legislativas postelectorales.	Elección de Evo Morales como Presidente Constitucional de la República por mayoría absoluta, sin intermediación del Congreso Nacional.

Fuente: Tomado y aumentado de Freidenberg (2007:204).

La movilidad partidista es estudiada aquí a partir de las coaliciones legislativas que tuvieron lugar entre 1982 y 2002, en estos años se evidencia de forma contundente a lo largo de la presente tesis que la probabilidad de alianza entre partidos considerados como “opuestos” era tan alta que se llevo a cabo consecutivamente (tabla 7); el opuesto a este caso ocurre a partir de 2005, donde se presentan en mayor medida pactos pre-electorales entre el partido más votado y otras fuerzas políticas y organizaciones sociales de influencia territorial.

Cabe remarcar que la descripción del caso boliviano que aquí se hace, no pretende poner en entre dicho el estudio del eje izquierda-derecha en otros contextos latinoamericanos en los que perfectamente podría proyectar las diferencias entre los partidos; este punto de vista del caso excepcional boliviano no es un argumento personal, se encuentra presente con anterioridad en uno de los estudios de Alcántara aquí revisados donde afirma que “el eje posiblemente se rompe en Bolivia como consecuencia de los diferentes gobiernos de coalición existentes en el país andino” (2004:154), dichos pactos son puestos a consideración del lector en la siguiente tabla sintética.

A nivel de liderazgo de las élites políticas, el estudio que se acaba de hacer referencia de Alcántara, mediante la entrevista a líderes políticos observó su percepción sobre la ideología en cuanto a su autopercepción y la percepción que tenían sobre otras fuerzas políticas, destaca que en tres de los cuatro partidos entrevistados se hayan identificado en el centro del espectro ideológico (MIR, MNR y UCS), mientras que solamente uno se identificaba como centro derecha (ADN); entre tanto, en la identificación de sus adversarios políticos la descripción cambiaba significativamente, situando al MIR en el centro, UCS y MNR en la centro-derecha y ADN en la derecha (ver tabla 8).

Tabla 8: Ubicación de los partidos en Bolivia según el eje izquierda-derecha.

Posición	Según la auto ubicación	Según ubicación de otros
Izquierda		
Centro-izquierda		
Centro	MIR, MNR y UCS	MIR
Centro-derecha	ADN	UCS y MNR
Derecha		ADN

Fuente: Adaptado de Alcántara, 2004.

Por otra parte, desde otra dimensión, respecto a la influencia que ejerce la organización interna de los partidos políticos en cuanto a si la estructura del partido tiene un carácter permanente o únicamente se pone en funcionamiento en época preelectoral; para la explicación de esta aseveración se toma en cuenta la siguiente clasificación propuesta por Alcántara (2004:58):

- Partido de electores: Sus estrategias deben centrarse en mayor medida en el ámbito de la preparación de los comicios.
- Partido de militantes: Sus estrategias deben estar burocráticamente preparadas para esto.

A partir de la propuesta anterior, se identifica el caso boliviano más cerca de los partidos que se inclinan por la primera postura (electores) que por la segunda (militantes). Los resultados del estudio mencionado muestran mediante la media aritmética que los partidos estudiados obtienen la siguiente puntuación: ADN: 4,45; MIR: 3,90; MNR: 3,86; UCS: 3,40. La valoración significa que cuanto más cercano a 5 es más importante tener una base extensa de votantes; mientras que cuanto más cercano a 1 es más importante contar con una afiliación numerosa (Alcántara, 2004: 189 y 293).

Además de la citada clasificación de partidos mencionada antes, el mismo texto referido distingue a otro tipo de partidos por su confrontación con el régimen en el que les toca desenvolverse que se intenta resumir y actualizar en el siguiente cuadro:

Tipo	Descripción	Partidos identificados
Revolucionarios	Abogan por serias transformaciones sociales y económicas del país que supusieran un profundo cambio con la situación anterior y en la élite gobernante, que quedara reemplazada profundamente en el supuesto del triunfo del partido en cuestión.	MIR, MNR, MAS, MIP, IU.
Neutros	El partido se ve animado a llevar a cabo reformas graduales e incrementalistas en la coyuntura del país, aproximando y acomodando la realidad del mismo a sus ideales programáticos, atienden a la generalidad de partidos que ponen en marcha un tipo u otro de plataforma política.	CONDEPA, UCS, y todos los ómnibus partidos: MNRV, MNRI, NFR, MBL.
Reactivos	Son una expresión contestataria a los procesos políticos del momento deseando buscar la vuelta al pasado, el mantenimiento de privilegios de una determinada clase social, o la negación de las transformaciones políticas llevadas a cabo recientemente o proyectadas a realizar. Bien apoyándose en las ideas sobre las que se mantuvo el régimen anterior.	ADN, Podemos y UN.

Fuente: Elaboración propia en base a Alcántara (2004: 56).

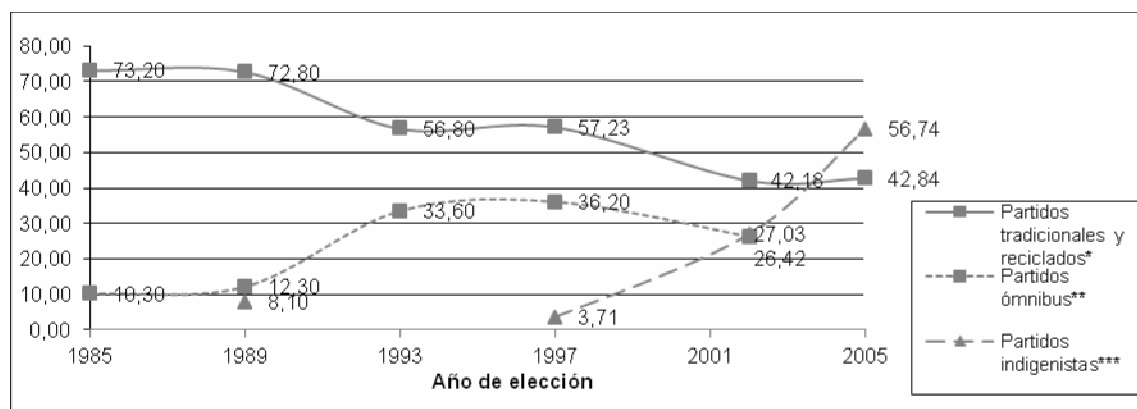
El hecho de que los partidos en Bolivia se hallen más próximos a la etiqueta de máquinas electorales, dificulta el fortalecimiento del aparato institucional formal afincado en la propuesta y discusión de programas políticos; en este escenario más bien se resalta la actuación de partidos *atrás-palado* con líderes caudillos, mismos que mediante la demagogia llegan a proponer medidas que desde su punto de vista serían apolíticas; si bien los datos puestos a consideración no alcanzan la primera magistratura del Presidente Morales, sin embargo existe una advertencia que sirve incluso en este caso, y es que “de entre los partidos surgidos más recientemente cabe destacar su capacidad a la hora de saber incorporar a grupos tradicionalmente marginados del escenario público siendo vehículos de los sectores revolucionarios-populares” (Alcántara, 2004:227); pero no hay que olvidar que aunque exista este cierto acercamiento hacia sectores marginales se sigue manteniendo prácticas informales como el patronazgo que dificultan el fortalecimiento institucional formal.

Así pues, se sostiene aquí que la dificultad de estudiar el contexto político boliviano a partir de la ideología se debe también en parte a los intercambios clientelistas y las prácticas personalistas “dentro de los partidos y en la relación entre partidos y sociedad” (Freidenberg *et al.* 2006:258; Alcántara, 2006a; Gamarra y Malloy, 1995), estas dinámicas serían en ocasiones y casos excepcionales como el que se estudia más poderosas incluso que la ideología.

Volviendo al punto acerca de las alianzas partidistas, otro aspecto que vale la pena mencionar en términos de la “ideología programática” de los partidos políticos en Bolivia, es que las elecciones generales de 1993 pueden ser consideradas en toda regla como la ruptura completa de las ideologías en los partidos políticos y en la representación política (gráfico XXX), esto porque por ejemplo en este año ADN tenía de candidato presidencial a un ex dictador militar, en CONDEPA se encuentra a un líder “populista” que era apoyado principalmente por las élites aimaras andinas y que tenía de candidato vicepresidencial a un empresario de Santa Cruz de descendencia croata; también al MNR que tenía como líder máximo a un empresario “neoliberal” Gonzalo Sánchez de Lozada junto a un líder indígena de la corriente katarista como candidato vicepresidencial (Víctor Hugo Cárdenas).

Esta tendencia “des-ideologizante” se terminó por manifestar en la elección de 2002 donde como se observa en el gráfico 1 de abajo, estos partidos políticos denominados en términos de K. von Beyme (1995) como “ómnibus” dejaron de tener influencia significativa en los resultados electorales, dando paso a un cuasi-bipartidismo en la elección de 2005; este posible bipartidismo hizo visible la cara más polarizada de la política boliviana que no se había visto hasta entonces; finalmente, en gran medida los partidos de corte étnico, con el MAS como su máximo representante agruparon el apoyo que antes se habría dado a estos partidos “ómnibus” populistas, dando como resultado un largo *tren de múltiples vagones* neo-populista de bandera étnica.

Gráfico 1: Desempeño histórico de las tendencias político-partidistas en Bolivia entre 1985-2005 (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNE de Bolivia.

* Partidos tradicionales y reciclados: MNR, ADN, MIR, PODEMOS, UN.

** Partidos ómnibus: MNRV, MNRI, UCS, CONDEPA, NFR, MBL.

*** Partidos indigenistas: MAS, IU, MIP.

Por otro lado, ¿qué quedaba como respuesta intelectual a la política tradicional a partir del año 2000?, en el mundo académico en Bolivia se iba generando con más fuerza un discurso de re-surgimiento del clivaje étnico que acompañaba a las movilizaciones sociales que se habían producido sobretudo a partir del año mencionado, este esfuerzo “intelectual” comenzaba a emerger en el siglo pasado a partir de la década de los setenta con escritores como Luis Antezana (1976) Xavier Albó (1979) y Silvia Rivera (1986), quienes “extendieron la idea de que la Revolución Nacional del 52 había supuesto una homogeneización forzada” (Haro, 2011:244), mientras que otras corrientes como la katarista o indigenista similares a la indígena pero de distinto ámbito territorial de acción (los valles y el oriente boliviano), se hicieron visibles sobre todo a partir de 1990 con la Marcha de la Dignidad y el Territorio, que entre otras cosas, encontraron puntos coincidentes entre estas corrientes étnicas afincadas en la necesidad de su reconocimiento y respeto a su territorio y culturas como demanda hacia los gobernantes y la gente que vive en la ciudad en especial.

Finalmente, otro argumento por el cual se sostiene que en el medio de las élites políticas bolivianas es compleja su interpretación a partir de la ideología, se encuentra apoyado en el resultado de una investigación en la que se evidencia un carácter fuertemente territorial de estas élites vinculados a intereses particulares: “Chile, Bolivia, Colombia y Uruguay muestran diputados más cercanos a la defensa de intereses particulares; en los tres primeros casos influidos por un entendimiento fuertemente territorial de la representación; en el último, fuertemente partidista” (Marenghi y García, 2006:74), por lo que su complejidad de estudio estribará también en vista de las “peculiaridades y de los contextos nacionales (e incluso dentro de ellos)” (Alcántara y Freidenberg, 2006:131).

LAS REDES TRASNACIONALES DE PARTIDOS POLÍTICOS ¿TRANSNACIONALISMO, POLÍTICA INTERNA O DIPLOMACIA PARTIDARIA?

Fernando Pedrosa

Instituto de Estudios de América Latina y le Caribe

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

fpedrosa@sociales.uba.ar

Palabras clave: redes trasnacionales, partidos políticos, y política interna.

1- Introducción.

Entre todas las actividades que desarrollan los políticos profesionales hay algunas que han recibido escasa atención en los estudios académicos. Este es el caso del desarrollo de organizaciones trasnacionales que nuclean partidos, dirigentes y activistas de distintos países, más conocidas como las “internacionales partidarias”.

Estas organizaciones trasnacionales de partidos (en adelante OTP) han tenido una destacada trayectoria en la política mundial de gran parte del siglo XIX y XX. Esto no significa que sean actores del pasado, todo lo contrario, en la actualidad siguen funcionando activamente integrando en ellas una gran cantidad de partidos políticos, líderes y dirigentes políticos de todo el mundo.

Convertidas en redes donde circula información, recursos materiales y simbólicos y convenientemente alejadas de estrictos contralores legales o electorales, las OTP son actores que reclaman una mayor atención ya que proveen incentivos que interesan a los políticos y se convierten en actores relevantes a la hora de permitir la intervención de actores nacionales en el sistema internacional (y viceversa). Por ello, el objeto de estudio de este trabajo son las organizaciones trasnacionales de partidos desde un punto de vista que privilegia sus propias formas organizativas y estrategias de acción.

2. Organización de la ponencia.

El trabajo estará dividido en varios apartados pero que se agrupan en tres partes: En la primera, se analiza la importancia de las OTP en el marco de un proceso de transnacionalización de la política con el objetivo de justificar la magnitud del tema propuesto y reclamar un mayor interés académico de la ciencia política para este conjunto de instituciones políticas.

En segundo lugar, se presentará un mapa ordenado de las organizaciones existentes en la actualidad a partir de los siguientes interrogantes: ¿quiénes las integran?, ¿cuando y como fueron fundadas? ¿Quiénes participan en ellas y quienes las lideran? A partir de esta información se podrá analizar en forma comparada las diversas estrategias de expansión de las OIP y las características de su membresía lo que finalmente ayudará a responder sobre que tipo de modelo organizativo representa cada una de ellas. También se planteará una cuestión que quedará pendiente a nuevas investigaciones que es ¿cuánto hay de internacionalismo y cuanto de maximización de políticas internas de los partidos en el funcionamiento de estas organizaciones?

En tercer y último lugar, se presentan una serie de análisis comparados de aspectos organizativos de las distintas OTP y que representan un comienzo en la agenda de investigación en el tema.

3- La política frente a la globalización.

Aunque fragmentadas e inestables, desde época temprana existen relaciones entre partidos y dirigentes de distintos espacios geográficos. Las que importan para este trabajo son aquellas que han logrado formalizarse en algún tipo de organización, definición que no implica desconocer la existencia de otro tipo de relaciones informales. Por ejemplo redes construidas a partir de la afinidad ideológica o amistad entre líderes. Hoy en día observamos la existencia de una “internacional chavista” que abarca varios países de América Latina y que integran políticos afines al presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

En Europa Occidental se inicia a en las ultimas décadas del siglo XIX, adquiriendo diversas formas organizativas a la vez que una importante presencia política. Fundamentalmente las denominadas I° Internacional (1864-1876) y II° Internacional (1889-1920). En América Latina este es un proceso tardío, que se produce a partir de la segunda mitad del siglo XX. A partir de 1950 comienzan a formalizarse diversos espacios liderados por los partidos democráticos de Costa Rica y Venezuela, en muchas ocasiones en relaciones con EE.UU. o la Internacional Socialista. Por otros motivos, los países de descolonización reciente y los de la ex cortina de hierro, comienzan a integrarse a estas organizaciones en forma aun más tardía.

En los años de las décadas de 1970 y 1980 las prioridades de las OTP estuvieron centradas en los países de Europa del sur, América Latina y en África. En Portugal, Grecia y España y en Latinoamérica en función de las transiciones pero particularmente en Centroamérica y Chile. En África fue importante su actuación frente a Sudáfrica por la política de discriminación racial conocida como “apartheid”. En cambio, durante la década de 1990 fue el momento en que las diversas OTP fijaran sus estrategias priorizando el crecimiento en Europa del Este y tratando de obtener respaldos entre las nuevas organizaciones que allí nacían ante el derrumbe de la URSS y el bloque socialista.

Desde comienzos de la década de 1970 los políticos se enfrentan a dilemas globales, a problemas y desafíos que no se originan directamente en su territorio y ello requiere de nuevas formas de acción política que aporten a consolidar la gobernabilidad de Estados nacionales, cuyas competencias parecen disminuir día a día. A esto se agrega que, como consecuencia de las migraciones, numerosos grupos de electores se encuentran en territorios

de otros países y aun así pueden ejercer su derecho a voto, lo que obliga a los partidos a extender sus redes de influencia y movilización más allá de las fronteras nacionales.

Sin embargo, existe una suerte de prejuicio en la literatura que reduce la política internacional a la que hacen los estados, sus líderes y los organismos internacionales gubernamentales y en ella, los partidos políticos y sus dirigentes, parecen no tener lugar, al menos no un lugar trascendente, menos aún si no son partidos de gobierno.

Esta situación comenzó a revertirse a partir de la aplicación de la idea de “política transnacional”. De este modo se hacía referencia a las interacciones que se registraban en el plano internacional donde, al menos, uno de los participantes es de carácter no estatal (Keohane y Nye, 1971). La aplicación sistemática de este concepto dio lugar a una prolífica literatura. Para el caso de la transición de la tercera ola que comenzaron en Europa del sur en 1974 y se extendieron por todo el mundo hasta mediados de los noventa, se reconocía habían tenido un marcado carácter regional y que, en muchos casos, la importancia de los actores transnacionales había sido decisiva para su culminación exitosa (Farer, 1996; Leagler *et al* 2007).

La idea de un activismo transnacional comenzó a ocupar mas espacio en los estudios académicos y esto reflejó un nuevo nivel de intervención política (Tarrow (2005; Tilly and Tarrow, 2006). Posteriormente, el concepto de “redes transnacionales de defensa” (Keck y Sicking, 2000) aumentó la capacidad de observar y explicar las zonas de interacción entre actores nacionales y el sistema internacional, sin embargo, no alcanzó a integrar en esas investigaciones a los partidos políticos y las redes que ellos conformaron, apuntando generalmente a las organizaciones transnacionales dedicadas a los derechos humanos, mujeres, pueblos indígenas y al medio ambiente. Sin embargo, aun este nuevo auge de estudios sobre política transnacional, la bibliografía sobre las OTP continua siendo muy escasa (una excepción podría ser Grabendorff (1996).

4- Las Organizaciones Transnacionales de Partidos (OTP).

Una OTP es una asociación de segundo grado (una federación, una organización de organizaciones), donde el cemento que une a sus miembros es la adhesión a determinados principios de carácter ideológico y político en el ámbito internacional. Pertenecer a una OIP obliga a sus miembros a respetar esos presupuestos ideológicos y también determinadas líneas políticas coyunturales que cada internacional partidaria va determinando. Por esto, la pertenencia a una u otra organización de este estilo, al implicar la admisión de determinadas directrices ideológicas, puede llegar a funcionar como argumento de ataque o defensa en una disputa discursiva o en una campaña electoral interna o externa.

El estudio sobre las organizaciones de segundo grado no está desarrollado en su costado más teórico, como sí el de las de primer grado o de base. Por lo tanto, adentrarnos en estudios de caso de las diversas OTP es también un inicio y un aporte para el conocimiento teórico en este campo del estudio de las organizaciones. Entre las peculiaridades de las OTP podemos citar dos. Primero, son organizaciones de carácter voluntario (como las Organizaciones no gubernamentales y los propios partidos políticos) pero, formalmente, sus miembros no son personas físicas que se representan a sí mismas ni a terceros, sino partidos políticos, organizados y legalmente reconocidos.

Segundo, quienes participan de ellas, en tanto delegados partidarios o autoridades, en ocasiones, son personas con altos cargos gubernamentales, frecuentemente presidentes, primeros ministros y legisladores, aunque no están allí por sus responsabilidades oficiales, sino por ser miembros de la conducción de alguna organización partidaria. De este modo, en la acción política de una OTP se entremezclan diversos tipos de representatividades e intereses que dificultan aun más la comprensión de sus estrategias sin una mirada a su dinámica organizacional.

Como cualquier otro club selecto, son los propios miembros los que deciden si el candidato a ingresar puede ser “uno de ellos”, esto es, si cumple con los requisitos exigidos por el colectivo. Los partidos, en muchas ocasiones, deben esperar importantes lapsos de tiempo, haciendo todo tipo de gestiones y “méritos”, antes de ser aceptados por sus pares que los someten a diversos exámenes formales e informales.

Así, las decisiones que se toman en las organizaciones de base (el partido político nacional) pueden tener repercusiones en las relaciones con los otros miembros de la OTP. Por ejemplo, la decisión del APRA de apoyar la pena de muerte o del laborismo inglés de participar de la ocupación de Irak, produjo sendas crisis en sus relaciones con la Internacional Socialista. De hecho, partidos y dirigentes han sido expulsados o suspendidos de su membresía (por ejemplo la expulsión del Partido SMER (socialista eslovaco) del Partido Socialista Europeo por su alianza con un partido de extrema derecha) y el Partido Liberal Constitucional de Nicaragua expulsado de la Internacional Liberal por la corrupción de sus líderes.

5- Las relaciones internacionales de los partidos políticos.

En muchos organigramas partidarios existen espacios destinados exclusivamente a las relaciones internacionales o son parte de las atribuciones establecidas para algunos de los cargos de la conducción. En ocasiones este lugar es uno de los más apetecidos, luego de repartidos los principales lugares. Sobre todo en aquellos partidos donde el responsable del área es un miembro de la dirección y debe llevar adelante un programa elaborado por los organismos colectivos del partido. Esto es así sobre todo en los partidos europeos.

Los partidos políticos permanentemente generan discursos y acciones sobre el quehacer internacional, lo que además puede tener fuertes implicancias para el desarrollo de sus estrategias y su posicionamiento público. Entre las diversas actividades que se desarrollan en este ámbito podemos mencionar que muchos partidos poseen oficinas y militancia en terceros países y generan estrategias para obtener el voto de los ciudadanos que residen fuera de su país de origen o que, incluso, no han nacido allí pero poseen derecho a voto.

En algunos casos como Italia, los emigrantes cuentan con representantes en el parlamento. En España los últimos resultados de elecciones autonómicas, muy ajustados, aumentaron la importancia de realizar campañas electorales en países de América Latina. En países de Centro América, con gran cantidad de emigrantes con derecho a voto, la actividad de los partidos fronteras afuera también es muy importante, sobre todo, como en el caso de Nicaragua, donde las migraciones, se producen también en países limítrofes y los emigrantes pueden regresar a emitir su voto.

Diversos partidos europeos y también los norteamericanos poseen fundaciones que actúan en otros países y que tienen como fin influir sobre los políticos locales a través de diversos planes y proyectos. Los dirigentes políticos actúan como observadores en comicios, convocados por una multiplicidad de organismos incluyendo las OTP o partidos con los que mantienen relaciones históricas o estrategias afines. También es común que miembros juveniles de los partidos viajen y participen de instancias grupales donde concretan redes de relaciones a las que podrán apelar en el futuro; al igual que colectivos de mujeres, universitarios o legisladores. Del mismo modo ocurre con la multiplicación de la oferta de espacios internacionales de capacitación de líderes y dirigentes, como también la difusión de los posgrados y otras titulaciones universitarias.

A priori, podría pensarse que estos espacios son más valorados para aquellos partidos que se encuentran en el gobierno. Estas cuestiones forman parte de las muchas que se ignoran sobre esta parte de las actividades de los políticos y es que el espacio internacional no es ajeno a las necesidades electorales de los políticos ni, como veremos más adelante, a sus propias carreras. Una de las formas de avanzar en el estudio de las políticas internacionales de las organizaciones partidarias es adentrarse en las instituciones que crean con el objetivo de ocupar el escenario internacional, de relacionarse con pares de otros países y obtener diversos incentivos materiales y colectivos.

6. - Las OTP ¿Organizaciones de segundo grado o de segunda clase?

Los Organismos Internacionales (Gubernamentales y no gubernamentales) son espacios clásicos para los dirigentes que han cumplido ciclos políticos (pero no necesariamente biológicos). Las OTP incluidas en este conjunto mayor de organizaciones, también son parte de este fenómeno, sobre todo, cuando las carreras políticas se encuentran ya avanzadas o cuando, por distintos motivos, no pueden someterse a nuevos desafíos electorales en sus países.

Las OTP cumplen diferentes funciones que los políticos consideran importantes a la hora de planificar sus estrategias, al punto de crearlas, comprometerse a financiarlas, financiarlas, gestionarlas, invertir tiempo en diversas (y regulares) reuniones y pelear por acceder a sus puestos de conducción. Entrevistada para este trabajo una importante dirigente de un partido latinoamericano, candidata a presidente de su país y a presidir una OTP en la que además ocupó espacios de gestión, afirmó que “... (ser dirigente de una OTP) prestigia y da a un dirigente un complemento en su formación que es muy valioso. Lo digo por experiencia propia. Para mí la convivencia en la directiva de las dos internacionales en las que he actuado ha sido muy útil. Mirar experiencias ajenas, el ver que está pasando en otros países, hace que la formación política que uno tenga sea mas integral”.

En este sentido pelear por un cargo en una OTP puede responder a un cálculo estratégico de los dirigentes para mantener o acumular poder en tanto gobernantes (Por ejemplo, José M. Aznar presidió la Internacional Demócrata Cristiana mientras aun era presidente del gobierno español. La Internacional Democratic Union fue presidida hasta hace poco por el primer ministro australiano), o para fortalecerse con vistas a disputas internas con dirigentes de un mismo espacio, un espacio previo desde donde intentar ocupar cargos políticos en el país de origen, incluso, una salida con honores para una carrera política, un último peldaño por el que también vale pelear, como fue el caso de Willy Brandt en la Internacional Socialista.

La dirigente anteriormente citada manifestó que “Hay dos casos [...] interesantes, el del dirigente mexicano Manuel Espino. Resulta clarísimo que él ha buscado la presidencia de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) ante su enfrentamiento con el presidente Felipe Calderón (de su mismo partido). Él ha tratado de consolidar su poder como presidente del Partido de Acción Nacional (PAN) con un título internacional, precisamente, porque sabía que su margen de acción en el gobierno de Calderón era muy limitado. El otro caso es del italiano Pierre Ferdinando Cassini, presidente de la Internacional Demócrata Cristiana, que quiere retener el cargo en la esperanza que eso lo fortaleciera en las negociaciones con Silvio Berlusconi en la conformación de la alianza de centro derecha italiana”.

Como cualquier otra organización, la dinámica interna de las OTP se encuentra condicionada por sus mismas disputas internas y las formas de liderazgo que poseen. Pero también, al ser una organización de segundo grado, es necesario tomar en cuenta las necesidades y coyunturas por las que atraviesa cada partido en su propio país. Un dirigente que ocupó el cargo de responsable de las relaciones internacionales de un importante partido europeo, manifestó en una entrevista realizada para este trabajo “¿Porqué va a tener un partido belga, holandés o inglés interés en AL? ¿Por qué? ¿Por qué vamos a pagar miles de dólares de cuota de afiliación para que se gasten en un partido político latinoamericano? ¿Por caridad? ¿Por voluntarismo? No. La única razón por la cual nosotros tenemos interés y deberíamos tener interés es porque los políticos latinoamericanos y la política latinoamericana tienen decisiones que también nos incumben a nosotros. Ya sea en la ONU en el Banco Mundial, ya sea en la discusión sobre como combatir al terrorismo o al turismo sexual. Tenemos agendas políticas comunes”.

Un primer indicador de la vitalidad del espacio internacional como arena de acción para dirigentes y partidos políticos, es la cantidad de grupos y organizaciones donde conviven conjuntos numerosos de partidos políticos de distintos países. El cuadro 1 muestra un total de veinte organizaciones internacionales que agrupan políticos y partidos políticos.

Un criterio adoptado para la construcción de este cuadro fue que las organizaciones incluidas en él existan aun en la actualidad y se encuentren activas, más allá del tamaño de sus partidos integrantes. El Transnational Radical Party's, no será tenido en cuenta como una OTP, porque, a pesar de su nombre, se ha convertido en una red de dirigentes a la que no pertenecen partidos políticos aunque fue fundada por uno de los líderes históricos del Partido Radical de Italia, Marco Pannella.

De este modo también resolver la situación que presentan la Internacional Socialista (IS) y la Demócrata Centrista (IDC) que son un producto “evolucionado” de otras OTP. La Internacional Demócrata Cristiana se conforma en 1983, aunque anteriormente poseía una fluida actividad a través de organizaciones regionales. En 1961 se fundó su antecesora directa, la Unión Mundial Demócrata Cristiana (UMDC). Otro criterio para la su conformación es que las OTP incluidas en el cuadro 1 se organicen voluntariamente en virtud de algún tipo de afinidad ideológica o geográfica y no por estímulos institucionales formales como el caso de los grupos parlamentarios europeos que no se incluyen en el conjunto de OTP.

El cuadro siguiente sistematiza la información al respecto y aporta un poco a clarificar el universo de las internacionales partidarias presentando una información comparativa valiosa que permitirá observar preliminarmente algunas cuestiones que serán descriptas en el siguiente apartado.

Organización	Cantidad de miembros/cantidad de países	Algunos partidos miembros	Lideres y autoridades, pasados y actuales
International Conference of Asian Political Parties	326 partidos/56 países	Indian National Congress, Democratic Party of Japan, United Democratic Party, Republic of Korea; Liberal Party of Australia, Kadima Party, Islamic Iran Independent Association Party, Iran National Union Party; United Russia Party; Communist Party of Russian Federation.	Jose de Venecia jr., Chung Eui-yong; Shane L. Stone, Hassan Ghafouri Fard, Konstatin Kosachev; Karan Singh, Sok An
Internacional Socialista	148 partidos/122 países	Partido Socialdemócrata Alemán, Partido Laborista Ingles, Partido Socialista Francés, PPD, (Chile), Partido Liberal Colombiano, PRI (México), UCR (Argentina), Congreso Nacional Africano (Sudáfrica), Partido Laborista Australiano e Israelí .	Willy Brandt, Olof Palme, Carlos Andrés Pérez, Alan García, Yorgos Papandreu, Jose Luis Rodríguez Zapatero, Francoise Hollande.
Foro de San Pablo	142 partidos/45 países	PT (Brasil), FSLN (Nicaragua), FMLN (El Salvador), PC (Cuba), Frente Amplio (Uruguay),	Lula, Fidel Castro, Tomás Borge,
Internacional Demócrata de Centro	100 partidos/83 países	Partido Popular (España), PDC (Chile), COPEI (Venezuela) Partido Nacional (Uruguay) CDU (Alemania e Italia,) PAN (México) Partido Conservador Colombiano, Partido Socialdemócrata Brasileño, Partido Justicialista (Argentina) Partido Popular Cristiano (Perú)	Rafael Caldera, Eduardo Frei, José M. Aznar, Felipe Calderón, Lourdes Flores, José Barroso, Pier Ferdinando Casini, y Gloria Arroyo
Internacional Democrat Union	80 partidos/60 países	Partido Republicano (USA), Partido Popular (España), ADN (Bolivia), UDI y RN (Chile), UMP (Francia); ARENA (El Salvador), Partido Conservador (Colombia e Inglaterra), CSU y CDU (Alemania), Union of Right Forces (Rusia), Partido Moderado (Suecia).	John Howard, José Aznar, Mariano Rajoy, Jan Petersen, Margaret Thatcher, George Bush, Jacques Chirac, Helmut Kohl
The Green Federations	79 partidos/75 países	Australian Greens, Partido Verde Oxígeno (Colombia), Partido Verde Ecologista (México), The Interregional Green Party (Russia); Iniciativa per Catalunya Verds; Green Party of England and Wales; Bündnis 90/Die Grünen (Alemania); Green Party of South Africa; Pakistan Greens	Jorge Melo Viana, Jorge Gonzalez Torres, Grazia Francescato, Ctherine Greze, Satoko Watanable, Solomone Fifita.
Internacional Liberal	73 partidos/50 países	Partido Socialdemócrata (Portugal) Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay), Movimiento Libertario (Costa Rica), Liberal Democrats (Inglaterra), Partido Liberal Democrático (Angola).	Salvador de Madariaga Frits Bolkestein, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Charles Kennedy,
European People's Party	73 partidos/36 países	Christlich-Soziale Union y Christlich Demokratische Union (Alemania); Partido Popular (España), Forza Italia, Partido Moderado (Suecia); Fine Gael (Irlanda); EVP (Suiza).	Wilfried Martens, Michel Barnier, Mario David.
Conferencia Permanente de Partidos Políticos de AL y C. (COPPPAL)	56 partidos/30 países	PJ y UCR (Argentina); MNR y MIR (Bolivia), PT y PMDB (Brasil), PRI (Mexico), PPD y PS (Chile), PL y PDI (Colombia), FSLN (Nicaragua), FA, PC y PN (Uruguay); Acción Democrática, MAS y Movimiento V República (Venezuela), Partido Comunista (Cuba).	Jaime Paz Zamora, Antonio Cafiero, Ricardo Nuñez, Tomas Borge, Martín Torrijos, Shafik Handal.
Liberals Democrats in Europa	47 partidos/ 30 países	Italia Dei Valori-Lista Di Pietro (Italia); Liberal Democratic Liberal Democrats (UK); Convergència Democràtica (España); Centerpartiet (Suecia); Freie Demokratische Partei (Alemania)	Annemie Neyts Uyttebroeck, Markus Löning, Calin Popescu Tariceanu y Johannes Lebech
European Green Party	42 partidos/ 37 países	Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) y Verdes (España, Francia, Finlandia y Dinamarca); Green Party (Inglaterra), Zelenaya Alternativa (Russia), Federazione dei Verdi, (Italia).	Ulrike Lunacek, Philippe Lamberts, Juan Behrend, Johanna Sumuvuori, Daniel Cohen

			Benditt,
Partido Socialista Europeo	38 partidos/37 países	PS (Francia, Portugal y Suiza); SPÖ (Austria); PS/SPa-(Bélgica); EDEK (Chipre); CHP (Turquía); Labour-Meretz (Israel); SDE (Estonia); SPD (Alemania); LSAP (Luxemburgo).	Robin Cook, Poul Nyrup Rasmussen, George Papandreou, Francois Hollande, Josep Borrell
Organización Demócrata Cristiana de América	33 partidos/25 países	PFL y PSDB (Brasil); PJ (Argentina); PDC (Chile); Partido Conservador Colombiano; Partido Unidad Social Cristiana, (Costa Rica) PAN (México) y PN (Uruguay).	Eduardo Frei Montalvo, Lourdes Flores, Gutemberg Martínez, Manuel Espino
Internacional Humanista	22/partidos/22 países	Partido Humanista (Chile, Argentina, Inglaterra, Brasil, Alemania y Finlandia)	Tomas Hirsch, Luis Ammann, Giorgio Schultze
Unión de Partidos Latinoamericanos	18 partidos/14 países	ARENA (El Salvador), Partido Conservador Colombiano, PJ (Argentina), UDI y RN (Chile), Partido Conservador (Nicaragua), ADN (Bolivia).	Andrés Pastrana, Jorge Quiroga, Antonio Saca, Hernán Larrain, Armando Calderón
África Liberal Network	17 partidos/17 países	ANADER Democratic Republic of Congo; CUF Tanzania, DA South Africa MDC Zimbabwe, MP Morocco, PDD Mozambique, PDS Senegal, PLD Angola PSDL Tunisia.	Nelson Muffuh
Coordinación Socialista Latinoamericana	15 partidos/12 países	PS (Uruguay, Ecuador, Argentina, Chile); PT y PDT (Brasil), MAS (Venezuela); PRD (México)	Reinaldo Gargajo, Guillermo Estévez Boero, Leonidas Rodríguez Clodomiro Almeida.
Federación de Partidos Verdes de las Américas	10 partidos/10 países	Partido Verde (Estados Unidos, Canadá, Chile, México y República Dominicana); Partido Verde Ecologista (México); Partido Verde Oxígeno (Colombia).	Julia Willebrand, Jorge Gonzalez Torres, Ingrid Betancourt
The Council of Asian Liberals and Democrats	8 partidos/8 países	Democrat Party of Thailand, Democratic Progressive Party of the Republic of China (Taiwan), Liberal Party of the Philippines Democratic Party of Singapore	Fidel V. Ramos, John Joseph S. Coronel, Neric Acosta, Chen Shui-bian y Hsiao Bi-khim
Red Liberal de América Latina (RELIAT)	5 partidos/5 países	Recrear (Argentina), Partido Nueva Alianza (México), Partido del Frente Liberal (Brasil), Movimiento Libertario (Costa Rica)	Ricardo López Murphy, Otto Guevara

Tabla 1: OTP ordenadas según cantidad de miembros, fecha de origen, integrantes y líderes. Elaboración propia en base a datos obtenidos en las Web oficiales.

7- Las OTP y las estrategias internacionales de los partidos: Resultados preliminares de un análisis comparado.

A continuación se presentarán algunas puntualizaciones que, sin querer ser normativas, arrojan un esbozo bastante gráfico de las estrategias internacionales de los partidos y que son producto del análisis de información provista por el cuadro 2 pero también de un seguimiento puntual realizado sobre cada OIP.

La gran mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria están incorporados a alguna u otra organización internacional. Dentro del continente americano, los grandes partidos de Estados Unidos parecen ser de los más reacios a la hora de participar en estas organizaciones. El Partido Republicano lo hace desde época muy reciente, integrado en la IDU. El Partido Demócrata no pertenece a ninguna.

El *Green Party* está afiliado a la Federación de Partidos Verdes de las Américas, aunque es una representación poco trascendente en EE.UU., como también lo son los Socialistas Democráticos de América (DSA) y Socialdemócratas USA (SDUSA), expresiones menores que integran las Internacionales Socialista, pero que, a pesar de su escaso peso electoral, han tenido una importante influencia en la política interna de la organización durante la década de 1980.

El Partido Comunista Cubano participa de dos OTP, pero ambas exclusivamente latinoamericanas (el Foro de San Pablo y la COPPPAL); lo mismo que el movimiento por la V República venezolano, el FMLN de El Salvador y el PT brasileño. Este último si bien ha recibido la oferta de ingresar a la Internacional Socialista, ha desistido de hacerlo por alto el costo que dicha decisión representaría entre los sectores más radicales del partido.

Llamativamente, el Partido Liberal Colombiano pertenece a la Internacional Socialista, el Partido Socialdemócrata Brasileño a la Internacional Demócrata Cristiana y el Partido Socialdemócrata Portugués a la Internacional Liberal, lo cual nos remite a especificidades nacionales que deben ser entendidas a la luz de los diversos desarrollos históricos de cada sistema partidario. Los “europartidos” (Partido Socialista Europeo, *Liberals Democrats in Europe*, *European People's Party* y el *European Green Party*), también integran sus filas con partidos de países europeos que no son parte de la Unión Europea e incluyen, en algunos casos, partidos de otras regiones (Los verdes cuentan con partidos de Ucrania, Rusia, Kosovo y Noruega, los socialistas de Noruega, Israel, Turquía, y Macedonia y los Liberales de Noruega, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Serbia y Montenegro, Albania y curiosamente Cataluña, considerada como país. Por último el *European People's Party* integra partidos de Albania, Noruega, Armenia, Bosnia Herzegovina, Georgia, Montenegro, Moldavia, Ucrania, Serbia y Turquía).

El Partido Comunista Chino y el Partido del Congreso de la India, lo mismo que los restos del Partido Comunista ruso, se integraron recientemente a la ICAPP y no integraron ninguna otra organización anteriormente, a pesar de ser de los partidos políticos más grandes del mundo. Taiwán se encuentra representado por partidos en la IDU y la Internacional Liberal. Sólo la IDU tiene entre sus miembros plenos a partidos de EE.UU y Rusia.

La Internacional Socialista fue la que más partidos integraba hasta que apareció la ICAPP. La Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) es la que más partidos de la oposición cubana aglutina: cuatro (Directorio Democrático Cubano, Proyecto Demócrata Cubano, Cuba, Partido Demócrata Cristiano Cubano y Movimiento Cristiano Liberación), seguido por la Internacional Liberal con tres (Partido Liberal de Cuba; Partido Solidaridad Democrática y la Unión Liberal Cubana (ULC).

Cuba es uno de los países que posee más partidos integrados en el sistema de OIP, ocho en total, a pesar de ser un sistema no poliárquico y de partido único. Resulta llamativo que tantos partidos cubanos participen de estas instancias, aunque no tanto que lo hagan en OIP de centro y centro derecha.

La International Democratic Union (IDU) es un caso especial en el mundo de las OTP ya que se conforma con un gran número de partidos que anteriormente integraban (y aun lo hacen) la Internacional Demócrata Cristiana. Si bien nace en la década de 1980, es hacia el año 2001 que tiene un nuevo impulso en la búsqueda de partidos de gobierno de construir un espacio más ejecutivo y con un perfil ideológico más definido.

La IDC era una OTP con un variado tipo de partidos, tanto en lo que refiere a su tamaño y poder como a sus posiciones programáticas. Incluso, algunos de sus miembros podían situarse en posiciones cercanas al centro izquierda. La IDU, en cambio, se posiciona en un espacio de derecha y es convocada, principalmente, en torno al Partido Republicano de EE.UU. Así, reúne a partidos que comparten las ideas neoliberales puestas en práctica durante la década de 1990 y que son, a la vez, partidos de gobierno o con amplias posibilidades de obtenerlo. Tiempo después conformarían la coalición política-militar que intervino en la segunda guerra de Irak.

En organizaciones de larga data y con marcos simbólicos arraigados, muchas veces, el poder interno de los miembros no se condice con su poder territorial y esa igualdad de influencia puede generar diferencias con aquellos que sí son organizaciones poderosas. En este sentido, la IDU, parece ser un modelo de organización muy selectivo a diferencia del modelo de la Internacional Socialista que prioriza extender lo máximo posible sus redes aunque en el camino, las coincidencias ideológicas sean menores.

La ODCA es la OTP más antigua de las creadas a partir de la posguerra y que aun se encuentra en actividad. La COPPPAL nace como una reacción a la expansión acelerada que venía generando la Internacional Socialista en América Latina y es creada a instancias de diversos partidos con fuertes tradiciones nacionalistas, fundamentalmente el PRI mexicano, que buscaban crear un foro que agrupe a los partidos democráticos de la región pero sin prerequisites ideológicos o políticos.

Esta tendencia asociativa de los partidos de América Latina es uno de los datos más importantes que surge de la comparación general. En esta región son muy pocos los partidos que alguna vez han ejercido el gobierno desde el inicio de la tercera ola de democracias y que no pertenezcan a ninguna OTP (Por ejemplo el partido del ex presidente brasileño Fernando Collor de Mello, Lucio Gutiérrez en Ecuador o Alberto Fujimori de Perú). No casualmente los tres políticos son considerados *outsiders* en sus respectivos países y de los cuales dos, no han terminado sus mandatos. En la actualidad, se puede mencionar a Rafael Correa, presidente ecuatoriano. Pero esto ya parece ser una característica del sistema político de Ecuador.

En algunas de estas OTP participan más de un partido por país, por ejemplo, en la Internacional Socialista el PRI y el PRD mexicanos o AD y el MAS de Venezuela y dentro de ella se pueden reproducir los conflictos que mantienen los partidos en sus relaciones nacionales. Por ejemplo, el Partido Nacionalista Vasco fue expulsado de la Internacional Demócrata Cristiana a instancias del Partido Popular Español en función de las rencillas y diferencias que ambos mantenían en temas domésticos. Este fenómeno de más de un partido por país, se observa mayoritariamente entre partidos pertenecientes a América Latina y dentro de la Internacional Socialista.

8.- Las OTP por dentro. Cuestiones organizativas.

Las OTP intentan abarcar grandes extensiones de territorio y coordinar el trabajo de un importante número de organizaciones políticas que funcionan en sus respectivos países. En función de esto y de los desafíos planteados por el entorno en el que actúan, las OTP generan distintas respuestas adaptativas a través de las cuales intentan aumentar su control sobre este medio ambiente en el que compiten con otras organizaciones.

El tipo de estrategia también estará condicionado por la forma y los objetivos con que las organizaciones fueron creadas como también según las tradiciones organizativas de los mismos partidos que las fundaron. Como se observa en el cuadro 2 la mayoría de las OTP poseen un organigrama vertical, traducido en cuerpos ejecutivos, colectivos e individuales, que dirigen la organización centralizadamente, más allá del tamaño del entorno y la cantidad de miembros que posean.

Con los matices propios de cada organización, la conducción de las OTP se encuentra estructurada en torno a un presidente y vicepresidentes, acompañados por un secretario general que es quien lleva adelante el trabajo cotidiano. La asamblea de todos los miembros (con sus diversas denominaciones) es el órgano máximo de decisión, pero además se encuentran otros organismos que pueden ser importantes dependiendo de la dinámica interna de cada OTP, por ejemplo, comités de finanzas, reuniones de líderes partidarios, consejos ejecutivos, comités especiales y reuniones regionales y en el caso de FPVA y Global Greens organismo mediadores para posibles conflictos entre los miembros.

Tabla 2: OTP según tipo de organización.

Tipo de organigrama	OTP
Centralizado	ICAPP - Internacional Socialista - IDU - COPPPAL- Coordinadora Socialista de Latinoamérica - ODCA - African Liberal Network - Liberals Democrats in Europe - The Council of Asian Liberals and Democrats UPLA Partido Socialista Europeo - European Green Party - European People's Party - RELIAL - Internacional Demócrata Cristiana - Internacional Liberal - Internacional Humanista - FPVA
Descentralizado	Foro de San Pablo – The Green Federation

Fuente: Elaboración Propia en base al estudio de los estatutos .

El alto nivel de centralización en las OTP resulta comprensible porque su objetivo declarado es coordinar y apoyar el trabajo de sus miembros que en ocasiones son numerosos, distantes entre sí y con fuertes carencias o demandas en su permanente competencia con otros partidos del mismo país. Las OTP centralizadas, además, replican el modelo clásico de los partidos europeos y de las viejas internacionales. Allí, el poder está en los órganos directivos centrales y los regionales son apéndices territoriales de estos, creados *a posteriori* y con el fin de organizar mejor las políticas expansivas.

Por el contrario, las OTP que responden a modelos descentralizados, con organismos y liderazgos regionales autónomos, son una minoría (el Foro de San Pablo y *The Green Federation*) y asociados a visiones contemporáneas de la izquierda. En el caso del Foro con la aplicación práctica de la idea de democracia directa como método de decisión y en el caso de *The Green Federation* buscando maximizar recursos de partidos que son bastantes minoritarios fuera de Europa a través de una estructura de red más flexible, descentralizada y menos costosa de sostener. En este caso estamos ante una asociación de tercer grado, cuyos integrantes son las asociaciones regionales más que los partidos. Este es un método organizativo distinto al resto de las OIP.

La *African Liberal Network*, *Liberals Democrats in Europa* y *The Council of Asian Liberals and Democrats*, están relacionadas directamente con la Internacional Liberal (IL), pero sin ser organismos dependientes de ella. Según el estatuto de la IL, las tres se encuentran asociadas en una categoría especial, denominada “organizaciones cooperantes”, con derecho a representación pero no a voto, el cual está reservado a los partidos políticos miembros. En algún sentido están guiadas por el modelo descentralizado de la IDC y cuentan con un importante margen de autonomía.

9.- Estrategias de incorporación de miembros.

En función de esta estrategia organizativa podemos dividirlos en cuatro grupos. En primer lugar las que generan políticas flexibles, donde lo prioritario es su expansión territorial y la incorporación de la mayor cantidad posible de miembros, aunque a veces estos no se ajusten exactamente a las líneas políticas de la organización. En este ítem encontramos con diverso grado de flexibilidad a la Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana y la Internacional Liberal.

Luego se encuentran todas las otras OTP a las que podemos agrupar según el tipo de criterios predominantes a la hora de conformar su membresía. Estos criterios de admisión pueden distinguirse entre geográficos, ideológicos o ambos a la vez.

Tabla 3: OTP según el tipo de incorporación de miembros.

Tipo de estrategia organizativa para conformar la membresía	OTP
Flexible	Internacional Socialista - Internacional Liberal – Internacional Demócrata Cristiana
Ideológica	IDU – Foro de San Pablo – <i>The Green Federation</i> – Internacional Humanista

Geográfica	COPPPAL ICAPP
Ideológica y geográfica	ICAPP - <i>African Liberal Network</i> - <i>Liberals Democrats in Europe</i> - <i>The Council of Asian Liberals and Democrats</i> - Coordinadora Socialista de Latinoamérica – RELIAL – UPLA – FPVA – Partido Socialista Europeo - <i>European Green Party</i> - <i>European People's Party</i> – ODCA

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la Internacional Socialista, desde su 13° congreso realizado en la ciudad de Ginebra en 1976, priorizó el tamaño y la extensión de su influencia por sobre la “pureza ideológica” de sus miembros. Esta decisión la llevó a convertirse en la organización más grande y en uno de los “franchising” políticos más exitosos. Sin embargo, esto le ha traído aparejado otro tipo de conflictos, producto de incorporar organizaciones de tendencias muy diferentes y de no disponer de una estructura organizativa que pueda hacer frente a las demandas de tantos miembros.

La Internacional Demócrata Cristiana y la Liberal replican este modelo pero priorizando, más que la IS, las afinidades ideológicas de sus miembros. En este sentido estas OTP también son creadoras de partidos allí donde no encuentran socios afines, a diferencia de la IS que muy raramente funda nuevos partidos y coopta entre aquellos ya existentes. Esto se observa en las etiquetas de los partidos de cada internacional, mientras que en la IL e IDC la mayoría de sus miembros poseen la palabra “Liberal” o “Cristiana”. En la IS, a excepción de los partidos europeos, son muy pocos los que se denominan socialistas o socialdemócratas.

La IDU, el Foro de San Pablo, The Green Federation, RELIAL, la Internacional Humanista y la Coordinadora Socialista Latinoamericana (CLS) parecen priorizar las coincidencias programáticas de sus miembros a pesar que eso implique constituir una red de menor cantidad de nodos o aceptar partidos sin peso específico en su respectivo país. De estas la CSL parece ser la menos activa, en tanto la RELIAL, apoyada fuertemente por la “Fundación Friederich Naumann para la Libertad”, se ha convertido en un actor que, además de partidos, nuclea ONG’s y medios académicos y de prensa. La COPPPAL sólo acepta partidos de América Latina y el Caribe aunque luego es muy flexible en cuanto a las exigencias programáticas.

Las OTP que se han constituido en último término, han seguido un modelo más limitante en su membresía, sea por ideología, por ámbito geográfico o por ambos a la vez. En la actualidad el modelo de gran internacional al estilo clásico parece haber entrado en una fase de declive que podría asociarse con los cambios que van sufriendo los viejos partidos de integración de masas. Estas nuevas internacionales son más dinámicas, menos burocráticas y apuntan a apoyar a sus miembros a través de capacitación y de la socialización de recursos técnicos, como por ejemplo, el diseño de herramientas informáticas o el intercambio de experiencias y formación de cuadros o el estímulo para la formación de redes sostenidas en las relaciones personales de sus integrantes.

10.- Las OTP según su espacio ideológico político.

Intuitivamente podría pensarse que, por una mayor tradición histórica internacionalista, la izquierda fuese más proclive conformar este tipo de agrupamientos. El cuadro 3 divide las OIP según el espacio político que pretender abarcar sus programas de acción.

Tabla 4: OTP ordenada por familia política.

Familias políticas	OTP
Liberales (5)	Internacional Liberal The Council of Asian Liberals and Democrats African Liberal Network RELIAL Liberals Democrats in Europa
Demócratas cristianos (5)	Internacional Demócrata Cristiana IDU UPLA Organización Demócrata Cristiana de América European People's Party
Socialistas e izquierda (5)	Internacional Socialista Partido Socialista Europeo Coordinadora Socialista Latinoamericana Foro de San Pablo

	Internacional humanista
Verdes (3)	The Green Federation Federación de Partidos Verdes de las Américas European Green Party
Geográficos (20)	COPPAL/ICAPP

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis programático.

Como muestra el cuadro anterior, existen más OTP de tendencia liberal, de centro y centro derecha. Si bien los comienzos históricos de las OTP, en el siglo XIX y principios del XX, estaban básicamente relacionados con la izquierda, hoy en día el panorama es más pluralista.

La fórmula fue imitada y esto habla de la importancia que puede tener para los políticos conformar espacios de cooperación interpartidarios internacionales. Como se mencionara anteriormente a partir de las coyunturas que se observan en Venezuela y Cuba, algunas de las OTP están tomando un fuerte protagonismo en América Latina tanto a partir su acción directa como a través del apoyo a los partidos de oposición asociados a ellas.

11.- Las OTP según su origen temporal.

Con respecto a la fecha de fundación de cada una de las OTP hay también bastante información significativa. El cuadro 4 las muestra agrupadas según su fecha de fundación.

Tabla 5: OTP por fecha de fundación.

Organización Demócrata Cristiana de América	1947
Internacional Liberal	1947
Internacional Socialista	1951
Liberals Democrats in Europa	1976
COPPAL	1979
European People's Party	1983
Internacional Democrat Union	1983
Internacional Demócrata Cristiana	1983
European Green Party	1984
Coordinadora Socialista Latinoamericana	1986
Internacional Humanista	1989
Foro de San Pablo	1989
Unión de Partidos Latinoamericanos	1992
Partido Socialista Europeo	1992
The Council of Asian Liberals and Democrat	1993
Federación de Partidos Verdes de las Américas	1997
International Conference of Asian Political Parties (ICAPP)	2000
The Green Federations	2001

Red Liberal de América Latina (RELIAL)	2003
África Liberal Network	2003

Fuente: Elaboración propia según datos extraídos de las Páginas Web oficiales.

Este cuadro también contradice otra intuición sobre que el origen de las OTP estaría ubicado en los comienzos de la segunda mitad del siglo XX, cuando comienza a generalizarse el proceso de internacionalización de la política. Sin embargo, como se observa, el fenómeno de las OTP es mucho más reciente. Quince de las dieciocho OTP son creadas a partir de la década de 1980, y la mitad de estas son fundadas entre las décadas de 1990 y 2000.

Las OTP exclusivas de América Latina y el Caribe, excepto la ODCA, se fundan a partir de 1976. Incluso, para las internacionales más antiguas, la ampliación de la membresía a partidos del resto del mundo es un fenómeno reciente. Una hipótesis posible es que los líderes y partidos que abrieron y luego dirigieron las transiciones (y aquellos que podían llegar a hacerlo en un futuro cercano) tenían dificultades y cierta falta de credibilidad y flexibilidad (falta de apoyo político, aislamiento nacional e internacional, entornos económicos negativos, alto desarrollo de fuerzas antidemocráticas), para conducir los procesos de consolidación democrática iniciados durante la década de 1980 y posteriormente, las reformas neoliberales durante la de 1990.

Para sostener esos procesos y a ellos mismos, generaron estrategias de diverso tipo en el que la inserción internacional tuvo un lugar importante. Confiaron, entonces, en que el poder de las OI y las OTP los ayudará a realizar las reformas democráticas y económicas especialmente en organizaciones compuestas de miembros democráticos.

12.- Las OTP según su espacio geográfico.

A pesar que las OTP son en su origen un fenómeno exclusivamente europeo, encontramos que los partidos de América Latina y el Caribe son lo que presentan un espíritu más gregario, aunque la historia del continente sea más pródiga en dictaduras y gobiernos autoritarios, o quizás por eso mismo. Como antecedentes encontramos que la ODCA es la OTP más antigua de las que hoy funcionan pero también que ya en 1951 los Partidos Socialistas de Argentina, Chile y Uruguay poseen contactos con la Internacional Socialista y envían delegados a sus primeros congresos.

Este cuadro muestra un dato llamativo: De las veinte asociaciones comparadas hay participación de partidos de América Latina en trece de ellas. Siete de las diecinueve OTP existentes (casi un 40%) son exclusivas de partidos de América Latina y el Caribe. Esto muestra una cifra por encima de las OTP específicas de otros continentes ya que, exclusivamente europeas hay cuatro, dos de Asia y una sola África.

Existe una tendencia mayor de los partidos de América de participar en estos ámbitos supranacionales (y que no reconoce diferencias por ideología u origen nacional), al mismo tiempo resulta paradójico que las OTP sean espacios activos y que, paralelamente, los espacios de integración regional (como el MERCOSUR o el Pacto Andino) están sumidos en el estancamiento o en el fracaso.

Tabla 6: OTP según su espacio geográfico.

Origen geográfico de los partidos	OTP
Organizaciones de todos los continentes (6)	Internacional Socialista Internacional Liberal Internacional Demócrata Cristiana The Green Federation IDU Internacional Humanista
Sólo países de América Latina (7)	UPLA, RELIAL Organización Demócrata Cristiana de América Coordinadora Socialista Latinoamericana Federación de Partidos Verdes de las Américas Foro de San Pablo COPPAL
Sólo países de Europa (4)	Liberals Democrats in Europa European People's Party European Green Party

	Partido Socialista Europeo
olo países de Asia	ICAPP, The Council of Asian Liberals and Democrat,
Solo países de África	África Liberal Network

Fuente: Elaboración propia.

13- Conclusiones.

Como se señalaba en la introducción, este trabajo se propuso argumentar sobre la importancia de realizar investigaciones acerca de las organizaciones internacionales de partidos como actores significativos de la vida política nacional e internacional. Así como los partidos políticos son organizaciones que deben ser analizadas bajo el prisma organizacional, las organizaciones internacionales de partidos también lo son y por esto requieren el estudio que reciben otras organizaciones internacionales y la atención de las disciplinas que tienen a la política entre sus intereses centrales.

Al mismo tiempo se ofrece un primer estudio comparativo de estas organizaciones a través de una sistematización de las OTP existentes en la actualidad, presentando un mapa ordenado de ellas y algunas de sus principales características formales (año de fundación, miembros, líderes, tendencia política), para avanzar posteriormente, en comparaciones preliminares.

El estudio empírico presentado muestra que un importante numero de partidos políticos pertenecen a una u otra asociación y que sus más importantes líderes también las integraron. Las OTP parecen tener algún impacto en las carreras políticas de los dirigentes que eligen el escenario internacional como una forma de acumular algún poder hacia dentro del partido. Las OTP se convierten también en verdaderas redes de recursos simbólicos y materiales que pueden ser aplicados tanto en disputas intra como interpartidarias.

Profundizando en el análisis organizativo de manera comparada, encontramos que las OTP se organizan verticalmente a través de órganos ejecutivos que intentan coordinar a múltiples integrantes. Frente a las primeras OTP, de mayor tamaño y más flexibles ideológicamente, en los últimos tiempos se han formada espacios menos numerosos pero con características mas definidas, sean geográficas ideológicas o políticas. Este punto nos permite ver que las OTP también son organizaciones que interactúan con su ambiente y que van cambiando y adaptándose según los desafíos de sus entornos de modo similar a los partidos que las integran, incluso como parte de las estrategias de estos.

Quizás el hallazgo más importante sea que las OTP son un fenómeno de fuerte impacto en América Latina, ligadas principalmente a las décadas de 1980 y 1990 y con igual o mayor desarrollo en la derecha que la izquierda. De todos resultará necesario abocarse a realizar estudios de caso y a profundizar la visión comparativa en vistas de comenzar a avanzar en el conocimiento de actores políticos que han sido de gran trascendencia y cuyo accionar parece volver a resurgir en los próximos años.

Bibliografía.

- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules of the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press, EE. UU.
- Farer, T. (ed.).(1996).*Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Western Hemisphere*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Grabendorff, W. (1996) “International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals”, en Whitehead, L. (1996).*The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford University Press, New York.
- Günsche, K. L. y Lantermann, K.(1979).*Historia de la Internacional Socialista*Nueva Sociedad, México.
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras*. Siglo XXI, México.
- Legler, T., Lean, S and Boniface, S. (eds.) (2007)*Promoting Democracy in the Americas*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Papini, R. (1997).*The Christian Democrat International*. Lanham, Boulder, New York and London, Rowman & Littlefield Publishers.
- Somoza, F. A. (1991).*La Internacional Demócrata de Centro en el escenario internacional en revista Nuestra América*. Centro de Estudios Europeos, La Habana, Cuba.
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2006). *Contentious Politics*.Paradigm Publishers, EE. UU.
- Tarrow, S. (2005) *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press, USA.
- Williams, F. (1984).*La Internacional Socialista y América Latina: Una visión crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco.
- Whitehead, L. (1994).“Aspectos internacionales de la democratización”, en O’Donnell, S y Whitehead, L. (ed.) *Transiciones desde un gobierno autoritario/ 3. Perspectivas comparadas*. Ediciones Paidós, Buenos Aires.

LOS PARTIDOS TRAICIONARON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ENTONCES, A DEMOCRATIZARSE.

JavierLoaiza

Escuela de Gobierno Tomás Moro EGTM

Universidad Politécnica de Madrid

director@tomasmoro.net

Palabras clave: partidos políticos, democracia representativa, estado-nación, renovación, democratización.

1.- Democracia representativa.

La democracia representativa surge como una fórmula intermedia para resolver la disputa entre los monárquicos de un lado y los revolucionarios que querían instaurar una forma de democracia “pura” al estilo de las ciudades estado griegas.

Los partidos son herramientas de la democracia representativa y se institucionalizaron para canalizar las tendencias de opinión e intereses de los actores políticos sobre la manera de administrar lo público.

Los partidos pretenden ser la fórmula como se resolvería la participación de los ciudadanos en la conformación y el ejercicio del gobierno, en ese modelo intermedio y supuestamente transitorio de la democracia representativa.

Los partidos se volvieron organizaciones profesionales que buscan a cualquier precio obtener y mantener el poder para sus representantes; confunden el interés público con los intereses de “sus representados”, que no es más que el grupo de profesionales del partido; y defienden sus intereses desde una visión sobre la manera como administrar lo público -programática o ideológica-, a pesar de las altas dosis de pragmatismo que unos y otros han debido introducir para afrontar los complejos desafíos del mundo urbano, superpoblado, informado e intercomunicado de hoy. Hasta la fecha prácticamente no hay partidos en el mundo que cuenten con mecanismos de verdadera democracia interna.

Los partidos, como grupos de interés, compuestos por profesionales de la política, entendida como el arte de hacerse elegir y mantener el poder, secuestraron la democracia representativa y la hicieron inviable. Esto se ponen en evidencia en la nueva sociedad del siglo 21, en que las relaciones privadas se vuelven cada vez más planas, mientras los partidos siguen siendo cerrados, verticalistas, jerárquicos y pretenden mantener las instituciones que se ocupan de lo público con esas mismas características.

Entonces, los partidos se abren, se democratizan, se aplanan, incorporan los sectores de la sociedad que aparecen excluidos de representación política ó serán borrados irredimiblemente por la acción de los ciudadanos que en movimientos inesperados cada día ponen en “jaque” a las organizaciones partidarias, los gobiernos e incluso el modelo político vigente. Y lo que es peor, permiten la aparición de “outsiders”, “salvadores”, malabaristas de la palabra, militares, tecnócratas o cualquier otro personalismo que pretende rescatar la sociedad del juego cerrado de intereses de partidos.

Muchos han sido los que han expresado su pensamiento anti-partidos. Entre otros, Simón Bolívar clamaba en el lecho de muerte por la desaparición de los partidos y la consolidación de la unión entre los pueblos americanos; Charles de Gaulle reprobaba las camarillas, las divisiones e intereses de los viejos partidos que según expresaba habían llevado a Francia a la ruina.

2.- La Revolución Francesa.

Con la caída del Antiguo Régimen Absolutista, se perfilaron dos modelos, como alternativas posrevolucionarias: el modelo representativo, encarnado por Locke (monarquía parlamentaria) y Montesquieu (republicanismo de corte aristocrático), por un lado, y el modelo democrático directo o cuasi-directo, inspirado en la democracia clásica (Harrington y, sobre todo, Rousseau), por otro.

Ambos modelos tuvieron una ardua confrontación en el proceso de construcción de las naciones posrevolucionarias, tanto en América como en Francia. Todavía las denominaciones de los partidos estadounidenses “Republicano” y “Demócrata”, evocan la disputa del modelo respectivo, así ahora ya no representen lo propuesto en sus orígenes.

En Francia, la confrontación fue mucho más visceral y varias constituciones sucesivas plasmaron una u otra alternativamente hasta que se impuso el modelo de representación nacional auspiciado por Sieyès, Condorcet, Mirabeau, etc., tras el fracaso del modelo democrático radical o de democracia totalitaria de los jacobinos.

No era posible, tras la Revolución, restablecer un régimen de poder absoluto ni pasar a un auténtico régimen democrático, por lo que se impuso el diseño de un modelo “mixto”, que hiciera puente entre ambos y pusiera en marcha un largo proceso de transición democrática.

Así, la burguesía industrial, comercial y financiera tomó la iniciativa política y las riendas de la gobernabilidad, mediante un régimen mixto republicano-democrático.

Dicho modelo, por su razón misma de ser mixto, conlleva numerosas contradicciones prácticas y teóricas, pues se trataba de conciliar el individualismo liberal (concepción atomista del individuo, libertad negativa –esto es, carente de interferencias, en especial estatales-, dedicación a los asuntos privados, en el que cada ciudadano es el único interprete autorizado de sus intereses e iniciativas) con el componente democrático de la decisión colectiva sobre el interés público (según la regla de la mayoría, que los liberales radicales interpretaban como la “tiranía de la mayoría” –introducida por Locke-, y que hoy se vuelve a cuestionar duramente).

El concepto de “soberanía popular” del modelo democrático pasó a ser “soberanía nacional”, definida como “el conjunto de ciudadanos”, y el concepto “pueblo” fue sustituido por el de “nación”. Sieyès, Condorcet, etc., acuñaron entonces la expresión “representación democrática” que antes era contradictoria, lo que le abrió paso a la “democracia representativa”. Varias décadas después, Tocqueville se ve obligado a justificar la denominación, con la que se conseguía “ilusionar a la masa popular” y contar con su adhesión. B. Constant, diría después que la

representación también es democrática por que los diputados son elegidos.

Madison en 1787, uno de los arquitectos de la constitución estadounidense, distinguió entre “una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen en una asamblea y administran personalmente el gobierno, y una república, por la que entiendo un gobierno en el que tiene efecto el sistema de la representación”.

La idea de que quienes tienen el deber de obedecer tienen derecho a escoger y controlar a aquellos que están encargados de mandar, como principio básico de legitimidad, se extendió en occidente a partir del siglo 18, a medida que el prestigio de las monarquías y de las viejas aristocracias comenzó a declinar. Desde la Revolución Francesa, se desencadenó por toda Europa una lucha entre el principio aristocrático-monárquico y el principio democrático. Sin embargo, hasta 1914, en casi todas las monarquías continentales el rey permaneció como un poder más o menos activo.

A partir de 1848, el problema se intentaba dilucidar, en la práctica, entre dos propuestas diferentes: la primera, de Luis XVIII, dividir la soberanía entre la Corona y el Parlamento; la segunda, la de Luis Felipe de Orleans, mantener la autoridad del monarca al lado de la del Parlamento pero disimulándola de manera que el rey pudiera hacer, más o menos lo que quisiera mientras que las críticas provocadas por su acción recaían en sus ministros. Se trataba de reconocer en teoría y públicamente la superioridad del legislativo para, en realidad y sin confesarlo abiertamente, hacerlo controlar por el poder ejecutivo y la autoridad real a fin de impedirle excesivas y bruscas desviaciones a derecha e izquierda.

La solución de Luis XVIII fue adoptada después de 1848 por el mundo germánico. La otra, fue adoptada en los países latinos y, provocó un descrédito generalizado de la institución monárquica y de los principios democráticos.

Después de 1870 más de dos tercios de Europa estaban gobernados por cinco grandes dinastías: Habsburgo, Hohenzollern, Romanov, Borbón y Saboya; el resto, a excepción de Francia y Suiza, se encontraba dividido entre una docena de familias de segundo rango y una treintena de irrelevantes príncipes, en su mayoría alemanes.

En la propia Francia, en 1848, medio siglo después de la Revolución, el pueblo francés todavía dudará y retrocederá ante la corona que le II República le ofrece. Sólo en 1870 el principio democrático se empieza a aplicar seriamente por la III República. De hecho, apenas 10 años después de la revolución en 1789, es decir en 1799 se estableció un régimen autoritario y dictatorial. Napoleón decide hacerse soberano de Francia con desprecio absoluto, tanto del principio de legitimidad aristocrático-monárquico, como del principio de legitimidad democrático.

Las revoluciones turca de 1908 y China en 1911, fueron la primera advertencia, de lo que sucedería a partir de 1920, cuando todos los estados europeos se esforzaron por encontrar una nueva fuente de poder en el principio de delegación e improvisaron la forma de Repúblicas parlamentarias. No sirvió el argumento de la incapacidad del pueblo para detener el advenimiento de la nueva ideología.

El inmenso desorden provocado por la guerra de 1914-1918, los tremendos errores de los tratados de paz y de la política de los vencedores, no hicieron más que agravar los problemas. Casi toda Europa se vio suspendida en el vacío entre una monarquía que no era posible y una democracia que no terminaba de imponerse.

La transformación del modelo parlamentario directo mediado por los partidos políticos, traía una esperanza de renovación del sueño democrático a través de la ideal estructura democrática interna de los partidos. Sin embargo, la competencia por el poder obliga a primar la eficacia sobre la legitimidad y la capacidad organizativa o de liderazgo sobre la gestión de la voluntad democrática de su base electoral, trayendo como resultado lo que se conoce como la partidocracia, en que la mayoría de los ciudadanos permanece ajena a la militancia política, pero se ve compelida a elegir en las urnas entre listas de candidatos confeccionadas por la cúpula burocrático-organizativa de cada partido. Algo que en Colombia se conocía de modo coloquial, el uso del “bolígrafo” en manos del jefe del partido para la conformación de las listas de candidatos.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se adopta progresivamente la llamada “democracia de mercado”, caracterizada por la adopción de la forma y métodos de la mercadotecnia y la publicidad comercial. Schumpeter (1963) valida este modelo norteamericano que parte de la tesis genuinamente liberal-capitalista, al afirmar que no existe más hombre que el “homo economicus”.

Se impone la traducción a tal modelo de los conceptos democráticos clásicos: los partidos políticos deben funcionar como las empresas; los programas electorales, con su pretendido pluralismo ideológico-político, en promociones comerciales; los líderes políticos deben hacerse siguiendo la pauta publicitaria: constituyen la “imagen de marca”.

En definitiva, la política “democrática” se resuelve en la simple competencia libre, según las reglas del juego, por la obtención y el mantenimiento del poder, lo que se conoce como la americanización de la política. Este tema ya lo había desarrollado con amplitud Domenach (1950), en su célebre texto “La propaganda política”, cuando afirmó que no basta con hacer el bien sino que es necesario, además, que los gobernados estén convencidos de ello.

El enfoque Schumpeteriano ha sido completado, acentuado o rectificado parcialmente por otros teóricos, tales como Downs (1957), los neoutilitaristas como Arrow (1963). La llamada escuela de Virginia (Buchanan y Tullock, 1980); Niskanen (1971) desarrolló la “teoría de la elección pública”; y Robert Dahl (1982) propuso la teoría de la “democracia pluralista”, que subraya que la democracia no es más que una forma de organización política y una técnica de poder en la que se intenta ante todo, lograr un equilibrio funcional entre la autonomía y el control de los grupos en competencia.

Otra tendencia, neocorporativista, surge a partir del fracaso del modelo económico social del “Welfare state” o Estado Bienestar, en Europa, a principios de los años 70, de la mano del surgimiento del neoliberalismo económico (F. Von Hayek, M. Friedman y otros), que frenó inicialmente y luego retrocedió en la tendencia socialdemócrata de ampliar el espacio de la intervención estatal. Se fundamentó en dos ideas fuerza: la ilegitimidad de tal intervencionismo (Nozick, 1974), y en la ineficacia de su gestión.

El fracaso del neoliberalismo en los últimos años, a pesar de sus iniciales y aparentes éxitos, produce en los últimos años la propuesta de democracia participativa o “neodemocracia”, que propone que en lugar de intentar reducir la intervención estatal sobre la ciudadanía, se trata de “incrementar la intervención de los ciudadanos sobre el Estado”.

3.- La democracia hoy.

Independientemente de la opción que se escoja, no puede haber democracia sin demócratas, es decir, sin ciudadanos en el ejercicio de la plenitud de sus derechos políticos, pues la mera democracia formal, como una técnica, es de hecho instrumentalizada para fines de mantenimiento de grupos oligárquicos y para que actúe como un mero instrumento de legitimación, convirtiendo a los ciudadanos en simples clientes electorales. La democracia se ejerce con ciudadanos, no con súbditos, ni tampoco con meros clientes.

Sobre todo si todavía se quisiera implementar el ideal democrático, sintetizado por Lincoln en el discurso conmemorativo de la batalla de Gettysburg, sobre la necesidad de establecer el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

No hay democracia sin elecciones, pero con solas elecciones tampoco hay democracia. En Bosnia, la ausencia de acuerdos previos sobre los límites que conforman la comunidad política, trajo como consecuencia brutales enfrentamientos entre los diversos sectores sociales; las elecciones supusieron la consolidación de tres nacionalismos diferentes en vez de producir un Estado multiétnico.

En Canadá, ninguna votación ha logrado hasta el momento poner fin al debate constitucional; por el contrario, al dar voz a los partidarios de un Quebec independiente, cada una de las elecciones convocadas hasta hoy ha supuesto el apoyo del partido independentista.

En Venezuela, a pesar de los procesos electorales y los altos niveles de popularidad del coronel Chávez, cada vez más la democracia sigue desapareciendo y se ha constituido en una forma de Despotismo electoral, en el que válido por los resultados en las urnas un discurso populista y un control de los medios masivos de comunicación, cada vez va arrinconando más la posibilidad de opinar e intervención por parte de los ciudadanos y las organizaciones que no se dedican a adular al gobernante.

La ley democrática de las mayorías sólo puede entenderse como legítima si es aplicada a unas comunidades humanas cuyos miembros no ponen en cuestión sus límites fundamentales.

Entonces, las condiciones técnicas para el funcionamiento de la democracia han cambiado, desde el momento en que las comunidades ya no se definen según lógicas exclusivamente territoriales, los circuitos del poder, sus campos aplicación y sus modalidades de control no pueden ser los mismos. La libertad de los hombres modernos, entendida como el conjunto de reglas y procedimientos que aseguran la libertad de los sujetos, ha de volver a repensarse, a diferencia de la libertad de los hombres antiguos, entendida como la construcción de espacios públicos en los que se encuentran los ciudadanos, según lo explica J-M. Ghéhenno.

La democracia, según se entiende hoy, en términos de instituciones que la representan va más allá de la existencia de procesos electorales y la asignación de participaciones burocráticas. Implica el derecho de la oposición a debatir y confrontar al gobierno; la libertad de expresión y por supuesto, de prensa; participación real y efectiva de los ciudadanos y su capacitación cívico-constitucional; controles y contrapesos entre los distintos poderes del estado; independencia relativa del Estado y las autoridades de los poderes económicos, y no su sujeción abierta y descarada, entre otros.

Norberto Bobbio (1985) señala seis “promesas incumplidas” del modelo representativo de la democracia:

- a) supresión de los cuerpos intermedios;
- b) salvaguarda de los intereses nacionales;
- c) eliminación de las oligarquías;
- d) supresión de los poderes invisibles;
- e) participación más amplia de los ciudadanos;
- f) educación cívica.

Para Bobbio tales promesas no se han cumplido porque obedecen a un modelo democrático normativo que no tiene en cuenta la situación social real que las hace “irrealizables” al ponerle obstáculos insuperables: complejidad y heterogeneidad social crecientes que exigen “el gobierno de los técnicos” o los expertos.

El modelo democrático representativo en el mundo en realidad apenas en Francia y Estados Unidos pudo cumplir los cien años, no así en el resto del mundo donde, a parte de Europa, es bastante reciente su implementación en los países donde se ha logrado iniciar el proceso de pasar de formas autocráticas a formas más democráticas de organización social y política.

Según Robert Dahl, de un total de 192 países, apenas 65 se pueden llamar democráticos, los cuales se pueden dividir en tres grupos: los más democráticos, 35; bastante democráticos, 7; y marginalmente democráticos, 23. Muchos de estos países cuentan con instituciones políticas débiles o defectuosas. En casi dos tercios de los países del mundo aún no se ha adoptado el modelo representativo.

Sin embargo, nos hemos acostumbrado en Occidente a asumir como un hecho normal, permanente y lógico el que se pueda vivir en una sociedad más o menos democrática, con elecciones y todo lo demás que ello implique, con sus defectos, sus problemas y sus incapacidades.

Churchill afirmaba que “la democracia es el peor de los sistemas posibles a excepción de todos los demás”, sobre todo allí donde lo que se conoce como tal se reduce a la realización de elecciones. Pero, de hecho, la democracia no es algo acabado, es un proceso en vía de construcción, apenas como una técnica. Falta mucho camino por recorrer para que se adopten elecciones libres para escoger los gobernantes en todo el mundo. Y luego, viene todo el proceso de aprender a pensar a intervenir, a deliberar, a decidir y gobernar democráticamente.

En resumen, hay tres conceptos clave que se definen y refuerzan entre ellos: democracia representativa, Estado Nación, y partidos políticos. Si los partidos fallan, como de hecho sucede, hacen inócua la democracia representativa sobre todo ante la capacidad cada vez mayor de incidencia e intervención de los ciudadanos sobre los problemas de lo público.

A ese panorama se agrega la pérdida de “soberanía” de los Estados Nación frente a los desafíos de la globalización, la regionalización y la integración, su incapacidad de atender los problemas locales, globales y nacionales mismos y la generalizada incompetencia de políticos y gobernantes. Yehezkel Dror (1994) afirma que la mayoría de personas que se aproximan a la política lo hacen porque descubren que no van a poder tener éxito en ninguna otra esfera de la vida. Todo ellos nos pone en un escenario en que el marco de la política inventada hace unos poco más de doscientos años realmente hace agua.

4.- Crisis de los partidos.

La crisis de los partidos es un tema de permanente discusión entre académicos, analistas y observadores políticos. Muchas personas podrían pensar que el manejo de lo público estaría mejor sin partidos e incluso algunos se han logrado hacer elegir basados en discursos anti-partido, como el caso Chávez en Venezuela.

Los ciudadanos en muchas partes del mundo miran cada vez con más desdén y hasta desprecio a los políticos, los partidos y su manera de actuar. Ante la falta de respuestas efectivas y modos de comunicación basados en la integridad, las agendas partidarias se perciben como distantes y mentirosas, por el largo tiempo que transcurre entre la formulación de políticas públicas y la solución real y concreta de sus demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos quienes han optado por juntarse en toda clase de organizaciones de la Sociedad Civil. A través de ellas presionan la gestión de demandas sociales y se defienden de abusos de los políticos, los partidos y los gobernantes.

Los partidos son organizaciones intermedias de carácter privado en su origen y funcionamiento tienen como ninguna otra organización un alto impacto en la gestión de lo público, pues operan como una especie de “correa de transmisión” que puede sincronizar el trabajo de las distintas estancias del Estado, especialmente apoyados en tres herramientas monopólicas que se les ha concedido en el Estado de Derecho, algunas de la cuáles van perdiendo poco a poco:

- a) capacidad de postular candidatos a cargos de elección popular;
- b) capacidad de formulación de políticas públicas a través de sus representantes en el gobierno, las legislaturas e incluso en las cortes judiciales; y
- c) control del gobierno, mediante sus representantes electos.

De ese modo, los partidos representan la única vía legítima para intervenir de manera crítica en el futuro de la sociedad, salvo los casos en que se ha establecido que “grupos de ciudadanos” puedan postular candidatos, como en el caso de Bolivia, y en Colombia por una cantidad determinada de firmas que respalden un candidato. Cada vez pierden más espacio, y muy en espacial en los nuevos tiempos de urbanización, globalización y el fuerte impacto de las Nuevas Tecnologías de la comunicación y las Redes Sociales que dotan a los ciudadanos antes anónimos de voz y capacidad de acción.

La democracia exige la configuración de valores que deben aparecer reflejados en los contenidos de la política, estos contenidos se concretan en reglas de juego para los actores políticos y para los ciudadanos en general. La democracia es más que una “forma de gobierno” y los políticos cuando se limitaban aspectos formales de la democracia, se asumen así mismos como grupos de poder reciclables sin preocuparse demasiado de los contenidos de la política.

La democracia es, en la práctica, reflejo del “método democrático” que aplican las agrupaciones políticas en su organización interna. Hay que ajustar ese método interno a los requerimientos de la democracia y no solo a los requerimientos de los dirigentes de los partidos.

La democratización de los partidos es un paso imprescindible y urgente para recomponer la política y revalidarla democracia. En democracia, participación política significa intervenir en las decisiones políticas en el marco de un sistema democrático interno, en que el voto del afiliado tenga el mismo peso del voto de cualquier dirigente. Sin democracia interna no hay participación y los ciudadanos quedando fuera de está, fuera de los partidos (Hentschel, 2002:189).

5.- Sociedad civil.

Los electores han comprendido que al votar escogen entre personas y/o programas, no entre modelos de sociedad. En muchos casos se llegó a percibir que las elecciones sólo se ganaban mediante financiamiento extra legal, por grupos de presión económicos y de medios de comunicación, con recursos disfrazados del gobierno para generar formas de clientelismo, mediante corrupción, financiación de capos de la droga y/o el fraude en las urnas (Stevens, 1999:78). Los caudillos sea como dieron y recurrieron al clientelismo, a las promesas sin capaces de cumplir y a formas de financiar las campañas de maneras extralegales e incluso ilegales.

Las elecciones aparecen entonces una especie de “mal necesario”, ritual obligado sin escapatoria; el peruano Hernando de Soto afirma que en “democracia escoge cada tanto a su dictador”. De hecho, el sistema democrático permite la legitimidad de origen pero no garantiza el ejercicio democrático el poder; una vez elegidos, asumen el gobierno y las formas de representación con un modelo mental eminentemente autocrático y personalista. Y se ve desde Correa en Ecuador, hasta Berlusconi en Italia.

Estas percepciones de la gente, se refrendan con instituciones débiles, sistemas presidencialistas mesiánicos, abstencionismo, que hacen ver a los ciudadanos las elecciones con un sistema de legitimación y refrendación de situaciones antidemocráticas y socialmente injustas (Stevens, 1999:84).

Es necesario entrar en un proceso de verdadera democratización de la política, los partidos, las opciones y los gobiernos para abrir espacios de deliberación y construcción de sociedades con mayores niveles de intervención ciudadana y equidad. Los gobernantes terminan siendo escogidos en procesos basados en la “ley de las mayorías” en las que gana el que obtenga más votos, en medio de gran abstención y apatía. Esas “mayorías” terminan siendo absolutamente precarias y generalmente no representan una base suficiente de la sociedad. Se ha comprobado que es indispensable fortalecer las instituciones democráticas y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, que el buen funcionamiento democrático es una condición *sinequanon* para un desarrollo equitativo y sostenible (BID, 2003: 13).

En la política práctica, en el ejercicio del liderazgo cotidiano, de la militancia y de la ciudadanía responsable, el ciudadano del común, el partidista y el militante necesitan creer que su acción sirve para algo, de lo contrario, la pasión política desaparece mientras que se mantienen sin resolver la mayoría de contradicciones y problemas sociales (Ramonedá, 2000: 41), lo que hacer crecer el desencanto, la frustración y la desconfianza.

Por tanto, es urgente avanzar en la reforma de los partidos, en su democratización, sobre todo frente a las insatisfacciones crecientes que abren paso a formas extremas de derecha e izquierda como en las recientes legislativas de Grecia y Francia. Al fin de cuentas, en espacios de democracia representativa como ocurre en gran parte el mundo occidental, sostiene José María Aznar “la estabilidad de las democracias requiere de partidos sólidos” (Aznar, 2004: 72).

6.- Modelos partidarios anacrónicos.

Hay de distintas modalidades y mezcla de formas partidarias. Se registran al menos las tres “generaciones” según la clásica descripción de Duverger, que en Europa correspondieron a distintos momentos de desarrollo de la sociedad y que conviven simultáneamente o mezclados entre sí, como lo describe el autor del presente texto en su libro “Partidos de Ciudadanos” (Loaiza, 2001).

La primera “generación” son los **Partidos de Cuadros**. Son organizaciones políticas en manos de notables, gestionan intereses específicos y particulares de lo que ellos representan; son elitistas, no poseen una estructura adecuada y se financian por los intereses económicos que defienden y representan.

Los **Partidos de Masas**, segunda generación, son de corte socialista, comunista y fascista, tienen una estructura fuerte, rígida y vertical, exigen una militancia definida y definitiva, trabajan fuertemente en capacitación ideológica y en agitación; se financian con aportes de los militantes.

Después de la Segunda Guerra Mundial, aparecen los **Partidos de Electores**, basados en clientelas “aceitadas” y mantenidas con base en el uso y abuso de los recursos del Estado y una fuerte presencia en medios masivos mediante tácticas de mercadeo político; la fidelidad se compra a cambio de favores y servicios directos a ciudadanos o grupos de interés. Al final, se convierten en partidos “*catch all*” o atrapa lo todo, montados sobre estrategias de mercadeo político, con énfasis electoral; se apoyan en su “voto duro”, diseñan en eslóganes y propuestas para el público en busca de nuevos apoyos para sus candidatos, muchas veces más producto del maquillaje y manipulación que de contenidos y capacidad, no importa que al final nada de eso se pueda cumplir.



Muchos partidos no están suficientemente preparados para atenderlas demandas tanto del gobierno como de la oposición (Doherty, 2003: 64). Al interior, los partidos cuentan con estructuras cerradas, clientelas, apoyos mediáticos y económicos coyunturales para estimular candidatos que cuando obtienen el poder defraudan a los ciudadanos, muestran bajos niveles de coherencia entre lo propuesto y las realizaciones o absoluta incompetencia para gestionar intereses sociales y falta de preparación para administrar lo público y hacerlo con espíritu democrático.

Los partidos no han superado el “centralismo democrático” que practican partidos de izquierda, de derecha y de centro, fórmula que inventara Lenin como cuerpo de normas organizativas del partido bolchevique para controlar la maquinaria partidista en las condiciones de la conquista insurreccional del poder en la Rusia de 1917. Este principio se volvió “regla de oro” de todos los partidos comunistas del mundo. Al final, todos los partidos lo han aplicado en sus estatutos internos. Radica en tres preceptos:

1. La minoría o minorías deben someterse a los criterios de la mayoría, aunque estén en desacuerdo;
2. Obediencia de los órganos inferiores a las decisiones de los superiores (nunca al revés);y,
3. Prohibición de la discrepancia pública sobre los acuerdos adoptados (Sartorius, 1999: 65).

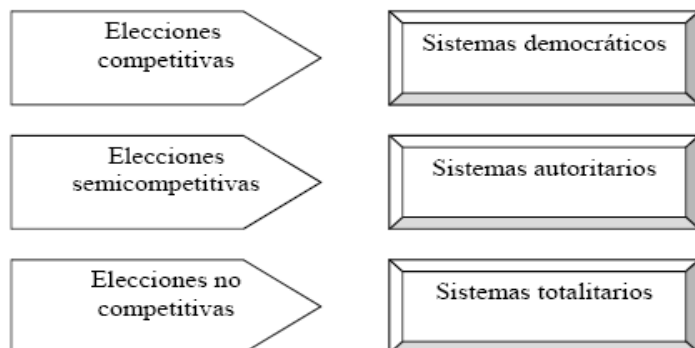
Así, se manejan es que mas jerárquicos con los que se desconocen derechos fundamentales y constitucionales como la libertad de expresión pública, en aras de la “unidad” del partido.

En contraste, para ejercer el derecho al sufragio al interior del partido, militantes y ciudadanos en general, deberían tener oportunidad de elegir y disponer de la libertad e elección, la cual gozaría al menos de seis principios (Nohlen, 2004: 12):

- a. Propuesta electoral libre y competitiva, que no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado,
- b. competencia entre candidatos, que se debe dar entre posiciones y programas políticos,

- c. igualdad de oportunidades en cuanto a la candidatura y la campaña electoral,
- d. libertad de elección mediante la emisión secreta del voto,
- e. sistema electoral previsto, claro y equitativo, que no provoque resultados manipulables,
- f. decisión electoral limitada en el tiempo, sólo para el período al que se convocó.

Nohlen establece que “el cambio fundamental de un sistema político dictatorial comienza con la celebración de elecciones competitivas. En consecuencia, no se exigen simplemente elecciones, sino elecciones libres (Nohlen, 2004: 13). El esquema de Nohlen permite identificar cómo un tipo de elecciones corresponde aun tipo de sistema político:



Con esos criterios podrían identificarse tipos de partidos totalitarios, autoritarios y democráticos.

Hay pues que pasar de partidos cerrados en los que ni siquiera hay elecciones internas a partidos democráticos, aunque de hecho aparecen intentos de formar **Partidos de Ciudadanos** (Loaiza, 2001). Partidos preocupados por su organización interna, que den importancia a los procesos, a los mecanismos, a las herramientas. Los problemas al fin, no se resuelven solo definiendo el por qué y el qué, sino que se necesita resolver el cómo para que las soluciones se vuelvan realidad, acción.

Los partidos de ciudadanos deben pensarse y organizarse en una condición funcional tripartita: partidos en **red**, partidos **escuela** y son partidos **sistema de comunicación**.

Los Partidos de Ciudadanos y a no serían de cuadros, militantes o consumidores. Se deben basar en un contacto permanente y abierto con los ciudadanos, con las bases; dejando de ser propiedad exclusiva de los viejos políticos tradicionales y abrir espacios a sectores ciudadanos, empresariales, académicos; que intentan producir reales procesos de renovación generacional de sus cúpulas, dirigentes y representantes; que establecen sistemas permanentes de capacitación política y comunicación con sus bases y con las sociedad. Procuran estimular espacios de discusión en donde militantes y nuevos líderes pueden incluso discrepar de los jefes, superando el viejo modelo “*quieto para la foto*”, es decir que quien se mueva queda por fuera, práctica común en la política actual.

Se necesita abrir los partidos a la gente, la que debe asumir una ciudadanía responsable sobre lo público, pues sin responsabilidad individual e implicación ciudadana, tampoco hay lugar para auténtica vida democrática (Vallespín, 2000: 230).

Además hay que reevaluar viejos paradigmas partidarios. La política no puede tratarse y a sólo de una lucha para borrar del mapa al contrario, sino que se acepta la alternancia en el poder, como una opción y una regla de oro; una vez se gobierna y otra se puede estar en oposición. Los líderes y dirigentes partidistas deben aceptar que no siempre se puede estar en el poder, que hay que aprender a hacer oposición razonable y que hay la posibilidad de deponer un gobierno sin necesidad de “liarse a tiros” (Pérez García, 2003: 34), ni, mucho menos, quebrantar la institucionalidad para eternizarse en el poder como vienen haciendo algunos presidentes latinoamericanos.

Podría trabajarse incluso en redefinir la acepción de partidos como organizaciones “de carácter político cuyo objetivo es ejercer un grado de influencia en las decisiones públicas, preferentemente mediante la consecución del poder gubernamental” (Pérez García, 2003:50).

7.- Síndrome de la conspiración.

En los años 80 y 90, una vez hecha la transición hacia la democracia en Latinoamérica y en los países que ya la habían tenido años antes, se dio un fuerte estímulo desde Europa y Estados Unidos a las organizaciones sociales.

Se consolidan ONGs, gremios empresariales, asociaciones de vecinos, medios de comunicación, iglesias, centros de estudio, sindicatos y toda suerte de espacios en los que se organiza la ciudadanía, como reflejo de la variedad, d dispersión y complejidad de los intereses sociales y las expectativas ciudadanas del mundo mayoritariamente urbano, que hoy no es fácil enmarcar en las viejas corrientes ideológicas antagónicas que definían la posturas en bandos excluyentes.

Todas estas organizaciones representan lo que sería el otro lado de la relación, de la ecuación democrática. Si los partidos constituyen la *oferta*, las organizaciones sociales canalizan mucha de la *demanda* política organizada sobre la gestión de lo público.

“Existen abundantes ejemplos de países que cuentan con una sociedad civil fuerte y activa donde la debilidad y atrincheramiento de los partidos políticos sirve para poner todo el sistema democrático en peligro” (Doherty, 2003: 61), al registrar casos como Bangladesh, Marruecos e Irlanda del Norte donde una sociedad civil bien financiada fracasó en el intento de llenar el vacío creado por las estancadas fuerzas políticas.

Los actores políticos por su parte parecen embelesados en una especie de “síndrome de la conspiración”. Ven por todas partes enemigos que los quieren acabar. Y esos supuestos enemigos son los medios de comunicación, las ONGs, y en general todas las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, que prescinden de los políticos y hasta les piden cuentas. Tal es la incomodidad que generan a los autócratas como el caso del actual presidente de Ecuador quien se resiente con las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, porque cuestionan sus prácticas autoritarias y despóticas. Sartorius (1996)

afirma que hay tres tipos de acciones para debilitar a los partidos:

a.	totalmente y hacer ver como sospechoso todo lo relacionado con los partidos.	Desprestigiarlos
b.	constitucionales y legales para restringir el papel de los partidos.	Establecer reformas
c.	carismáticos y “anti-políticos”-outsiders-, que se presentan como la alternativa a los políticos tradicionales.	Promover líderes

Las organizaciones sociales no son culpables del declive de los partidos políticos, ni tampoco quienes promueven mayor apertura a la participación ciudadana fuera del sistema partidista. Hasta los medios de comunicación se configuran no sólo como testigos y denunciantes de los abusos en el poder, sino incluso, como típicas fuerzas de oposición como en la Venezuela de Chávez.

La sociedad civil también es parte del sistema democrático. No puede pretenderse que en un mundo urbano, intercomunicado e informado, la voz de los ciudadanos esté única y exclusivamente, monopolícamente, en manos de los políticos y sus partidos, pues a las deficiencias descritas se suman hechos conocidos y comprobados los abusos de la partidocracia y la aplicación de la que Michels llamara “Ley de Hierro” de la oligarquías partidarias, que en casi todos los partidos sigue existiendo.

En cambio, son ya varios los casos en que se puede registrar que la colaboración, los esfuerzos combinados y complementarios de los partidos políticos y la sociedad civil han de vuelta la democracia a muchos ciudadanos. Ejemplos se han dado en Chile, Filipinas, Indonesia y Serbia, entre otros y en general en todos los procesos de transición democrática.

Iván Doherty, exsecretario general del partido Fine Gael, de Irlanda, resume la situación, así: “los gobiernos, los partidos políticos y la sociedad civil deben trabajar juntos para generar la reforma política y democrática. La sociedad civil no es y no podrá ser sustituto de los partidos políticos o de un liderazgo político responsable y progresivo. Nunca debiera darse que la sociedad civil exista en lugar de los partidos políticos, más bien debería ser la sociedad civil como complemento necesario para los partidos. La idea de escoger entre agrupaciones de la sociedad civil y partidos políticos es falsa. Los partidos y la sociedad civil son aliados naturales. Los partidos pueden hacer mucho más que cualquier otro actor (incluyendo el gobierno) para incorporar la sociedad civil en la política, por consiguiente, es importante (tanto para la calidad de la democracia como para su propia vitalidad política) que los partidos promuevan actividades para llegar a esos sectores.”(Doherty, 2003:68).

Para consolidar la democracia, revitalizarla y fortalecerla, es necesario entonces avanzar en la modernización de partidos y fortalecimiento de sus relaciones con la sociedad civil organizada. Es urgente abrir los partidos, introducir en sus estructuras internas procesos reales de democratización y participación ciudadana y ampliar sus relaciones con múltiples sectores representativos de la sociedad. “El poder político tiene que ser democrático. Los otros poderes pueden no serlo, o mejor dicho, no de la misma manera que el poder político” (Sartorius, 1996: 87).

8.- Sistemas de selección en candidatos en los partidos.

Resulta importante que fortalecer las exigencias internas de las organizaciones partidistas se entiende como un modo de reforzar la capacidad de controlar los cambios al interior de los mismos. Esto por supuesto, adquiere mayor relevancia en ámbitos locales o intermedios que en los nacionales en los que normalmente el candidato presidencial suele recaer en uno de los liderazgos de sectores o facciones que controlan el partido.

Sobre la decisión de quién puede ser candidato en América Latina se pueden identificar cuatro tipos, así:

- Una persona, que suele ser líder histórico del partido.
- Un grupo. Se trata de una decisión colegiada tomada bien por una convención o por una asamblea de delegados, un directorio cuerpo dirigente a escala nacional, estatal o local.
- Todos los militantes del partido. Limitado al pequeño número de militantes con que cuenta o las restricciones y control que ejerce la dirigencia del partido para permitir el ingreso de nuevos miembros.
- Los potenciales votantes. Sistema abierto totalmente, que todavía no es muy corriente en los partidos latinoamericanos, permite que electores interesados y simpatizantes intervengan en el procesos que se afilien al mismo.

Es normal en los partidos a como dar las reglas en función de sus estrategias electorales, lo que hacen a través de mecanismos excepcionales, para legitimar candidaturas que pudieran no cumplir con todos los requisitos exigidos.

Al final, no son muchos los casos reales en que se ha avanzado en la incorporación de modelos democráticos abiertos en el sistema de selección de los candidatos, por lo cual se puede concluir que la mayoría de los partidos siguen siendo esencialmente centralizados, cuando no dictatoriales o incluso totalitarios.

9.- Selección abierta de candidatos, clave de la democratización.

La democracia se basa en un sistema de reglas, normas y procedimientos para convertirse en algo real, tangible, controlable por los ciudadanos. La selección de los candidatos en los partidos, tiene una profunda relación con el proceso de toma de decisiones, la estructura de autoridad interna y la naturaleza del partido; con la cultura política, la forma de gobierno y, por supuesto, con el sistema político en que se desenvuelve el proceso. Los nominados representan al partido ante el electorado y de ellos depende muchas veces el éxito o la derrota electoral, el ejercicio del gobierno o la oposición.

Aquí se encuentra la médula del proceso democrático representativo, en ese punto se determinan muchos aspectos de la vida política de un país. Quizá por ello, las cúpulas tradicionales de los partidos se han reservado el control de este proceso y la decisión final. Tanto es que, en muchos casos, no existen reglas explícitas, claras, suficientemente divulgadas y transparentes; son con frecuencia bastante elásticos en la medida que las disposiciones son generales y permiten a la cúpula acomodarse a la coyuntura con el objeto de reciclarse y garantizar que los candidatos sean auténticos personeros de los intereses de quienes controlan las decisiones en el partido.

Conseguir una nominación es un recurso clave de poder al interior del partido, ya que ser escogido como candidato, puede representar la seria opción de obtener un cargo político. De hecho la decisión dentro de los partidos sobre la selección de las personas que van a formar parte de cada candidatura es una cuestión muy relevante en el sistema representativo.

La diferencia entre el método democrático y cualquier otro que se hubiera inventado, radica en que para ocupar una posición en democracia, la persona tiene que conseguir que los ciudadanos decidan con su voto que es él quien puede ocuparla, mientras que con cualquier otro sistema, el fundamento puede ser la fuerza, el miedo, el dinero, los conocimientos, la herencia, en fin.

También es necesario reconocer que aún donde hay un sistema de competencia más o menos abierto para las elección de candidatos, se presenta una cierta tensión entre lo que prescribe la norma y lo que ocurre en la realidad en el proceso de selección, habida cuenta de las presiones, la manipulación e incluso las imposiciones de sectores arraigados en el control del partido.

La elección democrática dentro del propio partido obliga a una cierta transparencia y favorece la discusión abierta de candidaturas. Es garantía de participación interna, estimula a los militantes del partido pero mantiene en las manos de los partidos la designación de los candidatos. El procedimiento de las primarias admite mayor participación, ya que posibilita la intervención de aquellos ciudadanos que se declaren simpatizantes del partido inscribiéndose como tales en un registro *ad hoc*, que puede ser previo o a consecuencia del voto.

La apertura de la escogencia de los candidatos mediante primarias suele ser valorada positivamente por los ciudadanos de países en los que aquella sigue siendo un monopolio de las estructuras partidarias, aunque no suele despertar el entusiasmo de los dirigentes. Es una forma de aplanar la estructura partidaria y ponerla a tono con las tendencias organizacionales del siglo XXI. Al fin y al cabo parte central de la crisis política mundial se podría resumir en el choque entre un ejercicio de lo privado y las relaciones cada vez más plano, mientras que las instituciones que administran lo público siguen siendo en su esencia jerárquicas, verticales e incluso autoritarias.

Un caso ejemplar y no estudiado suficientemente es el del Partido Conservador Colombiano, que en el año 2000 enfrentaba una crisis que prácticamente le ponía en la tendencia a desaparecer, “en vías de extinción” como lo registró algún diario. El autor de este escrito coordinó el diseño de una estrategia de renovación que pretendía dos fases: reconstruir partido donde había habido y estaba desapareciendo, primero, y luego construir partido donde no había, es decir en los espacios urbanos, en las grandes ciudades. El partido cumplió la primera fase y nunca abordó la segunda, por lo que ahora vuelve a enfrentar dificultades de crecimiento y posicionamiento.

Uno de los aspectos estratégicos clave en ese proceso de renovación consistió en la democratización del partido, que se logró luego de una dura batalla interna que lideró el entonces presidente, Carlos Holguín. El partido pasó de una Convención Nacional de alrededor de 600 notables en 1998 para la escogencia de candidatos, a realizar consultas populares abiertas para elegir sus autoridades nacionales, departamentales y municipales con participación superior al millón y medio de electores en 2005, y en 2010 en consulta para la escogencia de su candidato presidencial pasó de 2,5 millones de votos.

La torpeza y miopía de los actuales dirigentes es tal, que acaban de autorizar una contra-reforma de estatutos precisamente para devolver y cerrar el partido, dejando la opción del voto ciudadano como última, frente a las decisiones a puerta cerrada por los dirigentes, en contravía de lo que lo que les estaba poniendo en el camino de ser un partido para el Siglo XXI.

Para finalizar, en un estudio cuanti-cualitativo realizado por el autor de este texto y otros investigadores de la Escuela de Gobierno Tomás Moro, EGTM, con 29 partidos de 12 países latinoamericanos, apoyado por el Instituto Republicano Internacional, IRI, de Washington, entre 2004 y 2006, el reclamo mayor de los propios militantes de los partidos fue siempre la democratización interna.

10.- Conclusiones.

La crisis de los partidos que afecta la confianza y la credibilidad en la democracia, pasa necesariamente por un sistema de reglas que privilegian el *statu quo* y restringen las opciones de cambio y apertura. Es necesario pasar de partidos de “militantes”, de “consumidores” o clientes a auténticos partidos de “ciudadanos” dotados de efectivas reglas democráticas.

Para abrir los partidos, renovarlos y recuperar la confianza ciudadana es necesario establecer mecanismos de selección de candidatos que permitan la participación de las bases partidarias e incluso de los ciudadanos en general. En especial si se acepta la tesis de que “las organizaciones de gran escala dan a sus funcionarios casi un monopolio del poder” (...) y por tanto, “toda organización partidista que haya alcanzado un grado considerable de complejidad reclama la existencia de un cierto número de personas que dediquen todas sus actividades al trabajo del partido”, pero el precio de este aumento de la burocracia es la concentración del poder en la cumbre, y la pérdida de influencia de los miembros de número (Michels, 1996:15).

Se necesitan reglas de competencia abiertas, espacios civilizados para la contradicción de las ideas y las propuestas y superar de una vez por todas, el sistema cerrado, centralizado y restringido que tanto daño hace hoy a la sociedad.

Las solas reglas no bastan, “la organización y vida interna de los partidos descansan normalmente en prácticas no escritas pero conocidas, según las cuales se impone la jerarquía piramidal. Los de arriba mandan y los de abajo obedecen con entusiasmo o disciplina, o con ambas condiciones a la vez, en función del poder de persuasión que fluya del liderazgo. Los estatutos y normas son útiles, pero no suelen responder a la realidad en sentido estricto, ya que son en volutas formales, son la cáscara y no la pulpa de las decisiones políticas” (Baón, 2001: 17).

Así pues, si los partidos tienden a desunir, si no pueden asumir la representación de la nación como totalidad, si personifican el interés particular, si no son capaces de asegurar la unidad y fortaleza del Estado; si el Parlamento, por razones similares, no es el órgano supremo del Estado y la fuente del Poder público; si, finalmente, el sufragio partidista —que disocia y enfrenta la opinión— y la representación parlamentaria no son los únicos cauces ni los principales de expresión de la voluntad nacional, es urgente reformarlos, democratizarlos.

Iniciar con la apertura de reglas permite avanzar en la renovación liderazgos, democratización de las opciones y posturas y establecer la verdadera cultura democrática que reclama la sociedad: “Democracia real ya”. Si no, se puede cumplir sentencia del senador norteamericano G.McGovern quien afirmó que “cuando en el pasado los partidos han tendido que elegir entre reformarse o morir, siempre han elegido la muerte” (Morris, 2002: 322).

Bibliografía.

- Alcántara, M.(2003). *Los partidos políticos en América Latina*. ODCA.
- Aznar, J. M^a. (2004). *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Editorial Planeta, Barcelona
- Baón, R.(2001). *Historia del Partido Popular*. Ed.Safeldelbersefeditores, Madrid.
- Bobbio, N. (1997). *Estado, Gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Editorial, Madrid
- Dahl, R. (1989). *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una Guía para los ciudadanos*. Grupo Santillana de ediciones
- Doherty,I. (2003). “La democracia en desequilibrio”, publicado en *La Reforma de los Partidos Políticos*, ODCA
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Bogotá
- Heieck, S y otros. (1996). *La modernización de los partidos políticos*. Fund. Simón Bolívar, Fund. Konrad Adenauer, Bogotá
- Freidenberg, F y otro.(2001). *Partidos Políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas*. WashingtonD.C.
- Hentschel, H.(2003). *Partidos Políticos: medidas concretas que logren la participación de los ciudadanos*. ODCA
- Loaiza, J. (2001) *Partidos de Ciudadanos, cuarta generación de organizaciones políticas*. Fundemos, Bolivia.
- Martínez, M. (1996). *Introducción a los partidos políticos*. Edit. Ariel, Barcelona
- Michels, R. (1996). *Los Partidos Políticos I*. Amorrortu Editores.
- Minogue, K. (2000). *Una brevísima introducción a la política*. Ed.Océano, México
- Morris, D. (2003). *Juegos de poder*. Ed. El Ateneo. Buenos Aires
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México
- Pérez García, D. (2003). *Técnicas de comunicación política*. Edit.Tecnos, Madrid.
- Ramonedá, J. (2000). *Después de la pasión política*. Ed. Taurus, Bogotá.
- Sartorius, N. (1996). *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos*. Ediciones Península, Barcelona.
- Stevens, W. J. (1999). *Desafíos para América Latina*. Eds. Aguilar, México.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Ed.Taurus, Madrid.

Palabras clave: discriminación electoral, clientelismo agrario.

1.- Poderes temporales y alienígenos.

Las primeras sociedades, que por definición son primitivas, inventaron rápidamente un contubernio entre lo que, en terminología actual, podríamos llamar el poder civil, el jefe de la tribu, y el poder religioso, el brujo de la tribu. Previo reparto de competencias, es decir, de beneficios por cada una de ambos colectivos se declaraba que el poder del jefe civil – y militar – era de origen divino. La ignorancia en que está sumido un creyente – el que cree no sabe, por eso cree – facilitaba la aceptación de cualquier quimera que se contara respecto a futuros castigos en “otra vida” – sobre todo si estaba “discretamente” aderezada con la coacción manu militari, o manu policía, para aquellos que vieran flaquear su fe en el otro mundo y sus castigos si no eran dóciles en éste.

Así, de este modo “discreto” se impuso por la violencia institucional – es decir. La aceptada – un estado de atropello cuyo fundamento consuetudinario desbordaba el marco de la ley. Contra el pacto, aceptar el atropello no deja de serlo, no hay ley que valga. Los puristas prefieren el procedimiento de legalizar el atropello con lo cual “sólo se exige cumplir la ley”. Así, la vía consuetudinaria de dejarse atropellar y la legal, convertir el atropello en ley, confluyen en el objetivo buscado: “come, lo que puedas, pero, sobre todo, ¡calla!!

Resulta sorprendente observar que en cada momento cada sociedad terrenal considera que ha aumentado su nivel de instrucción respecto a los tiempos pretéritos y que el peso de las leyes es más discutible, dentro del lento progreso que se viene produciendo en la protección judicial frente al atropello del ejecutivo.

En las sociedades de creyentes en alienígenas, el ejecutivo – los oráculos de cada uno de los “únicos alienígenas verdaderos” siguen manteniendo el mismo grado de atropello sobre las voluntades ajenas. Se trata de un atropello difícilmente calificable de tal porque es voluntariamente aceptado y, más aún, defendido y reivindicado en la aplicación de sus consecuencias a propios y extraños hic et nunc. Cuando en mayo del 689 los jóvenes gritaban en París “la imaginación al poder”, eran ignorantes del poder de la imaginación, que ya estaba asentada en el poder a base de una promesa incierta, casi una bono loto, de que habrá premios/castigos en “otro mundo”, que cada creyente se imagina según su ansia freudiana: “el placer de disfrutar” de la visión beatífica de la omni-todo de los distintos “únicos alienígenas verdaderos”, “el placer de disfrutar” de innumerables huries re-irvinadas,... etc.

El truco, como el del trillero, evoluciona pero se mantiene. En las sociedades que están más desarrolladas, al menos en lo tecnológico, y donde la educación es universal, en muchos casos se trata sólo de “puro” adoctrinamiento de la gente que, reacia a pensar, sigue creyendo en quimeras. Eso explicó La Boetie hace siglos en “La servidumbre voluntaria”. No sirvió de nada. La gente sabe leer, pero no lee. Menos a La Boetie. La vocación de ser vilidad ¿es innata?

2.- La emergencia del poder popular.

Fue largo y cruento el camino que nos llevó desde la dictadura del dios verdadero y su rey absoluto a la del rey parlamentario, en la que todavía están en los países donde, en algún momento, eligieron a los reyes. No es nuestro caso; dejando aparte la tradición electoral de los visigodos, sólo elegimos rey dos veces en nuestra historia.

Rechazamos al rey José I nombrado por el golpista y dictador Napoleón, que luego se auto-coronaría Emperador con el nombre de Napoleón I. De todos modos hay que reconocer, lex in manu, que se trató de un nombramiento “legal”. Fernando VII, “el malnacido”, abdicó en su padre Carlos IV y éste, previamente, había concertado con Napoleón abdicar en él. ¡Si la ley otorgaba a algún derecho a esos borbones!, el derecho había sido transferido ¡legalmente! a Napoleón. Lo que ocurrió en España europea y ultramarina, fue una revolución contra el poder legalmente constituido. No cabe olvidar que Fernando, “el malnacido”, felicitaba a Napoleón cada vez que los franceses que apoyaban a José I, ganaban una batalla a los revolucionarios españoles.

Primero, Pese a ser pequeño el progreso, ocurrió siglos atrás con Juan Sin Tierra en Inglaterra, no fue aceptado por Fernando VII, el malnacido, que se negó a jurar la Constitución y fue nombrado rey gracias al golpista General Elio. Por tanto, Fernando VII de Elio, fue el primer Borbón nombrado rey por un golpista, el General Elio, que puso sus tropas a su disposición. El pueblo español - ¡torpeza infinita! – le mantuvo como rey tras jurar y perjurar todas las constituciones que hiciera falta, cuando las cosas le vinieron mal dadas, sin ánimo de cumplir ninguna, logró su objetivo: que “heredara su empleo” su hija, Isabel II. Ésta lo perdió tras la revolución democrática de 1868.

Segundo: De nuevo Alfonso XII de Martínez Campos, fue nombrado rey por otro golpista, el General Martínez Campos desde Valencia. Logró el objetivo de que “heredara su empleo” su hijo Alfonso XIII, que acabaría perdiéndolo de nuevo tras las elecciones municipales de 1931, tras las cuales huyó como un conejo dejando aquí a toda su familia..

Tercero: Alfonso XIII, aunque no nombrado por un general golpista, se mantuvo en el trono gracias al autogolpe del General Primo de Rivera, de lo contrario la II República democrática se hubiera proclamado antes de 1931.

Cuarto: A Juan Carlos I de Franco, lo nombró rey este golpista y dictador. El 23F se produjo una situación similar a la del General Pavía (aun ignoramos quien era la autoridad “militar, por supuesto”). Aquello se pareció mucho al autogolpe del General Primo de Rivera. También se nos oculta el significado de las últimas palabras de Juan Carlos I de Franco en su “discurso” de la madrugada del 24-F: “ahora ya no me puedo volver atrás”.

3.- Una monarquía dictatorial.

Las monarquías precedentes fueron unas monarquías nacidas tras un golpe de Estado, sólo la de Isabel II y Alfonso XIII fueron heredadas. La vigente monarquía es dictatorial. A golpe de Estado le siguió un período dictatorial encarnado por el general golpista. Tras uno de sus fraudulentos referenda, se otorgó el derecho de elegir la familia real que habría de sucederle a él en la Jefatura del Estado con el título de rey hereditario.

Pese a las presiones de su mujer, su yerno cumplía esas condiciones, el dictador eligió al nieto del rey al que habían echado los españoles en plan de “si no quieres caldo (Alfonso XIII) dos tazas (Juan Carlos I)”. Este siguió el ejemplo de Fernando VII: juró defender los principios del movimiento, y lo que le echaran, con tal de hacerse con el “empleo”.

Todo el mundo cree, la fe es el sucedáneo de la ignorancia, que Juan Carlos I juró la CE78. No fue así. El dictador nombrado por Franco jamás la juró. Él no sería perjuro, como su antepasado Fernando VII. Este hecho revela que su nombramiento como rey es el franquista. Este no es el único esperpento de esta monarquía, en sí misma paradigma del esperpento:

1.- Hay un rey nombrado por un dictador:

«Excmo. Sr. Presidente de las Cortes:

Estoy profundamente emocionado por la gran confianza que ha depositado en mí Su Excelencia el Jefe del Estado, al proponer a las Cortes, haciendo uso de la facultad que le concede el artículo 6 de la Ley de Sucesión, mi nombramiento como sucesor a título de rey, así como el altísimo honor que me ha hecho el supremo órgano legislativo del país al aprobar la propuesta que sancionada, ha quedado convertida en Ley.

Me acabáis de comunicar oficialmente su contenido y plenamente consciente de la enorme responsabilidad que sobre mí va a recaer acepto, en mi nombre y en el de mis sucesores, las obligaciones y deberes que me impone esta designación, pues considero que en definitiva se trata de obedecer un mandato de nuestro pueblo expresado en forma legítima y fehaciente a través de su representación genuina, que son las Cortes Españolas.

Formado en la España surgida el 18 de Julio, he conocido paso a paso las importantes realizaciones que se han conseguido bajo el mandato magistral del Generalísimo.

Este acto trascendental para mí, representa mi entrega total al servicio de la patria.

Mi aceptación incluye una promesa firme que formulo ante VV. EE. Para el día, que deseo tarde mucho tiempo, en que tenga que desempeñar las altas misiones para las que se me designa, dedicando todas mis fuerzas no sólo al cumplimiento del deber, velando porque los principios de nuestro Movimiento y Leyes Fundamentales del Reino sean observadas, sino también para y dentro de esas normas jurídicas, los españoles vivan en paz y logren cada día un desarrollo creciente en lo social, en lo cultural y en lo económico.

Os ruego, pues, señor vicepresidente del Gobierno y señor presidente de las Cortes, que así se lo comuniquéis respectivamente a Su Excelencia el Jefe del Estado y a las Cortes Españolas.

Que Dios me ilumine y me ayude en un perseverante servicio a nuestra amada España y que cada día sea una realidad plena de nuestros anhelos de unidad, grandeza y libertad de la patria.»

2.- Hay un rey que no está ligado a la CE78, porque nunca la juró; en realidad él está vinculado ante el extraterrestre en cuyo nombre los juró, a los Principios del Movimiento.

El presidente de las Cortes preguntó al Príncipe:

– En nombre de Dios y sobre los Santos Evangelios, ¿juráis lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás leyes Fundamentales del Reino?

– Sí, juro lealtad a Su Excelencia el Jefe del Estado y fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino.

El presidente de las Cortes, don Antonio Iturmendi Bañales, concluyó

–Si así lo hicieréis que Dios os lo premie, y si no, os lo demande.

3.- Hay un rey que nunca fue elegido por el pueblo. La CE78 fue una opción respecto a los Principios del Movimiento. El rey no era parte de esa opción. Si la votación hubiera sido NO Juan Carlos I hubiera seguido igual que ahora: un rey nombrado por un general golpista y dictador cuyos Principios juró defender, porque nunca ha jurado otra cosa!

Art. 56.1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las Leyes.

4.- La propia Constitución sólo prevé la realización de este juramento en la proclamación

del monarca, que en el caso de Juan Carlos I de Franco ocurrió en 1975, tres años antes del nacimiento del “Fraude Magno” que consagra la monarquía dictatorial, no una monarquía parlamentaria porque nunca elegimos al rey como, con grave error, hicimos con Fernando VII. Él “es” Rey y Jefe del Estado antes de la CE78. En realidad, si el golpista y dictador General Fr5anco era Caudillo de España por la Gracia de Dios, ése es el mismo origen del nombramiento del rey que lo es por la Gracia del Caudillo, es decir, por la Gracia de Dios.

5.- Más aun, la CE78 es un paradigma de la incoherencia como demuestra su articulado:

Art. 1.2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

algo incongruente con lo que establece poco más adelante cuando afirma

Art. 117. 1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.

pues la justicia no se administra en nombre del soberano, que es el pueblo, sino del administrador franquista. Nuestra situación es similar a la del “señorito indolente”, dueños de la finca que administra su “administrador” que, ¡normal!, “barre para casa”. Para reforzar la “administración opaca” el gobierno promulgará la Ley de transparencia (dime de qué alardeas y te diré de qué careces) que hará imposible saber las cuentas del “administrador” que se decía a “disparara con pólvora del pueblo”.

De acuerdo con la declaración póstuma del golpista y dictador, General Franco, “todo sigue atado y bien atado” y su “rey” sigue al frente del empleo que le dejó, bien es verdad, que perjurando su único juramento. Teniendo en cuenta que este juramento era un elemento contractual de la herencia, pues era un requisito sine qua non, cabría revocar la situación hereditaria por incumplimiento de su juramento, que eso hace.

. 3.- Violación del principio democrático un hombre = un voto.

La ley electoral es un caso evidente de violación del principio democrático un hombre (mujer o varón) un voto esencial de toda democracia, por lo que es un elemento más de falta de democracia. Se trata, sin embargo, de algo congruente con la propia CE78, ¡que no es democrática!, como acabaos de ver, porque reconoce el nombramiento de rey hecho por un golpista y dictador.

Por si fuera poco, o precisamente por ello, reconoce unos derechos hereditarios que convierte al Reino de España en la Granja de Orwell: “todos los animales tienen iguales derechos pero algunos animales son más iguales que otros”. Y no me estoy refiriendo, precisamente, a los elefantes.

Cabe alegar que otros países “democráticos” tiene leyes electorales aun menos representativas. En los USA en los estados todos los representantes al partido más votado. Eso lo único que demuestra es la validez del refrán “dime de que alardeas y te diré de lo que careces”, pero no es un argumento para convertir lo no representativo en lo representativo. En los USA, por otra parte, rige un sistema consuetudinario heredado de l Reino Unido, que prima sobre el sistema romano tradicional, que es el que rige en el continente, ¡con más o menos trampas!. Su fundamento es “millones de millones de moscas a lo largo de toda la historia no pueden equivocarse: ¡coma m...!”, lo cual, desde el punto de vista racional no parece lo más sensato ‘aunque ellos crean que con los titulados superiores va bien!

El resultado es un conservadurismo desatado muy próximo al fascismo nacionalismo, siempre tan próximo a los sentimientos ultra-religiosos, que estuvo a punto de triunfar antes de iniciarse la II Guerra Mundial. La herencia racionalista de la Revolución Francesa, por burguesa que haya sido, es la cuna de la democracia y no la Constitución de Virginia, porque los motivos que gestaron la declaración de Independencia de Virginia no fueron los derechos humanos.

Los colonos británicos y de centro y norte de Europa eran fanáticos religiosos que se creían superiores al resto de la humanidad. Se independizaron del Reino Unido ¡sólo para no pagar impuestos! Ésa es su único y verdadero principio, no la defensa de derechos humanos.

Por eso siguieron atropellando a los genuinos americanos, los indios, con mayor vesania que los británicos y a los esclavos que trajeron de África, los negros, también mucho más que los propios ingleses; y si ahora coquetean con los hispanoamericanos que inmigran a los USA es sólo porque han convertido en una opción electoral, no porque tengan por ellos el más mínimo respeto. El lenguaje, útil de comunicación de pensamiento, es verdaderamente revelador de cual se tiene. En los usa hay americanos, afroamericanos, latinoamericanos y nativos. Cuando Monroe dijo “América para los americanos” la gente entendió mal; “americanos” significaba lo que significa, ¡no lo que sus interlocutores se creyeron!

La revolución Francesa perdió la oportunidad de igualar los derechos ciudadanos acabando con la propiedad privada de los medios de producción. Hacerlo hubiera significado convertir a los pequeños campesinos en trabajadores de unas tierras que pertenecían a la República, es decir, a todos los ciudadanos. Por eso la Revolución Francesa no fue una revolución social; fue sólo una revolución burguesa que acabó con la propiedad de los aristócratas y reyes, y siguió manteniendo sin derechos a los asalariados mientras protegía a los pequeños burgueses que de progresistas, en la Edad Media, ahora que tenían algo que conservar, se convirtieron en reaccionarios.

Fieles a estas realidad conservadora de los campesinos, que siguen conservando durante una o dos gene4raciones los convertidos en proletariado industrial, la vigente ley electoral viola el principio fundamental de un hombre (varón o mujer) un voto. Para ello, aunque ya los “territorios” están representados en el Senado ¿tiene eso algún sentido distinto que reforzar el conservadurismo que anida en el fascismo nacionalista?, los territorios, es decir, los propietarios de esos territorios, tienen una segunda representación en el Congreso.

La trampa española consiste en atribuir dos Diputados a cada provincia y luego hacer proporcional el número de diputados a la población. De este modo tan sutil se viola el principio básico de la democracia, algo congruente con el hecho de que “esto” no es una democracia.

El resultado es claro: las provincias más despoblada, la propiedad al estar en pocas manos expulsa a los asalariados a otras provincias que producen más riqueza social, están sobre-representadas casi en un 300 %. Sus pocos propietarios ven aumentada su capacidad caciquil. La industrialización del campo hace innecesarios a los “siervos de la gleba”. Sintiendo libres se van del campo; en realidad son expulsados. Con menos ciudadanos en “sus provincias” su control sobre ellas es mayor. Los ejemplos de “propiedad caciquil” de las provincias es noticia diaria. Esa sobre-representación es una sobre-representación caciquil, que ésa es la esencia de la ley electoral. Las provincias con más ciudadanos, asiento del derecho al voto, y con más producción de riqueza, el fundamento del derecho al voto pre-democrática, están infrarrepresentados.

3.1.- Análisis de los datos.

En las últimas elecciones pudieron votar 35.779.491 personas; sólo lo hizo el 68,94 %, es decir, 24.666.392 personas. De esos votos fueron válidos 24.348.837 votos, nulos 317.555 y emitidos en blanco 333.461. El resultado de las elecciones fue el que se recoge en la Tabla 1

Tabla 1: Distribución electoral actual y existente en caso de circunscripción única.

Partidos	Votos	Esaños 2011 Vigente ley	Esaños 2011 Ley proporcional
PP	10.830.693	186	155
PSOE	6.973.880	110	100
CiU	1.014.263	16	15
IU	1.680.810	11	24
AMAIUR	333.628	7	5
UPYD	1.140.242	5	16
PNV	323.517	5	5
ERC	256.393	3	4
BNG	183.279	2	3
CC-NC-PNC	143.550	2	2
Otros partidos	1.510.320	22	21

Contrariamente a lo que se cree, los partidos nacionalistas no son los causantes de este atropello de representatividad, aunque es a ellos a quienes se señala como los ventajistas. Más o menos tendrían los mismos votos en la circunscripción única. Los partidos mayoritarios son los grandes beneficiados de la estafa que subyace en la ley electoral. Los perjudicados son los partidos minoritarios que tienen representación social en todo el territorio nacional. Los

El que más se beneficia del atropello del principio democrático un hombre (mujer o varón) un voto, es el PP. Logra 31 diputados más. Eso equivale al 20 % de representación democrática (155). También el PSOE, en menor medida, obtiene 10 diputados más de los que le corresponderían por los votos recibidos, es decir, un 10 %. No son, pues,

El cociente 24.348.837 votos válidos / 350 esaños = 69.568 votos por esaño. Si exceptuamos el caso de Ceuta y Melilla, ciertamente singular, la situación sería 69.967 votos por esaño. Teniendo en cuenta que los votos válidos fueron el 68,94 % en realidad el “coste” de cada esaño sería 69.967 / 0,6894 = 101.491 votos.

4.- Alternativas democráticas.

4.1.- Voto proporcional.

Recuperar la representación proporcional directa de los ciudadanos de cada provincia, salvando la excepcionalidad geográfica de Ceuta y Melilla, exige respetar el art. 14CE78.

Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El resultado de atribución de representantes se ve en la sexta columna de la Tabla 2. Las provincias que mejorarían su representación serían, en la C. de Andalucía, Granada; en la C. de Cataluña, Barcelona; en la C. de Valencia, Valencia y en el conjunto de España Madrid.

Algunas provincias con pocos habitantes tendrían un solo Diputado, lo cual puede producir la sensación de que están sub-representadas. Es lo contrario. Ese único representante está obligado, ¡no puede desentenderse!, de las peticiones de todos los ciudadanos a los que representa y no sólo de los que le votaron, que es lo que hace.

Además, en el Senado, de utilidad discutible, su sobre-representación alcanza niveles escandalosos. Un senador en Madrid necesita $3.363.403 / 4 = 840.851$; en Teruel le bastan $78.167 / 4 = 19.542$. La provincia de Teruel tiene una sobre-representación de $840.851 / 19.542 = 4.300 \%$ en el Senado. Tener además un 300 % en el Congreso sería excesivo.

La solución exige eliminar el fraude antidemocrático de 2 Diputados por provincia. La columna sexta, Tabla 2, da el número de Diputados que correspondería a cada provincia frente al que tiene en la actualidad, columna quinta, con la fraudulenta ley electoral vigente.

¿Por qué insistir en hacer las cosas mal – violar el principio de un hombre (mujer o varón) un voto - en lugar de hacerlo con corrección? La situación actual, la democráticamente correcta, hubiera sido que el PP no hubiera tenido la mayoría de diputados. Eso hubiera obligado a parlamentar. ¿no es ésa la esencia del Parlamento? – con las demás fuerzas políticas evitando que esta legislatura se parezca a un dictadura de 4 años de duración.

Tabla 2: Opción de respeto del principio un hombre (mujer o varón) = un voto.

Circunscripción	Votos	Porcentaje	Censo		Escaños	
COMUNIDAD	emitidos	s. censo	Votantes	Actuales	Proporcional	Emitidos
Almería	314164	71,32	440499	6	4	4
Cádiz	625207	65,08	960675	8	10	8
Córdoba	473198	74,18	637905	6	6	6
Granada	1191967	73,23	1627703	7	17	16
Huelva	266455	68,77	387458	5	4	4
Jaén	406886	77,11	527670	6	5	5
Málaga	725242	67,07	1081321	10	11	10
Sevilla	1071194	72,24	1482827	12	15	14
ANDALUCÍA	5074313	71,01	7146057	60	73	67
Huesca	122084	71,68	170318	8	2	2
Teruel	78608	72,47	108470	8	1	1
Zaragoza	520037	72,79	714435	8	7	7
ARAGÓN	720729	72,56	993222	24	10	10
ASTURIAS	633515	70,28	901416	8	9	8
BALEARES	444901	62,2	715275	8	7	6
La Palma	479736	62,59	766474	8	8	6
Sta. Cruz de	464580	64,9	715840	7	7	6
CANARIAS	944316	63,71	1482314	15	15	12
CANTABRIA	353875	75,31	469891	5	5	5
Albacete	235089	77,28	304204	4	3	3
C Real	302326	75,5	400432	3	4	4
Cuenca	126767	78,62	161240	3	2	2
Guadalajara	134122	75,7	177176	3	2	2
Toledo	390716	77,02	507292	6	5	5
CLMANCHA	1189020	76,69	1550343	19	16	16
Ávila	107140	78,56	136380	3	1	1
Burgos	216388	74,54	290298	4	3	3
León	295554	71,97	410663	5	4	4
Salamanca	216175	75,11	287811	4	3	3
Segovia	94088	77,68	121123	3	1	1
Soria	52240	71,97	72586	3	1	1
Valladolid	329214	77,45	425066	5	4	4
Zamora	118934	73,1	162700	3	2	2
C-LEÓN	2651051	73,1	3626609	30	37	35
Barcelona	2651051	67,66	3918195	31	40	35
Gerona	311298	63,62	489308	6	5	4
Lérida	195495	64,81	301643	4	3	3
Tarragona	352522	64,79	544099	6	6	5
CATALUÑA	3510366	66,82	5253246	47	53	46
Alicante	897144	74,79	1199551	12	12	12
Castellón	301071	73,6	409064	5	4	4
Valencia	1437234	73,35	1959419	16	20	19
VALENCIA	2635449	73,86	3568034	33	36	35
Badajoz	413803	75,43	548592	6	6	5
Cáceres	257364	75,92	338994	4	3	3
EXTREMADURA	670470	75,54	887586	10	10	9
A Coruña	670470	70,39	952507	8	10	9

Lugo	217.562	73,08	297704	4	3	3
Orense	204.020	73,57	277314	4	3	3
Pontevedra	563993	72,31	779965	7	8	7
GALICIA	1656045	71,77	2307491	23	24	22
LA RIOJA	175644	75,72	231965	4	2	2
MADRID	3396471	76,01	4468453	36	45	45
MURCIA	740230	75,52	980177	10	10	10
NAVARRA	335612	71,35	470374	5	5	4
Alava	171572	69,64	246370	4	3	2
Guipúzcoa	375616	67,69	554906	6	6	5
Vizcaya	644779	70	921113	8	9	9
PVESCO	1191967	69,20	1722389	18	18	16

Fuente: Elaboración propia.

4.2.- Voto autonómico.

Otra solución - ¡aun manteniendo la fraudulenta ley electoral vigente! - sería ampliar el ámbito electoral reforzando el voto comunitario. Así, cada partido elegiría los representantes que presenta geográficamente como hace con los Diputados a nivel provincial eligiendo los que residen en distintos pueblos de la provincia para que toda ella se sienta representada. El resultado que se obtiene está en la columna sexta en la horizontal correspondiente a cada Comunidad. Salvo el caso de Madrid (- 15), Castilla León (+9), Aragón (-14) y Valencia (- 6) las diferencias en términos absolutos no es muy grande (+/- 3). La corrección, mejorando la proporcionalidad democrática es notable en términos relativos: Baleares (+60 %), Madrid (. 47,7 %) Castilla La Mancha (+28,1 %), Valencia (- 27,7 %), Canarias y La Rioja (25 %). Sin embargo el dato más claro se tiene comparando el valor medio de cada diputado, que debería ser 50.730 votos por diputado con el de 71.713 en Madrid vs. 33.249 en La Rioja, que son los valores extremos.

4.3.- Derecho a no estar representado.

Ésta es otro de los fraudes. Supuesto el caso improbable de rechazo a los candidatos, se supone que estos sí se votarían a sí mismos. Como tienen todos que representar la lista completa resultaría que ¡todos los partidos sacarían el mismo número de votos!, 36 en el caso de Madrid pero sólo 3 en el caso de las provincias sobre-representadas. ¡Legalmente sería igual!. El Congreso de Diputados se constituiría con 350 diputados que tendrían 350 votos.

Una ley que permite este disparate está más concebida. La alegación de que todas las leyes son así no valida lo que está mal hecho, salvo que aceptemos el argumento del alimento de las moscas. Demuestra la dificultad que tiene el ser humano para pensar las cosas de modo correcto, de reflexionar sobre sus errores para enmendarlos o, ¡y esta es la verdadera razón!, las ganas que tiene de mantener legalizadas las trampas que convienen a sus intereses.

En resumen, que el más inteligente será aquel país que señale a los demás el camino a seguir revelando las trampas que, ¡hasta ahora!, habían pasado desapercibidas por aplicar como regla vital aquella que se atribuye al Claustro de la Universidad de Cervera, servil ante Fernando VII, el malnacido: “alejemos de nosotros la funesta manía de pensar”.

El procedimiento consiste en que el número de Diputados atribuidos a cada provincia dependa de los votos recibidos sobre el total de los votos posibles, ¡no de los válidos emitidos. De este modo si la participación fuera del 50 % el número de Diputados electos sería el 50 % de los posibles. Las ventajas de este sistema son numerosas:

1.- el votante puede rechazar al político. El ciudadano que no vota rechaza ser representado por los políticos que se ofrecen a esa tarea. La fraudulenta ley vigente no respeta su voluntad y, al no contabilizar su voto, convierte en “su representante” a uno de los políticos rechazados por el ciudadano que no quiso votar a ninguno. Esta situación es diferente de quién vota en blanco, ¡le vale cualquiera!, o se equivoca y convierte en nulo su voto. Al no haber atribuir su apoyo a ninguno se contabilizaría como un deseo de estar representado como voto.

2.- se reduce el número de representantes. Eso significa un ahorro en los Presupuestos Generales del Estado que, producido por los no votantes, es beneficioso para todos los ciudadanos.

3.- obliga a los electos a representar a todos los ciudadanos. Pese a que, legalmente, cada “diputado representa a todo el pueblo”, ninguno responde a esa realidad, ellos se consideran representantes sólo de los que votaron. Esta reducción en el número, que aumentaría el número de provincias con un solo diputado, le obligaría a tener que atender las peticiones de todos los ciudadanos, mejorando la calidad de la representación.

4.- conseguir un voto es importante. La fraudulenta ley vigente hace que a los políticos les traiga sin cuidado conseguir más o menos votos. Si conseguir menos votos significara tener menos diputados su interés en convencer a los votantes sería mayor.

5.- Se acaban las quejas de falta de representatividad. Ningún partido puede ya quejarse de falta de representatividad. Si ésta es baja todos los partidos salen castigados convirtiéndose así el voto en el derecho de los ciudadanos a sancionar a sus políticos en lugar de que estos, lo hagan bien o lo hagan mal no sufran ningún perjuicio.

Que se mantenga la vigente y fraudulenta ley electoral pese a las ventajas que tendría su modificación, ¡sin que haya ni un solo inconveniente!, es una prueba adicional del ánimo de manipulación y fraude electoral que tienen los dos principales partidos que son los que, con sus mayorías, impiden una representación democrática de los ciudadanos.

5.- Finalizar el tránsito a la democracia.

La CE12 inició los derechos democráticos aunque aquel nivel sea hoy inaceptable. Pero fue sólo un cambio lampedusiano “cambiamos todo para que todo siga igual”. Muchos españoles, ¡no sólo las españolas!, no tenían la condición de ciudadanos:

- | |
|---|
| <p>Art. 18. Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están, avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.</p> <p>Art. 19. Es también ciudadano el extranjero que gozando ya de los derechos del español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.</p> <p>Art. 20. Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española, y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o estableciéndose en el comercio con un capital propio o considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.</p> <p>Art. 21. Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veintiún años cumplidos, se hayan avecindado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.</p> <p>Art. 22. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda</p> |
|---|

abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.

Art. 23. Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Pero así como era relativamente generosa la opción para ser ciudadano, lo era mucho más generosa la opción para dejar de serlo

Art. 24. La calidad del ciudadano español se pierde:
Primero. Por adquirir naturaleza en país extranjero.
Segundo. Por admitir empleo de otro Gobierno.
Tercero. Por sentencia en que se impongan penas aflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación.
Cuarto. Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o licencia del Gobierno.

Art. 25. El ejercicio de los mismos derechos se suspende:
Primero. En virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral.
Segundo. Por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos.
Tercero. Por el estado de sirviente doméstico.
Cuarto. Por no tener empleo, oficio, o modo de vivir conocido.
Quinto. Por hallarse procesado criminalmente.
Sexto. Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 26. Sólo por las causas señaladas en los dos artículos precedentes se pueden perder o suspender los derechos de ciudadano, y no por otras.

La mayor parte de los ciudadanos cumplía alguna de las tres condiciones del art. 25: deudor quebrado, a los caudales públicos, estado de sirviente doméstico o no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido. Pocos eran los que, incluso después de 1830, podían acceder a esa condición por no saber leer ni escribir. De modo premeditado los que podían no quisieron erradicar el analfabetismo. Eso empezó a ocurrir con la II República; por eso se hizo una guerra. Los “propietarios de España” no estaban dispuestos que los demás tuvieran sus mismos derechos democráticos al voto.

La CE12, salvo en la discriminación de la mujer respetaba la proporcionalidad que hoy atropella la actual ley electoral de la vigente monarquía dictatorial. Tenía, sin embargo, su propio esquema de trampa: elección indirecta mediante electores parroquiales y provinciales:

Art. 31. Por cada 70.000 almas de la población, compuesta como queda dicho en el art. 29, habrá un Diputado de Cortes.

Art. 32. Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de 35.000 almas, se elegirá un Diputado más, como si el número llegase a 70.000, y si el sobrante no excediere de 35.000, no se contará con él.

Art. 33. Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a 70.000 almas, pero que no baje de 35.000, elegirá por sí un Diputado; y si bajare de este número, se unirá a la inmediata para completar el de 70.000 requerido. Exceptuase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará Diputado, cualquiera que sea su población.

6.- Primera opción democrática.

La Constitución de la I República, nunca promulgada, hacía más fácil ser español

Art. 3º. Son españoles:
1º. Todas las personas nacidas en territorio español.
2º. Los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.
3º. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.
4º. Los que, sin ella, hayan ganado vecindad en cualquier pueblo del territorio español.

También la proporcionalidad, es decir, la representación democrática era mejor que hoy y la frecuencia de su nombramiento el doble de la actual:

Art. 50º. Las Cortes se compondrán de dos Cuerpos: Congreso y Senado.
Art. 51º. El Congreso se compondrá de diputados, debiendo haber uno por cada 50.000 almas, y siendo todos elegidos por sufragio universal directo.
Art. 52º. Los senadores serán elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes.
Art. 53º. Las Cortes se renovarán en su totalidad cada dos años.

También la seriedad en el empleo era mayor que la que tenemos en la actualidad y no se permitía la acumulación de cargos:

Art. 62º. Las Cortes podrán tomar medidas que obliguen a los diputados y senadores a asistir a sus sesiones.
Art. 63º. El cargo de diputado y senador es incompatible con todo cargo público ya sea honorífico ya retribuido.

Sin embargo, la condición de elector y elegible era mucho más restrictiva que hoy día

Art. 69º. Para ser diputado se exige el carácter de ciudadano español y tener 25 años de edad; para ser senador el

carácter de ciudadano español y cuarenta años de edad.

7.- Segunda, y última de momento, opción democrática.

La II República democrática fue, sin duda, el mayor avance que tuvo España en su historia para el aggiornamento al contexto internacional reconociendo los derechos ciudadanos, en particular el de las mujeres que pudieron elegir a sus Diputados en Cortes en 1931, el mismo año que Portugal pero antes que Rumanía (1938), Francia (1944), Italia (1946), Bélgica (1948), San Marino (1959), Chipre (1960), Andorra (1970), Suiza (1971), Liechtenstein (1984).

Desde el principio se dejan claras muchas cosas, aunque no siempre se cumplieran:

Art. 1º. España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y justicia.

La condición de español también es generosa:

Son españoles:

1º.- Los nacidos, dentro o fuera de España, de padre o madre españoles

2º.- Los nacidos en territorio español de padres extranjeros, siempre que opten por la nacionalidad española en la forma que las leyes determinen

3º. Los nacidos en España de padres desconocidos

4º. Los extranjeros que tengan carta de naturaleza y los que sin ella hayan ganado la vecindad en cualquier pueblo de la República, en los términos y condiciones que prescriban las leyes.

La extranjera que case con español conservará su nacionalidad de origen o adquirirá la de su marido previa opción regulada por las leyes de acuerdo con los Tratados internacionales.

Un a ley establecerá el procedimiento que facilite la adquisición de la nacionalidad a las personas de origen español que residan en el extranjero

En los sistemas monárquicos parlamentarios se siguió manteniendo privilegios. En los países más desarrollados la iglesia dejó de tener representantes directos; también los militares. El poder aristocrático, “democratizado” al incluir en él a comerciantes, empresarios, industriales y banqueros aunque no fueran “nobles” eran “ricos”! Fuera seguía el pueblo impotente con distintos trucos. Primero la mayoría de edad, hace un par de siglos a los 25 años; Segundo, el de los ingresos, sólo quien pagaba impuestos podía votar; Tercero, las mujeres, ricas o pobres que carecían de todo derecho; Cuarto, los esclavos, siervos o pobres objeto de compraventa.

as cosas cambiaron algo. La mayoría de edad bajó a los 18 años; las mujeres votan; los ciudadanos comunitarios también votan en las elecciones municipales; los inmigrantes, que aun son “algo” esclavos, no se compran ni se venden pero todavía se explotan y no pueden votar. Quedan dos trucos: uno sutil y otro más sutil con el que logran el voto los propietarios.

El primero vulnera el principio básico: **un hombre**, varones y mujeres, **un voto**. Así se favorece a las provincias con mayor proporción de propietarios que de trabajadores. Para ello se atribuyen 2 diputados a cada provincia y el resto de las actas se reparten en proporción al número de ciudadanos. Así los propietarios están más representados: sea una provincia los ciudadanos emigran y quedan tres ciudadanos y los demás son trabajadores inmigrantes sin voto, los tres serían diputados. Ceuta y Melilla tienen un diputado por ciudad.

El otro truco es el Senado en representación de los pueblos, ese invento romántico en que consistió la contrarreforma del S. XIX contra el progreso que no logró el racionalismo del S. XVIII. Ninguna constitución dice: **el ciudadano es el asiento de la soberanía**. Hace asiento el “pueblo”, que es el concepto manipulable por los totalitarios, comunistas, si son de izquierdas, fascistas, si son los liberales de derechas.

El ciudadano, sin más, se sacrifica al “pueblo. El “país” es de los propietarios. Al margen de sus habitantes cada provincia tiene 4 Senadores. Si los ciudadanos emigran y queda siete propietarios y el resto trabajadores inmigrantes sin derecho a voto, 3 de esos siete ricos serían Diputados y los otros 4 serían senadores. ¡Es la vigente ley! ¿Cabe mayor escándalo? La ley electoral debe cambiar. Hay varias formas de hacerlo: con ética democrática o sin ella. **No habrá ninguna propuesta de ningún partido.**

A la mayoría de los partidos les beneficia la falta de democracia; por eso mantienen la monarquía franquista; por eso inventaron esa ley electoral, por eso no piensan cambiarla, por eso, cada cuatro años es mayor el circo mediático de las elecciones, que es cada vez más circo y cada vez más mediático para disimular que cada vez es más insoportable la negativa a cambiar la ley.

Palabras clave: partidos predominantes, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid y Partido Popular.

1º. Introducción.

El Partido Popular es lo que algunos especialistas de la Ciencia Política han denominado “*partido profesional*” (Von Beyme, 1986; Panebianco, 1990; Kirchheimer, 1990; etc). Poco tiene que ver este partido con el que fundaron los “*siete magníficos*”, puesto que en tan sólo 36 años AP/PP ha pasado de ser un partido minoritario de marcado carácter ideológico a un partido de gobierno y eminentemente pragmático (García-Guereta, 2001a). El de AP/PP es un caso extremo de cambio partidista, más cuando un gran parte de la literatura especializada (por ej. Kistchelt, Kirchheimer, etc) considera poco probable que un partido relativamente pequeño (partido de notables) como en un principio era AP, se transformará en un “*catch-all party*”, y menos aún, en un “*partido profesional*” como es el PP (García-Guereta, 2001a). Pero como sostiene Huntington (1990), las estructuras de los partidos evolucionan siempre gracias al aprendizaje derivado de superar situaciones adversas, y Alianza Popular tras los pobres resultados obtenidos en las dos primeras elecciones generales de la democracia aprende a sobrevivir a los desafíos internos y externos ajustando su organización a las exigencias del entorno.

El ahora Partido Popular (antigua Alianza Popular) se ha convertido en un partido de gobierno, incluso en muchos ámbitos territoriales ha pasado a ser lo que se ha denominado como “partido predominante”, entendiéndose éste como aquel partido que vence constantemente por mayoría absoluta en un mismo territorio. Cosa que parece que sucede con el PP en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, donde los populares madrileños han conseguido ganar las elecciones municipales y autonómicas desde 1991. Un partido, por tanto, que lleva gobernando en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, 23 y 17 años, respectivamente. Y es precisamente en este punto donde se centra esta ponencia, en demostrar que el PP de Madrid es un partido predominante en su región.

2º. Sistemas de partido: Los partidos predominantes.

Un sistema de partido es el conjunto de partidos en un determinado territorio y los elementos que lo caracterizan: la fragmentación, la concentración, la competitividad, la polarización y la volatilidad. Según Giovanni Sartori un sistema de partido es como un sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos. Por tanto, el sistema de partidos no es sólo la suma de partidos, si no también los elementos relacionados con el modo de interacción entre ellos. Tal es así, que en virtud de la relación que se produce entre los partidos de un sistema se puede realizar distintas clasificaciones. Por ejemplo, en función del número de partidos se puede distinguir entre partido único, bipartidista y multipartidista. El primero se caracteriza por un solo partido, el segundo por la competencia entre dos fuerzas políticas y el tercero porque existe una competencia entre muchos partidos. Pero también en función del modelo de competencia se puede hablar de competencia centrífuga (donde los partidos huyen del centro y van hacia las posiciones más marcadas) y competencia centripeta (aquí la mayoría de los votantes son de centro, y los partidos buscan el centro y se moderan).

Pero si nos fijamos de nuevo en Sartori (1987), también podemos encontrar una clasificación realizada en función de la combinación numérica con criterios de competencia e interacción de los partidos tomando en cuenta el aspecto dinámico. De esta manera, Sartori nos habla de sistema de partido único, sistema de partido hegemónico, sistema de partido predominante, sistema bipartidista, sistema de partido de pluralismo moderado, y sistema de partido de pluralismo polarizado. De todos ellos, el que a nosotros nos interesa es el del sistema de partido predominante, que es cuando un partido conquista la mayoría absoluta durante varias legislaturas, pero eso sí, en un contexto de competencia legal y legítima. Cosa que le diferencia del sistema de partido hegemónico, donde los partidos se mantienen el poder, y su alternancia sólo puede lograrse por un cambio de régimen. Por tanto para él, los partidos predominantes se caracterizan porque este tipo de partidos aceptan el “juego pluralista”, esto es, la competencia y la igualdad para acceder al poder, además, su predominio tiene que ser de cuatro legislaturas para ser considerados como tales. Pero no es el único que hace mención a los sistemas de partido predominante, por ejemplo, Jacques Lambert (1987) nos habla del partido dominante, que es aquél que ocupa la mayoría de los curules en el parlamento, posee durante largo tiempo el poder, el gobierno no tiene grandes dificultades para afrontar las críticas de la oposición y se asegura la dirección exclusiva, pero siempre bajo una competición electoral abierta. En este mismo sentido también se manifiesta Maurice Duverger (1951) cuando sostiene que un partido dominante es aquél que domina completamente a los otros partidos durante un periodo determinado. Queda claro pues, cuales son las características de un partido predominante en un sistema competitivo, de ahí, que a partir de ahora nos dedicamos a analizar si los resultados electorales que ha obtenido el PP en Madrid entre 1987-2011 corresponden a un partido plenamente predominante o no.

3º. El sistema de partidos en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid.

Las características definitorias del sistema de partidos vienen dadas por lo que se conoce como dimensiones del voto o del sistema de partidos, esto es, la fragmentación, la concentración, la competitividad, la polarización y la volatilidad (Oñate y Ocaña, 2008: 4). (1) La primera dimensión es la que nos informa acerca de la medida en la que el poder político está disperso o concentrado, considerando el número de partidos relevantes, esto es, con posibilidades de coalición o de chantaje que compiten y que pueden influir en las estrategias y dirección de la competencia partidista (Sartori, 1987: 157). (2) La segunda tiene relevancia para la estabilidad institucional (Oñate y Ocaña, 2008: 8). (3) La tercera mide el grado de rivalidad entre los dos partidos más votados esto es, la distancia porcentual, en votos o escaños, según se refiera a la versión electoral o parlamentaria del índice, que les separa (Oñate y Ocaña, 2008: 8). (4) La cuarta es “el ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad dada” (Sartori: 1987: 161) y, predicada de un sistema de partidos, como la distancia espacial que separa en la escala ideológica a los partidos políticos *relevantes*. Aunque algunos autores consideran que las ideologías han desaparecido (Bell, 1964; Fernández de la Mora, 1965; Marcuse, 1968; Fukuyama, 1992). (5) La quinta mide el cambio agregado neto que se da en el apoyo a los partidos entre dos elecciones consecutivas (Bartolini y Mair, 1990: 19), por tanto, nos informa sobre la estabilidad de un sistema. En todo caso, todas sólo las tres primeras serán tenidas en cuenta para determinar exactamente si el PP es un partido predominante en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid.

3.1. Las elecciones municipales en el Ayuntamiento de Madrid.

Las elecciones municipales se celebran en España de manera simultánea a las elecciones autonómicas, con la única excepción de los comicios de 1979. De tal manera, que hasta hoy las citas electorales a nivel municipal se han producido en 1979, 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011. Aunque únicamente se va a analizar las elecciones municipales que van de 1987 a 2011.

3.1.1. Análisis electoral de las elecciones municipales en Madrid.

El municipio de Madrid tiene una importancia electoral significativamente superior a la que correspondería como una gran ciudad. La confluencia de diversos factores le otorgan ese carácter emblemático: la capitalidad del Estado, la ubicación de las instituciones políticas estatales y de las sedes centrales de los partidos políticos de ámbito nacional, la presencia de las redacciones centrales de los principales periódicos y medios de comunicación social (Gómez-Reino y Oñate, 1992: 221). En cualquier caso, según los datos que nos aporta la tabla 1, entre 1987-2011, el PSOE ha ganado unas elecciones mientras que el PP lo ha hecho en seis ocasiones. Es más, si se observa los resultados electorales de todas las elecciones municipales celebradas en Madrid, el resultado sería el siguiente: 3 victorias para el PSOE y 6 para el PP. Por tanto, no cabe duda del predominio del PP en el municipio de Madrid, incluso, llega superar las cuatro legislaturas que imponen Sartori (1987) para hablar de un partido predominante. Además se tratan de seis victorias por mayoría absoluta, y tres de ellas, incluso superando más del 50% de los votos.

3.1.1.1. Elecciones municipales de 1987 en Madrid.

Los comicios de 1987 son los primeros en los que se llama a una triple consulta como consecuencia de la constitución formal del parlamento europeo. También son los primeros que se celebran desde el cambio de liderazgo en AP y la muerte de Enrique Tierno Galván. Las elecciones arrojan unos resultados peculiares, el PSOE logra vencer con el 40,47% de los votos, sin embargo, la suma del PP y CDS es superior a la del PSOE e IU. Además, es la primera vez que cuatro fuerzas políticas ocupan asientos en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Por no hablar, que el incremento de votos del CDS, provocó, al menos en parte, la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, cuyo voto descendió en más de 11 puntos porcentuales. Pero pese a todo, el PSOE se hace con el gobierno municipal, gracias al pacto que suscribe con IU y la abstención de Agustín Rodríguez Sahagún (CDS).

No obstante, hay que mencionar que a los dos años de asumir el gobierno de la corporación, Juan Barranco, sufrió una moción de censura que fue presentada por el PP y el CDS, y que terminó con el nombramiento de Agustín Rodríguez Sahagún (CDS) como alcalde de Madrid. Hay que recordar que fue en 1987 cuando la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), 5/1985, de 19 de junio, que vino a modificar Ley Orgánica de Elecciones Locales 6/1983, de 2 de marzo, introdujo en su art. 197 la posibilidad de presentar mociones de censura en el ámbito local, para provocar cambios de gobierno sin pasar por el trámite electoral. Pero lo más importante de este hecho, no es la moción en sí, si no el inicio de una estrategia común entre el PP y el CDS para presentarse como una alternativa al gobierno socialista (Sánchez Medero, 2003: 196). Los responsables del PP y CDS eran conscientes de las inmensas posibilidades que para ambas formaciones tenía la formalización de un pacto de Gobiernos en aquellas Administraciones donde ambas fuerzas sumasen la mayoría. El pacto se realizó con éxito en el Ayuntamiento de Madrid, donde el CDS obtuvo la alcaldía que recayó en manos de Agustín Rodríguez Sahagún. Sin embargo, dicho pacto no llegó a perfeccionarse en la Comunidad de Madrid por la eclosión de un caso de transfuguismo en la Asamblea de Madrid donde el diputado popular Nicolás Piñeiro votó en contra de la moción de censura al entonces Presidente, Joaquín Leguina. En cambio, esta estrategia fracasó en los ayuntamientos de Guadalajara, Ibiza, Murcia, Jaén, y la Comunidad de Castilla y León.

3.1.1.2. Elecciones municipales de 1991 en Madrid.

Los resultados electorales de las municipales de 1991 en Madrid trajeron un cambio en la preferencia de voto de los madrileños que se mantiene hasta la actualidad. El PP, y su candidato, José María Álvarez Manzano, resultó ser la lista más votada, al conseguir algo más de 13 puntos porcentuales respecto a los anteriores comicios, es más, obtuvo 702.834 votos y 30 concejales, es decir, 147.235 votos y 10 concejales más que en 1987. Otro gran triunfador de estos comicios fue IU, que alcanzó los 144.640 votos y 6 concejales. Parece que la coalición de izquierda logra hacerse con los tres concejales que pierde el PSOE en Madrid, y lo que es más importante, con la desaparición del CDS se convierte en la tercera fuerza de la capital, status que mantiene hasta hoy en día.

El gran derrotado fue el CDS, que se quedó sin representación al no superar la barrera electoral. Tal vez, la renuncia a presentarse a la elección de Agustín Rodríguez Sahagún, prácticamente al inicio de la campaña, y los pactos con el PP, pasaron factura a los centristas. Pero este retroceso electoral no sólo afecta al CDS sino también a los socialistas que pierden 155.643 votantes y 3 concejales, al situarse su respaldo en 510.556 votantes, lo que se traduce en 21 concejales. Causa que se debe al desgaste de ejercer labores de gobierno, pero sobre todo, a la crisis económica que atraviesa el país y a los casos de corrupción que al parecer acechan al partido. Esto hace que el PSOE deje de ganar en algunos de sus feudos electorales como el distrito de Tetuán, Moratalaz, Latina, Hortaleza, Fuencarral-Pardo y Arganzuela.

3.1.1.3. Elecciones municipales de 1995 en Madrid.

El PP encaminó las elecciones municipales y autonómicas de 1995 a intentar convencer al electorado el carácter primario de estas elecciones, al ser consideradas como una antesala de las elecciones generales. Mientras que el PSOE se dedicó a desvirtuar este carácter de primarias e incitar a los votantes por apostar por el voto útil, y en contra, de las políticas de desmantelamiento del Estado de Bienestar de la derecha. Pese a ello, el PP volvió a ganar por mayoría absoluta, incluso aumenta su número de votos, aunque no de representantes respecto a las comicios de 1991. El PP obtuvo 945.634 votos, 242.800 votos más, sin embargo, el número de concejales se mantuvo en 30. Mientras que el PSOE sufrió un nuevo retroceso electoral, con la pérdida de 6,48 puntos porcentuales, y 5 concejales. Otra vez, los socialistas perdieron algunos de sus feudos, el distrito de Carabanchel y Ciudad Lineal. No sólo retrocedían en votos, sino que dejaban de ser la fuerza política más votada en aquellos distritos en los que siempre había obtenido el máximo apoyo. Por el contrario, IU continuó con su incremento electoral en Madrid, subiendo su porcentaje de votos en 5,84%, es decir, 134.450 votantes y 3 concejales más.

3.1.1.4. Elecciones municipales de 1999 en Madrid.

Estas elecciones se caracterizando por el enfrentamiento entre José María Álvarez Manzano y Fernando Morán. De nuevo el candidato popular se alzó con el triunfo, pero en esta ocasión, el candidato socialista consiguió reducir considerablemente la diferencia de su partido con el PP. Si en las elecciones de 1995 ésta era de 446.199 votos, ahora la misma se sitúa en 200.221 votantes. Ello se debe principalmente, al retroceso que experimenta el PP en estas elecciones y el incremento que tiene el PSOE en las mismas. Los populares se dejaron por el camino a 210.713 votantes, es decir, 3,23 puntos porcentuales menos, que se traduce en dos concejales menos. No obstante, logran revalidar su mayoría absoluta, lo que le permite seguir gobernando el Ayuntamiento de Madrid. Otro que retrocedió electoralmente fue IU, perdiendo cuatro concejales, al pasar del 15,5% de los votos al 8,67%. Así, que el único partido que logro aumentar su cuota de votos fueron los socialistas, que incrementaron su presencia en el pleno del Ayuntamiento en cuatro concejales, haciéndose así con una buena parte del electorado que dejó de apoyar a IU.

3.1.1.5. Elecciones municipales de 2003 en Madrid.

La convocatoria electoral de 2003 vino marcada por un inusual carácter estatal, al estar precedida de un clima de conflictividad política en ese ámbito, principalmente, por el desastre del Prestige, la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, la participación en el conflicto de Irak, etc. Por ello, tal vez los resultados supusieron, en cierto modo, una sorpresa, el PP logró ser el vencedor, pero incrementado su número y porcentaje de votos y de concejales. Los populares aumentaron sus números en 139.343 votos, 1,82 puntos y 2 concejales. Tal vez, la presentación de un nuevo candidato, Alberto Ruiz Gallardón, puede contribuir a este hecho. Aunque el PSOE también incremento su presencia en el pleno en 1 concejal, gracias a los 90.448 votos más que consiguió en estos comicios. De esta manera, el único partido que retrocedió en estas elecciones fue IU, que pasó de 5 a 4 concejales.

3.1.1.6. Elecciones municipales de 2007 en Madrid.

Las elecciones municipales de 2007 vienen precedidas de los escándalos urbanísticos que salpican algunos ayuntamientos españoles, y la concreción de la candidatura del PSOE en el Ayuntamiento de Madrid. Fueron muchos los posibles candidatos socialistas, en un principio se pensaba que repetiría candidatura Trinidad Jiménez, pero su nombramiento como Secretaria de Estado para Iberoamérica, hizo inviable tal posibilidad. También se bajaron los nombres de Javier Solana (exSecretario General de la OTAN), Felipe González (expresidente del Gobierno), Diego López Garrido (Portavoz del GPSOE en el Congreso), José Bono (exministro de Defensa), etc. Aunque finalmente el elegido fue Miguel Sebastián, director de la Oficina Económica del gobierno. Quien tampoco pudo arrebatarse la alcaldía a los populares, es más obtuvo unos resultados negativos para su partido dado que perdió el apoyo de 137.255 electores y 3 concejales. Más aún, cuando el PP alcanzó la mejor representación en la casa consistorial madrileña, al obtener 34 concejales; y permitir recuperar a IU el terreno perdido en las elecciones de 2003.

3.1.1.7. Elecciones municipales de 2011 en Madrid.

Las elecciones municipales de 2011, de nuevo, se convierten en la antesala de unas generales. Tal es así, que el debate se enmarca más en clave nacional que en municipal. Los resultados arrojan otra victoria para el candidato popular, Alberto Ruiz Gallardón, que consigue su tercera mayoría absoluta consecutiva. Aunque eso sí, con cierta pérdida de respaldo electoral, que se traduce en 3 concejales menos. Sin embargo, este retroceso electoral de los populares no viene a beneficiar al PSOE, que continúa con su declive electoral en la capital de España. En esta ocasión, el candidato Jaime Lissavetzky nada pudo hacer para evitar que su partido obtuviera sus peores resultados con 15 concejales.

3.1.1.8. La base electoral del PP en Madrid.

Habría que preguntarse ¿dónde se han cimentado las victorias del PP en Madrid? Tradicionalmente el PP ha cimentado sus victorias electorales en la Ciudad en aquellos Distritos situados en la almendra central y aquellos con renta per cápita más alta. Sin embargo, en los últimos años, particularmente desde las Elecciones municipales de 2003 se han ido multiplicando los Distritos en los que el Partido Popular es la primera fuerza política, hasta el punto de que en las Elecciones Municipales de 2011 el PP es la primera fuerza política en 20 de 21 Distritos de la Ciudad. Es decir, que salvo en el Distrito de Puente de Vallecas el PP es la primera fuerza política en el resto de Distritos de la Ciudad y, en este Distrito, en las Elecciones de 2011 el PSOE sufre su mayor pérdida de votos (+24.000 votos) con respecto a las Elecciones municipales de 2007.

Según los datos que nos facilita la tabla 2 los populares consiguen su núcleo de votos en la Almendra Central de la ciudad, es decir, los distritos de Centro, Retiro, Salamanca, Chamartín y Chamberí—, donde el PP obtiene la mayoría absoluta en todos los distritos desde 1987 a 2011. Es más en todos ellos, salvo en el distrito Centro el PP dobla en votos al PSOE. Tal es así, que estos distritos se pueden considerar los feudos del partido, distritos por otra parte, que guardan relación con el arquetipo que se presume a los votantes del PP: persona de edad media, cierto nivel cultural, perteneciente a profesiones liberales, católica y con ingresos medios, según el Publicscope, publicado en el Diario Público, el 17/6/2008. Por ejemplo, Chamartín, Salamanca, Chamberí y Retiro se encuentran por encima de la renta media del municipio, al menos en 29% superior a la media. Son en estos distritos donde residen las capas sociales más acomodadas. No ocurre lo mismo en el distrito Centro, donde prima la heterogeneidad social. Además es en estos distritos donde se concentra la mayor actividad empresarial, ya que son los que cuentan con el mayor número de empresas. Son los distritos con menor tasa de desempleo, si exceptuamos el distrito Centro. Son los que tienen mayores niveles de estudios y mejores condiciones de vida, y por tanto, un mayor nivel de vida. Pero también son los distritos más envejecidos de la ciudad, y se caracterizan, además, por ser los que tienen mayor concentración de mujeres solteras (Estudio el Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid, Observatorio Económico, 2004).

En la Primera Periferia, es decir, los distritos de Arganzuela, Tetuán, Ciudad Lineal y Latina, se ha producido un cambio en el comportamiento electoral. Si en las elecciones 1987 el PSOE resultaba ser el partido más votado, aunque seguido muy de cerca por el PP, en 1991 este orden se invierte, salvo en Ciudad Lineal, que pasa a ser dominada por los populares a partir de 1995. En la actualidad, en todos estos distritos el PP gana con mayoría absoluta. A pesar de ser distritos que presentan unas características, en principio, muy diferentes a los anteriores. Pero tal vez la causa de dicho cambio podamos encontrarla en que estos distritos son unos de los que más población han recogido, incluida la inmigrante. Además, estos distritos constituyen el segundo nivel de renta de la ciudad, alguno de ellos como Tetuán forman parte de los distritos con mayor nivel empresarial, incluso, presentan niveles aceptables de ocupación y muy buenos respecto a capital humano (Estudio el Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid, Observatorio Económico, 2004).

Respecto al Primer Cinturón Rojo, es decir, Moratalaz, Hortaleza, Carabanchel y Barajas, se observa también un cambio en el comportamiento electoral. En 1987, el PSOE era el partido más votado en estos distritos, con unos porcentajes de votos que superaban el 40%, mientras que al PP le costaba llegar al 25%. Pero en 1991, el PP ya logra vencer en Moratalaz, Hortaleza y Barajas, en 1995 también lo hace en Carabanchel.

En el Segundo Cinturón Rojo, -Puente de Vallecas, San Blas, Usera, Vicalvaro, Villa-Vallecas y Villaverde-, sucede algo parecido que en el caso anterior pero más lentamente. En esta zona, el PP consigue aumentar sus porcentajes de votos pero lo hace en menor medida que en la zona anterior. En 1987, el PSOE era el más votado en todos estos distritos, incluso en la mayoría de ellos doblaban en votos a los populares. Son los distritos donde los socialistas consiguen su mayor renta de votos en la capital, incluso en algunos de ellos obtienen la mayoría absoluta. Estos distritos presentan las siguientes características, altos niveles de población joven, baja renta per cápita, altos porcentajes de personas que buscan su primer empleo, con altas tasas de desempleo, escasa actividad empresarial y con un porcentaje de estudios superiores que se encuentra por debajo de la media madrileña (Estudio el Reequilibrio Territorial en la Ciudad de Madrid, Observatorio Económico, 2004). Pero con el tiempo, los populares también han logrado arrebatarse a los socialistas estos feudos. Los primeros en cambiar sus pautas de comportamiento fueron San Blas, Usera y Villaverde, donde los socialistas fueron el partido más votado hasta el 2007, mientras que en el distrito de Villa-Vallecas el dominio socialista se ha mantenido hasta 2011. Actualmente, el único distrito que continúa siendo socialista es el Puente de Vallecas, donde el PP todavía no ha logrado ganar.

Tabla 1: Resultados electorales en el Ayuntamiento de Madrid (1987-2011).

	1987			1991			1995			1999			2003			2007			2011		
	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.	Nº votos	%	Esc.
PSOE	666.199	40,47%	24	510.556	34,32%	21	499.435	27,84%	16	534.700	36%	20	625.148	36,68%	21	487.893	30,94%	18	364.600	23,93%	15
AP/PP	555.599	33,76%	20	702.834	47,24%	30	945.634	52,71%	30	734.921	49,48%	28	874.264	51,3%	30	877.544	55,65%	34	756.952	49,69%	31
CDS	247.773	15,05%	8																		
IU	100.514	6,11%	3	144.640	9,72%	6	279.090	15,56%	9	128.731	8,67%	5	123.015	7,22%	4	136.881	8,68%	5	163.706	10,75%	6
UPYD																			119.601	7,85%	5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Resultados electorales en el Ayuntamiento de Madrid por distritos (1987-2011).

Districtos	Partidos	Junio 1987		Mayo 1991		Mayo 1995		Junio 1999		Mayo 2003		Mayo 2007		Mayo 2011	
Arganzuela	PSOE	24.554	37,65%	17.523	30,06%	16.843	23,635	21.145	33,47%	26.631	34,08%	22.806	29,51%	17.513	22,44%
	AP/PP	24.322	37,29%	30.027	30,06%	40.315	56,56%	33.031	52,29%	41.656	53,31%	42.783	55,36%	37.962	48,65%
	CDS	9.766	14,97%												
	IU	3.827	5,87%	5.582	9,58%	10.880	15,26%	5.279	8,36%	6.053	7,75%	7.768	10,05%	9.881	12,66%
	UPYD													6.572	8,42%
Barajas	PSOE			4.786	31,35%	4.803	24,32%	5.969	34,28%	8.034	35,33%	5.965	26,89%	4.589	20,61
	AP/PP			6.912	46,72%	10.616	53,76%	8.523	48,53%	11.761	51,72%	13.386	60,34%	11.618	52,19%
	CDS														
	IU			1.672	11,3%	3.440	17,42%	1.703	9,78%	1.554	6,83%	1.792	8,08%	2.155	9,68%
	UPYD													2.170	9,75%
Carabanchel	PSOE	58.779	46,63%	44.807	40,16%	42.593	31,6%	42.306	39,01%	49.109	40,83%	38.696	35,14%	29.211	27,68%
	AP/PP	33.259	26,39%	44.261	39,67%	62.983	46,72%	48.572	44,79%	56.329	46,83%	56.248	51,08%	49.565	46,95%
	CDS	19.488	15,46%												
	IU	8.591	6,82%	11.964	10,72%	23.935	17,76%	10.671	9,84%	9.167	7,67%	10.282	9,34%	11.853	11,23%
	UPYD													7.128	6,75%
Centro	PSOE	28.759	36,11%	20.847	30,19%	19.327	25,18%	20.693	34,95%	23.534	35,03%	19.379	32,49%	13.635	23,54%
	AP/PP	32.095	40,3%	35.800	51,85%	41.793	54,44%	29.666	50,11%	31.986	47,61%	29.037	48,68%	23.215	40,08%
	CDS	10.832	13,6%												
	IU	4.559	5,72%	6.760	9,79%	12.244	15,95%	5.610	9,48%	7.735	11,51%	8.145	13,65%	10.483	18,1%
	UPYD													4.500	7,77%
Chamartin	PSOE	17.694	21,73%	12.368	16,03%	12.661	13,85%	16.062	21,95%	18.219	21,93%	14.289	17,76%	10.841	13,85%

Chamberí	AP/PP	44.110	54,17%	54.149	70,19%	66.387	72,62%	48.683	66,52%	57.151	68,79%	58.169	72,38%	49.510	63,25%
	CDS	13.303	16,34%												
	IU	3.166	3,89%	4.849	6,29%	8.712	9,53%	3.805	5,2%	3.837	4,62%	3.942	4,91%	4.503	5,75%
	UPYD													6.961	8,89%
	PSOE	22.497	21,94%	16.038	17,18%	15.359	14,95%	18.408	22,67%	21.070	24,08%	16.224	20,21%	12.462	16,31%
Ciudad Lineal	AP/PP	57.102	55,69%	64.030	68,6%	73.075	71,11%	53.584	65,98%	57.515	65,75%	55.271	68,86%	45.390	59,39%
	CDS	14.953	14,58%												
	IU	4.128	4,03%	6.169	6,61%	10.311	10,03%	4.395	5,41%	4.729	5,41%	4.940	6,15%	5.830	7,63%
	UPYD													6.617	866%
	PSOE	35.713	47,48%	53.609	48,61%	33.975	25,16%	37.558	33,72%	42.852	34,06%	31.772	28,11%	24.278	22,8%
Fuencarral-Pardo	AP/PP	18.604	24,73%	35.801	32,46%	75.353	55,79%	58.455	52,48%	69.335	55,11%	67.125	59,39%	56.492	53,06%
	CDS	12.158	16,16%												
	IU	5.023	6,68%	10.776	9,77%	20.367	15,08%	8.859	7,95%	7.784	6,19%	8.690	7,59%	9.733	9,14%
	UPYD													8.159	7,66%
	PSOE	37.205	38,52%	28.811	31,07%	28.832	23,97%	34.860	33,34%	40.827	3354%	33.060	28,26%	25.297	21,17%
Hortaleza	AP/PP	31.678	32,79%	46.064	49,67%	67.930	56,46%	54.751	52,37%	67.446	55,41%	68.714	58,73%	63.624	53,24%
	CDS	17.996	18,63%												
	IU	5.240	5,42%	8.476	9,14%	17.838	14,83%	7.870	7,53%	6.969	5,73%	8.428	7,2%	9.530	7,97%
	UPYD													10.845	9,08%
	PSOE	47.258	38,65%	22.970	37,26%	23.543	29,11%	27.045	38,25%	31.163	38,08%	26.283	31,22%	19.669	23,11%
	AP/PP	41.323	33,8%	25.899	42,01%	40.148	49,63%	33.061	46,76%	42.601	50,44%	47.123	55,97%	43.000	50,51%
	CDS	20.431	16,71%												
	IU	7.430	6,08%	6.512	10,56%	13.713	16,95%	6.025	8,52%	5.599	6,63%	6.804	8,08%	8.007	9,41%

														7.876	9,25%
Latina	PSOE	60.126	40,7%	46.121	34,36%	44.502	27,26%	48.400	36,03%	55.460	38,09%	41.550	32,33%	30.316	25,64%
	AP/PP	43.579	29,5%	59.272	44,15%	82.933	50,8%	64.834	48,26%	72.512	49,8%	69.604	54,17%	58.714	49,66%
	CDS	26.621	18,02%												
	IU	10.453	7,08%	14.912	11,11%	28.816	17,65%	13.113	9,76%	10.800	7,42%	11.531	8,97%	13.073	11,06%
	UPYD													7.778	6,58%
Moncloa-Aravaca	PSOE	16.971	28,16%	12.496	22,3%	12.438	18,67%	15.861	27,76%	18.907	38,07%	14.942	23,58%	11.049	18,15%
	AP/PP	28.105	46,64%	34.319	61,25%	43.184	64,81%	33.453	58,54%	40.467	60,08%	40.549	63,98%	34.668	56,95%
	CDS	9.361	15,53%												
	IU	2.852	4,73%	4.387	7,83%	8.216	12,33%	3.948	6,91%	4.196	6,16%	4.565	7,2%	5.303	8,71%
	UPYD													5.157	8,47%
Moratalaz	PSOE	59.473	62,99%	18.051	35,27%	18.198	28,09%	20.122	37,64%	24.384	38,95%	18.680	33,52%	13.894	26,79%
	AP/PP	13.636	14,44%	22.552	44,07%	32.262	49,79%	25.055	46,87%	30.683	49,01%	29.275	52,52%	24.458	47,16%
	CDS	9.120	9,66%												
	IU	7.396	7,83%	5.595	10,93%	11.510	17,76%	5.059	9,46%	4.708	7,52%	5.239	9,4%	6.014	11,6%
	UPYD													3.888	7,5%
Puente-Vallecas	PSOE	51.665	64,51%	64.329	61,37%	63.300	49,82%	58.725	55,72%	65.473	54,57%	50.511	48,64%	35.830	37,38%
	AP/PP	9.470	11,82%	20.021	19,1%	34.604	27,23%	28.983	27,5%	36.952	30,8%	36.033	34,7%	31.161	32,51%
	CDS	7.760	9,69%												
	IU	7.275	9,08%	12.337	11,77%	24.872	19,58%	12.954	12,29%	12.752	10,63%	13.258	12,77%	16.293	17%
	UPYD													5.172	5,4%
Retiro	PSOE	17.647	24,8%	12.684	18,66%	14.031	16,68%	18.048	25,99%	21.769	27,11%	17.480	22,67%	11.938	17,24%
	AP/PP	35.567	49,98%	44.423	65,35%	57.397	68,22%	42.536	61,25%	49.843	62,08%	50.106	65%	39.543	57,09%

[illegible]

Vicalvaro	PSOE			9.672	55,22%	9.065	41,38%	10.801	48,53%	14.643	49,91%	12.657	41,89%	9.414	31,26%
	AP/PP			4.181	23,87%	6.806	31,07%	7.251	32,58%	10.373	35,35%	12.628	41,79%	11.347	37,67%
	CDS														
	IU			2.030	11,59%	4.636	21,16%	3.024	13,59%	3.015	10,28%	3.506	11,6%	4.382	14,55%
	UPYD													2.837	9,42%
Villa-Vallecas	PSOE	36.578	44,67%	13.120	55,3%	13.772	42,55%	13.533	49,63%	16.713	49,58%	13.164	42,53%	12.111	30,51%
	AP/PP	21.907	26,76%	5.990	25,25%	11.152	34,46%	9.357	34,32%	12.510	37,31%	13.018	42,06%	14.461	36,43%
	CDS	14.248	17,4%												
	IU	5.178	6,32%	2.891	12,19%	6.408	19,8%	2.987	10,96%	2.965	8,84%	3.504	11,32%	6.710	16,9%
	UPYD													3.134	7,9%
Villaverde	PSOE	39.080	57,53%	31.122	52,48%	30.733	42,18%	30.311	49,31%	34.874	50,06%	25.827	41,63%	19.694	33,57%
	AP/PP	11.790	17,36%	14.630	24,67%	23.633	32,44%	20.685	33,65%	25.560	36,69%	27.195	43,83%	23.727	40,44%
	CDS	8.285	12,2%												
	IU	5.259	7,74%	8.372	14,12%	15.969	21,92%	7.679	12,49%	6.206	8,91%	6.408	10,33%	7.779	13,26%
	UPYD													3.504	5,97%

Fuente: Elaboración propia.

En la Periferia Norte, -Fuencarral- El Pardo y Moncloa-Aravaca, el PP es el partido con mayor número de votos, salvo en el primero, donde los populares comienzan a vencer a partir de 1987. Si en el distrito de Moncloa-Aravaca el PP casi siempre han doblado en número de votos a los socialistas, no podemos decir lo mismo en el distrito Fuencarral-El Pardo, donde sólo a partir de las elecciones de 1995 consiguieron el respaldo de más del 50% de los votantes.

3.1.2. Las dimisiones del sistema de partidos en las municipales de Madrid.

Para analizar el sistema de partidos en el ámbito municipal de Madrid, y más en concreto, la preponderancia de un partido en el mismo se va hacer referencia únicamente a las siguientes variables: la fragmentación, la concentración y la competitividad. Aunque si de averiguar la dimensión del sistema de partidos se tratará, también se tendría que mediar el grado de polarización y volatilidad, pero para el caso que aquí se trata no es necesario.

En primer lugar, señalar que la fragmentación en el Ayuntamiento de Madrid siempre ha sido pequeña. Desde las primeras elecciones municipales celebradas en 1979 los partidos con presencia en el pleno municipal siempre han sido tres, con la única excepción de las elecciones 1987 y 2011 (ver tabla 3). En las primeras entró en liza el CDS y en las segundas UPyD. Los dos únicos partidos que siempre han estado en el pleno municipal de la capital ha sido el PSOE y el PCE/IU, mientras que AP/PP no consiguió representación hasta las elecciones de 1983, y la UCD/CDS sólo la encontraron en 1979 y 1987. Esto significa que en Madrid capital el poder está muy concentrado, solo dos partidos disfrutaban de la capacidad suficiente para poder gobernar, el PSOE y el PP, y sólo cuando el primero no alcanza la mayoría absoluta se tiene en cuenta al tercer partido. Tal es así, que en todos estos años, sólo cinco partidos han logrado tener representación en el ámbito municipal de Madrid, PSOE, PP, IU, CDS y UPyD, y estos dos últimos han tenido presencia intermitente en el mismo. Además, hay que señalar, que en ningún momento los partidos no estatales (regionales o nacionalistas) han tenido espacio en el pleno municipal, lo que nos indica la escasa repercusión que tiene en este municipio el discurso de los partidos regionalistas o nacionalistas.

Tabla 3: Fragmentación del sistema de partidos en el Ayuntamiento de Madrid (1979-2011).

Elecciones	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Partidos	UCD	AP	AP	PP	PP	PP	PP	PP	PP
	PSOE	PSOE	CDS	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
	PCE	PCE	PSOE	IU	IU	IU	IU	IU	IU
			IU						UPyD
Total de Partidos	3	3	4	3	3	3	3	3	4

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, la concentración es otra variable que hace mención a la dispersión del poder para determinar la estabilidad institucional. En función de los datos que nos aporta tabla 4 se puede determinar que en el Ayuntamiento de Madrid existe una fuerte estabilidad institucional desde el mismo momento que la suma de los dos grandes partidos, que en el peor de los casos, supone el 80% de los asientos del pleno. De tal manera, que la estabilidad esta garantizada, más cuando el primer partido del municipio obtiene mayoría absoluta elección tras elección, y no se registra la presencia de partidos no estatales (Oñate, 2004). Un comportamiento electoral que apenas tiene variaciones, y que contribuye a la estabilidad del municipio. Además, también existe continuidad en los protagonistas de la concentración y la posición del primer y segundo partido no ha variado.

Tabla 4: Concentración del sistema de partidos en el Ayuntamiento de Madrid (1987-2011).

Elecciones	1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.
AP/PP+P	1.221.7	44	1.213.3	51	1.445.0	46	1.269.6	48	1.499.41	51	1.365.4	52	1.121.5	46
SOE	98	(55)	90	(57)	69	(55)	21	(53)	2	(55)	37	(57)	52	(57)

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, la competitividad es una variable que nos determina cuál es el margen de victoria que existe entre el primer y segundo partido más votado. Es un elemento esencial para conocer si el partido objeto de estudio, el PP, realmente es un partido predominante. La competitividad en el municipio de Madrid desde la primera victoria del PP se ha situado por encima de 12 puntos en 1991, pero ha llegado hasta los 25 puntos en 2011. Si observamos los datos que nos facilitan la tabla 5, se puede determinar que mientras que en 1987 la victoria del PSOE se situaba cuatro concejales por debajo de la mayoría absoluta, lo que obligaba a los socialistas a llegar a pactos de gobierno para garantizar la estabilidad del ejecutivo, todas las victorias del PP han garantizado la mayoría absoluta de este partido, en la mayoría, de las ocasiones con más de un concejal. Esto implica la rotundidad de las victorias de los populares, ya que no sólo se han mantenido en el tiempo, 20 años, si no que se han ido consolidando elección tras elección, ni si quiera ejercer labores de gobierno, tanto a nivel nacional como municipal, han erosionado su respaldo electoral. Así, viendo los datos de la tabla 5, no cabe duda, sobre la preponderancia del PP en el municipio de Madrid.

3.2. Las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid.

Como es sabido las Comunidades Autónomas “históricas”, las que accedieron a la autonomía por el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución, celebran sus elecciones en fechas distintas a las restantes. El resto de Comunidades Autónomas, incluida Madrid, celebran sus elecciones autonómicas simultáneamente en 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011. Aunque para este estudio únicamente se va hacer referencia aquellas que se han celebrado entre 1987 y 2011.

3.2.1. Análisis electoral de las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid.

En este apartado vamos analizar los resultados electorales obtenidos por el PP en la Comunidad de Madrid durante el periodo que comprende 1987-2011. En este periodo de tiempo, los populares madrileños han ganado en seis comicios electorales autonómicos, todos ellos por mayoría absoluta, salvo en 1991 donde sólo obtuvo una mayoría relativa de votos que le relegó a la oposición. De todas estas citas electorales analizadas, únicamente fue la segunda fuerza parlamentaria en las autonómicas de 1987, elecciones que fueron ganadas por el PSOE.

3.2.1.1. Elecciones autonómicas en 1987 en la Comunidad de Madrid.

Las elecciones autonómicas de junio de 1987 que se celebraron en la Comunidad de Madrid, arrojaron unos resultados que no habilitaban a ningún partido a gobernar en solitario, salvo que se llegara a acuerdos previos. El PSOE es el partido que más votos y escaños consigue, en concreto, obtiene el 39% de los votos y 40 escaños. Un resultado que se encuentra lejos de la mayoría absoluta que se requiere para garantizar la estabilidad plena del gobierno. Ni siquiera el apoyo de IU, y sus 7 diputados podría alcanzar la misma. Cosa que si hubiera logrado AP, con la suma de escaños del CDS, ya que ambas formaciones sumaban 49 escaños. La fuerza de ambos partidos era tal en la asamblea madrileña que en 1989 llegaron a lograr un acuerdo para hacerse con el gobierno de la comunidad, pero los diputados de AP que habían pasado al grupo mixto, se abstuvieron en la moción de censura. Dado con ello, al traste a la estrategia de coaliciones que habían iniciado ambas fuerzas políticas.

En cualquier caso, lo más destacable de estas elecciones fue el llamativo incremento de los resultados del CDS, ya que sus 17 escaños supuso, al menos, la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, cuyo voto descendió en más de 11 puntos porcentuales y la pérdida de 11 escaños. La caída electoral del PSOE se centra principalmente en el descenso de apoyo electoral en las zonas urbanas más politizadas y socialmente activas, que son a la vez, la que poseen mayores índices de paro. Pero no fue el único que perdió votos escaños, el PP lo hizo en 2,5 puntos y 2 escaños, e IU en 1,3 puntos y 2 escaños.

3.2.1.2. Elecciones autonómicas en 1991 en la Comunidad de Madrid.

Las campañas de estas elecciones se vivieron en clave nacional, más cuando los líderes políticos de los dos grandes partidos, Felipe González y José María Aznar, saltaron a la escena política. Aunque en estas elecciones autonómicas volvieron a enfrentarse Joaquín Leguina y Alberto Ruiz Gallardón. En esta ocasión el segundo consigue ganar pero sin alcanzar la mayoría absoluta que le garantice el gobierno. El PP obtiene casi 10 puntos más de apoyo electoral, lo que se traduce en un incremento de 15 escaños. Una cifra, sin embargo, insuficiente para poder gobernar, dado que la suma de escaños del PSOE e IU, proporciona y garantiza el gobierno de la comunidad al partido socialista. Los buenos resultados de los populares en la Comunidad de Madrid son consecuencia directa de los efectos de la Refundación del partido y, sobre todo, de los excelentes resultados electorales que logran en el Ayuntamiento de Madrid.

No obstante, pese a volver a gobernar los socialistas sufren otro retroceso electoral en la Comunidad de Madrid, al perder dos puntos porcentuales, y lo que es más importante, se empieza a cuestionarse el liderazgo de Joaquín Leguina al frente de los socialistas madrileños. Por el contrario, IU continúa incrementado su porcentaje de voto, en casi 4 puntos, y su presencia en la asamblea autonómica al aumentar en seis escaños. Pero, sin embargo, el caso más llamativo de estas elecciones es el del CDS, que deja de estar presente en la Comunidad de Madrid. La crisis generalizada que atraviesa el partido, que termina con la dimisión de Adolfo Suárez, y el castigo que sufre como consecuencia de su política de coalición con AP, le pasa factura electoralmente hablando.

3.2.1.3. Elecciones autonómicas en 1995 en la Comunidad de Madrid.

En las elecciones autonómicas de 1995, el Partido Popular consigue el 51,67% de los votos emitidos que le suponen 54 de los 103 escaños que en aquel momento formaban la Cámara Autonómica. De esta manera, el PP continúa incrementado su porcentaje de voto en 8 puntos, lo que le lleva a la primera mayoría absoluta en la Comunidad de Madrid. A su vez, en estos comicios el PP de Madrid supera en dicha comunidad la medida nacional del partido. Los socialistas, por el contrario, siguen perdiendo porcentajes de votos y escaños, aunque es verdad que en menos proporción que en otras comunidades. Lo curioso es que los socialistas desciende en el número de votantes, pero sí de escaños, 9. IU vuelve a ser la tercera fuerza parlamentaria, con una tendencia alza, que le sitúa con el mejor resultado en toda la historia en la Comunidad de Madrid, es decir, 17 escaños y casi medio millón de votantes, y eso a pesar de las tensiones internas que atravesaba la coalición.

3.2.1.4. Elecciones autonómicas en 1999 en la Comunidad de Madrid.

En las elecciones de 1999 Joaquín Leguina deja su puesto a Cristina Almeida, aunque pese a ello estos comicios no arrojaron unos resultados globales mejores que los anteriores para los socialistas madrileños, y eso que aumentaron su presencia en la asamblea de la comunidad. En todo caso, en estas elecciones Alberto Ruiz Gallardón logra incrementar de nuevo una victoria por mayoría absoluta, y con un escaño más en la cámara madrileña. Pese a estos excelentes resultados, el PP pierde 151.846 votantes, es decir, sufre un pequeño retroceso. El PSOE, en cambio, incrementa su número de votos, en concreto, 84.093, en buena medida gracias al descalabro que experimenta IU, que se deja por el camino a 264.679 votantes y ve mermada su presencia en la asamblea madrileña en 9 escaños.

3.2.1.5. Las elecciones autonómicas de Mayo y Octubre de 2003 en la Comunidad de Madrid.

Las elecciones autonómicas de 2003 vienen marcadas por el carácter estatal, al haberse visto precedidas por un clima de conflictividad como consecuencia de la huelga general, las protestas por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, la gestión del Prestige, la participación en el conflicto de Irak, etc. Un clima, que en Madrid se traduce en la pérdida del PP de su mayoría absoluta, por unos escasos 23.000 votos. Sin embargo, la ausencia de dos diputados socialistas, Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez, en la sesión de composición de la cámara autonómica, impide al PSOE lograr la mayoría, y por tanto, el gobierno, a través de una coalición con IU. Esto obliga a disolver la cámara, convocar nuevas elecciones autonómicas para octubre de ese mismo año, y mantener una presidencia transitoria en la Comunidad. Así, durante esos meses, Alberto Ruiz Gallardón acumula dos cargos, Presidente de la Comunidad en funciones y Alcalde de Madrid. Hay que remarcar que en estos comicios se ha producido un cambio en la cabeza de lista del PP, Gallardón deja el ámbito autonómico, por petición expresa de José María Aznar, para pasar al Ayuntamiento de Madrid, y Esperanza Aguirre asume la candidatura de la comunidad.

Las elecciones celebradas en octubre de 2003 arrojan unos resultados algo diferentes a los anteriores comicios. El PP, en esta ocasión sí, logra la mayoría absoluta que le garantiza la estabilidad del gobierno. Los populares consiguen dos escaños más, aunque pierde a 83.302 votantes, mientras que

los socialistas sufren un mayor retroceso, se dejan en el camino a dos diputados y 142.185 votantes. El único que mantiene unos resultados similares a los obtenidos en los comicios de mayo es IU, situándose su representación en 9 escaños.

3.2.1.6. Elecciones autonómicas en 2007 en la Comunidad de Madrid.

En las elecciones de 2007 el Partido Popular consigue en términos relativos sus mejores resultados, el 53,21% en las elecciones autonómicas y el 55,65% en las elecciones municipales en Madrid capital. Al tiempo que en la región obtiene 90 mayorías en los 179 municipios de toda la comunidad. Este crecimiento viene abalado por un incremento en apoyos en los distritos considerados más a la izquierda en la ciudad de Madrid y por el crecimiento del Partido Popular en la zona sur en municipios como Móstoles, Alcorcón, Getafe y Leganés, históricos municipios con alcaldes de izquierdas y en el área del Corredor del Henares, singularmente en municipios como Alcalá de Henares, Coslada o Torrejón de Ardoz, etc. Esperanza Aguirre logra 67 escaños, un resultado nunca antes logrado, y que supone un crecimiento de 10 diputados en la asamblea autonómica. Los socialistas, por contra, sufren un nuevo retroceso electoral, con 3 diputados menos que en los anteriores comicios, mientras que IU vuelve a crecer, gracias en parte, al retroceso del PSOE. La coalición de izquierdas recupera dos diputados.

3.2.1.7. Elecciones autonómicas en 2011 en la Comunidad de Madrid.

El Partido Popular mantiene prácticamente en conjunto sus resultados de las elecciones de 2007, con la excepción de la Ciudad de Madrid donde retroceden 120.592 votos. En la Comunidad de Madrid el PP consigue el mayor número de escaños alcanzados por un partido, 72 diputados, que le sitúan por encima de la mayoría absoluta en 7 escaños, y que marca la mayor diferencia con el segundo partido de la región, 36 diputados. Los socialistas, en cambio, obtienen los peores resultados de todo este periodo analizado, es la primera vez que el PSOE no logra superar los 800.000 votos, y que el PP le dobla en número de escaños. El gran beneficiado es IU que ve como continúa su línea ascendente en la Comunidad de Madrid, pero sobre todo, UPyD que entra con fuerza en el parlamento autonómico con 8 diputados. El retroceso en número de votos del PP y del PSOE parece haber recaído mayoritariamente en el partido liderado por Rosa Díez, que tienen un apoyo en estos comicios de 189.055 votantes.

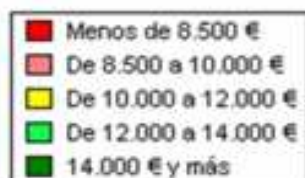
3.1.1.8. La base electoral del PP en la Comunidad de Madrid.

Los resultados del PP en la Comunidad de Madrid se han fundamentado en los éxitos en el municipio de Madrid y las zonas, en un principio, de la Sierra Norte, Este, Oeste y Suroeste. Como se puede observar, precisamente al igual que ocurre en el Ayuntamiento de Madrid, las zonas o áreas donde en un primer momento domina el partido son las que poseen una renta *per cápita* media-alta, como la Sierra Norte y Oeste (ver gráfico 1). Pero con el tiempo, y elección y tras elección, el PP también ha ido ganando zonas que a principio eran dominios del PSOE, es decir, áreas con rentas *per cápita* más bajas. Tal es así, que por ejemplo, en función de los datos que ofrece la tabla 8, en las elecciones autonómicas de 2007 los populares logran vencer a los socialistas en el Corredor del Henares y en la Zona Sur, con lo cual a partir de esos comicios todas las grandes áreas de la Comunidad de Madrid pasaron a ser dominadas por el PP. Esto no significa claramente que todos los municipios de la comunidad voten PP, pero si las áreas de aglutinación de municipios. Tal es así, que hoy en día todavía hay municipios donde el PSOE gobierna con mayoría absoluta como, por ejemplo, Lozoya, San Martín de Valdeiglesias, Villamanta, Los Santos de Humosa, etc, mientras que IU lo hace en Rivas Vaciamadrid.

Gráfico 1: Municipio por renta per cápita.

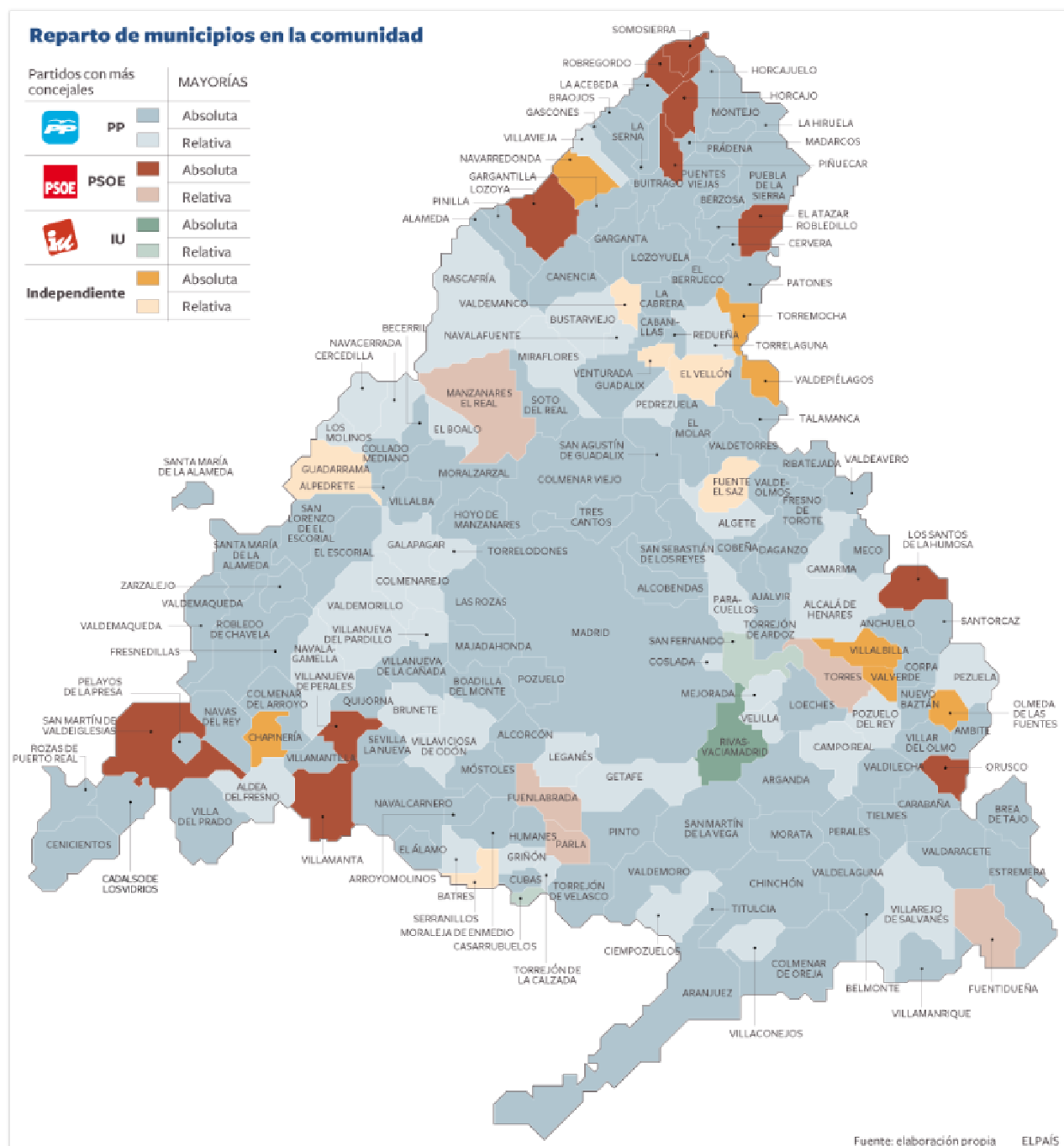
Municipios con mayor renta per cápita. Año 2004 - Euros

- 1.- Pozuelo de Alarcón: 22.846
- 2.- Las Rozas de Madrid: 20.631
- 3.- Majadahonda: 20.353
- 4.- Boadilla del Monte: 19.901
- 5.- Torreloa: 19.753



Los motivos en este cambio de comportamiento electoral de una buena parte de las áreas de la Comunidad de Madrid pueden deberse a las siguientes causas: mejoras en las infraestructuras y en las comunicaciones, renovación de la población, mayores inversiones, restructuración de la industria, etc. En todo caso, lo que es cierto que el mapa autonómico ha cambiado de manera radical en estos 25 años, actualmente prácticamente está tenido de azul, cosa que no sucedía en las elecciones autonómicas de 1987 (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Mapa resultados electorales en las elecciones autonómicas de 2011.



Fuente: El País (24/04/2011).

Sobre el municipio de Madrid mencionar que la importancia que adquiere en los éxitos del PP en la Comunidad de Madrid. Si se observan los datos que facilita la tabla 7, se puede comprobar que en todas las elecciones que son objeto de estudio, el peso de la ciudad de Madrid en el resultado autonómico nunca ha bajado del 50%. Sólo a medida que el PP se ha ido implantando electoralmente en las demás zonas de la comunidad autónoma, el peso de la capital ha ido disminuyendo hasta el punto, como es lógico, que ha perdido desde las elecciones de 1987 algo más de 22 puntos. Esto significa que el crecimiento del PP fuera de la capital ha sido mucho más tardío e incluso aún se mantiene en nuestros días, como se ha podido comprobar.

Tabla 6: Resultados electorales en la Comunidad de Madrid (1987-2011).

Partidos	Junio 1987			Mayo 1991			Mayo 1995			Junio 1999			Mayo 2003			Octubre 2003			Mayo 2007			Mayo 2011		
	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.
PP	762.102	32	32	956.865	41,2	47	1.476.442	51,67%	54	1.324.596	52,17%	55	1.429.890	46,7%	55	1.346.588	48,9%	57	1.592.162	53,29%	67	1.548.306	51,73%	72
PSOE	932.878	39,1	40	820.519	37,1	41	860.726	30,12%	32	944.819	37,21%	39	1.225.390	40%	47	1.083.205	39%	45	1.002.862	33,57%	42	786.297	26,27%	36
IU	181.512	7,6	7	270.558	12,2	13	464.167	16,24%	17	199.488	7,86%	8	235.428	7,7%	9	236.013	8,5%	9	264.782	8,86%	11	287.707	9,61%	13
CDS	403.440	16,63	17																					
UPYD																						189.055	6,32%	8

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7: Peso relativo de los resultados en elecciones autonómicas del Partido Popular en Madrid capital sobre los resultados en el conjunto de la región.

Elecciones	1991		1995		1999		2003		2003-bis		2007		2011	
	Capital	Región	Capital	Región	Capital	Región	Capital	Región	Capital	Región	Capital	Región	Capital	Región
Partido Popular	711.125	955.723	973.428	1.476.442	806.074	1.324.596	831.337	1.429.890	790.334	1.346.588	911.538	1.638.566	799.069	1.548.306
Peso relativo	74,4%		65,93%		60%		58,1%		58,69%		55,6%		51,6%	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8: Resultados electorales en la Comunidad de Madrid por zonas (2003-2011)¹.

Zonas	Partidos	Octubre 2003		Mayo 2007		Mayo 2011	
		Votos	%	Votos	%	Votos	%
Municipio Madrid	PP	790.334	51,12%	865.134	55,21%	799.375	52,72%
	PSOE	564.052	36,48%	494.357	31,55%	376.729	24,85%
	IU	129.116	8,35%	146.330	9,34%	153.639	10,13%
	UPYD					96.466	6,36%
Sierra Norte	PP	6.262	53,86%	8.251	55,89%	7.867	52,83%
	PSOE	4.221	36,31%	4.727	32,02%	4.332	29,09%
	IU	715	6,15%	1.198	8,11%	1.149	7,72%
	UPYD					572	3,84%
Corredor del Henares	PP	99.834	41,30%	135.484	47,56%	145.450	47,72%
	PSOE	102.330	42,33%	106.182	37,27%	85.074	27,91%
	IU	29.067	12,02%	29.534	10,37%	35.061	11,50%
	UPYD					19.711	6,47%
Zona Sur	PP	209.855	38,65%	276.067	45,92%	292.189	46,32%
	PSOE	263.880	48,60%	246.681	41,03%	203.315	32,23%
	IU	47.749	8,80%	50.416	8,39%	58.096	9,21%
	UPYD					37.084	5,88%
Zona Oeste	PP	47.368	53,06%	63.565	57,03%	65.531	55,68%
	PSOE	31.599	35,40%	33.743	30,27%	27.328	23,22%
	IU	6.527	7,31%	8.885	7,97%	10.217	8,68%
	UPYD					7.165	6,09%
Zona Noroccidental	PP	71.140	49,14%	92.521	54,62%	94.980	52,51%
	PSOE	55.913	38,62%	53.870	31,80%	45.284	25,04%
	IU	11.255	7,77%	14.785	8,73%	16.230	8,97%
	UPYD					12.933	7,15%
Zona Este	PP	13.308	50,67%	18.307	55,25%	19.649	56,82%
	PSOE	10.573	40,26%	11.663	35,20%	10.390	30,04%
	IU	1.588	6,05%	2.270	6,85%	2.436	7,04%
	UPYD					770	2,23%
Zona Suroeste	PP	95.397	63,72%	120.650	67,71%	120.043	64,38%
	PSOE	39.772	26,57%	39.932	22,41%	31.506	16,90%
	IU	7.880	5,26%	10.071	5,65%	10.246	5,49%
	UPYD					14.097	7,56%

Fuente: Elaboración propia.

¹Únicamente existen datos divididos por zonas a partir de las elecciones autonómicas de 2003.

3.2.2. Las dimisiones del sistema de partidos en las autonómicas en la Comunidad de Madrid.

Para analizar el sistema de partidos en la Comunidad de Madrid, al igual que se ha hecho en el punto 3.1.2, se hará referencia a las variables de fragmentación, concentración y competitividad.

En primer lugar, indicar que la fragmentación en la Comunidad de Madrid siempre ha sido escasa. Es más, en todas las elecciones autonómicas celebradas en la Comunidad de Madrid, sólo ha habido dos momentos que ha contado con la presencia de cuatro fuerzas políticas. Tres de ellas, siempre han mantenido una representación constante en la asamblea de Madrid, PP, PSOE e IU, y sólo en 1987 y 2011, está composición ha variado, primero con la entrada en la arena política madrileña del CDS, y después, con UPyD. Por tanto, no cabe duda que el sistema de partidos en la Comunidad de Madrid es estable, ya que como señala Sartori (1987: 156) “cuanto mayor es el número de partidos (que tienen voz) mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema”. Otra curiosidad de este sistema de partidos es que durante toda su historia, los partidos regionalistas ni nacionalistas nunca han logrado tener representación en la asamblea madrileña, lo que indica el poco predicamento que tiene este tipo de partidos entre los electores madrileños.

Tabla 9: Fragmentación del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid (1983-2011).

Elecciones	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Partidos	AP	AP	PP	PP	PP	PP	PP	PP
	PSOE	CDS	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE	PSOE
	PCE	PSOE	IU	IU	IU	IU	IU	IU
		IU						UPyD
Total de Partidos	3	4	3	3	3	3	3	4

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, respecto a la concentración, al igual que ocurre en el Ayuntamiento de Madrid, entre los dos grandes partidos, PP y PSOE, suman más del 80% de la representación en la Comunidad de Madrid. Cifra que puede llevar a hablar, incluso, de cierto bipartidismo imperfecto, dada cuenta que la presencia de IU únicamente es esencial cuando el PP no obtiene la mayoría absoluta. Es más la suma de escaños entre estas dos fuerzas políticas se ha ido incrementado a medida que el PP ha ido ampliando sus victorias en este territorio. Sólo en dos ocasiones, los escaños que se han ocupado otras fuerzas políticas han superado la cifra de 20 escaños. Esto indudablemente, contribuye a garantizar la estabilidad del propio sistema de partidos, y por tanto, del gobierno de la Comunidad de Madrid.

Tabla 10: Concentración del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid (1987-2011).

Elecciones	1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.	Votos	Esc.
AP/PP+PSOE	1.694.980	72 (96)	1.777.384	88 (103)	2.337.168	86 (103)	2.269.415	94 (102)	2.429.793	102 (111)	2.595.024	109 (120)	2.334.603	108 (129)
Otras fuerzas		24		15		17		8		9		11		21

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, señalar que según los datos que ofrecen la tabla 11 el PP es un partido predominante en la Comunidad de Madrid. Hasta el punto, que en las elecciones autonómicas celebradas en 2011, los populares han doblado en número de escaños a los socialistas, situándose 25 puntos por encima del PSOE. Además indicar que en tres elecciones ha llegado a sacarles una diferencia de votos superior al medio millón, como así ha ocurrido en los comicios de 1995, 2007 y 2011. Así, viendo estas cifras no cabe duda del predominio del PP en la Comunidad de Madrid, pero está a diferencia del Ayuntamiento de Madrid, se produce a partir de las elecciones de 1995. Lo que nos indica, que la hegemonía del PP en la comunidad es en buena medida consecuencia de su éxito electoral en el municipio de Madrid, primero, su excelentes resultados en dicho municipio, y después, por los efectos que la labor de gobierno han podido tener sobre el respaldo electoral.

Tabla 11: Competitividad del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid (1987-2011).

Elec.	1987			1991			1995			1999			2003			2007			2011		
	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.	Votos	%	Esc.
1P-2P	170.776	7,1	8	136.346	4,1	6	615.716	21,55	22	379.777	14,96	16	263.383	9,9	12	589.300	19,54	25	762.009	25,46	36
-MA				+15			+7			+1			+2			+10			+5		

Fuente: Elaboración propia.

4º. Conclusiones.

Después de haber realizado este análisis se puede concluir que el PP en el Ayuntamiento y en la Comunidad de Madrid cumple con las características que se presupone a un partido predominante como es definido por Sartori (1987). Un partido que compite en unas elecciones, plenamente, democrática, y que no sólo logra vencer si no que elección tras elección consigue ir incrementado su respaldo electoral y su diferencia de escaños con las otras fuerzas políticas con las que compite en este ámbito territorial. El PP desde 1991 en el Ayuntamiento de Madrid, y 1995 en la Comunidad de Madrid, ha conseguido gobernar sin grandes dificultades y en solitario, sin tener que buscar el apoyo de ninguna otra fuerza política. Y esto lo ha hecho ininterrumpidamente en el tiempo, otro dato más que confirma el predominio de los populares en ambas arenas políticas. Ni siquiera los cambios producidos en las cabezas de sus candidaturas han supuesto retroceso alguno en el respaldo electoral que han obtenido. Tal es así, que, por ejemplo, en las elecciones municipales de 2007, el PP incremento su porcentaje de votantes en 1 punto, y pese al cambio de candidato. No sucedió lo mismo, en un principio, en la Comunidad de Madrid, sin embargo, tras el cambio de candidatura el PP ha logrado sus mejores resultados en dicha comunidad. Incluso, se ha conseguido que en todas sus zonas el partido más votado sean los populares, es más, obtiene mejores resultado en el municipio de Madrid en las elecciones autonómicas que en las municipales.

No obstante, hay que indicar que el predominio del PP en estos ámbitos políticos se debe principalmente al ensanchamiento que ha experimentado su base electoral. Si en un principio el éxito del PP residía, esencialmente, en aquellos distritos y áreas con mayor renta *per capita*, ahora el perfil de elector es mucho más heterogéneo, combinando distintas características que difícilmente pueden contribuir a realizar un perfil tipo. El votante del PP ahora en Madrid, implica tanto a personas con alta renta *per capita* como por bajas, a personas con profesiones liberadas como trabajadores por cuenta ajena como por cuenta propia, a personas con altos niveles culturales como con bajos niveles culturales. Sólo hay que mirar como se encuentran compuestas sociológicamente los distritos y áreas en las que logra vencer los populares. Cosa, que no siempre se repite en el resto del Estado español, donde el perfil del electorado del PP es mucho homogéneo. Como demuestra el simple hecho que los populares hayan conseguido ser la fuerza más votada en distritos como en Villa-Vallecas, Usera, San Blas, Villaverde, etc, o áreas como el Corredor del Henares o la Zona Sur.

Además, el predominio para que no es un hecho puntual sino que va a continuar por lo menos en el futuro más cercano, dado las tendencias electorales que en los últimos años parece marcar a las otras fuerzas políticas y al propio Partido Popular en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid. En este sentido decir que, el PSOE no logra superar ese bache electoral que parece sufrir tanto en la capital como en la comunidad, y que le lleva a cambiar constantemente de candidatos para intentar remontar su continuada pérdida de respaldo electoral. Mientras tanto IU parece que está experimentado una tendencia a la alza, pero en menor medida que la que se espera para un partido que desea ocupar posiciones de gobierno. Es más, se puede decir que su incremento de votos se debe en gran medida al descenso electoral que tiene el PSOE, pero el problema está en que no logra hacerse con todo ese electorado que ha ido sucesivamente retirando su apoyo a los socialistas. UPyD todavía es una incógnita, de momento, ha logrado hacerse con un espacio en la política madrileña. Y el PP no sólo ha logrado mantenerse, sino que ha incrementado sus diferencias con las otras fuerzas políticas, situándose a 2 concejales y 7 diputados por encima de la mayoría absoluta en el Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, respectivamente.

Bibliografía.

- Bartolini, S y Mair, P. (1990). *Identity, Competition and electoral availability. The stabilisation of European electorates, 1885-1985*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bell, D. (1964). *El fin de las ideologías*. Tecnos, Madrid.
- Duverger, M. (1951). *Les partis politiques*. Librairie Armand Colin, Paris.
- Fernández de La Mora, G. (1965). *El crepúsculo de las ideologías*. Rialp, Madrid.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Planeta, Barcelona.
- García-Guereta Rodríguez, E. Mª. (2001a) *Las características internas a los partidos y su incidencia en el comportamiento de los mismos: el caso de AP/PP*. Trabajo realizado para el Seminario del Fórum UPF, noviembre.
- García-Guereta Rodríguez, E. Mª. (2001b) *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- Giddens, A. (1996). *Más allá de la izquierda y de la derecha: el futuro de las políticas radicales*. Cátedra, Madrid.
- Gómez-Reino Cachafeiro, M y Oñate Rubalcaba, P. (1992). “Elecciones locales y municipales de 1991 en Madrid, Municipio y Comunidad”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 76, abril-junio, pp. 221-253.
- Gutiérrez Noguerols, A. (1997). “Análisis de las elecciones municipales y autonómicas de 28 de mayo de 1995”, en *Revista de Derecho Político*, nº 42, pp. 237-292.
- Huntington, S. P. (1990) *El orden político en las sociedades de cambio*. Paidós, Buenos Aires.
- Kirchheimer, O. (1990) *The catch-all party*, en MAIR, P. (ed.) *The west european party system*. Oxford University Press, Oxford, pp. 50/60.
- Lambert, Jy Gandolfi, A. (1988). “Le système politique de l’Amérique Latine”, *Politique Étrangère*, vol. 53, nº 2, pp. 515-520.
- Marcuse, H. (1968). *El final de la utopía*. Ariel, Barcelona.
- Oñate Rubalcaba, P. (2004). *Las elecciones autonómicas y los sistemas de partidos en 2003: heterogeneidad y continuidad*. Estudio/Working Paper, nº 27. Seminario de Investigación de Ciencia Política.
- Oñate Rubalcaba, P. (2005). “Las elecciones generales de marzo 2004 y los sistemas de partidos en España: ¿Tanto cambio electoral?”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 13, octubre, p. 159-182.
- Panbianco, A. (1990) *Modelos de partido*. Alianza, Madrid.
- Sánchez Medero, G y Sánchez Medero, R. (2003). “PP-CDS: Pactos y alternativas de gobierno de centro-derecha en 1989”, en *Revista Política y Sociedad*, vol. 40, nº 2, pp.195-216.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Von Beyme, K. (1986) *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

DEMOCRACIA Y PATRIARCADO: LAS MUJERES EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS.

Alicia Suso Mendaza
Universidad del País Vasco
alicia.suso@partehartuz.org

Jone Martínez Palacios
Universidad del País Vasco
jone.martinez@ehu.es

Izaro Gorostidi Vidaurreaga
Universidad del País Vasco
izaro.gorostidi@ehu.es

Palabras clave: patriarcado, participación ciudadana, deliberación, democracia participativa y participación de las mujeres.

1.- Introducción.

Parece evidente, a partir del análisis de la bibliografía existente, e incluso del quehacer diario en procesos o experiencias de participación ciudadana, que la perspectiva de género no se ha integrado en la práctica de la democracia participativa (y tampoco de forma significativa en la teoría hegemónica sobre ésta). Muchos enfoques de los procesos participativos, se han centrado en el esfuerzo de consensuar y aunar la voz de la comunidad, obviando diferencias de muchos tipos, entre ellas las de género. Existen reflexiones, investigaciones, pautas y recomendaciones relativas a la participación de las mujeres en la democracia representativa, pero queda un largo camino por recorrer cuando nos referimos a la democracia participativa, que es el ámbito que nos ocupa.

En ese sentido, el mapa de experiencias participativas de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, apunta a la débil presencia de la perspectiva de género en los procesos y mecanismos participativos: “no existen datos en la mitad de los casos registrados y, cuando los hay, estos corroboran que la presencia de las mujeres es inferior al 50% en tres de cada cuatro mecanismos y experiencias de participación” (Ajangiz y Blas, 2005). Sin duda, estos datos no hacen más que corroborar lo que desde la crítica feminista a la democracia deliberativa y participativa se viene planteado desde hace ya tiempo (Young, 2000): que los modelos que pretenden paliar la crisis de legitimación de la democracia representativa reproducen los desequilibrios de poder entre hombres y mujeres.

A lo largo de esta comunicación trabajaremos sobre una idea simple, pero no siempre reflejada en la literatura relativa a los procedimientos y dispositivos de profundización democrática (nos referimos fundamentalmente a procedimientos deliberativos y participativos). Entendemos que la democracia participativa no es, *per se*, proclive a integrar en sus planteamientos teóricos y procedimientos prácticos la perspectiva de género. Más aun, ésta, igual que cualquier alternativa democrática, puede ser el perfecto atuendo del sistema patriarcal de no considerar explícitamente en el centro de sus planteamientos las necesidades específicas de las mujeres.

Para trabajar sobre esta idea, partiremos de las críticas que ha recibido a nivel normativo la democracia participativa desde la teoría política feminista, para posteriormente, centrarnos en la realidad socio- política del País Vasco mediante el análisis del mapa de experiencias participativas llevado a cabo por el grupo de investigación Parte Hartuz (Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea). De la conexión de las dimensiones teórico y práctica buscamos dar una respuesta inicial a una pregunta, que a nuestro juicio, ha de ser considerada en cualquier planteamiento de profundización de la democracia: ¿qué elementos deberían de tener en consideración los planteamientos de regeneración democrática (en cualquiera de sus formas) para frenar la reproducción de desequilibrios de poder entre hombres y mujeres?

2.- Teoría política feminista y planteamientos de regeneración democrática.

Asistimos a una saturación de discursos sobre la crisis en/de la democracia representativa. “La debilidad de las estructuras democráticas” (Blondiaux, 2008: 5), “la existencia de un déficit democrático” (Mouffe, 2000), una “insatisfacción” hacia el modelo democrático actual (Held, 1987), “la crisis en la democracia” (Gauchet, 2010: 79) o directamente: la “crisis de la democracia” (Bobbio, 1985), son evocadas permanentemente por las/os estudiosas/os de este sistema- proceso.

En ese marco, se han interrogado fundamentalmente tres elementos constitutivos de la salud de la democracia representativa, lo que nos ha llevado a hablar de la existencia de la “triple crisis en la democracia” (Martínez, 2012). En primer lugar, se ha incidido en el aumento de una apatía ciudadana respecto a la política formal y a los mecanismos de la democracia representativa. Podemos observar este desinterés a partir del análisis de los resultados de la participación ciudadana en las elecciones municipales en el marco del Estado español: entre 1987 y 2007 ha habido una disminución de un 6,17% de la participación (datos obtenidos del Ministerio del Interior del Gobierno de España). Sin embargo, constatamos que este hecho no es sinónimo de una desmovilización social de carácter irruptivo: que la ciudadanía haya mostrado un creciente desinterés por expresarse vía mecanismos formales de participación no infiere en el aumento de nuevas expresiones sociales. En segundo lugar, la crisis en la democracia lleva implícita una desconfianza de la ciudadanía hacia los actores políticos tradicionales (sindicatos, partidos, etc.). Tal preocupación ha sido recogida en más de una ocasión en el Estado español: según el estudio 2834 del CIS, “la clase política y los partidos políticos” se sitúan como el tercer problema más relevante de la democracia española (CIS, 2010: pregunta 7). Finalmente, el tercer elemento de esta crisis viene de la mano de un aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones vinculadas al sistema democrático (instituciones judiciales, legislativas y ejecutivas). El movimiento Democracia Real ya, estallado en mayo de 2011 en el Estado español es una excelente prueba de ello tal y como apuntan distintas investigadoras (Orozco, 2012: 47- 49).

Sin embargo, dicho lo anterior, parece que no nos preguntamos de manera explícita y generalizada si tal crisis no tiene que ver con el hecho de que este sistema y sus instituciones, hayan sido confeccionadas de manera unilateral (e impuestas como una realidad objetiva) por Hombres y para Hombres. Como un traje a medida. Es decir, tal vez olvidamos que la democracia representativa que hasta ahora hemos conocido, funciona básicamente en base a la distribución de los espacios y tiempos, formas de hablar y de priorizar los diferentes aspectos de la vida que los hombres adultos blancos y heterosexuales han dispuesto. Olvidamos que más de media parte de la población humana queda “oprimida” Young en la disposición democrática actual (2000: 79- 115). A pesar de que esta crítica se ha desarrollado laboriosamente desde la filosofía, y la teoría política feminista por autoras como Puleo, 2000; Young, 2000 o Pateman, 1970, ésta ha quedado interesadamente dispuesta en el ostracismo de las ideas políticas a lo largo de la Historia.

De la evidencia de la crisis, nacen diferentes alternativas, y como respuesta a las “promesas incumplidas de la democracia” (Bobbio, 1995), se ha producido una proliferación de propuestas alternativas y/o con carácter paliativo al sistema proceso democrático. Así, a lo largo de la década de 1990 hemos oído hablar de: “la Democracia de la Tierra” (Vandana Shiva), de “Democracia inclusiva” (Takis Fotopoulos), “Autonomía democrática” (David Held), democracia deliberativa y democracia participativa entre otras. Ante la crisis, las alternativas democráticas parecen la única respuesta para profundizar los principios democráticos; la democracia liberal como propia alternativa parece, hasta el momento, descartada tal y como apunta acertadamente la politóloga londinense Anne Phillips:

“en un momento en el que el mundo está plagado de cadáveres de alternativas a la democracia liberal, resulta especialmente difícil presentar la propia crítica como algo que conduce a una forma política cualitativamente diferente” (Phillips, 1996: 96).

De entre todas las alternativas expuestas, en el espacio de la presente comunicación nos centraremos únicamente en el análisis de las propuestas tanto normativas como prácticas que han vehiculado los/as defensores/as de la democracia participativa como fórmula para la democratización de la democracia.

En lo relativo al desarrollo teórico de la alternativa participativa, destacamos, en primer lugar que hablar de democracia participativa, lleva inevitablemente, a hablar del modelo de ciudadanía que moviliza este proyecto teórico y político. En ese sentido, en el marco de las propuestas de democracia participativa se han formulado nociones como “ciudadanía fecunda” (Sánchez, 2003: 304), “ciudadanía activa”, “ciudadanía republicana” (Bergantiños, Ibarra y Martínez, 2011) o ciudadanía participativa” entre otras. Constatamos que todas estas nociones de ciudadanía inciden de una manera u otra en la importancia de abrir el espacio de toma de decisiones a la ciudadanía y fortalecer un modelo de ciudadanía implicada en la construcción de la vida política.

Sin embargo, llama poderosamente nuestra atención el hecho de que tradicionalmente estos modelos de ciudadanía se han seguido basando, en buena medida, en la búsqueda de la virtud cívica, herencia del modelo de ciudadanía republicana, y en la contraposición de lo público y lo privado (herencia tanto del modelo liberal como republicano de ciudadanía). En otras palabras como apunta Iris Marion Young, “muchos teóricos y teóricas contemporáneas que escriben sobre la democracia participativa no están menos comprometidos con el ideal de lo cívico público que sus antepasados clásicos” (Young, 2000: 197).

La virtud cívica, “la motivación para actuar según requiere de nosotros el bien de la sociedad, mientras que el interés propio es diferente a dicho bien” (Tena, 2010: 325), sigue planeando en el modelo de ciudadanía participativa. El hecho de buscar el bien común o interés general sin prestar demasiada atención a las especificidades de los individuos va inevitablemente ligado a la idea de imparcialidad largamente defendida por parte de los teóricos de la democracia deliberativa (Habermas, Elster) y duramente criticada desde distintas posiciones feministas (Young, Okin). La búsqueda de una ciudadanía activa en la definición del bien común para combatir el modelo de ciudadano/a apático/a con el que nos encontramos en la actualidad pasa inevitablemente por tomar en consideración las especificidades individuales, de lo contrario los planteamientos sobre las bondades de la democracia participativa o deliberativa pasarán a reproducir las desigualdades de poder entre grupos de poder y grupos oprimidos instalados en las democracias patriarcales.

Por otra parte, el modelo de ciudadanía asociada a la democracia participativa, carece de una reflexión respecto a la dicotomía público- privado; razón- emoción; economía- naturaleza sobre la que se ha construido hasta la actualidad el modelo de ciudadanía “universal”. ¿Cómo interaccionan los binomios que reproducen el patriarcado en esta ciudadanía participativa? La respuesta no queda demasiado clara tras un repaso de las propuestas de la alternativa participativa.

En segundo lugar e inevitablemente ligado al modelo de ciudadanía, hablar de democracia participativa implica hablar de las condiciones de base en las que se ponen en marcha estos procedimientos de radicalización y profundización de la democracia. Con condiciones nos referimos a la distribución de los tiempos, de los espacios y a la consideración de las necesidades específicas de los grupos oprimidos, entre los que se encuentran: las mujeres, las personas de edad avanzada y las personas jóvenes.

Iris Marion Young indicaba acertadamente que “el énfasis que los partidarios de la democracia participativa ponen en la mayoría y lo común sigue amenazando con suprimir las diferencias entre las/os ciudadanas/os” (Young, 1996: 105). Son precisamente las diferencias que reivindica Young las que han de ser consideradas a la hora de avanzar cualquier planteamiento teórico y metodológico que pretenda democratizar el modelo de democracia que actualmente conocemos. En ese sentido, creemos que la democracia participativa no considera, por principio normativo, las necesidades específicas de las mujeres ni del resto de grupos que se encuentran actualmente en situación de opresión. Es decir, no considera la diferencia en todas sus dimensiones. Carece de memoria histórica que recuerde como haría Jane Mansbridge “que las mujeres asisten a las reuniones pero intervienen menos (...), y en general, aseguran ponerse más nerviosas a la hora de hablar en público que los hombres” (Mansbridge, 1990: 106).

La consideración anterior nos lleva a la necesidad de plantear dar respuesta a esas necesidades específicas por medio de mecanismos de corrección estratégicos (necesidades estratégicas), como han planteado anteriormente otras autoras, como Iris Marion Young, que nos indica igualmente que: “la inclusión y participación de cada persona en la discusión y toma de decisiones públicas requiere mecanismos para la representación grupal” (Young, 1996: 100). Estas nociones y/o mecanismos de corrección servirán para evitar que se reproduzcan los mismos desequilibrios de poder que en la democracia liberal representativa y evitar asimismo que los dispositivos que se creen en nombre de la democracia participativa sean una escuela de hombres y mujeres que aprenden a integrarse en los roles que les asigna la democracia patriarcal.

A partir de estas observaciones y preocupaciones teóricas iniciales que hemos planteado hasta el momento, consideramos pertinente introducir la siguiente pregunta que trataremos de responder atendiendo a los resultados empíricos que abordamos en el siguiente apartado: ¿qué elementos deberían de tener en consideración los planteamientos de regeneración democrática (nos referimos a procesos participativos y deliberativos fundamentalmente en cualquiera de sus formas) para frenar la reproducción de desequilibrios de poder entre hombres y mujeres?

3.- Género y participación ciudadana.

La participación ciudadana es un término polisémico, que puede entenderse y utilizarse de diferentes formas.

No es nuestro objetivo extendernos en conceptualizar la participación ciudadana, pero es importante que enumeremos algunos aspectos que, desde nuestro punto de vista, son inherentes a ésta:

- Transformación social.
- Inclusión de todos los discursos, pluralidad.
- Reparto del poder.
- Nuevos estilos de relación.
- Toma de decisiones compartida.

- Mejora de las condiciones de vida.
- Derechos garantizar los derechos de las personas que participan.
- Deliberación.
- Opción por el conflicto.
- Proceso pedagógico.
- Herramienta, instrumento.

De la misma forma, existen diversas aproximaciones conceptuales al género que no es posible abordar en profundidad en esta comunicación. Pero sí es importante destacar que los géneros son una construcción histórica, social y cultural que, como tal, no es inmutable. Reconocer y descubrir esto es, entre otras cosas, lo que nos permite transformar las características atribuidas a hombres y a mujeres en base a esta construcción, así como los lugares que ambos pueden ocupar en la sociedad.

Sin embargo, lo que sí ha permanecido inmutable a lo largo de la historia ha sido la consideración del género masculino como superior, lo cual se ha traducido en un muy desigual nivel de oportunidades de acceso a los recursos y al poder de los hombres y de las mujeres.

Por todo esto, trabajar el enfoque de género nos lleva a pensar en cambios mentales y estructurales de fondo; en la toma de conciencia de las situaciones de desigualdad existentes por parte de todas y todos, en la apropiación de las políticas por parte de las mujeres, en empoderar a un colectivo que durante siglos ha estado subordinado a otros. En definitiva, en completar la ciudadanía incompleta de las mujeres.

Este breve y superficial análisis de los dos conceptos que tratamos de ensamblar aquí, nos permite afirmar dos cosas:

La primera: el ámbito de la participación ciudadana se perfila como privilegiado para cuestionar también las relaciones entre hombres y mujeres, el papel y la posición de unos y otras en la sociedad.

La segunda: de la misma forma, pocos enfoques cuestionan tan profundamente las relaciones de poder como el de género, desde lo político hasta lo privado (poniendo en duda también esta diferenciación, y mostrando el carácter político de las relaciones privadas).

Parece evidente entonces, que combinando los dos enfoques (el de participación y el de género) ambos se fortalecen a la hora de plantear alternativas a la democracia representativa que hoy conocemos en los países occidentales.

4.- Desde la perspectiva más práctica: la investigación.

Con este enfoque teórico, desde el grupo de investigación Parte Hartuz (Universidad del País Vasco) hemos analizado diversas experiencias participativas desarrolladas en distintos municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) durante 2000 y 2008. A lo largo de ese periodo, diversas personas integrantes del grupo de investigación, realizaron una cartografía de los mecanismos de participación ciudadana puestos en marcha en los municipios vascos para proceder a realizar un diagnóstico global del estado de la democracia participativa en el marco de la CAPV (para una descripción más detallada del trabajo realizado por este grupo de investigación consolidado ver: Ajangiz y Blas, 2008. Asimismo para ver un análisis feminista sobre los procesos participativos consultar: Suso et al, 2011).

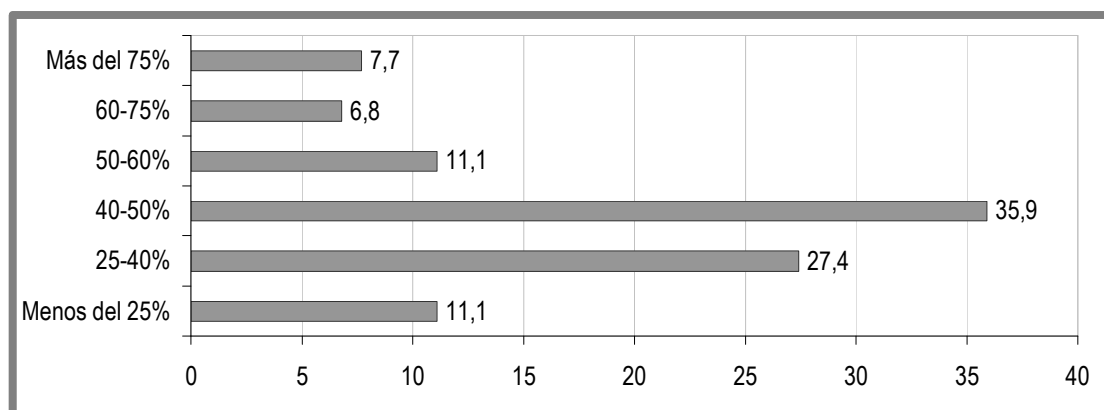
En este trabajo hemos podido constatar, que la perspectiva de género no se ha integrado en la práctica de la democracia participativa (y tampoco de forma significativa en la teoría). La base de todo procesos participativo es promover y construir sostenidamente la participación consciente y plena de los distintos sectores y actores sociales en todas y cada una de las tareas del proceso. Pero el enfoque que se ha utilizado no siempre ha sido acertado ya que mayoritariamente se han centrado en el esfuerzo de consensuar y aunar la voz de la comunidad sin tener en cuenta las diferencias entre los actores que toman parte, entre ellas las diferencias relativas al género.

Si aceptamos la premisa de que no puede haber una verdadera democratización del mundo público si se mantienen intactas las relaciones hombre-mujer en el mundo privado debemos aceptar que queda aún un largo camino por recorrer en el ámbito de la democracia participativa.

Según el mapa de experiencias participativas en los municipios de la CAPV, se recogen los datos sobre la participación de las mujeres en diferentes procesos o mecanismos analizados con el fin de,

“hacer visible y poder valorar la realidad de su participación, pero también para reflexionar sobre la incorporación de la perspectiva de género en la participación ciudadana. Pues bien, no existen datos en la mitad de los casos registrados y, cuando los hay, estos corroboran que la presencia de las mujeres es inferior al 50% en tres de cada cuatro mecanismos y experiencias de participación. Si tenemos en cuenta, además, que los casos de una presencia superior al 75% son todos consejos o comisiones de igualdad (ver figura 1), la presencia mayoritaria de mujeres en espacios y temáticas distintas a la de igualdad acontece tan sólo en el 18% de los casos. Este dato debe llevarnos a la reflexión de qué modelo de democracia participativa estamos impulsando, ¿un modelo dominado por los hombres a imagen y semejanza de la democracia representativa?”

Figura 1: Tanto por ciento de mujeres presentes en los mecanismos participativos del País Vasco (2003- 2008).



	Menos del 25%	25-50%	50-75%	Más del 75%
Consejos sectoriales	9%	53%	19%	19%
Comisiones abiertas	27%	40%	26%	7%
Foro AL21	-	80%	20%	-
Consejos territoriales	14%	72%	14%	-
Talleres AL21	6%	72%	22%	-
Talleres participativos	18%	73%	9%	-
Asambleas ciudadanas	25%	75%	-	-

Fuente: (Ajangiz y Blas, 2008: 57).

A partir de los datos arrojados por la cartografía de experiencias (figura 1), podemos observar también que los mecanismos de corte tradicional participativo (asambleas ciudadanas) se caracterizan por una menor participación de las mujeres. Generalmente éstos se centran en abrir el espacio político institucional a la ciudadanía, sin embargo, las formas que se emplean para incorporar a los agentes sociales refuerzan a los actores inicialmente empoderados y no prevén dispositivos de corrección de desequilibrios de poder como grupos de trabajo previos con los “grupos sociales oprimidos” (Young, 1996).

Lo cierto es que no es fácil encontrar experiencias virtuosas de participación (nos referimos a experiencias en las que la perspectiva de género haya sido integrada de forma transversal y efectiva a lo largo del proceso, desde el inicio hasta el final), a pesar de las voluntades existentes desde algunos sectores. Se dan muchos procesos sectoriales e inconexos que consideran la participación de las mujeres como un vector, y en los que cuentan con un carácter más integral pocas veces existe una verdadera incorporación de la perspectiva de género. Hay numerosas experiencias de mujeres en la participación, pero no tantas de género en la participación. Podemos decir que ha habido una apropiación de espacios por parte de las mujeres en algunos casos, pero no se han observado diferencias muy significativas respecto a otros procesos en los que eso no se ha dado, no siempre se han constatado transformaciones profundas, ni en el fondo ni en la forma, en relación a eliminar las situaciones de desigualdad. Tal es el caso de aquellos procesos bajo cuyo paraguas, por invitación o por irrupción, se han creado espacios sólo de mujeres que no han cuestionado la lógica del proceso en general, ni los han transformado sustancialmente, a pesar de haber obtenido otros logros como pueden ser el empoderamiento de algunas mujeres.

Podemos añadir que tras el repaso del diagnóstico, hemos podido comprobar que hay procesos en los que el enfoque de género ha servido para socializar la denuncia sobre el desequilibrio de poder entre hombres y mujeres. Entendiendo que esto supone un primer paso, necesitamos superarlo y avanzar hacia la transformación y la superación de las realidades discriminatorias.

Asimismo, constatamos que los procesos son lentos, que la incorporación de la perspectiva de género no da resultados inmediatos y requiere persistencia. Necesitamos sensibilizar, compartir experiencias, éxitos y fracasos, y sistematizarlos. Así, para tratar de ensamblar dos conceptos como participación y género, no nos sirven los enfoques puramente cosméticos. Tratar de implicar a hombres y mujeres en los procesos que llevamos a cabo como si fueran dos grupos que se distinguen únicamente en función del sexo no es suficiente. Tampoco lo son los discursos valientes sobre la participación y la integración de la perspectiva de género, ni el reconocimiento de la situación de desventaja de las mujeres. Debemos ir mucho más allá.

5.- Obstáculos para ensamblar género y participación.

A partir del análisis del peso que le han dado las experiencias participativas analizadas a la participación de las mujeres, entendemos que es necesario tener en cuenta e identificar los obstáculos que nos vamos encontrando para generar procesos de profundización democrática más virtuosos. Entre estos obstáculos que hemos encontrado en forma de discurso o creencia generalizada podemos desatacar los siguientes:

- La interiorización del modelo androcéntrico, que sigue jerarquizando los valores concediendo al género masculino superioridad sobre el femenino. Este modelo, ha impedido siempre la canalización de los problemas de género que él mismo causa. Así, se mantienen estilos, formas o prácticas discriminatorias que todo el mundo sufre y en alguna medida practica, con la impresión de que no existen, como si se tratase de una forma de “violencia simbólica” (Bourdieu, 1977). Debemos denunciar y hacer visibles esos estilos, formas o prácticas, por muy sutiles que sean.
- La creencia de que se ha avanzado mucho en la equidad entre hombres y mujeres, que genera una sensación de que no hay conflicto alguno, de que con la creación de leyes, normas y decretos que consagran la igualdad -de trato, de oportunidades, etc.- ha desaparecido la discriminación. Debemos rascar un poco, sospechar de algunas de las situaciones “ideales” que nos encontramos, y socializar las formas de discriminación que sufrimos las mujeres.
- La extendida “costumbre” de comparar la posición actual de las mujeres con la de hace unos años, y no con la que ocupan los hombres hoy en la sociedad, que lleva a muchas personas a pensar que estamos en el buen camino o que el camino ya está andado, que en otras épocas no pudieron ni soñar con lo que hoy tenemos las mujeres, y a obviar situaciones de desigualdad feroz. Es innegable que se ha avanzado en algunos terrenos, gracias a los movimientos de mujeres en gran medida. Pero necesitamos comparar el papel de las mujeres con el de los hombres en el contexto actual para identificar desigualdades que pasarían desapercibidas con una mirada cronológica.

- La invisibilidad de referentes políticos significativos, que casi siempre han sido hombres, ya que incluso el acceso de las mujeres a los ámbitos tradicionales de poder se produce en fechas increíblemente cercanas. Existen ejemplos de mujeres que al acceder al poder han asumido los roles y los estereotipos culturales de lo considerado como masculino. Pero quizás falten referentes conocidos de mujeres que han incorporado otras escalas de valores, otra ética (Gilligan, 1982) en las relaciones políticas, con otras sensibilidades, otras prioridades y otros matices.
- La falta de cultura participativa que se ceba especialmente en las mujeres, por la división tradicional del espacio público para los hombres y el doméstico para las mujeres.
- El igualitarismo homogeneizante, que considera a las mujeres como un colectivo con problemática propia, sin cuestionar la validez o la legitimidad del referente universal masculino como unidad de medida de lo normal.
- El miedo al cambio del papel de las mujeres y a sus consecuencias, que es un mecanismo de resistencia del propio sistema.
- Los costes personales negativos que acarrea a menudo la participación de las mujeres, especialmente en ámbitos locales y rurales (efecto escapatate o sobre-visibilidad).
- La certeza de que la desigualdad no se enseña, no se muestra. Nos formamos a través de procesos complejos que nunca son neutrales, y la desigualdad, desde la escuela, forma parte del denominado curriculum oculto. Así, en los distintos ámbitos sociales, económicos, institucionales, etc., se promueve la igualdad formal manteniendo en el fondo una discriminación más o menos sutil.
- El asentamiento de la participación en unas bases que son herencia de una cultura política androcéntrica.

Los obstáculos arriba mencionados, muchos de los cuales tienen un carácter casi estructural, nos llevan a evidenciar que el ensamblaje del género y la participación ciudadana es un asunto complicado pero realmente necesario, que necesita respuestas profundas y valientes.

Es importante afirmar que el enfoque de género en la participación ciudadana no es un problema de las mujeres, sino que apela a toda una sociedad que necesita una nueva concepción de sí misma, de sus relaciones entre clases, sectores, y también entre hombres y mujeres.

Asimismo, podemos reforzar la idea de que la participación sensible a un enfoque de género es un asunto político, no técnico, y los asuntos políticos tienen una gran parte de relación. Supone una nueva forma de repartir el poder, y por supuesto, crea conflicto de intereses. Por esto, necesitamos propuestas que cuestionen las formas del ejercicio del poder (roles y expectativas asociadas al género), y que intenten transformarlas para que las mujeres puedan participar en equidad. Esto debe pasar necesariamente por el cuestionamiento, también, de las bases sobre las que se asientan estos modelos de ejercicio del poder (si no, estaríamos atendiendo sólo a las consecuencias, no a la raíz).

Existen contribuciones singulares de las mujeres y de los hombres en cuanto a la producción de bienes, servicios, distribución de recursos, etc. Un trato igualitario a unos y otras no garantiza la igualdad de oportunidades ya que el punto de partida suele ser diferente, porque, entre otras cosas, las mujeres no han participado en el diseño de la sociedad.

En definitiva, si no asumimos la necesidad y la urgencia de incorporar la perspectiva de género a nuestro trabajo, corremos el riesgo de perpetuar la situación de desventaja de las mujeres, si no hay perspectiva de género en la práctica participativa, no hay participación real. De no asumir este reto, estaríamos alimentando y afianzando las relaciones desiguales y siendo cómplices de este modelo que sustenta lógicas de subordinación y de dominio, sin embargo, la pregunta es ¿cómo hacerlo?

6.- Construcción del conocimiento.

En la medida en que el objetivo último de todo proceso de profundización de la democracia es el de garantizar el derecho a participar de toda la ciudadanía, mejorando así la calidad de la participación, debemos extraer, construir y articular conocimiento de forma colectiva sobre los siguientes aspectos:

El primero: las causas de las desigualdades entre hombres y mujeres en general, y en el ámbito de la democracia participativa en particular (y definir así cuáles son estructurales y cuáles específicas).

El segundo: las consecuencias de no incorporar una verdadera perspectiva de género en los procesos o experiencias participativas que llevamos a cabo (en su diseño, su puesta en marcha y su evaluación) y en sus resultados.

El tercero: los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género en la democracia participativa (la diferencia entre aquellos procesos que la incorporan y aquellos que no lo hacen), en las personas y en las comunidades.

El cuarto: los mecanismos de resistencia frente a la incorporación de la perspectiva de género que son específicos de la participación ciudadana.

El quinto: los mecanismos, fórmulas, planteamientos, metodologías, acciones, etc. que nos permiten superar las resistencias y los obstáculos para una verdadera inclusión de la perspectiva de género en los procesos o experiencias que llevamos a cabo.

Para ello, es imprescindible indagar y mejorar la coordinación con los movimientos de mujeres que han reivindicado el ejercicio pleno de su ciudadanía (como derecho y deber), entendiendo y respetando también sus motivos a participar en estructuras que consideran opresivas y a no hacerlo. Apoyarnos en lecturas feministas.

Debemos poner los “problemas de mujeres” en primer plano, y hacerlos de todos y todas, es decir, convertirlos en problemas sociales. La perspectiva de género no sólo involucra a las mujeres, también a los hombres, ensayando e instalando estilos y formas diferentes de trabajo y de relación.

De la misma forma, hay que trabajar para construir una identidad colectiva entre las mujeres, desde la heterogeneidad del colectivo. Sería decisivo avanzar hacia un “nosotras” cada vez más amplio. Con ese fin, creemos que es de gran ayuda valerse de mecanismos como grupos de trabajos exclusivos de mujeres, para poder detectar las necesidades específicas y estratégicas de éstas y poder proyectar así un proceso participativo acorde en los espacios, tiempos y formas de expresarse que se consideren necesarias.

7.-Conclusiones.

A partir de las observaciones realizadas a lo largo de la comunicación, podemos decir que los procesos y planteamientos derivados de las teorías sobre la democracia participativa no se interrogan sobre el modelo de ciudadanía que proponen de manera explícita. Este hecho tiene consecuencias más allá del plano teórico. A nuestro juicio, conlleva por una parte, la reafirmación, en mayor o menor medida, de los axiomas considerados hasta ahora como universales del modelo de ciudadano hasta ahora imperante. Y por otra parte, la validación de la comprensión del espacio público sobre

las estructuras de binomios que mantienen el sistema sexo- género. En otras palabras, del modelo de ciudadano (el uso de la forma masculina es voluntaria en este caso) que impera a nivel normativo en estos procedimientos sabemos lo siguiente: se trata de un ciudadano activo en la esfera pública, un ciudadano que se implica en la construcción y definición del bien común, un ciudadano imparcial y objetivo. Sin embargo, ¿qué hace este ciudadano de su vida privada?, ¿Cómo organiza su tiempo?, ¿tiene personas a las que dedicar algún tipo de cuidado?, ¿se enfrenta a algún tipo de “agorafobia socialmente impuesta?” (Bourdieu, 2000), es decir, ¿tiene alguna necesidad específica?

Asimismo, los procesos y planteamientos derivados de las teorías sobre la democracia participativa, no se interrogan lo suficiente sobre las dificultades de partida (relativas a los tiempos y la distribución de los espacios) que existe en el diálogo alternativo (a la democracia representativa) que proponen entre ciudadanía y agentes políticos (especialmente en el caso de la democracia participativa), ni entre la propia ciudadanía (especialmente en el caso de la democracia deliberativa).

Sin embargo a pesar de las carencias que hemos descrito en esta comunicación, seguimos considerando que la participación y la deliberación ciudadana tienen que ayudarnos a reconstruir y construir nuevas relaciones (más igualitarias, más justas...) e identidades. Éstas, debe servir para empoderar a la comunidad, para aumentar la corresponsabilidad de la ciudadanía (también en la necesidad de la participación de los hombres y las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad), pero también debe ser un medio para empoderar a las mujeres específicamente, y mejorar su posición en la sociedad.

La participación ciudadana y los procesos participativos que se creen en nombre de la democracia participativa, deben servir para tener el pulso de aquello que “sueña” la ciudadanía, pero también de lo que “sueñan” las mujeres como ciudadanas. Debe ayudar a transformar y gestionar los conflictos de forma adecuada... pero especialmente aquellos que tienen que ver con la desigualdad de hombres y mujeres. Los procesos de participación ciudadana, tal y como se dan en el marco de las democracias occidentales, legitiman las instituciones y las decisiones públicas porque corresponsabilizan a toda la ciudadanía, sin embargo, éstos deben de prestar más atención al hecho de completar la ciudadanía incompleta de las mujeres.

Analícemos pues la posición social de las mujeres, cuestionemos los roles, facilitemos espacios de reflexión, y de empoderamiento de las mujeres... posibilitemos una verdadera participación de las mujeres. Quizás no sea suficiente (es importante sumar y combinar enfoques, desde la asunción de que las relaciones de poder son complejísimo), pero sí impostergable.

Bibliografía.

- Ajangiz, R y; Blas, A. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Victoria.
- Bergantiños, N; Ibarra, P y Martínez, J. (2011). *Participación, cultura política, sostenibilidad*. Icaria.Barcelona.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. La republique des idées. Francia.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Plaza & Janes, Barcelona.
- Bobbio, N; Pontara, G y Veca, S. (1985). *Crisis de la democracia*. Ariel, Barcelona.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Anagrama, Barcelona.
- CIS. (2010). *Estudio 2834*. CIS.
- Espiau, M; Saillard, D; y Ajangiz, R. (2005) “Género en la participación, un camino por recorrer”, en *Cuadernos Bakeaz*, nº 67.
- Gauchet, M. (2010). “Crise dans la démocratie ? ”, AAVV. *La démocratie. Histoire, théories, pratiques*. Editions Sciences Humaines, Francia.
- Gilligan, C. 1982). *In a different voice: psychological theory and women's development*. Harvard University press, Cambridge, Ma.
- Held, D. (1987). *Modelos de democracia*. Alianza Universidad Madrid.
- Mansbridge, J. (1990). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.
- Martínez, J. (2012). *Sozio ingurumen gatazkak eta sozio ingurumen demokrazia*. Instituto Vasco de Administraciones Públicas. Vitoria- Gasteiz.
- Mouffe, C. (2000). *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona.
- Murillo, S. (2006) *El mito de la vida privada, de la entrega al tiempo propio*. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University. Press.
- Pérez, A. (2012). “Crisis multidimensional y sostenibilidad de la vida”, en *Investigaciones feministas*, nº 1, pp. 29- 53.
- Phillips, A. (1996). ¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?”, en Castells, C. *Perspectivas feministas en teoría política*. Paidós, Barcelona, pp.79- 97
- Puleo, A. (2000). *Filosofía, género y pensamiento crítico*. Universidad de Valladolid.
- Sánchez, J. (2003). “Ciudadanos fecundos: participación y calidad de vida”, en Arenillas, T. *Ecología y ciudad. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos*. El viejo topo, Barcelona.
- Suso, A. (2008), “Las mujeres en los procesos participativos: reflexiones iniciales para un debate necesario”; en Martínez, Z y Blas, A. (coord.) *Poder político y participación. Construyendo ciudadanía*. Creative Commons. Bilbao.
- Tena, J. (2010). “Hacia una definición de la virtud cívica”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, nº 53, pp. 311- 337.
- Young, I. M. (1996). “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Castells, C. *Perspectivas feministas en teoría política*. Paidós, Barcelona, pp. 99- 126.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Feminismos. Ediciones Cátedra; Madrid.

Palabras clave: género, mujeres, consejos, vecinos, participación ciudadana.

I

Los estudios de género han adquirido gran relevancia en las últimas décadas, derivado del papel de los movimientos feministas y principalmente de las organizaciones de la sociedad civil con este giro en la visibilización de la discriminación de las mujeres y por su acción propositiva de políticas públicas a las dependencias gubernamentales. Las corrientes académicas relacionadas con el feminismo clásico iniciaron su aportación teórica desenmascarando la creencia general e histórica que dictaba una distinción de aptitudes y actitudes en razón del sexo, es decir, una justificación esencialista. Más allá, de las diferencias anatómicas y fisiológicas entre hombres y mujeres, las feministas resaltarían que las distinciones tenían su origen en el proceso de socialización por medio del cual las personas “aprenden” cómo comportarse de acuerdo a los roles asignados a su sexo. De esta manera, se diferenciaría el “sexo” y se propondría el concepto analítico “género”, para enfatizar las construcciones socioculturales que a través de la historia han ido modelando el comportamiento y las relaciones entre las personas de acuerdo sus características sexuales. La evolución y aceptación de este concepto sentaría las bases de la búsqueda de la igualdad sustantiva – no sólo legal y discursiva – entre hombres y mujeres, en el plano individual y como objetivo de los Estados democráticos.

Han sido muchas las preocupaciones en las investigaciones con el enfoque de género que van desde la visibilización de la violencia contra las mujeres en todas sus modalidades (psicológica, patrimonial, sexual y física), la necesidad de las responsabilidades familiares compartidas, el reconocimiento de la aportación de las mujeres en la historia política y social, la defensa y protección de los derechos reproductivos y, de manera general, la desigualdad observada en diferentes ámbitos como el deportivo, cultural, jurídico, político, etcétera (Quintero y Fonseca, 2008). Estas investigaciones han tenido como resultado el ingreso generalizado de las demandas feministas en la opinión pública y su incorporación a la agenda gubernamental. Un ejemplo de ello es la demanda de la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública, mediante la transversalización de la perspectiva de la equidad de género (*mainstreaming gender equity*) como la principal estrategia para que los gobiernos incorporen las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, en la planificación, toma de decisiones, implementación y control de las políticas gubernamentales (Maier, 2007; Incháustegui, 1999; Britos, *et al*, 2002).

Aunado a lo anterior, uno de los principales pendientes en la agenda de las mujeres es el acceso a posiciones de poder político. Indicadores como el número de curules ocupados, número de presidentas municipales o número de funcionarias públicas respecto al total del aparato burocrático, se han convertido en la preocupación de muchos gobiernos para solventar este compromiso estatal. Por ejemplo, las acciones afirmativas para promocionar a las mujeres en los partidos políticos (específicamente las cuotas de género de las candidaturas) han tenido un éxito relativo, pues hemos sabido de casos que han “esquivado” la normatividad por medio de prácticas deshonestas (como las llamadas “candidatas taxi” o en México, “Juanitas”). Sin embargo, concentrarse exclusivamente en la participación política-partidaria de las mujeres ignora una de las principales labores que éstas han venido desarrollando con éxito.

La participación de las mujeres desde la sociedad civil, es decir, la participación ciudadana ha sido un importante campo de acción, principalmente desde las organizaciones de mujeres y las comunitarias. Cabe hacer la aclaración que desde la perspectiva de género existe una crítica central al análisis tradicional de la participación social que sólo considera como participación la electoral o política, es decir, la realizada a través del voto y por medio de la afiliación partidista o gremial. Se hace el señalamiento de una cantidad enorme de actividades que no pueden ser consideradas en las anteriores categorías, pero con las nuevas relaciones entre sociedad y gobierno (estructura de gobernanza) si tendrían ese carácter cívico, de activismo y eficacia política. En este sentido, Morán y Revilla (2008) rescatan estas formas de participación como las “otras formas de hacer política”, empatando la idea de Carl Offe (1996: 189) quien propone una posible feminización de los movimientos y organizaciones vinculados con la “nueva política”, especialmente las mujeres de cierto nivel socioeconómico y educativo, con tiempo y libre y mayor tradición participativa de su círculo familiar o amistoso cercano. Después de un análisis de los datos arrojados por el Latinobarómetro de 1996 al 2005, específicamente sobre la participación en tres formas de acción (la asistencia a manifestaciones autorizadas, los bloqueos de tráfico y la ocupación de edificios o fábricas), Morán y Revilla concluyen que, si bien no se puede marcar una tendencia clara del aumento de la participación de las mujeres, las categorías de actividades consideradas en la encuesta discriminan otras formas de participación, por ejemplo, cierta actividad de los grupos feministas “...donde encajarían los grupos de autoayuda, los comedores populares y similares. Es decir, no podemos ni siquiera asomarnos a todas esas formas de acción colectiva que, siguiendo a Tilly, constituirían la ‘acción colectiva popular’”.

La participación ciudadana en el barrio, el vecindario o comunidad está profundamente arraigada en los quehaceres tradicionales de las mujeres, desde su propia subjetividad femenina en tanto actividad dirigida a otros. Cuando Paula Soto (2007) se refiere a la “ciudad genereizada” para resaltar al barrio como un espacio preponderantemente femenino, susceptible a la construcción de la ciudadanía de las mujeres, está en realidad observando un fenómeno que comienza a visibilizarse como producto de los estudios con perspectiva de género.

Actualmente pareciera que las mujeres son la base de los mecanismos de participación ciudadana de los gobiernos – principalmente locales – aunque su presencia se invierte cuanto más cercana es su actividad al gobierno y lejana a la comunidad. Es importante considerar estos elementos porque desde esta óptica, la participación ciudadana a nivel local y sobre todo vecinal conlleva a una participación activa de las mujeres como amas de casa, como madres de familia relacionadas con servicios públicos dirigidos a otros (lo que Carol Gilligan, 1982, llamaría “ética del cuidado, fundamentada en la solidaridad, empatía, cuidado de sí misma y de los otros y otras, frente a la igualdad, libertad y reciprocidad de la ética masculina”). Nótese que en este sentido las mujeres no son beneficiarias directas de los servicios públicos (sino la familia) y que su participación es importante apelando a los estereotipos y roles de género socialmente impuestos: el confinamiento al espacio privado, a lo doméstico, y la reproducción como actividad no sólo primordial sino única, que determina los demás intereses y deseos de las mujeres.

Mirar con perspectiva de género la participación ciudadana de las mujeres revela actitudes, comportamientos o reglas informales que además de limitar, transforman el sentido de la participación democrática. Desde un análisis de los actores involucrados en una interfaz de participación ciudadana (entendida como un espacio de intercambio y conflicto donde ciertos actores gubernamentales se interrelacionan no casual, sino intencionalmente para promover la participación ciudadana como valor intrínseco de la toma de decisiones en administración. Véase Isunza, 2007), encontraremos por un lado, que el acercamiento de la autoridad municipal está viciado de inicio por el sistema sexo-género imperante, que le refiere estereotipos y roles propios de las mujeres que serán sus interlocutoras: ignorancia en temas públicos, inexperiencia en toma de decisiones, falta de

tiempo debido a sus deberes domésticos y de cuidado de familia, reacciones con conductas irracionales frente a los problemas o las alternativas de acción (demasiado “sensibles” o emotivas por ejemplo), informalidad en su actuación (chismosas, arguenderas, conflictivas), falta de carácter para defender sus posiciones; sus intereses son circunscritos a la satisfacción de las necesidades inmediatas de su casa y comunidad (relacionado con su rol reproductivo y protector de la familia); son consideradas como las encargadas exclusivas del cuidado de los miembros de la familia (incluyendo esposo, hijos y ancianos), etc. En este sentido los funcionarios públicos parten en muchas ocasiones de un prejuicio respecto al alcance de la participación ciudadana de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisiones (comités y consejos municipales) que puede manifestarse en actitudes de menosprecio, paternalismo, manipulación y marginación de las mujeres en dichos espacios.

Así mismo las mujeres, que también comparten los anteriores estereotipos y roles de género, tendrán una lucha interna entre la participación de “bajo perfil” (peticiones para apoyo de medicamentos, desparas, juguetes, etc.) y la participación ciudadana que implica asumir responsabilidades y posiciones de representación (poder). En primer lugar, resulta una afrenta a su “feminidad” entendida ésta como el conjunto de expectativas sociales respecto al comportamiento de las mujeres desde su posición como madres, esposas, hijas y no como sujetos autónomos y controladores de su propio destino. Esta afrenta tiene un componente psicológico pero también social, pues la acción participativa puede significar rechazo de su familia o de su comunidad (principalmente de otras mujeres) al no estar cumpliendo con sus principales tareas asignadas. Incluso, si deciden participar, su actuación estará determinada en cierto sentido por esa dominación sociocultural que se ha ejercido sobre las mujeres: “la interiorización de la dominación” la inclinará a valerse del reducido margen de acción permitido para lograr sus objetivos, como su papel en la educación y sostén de los hijos. De esta forma, al aceptar la dominación y legitimar su margen de maniobra para figurar en la toma de decisiones, las mujeres reproducen y confirman el prejuicio que las autoridades tenían formuladas de inicio: “... su única salida es hacer uso de los pocos recursos que su situación de marginación les ha dejado para imponer sus deseos. Dicha marginación además de perpetuar la subordinación de la mujer contribuyó a que las mujeres instauraran un ‘otro espacio de poder’ a través del cual sobrevivir como sujetos” (González, 1998: 312). Es por ello que el reconocimiento de este círculo vicioso entre subjetividad de las mujeres y la construcción simbólica del ecosistema institucional, permitiría establecer cambios para incentivar una participación ciudadana enfocada al empoderamiento y eficacia política de las mujeres pero como ciudadanas de primera y no intermediarias de los beneficios, que tienen como fin último la familia.

El presente escrito responde a una preocupación específica: de la misma forma en que se observa que las mujeres participan mayoritariamente en las bases de partidos políticos y no acceden a puestos de liderazgo en la misma proporción también creemos que se existe un número importante de mujeres que participa en sus comunidades (y que rebaza significativamente al otro sexo), pero que no accede a espacios públicos de participación con un nivel jerárquico más elevado (Lehman, Burns, Verba, & Donahue, 1995). En la tradición académica de género, el fenómeno anterior se conoce como “techo de cristal” (*glass ceiling*), aunque el término fue acuñado originalmente por estudios organizacionales que referían la brecha entre hombres y mujeres que ocupan puestos directivos en sus lugares de trabajo. Entre las causas de dicha barrera “autoimpuesta” encontramos dos conjuntos de variables: las psicosociales, relacionadas de manera general con los rasgos y estereotipos de género (para las mujeres, debilidad, bondad, sumisión, servicio, y para los hombres, fortaleza, ímpetu, liderazgo, egoísmo); y las estructurales, derivadas de la situación del nivel de la organización en la que se desarrolla y que entra en conflicto con su rol asignado como madre, esposa o simplemente, mujer (Shein, 1973).

Ahora, entendemos por participación ciudadana la que tiene como objetivo influir en la toma de decisiones públicas sin llegar a disputar el poder político de una comunidad (Cohen y Arato, 2002). El proceso de democratización de la administración pública (Cunill, 2004) incorpora de manera implícita esta noción, enfatizando la importancia de la apertura de los espacios públicos de discusión y decisión gubernamentales, para que las personas puedan ejercer su ciudadanía más allá de la emisión del voto. Existen diversas formas de establecer lazos gobierno-sociedad y dependen básicamente de la etapa del proceso de formación de política pública: en la planeación se conforman foros consultivos, en la toma de decisiones los consejos ciudadanos pueden deliberar junto a las autoridades municipales, durante la implementación, la co-gestión ciudadana es un nivel mayor de involucramiento, o en las fases de control y evaluación, se pueden conformar también consejos vigilantes de los términos de referencia de la política diseñada.

Esta aparente apertura de los gobiernos hacia modelos de gestión administrativa mucho más incluyentes - lo que Guy Peters denominaría “de abajo hacia arriba” (Peters, 1995) - constituye una oportunidad importante para las mujeres. No obstante que han sido consideradas por siglos como ciudadanas de segunda clase, actualmente son la base de los mecanismos de participación ciudadana de los gobiernos -principalmente locales - pero parece que su presencia se invierte cuando más cercana es su actividad al gobierno y lejana a la comunidad.

Una muestra que pretendo sea ejemplar de esta observación, es el caso de los comités vecinales o de colonos que en algunos municipios de México han sido considerados la base de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN) o Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM). Estos órganos de composición mixta (gobierno-representantes ciudadanos) tienen como objetivo la asignación de recursos a obras prioritarias en las comunidades, por medio de la intervención directa de líderes de colonias en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Es así que uno de los requisitos más importantes para “bajar” recursos federales, específicamente del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33 (estos fondos federales tiene como propósito subsanar el desequilibrio fiscal vertical derivado a través de transferencias condicionadas), es la conformación de un consejo con representantes de vecinos que deliberarán y aprobarán, junto a las principales autoridades municipales, el destino de dichos recursos: el artículo 33 numeral II de la Ley de Coordinación Fiscal indica que los municipios deberán promover en el ejercicio del FISM la participación de los beneficiarios en el destino, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras construidas con los recursos provenientes de dicho fondo. Este fondo constituye uno de los ingresos más significativos, sino es que para muchos municipios, el más importante (Cabrero y Zabaleta, 2011, mencionan que este fondo corresponde a casi el 30% de los recursos disponibles totales de los municipios y casi la mitad del gasto de todos los municipios en obra pública).

La integración de estos consejos de desarrollo social, pero prácticamente de política de obra pública municipal varía de municipio en municipio, pero una gran generalidad elige a los representantes ciudadanos de una estructura conformada a partir de líderes de colonos. Dicha estructura subyacente de los consejos es la siguiente: en un primer nivel se conforman comités con vecinas y vecinos de cada colonia o demarcación territorial primaria (comités de colonos, juntas vecinales, etcétera); pueden existir consejos intermedios, sobre todo en municipios con gran población, que priorizan las demandas de los comités de colonos y que se integran por vecinos representantes de estas demarcaciones territoriales secundarias (en Aguascalientes son consejos delegacionales o sectores en León); y en último lugar, mas no de relevancia, de estos liderazgos intermedios se eligen representantes ciudadanos para el CODEMUN o COPLADEM.

Basándonos en esta estructura municipal de participación ciudadana, este proyecto de investigación parte de la hipótesis del techo de cristal entre el nivel de los comités de colonos y el CODEMUN. También busca indagar en las características como el sexo, edad, ocupación, estado civil o nivel socioeconómico de las personas que participan en los comités vecinales, haciendo un análisis diferencial entre el subgrupo de hombres y el de mujeres. Además de comprobar la hipótesis central (existencia de un techo de cristal), el análisis de perfiles permitirá esbozar los principales obstáculos que las mujeres tienen para la participación en determinados niveles y los principales incentivos que adquieren en otros: por ejemplo la dedicación exhaustiva a labores domésticas o el cuidado de niño/as pequeños/as puede ser un elemento en contra para la participación ciudadana. De manera general, los antecedentes teóricos orientan la explicación de que la existencia de un techo de cristal del mecanismo de participación ciudadana se debería a la interpretación por parte de las mujeres de que estos mecanismos de participación están dentro de los límites de “su” espacio privado (entendido desde

la dicotomía espacio público de hombres/espacio privado reservado a mujeres) por sus labores y servicios para su familia y su comunidad, y no como una ampliación de su acción al espacio público tal cual lo entienden los hombres, quienes sí acceden a puestos de mayor rango.

El objeto de estudio de la investigación es la estructura del mecanismo municipal de participación ciudadana para la determinación de los recursos federales del Ramo 33, conocido como CODEMUN o COPLADEM, en dos municipios del país: Aguascalientes y León. Se trata de los municipios más poblados de los estados de Aguascalientes y Guanajuato, respectivamente, por lo que cuentan con una organización vecinal amplia y consolidada. Este estudio buscaba identificar la existencia del techo de cristal en dicha estructura, así como explorar los rasgos y roles de género que incentivan la participación de las mujeres en los niveles base de la estructura del mecanismo institucional, pero obstaculizan su acceso a los cargos de liderazgo. La investigación contó con el apoyo de las áreas de Desarrollo Social de cada municipio (Dirección General de Desarrollo Social en León y Secretaría de Integración Social de Aguascalientes) que son las encargadas de coordinar y contactar las organizaciones de base, así como los consejos con mayor jerarquía. Esta estructura organizacional fue la base de implementación del proyecto, debido a que las y los “promotores” o “concertadores” (funcionarios públicos encargados de dar seguimiento a los comités de colonos) y demás funcionarios relacionados con los consejos, aplicaron los cuestionarios para la elaboración del perfil del/a participante.

Tabla 1: Población de León y Aguascalientes.

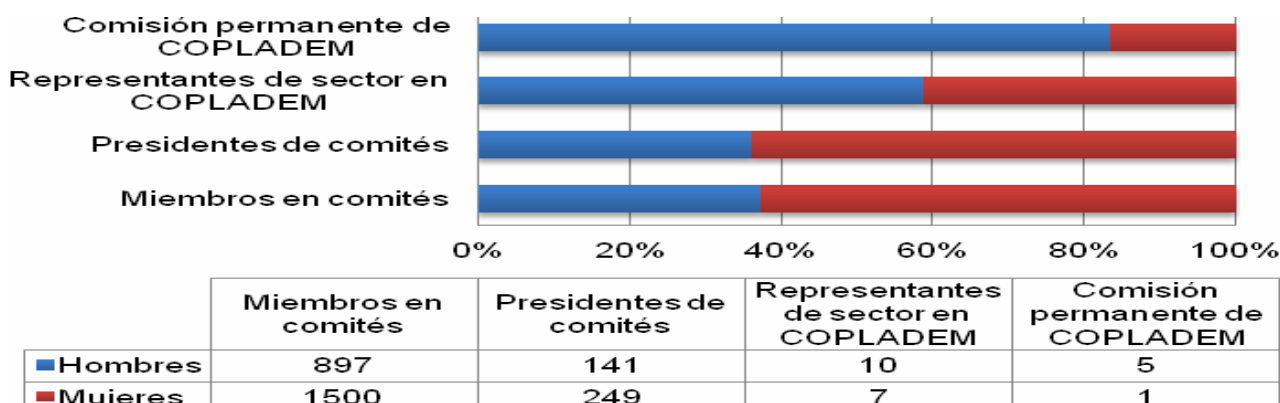
	León	Aguascalientes
Población	1'436,480 habitantes	797,010 habitantes
	(26% de la población total de Guanajuato)	(67.25% de la población total de Aguascalientes estado)

Los cuestionarios aplicados a las y los líderes de comités de colonos o concertación social en León y Aguascalientes contienen cinco bloques de preguntas con distintos propósitos: 1) Conformación del perfil básico del/a presidente de la junta vecinal: sexo, edad, ocupación, escolaridad y estado civil; 2) Disposición y uso del tiempo en el espacio privado: número de hijos/as, edad del/a hijo/a menor y horas semanales dedicadas a labores domésticas; 3) Ingreso familiar y quién aporta a éste; 4) Experiencia en el comité de colonos: años de vivir en el domicilio actual, experiencia previa en una junta vecinal, horas dedicadas a las actividades del comité; y 5) Conformación del comité por sexo.

III

En el municipio de León existen 420 comités de colonos agrupados en tres sectores que dividen el territorio de la ciudad (norte, centro y sur). En el estudio fueron aplicados 390 cuestionarios correspondientes al mismo número de comités de colonos. Las respuestas se refieren a la persona que es representante (presidente) del comité, aunque también proporcionaron información de la integración de éste (número de mujeres y hombres miembros). De esta forma, encontramos que hay un aproximado de 2,397 personas participando en 390 comités de colonos en el municipio de León, con un promedio de seis integrantes por comité: 1500 son mujeres y 897 hombres (62.6 y 37.4% respectivamente). En este mismo sentido, 104 comités están integrados en su mayoría por hombres y 252 tienen mayoría de mujeres, mientras que 34 comités tienen una participación equilibrada por sexos. Para darnos una idea general, de las seis personas que conforman un comité, cuatro son mujeres y dos son hombres. Respecto a la representación o liderazgo del comité, 249 de los comités de León son presididos por una mujer (63.8% del total). En términos generales hablaríamos de una mayoría importante de mujeres que participan y lideran los comités de colonos, aunque la participación de los hombres también es relevante, tanto como presidentes como miembros.

Gráfico 1: Proporción de hombres y mujeres (%) en los niveles de participación ciudadana. León.



Como lo indica el Reglamento citado, en Asamblea General de Comités de Colonos se elegirán 17 consejeros/as representantes de los tres sectores en que fue dividida la ciudad (sur, centro y norte) para que integren el COPLADEM, alistándose en diferentes comisiones temáticas de éste. De estos 17 representantes ciudadanos de los sectores son elegidas seis personas (de la zona urbana, mas dos personas de zona rural) para la formación de la Comisión Permanente del COPLADEM. La representación por sector de la ciudad está integrada por sexo de la siguiente forma: en el sector norte hay dos mujeres y cinco hombres, en el sector sur, una mujer y tres hombres y en el sector centro, cuatro mujeres y dos hombres. La comisión permanente del consejo (el nivel más importante pues es aquí donde vemos un grupo mixto de funcionarios de alto rango y ciudadanía) está conformada por 15 personas de las cuales siete son funcionarios públicos y ocho representantes ciudadanos (seis son consejeros de la zona urbana y dos de la zona rural): de esos seis lugares en la comisión permanente del consejo, sólo uno está ocupado por una mujer en la actualidad.

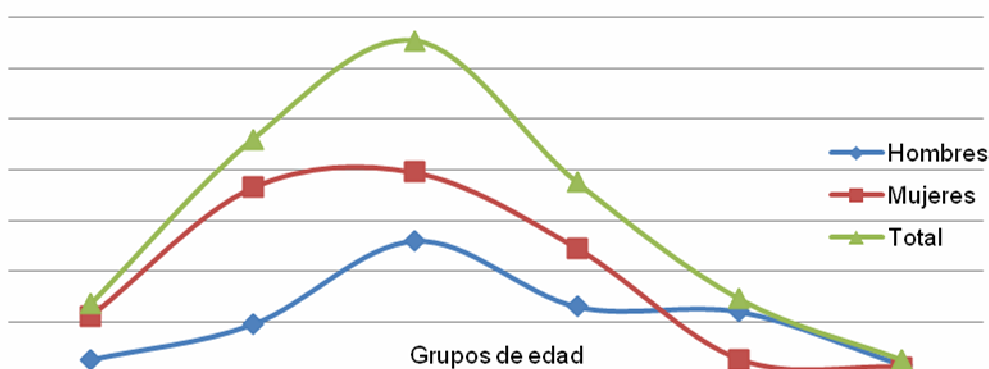
Es así como en el gráfico 1 comprobamos la existencia de un techo de cristal que aparece a partir de la representación por sector en el COPLADEM, es decir, la proporción mayoritaria de las mujeres como miembros de comités de colonos y como presidentas de estos comités (62.5% y 63.8% respectivamente) disminuye en el siguiente nivel con 41.1% de representación por sector y con sólo un miembro en la comisión permanente del consejo.

Cuando nos referimos al perfil de las personas participantes hacemos alusión a las respuestas que más se presentaron en el análisis de la encuesta, de tal manera que podemos visualizar las características predominantes de quienes participan en los comités de colonos (a través del cálculo del promedio o la moda de las variables según corresponda). Esto es sólo un referente, pues la relación entre las variables la desarrollaremos con mayor detalle en líneas siguientes. Entonces, el perfil de las personas que representan o presiden un comité de colonos en León comúnmente son mujeres con un promedio de edad de 46 años; cuentan con secundaria terminada y se dedican exclusivamente al hogar; están casadas con un promedio de tres hijos/as; el ingreso familiar no supera los 450 euros (\$8,000 pesos mexicanos) y el único proveedor es el padre; dedican aproximadamente 34 horas a la semana al trabajo doméstico y alrededor de 9 horas a las actividades del comité de colonos; tienen aproximadamente 16 años viviendo en su domicilio, no habían participado anteriormente en el comité de su colonia pero tiene un promedio de 3 años siendo presidente de colonia; no pertenece a ningún otro tipo de organización social o política.

Al separar los datos entre mujeres y hombres representantes de comités encontramos que los únicos que difieren de manera notable en la formación de este perfil son la edad (el promedio de edad del hombre participante es de 50 años y de la mujer 46); la ocupación, pues las mujeres se dedican en su mayoría al hogar y los hombres tienen comúnmente un estatus de empleado, y el tiempo dedicado al trabajo doméstico en donde las mujeres dedican un promedio de 34 horas a estas labores y los hombres no más de 18 horas semanales.

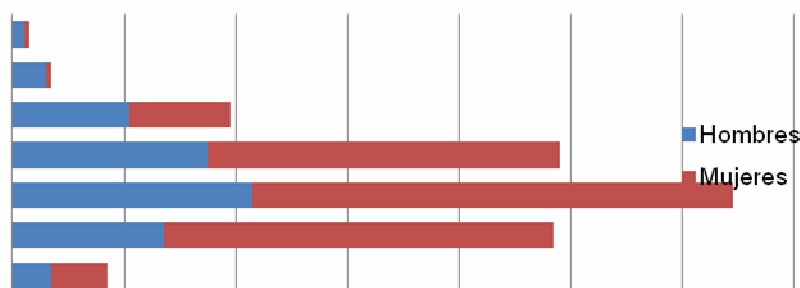
El gráfico que arrojan los datos de la edad de las personas líderes del comité de colonos es interesante desde el desagregado por sexo. El grupo de edad con mayor número de representantes, es el de 41 a 50 años con 131 personas; sin embargo, conviene observar el comportamiento de los datos de hombres y mujeres de manera diferenciada. En primer lugar, son mujeres las personas más jóvenes líderes de comités de colonos (dos personas de 22 años); pareciera que la mejor edad de participación de las mujeres es de los 30 a los 50 años (60% de las representantes), pero el porcentaje decae abruptamente al entrar en la sexta década con sólo 19% de los 51 a los 60 años y 2% en el grupo de 61 a 70. En contraste, la línea de los hombres no tiene una pendiente tan pronunciada: de la misma forma, tenemos la participación más importante los grupos de edad que va de los 30 a los 50 años (50.3%), pero 18.4% de los representantes varones con edades que van de los 50 a los 60 años de edad y 17% de 61 a 70 años.

Gráfico 2: Edad de representantes de comités. León.



Respecto a la escolaridad de las y los representantes de las juntas vecinales en León, encontramos que el 57% cuenta con primaria o secundaria terminada, el 25% con educación media (preparatoria, bachillerato y estudios técnicos) y sólo el 10% cuenta con estudios universitarios y 1.7% cuenta con posgrado. El dato más relevante en el análisis desagregado por sexo es que casi el 15% de los hombres representantes de comités cuenta con un título universitario, mientras que sólo 7% de las mujeres ostentan el mismo; de las siete personas que cuentan con un posgrado, seis son hombres. Estos datos debemos observarlos junto al 49.6% de hombres y 62.6% de mujeres con alguno de los niveles de educación básica (primaria y secundaria), ya que nos insinúa que los hombres que participan en los comités de colonos tienen mejor preparación académica que las mujeres.

Gráfico 3: Escolaridad de representantes de comités. León.

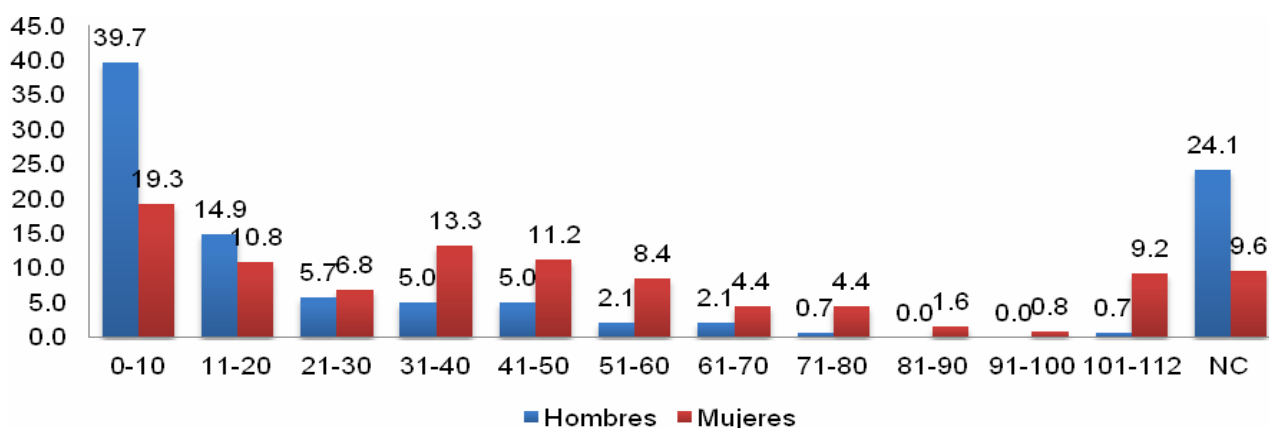


El 80.5% de las y los representantes de comités de colonos están casados. Son solteros el 6.4% de los hombres y el 10% de las mujeres líderes de comités de colonos; divorciados el 1.4% de los hombres y el 7.2% de las mujeres; sólo un presidente de comité y seis mujeres viven en unión libre; mientras que 4 hombres y 10 mujeres son viudas. Uno de los datos más importantes de la encuesta es que 171 de 249 mujeres líderes de los comités de colonos (67.4%) manifestaron dedicarse a labores del hogar exclusivamente; en el caso de los hombres, 37 dijeron ser empleados y 32 empresarios, ambas cifras constituyen el 63% de los representantes de comités. Las anteriores cifras reflejan la persistencia del modelo de familia tradicional: padre proveedor y madre dedicada al cuidado de la familia y el hogar.

El cuestionario integró tres reactivos específicos con el propósito de indagar en el uso de tiempo de las personas en el ámbito privado y que probablemente tendría una relación con su interés por participar como líder o lideraza de comité de colonos: tiempo dedicado a labores domésticas, el número de hijas e hijos y edad del o la hija menor. La primera pregunta se refiere al número de horas a la semana dedicadas a actividades como la preparación y servicio de alimentos para los integrantes del hogar, limpieza de la vivienda, limpieza y cuidado de ropa y calzado de integrantes del hogar, mantenimiento, instalación y reparaciones a la vivienda y a los bienes del hogar, compras para los integrantes del hogar y cuidado en general de los miembros del hogar. La hipótesis subyacente a esta pregunta es que encontraríamos pocas personas representantes de colonos que dedicaran muchas horas a labores domésticas y viceversa.

En el gráfico 4 podemos observar el comportamiento de los hombres y las mujeres por separado, encontrando que cerca de un 40% de los hombres representantes de comités dedican de 0 a 10 horas a labores domésticas y 20% de las mujeres entran en este rango de horas. Es interesante observar cómo el porcentaje de líderes de colonos descende conforme aumentan las horas dedicadas a labores domésticas; no obstante, el porcentaje de las liderazas de los comités oscila en relación a las horas dedicadas a tareas del cuidado del hogar y la familia. Es decir, para los hombres el tiempo dedicado al hogar sí puede representar un obstáculo para su participación, pero para las mujeres la variable no tiene tanto impacto. Cabe destacar dos datos observados de la gráfica: el despegue de la última cifra de las mujeres (9.2% que dedican de 101 a 112 horas) se debe a que muchas representantes no lograban calcular con exactitud el tiempo que le dedicaban a sus quehaceres y proporcionaban cifras que significaban jornadas de 24 horas/siete días, por lo que las agrupamos hasta el límite de 112 horas a la semana; y el alto porcentaje de hombres (aunque también de mujeres) que no contestaron esta pregunta, tal vez para no señalar un número bajo de horas. De manera general, el promedio de tiempo dedicado a la semana a tareas del cuidado del hogar y la familia es de 34 horas para las mujeres, y sólo 18 horas para los hombres.

Gráfico 4: Horas semanales que dedican representantes de comités a labores domésticas (%). León.



En segundo lugar, partíamos de hipótesis relacionadas con el número de hijos y con la edad del hijo/a menor: que son menos las personas con muchos hijos/as que participan como representantes de comités de colonos y viceversa, así como existen pocas personas participantes que tienen hijos pequeños. De manera sorpresiva observamos que un importante porcentaje de las y los representantes de las juntas vecinales tienen de 1 a 4 hijos/as: el 64.5% de los hombres y el 74.2% de las mujeres, frente a un 10% y 5.6% respectivamente que no tiene hijos; y que la gráfica de las edades de hijos/as menores es descendente, es decir, tenemos más participantes con hijos/as pequeños/as que con mayores, observación que es más evidente aún con el grupo de mujeres líderes de comités, pues el 17.7% de éstas tiene hijos/as entre los 0 y 5 años de edad (edad de mayor dependencia), 25% entre los 6 a 10 años (edad de educación primaria) y 15% entre los 11 y 15 años (edad de educación secundaria).

Gráfico 5: Número de hijos/as de representantes de comités. León.

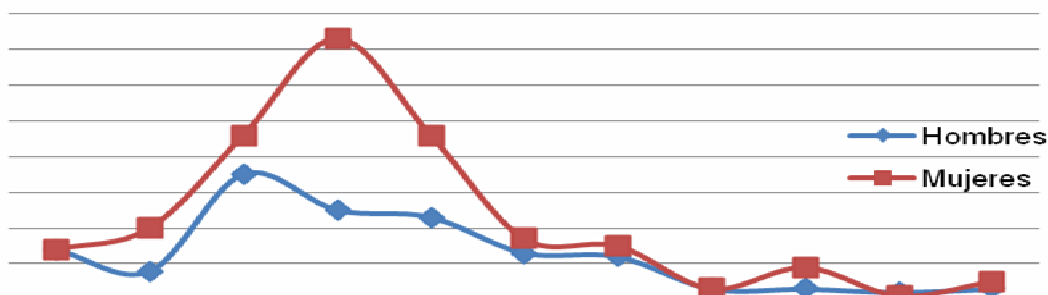
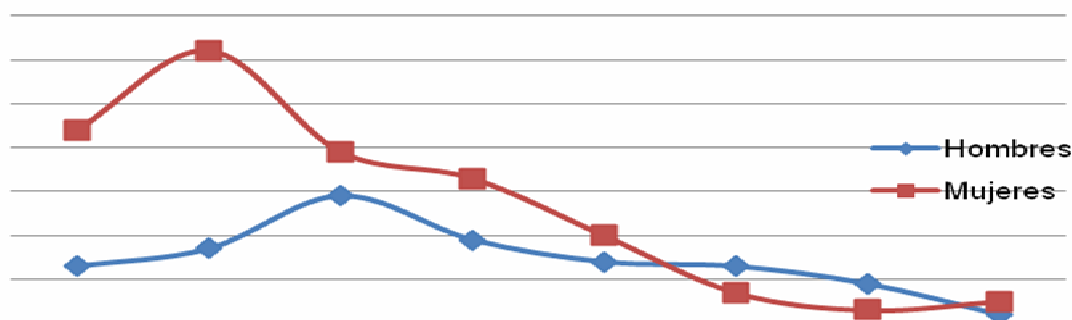


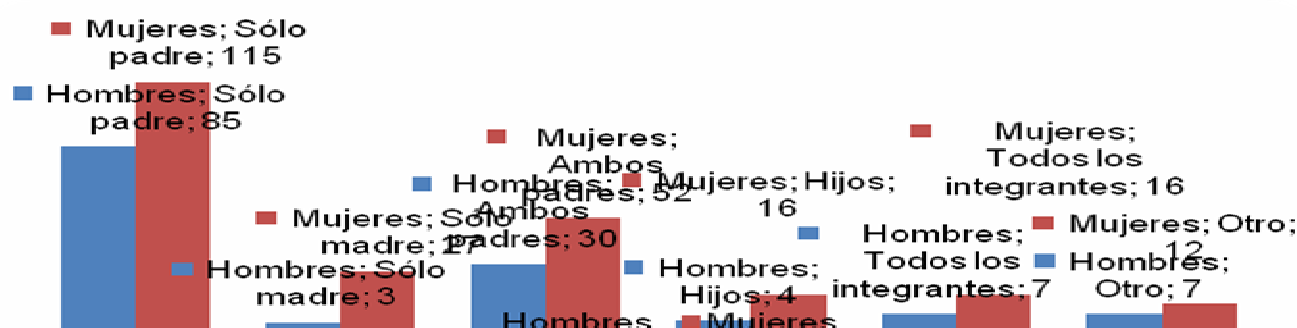
Gráfico
del hijo/a menor de representantes de comités. León.

6: Edad



Otro de los datos significativos de la encuesta es el número importante de representantes de comités de colonos que mantienen una situación tradicional de sustento económico en el que el padre es el único proveedor del ingreso familiar: 60.2% y 46.1% de hombres y mujeres respectivamente. 21.2 y 20.8% de hombres y mujeres tienen un ingreso compartido entre la madre y el padre de familia.

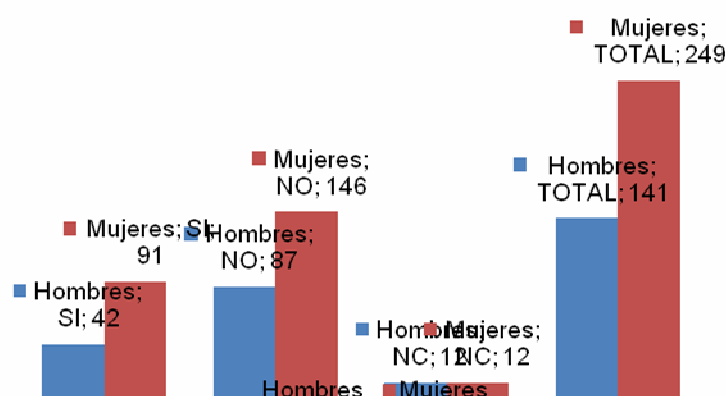
Gráfico 7: Quién aporta al ingreso familiar. León.



Para conocer un poco más sobre su participación como líderes de comités de colonos, esta primera fase de investigación indagó en su experiencia anterior, años de vivir en su domicilio, su antigüedad como presidente/a, las horas que le dedica a esta actividad y si pertenece a otro tipo de asociación ya sea social (organización de la sociedad civil), política (partidos políticos), gremial (sindicato), cultural, deportiva, religiosa u otra. En el análisis de datos encontramos que casi el 70% de la población encuestada tiene menos de 20 años viviendo en su domicilio actual, específicamente un 20% de hombres y mujeres tienen entre 6 y 10 años en su domicilio. En esta variable no encontramos diferencias importantes en el desagregado por sexo.

Respecto a si habían participado antes dentro de un comité de vecinos (gráfico 8), ya sea de su colonia o en otro domicilio, 60% del total de los encuestados contestó que no, contra un 34% que manifestó que sí había tenido una experiencia anterior (los porcentajes de hombres y mujeres son muy similares entre hombres y mujeres): de las 133 personas líderes que contestaron que sí, el 40% ya se habían desempeñado como presidentes de colonos, el 30% como vocales y el 15% como tesoreros/as y sólo dos mujeres dijeron haber participado en el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Gráfico 8: Experiencia anterior en comités de colonos. León.



Los datos derivados de la pregunta de cuántos años venían desempeñándose como presidentes de comités de colonos no se apega del todo al reglamento de estas organizaciones ciudadanas: las organizaciones vecinales deben tener una duración de tres años, plazo en el que convoca nuevamente a asamblea para renovar los nombramientos. Sin

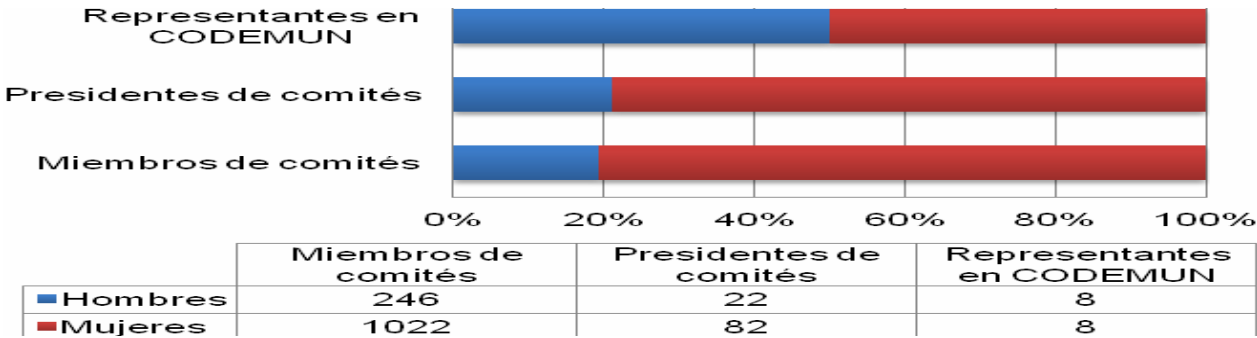
hacer alusión a los datos desagregados por sexo, pues son sumamente similares, destacamos que el 65% de los y las representantes se ajustan a su periodo, pero el 14.6% ya están en un segundo periodo como líderes de comités, dieciocho personas manifestaron tener tres periodos y catorce cuatro trienios como presidente de colonos. Estos datos nos refieren un importante porcentaje de no renovación de liderazgos comunitarios.

En el municipio de Aguascalientes fueron aplicados 104 cuestionarios a personas que presiden comités de concertación social (nombre que sustituyó al de comités de colonos en el año 2009); de igual forma, los encargados de levantar la encuesta fueron las y los promotores de la Secretaría de Integración Social del Municipio. Esta muestra representa a 1,268 personas aproximadamente que participan en las juntas vecinales, de las cuales 80.6% son mujeres y 19.4% hombres. El promedio de participantes por comité es de 12 personas, en donde 10 son mujeres y 2 son hombres (87.3% de los comités cuentan con mayoría femenina, 7.7% con mayoría de hombres y un 4.8 con el mismo número de integrantes de ambos sexos). Hay 79% lideresas de colonia y 21% hombres que presiden los comités. Estos datos a diferencia del municipio de León, demuestran una participación mayoritaria de las mujeres tanto en la integración de los comités como en la representación de los mismos.

De acuerdo al *Reglamento Interno del Sistema de Participación Ciudadana del Municipio de Aguascalientes*, el Consejo de Desarrollo Municipal está integrado por el Presidente Municipal, un equipo asesor integrado por alrededor de 15 funcionarios públicos de diferentes áreas de la administración pública municipal, estatal y federal, un vocal de Control y Vigilancia designado por los Consejos Delegacionales de Desarrollo Comunitario y dos representantes electos democráticamente de cada uno de los nueve Consejos Delegacionales de Desarrollo Comunitario (CDDC). Aun cuando no contamos con los datos desagregados por sexo de los CDDC, la información derivada de la integración del CODEMUN es importante para nuestro propósito, ya que observamos que hay el mismo número de mujeres y hombres ciudadanos participando en este consejo (ocho y ocho).

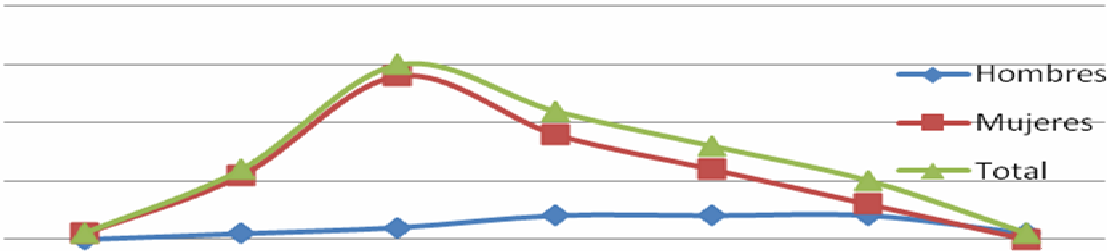
El perfil de quien participa en un comité de concertación social en Aguascalientes es de una mujer con una edad promedio de 44 años; su nivel escolar es de secundaria, está casada y se dedica exclusivamente al hogar; tiene dos o tres hijos con edades entre 21 y 13 años de edad; tiene un ingreso mensual aproximado de 260 euros (\$4,500 pesos mexicanos, aproximadamente) y el único proveedor es el padre; dedica aproximadamente 28 horas semanales a labores domésticas y cerca de 8 a las actividades del comité; tiene 14 años viviendo en su domicilio y esta es la única vez que ha participado en una junta vecinal; tiene un promedio de 1.5 años desempeñándose en la presidencia de esta organización y no pertenece a ninguna otra.

Gráfico 9: Proporción de hombres y mujeres (%) en los niveles de participación ciudadana. Aguascalientes.



En Aguascalientes encontramos a mujeres muy jóvenes como lideresas de su colonia: a 19 o 21 ya asumen esta responsabilidad, mientras que el hombre más joven tiene 25 años. El grupo de edad más prominente de las mujeres representantes es, como se observa en la gráfica 10, el de 31 a 40 años, con un 34%, que junto al de 41 a 50, suman el 50% de las encuestadas. A partir de ahí observamos un descenso abrupto de la participación, entendiéndose que después de los cuarenta el interés por participar en los comités disminuye. Por su parte, la variable edad de los hombres tienen una línea de comportamiento más tenue comparada con la de las mujeres, leyéndose que el interés por participar en el comité de concertación social es mayor entre más edad se tenga.

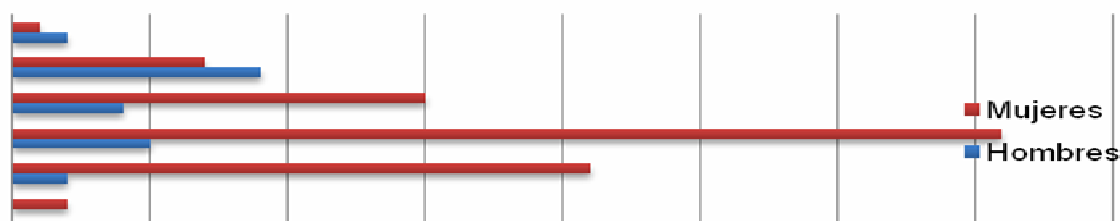
Gráfico 10: Edad de representantes de comités. Aguascalientes.



Al igual que en el municipio de León, la escolaridad de quienes participan en las juntas de vecinos es la secundaria; no obstante, las mujeres tienen un porcentaje mayor que los hombres (43 contra 22% respectivamente). De hecho, vemos que la población de los representantes hombres se distribuye más equilibradamente, teniendo mayor número de personas con educación universitaria (40%); mientras que con las mujeres sólo un 8.5% tiene estudios en la Universidad. De la anterior lectura, corroboramos que aun cuando son pocos los hombres frente a la cantidad de mujeres líderes de comités de concertación social, proporcionalmente, estos están mejor preparados académicamente.

El estado civil de las y los líderes de comités de concertación social predominante es “casado”: 77.25 de los hombres y 75.6 de las mujeres, 18% de los hombres son solteros y 7% son solteras, 1 hombre y dos mujeres viven en unión libre, 7 mujeres están divorciadas y 5 son viudas. Respecto a la ocupación, al igual que en León, un porcentaje alto de mujeres se dedica exclusivamente al hogar (el cuestionario daba la oportunidad de seleccionar más de dos ocupaciones): 73.17%, dato que contrasta con la segunda ocupación más mencionada, pues las empleadas sólo representan el 17% de las líderes de vecinos. Por otro lado, ningún hombre mencionó dedicarse al hogar, 36.36% son empleados y, como cifra llamativa, encontramos 6 jubilados que representa el 27.2% de los hombres líderes encuestados.

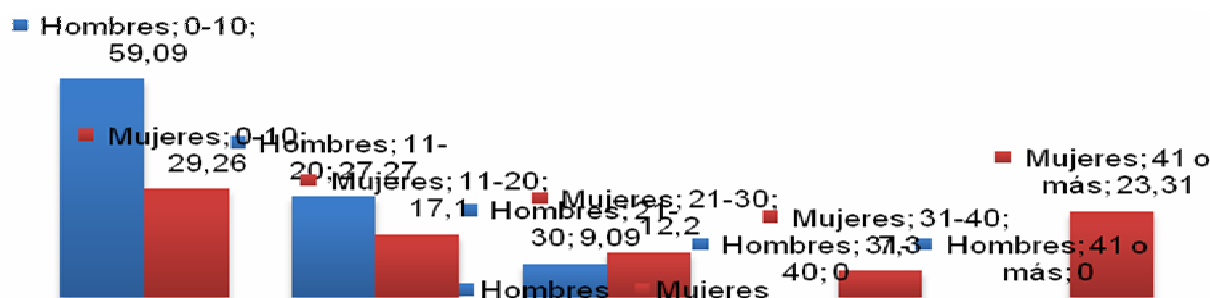
Gráfico 11: Escolaridad de representantes de comités. Aguascalientes.



Como lo mencionamos anteriormente, estos datos describen en cierta medida la imagen de una familia tradicional en la que la mayoría de las mujeres se dedica exclusivamente al hogar. Por ejemplo, el 56.7% de las y los representantes viven en hogares en donde el único proveedor es el padre, aunque un 14.4% tiene ingresos de ambos padres y un 17% sólo de la madre (cifra que corresponde enteramente a las mujeres líderes, por lo que entendemos que son madres solas).

Aunado a las anteriores cifras, el tiempo dedicado a las labores domésticas refuerza la idea de los roles de género. En el gráfico 12 resalta el dato de los líderes de comités: el 59% de ellos dedica 10 o menos horas semanales a labores domésticas, el 27% entre 11 y 20 horas y el 9% restante entre 21 y 30. En contraste, las mujeres se encuentran dispersas en la gráfica: aun cuando el porcentaje más alto (29.2%) dedica entre 1 y 10 horas al quehacer doméstico, tenemos el 23.31 que dedica más de 41 horas semanales. Al igual que la gráfica de León observamos que, mientras hay una relación evidente entre el tiempo dedicado al hogar y el número de hombres líderes (descendiente conforme aumentan las horas semanales), para las mujeres esa relación es débil. El promedio de tiempo dedicado a la semana a tareas del cuidado del hogar y la familia es de 28 horas para las mujeres, y sólo 9.38 horas para los hombres. En este sentido, la hipótesis planteada inicialmente sobre si más horas dedicadas a labores domésticas desincentiva la participación como representante de colonos, tiene sentido para los hombres, mas no así para las mujeres.

Gráfico 12: Horas semanales que dedican representantes de comités a labores domésticas (%). Aguascalientes.



En relación con el número de hijos/as de quienes lideran los comités de concertación en Aguascalientes, encontramos que el 54.8% tiene dos o tres hijos. Hay un porcentaje significativo de hombres sin hijos que participa (18%), pero las mujeres tienen mayores incentivos para ser representante cuando tienen descendientes, pues el porcentaje de mujeres sin hijos/as que ostentan este cargo es muy reducido (sólo el 6%). También las mujeres participan más entre más pequeños sean sus hijos: el 58.5% de ellas tienen hijos/as de 0 a 15 años de edad, frente a un 22% de hombres con hijos de esa edad. De hecho, el 40% de los hombres líderes de colonos tienen hijos con edades entre 16 y 25 años frente a un 11% de las mujeres en esta situación. Lo anterior, muestra que las mujeres no atienden las hipótesis iniciales en que mayor disposición de tiempo, ausencia de hijos o que estos ya estén en una edad de mayor independencia incentiva la participación ciudadana, en cambio, los hombres si encajan en mayor medida.

Gráfico 13: Número de hijos/as de representantes de comités. Aguascalientes.

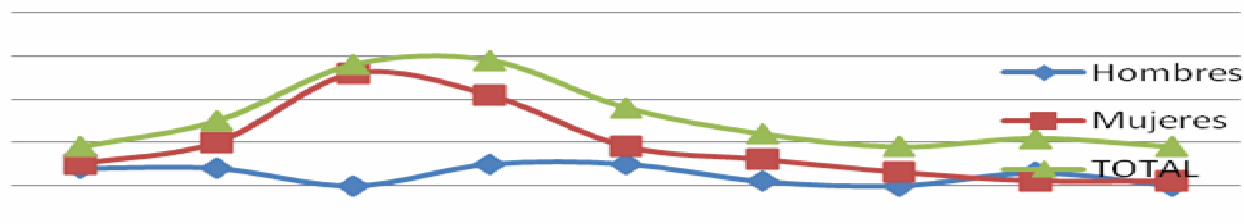
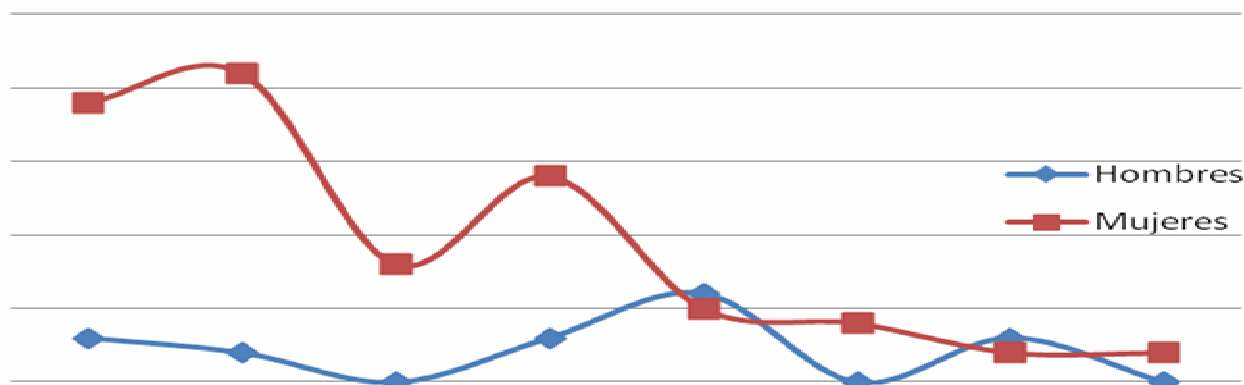


Gráfico 14: Edad del hijo/a menor de representantes de comités. Aguascalientes.



Respecto a los datos de experiencia previa en un comité de colonos, los datos son distintos de los de León: el 44.2% de las y los representantes manifestaron haber participado ya dentro de una junta vecinal, principalmente como presidentes y vocales. Sin embargo resulta un tanto incongruente, considerando que el 77% de hombres y mujeres líderes tienen 3 años o menos desempeñándose en el cargo. Como lo mencionamos líneas arriba, el promedio de tiempo dedicado a actividades como líder de colonos es de 8 horas (6.7 que dedican los hombres contra 7.8 horas de las mujeres), de tal manera que la mayor concentración de los representantes (69%) dedica de 1 a 10 horas por semana al comité y muy pocas personas dedican más tiempo a éste, sin diferencias importantes en el desagregado por sexo.

IV

En una investigación anterior, uno de los informantes al que se le realizaba entrevista de profundidad confiaba: “Recibo burlas por ser presidente del comité de colonos, porque como soy hombre... todos me dicen que esas son cosas de viejas...”. Este tipo de comentarios motivaron un nuevo estudio que incorporara la perspectiva de género, para verificar si era verdad y comprobable que las mujeres son las principales participantes en los mecanismos de toma de decisiones a nivel local. Como mencionamos en el apartado teórico, la participación política es insuficiente para calificar el activismo en el mundo de las mujeres. Su condición como amas de casa y madres de familia, es decir desde su subjetividad femenina de ética del cuidado, las hace más propicias a interesarse las actividades de participación ciudadana a nivel local.

Ante la pregunta de si el barrio es preponderantemente femenino, los dos casos analizados lo comprueban: 62.6% de quienes integran los comités de colonos en León son mujeres y una cifra similar (63.8%) son presidentas de estos; y en Aguascalientes, la cifra es contundente con 80.6% de mujeres que integran los comités de concertación social y 79% los presiden. Este nivel de representación (junta vecinal) si bien puede considerarse como espacio público primario de toma de decisiones, y por tanto para ejercer la ciudadanía, también debe mirarse desde la fuerte relación hogar-comunidad, es decir la transición del ámbito privado al público, por lo que la fuerte presencia de mujeres en este nivel significa que sus roles de género no son amenazados: son mujeres que se dedican exclusivamente al hogar y dedican bastante tiempo a las labores domésticas, son madres de familia de hasta cuatro hijos que pueden tener menos de 10 años y esta situación no desincentiva su participación. La explicación estriba en que las acciones realizadas desde los comités de vecinos son para beneficio de los demás (servicio dirigido a otros y acorde con la formación sociocultural de su género) y no necesariamente como posiciones de liderazgo, en el caso de las mujeres presidentas de comités.

Respecto a la hipótesis básica que parte de la noción de techo de cristal, el análisis de los datos de ambos municipios nos permiten comprobar la diferencia de proporción de la presencia de mujeres y hombres en los diferentes niveles de participación ciudadana, aunque con datos peculiares. En León observamos que la representación de las mujeres a nivel de sector disminuye considerablemente considerando el poco más de 60% en comités y sus liderazgos, pero sobre todo llama la atención que sólo una mujer pueda “sentarse a la mesa” de las negociaciones de la comisión permanente del COPLADEM. En Aguascalientes si bien observamos que el CODEMUN tiene una participación equitativa entre hombres y mujeres (aunque valdría la pena revisar consejos anteriores para verificar esta aparente igualdad de representación) es sorprendente la proporción de mujeres en los comités y presidiéndolos.

Cabe aclarar que esta investigación no tiene como finalidad que se busquen mecanismos para que las mujeres acaparen los niveles más altos de representación social, sino indagar en las causas de por qué no lo hacen siendo ellas las que más participan a nivel comunitario. Al observar las variables relacionadas con el uso y disposición de su tiempo, identificamos que su situación como madres de familia no repercute directamente con su participación, tampoco con el tiempo dedicado al comité, al contrario, tanto hombres como mujeres encuentran incentivos de participación y de

convivencia comunitaria al formar una familia. Sin embargo, estas condiciones no incentivan por igual en los niveles de más responsabilidad social, como los consejos intermedios y el CODEMUN o COPLADE. Es en esta interfaz con la administración pública en que los hombres encuentran más incentivos de participación, a pesar de no tener el mismo peso a nivel comunitario. Una segunda parte de la investigación pretende identificar si son las condiciones psicosociales relacionadas con los rasgos femeninos y masculinos los que impiden que las mujeres asuman estas posiciones: a mayor liderazgo, entendido como un estereotipo masculino, menor participación de las mujeres.

La democratización en el país requiere de una ciudadanía activa y propositiva y para ello, es requisito indispensable que se amplíen los espacios públicos (interfaces socioestatales), pero también que la deliberación incluya a todas las voces que el pluralismo y la gobernanza invitarán al juego. Quienes se integren en esta dinámica deben ir desarrollando aptitudes y actitudes que los distingan como agentes autónomos capaces de enfrascarse en un proceso de aprendizaje en la toma de decisiones y la resolución deliberativa de conflictos. Las mujeres junto con otras minorías sociales son el asunto pendiente de este proceso de democratización. Su inclusión como ciudadanas de primera clase debe partir del reconocimiento de los obstáculos psicosociales y estructurales que les impide ejercer plenamente su ciudadanía. La subjetividad femenina circunscrita al espacio privado y desde la ética del cuidado afecta su percepción acerca de su capacidad de influir políticamente y de ser escuchadas por las autoridades, esto es, el requisito de eficacia política necesario para la noción de ciudadanía.

La reflexión final sugiere, entonces, que a la par del fortalecimiento de las acciones afirmativas de empoderamiento de las mujeres en el ámbito político formal, debemos plantear un enfoque más realista que parta del condicionamiento subjetivo de las mujeres, pero que lo utilice como plataforma de lanzamiento para un objetivo mayor: la reconstrucción de la participación de las mujeres como ciudadanas. Ejemplos como el de los consejos de desarrollo municipal que son una estructura generalizada en el país, denotan que los espacios organizativos de base son ocupados por las mujeres pero que, cuanto más se alejan de sus responsabilidades, roles y expectativas como “mujeres” desde una visión tradicional, la presencia femenina va disminuyendo en las posiciones de poder. Los gobiernos locales, como integrantes del Estado que firmó los compromisos internacionales contra la discriminación hacia las mujeres, deben considerar como labor prioritaria el fortalecimiento de estos espacios ya construidos por mujeres, pero desde una perspectiva de género para estimular la transformación de su cultura organizacional interna que permita recibir e incentivar la participación de las mujeres, de sus ciudadanas.

Bibliografía.

- Britos, A., Reyes, A., Rodríguez, R., & Anzorena, C. (2002). “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas a nivel del desarrollo local. *Millcayai*”, en *Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 1.
- Cohen, J., & Arato, A. (2002). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Gilligan, C. (1982). *La moral y la teoría psicológica del desarrollo femenino*. Fondo de Cultura Económica, México.
- González, M. A. (1998). *Feminidad y masculinidad. Subjetividad y orden simbólico*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- Incháustegui, T. (1999). “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en *La Ventana*, n° 10, pp. 84-123.
- Isunza, E. (2007). “Instituciones y actores de la participación ciudadana en México. ¿Salida coyuntural a la crisis de legitimidad o cambios estructurales para la democratización?”, en Dagnino, E. & Tatagiba, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Argos, Chapecó.
- Lehman, K., Burns, N., Verba, S., & Donahue, J. (1995). “Gender and Citizen Participation: Is there a different voice?”, en *American Journal of Political Science*, vol. 2, n° 39, pp. 267-293.
- Maier, E. (2007). “Convenios internacionales y equidad de género. Un análisis de los compromisos adquiridos por México”, en *Papeles de Población*, n° 53, pp. 175-202.
- Morán, L., & Revilla, M. (2008). “Mujeres y política en América Latina: más allá de la participación política formal”, en Prieto, M. *Mujeres y escenarios ciudadanos*. FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador, Quito.
- Offe, C. (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Círculo de Lectores, Madrid.
- Peters, G. (1995). “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 2, n° 4, pp. 257-276.
- Quintero, M., & Fonseca, C. (2008). *Investigaciones sobre género. Aspectos conceptuales y metodológicos*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Shein, V. (1973). “The relationship between sex role stereotypes and requisite management characteristic”, en *Journal of Applied Psychology*, n° 57, pp. 95-100.
- Soto, P. (2007). “Ciudad, ciudadanía y género. Problemas y paradojas”, en *Territorios*, n° 16 y 17, pp. 29-45.

Palabras clave: género, estructura de oportunidad participativa, participación local, diseño participativo y municipio de Bilbao

1.- Género y estructura de oportunidad participativa local. Límites del diseño participativo de base asociativa en la ciudad de Bilbao.

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es un elemento esencial de los sistemas democráticos actuales. Expresado en palabras de algunos reconocidos politólogos, la participación ciudadana constituye el corazón de la democracia (Verba, Scholman, Brady, 1995). Esta idea es válida para cualquiera de las escalas de la democracia, incluida la local. El contexto del gobierno local proporciona, al menos formalmente, un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia. Las novedades del nuevo localismo (Clarke, 1993) se han concretado en el tránsito desde la concepción del tradicional gobierno local hasta la actual gobernanza, también llamada gobierno relacional, que nos presenta un renovado escenario de participación en el que gobernantes y élites políticas deben reconocer que su actividad incluye la interacción con una multitud de actores, tanto públicos como privados. La gobernanza local, que puede considerarse aún como una realidad emergente, parte de un modelo de toma de decisiones que conlleva el establecimiento de diferentes relaciones entre agencias públicas, y entre éstas y la ciudadanía (Goss, 2001). Se caracteriza y legitima por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar la participación de la sociedad civil, y de ejercer su liderazgo gubernamental (basado en la representatividad) desde un modelo de gestión municipal más abierto.

Ciertamente, las administraciones locales se encuentran en la actualidad ante el reto de adoptar nuevas estrategias dirigidas al enriquecimiento de la democracia. La crisis de las instituciones políticas tradicionales, el descenso de los índices de participación electoral y la desafección política han llevado a hablar de la crisis de la democracia local. Las circunstancias mencionadas han tenido como respuesta el desarrollo de una serie de reformas e innovaciones de la gestión y del gobierno local orientadas, por un lado, a revitalizar las instituciones representativas, y, por otro, a reforzar la legitimidad democrática a partir de proyectos de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública, identificando así más democracia con una mayor participación ciudadana (Pastor Seller, 2008),

La constatación de la progresiva puesta en marcha y desarrollo de experiencias de participación locales que han ido diseñando un nuevo escenario en el que se ha producido una apertura de la agenda a nuevas cuestiones y procesos de empoderamiento ciudadano, nos lleva a plantear la pregunta de si son los nuevos escenarios participativos incluyentes tanto para mujeres como para hombres. Un repaso atento de los procesos de participación ciudadana (sobre todo, los de carácter mixto) nos revela que éstos han permanecido en gran medida ajenos a la participación de las mujeres. Más aún, han sido impermeables a la introducción de análisis y modelos de actuación que permitieran ir incorporando la perspectiva de género. En opinión de Massolo, el cambio que genera más resistencia en la actual renovación de la gestión municipal son las políticas y acciones de equidad de género; éstas constituyen un campo de innovación democrática delicado precisamente porque no sólo exigen generar cambios en el nivel relacional (de nuevas formas de relación e interlocución entre el gobierno local y la sociedad civil) sino también en el nivel más profundo, cultural y comportamental —de actitudes, valores y patrones de conducta— (Massolo, 2003).

Un modelo de democracia local genéricamente inclusiva que busque la participación de toda la ciudadanía debe tener en su horizonte no sólo el diseño, la institucionalización y el desarrollo de mecanismos de participación abiertos, sino que éstos tienen que ir acompañados necesariamente de la aplicación de mecanismos y políticas activas de equidad de género. Nuestra hipótesis es que la política de género (entendida como materialización particular o como omisión de determinadas políticas públicas) ayuda a configurar la estructura de oportunidad participativa local y que, en consecuencia, la puesta en marcha de mecanismos de participación que no tomen en cuenta el factor de género aboca a ciertas formas de exclusión en el acceso y las prácticas participativas ciudadanas de las mujeres. También consideramos que el diseño de determinados escenarios institucionales condicionan enormemente las posibilidades de una participación ciudadana inclusiva desde el punto de vista del género: la participación de base asociativa tradicional (aquella que se asienta en la participación a través de asociaciones mixtas que no han incorporado la perspectiva de género y que no son portadoras de valores postmaterialistas) constituiría un ejemplo de ese condicionamiento. Así pues, ¿en qué medida tiene género la oferta participativa que realizan las instituciones del poder local? ¿En qué dimensiones se advierten las consecuencias de la aplicación (o de la omisión) de las políticas de género en las prácticas participativas de las mujeres? El análisis del contexto participativo de la ciudad de Bilbao, caracterizado por un modelo de base asociativa, nos puede ilustrar para responder a estas preguntas.

Tarrow y otros autores se refieren a la estructura de oportunidad política como el conjunto de dimensiones tanto formales como no permanentes del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas (Tarrow, 1994; 1996). Algunos de los rasgos de dicha estructura vendrían dados por el grado de apertura del sistema político que regula el acceso a la participación, los alineamientos políticos que definen las cambiantes relaciones entre fuerzas del gobierno y la oposición, la presencia o ausencia de aliados y los conflictos en el seno de las elites políticas (Tarrow, 1994; McAdam, 1996). En el ámbito local, el primer factor hace referencia al diseño institucional de las instituciones participativas y a sus normas de funcionamiento. En la ciudad de Bilbao, la oferta participativa, que tiene como eje principal a los Consejos de Distrito, de base asociativa, ha sido prácticamente ajena a la aplicación de la perspectiva de género. No obstante, se han producido avances en otros componentes, que han abierto “ventanas de oportunidad” al esbozo e implementación de políticas de género. Así, el segundo factor viene dado por la coalición que ha gobernado el consistorio bilbaíno durante dos mandatos electorales (2003/2007 y 2007/2011, respectivamente), conformada en el primer mandato por un partido mayoritario, nacionalista y cristianodemócrata (EAJ-PNV), un partido minoritario socialdemócrata (EA) y un partido minoritario de izquierda (EB-IU), portador éste último de programas y propuestas postmaterialistas afines al ideario feminista, y en el segundo mandato por la primera y tercera de las fuerzas políticas citadas. Esta alianza ha permitido la institucionalización progresiva de instancias formales impulsoras de políticas de género dentro de la administración municipal. En relación al último factor señalado por Tarrow, puede destacarse el progresivo acceso de mujeres al poder político local y, en consecuencia, la introducción de los asuntos de género en la agenda local.

Sin embargo, planteamos aquí que estos factores no pueden agotar por sí solos la estructura de oportunidades de una oferta participativa sustentada en la participación de asociaciones. En este caso, consideramos que la configuración y el funcionamiento del propio tejido asociativo pasan a formar parte de la estructura de oportunidad política. Debemos recordar que la oportunidad tiene un fuerte componente cultural (Gamson y Meyer, 1996) y que el estudio de las normas, valores y creencias que impregnan tanto el funcionamiento cotidiano de las instituciones participativas como la cultura organizativa de las asociaciones que en ellas confluyen van a condicionar los modelos participativos que se puedan desarrollar en las instituciones locales de participación ciudadana.

El diseño de las instituciones participativas de la ciudad de Bilbao responde al modelo de municipio desarrollado por muchos ayuntamientos en el contexto español. En el estado español se ha dado un proceso tardío de formalización de los mecanismos locales de participación ciudadana puesto que, tras la etapa franquista, los ayuntamientos tuvieron que dedicar sus primeros esfuerzos a la construcción de una oferta de servicios de bienestar. Sólo una vez enfrentado este reto inicial, a partir de finales de la década de los ochenta, empezaron a ocuparse de la participación ciudadana (Brugué, Font, Gomá, 2007). Bilbao, al igual que otras grandes ciudades como Madrid, Barcelona o Zaragoza, procedió a articular un modelo de descentralización territorial, que se inició con la división administrativa de la ciudad en ocho distritos de unos 50.000 habitantes cada uno. En 1989 se aprobó el Reglamento de Organización de los distritos y quedaron conformados los canales de participación ciudadana en ellos: a cada distrito se le dotó de un Pleno o Consejo de Distrito y dos comisiones de trabajo de carácter sectorial: la comisión técnica, que se responsabiliza de urbanismo y obras y servicios, y la comisión sociocultural, que aborda las cuestiones restantes. Casi dos décadas más tarde, en una segunda fase de ampliación de la oferta participativa, el diseño institucional de participación ciudadana integró varios Consejos sectoriales, entre los que debemos destacar, a efectos de nuestro análisis, el Consejo de Igualdad.

El Pleno del Consejo de Distrito se diseñó como un espacio de consulta ciudadana en el que la mayoría de representantes pertenecen a los partidos políticos representados en el poder municipal, que tienen voz y voto, y una pequeña minoría de las asociaciones ciudadanas, con voz pero sin voto (trece consejerías, presidencia y vicepresidencia por parte de los partidos frente a cuatro vocales de las asociaciones). En base a este diseño, el dirigismo político-institucional ha prevalecido en la toma de decisiones descentralizada, tanto en los aspectos cuantitativos de presencia como en los cualitativos de agenda. Los responsables políticos han percibido los órganos territoriales en tanto que espacios de información y legitimación de políticas ya definidas previamente, y no han desarrollado discursos que vinculen la vocación participativa con la mejora de los procesos de decisión ni con la generación de capital social, lo que ha producido frustración y desafección dentro del mundo asociativo.

Por otra parte, el tejido asociativo representado en los distritos se encuentra limitado a determinadas organizaciones y sensibilidades ciudadanas. En este sentido, la forma de descentralización y participación diseñada por el poder municipal en Bilbao ha sido caracterizada como un modelo de “pluralidad limitada” (Rodríguez Herrero, 2010), puesto que ha manifestado su incapacidad para recoger adecuadamente la diversidad de discursos y percepciones existentes en el territorio. En otros términos, el gobierno municipal ha distribuido de un modo muy específico las oportunidades de participación en la trama asociativa local. El primer filtro viene dado por el propio reglamento de funcionamiento, que reconoce una tipología de asociaciones y colectivos que no se ha actualizado a lo largo del tiempo, y que legitima por ello como interlocutor del poder local a un modelo de asociación de corte tradicional cuyo origen se remonta al primer ciclo de movilizaciones de la etapa postfranquista (años 70 y 80): asociaciones vecinales, asociaciones culturales-deportivas, de corte asistencial, AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres) y asociaciones de comerciantes, básicamente (Reglamento de Organización de los Distritos: 6). Las deficiencias de este tipo de asociación tradicional vienen dadas sobre todo por el escaso relevo generacional que se ha producido en su seno, lo que ha conducido a la esclerotización de relaciones dentro de los propios colectivos y con la ciudadanía, la falta de medios para comunicarse con aquella y la escasa transparencia de su actividad (Rodríguez Herrero, 2010). El déficit de la pluralidad participativa limitada ha provocado el olvido de colectivos sociales creados con posterioridad (en los años 80 y 90), de carácter juvenil, antimilitarista, ecologista y feminista, y que son portadores de discursos más vanguardistas y de valores postmaterialistas.

La cuantificación de la presencia de la mujer en los distritos de Bilbao muestra la tendencia ya manifestada en análisis similares: la participación femenina en los consejos de distrito en el mandato político estudiado es todavía minoritaria, está rozando el 30%. Analizando la estructura sociodemográfica del universo participante, se encontraron los siguientes rasgos: es un colectivo maduro (con una media de edad de 50 años). Hay más mujeres solteras, viudas y separadas que hombres en la misma situación, aunque la mayoría están casadas o viven en pareja. Sólo el 14% de las mujeres participantes tienen hijas e hijos menores de doce años, mientras que los varones que son padres de niñas y niños de esas edades llegan al 22%. Ningún varón declara realizar el trabajo doméstico, en tanto que un número significativo de mujeres sí lo hace (17,3%). En lo que se refiere a la formación, son más las mujeres con estudios universitarios que hombres (Amurrio, Larrinaga, Mateos, 2007a). Todos estos datos parecen sugerir la existencia de costes diferenciales para la participación ciudadana de las mujeres y del plus de recursos que deben poseer aquellas que finalmente son protagonistas de prácticas participativas, tanto en el seno de las asociaciones a las que pertenecen, como en las instituciones participativas locales a las que acceden desde dichas asociaciones.

Puesto que las personas que participan en los órganos de los distritos son miembros de asociaciones ciudadanas, éstas constituyen uno de los puntos de atención para poder comprender con mayor profundidad los mecanismos de exclusión de género asociados a la estructura de oportunidad participativa. En efecto, cuando la base de la participación son las asociaciones, el contexto de oportunidad en su dimensión genérica tiene, de una parte, un componente externo, institucional, adherido al diseño y funcionamiento de los mecanismos de participación local, y, de otra, un componente interno, más invisible si cabe, ligado a la cultura y prácticas organizativas de las asociaciones que permiten a la ciudadanía el acceso a la participación institucional. El estudio de la cultura organizativa vigente en las asociaciones llamadas a participar en los órganos institucionales nos permite, así, el descubrimiento de los mecanismos de exclusión menos visibles de la participación cívica.

2.- Descripción metodológica.

El objetivo del análisis de las diferencias que introduce el género en la participación ciudadana dentro de la investigación realizada sobre el municipio de Bilbao se ha abordado tanto desde una metodología cuantitativa como desde una cualitativa. La primera se ha utilizado para cuantificar la presencia de las mujeres en los órganos de participación local y describir algunas características sociodemográficas de aquellas. Para ello, a partir de los datos suministrados por la administración, se ha realizado una estimación del universo a estudiar, formado por 317 personas, a las que se ha administrado por vía telefónica un breve cuestionario. Del total de estas personas han respondido al cuestionario 184, tamaño de la muestra que nos ha permitido trabajar con un nivel de confianza del 95%, o dos sigmas, y con un error permitido del 5%, y que ha tenido como resultado la descripción sociodemográfica de las mujeres y los hombres que participan en los órganos locales.

El proceso de recogida de datos cualitativos se ha realizado primeramente a través de la técnica de grupos de discusión. Se han constituido tres grupos de discusión, el primero conformado por hombres y mujeres provenientes de asociaciones mixtas que participan en los Consejos de Distrito y en los Consejos sectoriales de Bilbao, el segundo constituido por mujeres pertenecientes a asociaciones de mujeres y asociaciones feministas, de un lado, y de otro, por mujeres representantes de partidos políticos que participan en los Consejos de Distrito y Consejos Sectoriales. El tercero se ha realizado con la participación de mujeres provenientes de asociaciones ciudadanas y asociaciones de mujeres y feministas que participan en los Consejos de distrito y Consejos sectoriales. La selección de participantes de las reuniones no ha sido aleatoria, sino que el diseño de los grupos ha respondido a los siguientes criterios: sexo, edad, estado civil, nivel de estudios, profesión, hijos/as, responsabilidades de cuidado, tipo de órgano en el que se participa y tipo de asociación u organización a la que se representa (Amurrio, Larrinaga, Mateos, 2007b). También se han realizado entrevistas en profundidad a las representantes de todas las fuerzas políticas con presencia en el ayuntamiento. En el presente artículo se han tomado en consideración especialmente los resultados del estudio cualitativo, en el que, mas allá de la constatación meramente cuantitativa, se ha intentado profundizar en los significados intersubjetivos, significados socialmente situados y contruidos de los/as miembros de diversas asociaciones

ciudadanas y protagonistas de la participación local en relación a las condiciones de su experiencia participativa y su percepción sobre el contexto participativo de Bilbao.

3.- La participación de las mujeres en la infraestructura cívica: la raíz privada de la participación asociativa.

En relación directa con el contexto de la oferta de oportunidades institucionales, la inserción asociativa constituye uno de los factores fundamentales que ayudan a la implicación de la ciudadanía en actividades participativas. Las asociaciones son ámbitos en los que, como infraestructura cívica (Lowndes, Pratchett Y Stocker, 2006) pueden desarrollarse virtudes y destrezas cívicas; además, se constituyen en actores colectivos que movilizan políticamente a la ciudadanía (Verba, Scholzman y Brady, 1995). Son espacios que educan y capacitan para la participación, a la vez que pueden promoverla (Navarro, Cuesta, Font, 2009), ya que como asegura Putnam, es el compromiso más activo en los grupos el que conduce a una mayor implicación también fuera de la propia asociación (Putnam, 2000). En este sentido, algunos autores han destacado el efecto de “doble llamada” que tienen las asociaciones para la participación ciudadana (Navarro, Cuesta, Font, 2009), puesto que capacitan e implican a la ciudadanía y, al mismo tiempo, son llamadas a ser interlocutores entre la ciudadanía y los poderes locales a través de la oferta institucional de oportunidades de participación. Ahora bien, partiendo de la constatación de que las mujeres tienen mayores dificultades para integrarse en el vigente mundo asociativo, en este artículo consideramos que para ellas las asociaciones —que actúan como llave de acceso a las instituciones participativas locales— funcionan más como un doble filtro de acceso a la participación ciudadana que como una doble oportunidad.

Los estudios sobre asociacionismo realizados en la Comunidad Autónoma Vasca a la que pertenece el municipio de Bilbao nos revelan que tan sólo un 30% de la población pertenece a una asociación como miembro o como responsable de la misma (Baxok *et al.*, 2006: 99). Por otro lado, los estudios realizados tanto en el contexto español como vasco muestran que las mujeres pertenecen en menor medida que los hombres no sólo a organizaciones políticas convencionales (partidos y sindicatos) sino también a otras asociaciones cívicas (Valiente, 2004; Elizondo *et al.*, 2005). Esta afirmación es válida también para las asociaciones que tienen presencia en las instituciones participativas de Bilbao. Sin embargo, y pese a estos datos, se advierte que la sobrerrepresentación femenina, que es un fenómeno de carácter general, se manifiesta paradójicamente asociada a una sobrerrepresentación sectorial localizada en determinadas asociaciones (además de las que están específicamente formadas por mujeres), en especial en las organizaciones benéficas, de salud y de cuidado a terceros (padres y madres de alumnos/as, asociaciones contra las drogas, etc.). Esto evidencia que la mera constatación cuantitativa no da razón de las causas de las asimetrías, si no es aplicando una perspectiva de género.

Por un lado, la sobrerrepresentación en lo que podemos denominar “infraestructura cívica del cuidado” pone en evidencia que la movilización y activación de las mujeres se ve fuertemente motivada por la defensa de necesidades e intereses ajenos. Frente a la propuesta de los estudios sobre movilización colectiva, que destacan que los sujetos de la acción son los grupos sociales que sufren una situación de desventaja en cuanto al reparto de recompensas materiales o simbólicas que existen en una sociedad determinada, las asociaciones y movimientos “maternalistas” (Valiente, 2001) y de cuidado se centran en las necesidades e intereses de otras personas. El hecho de que en las asociaciones y movilizaciones que giran alrededor de las necesidades básicas de las comunidades la participación de las mujeres sea más notoria (Rocheleau, Thomas-Slayter, Wangari, 1996; Einwohner, Hollander, Olson, 2000; Beckwith, 2000) pondría en cuestión varios presupuestos. En primer lugar, la suposición de que las mujeres presentan bajos índices de participación bajo cualquier circunstancia. Frente a los planteamientos prefeministas que destacan el desinterés de una gran parte de las mujeres hacia la actividad política y sus bajas tasas de participación cívica y política —¿por qué no interesa la política a las mujeres, por qué participan menos? se han preguntado los estudiosos, debemos recordar que el pensamiento político feminista ha relacionado dicho desinterés con las condiciones de vida de las personas y con las relaciones sociales de género, y ha formulado la pregunta de otra manera: ¿qué tiene la política que no gusta a las mujeres? (Astelarra, 1990; Vianello, Caramazza, 2002). En el caso estudiado, ¿qué tiene el modelo de participación cívica y asociativa que concentra la participación de las mujeres en determinados ámbitos de actuación excluyéndolas de los restantes? Ciertamente, la concentración de mujeres en determinados ámbitos muestra que las motivaciones y habilidades participativas se encuentran especializadas en función de las tareas y roles socialmente asignados a los géneros y a las identidades genéricas que se han desarrollado en torno a ellos.

En segundo lugar, la sobrerrepresentación sectorial rompe con la suposición de que la participación implica necesariamente la manifestación de comportamientos visibles en el espacio público convencional —instituciones políticas, autoridades, etc.—. Las pautas participativas relacionadas con el cuidado, la salud y la satisfacción de necesidades de otras personas se asocian muchas veces con ámbitos relativamente informales y, por tanto, “invisibles” de participación. Las definiciones de participación propias del paradigma conductista en ciencia política no siempre han permitido tomar en consideración el origen y la diversidad de las experiencias participativas, especialmente las protagonizadas por las mujeres. Más aún, algunas formas de participación han quedado invisibilizadas desde esta perspectiva, puesto que la participación ha sido definida a menudo como los actos o actividades realizadas por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales y que afectan a los asuntos de la colectividad (Brady, 1999; Font, Montero, Torcal, 2005; Torcal, Montero, Teorell, 2005). Por tanto, entre los retos que se le plantean a la perspectiva de género está el poder llegar a redefinir y conceptualizar qué es y en qué consiste la participación desde la experiencia de las propias mujeres. Precisamente, una de las aportaciones del feminismo político ha sido la de hacer visibles las expresiones, formas y contribuciones de la participación de las mujeres y cuestionar los paradigmas y conceptos androcéntricos que conciben, valoran y definen la participación en la esfera pública desde las experiencias y las normas masculinas, poniendo de relieve la participación de las mujeres en los espacios locales, a menudo de carácter informal o comunitario, en los que se construyen los tejidos solidarios de la vida cotidiana. La cartografía de este tipo de “participación invisible” en el mundo local, comienza poco a poco a reconstruirse (Hernández García, 2009).

La Asociación de Padres y Madres hemos pensado en vez de llamarle AMPA [acrónimo de “Asociación de Madres y Padres de Alumnos”] llamarle AMA [acrónimo de “Asociación de Madres de Alumnos”], porque llevo nueve años y he sido incapaz de conseguir ningún hombre. Hemos sido siempre un grupo de ocho o nueve mujeres y no hay manera de darle la vuelta a eso. (...) Al final las que mayores problemas de tiempo tenemos somos nosotras y las que mayor compromiso adquirimos somos nosotras (Grupo Discusión 2, M-5).

El diseño participativo institucional orientado hacia las asociaciones ciudadanas “tradicionales” que obvian la perspectiva de género impulsa, como se ha visto, acciones dirigidas a involucrar a las mujeres en procesos de participación relacionados preferentemente con su rol de madres y de responsables de cuidados de otras personas. En otras palabras, facilita su acceso a la participación pero sin cuestionar su posición tradicional en la sociedad, primando una estrategia de “mujeres en la participación” sobre la estrategia de “género en la participación” (Espiau, Saillard, Ajangiz, 2005).

Ciertamente, se observa que la cultura organizativa propia de las asociaciones mixtas tradicionales constituye un obstáculo para la consecución de una democracia genérica plena. Los discursos de las mujeres participantes en las asociaciones de Bilbao revelan el sobreesfuerzo que se ven obligadas a realizar para adecuarse a las pautas de la organización temporal que prevalecen en el ámbito asociativo de carácter mixto. La cultura política que impregna la actividad asociativa es a menudo profundamente androcéntrica en lo referente a la gestión del tiempo. Al igual que ocurre en la actividad de las representantes políticas municipales entrevistadas, la actividad cívica de las asociaciones se desarrolla en los parámetros propios del tiempo político profesional. Las que participan en el tejido asociativo se enfrentan a una cultura y unas pautas de funcionamiento basadas en reglas que favorecen básicamente a quienes las han dictado. Según esa cultura, las exigencias de tiempo y de dedicación casi exclusiva, consecuencia de una

concepción desregulada del tiempo dedicado a la actividad pública, se asientan en un modelo de organización familiar y doméstica que no se corresponde con la situación de la mayoría de las mujeres, y que crea innumerables tensiones en la vida de éstas. La reivindicación de desarrollar políticas de tiempo en el nivel local está relacionada con la superación de dichas contradicciones (Balbo, 1987; Gelambí, 2008; Torns, 2008).

La parte más evidente es el reparto de trabajo. Porque el día que en una reunión alguien tenga que decir “me tengo que ir pronto porque tengo que hacer la cena, porque tengo que atender al niño, porque tal, porque tengo cual”. En una reunión de hombres no pasa eso en la vida, en la vida, por eso no cambian los horarios. Es que simplemente se ve en las reuniones. ¿Por qué todas las reuniones son a las ocho de la tarde, a las nueve de la tarde? Porque las convocan los hombres y no tienen otra cosa que hacer. Porque llegan las diez y media y tienen la cena hecha. Una mujer nunca convocaría, es evidente (...) Claro, no participamos. Porque tenemos otras cosas que atender mucho antes. Entonces, el día que haya reparto de trabajo de verdad, pues se irán ocho hombres y ocho mujeres, a los que les toque cocinar, a los que les toque cuidar a los niños (Grupo Discusión 2, M-2).

Los esquemas dominantes de organización temporal en la actividad asociativa poseen un carácter netamente patriarcal, aunque a menudo tal caracterización queda oculta por elementos de la cultura asociativa propios de una determinada época: así, el ensalzamiento social de ciertos modelos de participación asociativa ligados a la militancia exhaustiva alaban la idea del compromiso militante basado en la renuncia a otros espacios de vida, que suponen a las personas una entrega de tiempo y dedicación a fondo perdido. Tales modelos temporales se desarrollan de forma paralela a la reproducción de las estructuras familiares. La incorporación progresiva de las mujeres a la esfera pública, tanto en su dimensión laboral y educativa como política y cívico-asociativa no han provocado una transformación estructural del ámbito privado, en el sentido de una distribución más equitativa de las responsabilidades domésticas entre los sexos. Al contrario, la raíz de la estructura social patriarcal, la división tradicional entre la esfera pública y la doméstico-privada se ha mantenido produciendo la paradójica situación de la “doble responsabilidad” femenina que condiciona la participación de la mujer en el mundo cívico-asociativo. Una vez más, se pone de manifiesto que a pesar de la consecución de la igualdad formal, la igualdad social tiene un largo camino por recorrer (Postigo Asenjo, 2007; Sánchez Muñoz, 2004).

Tal y como ha puesto en evidencia el pensamiento político feminista, en el mundo asociativo se mantiene viva la raíz de la exclusión de género, la división público/privado, que contempla las funciones y responsabilidades de género de las mujeres asociadas al espacio privado familiar, a los cuidados y a la crianza infantil, mientras que los roles de los varones aparecen vinculados a la toma de decisiones, la política formal, la economía y el trabajo remunerado. Como recuerda Pateman, esta división de roles y de trabajo vigente aún hoy en día se inspiró en el modelo de “contrato sexual” que, de forma paralela al contrato social que dio lugar al inicio de la sociedad civil en la Modernidad, estableció las obligaciones entre los sexos y organizó la ciudadanía en función de los rasgos asociados a los mismos (Pateman, 1988, 1989).

La división sexual ha resultado relevante para comprender cómo se ha organizado la participación cívica y, en general, la esfera pública de la ciudadanía: los derechos y deberes de los ciudadanos han expresado los atributos del ciudadano varón, sujeto autónomo y abstracto, ajeno a las ataduras corporales, afectivas o relacionales, convertido en modelo universal de ciudadanía. Las necesidades, los afectos, el cuidado y las relaciones han quedado al margen de la actividad y el tiempo público, y, por tanto de lo político. Los derechos de ciudadanía han erigido su frontera en la esfera privada, y eso ha traído consecuencias desastrosas para la vida de las mujeres. En el escenario político de nuestras sociedades, este modelo de ciudadanía excluyente ha planteado a las mujeres lo que Pateman denomina el “dilema Wollstonescraft”, la disyuntiva entre reivindicar la inclusión de las mujeres en el concepto patriarcal de ciudadanía, alegando la igualdad entre mujeres y hombres —igualdad que no existe en la práctica— o insistir en las capacidades y experiencias diferenciales de éstas para forjar la ciudadanía y la política, precisamente desde los aspectos que la ciudadanía liberal ha excluido (Pateman, 1988).

4.- La reproducción de la división sexual del trabajo en el mundo asociativo.

Así pues, se puede observar que se produce una construcción de modelos participativos en el ámbito asociativo local que, por un lado, dividen y jerarquizan los temas en asuntos de interés privado-doméstico (educación, cuidado, salud, etc.) y en asuntos de interés público no doméstico y, por otro, diferencian los tiempos de actividad participativa, reflejando y reproduciendo en el espacio público participativo las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres vigentes en la sociedad. La mujer accede a determinados ámbitos asociativos por la inmediatez de las temáticas cotidianas, la mayor proximidad espacial y la flexibilidad con la que puede manejar sus tiempos, produciéndose así una prolongación naturalizada en el mundo asociativo y participativo local de los roles de género socialmente asignados. De tal manera que este tipo de división mantiene simbólicamente el constructo que vincula a la mujer con lo doméstico. Aunque haya accedido a la participación en el ámbito público local, lo hace en una situación de transitoriedad y precariedad: la participación femenina se intensifica en determinados reductos, a los que los varones se incorporan de forma muy deficiente y se enfrenta a una gestión temporal incompatible con las cargas de trabajo —en general, escasamente compartido— que asume en la vida cotidiana y sus condiciones materiales de vida. Y, en el reverso, la participación femenina disminuye en la mayoría de los apartados asociativos, que por definición se consideran masculinos. En consecuencia, como recuerda Teresa del Valle, el varón se encuentra asentado en el espacio público y está de paso por la casa, mientras que la mujer pertenece a la casa y —aún hoy en día— transita por lo público (del Valle, 1997).

La posición de transitoriedad participativa de la mujer en el mundo asociativo local presenta además una segunda característica, asociada igualmente a la división genérica tradicional del trabajo. Dentro de las distintas tareas que se desarrollan en las asociaciones, algunas exigen evidentemente un mayor grado de responsabilidad y liderazgo. La toma de decisiones en los debates, la dirección de las reuniones, la preparación de discursos o la elaboración de informes son, por sus propias características, tareas que sólo unas pocas personas realizan entre aquellas que están implicadas activamente en asociaciones (Anduiza, Bonet, Morales, 2005). El protagonismo asociado a las funciones de liderazgo —tanto formal como implícito o informal— suele estar concentrado en unos pocos. Pues bien, llama la atención que en las asociaciones mixtas, al servicio de unos intereses que deben representar la diversidad de las personas asociadas, apenas existan liderazgos compartidos entre géneros en las instancias en las que se toman las decisiones y en las que se ejerce la interlocución con las instituciones y autoridades municipales. Algunos estudios empíricos han corroborado que la diferenciación de las tareas internas suele tener lugar tanto desde la perspectiva jerárquica, que diferencia las tareas directivas de aquellas que están dirigidas a la implementación de las decisiones, como desde la perspectiva de la visibilidad, directamente asociada a la primera, que determina qué actividades se desarrollan en foros públicos y, por tanto son visibles, y cuáles permanecen ocultas y carecen, por tanto, de reconocimiento social dentro y fuera de la organización (Alfama, 2009), y que incluso allí donde se trabaja de modo asambleario, se reproducen procesos sociales por los cuales mujeres y hombres cumplen roles diferentes dentro de las organizaciones (Segales, 2007).

Las jerarquías genéricas que se establecen en el seno de las asociaciones y que encuentran su máximo reflejo en la conformación de los liderazgos tienen su raíz última en la división sexual del trabajo. Tales jerarquías son similares a las que se reproducen en el contexto de la política profesional, en el que las mujeres han accedido en número cada vez más significativo a la actividad política local, pero en cuyo seno encuentran grandes dificultades para asentar y establecer liderazgos permanentes que los varones conforman con total normalidad (Autor, 2009). Cuando son las mujeres las que ocupan espacios de poder y decisión tienen que afrontar grandes resistencias; más aún, de manera tácita o informal se les suele aplicar un elemento añadido de

exigencia. Sin embargo, las tareas directivas y de liderazgo en los varones tienen una consideración normal y positiva; se encuentran naturalizadas, puesto que forman parte de la cultura —androcéntrica— propia del espacio político en el que se desenvuelven por derecho propio, en una prolongación al ámbito político de aquellas habilidades para las que han sido socialmente autorizados: gestión del poder, participación en la toma de decisiones, ejercicio de la representación, el ejercicio de portavoz, la gestión de conflictos, etc. De forma paralela, las actividades relacionadas con el desempeño de liderazgos en el ámbito asociativo y de participación local, es decir, las que suponen dirección y visibilidad, y están vinculadas a la representación, la decisión, la negociación y la interlocución con las autoridades municipales son las que más se acercan a patrones de actuación masculinos. Entre tanto, las tareas más cotidianas de trabajo, gestión y actividades informales de menor reconocimiento son a menudo desempeñadas por mujeres.

A la mujer que participa en el ámbito cívico y político se le exige, además del desarrollo de las actividades que le corresponden como activista o política, desempeñar el rol de género que socialmente le ha sido asignado. En este contexto, conviene distinguir entre los conceptos de participación y protagonismo (del Valle, 2001). De hecho, tal y como se ha apuntado, la participación femenina se encuentra muchas veces unida al desempeño de roles tradicionales. Es cierto que la participación local implica para muchas mujeres romper el cerco del encierro doméstico, y una adquisición de autoestima y empoderamiento. Pero, la participación no está exenta de ambivalencias. Aunque participar se ha convertido con frecuencia en sinónimo de cambio, la participación no implica en sí misma consecución de incidencia en la toma de decisiones ni ejercicio de liderazgo, mucho menos significa la constitución de un liderazgo transformador. Muchas mujeres que tienen presencia en las asociaciones locales y en las instituciones de participación local son conscientes del déficit de su capacidad de incidencia y de la falta de reconocimiento de sus aportaciones. Por ello, es necesario insertar la participación dentro del liderazgo y del protagonismo para poder acceder a los parámetros del cambio y la transformación social.

En mi asociación de vecinos (...) de la gente que se ha presentado y de las que han tirado del carro son mujeres (...) Muchas veces les he dicho “tenéis que formar una comisión, bajar a hablar [se refiere a la interlocución con los representantes municipales de distrito]...” (...) Porque, claro, te dicen “baja tú”. Y cuando han bajado pues han tenido la sangre fría de decir las cosas como son. No sé, me parece que (...) hay una traba que es personal, dicen “yo no voy a hablar pero estoy aquí detrás, yo estoy aquí detrás...” (Grupo Discusión 1, H-2).

A la hora de resolver [ocupar] puestos mayormente son los hombres. Y, no sé, a la hora de trabajar (...) somos más nosotras las que colaboramos ¿no? (Grupo Discusión 2, M-1).

Por otro lado, el reparto de tareas dentro de las asociaciones está cada vez más vinculado a las habilidades y conocimientos que se necesitan para llevar a cabo diversas actividades especializadas. Las tareas directivas y, en general, aquellas que adquieren mayor visibilidad y obtienen reconocimiento colectivo en el espacio asociativo se encuentran estrechamente relacionadas con capacidades como la toma de decisiones, hablar en público, preparar comunicados, erigirse en interlocutor/a y participar en las negociaciones con las autoridades municipales. Es cierto que tales habilidades tienen que ver con factores como el nivel educativo o socioprofesional. Pero también están asociadas a la forma en que se han conformado a través de los procesos de socialización las identidades de género en cuanto al desarrollo de la subjetividad, las capacidades para el poder y las percepciones sobre la propia valía.

En este sentido, es preciso tomar en consideración que la presencia en los espacios de poder requiere una habilitación que muchas mujeres creen no poseer (Murillo, 2003). Por otro lado, en nuestras sociedades el discurso dominante ha homologado cada vez más la “competencia” con el saber formalizado. Así, los discursos expertos se han constituido en saberes socialmente autorizados en la medida en que se han provisto de sutiles filtros de acceso que actúan a modo de barreras para los que no pertenecen al grupo de iniciados. El mundo político local y, por derivación, el mundo asociativo, han erigido también una representación social caracterizada por el carácter especializado de los conocimientos exigidos en el desarrollo de la actividad asociativa y participativa, que hace que se intensifique en muchas mujeres la autopercepción de falta de competencia y de preparación técnica que valide la defensa de sus intereses y propuestas.

Las ideas no surgen ahí de la nada. Entonces tienes que leer, tienes que contrastar, tienes que hablar. Y, sobre todo, tienes que leer, tienes que leer y haber estudiado mucho. Y, claro, es que si no, la participación se reduce a calentar silla. Y es cierto, es cierto. Frente a ti está una gente profesional que se dedica a eso profesionalmente, y que va en busca, y que va por delante, y que va a una convención, y que va a unas jornadas, y que le pagan por eso, y que tiene un montón de información. Y que, claro, es difícil competir con eso (Grupo Discusión 3, M-4).

5. Conclusiones.

La desigualdad que impera entre las mujeres y los hombres en el campo de la participación ciudadana es un fenómeno de múltiples dimensiones. El estudio de la participación de las mujeres en los órganos participativos locales de la ciudad de Bilbao nos ha permitido identificar algunos factores de la estructura de oportunidad participativa que configuran las formas de participación ciudadana y condicionan su práctica.

El estudio ha revelado que un factor relevante es la existencia de un diseño institucional que pueda propiciar modelos participativos genéricamente inclusivos. Para llegar a una democracia genérica es imprescindible, entre otras medidas, que el diseño participativo incluya la aplicación e institucionalización de políticas de equidad de género. El caso de Bilbao ilustra muy bien que los mecanismos de la democracia formal no son suficientes para garantizar una participación ciudadana en equidad. Los mecanismos participativos de base asociativa —los más frecuentes en el ámbito local— puestos en marcha por los poderes locales, además de estar abiertos a la pluralidad social, tienen que extender su demanda de políticas de equidad de género a las asociaciones que constituyen la infraestructura cívica de la comunidad. Las políticas de equidad de género no vienen dadas de una forma natural ni espontánea. Es preciso que los gobiernos locales integren el enfoque de género de manera intersectorial en todas las prácticas y actores de la gobernabilidad democrática, incluidos los actores de la sociedad civil que conforman la infraestructura cívica —movimientos, asociaciones, etc.—. Como muestra el caso de Bilbao, la omisión de dichas políticas por parte del poder local en la relación que mantienen con los actores de la sociedad civil conduce a procesos de exclusión en el acceso y en las prácticas participativas ciudadanas de las mujeres.

Si el objetivo en el campo de la participación ciudadana es una democracia genérica plena, además de todo lo relacionado con el marco jurídico-formal y el diseño institucional correspondiente, se ha de tomar en consideración que las prácticas participativas descansan fundamentalmente en una cultura política que, interiorizada por todos los actores políticos y cívicos, pasa a menudo desapercibida y lastra con sus inercias los avances que se producen en el plano del incremento progresivo del número de mujeres participantes. La cultura androcéntrica dominante se ha construido sobre la base de concepciones de poder que no responden a los intereses y necesidades de las mujeres. Y algunos de los modelos de participación ciudadana local que se están diseñando hoy en día intentan modificar las formas de ejercicio de ese poder sin cuestionar suficientemente la validez de las bases culturales sobre los que se asienta. Así, a pesar de la presencia creciente de las mujeres, las instituciones de participación ciudadana siguen funcionando como espacios genéricamente conformados, donde se reproducen liderazgos y patrones de división del trabajo por sexos, se asignan roles tradicionales

de género y se actúa en base a modelos temporales insostenibles. En consecuencia, los cambios en la cultura política han de afectar intersectorialmente tanto a las instituciones participativas que actúan en el ámbito público como al ámbito privado, siendo necesaria la introducción de ambas esferas en las que mujeres y hombres desarrollan su vida en el debate político y cívico impulsado por las instituciones locales —las políticas locales de tiempo desarrolladas en algunos municipios constituyen un ejemplo—.

Los componentes de la estructura de oportunidad participativa que a medio plazo pueden actuar como facilitadores de la participación femenina —élites locales progresivamente feminizadas, estructuras de género institucionalizadas en la administración local y su incidencia en la emergencia de una agenda local de mujeres— no pueden por sí solos garantizar una democracia genérica en la participación ciudadana sin tomar en consideración los dos factores mencionados: en primer lugar, la implementación de políticas activas de género en el eje gobierno local/actores cívicos, en base a un compromiso entre todos los actores que participan en la gobernanza local, y, en segundo lugar, la integración en la agenda local del eje espacio público/espacio privado como paso para una transformación de las prácticas y de la cultura cívica participativa.

Bibliografía.

Alfama I Guillén, E. (2009). “Hacia la perspectiva de género en el estudio de los movimientos sociales. La participación de las mujeres en la Plataforma en Defensa de l'Ebre”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº125, pp. 117-129.

Amurrio, M; Larrinaga, A; Mateos, T. (2007a). *Participación sociopolítica de las mujeres en los órganos de decisión y consultivos del ámbito institucional municipal de Bilbao. Informe cuantitativo*. Investigación financiada por el Área de Igualdad, Cooperación y Ciudadanía del Ayuntamiento de Bilbao (sin publicar).

Amurrio, M; Larrinaga, A; Mateos, T. (2007b). *Participación sociopolítica de las mujeres en el ámbito institucional municipal de Bilbao. Informe cualitativo*. Investigación financiada por el Área de Igualdad, Cooperación y Ciudadanía del Ayuntamiento de Bilbao (sin publicar).

Anduiza, E; Bonet, E; Morales, L. (2005). “La participación en las asociaciones: niveles, perfiles y efectos”, en Montero, J. R. y Torcal, M. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Astelarra, J. (comp.). (1990). *Participación política de las mujeres*. CIS, Madrid.

Balbo, L. (1987). *Time to care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*. Franco Agnelli, Milano.

Baxok, E. et al. (2006). *Euskal nortasuna eta kultura XXI. Mendeen basieran*. Eusko Ikaskuntza.

Beckwith, K. (2000). “Beyond Compare? Women's Movements in Comparative Perspective”, en *European Journal of Political Research*, vol. 4, nº 37, pp. 431-468.

Brady, H. E. (1999). “Political Participation”, en Robinson, J. R.; Shaver, P.; Wrightsman, L. *Measures of Political Attitudes*, pp. 735-800. Academic Press, San Diego.

Brugué, Q; Font, J; Gomà, R. (2007). “Participación y democracia: Asociaciones y poder local”. En www.presupuestosparticipativos.com/files

Clarke, S. E. (1993). “The New Localism. Local Politics in a Global Era”, en Goetz, E. G.; Clarke, S. E. *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, pp. 1-21. Sage, London.

Del Valle, T. (1997). *Andamos para una nueva ciudad: lecturas desde la Antropología*. Cátedra, Madrid.

Del Valle, T. (2001). “Asociacionismo y redes de mujeres ¿espacios puente para el cambio?”, en *Hojas de Warmi*, nº 12, pp. 131-151.

Einwohner, R; Hollander, J; Olson, T. (2000). “Engendering Social Movements. Cultural Images and Movement Dynamics”, en *Gender and Society*, vol. 5, nº 14, pp. 679-699.

Elizondo A. et al. (2005). *Cifras sobre la situación de mujeres y hombres en Euskadi*. Emakunde, Vitoria-Gasteiz.

Espiau, M; Saillard, D; Ajangiz, R. (2005). “Género en la participación. Un camino por recorrer”, en *Cuaderno Bakeaz*, nº 67.

FONT, J; MONTERO, J. R.; TORCAL, M. (2005). “Ciudadanos, asociaciones y activistas”, en Moterio, J. R., Font, J., y Torcal, M. (ed.). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Gamson, W. A., Meyer, D. S. (1996). “Framing political opportunity”, en McAdam, D; McCarthy, J; Zald, M. (ed.) *Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure and cultural framings*, pp. 275-290. Cambridge University Press.

Gelambí Torrell, M. (2008). “Disseny de les polítiques del temps a les ciutats: processos participatius en l'experiència italiana”, en Fuente Vazquéz, Mª. (ed.) *Polítiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 195-226.

Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: networks, relationships and the management of change*. Palgrave, London.

Hernández García, J. M. (2009). *Hacia una cartografía de la participación invisible. Projectando mapas para la intervención local de las mujeres*. Informe (sin publicar).

Larrinaga, A; Amurrio, M; Mateos, T. (2009). *Las mujeres en el poder político local: cambios en la agenda política y persistencia de la estructura de relaciones de género*. Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional de Estudios Vascos. Vitoria-Gasteiz.

Lowndes, V; Pratchett, L.; Stoker, G. (2006). “Local Political Participation: the impact of rules-in-use”, en *Public Administration*, vol 84, nº 3, pp. 539-562.

- Massolo, A. (2003). "Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación en la gestión municipal", en Barrera, D y Massolo, A. (ed.). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. Instituto Nacional de Mujeres, México.
- Murillo de la Vega, S. (coord.). (2003). *Ciudadanía activa. Asociaciones de mujeres*. Comunidad de Madrid.
- Navarro, C; Cuesta, M; Font, J. (2009). *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Serie Opiniones y Actitudes, nº 62, Madrid.
- Pastor Seller, E. (2008). *La participación ciudadana en los Servicios Sociales Municipales de la Región de Murcia*. Universidad de Murcia.
- Pateman, C. (1988). *The sexual contract*. Polity Press, Cambridge.
- Pateman, C. (1989). *The disorder of women. Democracy, feminism and political theory*. Polity Press, Cambridge.
- Postigo Asenjo, M. (2007). *Género y ciudadanía: el discurso feminista en la ciudadanía liberal*. Universidad de Málaga.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, New York.
- Rocheleau, D; Thornas-Slayter, B; Wangari, E. (1996). *Feminist Political Ecology: Global Issues and Local Experiences*. Routledge, London.
- Rodríguez Herrero, G. (2010). *Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos*. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.
- Sánchez Muñoz, C. (2004). "La difícil alianza entre ciudadanía y género", en Pérez Cantó, P. (ed.). *También somos ciudadanas*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Segales, M. (2007). *Lugares comunes: ciudad, género y proyectos de resistencia*. II Congreso de Economía Feminista: hacia una economía de la vida. Disponible en: <www.unizar.es/economiafeminista/comunicaciones/area_1_fundamentos_economia.../Marcelo_SEGALES_comunicacion.pdf>
- Tarrow, S. (1994). *Power in movement. Social Movements, collective action and politics*. Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1996) "States and opportunities: The political structuring of social movements", en McAdam, D; McCarthy, J; Zald, M. (ed.) *Comparative perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*. Cambridge University Press, pp. 41-62.
- Torcal, M; Montero, J. R.; Teorell, J. (2005). "La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada", en Montero, J. R., Font, F; Torcal, M. (ed.) *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 47-75.
- Torns, T. (2008). "Les politiques de temps des d'une perspective de gènere", De la Fuente Vázquez, Mª. (ed.). *Politiques locals dels temps. Gènere, ciutat i benestar quotidià*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 23-46.
- Valiente Fernández, C. (2001). "¿Movilizándose por otros?: El caso de las "Madres contra la droga" en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 96, pp. 153-183.
- Valiente Fernández, C. (2004). "Las investigaciones sobre las mujeres y la toma de decisiones políticas en España (1975-2000)", Pérez Cantó, P. (ed.). *También somos ciudadanas*. Universidad Autónoma de Madrid, pp. 217-244.
- Verba, S; Schlozman, K. L.; Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press, Cambridge.
- Vianello, M; Caramazza, E. (2002). *Género, espacio y poder. Para una crítica de las Ciencias Políticas*. Cátedra. Universitat de València. Instituto de la Mujer, Madrid.

¿ES POSIBLE EL EMPODERAMIENTO FEMENINO EN PROCESOS POR INVITACIÓN? EL CASO DE LAS TRABAJADORAS DEL MAR EN GALICIA.

Patricia Martínez García

Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

patmartinez.garcia@gmail.com

Palabras clave: empoderamiento, participación, rederas, mariscadoras y gobernanza.

1.- Introducción.

Hasta hace bien poco, la invisibilidad de los colectivos feminizados en la pesca gallega era enorme. Pocas veces se ha reconocido la importante labor de las mujeres, que participa en toda la cadena de producción, desde la recolecta hasta la comercialización del producto. Las estadísticas dicen que trabajan en la pesca casi 20.000 mujeres, pero en las mismas se ignoran otras ocupaciones no registradas y otras aportaciones que el sector poblacional femenino ha otorgado a las comunidades marineras. Esto ha derivado en una escasa participación de las mujeres en los ámbitos socioeconómico y político, lo que explica su inexperiencia organizativa, su carencia en formación y su falta de implicación.

Sin embargo, a mediados de los noventa, la Xunta de Galicia impulsa un cambio en la orientación de las políticas públicas hacia estos colectivos, buscando una mayor interlocución y cooperación con los mismos. Primero fueron las mariscadoras, que realizan actividades como la extracción del recurso, limpiezas del banco marisquero, sembrado, traslados, rareos y vigilancia; años más tarde, fueron las rederas, encargadas de la reparación y el montaje de los aparejos de pesca, las protagonistas de un nuevo método de hacer políticas en un marco de gobernanza. Ambos casos nos permiten realizar un análisis de un nuevo contexto, caracterizado por la implicación de los colectivos afectados en redes de las que forman parte también la administración y los equipos técnicos en la búsqueda de soluciones para los problemas del sector. Por otro lado, ambos colectivos permiten incorporar la perspectiva de género al análisis, ya que su condición femenina ha contribuido a una desvalorización de su trabajo, de su condición de agentes políticos y económicos y de su aportación a la comunidad. Estas mujeres son testimonio vivo de unas penosas condiciones laborales junto a una total ausencia de reconocimiento social, económico y político, tanto como por su condición de mujeres como por la de trabajadoras.

Por lo tanto, se tratará de analizar la relación entre gobernanza, participación y empoderamiento de colectivos feminizados partiendo de los estudios de caso de mariscadoras y rederas, que fueron “invitadas” por la administración a incorporarse a la toma de decisiones. Por lo tanto, partimos de procesos por “invitación”, refiriéndonos a aquellos promovidos por las instituciones en los que son los poderes públicos los que toman la iniciativa e “invitan” al resto de agentes sociales. Si bien estos procesos no constituyen un revulsivo tan considerable como los liderados por la sociedad civil sí se insertan en el nuevo contexto de gobernanza, por lo que resulta interesante concluir si esta participación facilita igualmente la adquisición de poder por parte de colectivos invisibles y marginales en el espacio público.

2.- Diseño y metodología de la investigación.

De este planteamiento general surgen una serie de interrogantes: ¿A pesar de la ausencia de intención transformadora en el proceso, se han conseguido modificar las relaciones de poder? ¿Atendiendo a las necesidades básicas de estas trabajadoras, que era la intención institucional, han superado su condición subsidiaria en el espacio público y privado? Es decir, ¿la invitación a la participación desde la administración además de dignificar su profesión, o derivado de ello, ha provocado una situación empoderante para mariscadoras y rederas?

La respuesta a estos interrogantes se ha realizado utilizando el estudio de caso como método de investigación. En un primer momento, porque nos permite profundizar en realidades poco conocidas como instrumento de acercamiento y conocimiento para, en un segundo momento, superar el estudio descriptivo con la intención de establecer relaciones causales explicativas que permitan constatar la hipótesis central del estudio que parte de que los procesos por invitación pueden constituirse en generadores de situaciones de empoderamiento. La interacción y la negociación que se establece a partir de la participación en redes de políticas públicas en contextos de gobernanza posibilitan la adquisición de poder por parte de colectivos que habían estado excluidos del espacio público. La constatación de estas afirmaciones se intentará contrastar en los dos estudios de caso protagonistas de esta comunicación, mariscadoras y rederas gallegas.

Ante unos procesos dinámicos, que continúan vigentes hoy en día, las técnicas cualitativas en el trabajo de campo han sido imprescindibles, permitiendo a los y las protagonistas la interpretación del proceso y sus sensaciones en torno al mismo. En concreto, se ha apostado por la entrevista en profundidad a técnicas, representantes de la Xunta y profesionales, centrándonos sobre todo en las rederas (ya que son el estudio de caso de mi tesis doctoral) y utilizando los testimonios de las mariscadoras como objeto de control, por haber sido el proceso desde el que se estableció el cambio de orientación en la elaboración de las políticas públicas por parte de la Xunta de Galicia.

Por otro lado, se ha elegido este método, ya que el objetivo de esta comunicación ha sido la profundización en una realidad muy compleja y la reconstrucción de un proceso que todavía hoy sigue vigente y en continua transformación, por lo que las técnicas cualitativas se adaptan mejor a situaciones cambiantes. Tampoco se pretenden generalizar conclusiones ni convertir estos casos de estudios en paradigmáticos, sino atender a un proceso clave por su relevancia a la hora de analizar el acceso de las mujeres al espacio público en la toma de decisiones en un nuevo marco institucional. Sabemos que un solo caso no representa a ningún universo de forma estadística, pero queremos insertar este estudio en la representatividad analítica que implica que un caso es apropiado para el debate y el análisis teórico que se plantea (Coller, 2005: 56). Así, la investigación sobre este proceso permitirá enlazar la teoría con el proceso de rederas y mariscadoras para llegar a la formulación de conclusiones que aporten novedades en la relación entre gobernanza, participación en las políticas públicas y empoderamiento, que permitan mejorar los contextos democráticos actuales.

3.- Dos procesos: mismos resultados.

Ante la creciente complejidad de los problemas sociales en los sistemas actuales, el último cuarto del siglo XX ha podido observar la aparición de

una nueva forma de decidir sobre el ámbito público. Hablamos de un nuevo modo de gestionar y asumir los retos a los que se enfrentan los poderes públicos y la sociedad civil en general. Ha cambiado la forma de entender la gestión pública, incrementando su diversificación y complejidad con problemas transversales que desafían la rigidez tradicional de la administración. Y también se ha transformado el papel del Estado, pasando a ser un ente articulador, integrador y facilitador de las relaciones con otros actores en la elaboración de políticas públicas. La cooperación y la deliberación se han convertido en las estrategias más adecuadas para la resolución de los conflictos, dando como resultado la gobernanza como paradigma para una salida más democrática de nuestros sistemas políticos.

En este nuevo contexto dominado por la gobernanza la participación se convierte en la palabra clave. Participación que se traduce en la incorporación de los actores implicados en las redes de decisión bajo unos nuevos esquemas de gobierno basados en la deliberación, la interacción y la corresponsabilidad, permitiendo la apertura del sistema hacia colectivos que tradicionalmente habían estado excluidos del espacio público. Sin embargo, no se debe concluir que la participación por sí misma es positiva, pero ha de reconocerse su capacidad para posibilitar el contacto entre la ciudadanía y las instituciones, permitiendo que, colectivos como las mujeres de nuestro estudio, adquieran habilidades políticas y sociales y se incorporen al espacio público.

Como recuerda Saracini (2002: 17), “debe tenerse cuidado en no suponer que la participación en sí misma es empoderante. La participación es un proceso, se aprende y se desaprende”. Sin embargo, la interdependencia e interacción entre los actores en el seno de redes de políticas puede producir efectos positivos de forma improvisada y, ni siquiera esperada por parte de la administración. La participación en un entramado de estas características permite el aprendizaje en el propio proceso, aumentando el conocimiento sobre el mismo, adquiriendo habilidades e incrementando la confianza en su capacidad de acción, al margen de la posición previa de poder en la red de actores y de la consecución de los objetivos acordados. Con todo ello, nos encontramos con que la participación abre el camino hacia la igualdad, posibilitando la inclusión de sectores olvidados y excluidos que con sus aportaciones revitalizan la democracia con nuevas demandas. La participación se convierte así en una oportunidad para encontrar vías de salida a situaciones difíciles como la de los sectores excluidos. Desbloqueando comportamientos y prácticas tradicionales, mediante las cuales no se tienen en cuenta sus necesidades definidas por ellos mismos.

En este sentido, la participación se relaciona con el empoderamiento político, siempre que abarque las cuatro dimensiones que constituyen los distintos grados del proceso de capacitación (Stromquist, 1997 en Martínez y Zilbeti, 2007: 7): la cognitiva, en la que se hacen conscientes de su subordinación; la política, cuando se organizan para el cambio social; la económica, donde se adquiere el control de los recursos y cierta autonomía financiera; y la psicológica, que implica actuar a nivel personal y social para mejorar la realidad. Como veremos más adelante, mariscadoras y rederas han ido ascendiendo por los distintos escalones, pero no ha sido por el énfasis de la Administración en el enfoque de género ni en la “la equidad en la participación” (Espiau et al., 2005: 13), sino como consecuencia de la inclusión de estas profesionales en las redes de decisión. La cuestión género se ha ceñido a algo meramente propagandístico, reflejado en el papel pero sin búsqueda de mecanismos de incorporación de esta perspectiva. Sin embargo, sí ha habido un resultado favorable al género. Y, en gran medida, esto está relacionado con la dignificación de su profesión mediante la organización y la formación, con lo que han ganado reconocimiento profesional y, con ello, autoestima; han adquirido fuerza colectiva; han mejorado su situación económica y han mejorado su realidad.

Hasta que se iniciaron los procesos con mariscadoras y rederas, la invisibilidad de los colectivos vinculados al mundo del mar y ocupados preferentemente por mujeres eran un claro referente de la desigualdad de género derivada de una división del trabajo en función del sexo en este ámbito: se puede decir que el colectivo femenino ocupaban, sobre todo, los trabajos afectados por la alta temporalidad, salarios bajos y principalmente manuales. Lo que se tradujo en la ausencia de posiciones de poder de las mujeres ya que los cargos representativos de las agrupaciones mixtas se encontraban, en su mayoría, en manos de los hombres. (Fundación Mujeres, 2006). De esta forma, mariscadoras y rederas representaban colectivos que abarcaban todos los condicionantes que determinan los grados de invisibilidad de una profesión: la existencia de remuneraciones y la presencia de prestaciones sociales asociadas, la ausencia de regulación legal de la actividad que determine las condiciones laborales; carencia de valoración y reconocimiento sociales; superposición del espacio productivo y reproductivo; e inexistencia de estudios, estadísticas, etc. (Amaia Pérez Orozco, en Laboratorio Feminista, 2006: 240).

Los testimonios de rederas y mariscadoras son concluyentes en este sentido: lugares de trabajo poco adecuados, que originan y agravan las enfermedades vinculadas al sector; bajos salarios; incontrolables jornadas de trabajo; escasa valoración social; inexistencia política y un largo etcétera. Si bien las condiciones han mejorado, muchas de ellas todavía perviven hoy y constituyen los motivos de lucha para dignificar completamente su profesión. Sin embargo, desde su participación en los procesos iniciados por la Xunta de Galicia la situación ha cambiado. La implicación, el interés, la formación, la cooperación, el intercambio de conocimientos y la recuperación de la responsabilidad sobre sus propias vidas, entre otras cosas, han sido cuestiones fundamentales a lo largo de ambas experiencias.

4.- La dignificación de una profesión.

La situación de mariscadoras y rederas son claros referentes de una posición de subsidiariedad por su condición de colectivo feminizado en unas comunidades pesqueras cultural, política y socialmente divididas en función del género. Pero también son protagonistas de la superación de esta realidad mediante la participación política en redes impulsadas por las instituciones. En un inicio fueron las mariscadoras y después las rederas las convocadas por la administración para mejorar su situación como iremos viendo más detalladamente a continuación.

La problemática de las mariscadoras se podía resumir en el más absoluto descontrol, relacionado, en parte, con el perfil que presentaban estas mujeres (Santasmarras, 2006). Un nivel cultural medio bajo, con una imagen social conflictiva ya que los medios de comunicación reflejaban enfrentamientos continuos provocados por el localismo; carencia de formación y concienciación, que derivaba en la autodepredación de los recursos, pero que iba asociada a la consideración del marisqueo como una actividad marginal, que simplemente les proporcionaba unos ingresos mínimos que compatibilizaban con otros trabajos o bien actuaban de complemento a los ingresos familiares, sin ningún tipo de reconocimiento profesional. En base a esto no existía ninguna cultura de inversión. Como el “mar era de todos” y todos podían obtener del mismo lo que necesitaran no era necesario ningún cuidado, lo que provocaba una fuerte dependencia de la Consellería de Pesca para que repoblaran las playas y las vigilaran, sin ninguna asunción de responsabilidad en la producción ni concienciación al respecto. Se cogía el marisco sin el tamaño comercial mínimo, vaciando las playas, por lo que la administración tenía que establecer períodos de veda en las épocas de reproducción para preservar el recurso. Del mismo modo, tampoco contaban con visión comercial: se hacían competencia entre ellas mismas vendiendo fuera de lonja, supeditando sus ventas al deseo y a las decisiones de los compradores, al igual que el precio de su trabajo. Todo ello derivaba en su invisibilidad dentro de las cofradías de pescadores, sin ninguna presencia en la toma de decisiones de la organización, pero tampoco sobre sus condiciones económicas, laborales o sociales; y permitía que el furtivismo, tanto interno como externo, les robara su trabajo y, por tanto, su reconocimiento como profesionales.

En relación a estos hechos, existía un excesivo número de mariscadoras, lo que constituía una barrera para hacer rentable el marisqueo. Existían, aproximadamente, 12.000 mariscadoras, de las cuales un 80% no estaban dadas de alta en la seguridad social y el salario medio rondaba los 1.200 euros al año. Y todo esto se enmarcaba en el hecho de que era un colectivo de mujeres con la consecuente condena a la marginación y al ninguneo dentro del sector pesquero.

Llegó un momento en que la situación se convirtió en insostenible, tanto por la situación de estas profesionales como por la degradación que estaba sufriendo el medio marino. Todas las políticas de la Xunta fracasaban, la imposición desde la administración no funcionaba provocando únicamente la desconfianza y el alejamiento de las mariscadoras, a las que no se tenía en cuenta a la hora de elaborar los planes. Tuvieron que coincidir una serie de circunstancias para que las reivindicaciones de un pequeño grupo de mariscadoras fueran escuchadas (Marugán, 2004), como un alineamiento de género entre el Servicio de Extensión Pesquera y las profesionales; una conciencia feminista entre el personal, y un cambio de actitud en la Consellería de Pesca encaminándose hacia la interacción con otros actores y estableciendo relaciones horizontales de dependencia dentro de la comunidad política.

Todas estas coincidencias crearon un escenario propicio para iniciar un proceso participativo en el ámbito del marisqueo. Aunque en el mismo se encontraban intereses diversos e, incluso, contrapuestos, los actores confluían en el objetivo: la necesidad de la profesionalización del marisqueo a pie, por diferentes causas que iban desde las meramente económicas y comerciales, hasta las organizativas o la consecución de la igualdad de género, dignificando el trabajo de las mujeres en la pesca. Se sentaban las bases, por tanto, de la pretendida profesionalización, en el que las mariscadoras pasaron de ser simples recolectoras a cultivadoras, lo que requería un cambio de mentalidad pero también elevar su nivel formativo y mejorar las estructuras tecnológicas, productivas y organizativas.

Entre el año 1993 y 1995 se recorrieron todas las organizaciones donde había marisqueo, dejando claro que tenían que protagonizar ellas mismas el cambio que decidieran hacer. La insistencia en el desconexión y en la desorganización de las trabajadoras deriva en la decisión de convocar una reunión en el que participen ellas directamente, intercambiando información, conocimientos, inquietudes y soluciones. En octubre de 1995 se celebra, en Vilagarcía de Arousa, el I Encontro de mariscadoras. Este encuentro supone la primera vez en que la administración dialoga directamente con las mariscadoras, sin la intermediación de los patrones mayores, convirtiéndose en punto de inflexión para una nueva gestión y desarrollo de la política del marisqueo a pie. A partir de este encuentro, se siguieron celebrando bianualmente jornadas donde participaban cada vez más mariscadoras y cofradías, con el objetivo de intercambiar experiencias, ya que nunca antes se habían reunido, y realizar un análisis conjunto de su problemática.

Poco a poco, y en el marco del proyecto europeo NOW, se comienzan a invertir esfuerzos en la formación de las mariscadoras y en el desarrollo de sus habilidades sociales, además de impulsar su capacitación técnica para introducir el cambio, pasando de ser recolectoras a llevar a cabo semicultivo y autogestión de recursos; formación y capacitación organizativa e intercooperación; criterios de calidad y comerciales. Paralelamente, y a partir de 1996, la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos puso en marcha un programa de desarrollo productivo, económico y organizativo para la profesionalización del marisqueo a pie, conocido como Plan Galicia, basado en el cultivo de especies de alto valor comercial (ostra plana y almeja). Tenía dos objetivos fundamentales, cuyo éxito vino determinado, en parte, por su vinculación práctica con lo impartido en los cursos: la conversión de las mariscadoras en verdaderas profesionales; y fortalecimiento de la organización en el sector, creando agrupaciones de mariscadoras en las cofradías donde no existían y reforzando las existentes, con el fin de avanzar en el nivel organizativo interno y en su capacidad tecnológica y financiera, fundando cooperativas de producción autónomas y autosuficientes y eliminando así la dependencia de las subvenciones y el proteccionismo oficial. Por otro lado, también se crea una asociación global que integra a todas las mariscadoras, la Asociación Profesional do Marisqueo a Pé de Galicia (AREAL), si bien sus buenos resultados son dudosos.

Todas estas medidas permitieron a las mariscadoras pasar de una situación de invisibilidad, marginación, discriminación y carencia de valoración social a comenzar el tránsito hacia el empoderamiento para constituirse como un colectivo vanguardia dentro de este ámbito, sirviendo de guía a otros procesos, y desarrollándose como verdaderas profesionales, mejorando sus condiciones laborales y económicas, además de incrementar su reconocimiento social, también como protectoras del recurso. Cambiaron su mentalidad dejando de ser simples recolectoras a cultivar y trabajar las playas, fijando topes de captura, horario, tamaños mínimos, vigilancia y afiliación a la seguridad social como requisito para ser mariscadoras, logrando así también un aumento considerable en sus salarios. Estos cambios produjeron otras transformaciones sociales. Por un lado, despertó la confianza hacia la administración, con la presencia constante de representantes políticos en sus actos y la interlocución con la administración: participan en los Planes de Explotación marisquera, a los que se les da el visto bueno tras el estudio técnico, implicándose en una co-gestión con la administración.

Por otro lado, por primera vez en la historia la voz de las mujeres del mundo del mar se ha hecho fuerte, son escuchadas y ocupan cargos en los órganos de gobierno de las cofradías. Se ha incrementado en más de cinco puntos, llegando casi al 12%, el porcentaje de mariscadoras que ocupa el cargo de patrona mayor y casi un tercio de las cofradías tiene una mujer como vicepatrona, además de los cargos de secretaria. Esto también se fundamenta en la aportación económica actual que hacen las mariscadoras a las cofradías: al aumentar su aportación a la facturación, también lo hace su participación en la toma de decisiones (Gago y Ardora, 2004: 87), por lo que la evolución en lo que se refiere a ingresos tuvo también su reflejo en la representatividad, organización e interlocución.

Por último, se puede señalar un cambio a efectos personales, pero con una gran incidencia en el ámbito público y de reestructuración de las relaciones sociales hacia la consecución de la igualdad. La independencia económica, así como la adquisición de habilidades sociales mediante viajes, participación en jornadas, etc., es un paso necesario para la autonomía personal, como se ha visto en el caso de las mariscadoras que modificaron su condición laboral de ayuda familiar a ser, en algunos casos, proveedoras económicas de sus familias. Y, en el caso de no ser así, al concebir su trabajo como una profesión, con un salario digno y unos tiempos diferenciados, permite un salto en la concepción de sus actividades. Esto inevitablemente conduce a una nueva distribución de poder familiar y a modificar viejos esquemas y modelos sobre el papel de mujeres y hombres.

En lo que respecta a las rederas, si con las mariscadoras hablamos de invisibilidad, su caso se caracteriza por la ausencia más absoluta del ámbito político, económico y social. Directamente, se podría decir que hace algunos años no existían y, mediante su lucha, han comenzado a aparecer en estudios, planes y medios de comunicación. Las aproximadamente 700 rederas legales se han puesto en marcha para que sus voces sean escuchadas, para que su realidad sea compartida por las instituciones y por la comunidad en general.

El mismo equipo técnico que trabajaba con las mariscadoras inició el contacto con las rederas bajo el objetivo de lograr, una vez más, la consecución de la equiparación de derechos entre hombres y mujeres en el mundo de la pesca. Del mismo modo, fueron recorriendo los municipios de la costa gallega. Desde finales de 2002, la Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos empezó a contactar con rederas de diferentes ubicaciones a través de técnicos y técnicas que iban preguntando por las cofradías, por los pueblos, intentando establecer un contacto directo con las profesionales.

Tras este importante trabajo de campo, imprescindible para concienciar a las afectadas que todavía no lo estaban e incorporarlas al proceso, se

reunieron en Santiago de Compostela aquellas rederas que estaban interesadas en dar un paso más para mejorar su situación. Se trataba del I Encuentro de Rederas, celebrado en abril de 2003, desde el que surgió la propuesta de profundizar en el asociacionismo, en un primer momento, a nivel local. Al igual que ocurrió con las mariscadoras, las rederas se siguieron reuniendo anualmente con la administración y también crearon una Federación Galega de Redeiras Artesás “O Peirao” (septiembre de 2004), pero con un funcionamiento más vivo y fresco que el que presenta Areal, encaminándose hacia los objetivos que fueron marcados durante su fundación: dignificar socialmente la profesión de rederas; hacerse visibles ante la sociedad; luchar contra el intrusismo profesional, que alcanza el 65%; mejorar las condiciones laborales y los ingresos; garantizar el relevo generacional para la profesión; buscar nuevas salidas profesionales para el oficio; mejorar la formación y el reconocimiento de su oficio como titulación académica. En 2008, la Secretaría Xeral da Área de Igualdade da Vicepresidencia da Xunta, dirigida por Carme Adán, pone en marcha el proyecto “Arlinga”, que se basa en tres pilares: cursos de formación en igualdad y cooperativismo; la creación de una cooperativa de servicios a las rederas; y la visibilización del oficio y de estas mujeres.

Se crearon trece asociaciones, de las que nueve actualmente integran la Federación, con 137 rederas miembras. También se creó una cooperativa, pero ante la incapacidad de competir con los bajos precios de las redes irregulares tuvieron que abandonarla. Y mediante la organización han conseguido mejorar su situación, pudiéndose decir que hay un antes y un después desde el inicio del proceso y, sobre todo, desde la creación de la Federación de Redeiras Artesás, sobre todo en lo que respecta a la visibilidad del sector, ya que se han hecho un hueco en los medios de comunicación, han sido reconocidas por la sociedad y son tomadas en cuenta por la administración.

Han conseguido el reconocimiento profesional de su oficio mediante la cualificación, así como de muchas de sus enfermedades profesionales. En los distintos parlamentos se habla de sus propuestas, como la del sello homologado para identificar las redes legales o el problema del intrusismo; participaron en la elaboración del Libro Verde la Pesca; el sector pesquero las llama para opinar; se han incorporado a proyectos tan novedosos como el de Eco-Redes, para el cuidado del medioambiente. Han establecido conexiones con rederas del País Vasco, Asturias y Cantabria en un esfuerzo común para mejorar su situación. Están participando en planes de diversificación de su oficio; han pasado a formar parte de Artesanía de Galicia y un largo etcétera. Sus comentarios, vivencias y trabajo aparecen continuamente en los medios de comunicación y están impulsando su visibilidad en las redes sociales.

Las rederas se han convertido en un referente organizativo en el ámbito de la pesca. De esta forma, ha crecido el orgullo hacia su profesión, apostando por un oficio artesanal que colabora con el desarrollo sostenible, la aportación económica de la pesca y la identidad cultural de Galicia. Aunque son muchos los desafíos a los que tienen que enfrentarse las rederas, a través de la organización, la lucha colectiva y la confianza en sus propias capacidades seguirán avanzando hacia sus objetivos. Las rederas, al igual que las mariscadoras, han dignificado y visibilizado su realidad y, al igual que las mariscadoras, han dado importantes pasos en su camino hacia el empoderamiento.

5.- Conclusiones.

Como nos recuerda la escritora Olvido García Valdés, “Siempre en el fondo late un problema de poder. Quien tiene poder habla, a quien tiene poder se le ve, quien no lo tiene se vuelve invisible: ésta es una cuestión sociológico-política”. En esta última situación se encontraban las mariscadoras y las rederas en las comunidades rurales de la Galicia costera. Como mujeres se vieron apartadas de la toma de decisiones, adscritas al ámbito doméstico y, por lo tanto, sin voz ni presencia en el espacio público. Como parte de colectivos profesionales feminizados en el sector pesquero se vieron ninguneadas y discriminadas, afectadas por las formas de segregación vertical y horizontal.

Sin embargo, en los últimos años esta situación ha cambiado y han alcanzado cuotas de poder. La transformación ha venido de la mano de la participación y de su implicación en los procesos de cambio. El aislamiento y la desorganización de estas profesionales eran una de las causas directas de su debilidad como agente político. De este caos se derivaba su invisibilidad económica y social y la carencia de reconocimiento por parte de las instituciones y de la comunidad en general. Así, se presentaba como imprescindible abordar estas cuestiones e insistir en la unión de estas mujeres para convertirse en sujetos. Tuvo que producirse una alteración en el modo de gestión de la administración para incorporar a las protagonistas en sus propias mejoras, que vino de la mano de un nuevo equipo técnico que confiaba en el trabajo de campo como forma de elaboración de políticas. Puerto a puerto se fueron sumando mariscadoras y rederas concienciadas en la necesidad de transformar su situación y que, todavía hoy, siguen siendo partícipes del proceso, liderando ellas mismas el cambio.

Aunque son muchas las demandas que no se han cumplido, los problemas que no se han resuelto y las luchas que quedan por combatir, las expectativas han sido cubiertas, al menos en parte. La dignificación y el reconocimiento como profesionales han incrementado la autoestima de estas mujeres que han ascendido por los peldaños de su posición en la toma de decisiones. Se ha comenzado a valorar su aportación económica a la pesca, en diferentes partes de la cadena, pero también se ha visibilizado su papel como sustentadora del desarrollo sostenible y de sus modos de producción artesanales, así como de su contribución a la identidad gallega.

Esta nueva ubicación en la comunidad les ha permitido reconquistar su lugar en el espacio público y sus organizaciones actúan ahora de interlocutoras políticas ante instituciones de todos los niveles, así como de otras entidades. Han creado del desorden una conciencia colectiva que les permite defender con mayor eficacia sus intereses, además de aportar fuerza a sus reivindicaciones, y apoyarse en los momentos de desesperanza propios de todo proceso. Lo que también ha derivado en un incremento de su autonomía. Han mejorado sus condiciones económicas, aunque no de forma relevante en muchos casos, lo que permite superar su concepción de mero complemento familiar. Además, la adquisición de habilidades sociales a lo largo de estos años también les ha aportado una mayor independencia, derivada de viajes, conocimiento de nuevos entornos e intercambio de saberes.

Es mucho todavía el camino que queda por andar, pero la semilla del empoderamiento ya se ha sembrado. Mariscadoras y rederas han representado el viaje hacia la mejora de su realidad en la ruptura con estructuras tradicionales que las subordinaba económica, social, política y culturalmente. Como se reconoce en un estudio ofrecido por las Cofradías de Pescadores (2008: 21), han protagonizado una auténtica “revolución femenina en el mar”.

Bibliografía.

Alberdi, C. (1996). “Una nueva forma de ver el poder. El empoderamiento”, en *Balance de lo tratado en la Conferencia de Pekín a través de la plataforma de acción*, nº 105, pp. 131-136

- Aldana Saraccini, A. V. (2002). *El empoderamiento femenino como acción ciudadana: ética de una participación política diferente*. Ponencia de la Conferencia Centroamericana y del Caribe "Reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática y equidad de género", 28, 29 y 30 de agosto.
- Álvarez, G.; Gaudó, C.; Mateo, P. L.; Romeo, C.; Torres, I. (1998). *Acortando distancias: un viaje hacia la voz, el trabajo y el voto de las mujeres*. Instituto Aragonés de la Mujer, Zaragoza.
- Amorós, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos Editorial del Hombre, Madrid.
- Amorós, C. (2000). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Ediciones Cátedra, Madrid.
- Andaina (2010). "Mares de Mulleres", en *Andaina, Revista Galega de Pensamento Feminista*, nº 54, primer cuatrimestre, pp. 18-41
- Anduiza, E.; Crespo, I.; y Méndez, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Ayuntamiento de Getxo (2004). "Aprendiendo a participar: la Escuela de Empoderamiento de las mujeres de Getxo", en Getxo, *Emeki*, nº 2, pp. 2-3
- Blanco, I. y Gomà, R., (2006). "Del gobierno a la gobernanza", en *Política, Revista de Ciencias Sociales*, nº 2, pp. 11-27
- Bouzas, R. (2005). "Los principios de la gobernanza en clave europea: potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas", en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* nº 8, pp. 105-119
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas.
- Encina, J., Ávila, M. A.; Fernández, M.; Rosa, M. (coord.) (2003). *Praxis participativa desde el medio rural*. Iepala Editorial-Cimas, Colección Construyendo Ciudadanía 6, Madrid.
- Encina, J.; Bárcena, I. (coord.) (2006). *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*. Editorial Atrapasueños, Colección Democracias Participativas 3, Sevilla.
- Espiau, M.; Saillard, D.; Ajángiz, R. (2005), "Género en la participación. Un camino por recorrer", en *Cuadernos Bakeaz*, nº 67, febrero.
- Federación Galega de Confrarías de Pescadores. (2008). *As mulleres do mar en Galicia. Situación actual das profesións tradicionais desempeñadas por mulleres no ámbito pesqueiro-conseirero*. Federación Galega de Confrarías de Pescadores, A Coruña.
- Ferber, M. A.; Nelson, J. A. (eds.) (2004). *Más allá del hombre económico*. Ediciones Cátedra, Madrid.
- Filipi, I. (2006). "Desafíos a la democracia y la respuesta europea: entre la gobernanza y el retorno de lo político", en *Política, Revista de Ciencias Sociales*, nº 2, pp. 91-114
- Fundación Mujeres. (2006). *¿Contra viento y marea? Mujeres en el sector de la pesca. Guía para el profesorado. Incorporación de la perspectiva de género a la formación continua del sector de la pesca de altura*. Fundación Mujeres, Madrid.
- Gago, C. (2004). *A muller no mundo da pesca en Galicia*. Xunta de Galicia, Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos
- García Negro, M. C.; Zotes, Y. (2006). "El trabajo de las mujeres en el sector pesquero gallego: análisis de los problemas relacionados con su tratamiento estadístico", en *Revista Galega de Economía*, vol. 15, nº 1.
- Hernández, R; Fernández, C.; y Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill, Madrid.
- Ibarra, P y Blas, A. (2006). *La participación. Estado de la cuestión*. Hegoa, Bilbao.
- Juaristi, Patxi (2003). *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Servicio Editorial UPV-EHU.
- King, G.; Keohane, R.; Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en gobernanza", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 16, pp. 171-194.
- Laboratorio Feminista. (2006). *Transformación del trabajo desde una perspectiva feminista. Producción, reproducción, deseo, consumo*. Tierra de Nadie Ediciones,

Madrid.

León, M. (2001). “El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género”, en *La Ventana*, nº 13, pp. 94-106.

Lerner, G. (1990). *La creación del patriarado*. Editorial Crítica, Barcelona.

Mahou, X. M. (2008). *Implementación y gobernanza. La política del marisqueo en Galicia*. Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.

Martínez, E.; Zilbeti, M. (2007). *Empoderamiento de las mujeres: dificultades y abusos de su aplicación práctica*. Comunicación presentada en el VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política-Grupo 8, Sociología del género.

Marugán, B. (2004). *E colleron ese tren... Profesionalización das mariscadoras galegas*. Xunta de Galicia, Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos

Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

Miyares, A. (2003). *Democracia feminista*. Ediciones Cátedra, Madrid.

Nuño, L. (1999). *Mujeres: de lo privado a lo público*. Editorial Tecnos, Madrid.

Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Editorial Anthropos, Barcelona.

Plaza, M.; Espinosa de los Monteros, J. (2005). *Mariscadoras gallegas: una aproximación a su situación actual, retos y oportunidades*. Observatorio Español de la Acuicultura –OESA-, Madrid.

Rodríguez, R. (2005). *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*. Editorial Almúzara, Córdoba.

Rojo, A. (2005). “La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto”, en *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, nº 8, pp. 5-30

Santasmarinas, P. (1997). “La mujer mariscadora: donde la diferencia sí es desigualdad”, en *La mujer: clave del desarrollo local*. Junta de Andalucía, Sevilla.

Santasmarinas, P. (2005): “¿Tiene futuro el marisqueo?”, en *Revista Galega de Economía*, vol. 15, nº 1, pp. 1-5.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; y Varone, F. (2008). *Análisis de gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

Yin, R. (2003). *Applications of case study research*. Sage Publications, London.

Yin, R. (1994). *Case study research. Design and methods*. Sage Publications, London.

Palabras clave: mujer, representación política, gobierno local, cuotas y poder.

1.- Introducción.

Esta comunicación tiene por objeto el acercamiento a la realidad de la situación de la mujer en la élite política local de la Provincia de Alicante desde 1979 hasta 2011, periodo en el que han transcurrido más de treinta años de democracia en nuestro país y en el que se han llevado a cabo un total de nueve convocatorias electorales. Este estudio tiene, por tanto, un carácter provincial: se pretende ofrecer una imagen de la realidad política de la mujer en una sociedad concreta, con sus condicionantes concretos, lo que probablemente limite el alcance del estudio, pero también, pensamos, aumenta su fiabilidad.

Creemos que es importante realizar un análisis sobre esta realidad, estableciendo, a su vez, una comparativa con datos de carácter nacional y autonómico, haciendo especial hincapié en que se han producido ya dos comicios desde que se aprobara la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres en la que se recoge, entre otros, el principio de composición equilibrada en las listas electorales, introduciendo medidas correctoras, que al menos en teoría, deben favorecer la mayor presencia de las mujeres en las distintas instituciones.

El siglo XX puede ser definido como el siglo de la conquista de los derechos formales y sociales de la mujer, aunque también es cierto que ello se ha circunscrito de manera casi exclusiva a las sociedades desarrolladas. El camino que ha tenido que recorrer la mujer para lograr la liberación, la emancipación y la promoción como persona en pie de igualdad con el hombre ha sido largo y lento (Romero Navarro, 2001:129). Porque, pese a la gran cantidad de declaraciones formales de igualdad en derechos, éstas no siempre han estado acompañadas de un acercamiento paritario real de las mujeres al espacio sociopolítico. Como en otros ámbitos, el de la política (que es, al fin y al cabo, el lugar donde se fraguan las grandes decisiones) ha estado profundamente marcado por los esquemas de género ya implícitos en otras esferas de la sociedad, donde el espacio de lo público ha venido reservándose de manera tradicional para lo masculino. Por supuesto, a medida que esta acentuada ubicación de los varones en lo público y de las mujeres en lo privado ha ido difuminándose, es decir, a medida que la mujer ha ido introduciéndose en la vida pública, de forma paralela y lenta, ha aumentado su participación en las áreas del poder político.

Resultaría complicado tratar de explicar, de manera exhaustiva, la totalidad de las variables que pueden contribuir a explicar las transformaciones que estamos observando al respecto del aumento de la presencia de la mujer en el ámbito político, pero si podemos afirmar que, entre otros aspectos, parecen tener su origen en reivindicaciones de instituciones internacionales. Son numerosas las declaraciones institucionales en pro de la igualdad en la esfera política y en la toma de decisiones que se han materializado en la implementación de medidas legislativas que han jalonado la historia reciente y están vinculadas al proceso gradual de la evolución de la presencia de la mujer en la sociedad (Delgado 2011:32).

Muchas de estas reivindicaciones procedieron de instituciones internacionales. Naciones Unidas fue la impulsora de la Primera Cumbre Europea Mujeres en el Poder en 1992 en Atenas. Como resultado de esta cumbre se firmará la Declaración de Atenas, en la que la democracia paritaria se formula en el sentido de que ninguno de los dos géneros este representado en el poder en proporción menor del cuarenta por ciento ni mayor del sesenta. Este será el embrión de futuras medidas legislativas adoptadas por países relacionadas con las cuotas de género, así la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín en 1995 cuyo resultado más visible fue la declaración de Beijing, instaba a tomar medidas para alentar a los partidos políticos a incorporar a mujeres en la misma proporción que los hombres en los puestos públicos electivos. Entre las principales acciones que se derivaron podemos destacar la creación de la Plataforma de Acción de Beijing, que centraría su actividad, entre otras cuestiones, en promover la eliminación de obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública.

De forma similar, el Parlamento Europeo promoverá la igualdad en sus múltiples ámbitos, y la Declaración de París, (2005) fruto de la Conferencia celebrada en esta ciudad por los estados miembros de la Unión Europea, constató la persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres en los puestos de decisión y se comprometió a adoptar medidas tendentes a alcanzar la igualdad real. La LO 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, nace como respuesta a la necesidad de potenciar el cumplimiento de los artículos 14 y 9.2 de la CE y de 2 directivas de la Unión Europea: La Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en cuanto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales en igualdad de condiciones, y la 2004/113/CE hace alusión a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. (Stoffels y Uribe, 2010). En la actualidad, sigue siendo éste un tema de interés prioritario de la Unión Europea a la vista de los numerosos trabajos y reflexiones producidos sobre esta temática, siendo destacable, entre otros el informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género hecho público en 2008 que considera que la participación de las mujeres en la toma de decisiones es un indicador determinante en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y que el número de mujeres dedicadas a la política está aumentando pero a un ritmo muy lento.

Circunscribiéndonos a que se refiere a nuestro país, es de importancia señalar la creación en 1983 del Instituto de la Mujer y de sus distintos Planes de Igualdad aprobados hasta la fecha, que consideramos, han sido instrumentos de gran importancia a la hora de institucionalizar políticas activas dirigidas a intentar limar las diferencias de género en un país que surgía, tras casi cuatro décadas de dictadura, de una cultura patriarcal y con gran influencia religiosa en el que primaba el papel de esposa- madre, de mujer limitada al ámbito de lo doméstico.

Cabría entonces preguntarse, en términos, de igualdad cuál es hoy nuestra situación. España es un país donde hombres y mujeres se encuentran prácticamente equiparados en términos de oportunidad, e incluso hay más mujeres universitarias que hombres, pese a lo cual, no son ellas quienes ocupan la mayoría de asientos en los consejos de administración de las empresas, los escaños en el parlamento o los despachos de las altas esferas de las Administraciones Públicas. Nos encontramos con que las diferencias establecidas a nivel legal han ido desapareciendo en España, como en otros países del mundo occidental, aunque a diferentes ritmos. La Constitución y las leyes consagran la igualdad de hombres y mujeres en el disfrute de los derechos, (Arts 9, 4,23.1 CE) pero la realidad dista mucho de lo que la ley prescribe, especialmente a lo que se refiere a su participación en los procesos de decisión. De hecho, la vida privada, los hijos o las labores domésticas, pueden coexistir con una carrera profesional o una vida pública, siempre que

no interfieran en el desarrollo de la misma, siendo especialmente acentuado en el caso de las mujeres, ya que sobre ellas recae el mayor peso en las tareas extra laborales.

En la actualidad, nos encontramos con que se ha avanzado mucho en nuestro país en términos formales de igualdad. La promulgación de la ley 3/2007 de 22 de Marzo para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres a nivel estatal (LOI, en adelante), y la Ley 9/2003 de 2 de Abril para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Comunidad Valenciana, han establecido medidas correctoras para favorecer una mayor presencia femenina en el sistema institucional.

Una de las novedades más reseñables para nuestro estudio que introduce la LOI lo encontramos en la disposición adicional primera de la misma, que define que “A los efectos de esta Ley, se entenderán por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”, quedando de este modo establecidos mecanismos concretos para que, especialmente en el ámbito de la participación política, sea posible avanzar en la igualdad efectiva (Soler et alí, 2008:87)

En lo que a legislación valenciana se refiere, el modelo adoptado por nuestra comunidad, no establece reglas de obligatorio seguimiento en cuanto a la conformación de las listas electorales (El artículo 10 de esta ley si establece que “Las Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat *procuraran* el nombramiento o designación de personas para constituir o formar parte de órganos o instituciones, para asegurar que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres” y el art. 11 añade que “El Consell favorecerá la presencia de las mujeres en las candidaturas presentadas a las Corts Valencianes por los partidos políticos y agrupaciones electorales”), pero opta por favorecer la presencia de las mujeres en las candidaturas presentadas por los partidos políticos a través de diversas medidas como:

- La disposición de más tiempo gratuito en los medios de comunicación para aquellas candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres, respetando, en todo caso, las previsiones de la Ley Electoral valenciana (art. 11)

- Las subvenciones electorales de la Generalitat reconocidas por ley se incrementarán en un 10% para los escaños obtenidos por mujeres (art. 12)

- Ese mismo porcentaje se aplicará en las subvenciones para cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas con presencia equilibrada de mujeres y hombres (art. 12) (Delgado *et alí*, 2011:60)

Estos cambios legislativos han traído consigo una serie de cambios internos en las organizaciones partidistas, que en muchos casos se han ido produciendo incluso antes de la publicación de estas leyes, que han favorecido, al menos teóricamente, una mayor incorporación de las mujeres al ámbito del poder político. Con lo cual nos atrevemos a afirmar que podemos encontrar ante unas posibilidades de igualdad formal, pero una desigualdad real. (Astelarra, 1990:89).

La política se ha convertido en una carrera profesional en las sociedades occidentales contemporáneas. Requiere una dedicación en tiempo y energía bastante alta que suele exigir una experiencia profesional previa. Esto hace que las mujeres tengan menos posibilidades de incorporarse a ella. Es muy difícil que puedan compatibilizar el trabajo asalariado con la política, ya que, para la mayoría de las mujeres, significaría no sólo una doble jornada (trabajo asalariado más domestico) si no triple.

De hecho, podríamos afirmar, que la actual división sexual del trabajo produce dos tipos de limitaciones para la participación femenina en las organizaciones políticas y en las instituciones del Estado: por un lado, al obligarlas a ser las responsables del trabajo doméstico, se les deja menos tiempo disponible, por lo que siempre estarán en situación de desventaja, a menos que renuncien a la vida familiar y a la maternidad. Además, por otra parte, la socialización en la psicología femenina también hace que tengan menor tendencia a asumir actitudes competitivas para las que mayoritariamente no han sido educadas. De hecho, en la mayoría de los casos, cuando las mujeres se incorporan a tareas políticas, se les pide que sigan actuando como madres y amas de casa y se les encarga tareas que son semejantes a las que realiza en el hogar. Las diputadas o concejales suelen estar mayoritariamente destinadas a temas de educación o servicios sociales y rara vez son asignadas a comisiones sobre defensa o relaciones internacionales.

Sin embargo, es indudable que la participación de las mujeres en política es necesaria desde dos perspectivas fundamentales: por un lado, porque, se trata del gobierno del pueblo, en el cual deben de estar representados directa e indirectamente las mujeres, y por otro lado, porque su participación en la vida pública es necesaria para la eliminación de la discriminación que contra ella se ejerce en la sociedad y de hecho, la idea de democracia paritaria parte del reconocimiento del hecho de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad. “Estar en lo público” significa dos cosas: estar presente en los centros de decisión y decidir, y -algo aun más importante- ser públicas, ser vistas, ser conocidas por el público, ofrecer, en pocas palabras, una imagen de normalidad. Es necesario, en estos momentos de extraordinaria importancia de la imagen, ver cómo la mujer está en la política (Martínez Alarcón, 2006:182).

Las mujeres constituyen, a día de hoy, más de la mitad de la población elegible, y esta proporción, no tiene en modo alguno, reflejo en la composición política de los gobiernos y de manera aún más flagrante en la esfera local, siendo, a nuestro entender, una de las áreas más importantes en cuanto a poder político se refiere, ya que se trata de una parcela sumamente operativa que puede convertirse, al tratarse del ámbito más cercano al ciudadano, en el primer paso para el avance de la participación social de las mujeres.

A través de este estudio, de nivel puramente cuantitativo y como embrión de uno mas amplio objeto de un proyecto de tesis doctoral, vamos a conocer cual es la situación numéricamente hablando de las mujeres en el ámbito de decisión político más cercano al ciudadano, el ámbito local, que es , a nuestro entender, posiblemente el más reticente a la hora de aceptar los cambios que, de manera lenta, pero al parecer progresiva, están produciéndose en todas las instituciones políticas en nuestro país.

Vamos, por tanto, a tratar de acercarnos a la realidad de nuestra provincia, con un estudio de los datos referentes a la representación femenina en los gobiernos locales de los 144 municipios que la componen, con una delimitación temporal de treinta dos años y nueve convocatorias electorales locales, dos de ellas acaecidas tras la aprobación de la LOI , lo cual, pensamos, puede aportarnos datos significativos sobre los resultados de su aplicación en la esfera municipal, el ámbito más cercano y cotidiano para el ciudadano y probablemente a la vez, el menos permeable a la hora de aceptar cambios , sobre todo y a aparentemente cuando la mayoría de municipios que lo componen son de tamaño medio-bajo, como ocurre en la provincia de Alicante, donde mas del 60% de municipios tienen menos de 5.000 habitantes y un total de 57 municipios (equivalente a casi el 40% del total) tienen menos de 1.000 vecinos.

2.- Presencia general de la mujer en los gobiernos locales.

En las primeras elecciones locales de nuestra reciente historia democrática, realizadas el 3 de Abril de 1979, el porcentaje de mujeres electas para ostentar la cabeza del gobierno local en la provincia de Alicante, fue del 0.72%. Es decir, de los 138 municipios que en ese año conformaban la provincia de Alicante, tan sólo uno (concretamente, el municipio de Torrevecija) fue gobernado por una mujer en estos primeros comicios municipales.

Tabla1: Evolución de la presencia de mujeres en la cabeza de los gobiernos locales de la Provincia de Alicante. Porcentaje y números absolutos 1979-2011.

Elecciones	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Alcaldes	137	137	137	134	134	128	120	110	117
Alcaldesas	1	1	2	7	9	16	24	34	27
Suma	138	138	139	141	143	144	144	144	144
% Alcaldesas	0,72	0,72	1,44	4,96	6,29	11,11	16,67	23,61	18,75
% Alcaldes	99,28	99,28	98,56	95,04	93,71	88,89	83,33	76,39	81,25

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la página Web de la Diputación Provincial de Alicante, Unidad de Documentación www.dip-alicante.es/documentacion. (Fecha de consulta: Mayo 2011)

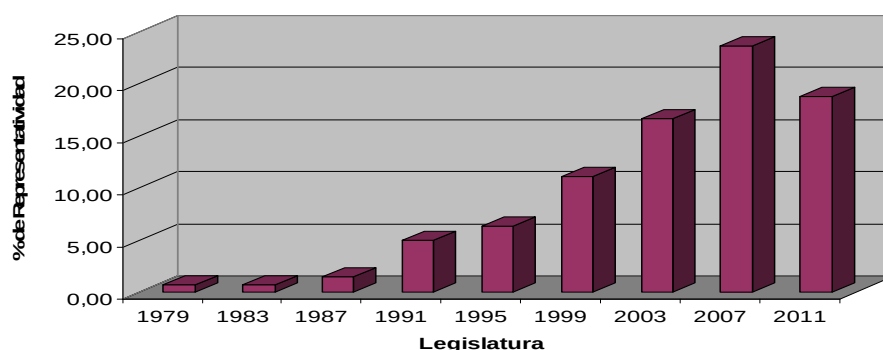
En las siguientes elecciones, de 1983, los datos no son mucho más alentadores, ya que nuestra provincia se mantiene exactamente igual el porcentaje de representación. En los terceros comicios, celebrados el 10 de Junio de 1987 nos encontramos con un leve ascenso (1.44%) y dos alcaldesas (en Calpe y Xaló).

En las elecciones celebradas el 26 de Mayo de 1991, comenzamos a vislumbrar un leve cambio, ya en Alicante las féminas supondrán casi el 5%, prácticamente triplicándose el porcentaje anterior llegando a ser siete las alcaldesas electas por esta provincia.

En los quintos comicios locales (veinte años después de las primeras elecciones locales), se sigue constatando una trayectoria ascendente aunque claramente insuficiente. En la provincia de Alicante resultarán electas un total de nueve alcaldesas, lo que supondrá un porcentaje del 6.29%. Dicho crecimiento comienza a constatarse de una manera más clara en las elecciones de 1999, en la provincia de Alicante ya se cuenta con un total de 16 regidoras, lo que supone poco más del 11% del total y un aumento, con respecto a las anteriores, de casi cinco puntos porcentuales. Será estas elecciones, sin lugar a dudas, las que supondrán el inicio de una significativa (aunque lenta) carrera ascendente.

En cuanto a las elecciones de 2007, con la Ley 3/2007 ya aprobada, los datos en la provincia de Alicante, muestran un claro ascenso, alcanzando la representación femenina casi un 24%, con un total de 34 alcaldesas frente a 111 alcaldes, terminando esta serie con una caída de casi cinco puntos, en las elecciones de 2011.

Gráfica1: Evolución del acceso de la mujer a la alcaldía de las corporaciones municipales en la provincia de Alicante.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la página Web de la Diputación Provincial de Alicante, Unidad de Documentación www.dip-alicante.es/documentacion. (Fecha de consulta: Mayo 2011).

Estos datos, contrastados con los de la comunidad autónoma y los de carácter nacional quizás puedan darnos una reflexión más certera de cual es la situación real de la provincia de Alicante.

Tabla 2: Evolución de la presencia de alcaldesas en la Comunidad Valenciana. 1979-2011.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Alcaldes	541	536	522	56	553	524	520	446	438

				4					
Alcaldesas	3	5	8	22	38	77	83	96	104
Totales	544	541	530	58	6	591	601	603	542
Alcaldesas%	0,55	0,92	1,51	3,	3	6,4	12,81	13,76	17,71
Alcaldes%	99,45	99,08	98,49	96,	25	93,5	87,19	86,24	82,2
					7			9	80,81

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de administraciones Públicas. Página Web http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local.html (Fecha de consulta: Mayo 2011).

Tabla 3: Evolución de la presencia de mujeres en la cabeza de los gobiernos locales a nivel nacional.

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Alcaldes	8362	8223	8030	8302	808	787	760	688	672
Alcaldesas	101	167	266	444	598	886	114	123	135
Totales	8463	8390	8296	8746	868	876	874	811	807
Alcaldesas%	1,19	1,99	3,21	5,08	6,8	10,1	13,0	15,1	16,7
Alcaldes%	98,81	98,01	96,79	94,92	93,1	89,8	86,9	84,8	83,2
					2	9	4	1	3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaría de Estado de administraciones Públicas. Página Web http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local.html (Fecha de consulta: Mayo 2011).

En estas primeras elecciones locales, a nivel nacional nos muestran que solamente 101 de 8.643 fueron mujeres (1.19%). En la Comunidad Valenciana, la provincia de Castellón no contó con ninguna mujer en sus alcaldías. Además, se eligieron dos alcaldesas en Valencia y una en Alicante. La presencia total de las alcaldesas en esta Comunidad fue de un 0,55 por ciento (un total de tres mujeres por 541 hombres). La situación en nuestra provincia se situó, por tanto, a un nivel por debajo de la media nacional, pero ligeramente superior a la media de la Comunidad.

En los segundos comicios la representación femenina a nivel nacional apenas llegó al 2%, lo que se traduce en 167 alcaldesas frente a 8.223 alcaldes (1.99%). Sin embargo, puede considerarse un buen dato si lo comparamos con el 0,92 % de la media de la Comunidad o el todavía estancado 0.72% de nuestra Provincia.

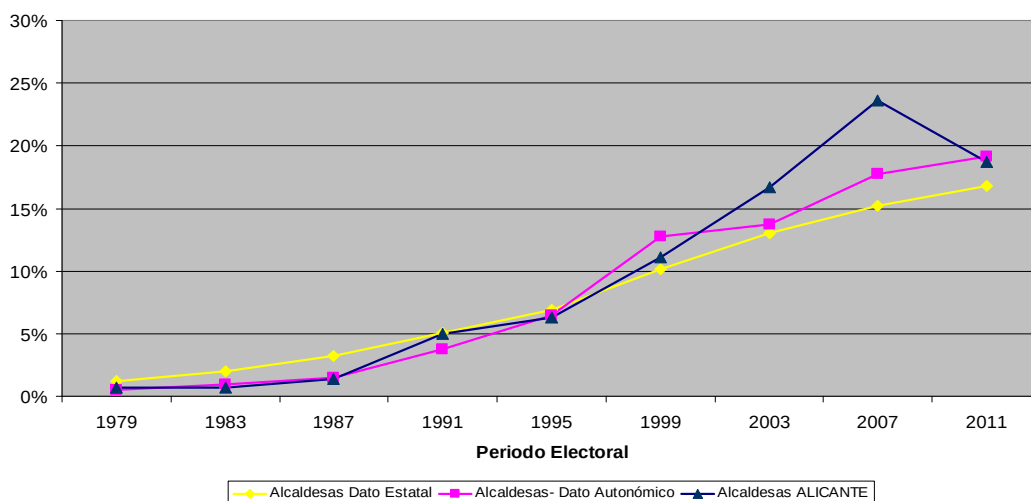
A partir de las elecciones de 1987 empieza a vislumbrarse un progresivo aumento de la representación femenina a nivel nacional, aunque, como en las dos legislaturas anteriores, la inmensa mayoría de las alcaldías fueron ocupadas por hombres. En esta tercera legislatura, los alcaldes representarán un 96,79% frente al 3,21% que representan las alcaldesas. Volvemos a situarnos en la provincia por debajo de la media nacional. A nivel autonómico, las ocho alcaldesas de la Comunidad Valenciana, representan el 1,5 % del total de las alcaldías de esta Comunidad. Y en la provincia, por primera vez, nos situamos por debajo de la media tanto nacional como autonómica con tan solo dos mujeres en la cabeza de los gobiernos locales de la provincia.

Es en los comicios de 1995 cuando los datos comienzan a igualarse y tanto en la Comunidad Autónoma como en la Provincia seguirán una tendencia ascendente que, al contrario de lo sucedido con anterioridad, hará que nuestra provincia se sitúe por encima de la media nacional en cuanto a mujeres en la cabeza de los gobiernos locales, tendencia que sólo se romperá en este último proceso electoral.

La tendencia ascendente de manera progresiva a partir de estas elecciones quizás podría explicarse porque es a partir de finales de los ochenta, cuando los diferentes partidos políticos, en sus respectivos congresos, y siguiendo la estela de las directrices de la Unión Europea, comienzan a debatir el sistema de cuotas. Así, el PSOE introdujo en 1988 la cuota femenina del 25%, un año más tarde le seguiría IU, y posteriormente, en 1994, el PSOE garantizaría una reserva de puestos superior en cinco puntos cuando la afiliación femenina en un territorio determinado fuera mayor del 25% (Verge, 2006:173). Por tanto, todo parece indicar que los pocos partidos que iniciaron este camino, tuvieron el mérito de producir un efecto multiplicador al propiciar la toma de posición en el seno de otros partidos políticos que concluyeron, en muchos casos en la adopción de medidas análogas.

En este diagrama comparativo puede observarse de manera mucho más gráfica y como dato más relevantes a nuestro entender, como, desde 1979 hasta las elecciones de 1995, la representación femenina en los gobiernos locales a nivel nacional superará a la autonómica y a la alicantina, aunque funcionando de una manera prácticamente paralela hasta las elecciones de 1995, donde se produce un vuelco y las tendencias se invierten, pasando a destacar el aumento de mujeres al frente de los gobiernos locales en nuestra provincia frente a los valores autonómico y nacional. Dato que, de manera paradójica, volverá a invertirse, aunque de manera mucho más moderada en los siguientes comicios de 2011, donde volverán a situarse los datos nacionales por encima de los alicantinos.

Gráfica 2: Evolución del porcentaje de ayuntamientos gobernados por mujeres a niveles Nacional, Comunidad Valenciana y Provincia de Alicante.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la unidad de documentación de la Excm. Diputación Provincial de Alicante y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.- Influencia de la Ley 3/2007 en la presencia de mujeres dirigiendo gobiernos locales.

La aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, constituye un hito sin precedentes en el establecimiento de un marco legislativo garante de una intervención institucional que promueva activamente la Igualdad de género en los niveles de toma de decisiones.

Hasta entonces podemos encontrar, ciertas iniciativas (explícitas o implícitas) por parte de algunos Partidos políticos (PSOE e IU), y otras tentativas de regulación en los niveles autonómicos y locales, ya que el Partido Popular (PP), rechazará explícitamente las cuotas, uniéndose a esa línea de pensamiento crítico en lo referente a las cuotas que considera que las mismas suponen un agravio para las mujeres. No obstante, tal vez por un “efecto de contagio mutuo” señalado anteriormente, entre los partidos, el tercer y el cuarto Plan de Igualdad nacionales aprobados bajo el gobierno de los populares y un cierto número de planes regionales empezaron a introducir una sección sobre mujeres y poder político (Lombardo,2008).

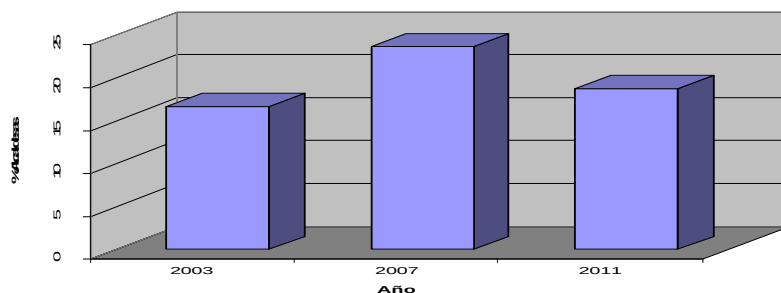
Por tanto, la aprobación de dicha normativa supondrá un salto cuantitativo y cualitativo en lo que respecta a la garantía institucional del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Este “salto” se concreta en dos aspectos fundamentales de la Ley que pensamos deben ser resaltados.

El principal lo hallamos en el Capítulo Primero (Título Segundo), que establece como uno de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, el de la “La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”, aplicable a todos los niveles de la política pública (estatal, autonómica y local). Dicho criterio general se plasma más adelante, en la *Disposición adicional segunda. Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*. En ella, se prescribe la composición equilibrada de las candidaturas electorales de mujeres y hombres, “de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento”. De hecho, en las listas electorales, deberán ir representados ambos sexos según dicho porcentaje en tramos de cinco puestos.

Sin embargo, es interesante estudiar como esta ley puede o no haber conseguido los resultados que teóricamente se pretendían con su implantación. De hecho, hay autores que señalan que realmente, con este sistema de cuota, no solo no se garantiza la paridad de género del 50% de cada sexo en la representación política, tampoco la participación equilibrada de al menos el 40% de presencia de cada sexo. “En efecto, la cuota de no menos del 40% de ambos sexos cada cinco puestos permite que en las candidaturas se coloquen a las mujeres en los dos últimos puestos del tramo, o bien en el último puesto cuando se trata de circunscripciones con menos de 5 puestos, (...) Así, “la fórmula del sistema de cuota electoral que adopta la LOIEMH puede no asegurar la efectiva representación equilibrada de género en los órganos electos, como de hecho ha sucedido” (Saldaña,2008:108).

Para ello vamos analizar los resultados de las tres últimas elecciones locales (2003,2007 y 2011),en la Provincia de Alicante, tratando de analizar si existen diferencias significativas entre las séptimas elecciones municipales (2003) donde todavía no se hallaba implantado el sistema de cuotas por Ley y las siguientes (2007 y 2011) donde ya estaba implantada dicha legislación.

Gráfica 3: Porcentaje de mujeres al frente de los gobiernos locales en la provincia de Alicante. 2003-2011.

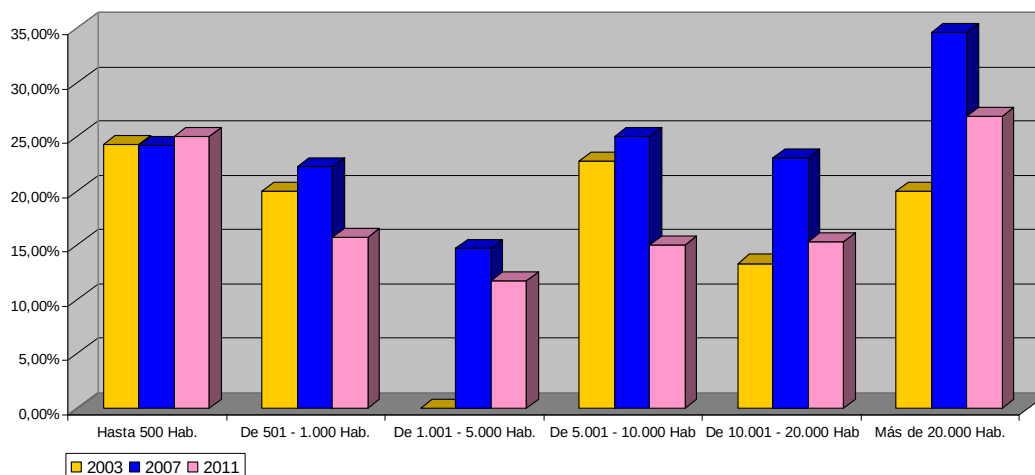


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la página Web de la Diputación Provincial de Alicante, Unidad de Documentación www.dip-alicante.es/documentacion. (Fecha de consulta: Mayo 2011).

En una primera aproximación, observamos que hay un aumento porcentual de mas de siete puntos en las elecciones de 2007 con respecto a las elecciones anteriores (es el porcentaje mas elevado de diferencia entre dos periodos electorales consecutivos en todo el periodo constitucional en nuestra provincia), con lo cual, en un principio, podríamos afirmar que, la ley de cuotas parece tener parte del efecto deseado (aunque aún lejano al 40% y sin llegar nunca a alcanzar el 30% de la denominada “masa crítica”).

Sin embargo, nos encontramos con la paradoja de los datos obtenidos en los últimos comicios locales, donde, en lugar de seguir ascendiendo dicha proporción, como sería esperable, se produce un retroceso importante de representatividad femenina (se pasa del 23,61 al 18,75%, lo que supone, en términos absolutos pasar de 34 a 27 alcaldesas y una pérdida de casi cinco puntos) en esta ultima legislatura, el cual rompe totalmente con la dinámica ascendente de los últimos treinta años.

Gráfico 4: Número de alcaldesas según tamaño de municipio en la Provincia de Alicante durante las tres últimas legislaturas.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la página Web de la Diputación Provincial de Alicante, Unidad de Documentación www.dip-alicante.es/documentacion. (Fecha de consulta: Mayo 2011).

En lo que respecta al análisis de datos de ayuntamientos de la provincia gobernados por mujeres con respecto al tamaño del municipio, se observa, en primer lugar, que en términos generales el porcentaje de alcaldesas tras las elecciones de 2003 ha aumentado en casi todos los niveles de población, excepto en el tramo de menos de 500 habitantes, donde se ha producido un ligero descenso, sin embargo, en todos se está lejos aún del nivel de paridad y en la mayoría de ellos ni siquiera se alcanza el umbral del 30%.

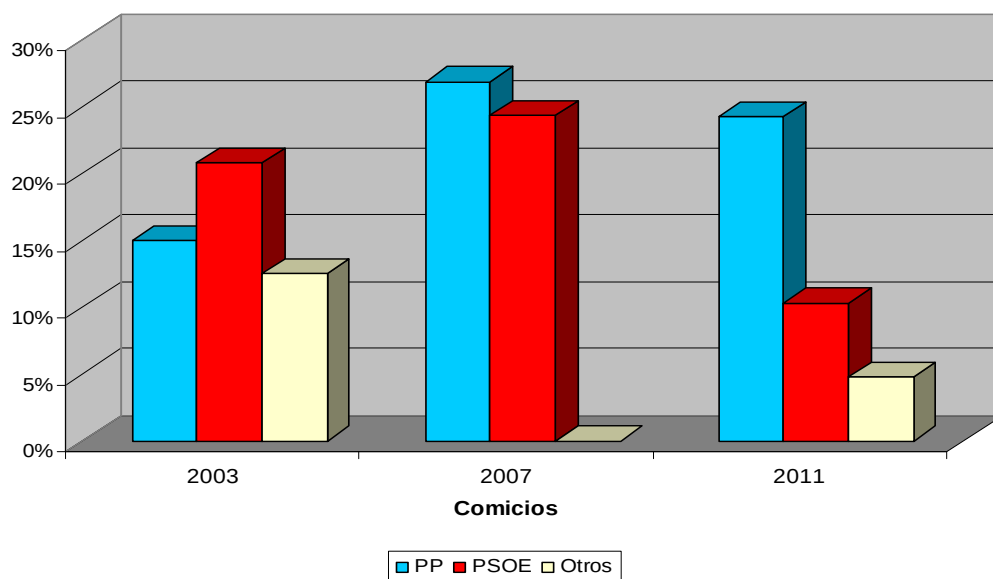
Otro dato significativo sería que, al contrario de lo que se puede pensarse en un principio, en nuestra provincia, son los municipios de tamaño inferior (los menores de 500 habitantes) los que dan mas oportunidad de representación femenina y donde esta parece producirse con menores altibajos.

El menor nivel de mujeres encabezando gobiernos locales se da en las localidades de entre 1.000 y 5.000 habitantes.

La ley de cuotas puede hacernos pensar que, cuanto mayor es el municipio, más opciones pueden tener las mujeres de encabezar una lista y, por tanto, de ser elegidas, pero parece ser que la realidad nos muestra datos contrarios, ya que, por regla general, cuanto mayor es el municipio, más partidos suelen estar representados, lo que tiende a provocar un mayor número de hombres en las cabezas de lista, sin embargo, los datos de nuestra provincia descartan esta teoría, ya que tras la aprobación de la LOI, son los municipios de mas de 20.000 habitantes los que tienen mayor porcentaje de regidoras.

Para finalizar nuestro análisis, creemos que es importante estudiar los datos a tendiendo a los diferentes partidos políticos a los que pertenecen las regidoras que gobiernen en nuestra provincia, para ver si se cumple la máxima de si, los partidos de izquierdas, primeros en implementar las cuotas y en apostar por valores de equidad, sitúan realmente a las mujeres en los puestos de salida.

Grafica 5: Porcentaje de alcaldesas según partido político en la Provincia de Alicante 2003-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la unidad de documentación de la Diputación Provincial de Alicante. www.dip-alicante.es/documentacion.

Tabla 4: Datos por partidos político.

	Año 2003			Año 2007			Año 2011		
	PP	PSOE	Otros	PP	PSOE	Otros	PP	PSOE	Otros
Alcaldesas	12	10	2	25	9	0	23	3	1
Alcaldes	68	38	14	68	28	14	72	26	20
Totales	80	48	16	93	37	14	95	29	21
% Mujeres	15,00	20,83	12,50	26,88	24,32	0,00	24,21	10,34	4,76
% Hombres	85,00	79,17	87,50	73,12	75,68	100,00	75,79	89,66	95,24

Según estos datos, el mayor porcentaje de alcaldesas electas pertenecen, en los comicios previos a la aprobación de la LOI, al PSOE (recordemos que, de manera informal y en algunos de sus congresos ya habían asumido las políticas de cuotas), lo que sumado al porcentaje de mujeres regidoras en el apartado “Otros” (cuyo apartado comprende en las tres legislaturas, y de manera absolutamente mayoritaria, a partidos de izquierda nacionalista valencianos (Bloc Nacionalista Valencià (2003 y 2007)), y Coalició Compromís (2011)) nos da un total de más del 33% frente al 15% de alcaldesas del Partido Popular.

Será a partir de la implementación de cuotas por la LOI cuando los datos se inviertan y el PP presentará mayor porcentaje de regidoras electas (26,88%) con un ascenso de más de once puntos porcentuales con respecto a las elecciones anteriores, mientras que en el PSOE la subida es ligeramente inferior, pasando del 20,83 a poco más del 24% en los comicios de 2007. Pero sin duda, son los datos de estas últimas elecciones los que vuelven a llamarnos la atención, ya que, en términos generales, el número de mujeres alcaldesas desciende en los dos partidos mayoritarios de manera ostensible, con descenso moderado del PP y más de 14 puntos del PSOE. El apartado “Otros” se recupera levemente pero en ningún caso vuelve a alcanzar los porcentajes de las elecciones de 2003.

En vista de estos datos, podría afirmarse que la LOI si ha influido de manera notable en un aumento de mujeres al frente de los consistorios en nuestra provincia en las elecciones de 2007 sobre todo en el PP.

4.- Conclusiones.

A la hora de plantearnos este estudio se nos puede plantear cual puede ser su auténtica validez. Como resaltan acertadamente E. Uriarte y C. Ruiz (1999:221), los análisis de listas y resultados electorales no aportan información suficiente para conocer la raíz del problema. La relevancia de este tipo de estudios está limitada a la cuantificación y descripción de este proceso social a través de sus resultados tangibles, por lo tanto la posición y cantidad de mujeres en una lista electoral o en una institución dada es un indicador del grado de integración de la mujer en la sociedad. Sólo por esto, este tipo de estudios ya está justificado. Si bien no se pueden derivar explicaciones de por qué se llega a la discriminación hallada en los datos, sí que se indica dónde hay que buscar las causas: en las prácticas de reclutamiento de los partidos políticos y en los factores ambientales que las condicionan. Para poder llegar a hipótesis explicativas, es necesario ampliar el estudio con encuestas a las afectadas (estudio que tenemos previsto realizar en una segunda parte de esta investigación) y estudios cualitativos. Al asumir estas limitaciones, el valor de este estudio queda reafirmado, ya que sus objetivos se limitan al fenómeno en sí, al trabajar con una serie de variables que entendemos como la proyección de unas relaciones de poder que nos vienen dadas. Lo que se ofrece en este estudio es una descripción estructural de cómo opera la variable género en función de otras variables dentro de un proceso social de considerable complejidad. La explicación de por qué es así y no de otra manera correspondería, como ya hemos comentado, a otro estudio.

Podemos afirmar, tras el análisis de datos realizado en este documento, que se han conseguido importantes avances en términos de igualdad en nuestra provincia, superando incluso, a partir del año 1995 a los datos nacionales, sin embargo, la caída (aunque sea moderada) a partir de los últimos comicios locales, nos hace plantearnos cual puede ser la efectividad a más largo plazo de la implementación de cuotas. De ello se deduce, por tanto, que aunque sobre el papel se está cumpliendo la legislación electoral, no se sitúa un número suficiente de mujeres en las cabezas de lista de los partidos políticos, ocupando estas de manera mayoritaria, los puestos posteriores, ya que en ningún momento se consigue alcanzar esa proporcionalidad, y en muchos casos ni siquiera acercarnos al 30% de masa crítica.

Según nuestra opinión, con los resultados que ofrece este estudio, donde en ningún proceso electoral (incluidos los posteriores a la aprobación de la LOI) se llega a alcanzar ni siquiera el 25% de representación femenina (incluyendo datos nacionales y autonómicos), no puede sino defenderse como posible alternativa, la cuota del 50% en tramos de dos puestos, es decir, la llamada “lista cremallera”, que ya ha sido aplicada en varios regímenes electorales autonómicos y que la misma LOI reconoce y ampara. De hecho, para garantizar la validez de las leyes de paridad autonómicas vigentes, el artículo 44 bis que regula esta ley, incorpora una cláusula que permite a las leyes autonómicas reguladoras de sus respectivos sistemas electorales la adopción de medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Así nos encontramos la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares; y la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía. La Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco, en virtud de la modificación introducida por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, del País Vasco para la igualdad de mujeres y hombres, no establece realmente un sistema cremallera sino un cupo del 50% de mujeres por cada tramo de seis puestos en las candidaturas presentadas en las elecciones al Parlamento Vasco.

Asimismo, podemos afirmar, que, pese a que la transversalidad de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la representación política que postula la LOI, está limitada en el ámbito local, (recordemos que se establece que lo previsto en el artículo 44 bis no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes, y hasta las elecciones municipales de 2011 solo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes). Como han manifestado diversas instancias, no parece haber razón alguna para que las mujeres no puedan participar en la misma proporción en los municipios menores de 5.000 habitantes, y de hecho y de manera paradójica, los datos de nuestra provincia señalan que precisamente son esos municipios, los de tamaño más pequeño, los que presentan mayor proporción de alcaldesas al frente de sus consistorios y más estabilidad en la permanencia femenina. Es este otro de los aspectos, que sin duda nos hacen plantearnos hasta que punto es realmente efectiva la legislación sin ir acompañada de otro tipo de medidas que reequilibren su efecto.

Por tanto, parece ser, que para asegurar la efectiva transversalidad de la presencia equilibrada de género en la toma de decisiones a todos los niveles, será necesario definir y adoptar estrategias concertadas que impliquen no solo al Estado, (parece demostrarse que la legislación, por sí sola, no produce todos los efectos deseados) sino a una amplia variedad de actores de los ámbitos político y público, económico y social.

Esta parece ser la línea trazada en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), que establece como primer eje de actuación la “Participación política y social”, constituyendo varios objetivos estratégicos, consistente el primero en “Aumentar la participación de las mujeres en los puestos de representación y decisión política para alcanzar una composición equilibrada entre mujeres y hombres”. Entre las distintas actuaciones encaminadas a conseguir dicho objetivo, destacan, entre otras las siguientes: aplicación y seguimiento de la Disposición Adicional Segunda de la LOIEMH y del artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; el fomento de la investigación sobre la participación pública de las mujeres, las barreras que impiden esa participación y las estrategias para superarlas; Programas de Formación sobre Liderazgo y Participación Política y líneas de financiación a organizaciones de mujeres, organizaciones sindicales y partidos políticos para que desarrollen estos programas; fomentar la consolidación de liderazgos estables de mujeres, tanto en las listas electorales, como en los puestos de responsabilidad política; reforzar la presencia y participación de las mujeres españolas en los Organismos Internacionales y, en particular, en aquellos que se vinculan a la Unión Europea y al sistema de Naciones Unidas así como el desarrollo de actuaciones para detectar y denunciar incumplimientos. El único interrogante que deberíamos plantearnos en estos momentos de incertidumbre económica es, hasta que punto, los gobiernos van a estar dispuestos a invertir en estos aspectos que pueden considerar “no prioritarios”.

Finalmente, la conclusión debe ser de cautela. Obviamente vivimos en una sociedad en la que aunque se ha extendido la cultura de la paridad, aun no se han generado plenos efectos, registrándose bastantes situaciones en las que los partidos no han acabado de asumir las previsiones legales y en las que estas aun aún no se han extendido de forma generalizada a los distintos órganos decisorios en todas las dimensiones hasta alcanzar una situación que pueda ser calificada de verdaderamente próxima a la paridad.

Pensamos que los gobiernos municipales pueden constituir, en este aspecto, un campo de pruebas más que reseñable tanto para el estudio como para la aplicación de cualquier tipo de política tendente a la equidad que queramos llevar a cabo, ya que, aunque con ciertas particularidades, la política local reproduce de manera bastante análoga el funcionamiento y las relaciones de poder tanto a nivel autonómico como nacional, teniendo más facilidades a la hora de su implementación como campo de actuación inicial.

Bibliografía.

Abril Stoffels, Ruth y Uribe Otalora, Ainhoa. (2010). *Mujer, derecho y sociedad en el siglo XXI*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.

Albó, N, Busquets J. i Martí R. (comps.) (1989). *Les dones i la política: alcaldesses i regidores* de Catalunya. Ed. De la magrana i edicions 62, Barcelona.

Astelarra, J. (1986). *Las mujeres podemos: otra visión política*. Ed. Icaria, Barcelona.

Astelarra, J. (1990). *Participación política de las mujeres*. Ed. CIS, Madrid.

Baras, M. Botella, J. y Colomé G. (1992). “Las élites políticas locales: una panorámica”, en Morata, F. (coord.) *El Govern Local*. PPU, Universidad de Barcelona, pp.123-141.

Botella, J. (1992). “La galaxia local en el sistema político español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 76, pp.145-160.

- Delgado, I (ed.) (2011) *Alcanzando el equilibrio. El acceso y la presencia de las mujeres en los parlamentos*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Delgado, I. y Jerez, M.(2008). “Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008)”, en *RECP*, nº19, pp. 41-78.
- García de León, M. A. (1991). *Las mujeres políticas españolas* Comunidad de Madrid, Madrid.
- García de León, M.A. (1994). *Élites discriminadas, (Reflexión sobre valores y actitudes que empujan a las mujeres a intentar acceder al poder político)*. Anthropos, Barcelona.
- García de León, M.A. (1991) *Las mujeres políticas españolas (un ensayo sociológico)*. Comunidad de Madrid, Dirección General de la Mujer, Madrid.
- Instituto de la mujer. (1995) *El voto femenino en España*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Lombardo, E. (2008) “Desigualdad de género en al política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea”, en *RECP*, nº18, pp. 95-120.
- Martínez Alarcón, M. (2006). *Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional*. Congreso de los Diputados-Senado, Madrid.
- Martínez Ruiz, I. (2011). *La presencia de las mujeres en el gobierno local: un acercamiento ala realidad de las alcaldesas en el País Vasco*. En X Congreso Internacional de la ECPA, Murcia, 7, 8, 9 de septiembre.
- Ministerio de Política Territorial. (2009). *Estudio comparativo sobre el perfil de los alcaldes y alcaldesas españoles tras las elecciones de 1979 y de 2007*. Madrid.
- Ministerio del Interior. (2007). *Elecciones locales 2007, Impacto de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Madrid.
- Romero Navarro, F. (2001). *Género y política en los procesos electorales. La participación de la mujer como candidata y electa en las elecciones autonómicas y locales de 1995 en Canarias*. Revista de Sociología UAB, Barcelona.
- Saldaña Díaz, M.N. (2008). “Transversalidad de la participación equilibrada de género en el marco internacional: su recepción en la ley de igualdad española”, en *Feminismo/s*, nº 12, pp. 74-134.
- Soler, M.(2010).”La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Las leyes autonómicas de igualdad entre mujeres y hombres”, en AA.VV. *Políticas Públicas de Igualdad*. UJI. Castellón
- Uriarte, E. (1995). “Mujer y política en España”, *Sistema*, enero.
- Uriarte, E. y Elizondo, A. (coords). (1997). *Mujeres en política*. Ariel, Barcelona.
- Uriarte, E. Y Ruiz, C. (1997) “Mujeres y hombres en las élites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes?”, en *Reis*, nº 88/99, pp.207-233
- Verge, T. (2006). “Mujer y partidos políticos en España: Las estrategias de los partidos políticos y su impacto institucional”, en *Reis*, nº 115, pp.165-196.
- Verge, T. (2011). “Cuotas de género y reclutamiento político. Análisis del Parlament de Catalunya (1980-2010)”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 26.
- Verge, T. (2008). “Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen”, en *Reis*, nº 123, pp. 123-150.

LOS MODELOS HISTÓRICOS DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN ESPAÑA.

Rubén Tamboleo García
Grupo de Investigación Gobernanza y Gestión Pública (GOGEP) de la UCM
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA)
tamboleo@cps.ucm.es
[@tamboleo](http://www.tamboleo.es)

Palabras clave: historia de la administración, relaciones intergubernamentales, distribución territorial del poder, España, provincias, comunidades autónomas, ayuntamientos.

1.- Resumen.

Diferentes hitos en la Historia de España han configurado modelos diversos de distribución territorial del poder, a la vez que sufrían los avatares en el proceso histórico de nuestro país, que debe ser analizado desde el Imperio Romano, hasta nuestros días, puesto que desde entonces tenemos influencias institucionales constatables de diferente manera, y de la que han quedado pruebas históricas, que posteriormente fueron recogidas.

En primer lugar, tenemos el Renacimiento de nuestra nación unida bajo el mandato de los Reyes Católicos, que además concluían la Reconquista con la toma del Reino de Granada, y con lo que comenzaría el Estado Moderno, dejando atrás la Baja Edad Media de una España feudal con características muy particulares, debido al proceso de ocupación de tierras conquistadas y de ocupación de la población que se trasladaba desde el Norte.

La España de los Austrias plantea la hipótesis de un modelo confederal. Los Decretos de Nueva Planta configuran el modelo jacobino francés que los borbones nos trajeron de Francia, y que tanta relevancia han dado algunos sectores de la sociedad española para reivindicar el restablecimiento de unos supuestos derechos históricos.

En cuanto al Siglo XIX, no podemos obviar el establecimiento de nuevos fueros tras las Guerras Carlistas en el período Isabelino. Esos fueron, con algunas modificaciones que han supuesto mayor autonomía política y especialmente fiscal, siguen vigentes a día de hoy, y otros territorios pretenden usarlos como modelo en el Siglo XXI, siendo modelos de estructura, institución y funcionamiento político, procedentes de la época medieval.

La importancia de la ponencia que se presentó en el I Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos el día 5 de julio de 2012 en la Mesa de Trabajo 7, fue estudiar esos modelos, en los que se han basado actuales demandas, que han influenciado, de forma asimétrica, en nuestro actual modelo de Estado Autonómico.

El objeto de la ponencia fue estudiar la configuración de esos modelos y analizar sus rasgos básicos, además de examinar los problemas que generaban, si lo hacía en cada caso, hasta llegar a el Título VIII de la Constitución Española de 1978, que desarrolla una nueva distribución territorial del poder en España. Esa distribución tiene su base, en las regiones italianas que se habían establecido tras la II Guerra Mundial, y a su vez esas regiones italianas, usaron de modelo parcial, el que se establece territorialmente en la II República Española.

Por ello mismo, y entre otros muchos ejemplos, es el estudio de las instituciones con periodos en particular, y la Historia de la Administración, la que nos puede ayudar a entender en muchos casos, la composición actual de nuestras instituciones, que hunde sus raíces en lo más profundo de la tantas veces desconocida historia española.

2.- Los diez modelos históricos de distribución territorial del poder.

1. Hispania Romana: administración territorial por provincias del Imperio.
2. España visigoda: centralismo.
3. Modelo de la Reconquista: fueros y otras instituciones administrativas.
4. Modelo de la España de los Austrias --> Modelo Imperial.
5. Modelo unitario "jacobino" de los Borbones españoles.
6. Intento Federal de la Primera República.
7. Modelo de la Restauración Borbónica en España.

8. La II República.
9. Modelo Integral-unitario de Franco.
10. Modelo profundamente descentralizado (como resultado) de la constitución de 1978.

3.- Algunas conclusiones.

Frente a una imagen política de la supuesta importancia histórica que se ha creado en el imaginario colectivo actual, de la importancia de los grandes territorios dentro de una España que se reconstruía tras la invasión del año 711, lo que se constata como la institución histórica que se mantiene constante desde el Imperio Romano en la península, es la institución municipal, es decir, los Ayuntamientos, que con sus lógicas transformaciones históricas, se han mantenido en España durante 2 milenios, como se puede comprobar en los documentos históricos recuperados como la Carta Municipal de Málaga, que como otras fue recuperada en alguna de sus partes.

Esas instituciones político administrativas del pasado, que han servido en las regiones como argumentarios para construir aparatos administrativos complejos, incurriendo numerosas ocasiones en duplicidades competenciales, y suponiendo la ineficacia del sistema, deber ser estudiadas de manera independiente, y ver de qué forma eso podría suponer un precedente válido para las nuevas instituciones creadas en la base legal de la Constitución de 1978, aunque sólo sea como argumento político, y estudiar si esa circunstancia puede tener alguna base legal o racional, que para una administración del Siglo XXI, es especialmente difícil y probablemente los criterios tengan que ser otros, basados en la necesidad de las demandas ciudadanas primero, y en los principios de eficacia y eficiencia administrativa después, siendo siempre sometidas a un proceso de evaluación necesario, para completar un ciclo racional de puesta en marcha de políticas públicas que rindan el mejor servicio a los ciudadanos.

En la constitución se observan dos grandes procesos institucionales: la democratización del estado, y la descentralización territorial del poder, procesos que en su desarrollo muchas veces se pudieron entender como parejos. Esto ha ocurrido porque tanto democracia, como descentralización, se convirtieron en "un concepto valor" con connotaciones siempre positivas. Esto ocurrió así hasta el estallido de la crisis económica, financiera e institucional del Siglo XXI.

Ese modelo, que nunca se ha cerrado, ha supuesto el modelo de mayor descentralización política y administrativa jamás conocido en España, y nunca se ha cerrado con la delimitación de competencias, financiación, territorios y posible devolución competencial hacia arriba. Además, este modelo supone la asimetría que hasta entonces no podía encontrarse más que en las estructuras feudales del medievo, y en un análisis de su transformación, podemos encontrar como ha adquirido rasgos federales con una estructura federalizante, en la que se ha venido dando progresivamente la federalización de las Relaciones Intergubernamentales.

Por todo ello, como análisis de conjunto de la historia de España en este aspecto, o como análisis particularizado de cada modelo, es de máxima importancia el estudio de la distribución territorial del poder en la Historia de la Administración de España.

Bibliografía

- ANES, Gonzalo (1976), *El Antiguo Régimen: Los Borbones*, Alianza Editorial, Madrid.
- AJA, Eliseo. (2003) *El Estado Autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. (1997a), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. (1997b), "Sistema de Relaciones Intergubernamentales y Legitimidad de la Acción Pública en el Sistema de las Autonomías" en TERCEDOR ALBA, Carlos y VANACLOCHA BELLVER, Francisco (Coordinadores), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael y JIMÉNEZ MEROÑO, Sergio. (2010), *La Nueva Gestión Pública*, Editorial TQM, Madrid.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael y AGRANOFF, Robert. (1998), (compiladores), *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- BERMEJO CABRERO, José Luis (1982), *Estudios sobre la Administración Central Española (Siglos XVII y XVIII)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CARAMANI, Daniele. (2011), *Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- ELAZAR, Daniel Judah. (1990) *Exploración del Federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso (2008) *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Editorial COLEX, Madrid.
- FOSSAS ESPADALER, Enric. (2008) "El Principio Dispositivo en el Estado Autonómico", *Revista de Derecho Político*, números 71 y 72, enero-agosto 2008, pags. 151-173.

- FRAGA IRIBARNE, Manuel. (1983) *Poder autonómico, poder municipal: consideraciones sobre las autonomías y la representación local*, Editorial Planeta, Barcelona.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. (2002), *Provincias, regiones y Comunidades Autónomas: la formación del mapa político de España*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, Colección Temas del Senado, Madrid.
- GOODIN, Robert E. (Editor General) (2009) *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford New York.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín (1981), *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Siglo Veintiuno de España Editores SA, Madrid.
- LINZ STORCH DE GRACIA, Juan José. (2008), *Obras escogidas 2: Nación, Estado y Lengua*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- LINZ STORCH DE GRACIA, Juan José. (2009), *Obras escogidas 3: Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; PARRADO, Salvador; DELGADO, Irene y COLINO, César. (2005), *Las Relaciones Intergubernamentales de la Comunidad de Madrid. La visión de políticos y ciudadanos*, Editorial Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes. (2006a), (Coordinadora), *Relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: Interdependencia, Autonomía Conflicto y Cooperación*, Dykinson, Madrid.
- LÓPEZ NIETO, Lourdes. (2006b), "Veinticinco años de consenso mayoritario en el desarrollo del Estado autonómico", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 54-55, pags. 111-123.
- MANIN, Bernard. (2006), *Los principios del gobierno representativo*, Editorial Alianza, Madrid.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. (2008), *La Autonomía de Cantabria (1981-2008): una radiografía institucional, una reflexión prospectiva*, Editorial Parlamento de Cantabria, Santander.
- PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ DE ARRACÓ, José Manuel (1978), *Curso de Historia del Derecho Español*, Ediciones Darro, Madrid.
- PRESTON, Paul (1994), *Franco: Caudillo de España*, Editorial Grijalbo, Barcelona.
- SUTHERLAND, Claire. (2012), *Nationalism in the Twenty-First Century: Challenges and Responses*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- TAMBOLEO GARCÍA, Rubén (2013a), *Federalismo, Regionalismo y Relaciones Intergubernamentales: Gobierno y Gestión Pública de las Administraciones Territoriales*, Editorial TQm Investigación y Formación, Madrid.
- TAMBOLEO GARCÍA, Rubén (2013b), "Política y Gobierno" en LUCAS MARÍN, Antonio; CORTÉS BELTRÁN, Carmen y CÁCERES ZAPATERO, María Dolores (Coordinadores), *La Realidad Social de Madrid II*, Editorial Fragua, Madrid.
- VALLÈS, Josep María. (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Editorial Ariel, Barcelona.
- WRIGHT, Deil S. (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México Distrito Federal.

Palabras clave: Estado de Bienestar, protección social, transformación y Francia.

1.- Introducción.

Las fundaciones del sistema francés de Seguridad social se instauran en la inmediata posguerra. Bajo la IV República se aprueban las principales leyes que crean la Seguridad social francesa, bajo la influencia de los ministros provenientes del MRP. No en vano, es bajo la V República que la Seguridad social conoce a la vez su periodo de mayor expansión, hasta la mitad de los años setenta, y su periodo de transformación progresiva, desde el final de los años setenta. Dos oleadas de ordenanzas han marcado la Seguridad social en el inicio de la V República: las de 1958-1960, que instauran una reorganización del sistema, y sobre todo las de 1967, que crean las cuatro ramas de la Seguridad social todavía en vigor hoy en día (Urteaga, 2009a). Si formalmente el sistema actual se parece al del final de los años sesenta, dado que se trata de un sistema de seguros sociales, principalmente hecho para los trabajadores y sus familias y financiado por las cotizaciones sociales y gestionado parcialmente por los agentes sociales, se han producido unas importantes transformaciones: nuevas prestaciones, nuevas modalidades de financiación y reequilibrio de los poderes a favor del Estado (Urteaga, 2011a).

Tras recordar algunos de los fundamentos de la Seguridad social en Francia y lo que ha caracterizado su expansión, este artículo analiza las medidas que han transformado poco a poco el sistema francés de protección social, a partir de los cuestionamientos del final de los años setenta hasta la multiplicación de las reformas estructurales desde el final de los años sesenta.

2.- Las características del sistema francés.

El sistema francés de protección social actual se ha organizado a partir de 1945 (ordenanza del 4 de octubre de 1945). Las elecciones que han determinado la configuración del sistema de Seguridad social se fundamentan en el rechazo de la asistencia social al provecho de los seguros sociales. En 1845, el sistema aspira sobre todo a proteger a los trabajadores para garantizarles cierta seguridad ante los riesgos de enfermedad, accidentes laborales, vejez, y compensar la carga que supone la educación de los hijos. Los derechos sociales son unos derechos resultantes del pago de las cotizaciones sociales que pesan sobre los salarios. Las prestaciones sociales (Urteaga, 2011b) son contributivas y proporcionales al salario. La gestión del sistema es confiada a los representantes de los trabajadores y a los empleadores con el fin de no confiarla directamente al Estado. El contexto histórico, político e institucional francés de 1945 conduce los autores del plan francés de la Seguridad social a llegar a un acuerdo ambiguo entre unos objetivos puramente nacionales (integración de los trabajadores, dinamismo demográfico), los principios de Beveridge (universalidad y unicidad del sistema de protección social) y los métodos de Bismarck (seguros sociales).

Mientras en el origen estaba previsto que toda la población se uniría a los trabajadores del sector privado del comercio y de la industria en el régimen general de la Seguridad social, los gobiernos sucesivos han permitido la creación de un régimen de jubilación particular para los cuadros (1947) y ha protegido los estatus específicos de los regímenes especiales de los funcionarios y de las personas que trabajan en las empresas públicas, pero sobre todo los regímenes específicos de los autónomos (1948) y de los agricultores (creando la Mutualidad social agrícola en 1952). El sistema que se ha puesto en marcha es uno de los más fragmentados de Europa, reforzando las diferencias entre profesiones y categorías sociales. Existe en Francia más de 600 regímenes de pensiones de jubilación básicas, más de 6.000 regímenes de pensiones complementarias y obligatorias, y 19 seguros de enfermedad.

a. Los cambios organizativos.

En la mitad de los años cincuenta, la Seguridad social se enfrenta a unos déficits que serán interpretados y tratados en el marco del modelo francés y de sus referencias. Las diferentes medidas que son tomadas en el inicio de la V República se fundamentan lo más a menudo en un nuevo desarrollo del sistema. Así, las ordenanzas aprobadas entre 1959 y 1960 organizan una transformación del sistema que refuerza los poderes de control del Estado los de los directores de las cajas, pero no cuestiona la lógica global. Al contrario, simultáneamente, el sistema se extiende, ya que la creación del seguro por desempleo en 1958 por los agentes sociales, fuertemente incentivado por el gobierno, se hará sobre el modelo de los seguros sociales (Daniel y Tuchsirer, 1999).

A mediados de los años sesenta, la Seguridad social conoce de nuevo ciertas dificultades. Los déficits son cada vez más elevados a partir de 1964. En 1967, la importante reforma organizacional que debe permitir resolver estos problemas financieros no constituye un abandono de los principios fundadores del sistema, pero los adecua a las evoluciones observadas. Contempla la separación de la gestión de los diferentes riesgos sociales, la creación de las cajas nacionales y la responsabilización de los agentes sociales gestores de la Seguridad social. Así, en 1967, la Seguridad social se divide en cuatro ramas: enfermedad, familia, jubilación y recubrimiento. El apartado financiero de la reforma se fundamenta en la reorganización administrativa de la Seguridad social. La creación de las cajas nacionales cuyos poderes son extendidos debe permitir una gestión separada y más eficaz de los riesgos. Tanto para la patronal como para el gobierno la separación de los riesgos debe responsabilizar a los administradores de las cajas y debe permitir, de ese modo, un mejor control de la evolución del gasto y del equilibrio de las cuentas. En el nuevo marco institucional, unas medidas financieras son aprobadas que combinan el aumento de los ingresos con la limitación del gasto.

El cambio en el modo de gestión suscita la oposición de las centrales sindicales (Urteaga, 2010a). En el seno de las cajas de seguro de enfermedad y de seguro de vejez, la organización anterior de los consejos de administración es sustituida por una representación y una gestión estrictamente paritaria (Urteaga, 2011c). Las elecciones son sustituidas por un sistema de designación de los administradores de las cajas por los sindicatos de trabajadores y de la patronal más representativos. Esta victoria de las tesis patronales y el cuestionamiento de las prerrogativas de los sindicatos de trabajadores generan unas virulentas protestas. El final del año 1967 está marcado por numerosas manifestaciones organizadas por la CGT y la CFDT. Durante las manifestaciones de 1968, los sindicatos continúan protestando contra estas ordenanzas pero sin éxito dado que esta nueva organización del sistema prevalece todavía hoy en día.

La reforma de las instituciones del régimen general de la Seguridad social pretende aclarar las responsabilidades entre el Estado y los agentes sociales, y permitir una retirada del Estado de la gestión de las cajas, además de reforzar su capacidad de control. Las ordenanzas contemplan una mayor autonomía de las cajas y la posibilidad para los gestores de las cajas de participar en la fijación del nivel de las cotizaciones y de las prestaciones.

Incluso si cuestionan la democracia social donde los representantes de los trabajadores tenían la mayoría en las cajas, estas ordenanzas tienen como objetivo reforzar la gestión por los interesados y no por el Estado. No en vano, la decisión de aumentar o de bajar las cotizaciones o las prestaciones será del ámbito discrecional del gobierno (vía reglamentaria), objeto de luchas entre los dos ministerios de tutela (Finanzas y Asuntos sociales), sin que ni los parlamentarios, ni los agentes sociales deseen verdaderamente participar en las decisiones que acabarán siendo dolorosas.

b. El desarrollo del sistema.

Mientras que Francia ha conocido un periodo de fuerte crecimiento económico, orientado hacia el pleno empleo, las contradicciones inducidas por el acuerdo institucional fundador de 1945 han sido resueltas por un desarrollo constante de la Seguridad social. El sistema se extiende con la creación de nuevos regímenes de protección social, específicos a diferentes grupos sociales, pero todos contruidos sobre el modelo del régimen general de los trabajadores asalariados del sector privado del comercio y de la industria en 1945 (Urteaga, 2010b). A lo largo de estos años, la expansión del sistema de protección social no parece contradictoria con el crecimiento económico, sino todo lo contrario. Para los actores estatales y los sindicatos de trabajadores e incluso de la patronal, este sistema jugaba un rol central en los mecanismos globales de regulación económica, social y política. Aseguraba una fuerte coherencia entre política económica (keynesiana) y política social, contribuía a la cohesión social, y permitía la pacificación de las relaciones entre los agentes sociales, además de conceder un lugar importante al Estado.

En una economía de mercado que no puede imponer el nivel de los salarios a partir de mediados de los años cincuenta, los gobiernos pueden intervenir sobre la renta de los hogares por la fiscalidad así como por la fijación del nivel de las cotizaciones y de las prestaciones sociales. Así, a partir del final de los años cincuenta, los gobiernos sucesivos han asegurado una progresión rápida del nivel de las prestaciones sociales. Su parte en la renta disponible de los hogares no ha parado de aumentar desde 1945, pasando del 19,3% en 1960 al 32,4% en 1980, alcanzando incluso el 36,9% en 1985. La contribución positiva de la Seguridad social a la economía parece incuestionable en lo que se refiere a los primeros treinta años de su desarrollo. El crecimiento económico de los años 1950-1975 ha sido favorecido por la extensión del sistema de Seguridad social, dado que este ha repartido sus frutos.

“A nivel económico, el desarrollo de nuestro dispositivo de Seguridad social ha acompañado la reconstrucción de la economía francesa inicialmente arruinada y replegada sobre sí misma así como tanto el aumento considerable de la riqueza nacional como un nivel de vida individual que ha marcado estos treinta años 1945-1975 (Comité des Sages des états généraux de la Sécurité sociale, 1987: 6)

c. El cuestionamiento del sistema.

A partir de 1974, los efectos del deterioro de la coyuntura económica se hacen rápidamente sentir sobre las finanzas de la Seguridad social. Entre 1974 y 1986, las cuentas del régimen general de la Seguridad social alternan déficits y superávits (déficits entre 1974 y 1978, en 1981, en 1982 y en 1986). Asimismo, entre 1974 y 1986, las políticas llevadas a cabo en materia de protección social alternan planes de reactivación y planes de rigor.

d. Políticas de demanda y de oferta.

Para enfrentarse a las dificultades económicas, ciertos gobiernos intentarán poner en marcha unos métodos del pasado, con unos planes de reactivación económica, de inspiración keynesiana. Chirac en 1974 y Mauroy en 1981 han decidido aumentar el nivel de las prestaciones sociales con el fin de reactivar el consumo y la actividad económica, y de esa forma reducir el desempleo. No en vano, en ambos casos, los déficits públicos se han notablemente incrementado y la balanza comercial se ha convertido en deficitaria. Como consecuencia de la apertura creciente de la economía francesa vinculada a la puesta en marcha del mercado único, la reactivación del consumo ya no permite reactivar la economía y estos gobiernos han debido aumentar los impuestos y las tasas de interés para financiar la deuda pública además de asistir impotentemente al incremento del desempleo.

La repetición de la experiencia del fracaso de las políticas keynesianas por un gobierno de izquierdas, después del gobierno de derechas, ha deslegitimado para un largo periodo las políticas de reactivación que se basan en el aumento de las prestaciones sociales. El tema de la competitividad de las empresas en un nuevo contexto mundial de competencia creciente modificará la situación. Posteriormente, los partidos de gobierno, tanto de izquierdas como de derechas, coinciden en la necesidad de poner en marcha unas políticas similares que aspiran a equilibrar las cuentas de la Seguridad social, bien aumentando sus recursos, bien disminuyendo sus gastos en el marco de unos planes de enderezamiento de las cuentas de la Seguridad social. La multiplicación de estos planes implicará la ruptura de los acuerdos que aseguraban una cierta paz social en Francia.

e. Aumento de las cotizaciones y reducción de la cobertura.

Efectivamente, el final de las políticas keynesianas genera un nuevo divorcio entre la economía y lo social. La lógica económica, centrada en la oferta, supone reducir los déficits sociales. La lógica social tiende a querer preservar los logros sociales y a rechazar cualquier cuestionamiento de la Seguridad social. Los gobiernos sucesivos están obligados a dramatizar fuertemente la situación de las cuentas de la Seguridad social con el fin de crearse un margen de maniobra y de justificar la puesta en marcha de los planes de salvación de la Seguridad social y, sobre todo, unas medidas más estructurales que les parecen necesarias. A lo largo de los años ochenta, la movilización de la población detrás de los sindicatos de trabajadores impide, sin embargo, la toma de varias decisiones que aspiraban a reformar el sistema de la Seguridad social.

Las medidas aprobadas a lo largo de los años ochenta han consistido, sobre todo, en erosionar el nivel de las prestaciones bajo condición de recursos con respecto a la evolución de los salarios, y a reducir el nivel de cobertura garantizada por el seguro de enfermedad. Estas medidas tienen como consecuencia incrementar las desigualdades entre los que pueden pagarse una cobertura social complementaria y los que dependen cada vez más de las rentas mínimas (Urteaga, 2011b). No obstante, los planes de enderezamiento de las cuentas de la Seguridad social han consistido sobre todo en aumentar los ingresos de la Seguridad social, por una subida regular de las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores. Así, han contribuido a incrementar el nivel de las cargas sociales, además de hacer retroceder la parte del gasto de protección social asumida por los empleadores.

f. Las reformas estructurales.

En el inicio de los años noventa, sin embargo, un cierto número de transformaciones económicas exógenas (globalización, instauración del mercado único, recesión de 1993, preparación de la moneda única) han conducido los actores que se encargan de la protección social a no conformarse con el *statu quo* de los años ochenta. Por lo cual, no parece posible financiar indefinidamente el incremento del gasto social por un aumento de las cargas sociales. Sector por sector, se tomarán nuevas medidas con el fin de controlar la evolución del gasto social.

g. La reforma de las tres ramas.

Así, se producen unas importantes reformas del seguro por desempleo en 1992 y en 2001. En 1992, el modo de cálculo de las prestaciones por desempleo cambia, con la introducción de la degresividad de la prestación (del 15% cada seis meses). En 2001, después de un periodo de disminución del desempleo, esta degresividad es cuestionada al provecho de prestaciones más largas (de un año a 2,5 años) pero con unas condiciones de búsqueda de

empleo y de activación superiores. Los desempleados indemnizados deben firmar un contrato de retorno al empleo y deben ser objeto de un seguimiento regular de sus gestiones con las agencias de colocación.

En materia de pensiones de jubilación, varias reformas sucesivas serán aprobadas. En 1993, el modo de cálculo de las pensiones básicas de los asalariados del sector privado del comercio y de la industria es modificado. En 2003, el régimen de pensiones de los funcionarios es equiparado con el del sector privado, alargando el periodo de cotización obligatoria a 40 años, e indexando la revalorización de las pensiones sobre la evolución de los precios. No en vano, subsiste una diferencia entre el sector público y privado, en la medida en que el salario de referencia para el público es el salario recibido durante los seis últimos meses de la carrera mientras que el cálculo en el sector privado se fundamenta en los mejores 25 años. En 2007, los regímenes especiales (trabajadores de las empresas públicas del transporte público, de la electricidad o de gas) son igualmente reformados en la misma óptica. En 2010, en la reforma elaborada por el gobierno, la duración necesaria de cotización para conseguir una pensión de jubilación a tasa plena se alarga aún más (a 41 años en 2012) y la edad legal de la jubilación pasa de 60 a 62 años, mientras que habrá que esperar 67 años para no tener que padecer una reducción de la pensión si el número de años de cotización es insuficiente.

h. Los dispositivos posteriores.

El Plan Juppé contempla igualmente universalizar el derecho a la salud, modificar la financiación y la gobernanza del sistema sanitario. Los gobiernos posteriores se han inscrito en la continuidad de ese plan. Así, en 1998, la contribución social generalizada (CSG) sustituye las cotizaciones de enfermedad pagadas por los trabajadores. La CSG representa una nueva forma de imposición en Francia. A diferencia de las cotizaciones sociales, que se basan únicamente en las rentas del trabajo, engloba el conjunto de las rentas de los hogares (rentas del trabajo, de transferencias, del patrimonio y del capital) y no pesa sobre los costes empresariales. A diferencia de los impuestos sobre la renta, la CSG es proporcional y sus ingresos sirven para pagar la protección social. En 2000, el gobierno Jospin crea la Cobertura enfermedad universal (CEU) que debe permitir a los más desprovistos que no están asegurados beneficiarse de una cobertura básica y eventualmente de una cobertura complementaria gratuita. En 2004, una nueva reforma, el plan Douste-Blazy es puesto en marcha para reorganizar el sistema sanitario en torno a una trayectoria de atención médica mejor integrada. Ha integrado asimismo las agencias creadas por Alain Juppé en una Alta Autoridad de la Sanidad. Por último, ha sustituido los consejos de administración de las cajas en las cuales figuraban los representantes de los trabajadores y de los empleadores por unos consejos sin poder, ya que éste es concedido al nuevo director del seguro de enfermedad. En 2010, se aprueba la ley Hospital Paciente Sanidad Territorio que debe progresivamente reorganizar el sistema sanitario sobre una base regional, en torno a unas Agencias regionales de sanidad (ARS).

3.- Conclusión.

El método utilizado durante los años noventa y 2000 para reducir el nivel de las prestaciones de los seguros sociales es común a diferentes sectores. Se trata de incrementar el carácter contributivo de las prestaciones, es decir el vínculo entre cotización y prestación. Las reformas se basan en la idea de que cada uno debe recibir unas prestaciones a un nivel que corresponde al importe de las cotizaciones. Este carácter contributivo creciente de las prestaciones tiene como consecuencia reducir la cobertura social garantizada por los seguros sociales. Simultáneamente, los aumentos constantes de los tickets moderadores en el ámbito del gasto sanitario han reducido igualmente el nivel de cobertura del seguro de enfermedad.

Por lo tanto, los ciudadanos son cada vez más dependientes de la protección social complementaria. Las pensiones básicas ofrecidas por la Seguridad social son cada vez menos generosas, y los regímenes de pensión complementaria obligatorios, cuyo nivel de prestación depende directamente de las cotizaciones pagadas, han reducido sus prestaciones. Los ciudadanos franceses deberán completar su pensión de jubilación por una previsión individual (fondo de pensiones, seguro de vida). Una parte creciente del gasto sanitario es asumida por las mutuas complementarias y por los seguros privados. Estos complementos privados e individualizados de protección están destinados a los que pueden pagarlos. Los demás deben conformarse con unas prestaciones legales. Una parte cada vez más importante de la población depende de las prestaciones bajo condición de recursos, y sobre todo de las rentas mínimas. El número de beneficiarios de las rentas mínimas ha crecido constantemente desde el inicio de los años ochenta y representa hoy en día más del 10% de la población gala.

En cincuenta años, el sistema francés de protección social ha mantenido su nombre y su estructura, pero se ha notablemente transformado y dualizado. Las medidas aprobadas tienden a separar los colectivos cubiertos en dos grupos: los que dependen del seguro (que han contribuido suficientemente para beneficiarse de las prestaciones de seguro social) y aquellos, cada vez más numerosos, que están duraderamente excluidos del mercado laboral. Asimismo, las evoluciones recientes tienden a dividir el sistema en dos sectores: los sectores que dependen principalmente de los seguros sociales (jubilados y desempleados, incluso si integran unas prestaciones bajo condición de recursos destinadas a los más desprovistos) y los sectores que dependen cada vez más de una lógica no contributiva (sanidad y familia, políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social) (Urteaga, 2009b). Por último, las evoluciones recientes tienden a dar un rol creciente a los actores privados como complemento de la protección social pública.

Bibliografía.

Daniel, C. y Tuchszirer, C. (1999). *L'Etat face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*. Flammarion, Paris.

Palier, B. (2005). *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. PUF, Paris.

Urteaga, E. (2009a). "Fundamentos y organización de las políticas sociales en Francia", en *Portularia*, vol. 9, n°2, pp.75-95.

Urteaga, E. (2009b). "Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social", en *Zerbitzuan*, n°45, pp.7-21.

Urteaga, E. (2010a). "Los sindicatos en Francia", en *Revista de Estudios Políticos*, n°147, pp.171-211.

Urteaga, E. (2010b): *Las relaciones laborales en Francia*. ECU, Alicante.

Urteaga, E. (2011a). "El Estado y las relaciones laborales en Francia", en *Sistema*, n°211, pp.27-46.

Urteaga, A. (2011b). "Las rentas mínimas en Francia", en *Papers*, n° 96, n° 3, pp.959-983.

Urteaga, E. (2011c). "La gestión paritaria en Francia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol.5, pp.61-77.

Palabras clave: sociedad civil, Unión europea, referéndums, democracia participativa, análisis del marco interpretativo.

1.- Sociedad civil y mediación democrática a nivel europeo: representación de intereses y causas y sensibilización sobre los asuntos europeos.

A pesar de que el debate académico parece haber evolucionado en los últimos años desde la cuestión del déficit democrático de la UE (Follesdal Hix 2006) hacia el estudio de su creciente politización (Hooghe y Marks 2009; Papadopoulos y Magnette 2010; Bertoincini y Chopin 2010; De Wilde 2011), la crisis del euro pone de manifiesto que la crisis de representatividad de la integración europea o su capacidad de reducir la importancia de las preferencias de los votantes no han perdido la menor importancia. A pesar de que la estrategia europea para legitimarse mediante el recurso a mecanismos de democracia participativa consistentes en la institucionalización de sus relaciones con la sociedad civil organizada comenzó a principios de la década de los 2000 (Greenwood 2011), la entrada en vigor de una serie de mecanismos participativos incluidos en el tratado de Lisboa le devuelve vigencia a esta estrategia, en especial de cara al nuevo ciclo de protesta que parece estar tomando cuerpo en toda Europa.

En este sentido la institucionalización de las relaciones de la Comisión con grupos de interés europeos se ha configurado como un mecanismo democrático alternativo a la existencia de un demos europeo claramente definido (Kohler-Koch y Finke 2007; Michel 2007; Greenwood 2011) anclado en una ética del discurso consistente en que todos los interesados tengan la oportunidad de ser consultados antes de la toma de decisiones que les afectan (Cohen y Arato 1992, 348). Se trata por lo tanto de contar con una representación de las diferentes sensibilidades de la sociedad a pesar de la debilidad del espacio público europeo (Greenwood 2011, 201-202). Sin embargo las organizaciones de la sociedad civil han contribuido menos de lo esperado a la legitimidad de la integración europea (Warleigh, 2001) debido a la escasez de sus recursos (Sudbery, 2003) y su dificultad o falta de voluntad de consultar a sus propios miembros (Mahoney, 2007; Kohler-Koch 2010). Antes de rechazar que la relación con la sociedad civil pueda contribuir a democratizar la gobernanza europea es necesario analizar los obstáculos institucionales a una participación más intensa.

Uno de ellos es el excesivo énfasis que las instituciones europeas y buena parte de la literatura han puesto en el papel de las organizaciones de nivel europeo. El objetivo de este artículo es analizar si la sociedad civil a nivel nacional, en este caso española, en principio más cercana a los ciudadanos, puede contribuir en mayor medida a fomentar la participación ciudadana en la UE. De este modo adaptamos el enfoque de Monaghan (2007) para analizar si y de qué manera la sociedad civil española contribuye a fomentar la comunicación y a promover la participación de sus miembros y de los ciudadanos en general en los asuntos europeos. Sin embargo otros autores han señalado que la contribución de la sociedad civil española a la gobernanza europea es necesariamente modesta debido a que su debilidad organizativa y la falta de recursos le hacen imposible poder participar en asuntos altamente especializados (Will et al. 2005, Sánchez-Salgado 2007). Por otra parte la frágil estructura participativa de numerosas asociaciones (Vázquez 2010) también incita a preguntarse si la sociedad civil española puede generar un mayor impacto entre los ciudadanos que los propios grupos europeos. El objetivo de esta contribución es evaluar la importancia relativa de las barreras de acceso, de la falta de recursos y de la estructura de recursos de la sociedad civil española a la hora de actuar como intermediaria entre los ciudadanos y las instituciones europeas.

Además esta contribución busca analizar el sentido de la participación de las organizaciones nacionales. Los mecanismos de participación de la Comisión europea han funcionado en base a la consulta y cooptación de organizaciones europeas altamente especializadas y que no cuestionan la lógica de la integración europea (Michel 2007; Greenwood 2011). Por otra parte la orientación liberal de la construcción europea entra en conflicto común buen número de valores del sector asociativo (Ruzza, 2004) puede por lo tanto suponer que las organizaciones nacionales estén poco predispuestas a participar en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo se ha señalado recientemente que la Unión Europea se encuentra en un proceso de creciente politización, en el cual organizaciones poco presentes en Bruselas como grupos anti-globalización y partidos políticos críticos con la UE desempeñan un papel clave (Hooghe y Marks 2009; Papadopoulos y Magnette 2010; Bertoincini y Chopin 2010; De Wilde 2011). De este modo es importante analizar si el posicionamiento político ideológico de las organizaciones influencia su decisión de participar o no y si contribuye de algún modo a la politización de los debates europeos.

Se ha señalado que la transformación de la consulta de los grupos de interés en un modelo de democracia participativa centrado en organizaciones de la sociedad civil es un proceso de construcción colectiva de un marco de interpretación por el que se reorientan mecanismos burocráticos para adaptarlos a la necesidad de legitimidad de la UE (Saurugger, 2010; Bouza García, 2010). Esta ponencia compara el marco de interpretación (Snow et al. 1986) sobre la participación ciudadana en la Unión europea de las organizaciones de la sociedad civil española que participaron en el debate sobre la Constitución europea (2002-2005) con el del reciente movimiento 15M. Se utilizan por lo tanto fundamentalmente fuentes cualitativas para analizar la manera en que estas organizaciones explican y enmarcan sus actividades sobre la democracia participativa en especial mediante el análisis de documentos escritos y una veintena de entrevistas en profundidad con las personas que gestionaron la relación de las organizaciones con la Convención.

2.- La sociedad civil española en el debate sobre la democracia participativa en la Convención europea (2002-2003): una participación activa y autónoma.

Las organizaciones de la sociedad civil europea tuvieron un papel decisivo en la inclusión de un discurso sobre la institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil como un mecanismo de democracia participativa en la agenda de la Convención europea (Bouza García 2010). Las organizaciones españolas se implicaron fuertemente en la Convención y aceptaron la idea de que la institucionalización del diálogo con la sociedad civil contribuye a acercar a los ciudadanos de la UE.

Las organizaciones españolas que participaron en la Convención (tabla 1) estaban interesadas por la cuestión de la democracia participativa en la UE con anterioridad y explican que contribuyeron a que la Convención la tuviese en cuenta. Casi todas las entrevistas y los documentos analizados destacan que la Convención constituyó una oportunidad para que los ciudadanos adquiriesen un papel más importante debido a la importancia de la

cuestión del déficit democrático en la Declaración de Laeken y a que el texto sería ratificado por referéndum en varios Estados miembros. Casi todas las organizaciones españolas compartían el entusiasmo de la Convención sobre el futuro de Europa. Esto se acompaña de planteamientos federalistas y, en general progresistas sobre las posibilidades de que el sistema político se asiente sobre las preferencias y la participación de los ciudadanos (Del Río Villar, 2004: 280). En este sentido, las organizaciones españolas parecían tomarse en serio el discurso constitucional que rodeó a la Convención (Habermas, 2001).

Tabla 1: Participación de organizaciones españolas en el debate sobre la democracia participativa en la Convención.

Tipo de participación en la Convención	Organización
Acceso directo	FCCE (Fórum Cívic per a una Constitució Europea) CJE (Consejo Juventud de España) ONCE - CEPES RCE (Red de Ciudadanas Europeas) ACSUR (Asociación para la cooperación con el sur) Convención Catalana
Mediante una organización europea	CCOO ADICAE Caritas Red Española de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
Mediante foros alternativos	ATTAC Demopunk Fundación Luis Vives Ecologistas en Acción

Las organizaciones españolas compartían la idea expresada por las organizaciones europeas que la consulta de la sociedad civil es un mecanismo de democracia participativa. De manera similar argumentan que la consulta estructurada es una manera de institucionalizar la influencia de la sociedad civil y que puede contribuir a fomentar la toma de conciencia de la opinión pública sobre los asuntos europeos en especial a través de la Iniciativa ciudadana europea (ICE), que permite a un millón de ciudadanos solicitar ala Comisión para impulsen proyecto legislativo.

Sin embargo el discurso de las organizaciones españolas en relación con la democracia participativa presenta algunos matices respecto al de las organizaciones europeas puesto que asocia la democracia participativa con una mayor influencia de los ciudadanos individuales y de las organizaciones nacionales en la agenda europea. Esto se relaciona con una fuerte insatisfacción respecto a los mecanismos europeos de consulta existentes a escala europea. Esto sugiere que las organizaciones españolas no se limitaron a reproducir el marco europeo, sino que lo reconstruyeron y ampliaron en su propio beneficio y en base a su propia experiencia en un proceso bastante frecuente en la difusión de marcos en los movimientos sociales (Snow et al. 1986, 472–476).

3.- La sociedad civil como promotora de la participación de los ciudadanos: ¿una sociedad civil apolítica?

Los resultados del referéndum español sobre la Constitución (77% a favor con una abstención superior al 50%) revelan que a diferencia de otros países de Europa occidental los asuntos europeos en España siguen estando reservados a los especialistas, son demasiado técnicos y están demasiado alejados de las preocupaciones de los ciudadanos (Closa Montero 2004, 322; 326; Anduiza 2005). Aunque las encuestas señalaban que el conocimiento del tratado entre los españoles era superior al de la media europea (León, Mateo Díaz, y Meseguer 2004, 71), la mayoría de las organizaciones reconocen que las cuestiones europeas tuvieron una importancia secundaria frente a las consignas de los actores políticos nacionales. (León, Mateo Díaz, y Meseguer 2004; Font Fábregas y Rodríguez Ortiz 2007, 116; 122–123).

En cuanto a las razones de este desinterés, las organizaciones comparten con las elites políticas un enfoque muy favorable ala integración política y la consideración que los temas europeos siguen estando reservados a los especialistas, son demasiado técnicos y están demasiado alejados de las preocupaciones de los ciudadanos (Closa Montero 2004, 328 sobre esta actitud entre las elites españolas). Por ejemplo ACSUR sostiene que “No se puede compartir aquello que no se comprende” (ACSUR las Segovias, 2) sin cuestionar el tradicional enfoque que considera necesario un fuerte consenso político en torno al proyecto europeo (León, Mateo Díaz, y Meseguer 2004; Closa Montero 2004). Parece por tanto que se trataría de completar el tradicional consenso de las elites por un consenso entre el público general mediante campañas de información de gran alcance. Por lo tanto podríamos decir que de alguna manera comparten la idea de la Comisión sobre la necesidad de incrementar y simplificar la comunicación para solucionar el déficit democrático (Comisión Europea 2005) en lugar de desarrollar un marco de comprensión más político (Chopin 2008; Hooghe y Marks 2009; Bee 2010). Ninguna organización asocia este desinterés a la falta de debate real que conlleva el consenso (León, Mateo Díaz, y Meseguer 2004; Anduiza 2005).

La debilidad y la naturaleza poco participativa de la mayoría de las organizaciones (Vázquez García, 2010), junto con el poco interés y la naturaleza consensual de los asuntos europeos en España (Closa Montero, 1999; Closa Montero, 2004; Ruiz Jimenez y Egea de Haro, 2011) fueron los principales obstáculos que impidieron a las organizaciones de la sociedad civil española desempeñar un papel más relevante en el debate (León, Mateo Díaz, y Meseguer 2004; Will et al. 2005).

En este sentido está claro que en general las decisiones relacionadas con la Unión Europea son adoptadas por un pequeño grupo dirigente sin participación interna del conjunto de los miembros. Hasta seis entrevistados confirman que el interés de sus organizaciones por estar presentes en la Convención fue en buena medida el resultado de su propio activismo antes que de una demanda de los miembros de la organización.

Además los grupos que desarrollaron una campaña sobre la Constitución trataron de evitar cualquier politización de la misma. Pocas de las organizaciones favorables al Tratado llamaron a una votar sí (CCOO y RCE), a pesar de que las campañas de varias organizaciones denotan una actitud muy positiva hacia el tratado (por ejemplo el CJE). Esto es especialmente evidente en el caso de las organizaciones catalanas puesto que el debate en torno a la constitución fue especialmente sensible en Cataluña debido a un mayor rechazo del texto por parte de algunos partidos:

“realmente era un tema a favor de la Constitución europea, no en contra de nadie, y que nadie quisiera también... hubo un pacto con los diversos partidos políticos, para que no se politizara, se habló con Esquerra Republicana, con el Partido Popular, con otros partidos también para que nadie viera ninguna cosa rara.” (Entrevista con un representante del Forum Cívico, Barcelona, 22/11/2010).

Este es un buen ejemplo de una tendencia general de la sociedad civil española que en su mayoría trató de comunicar para proporcionar información en lugar de tomar partido. A esto se añade la fuerte dependencia respecto a las instituciones nacionales o europeas a la hora de desarrollar campañas de la que hablan hasta 5 entrevistados lo cual puede obligar a las organizaciones a adoptar un enfoque más neutral. Finalmente, hay que tener en cuenta que como sugieren Font Fábregas y Rodríguez Ortiz (2007) el ciclo político había cambiado en 2004 tras 3 o 4 años de fuerte movilización de la sociedad civil durante la segunda legislatura del gobierno Aznar, lo que puede explicar una cierta apatía ante un referéndum que se suponía decidido de antemano.

Sin embargo algunas organizaciones si desarrollaron marcos de interpretación del texto a través de una lectura política no partidista aunque no necesariamente neutral ante los valores y sensibilidades políticas. El ejemplo más notable de este tipo fue el grupo de contacto de la sociedad civil española que reagrupó entre otros a ACSUR, CJE, y CCOO produciendo un manifiesto que articulaba una visión progresista y federalista de la UE abogando por la necesidad de una fuerte politización de la UE para hacerla comprensible para los ciudadanos:

“Las competencias de la Unión deben extenderse a campos como el fiscal, la política salarial y el derecho de asociación transnacional.” (“Síntesis de las propuestas de la sociedad civil española a la convención sobre el debate del futuro de Europa”, página 9)

Sin embargo dicha coalición parece haber sido bastante irrelevante en el debate ya sólo la mencionó un entrevistado.

Sin embargo el ejemplo más significativo de la politización del activismo de la sociedad civil fue la organización de una coalición por el "no". Esta coalición, sin llegar a ser masiva, fue articulada por Ecologistas en Acción, el actor más activo entre las organizaciones que no participaron en la Convención. Los argumentos de la coalición - que consideraba que la Constitución transformaba la UE en una superpotencia militar dispuesta a aplicar la doctrina americana sobre los "ataques preventivos" - y la pertenencia de varios colectivos contra la guerra sugiere que esta coalición se construye sobre y continúa el movimiento social contra la guerra de Irak en 2002-2003, de la misma manera que la coalición por el no francesa enlaza con las movilizaciones antiglobalización de finales de los 90 (Dufour 2010, 432). El otro miembro importante de esta coalición a pesar de no haber desempeñado un papel tan fuerte como en Francia fue ATTAC puesto que contribuyó en gran medida a organizar manifestaciones y actividades de protesta y a difundir el movimiento mediante contactos con otras organizaciones. Los argumentos de Ecologistas en Acción y ATTAC sugieren la existencia de un fuerte mimetismo con la campaña francesa por el no, tanto por el contenido de los mismos como por la similitud con la estrategia. La explicación para esta movilización puede inspirarse de una lógica típica de los movimientos sociales, en la medida en que la unanimidad de las principales fuerzas políticas y sociales dejó un vacío en el espacio de la contestación que pudieron ocupar organizaciones relativamente poco influyentes. Las propias organizaciones reconocen que su movilización debe entenderse en el contexto más amplio de los movimientos por una globalización alternativa.

3.- El 15M, un movimiento europeo.

Podemos considerar que el 15M es un movimiento social de impacto europeo por al menos dos motivos. En primer lugar numerosas demandas y marcos cognitivos del movimiento tienen una dimensión europea y más particularmente relativa al proceso de integración comunitaria. Además, es un movimiento que se ha organizado a escala europea para tratar de influenciar la política comunitaria en relación con la gestión de la crisis económica. Este movimiento constituye una innovación importante respecto a las relaciones de la UE con la sociedad civil y de la percepción de los asuntos europeos por parte de la sociedad civil española.

Uno de los aspectos más interesantes sobre el 15M es la fuerte carga política e institucional de su marco interpretativo, en especial en los primeros tiempos del movimiento. Quizá el aspecto más novedoso y sorprendente del 15M haya sido la explicación de la crisis económica y social con un marco interpretativo de imputación de responsabilidades políticas. De manera esquemática, el marco interpretativo del movimiento asume que el capitalismo financiero, que hace tiempo se ha desligado de la economía productiva, se ha impuesto como único modo de organización económica. Este hecho ha sido aceptado por todos los partidos de gobierno, que no pretenden regularlo ni gobernarlo. En este sentido las alternativas reales de los ciudadanos se reducen fuertemente. Esto refuerza una tendencia endogámica de los grandes partidos que pueden permitirse no responder al mandato de los electores gracias a un sistema electoral que impide la consolidación de alternativas y de una falta de transparencia que además facilita la institucionalización de la corrupción. En este sentido algunas de las principales demandas del 15M eran una democracia más participativa con un mayor control de los representantes por parte de los electores, una ley electoral más proporcional, y un funcionamiento más transparente de las instituciones. Todas ellas se formulan como una precondition para que la política deje de responder a los intereses de este capitalismo financiero y pueda por lo tanto servir para reformarlo.

La tabla 2 elaborada a partir de las primeras demandas concretas del movimiento antes de las elecciones autonómicas y municipales de 2011, ejemplifica la fuerte carga de reforma del sistema político del discurso del 15M, en la medida en que 7 de las 16 propuestas tienen que ver con el funcionamiento del mismo mientras que sólo 9 tienen que ver con orientaciones concretas de política pública.

Tabla 2: Clasificación de las primeras demandas del 15M el 20 de mayo de 2011.

Sistema político-constitucional	Orientaciones políticas
“1. Cambio de la Ley Electoral para que las listas sean abiertas y con circunscripción única. La obtención de escaños debe ser proporcional al número de votos. 5. Reforma de las condiciones laborales de la clase política para que se abolen sus sueldos vitalicios. Que los programas y las propuestas políticas tengan carácter vinculante. 6. Rechazo y condena de la corrupción. Que sea obligatorio por la Ley Electoral presentar unas listas limpias y libres de imputados o condenados por corrupción. 8. Desvinculación verdadera entre la Iglesia y el Estado, como establece el artículo 16 de la Constitución. 9. Democracia participativa y directa en la que la ciudadanía tome parte activa. Acceso popular a los medios de comunicación, que deberán ser éticos y veraces. 13. Efectiva separación de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. 16. Total transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos como medida de contención de la corrupción política.”	“2. Atención a los derechos básicos y fundamentales recogidos en la Constitución como son: - Derecho a una vivienda digna, articulando una reforma de la Ley Hipotecaria para que la entrega de la vivienda en caso de impago cancele la deuda. - Sanidad pública, gratuita y universal. - Libre circulación de personas y refuerzo de una educación pública y laica. 3. Abolición de las leyes y medidas discriminatorias e injustas como son la Ley del Plan Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior, la Ley de Extranjería y la conocida como Ley Sinde. 4. Reforma fiscal favorable para las rentas más bajas, una reforma de los impuestos de patrimonio y sucesiones. Implantación de la Tasa Tobin, la cual grava las transferencias financieras internacionales y supresión de los paraísos fiscales. 7. Medidas plurales con respeto a la banca y los mercados financieros en cumplimiento del artículo 128 de la Constitución, que determina que “toda la riqueza del país en sus diferentes formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”. Reducción del poder del FMI y del BCE. Nacionalización inmediata de todas aquellas entidades bancarias que hayan tenido que ser rescatadas por el Estado. Endurecimiento de los controles sobre entidades y operaciones financieras para evitar posibles abusos en cualquiera de sus formas. 10. Verdadera regularización de las condiciones laborales y que se vigile su cumplimiento por parte de los poderes del Estado. 11. Cierre de todas las centrales nucleares y la promoción de energías renovables y gratuitas. 12. Recuperación de las empresas públicas privatizadas. 14. Reducción del gasto militar, cierre inmediato de las fábricas de armas y un mayor control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Como movimiento pacifista creemos en el “No a la guerra”. 15. Recuperación de la Memoria Histórica y de los principios fundadores de la lucha por la Democracia en nuestro Estado.”

Por otra parte el movimiento también enfatizó que había alcanzado un acuerdo más rápidamente en torno a las cuestiones políticas, sin perjuicio de la intención de seguir trabajando en torno a políticas públicas concretas en el futuro. En este sentido resulta el consenso de mínimos de la Asamblea de la Puerta del Sol de Madrid del 26 de mayo de 2011 también sugiere que la crítica a la falta de representatividad del sistema político es uno de los marcos centrales en torno a los que el movimiento se identifica más fácilmente:

“1/ Reforma electoral encaminada a una democracia más representativa y de proporcionalidad real y con el objetivo adicional de desarrollar mecanismos efectivos de participación ciudadana.

2/ Lucha contra la corrupción mediante normas orientadas a una total transparencia política.

3/ Separación efectiva de los poderes públicos.

4/ Creación de mecanismos de control ciudadano para la exigencia efectiva de responsabilidad política.”

La propia naturaleza política del marco interpretativo es en sí misma sorprendente. Podría pensarse que la naturaleza política de las demandas del 15M es necesaria debido a que los mercados financieros no responden a una lógica democrática y por lo tanto no tienen incentivos para atender las demandas del movimiento, mientras que la lógica democrática a la que deben obedecer los representantes políticos y a las administraciones públicas crean ventanas de oportunidad que facilitan la entrada de las reivindicaciones de los movimientos en la agenda política. Sin embargo esta interpretación sistémica no tiene en cuenta que algunos de los movimientos sociales más influyentes no se dirigieron, o al menos no sólo, a las autoridades sino que tenían el objetivo de modificar el funcionamiento del sector económico o de la propia sociedad civil, tales como el movimiento obrero o el movimiento feminista (Cohen y Arato 1992).

Sin embargo el aspecto aun más sorprendente es que el 15M requiere una transformación de la política para expresar sus reivindicaciones sociales. De este modo tal y como se ha dicho anteriormente el movimiento desconfía fuertemente de que el sistema político en su estado actual pueda procesar sus demandas. En este sentido muestra una paradójica desconfianza radical hacia las instituciones al tiempo que una fuerte demanda de la necesidad de política para salir de la crisis. En este sentido se puede interpretar que la predominancia de las críticas al sistema político, el famoso “no nos representan”, impiden de algún modo que el movimiento exprese demandas más inmediatas de naturaleza socio-económica puesto que no confía en que estas vayan a ser escuchadas.

Es en este punto en el que resulta especialmente interesante su referencia a la integración Europea. En este sentido el movimiento entiende que la integración europea es una variable a tener en cuenta en la formulación de las reivindicaciones, tanto en la medida en que impone determinadas orientaciones en las políticas públicas nacionales como por ser el lugar natural de realización de numerosas de las demandas del movimiento. Si la dimensión europea está claramente presente en algunas de las primeras demandas en la tabla 2, como el rechazo al Espacio Europeo de Educación Superior (3), la demanda de una tasa Tobin (4) o la crítica al BCE (7), es en las semanas siguientes al 15M cuando se formula más claramente. En este sentido resulta especialmente significativo que las manifestaciones del 19 de junio de 2011, que sirvieron para darle continuidad al movimiento, tienen como lema el “No al pacto del euro”.

Ilustración 1: Carteles manifestaciones 19 de junio de 2011.



Tal y como aparece en las imágenes reproducidas más arriba, las manifestaciones tienen por objeto reclamar una “Europa para los ciudadanos y no para los mercados”. Es un marco político típico de los movimientos por una globalización alternativa al estilo del Foro Social Europeo (Della Porta, 2009). Es llamativo sin embargo que la reivindicación principal no sea la de una “Europa social” al estilo de los críticos franceses de la Constitución europea (Feron, 2006, Sauger et al, 2007) sino que predomina el marco relativo a la ciudadanía y la participación creado por la sociedad civil durante la Convención si bien queda claro que el objetivo de dicha participación es la de la modificación de una situación de factor contramayoritaria que permite aplicar políticas contrarias a las expectativas de los ciudadanos (Follesdal y Hix, 2006).

La manifestación del 19 de junio acogió la llegada de una serie de marchas sobre Madrid desde distintos puntos de España. Siguiendo con este modo de acción colectiva y la temática europea de la movilización, se organizaron marchas sobre Bruselas, que sirven como nexo entre las movilizaciones españolas del 19 de junio y el movimiento europeo y global que nace el 15 de octubre. La convocatoria de dicha marcha refleja claramente la reivindicación de una democratización de la gobernanza europea como requisito para que

“Podemos observar esta contestación en numerosos países árabes, pero también en Europa de cara a los diferentes planes de austeridad impuestos por los gobiernos, los mercados financieros en respuesta a la crisis económica. [...] Esta marcha hacia Bruselas tiene como objetivo reclamar la democracia directa en Europa, denunciando el monopolio de los tecnócratas no elegidos y de la oligarquía política que ostenta todos los poderes y exigiéndoles que se marchen.

El manifiesto de las convocatorias del 15 de octubre resulta especialmente interesante, puesto que relaciona la falta de legitimidad democrática de la UE con unas políticas dañinas para la mayoría de sus ciudadanos:

“Rechazamos el concepto de austeridad para explicar la actual situación de crisis y afrontar su solución ya que supone una gestión autoritaria y antidemocrática de la riqueza común.

Denunciamos que las políticas de austeridad producen un incremento de las desigualdades y un ataque frontal contra los pilares del Estado del Bienestar europeos y los derechos sociales que éste ha garantizado como resultado de las múltiples luchas sociales.

Al mismo tiempo, estas políticas de austeridad favorecen los intereses económico-financieros privados responsables del modelo de desarrollo económico que ha provocado la actual crisis.

Ésta no es tan sólo una crisis económica sino sobre todo una crisis política. Es la culminación de la ruptura del pacto social europeo. Además pone en evidencia el agotamiento del sistema de partidos políticos en la gestión del bien común.

Sin embargo, tal y como se ha dicho al nivel nacional, aún esta crítica con una demanda de una solución política. El manifiesto del 15 de octubre reivindica una profundización y una democratización de la integración europea:

“Ante la precariedad material y existencial, reclamamos la democratización de la economía y de la gobernanza europea que permita la construcción de un nuevo modelo de bienestar social fundado en dos aspectos: la provisión de una renta básica incondicional y el acceso efectivo y libre a los derechos sociales y los bienes comunes (sanidad, educación, vivienda, medioambiente, conocimiento).

Para la consecución de este modelo se hace necesaria una política fiscal, presupuestaria y social europea así como la auditoría de la deuda. Condición necesaria pero no suficiente para ello es el reconocimiento de un nuevo catálogo de derechos sociales, entre los cuales se revela prioritario el derecho a la quiebra de las personas: rescatemos a las personas no a los bancos.

Este marco de interpretación se diferencia fuertemente de los discursos euro-escépticos conservadores (Rodríguez-Aguilera de Prat 2012) pero también en gran medida de oposiciones progresistas a la integración europea en nombre de la defensa de un modelo social nacional. En este sentido el 15M representa la versión española de la ruptura con el consenso permisivo hacia la construcción europea que en otros países ha sido expresada por partidos conservadores o nacionalistas (Hooghe y Marks 2009, Rodríguez-Aguilera de Prat 2012). Su marco cognitivo y de acción colectiva se diferencia por lo tanto fuertemente tanto del de las organizaciones de la sociedad civil que intervinieron en la Convención como en el de las élites políticas en que no considera que los ciudadanos no estén capacitados para tomar parte en las decisiones comunitarias. En especial, se diferencia por la fuerte politización de las referencias a la integración europea y su oposición a la tendencia al consenso en esta materia. Sin embargo, el 15M comparte algunas de las dimensiones claves del marco interpretativo de las asociaciones españolas, tales como la posibilidad de utilizar mecanismos participativos para reducir la brecha entre ciudadanos e instituciones europeas. Si bien el contenido del marco es distinto parece importante destacar que las organizaciones que participaron en la Convención ya habían contribuido a suscitar un debate europeo y español, tan limitado como se quiera, sobre la necesidad de articular mecanismos de participación ciudadana a escala europea.

Resulta interesante la rapidez con la que el 15M pasa de ser un movimiento reivindicativo sobre la situación socio-política en España a adquirir una organización a escala europea. En este sentido, no sólo tiene un marco de alcance europeo sino que se ha dotado de una estructura y una organización capaz de presionar a las instituciones. De este modo resulta interesante que dos días después de las manifestaciones europeas del 15M el presidente de la Comisión europea, José Manuel Durao Barroso se declarase favorable a establecer responsabilidades penales a escala europea para gestores de bancos y que repitiese su propuesta de crear una tasa Tobin, que ya había anunciado al poco de las movilizaciones del 15M. En este sentido resulta interesante señalar que si bien es evidentemente difícil probar una relación directa entre el 15M

Por un lado es de resaltar que la internacionalización del movimiento pasa en buena medida por la colaboración con algunas organizaciones críticas con el rumbo de la integración europea, tales como ATTAC o ALTER EU. Por otra parte, como también ha sucedido en España, el movimiento ha contribuido al desarrollo de un mayor número de protestas de alcance europeo por parte de unos sindicatos que habían ido abandonando la manifestación de escala europea en los últimos años (Balme y Chabanet, 2008). Más generalmente, también resulta interesante destacar la proliferación de campañas con una fuerte relación con las reivindicaciones del 15M (ver tabla 2) como la campaña a favor de la tasa Tobin que cuenta con el respaldo del Partido de los Socialistas Europeos, a favor de una renta básica europea o contra la energía nuclear. Además la entrada en vigor de la Iniciativa Ciudadana Europea el 1 de abril de 2012 ofrece una ventana de oportunidad para la presentación de este tipo de iniciativas por parte de organizaciones europeas de nuevo tipo como todas las que están surgiendo en torno al 15M (Bouza García, 2012).

Por otra parte el movimiento se está europeizando en buena medida mediante las redes sociales. Si bien disponemos de pocos datos para hablar de un ciclo de protesta específicamente europeo, es relativamente sencillo anticipar que todas estas iniciativas van a continuar acentuando la politización de la integración europea como contrapunto al consenso permisivo.

4.- Sociedad civil y participación: motivaciones de la acción colectiva institucional o contestataria.

Esta ponencia ha señalado que de manera general las organizaciones de la sociedad civil española tuvieron o al menos experimentaron un fuerte protagonismo durante la Convención europea y que sin embargo desempeñaron un papel mucho menor en el debate nacional. Por lo tanto parece necesario analizar si existe una relación entre el papel que desempeñan las organizaciones en uno y otro contexto. Nos referiremos brevemente a la estructura de oportunidades políticas y a la movilización de recursos para tratar de explicar el fenómeno. Se examina en primer lugar el debate sobre la Constitución y posteriormente el relativo al movimiento 15M.

Las diferencias relativas a la estructura del capital político y de recursos entre unas organizaciones u otras no influyen significativamente en la preferencia por el activismo a escala europea. En este sentido las organizaciones españolas representadas en la Convención incluyen tanto a grandes organizaciones con abundantes recursos como ONCE-CEPES o el CJE y a otras pequeñas como RCE o ACSUR. Algo similar sucede entre las organizaciones que participaron en la campaña por el no, puesto que en la misma participaron organizaciones relativamente diferentes como ATTAC y Ecologistas en Acción. Algo similar ocurre en lo relativo a recursos específicamente europeos pues todas las organizaciones participaban en algún tipo

de contacto con organizaciones europeas. Por lo tanto la respuesta no debe de hallarse en la disponibilidad de recursos sino en la forma en que la estructura de oportunidades influyó en las decisiones de las organizaciones de participar en uno u otro contexto.

La estructura de oportunidades políticas se caracteriza por un consenso de los partidos de gobierno por el sí y un mayor peso de las opciones minoritarias en torno al no. El cambio de ciclo político interno debido al cambio de gobierno en 2004 tras unos años de fuerte movilización de la sociedad civil evidenciada por la huelga general de 2002, el movimiento Nunca Más y en especial contra la guerra de Irak también contribuyó a que el debate sobre la constitución europea fuese especialmente poco movilizador (Font Fábregas y Rodríguez Ortiz, 2007). Por lo tanto es necesario entender qué factores influyeron en que las organizaciones de la sociedad civil no aprovecharan el vacío creado por la unanimidad de las fuerzas políticas para contestar el proyecto de manera mayoritaria. Dos factores parecen determinantes: la actitud mayoritariamente favorable de las organizaciones ante el proyecto de Constitución y la dependencia de las instituciones públicas.

La actitud ante la Convención y ante el marco sobre la democracia participativa puede contribuir a explicar la disponibilidad de las organizaciones a implicarse con mayor o menor intensidad en cada escenario. La participación en la Convención resulta fundamental para entender que las organizaciones españolas tuvieran pocos incentivos para llevar a cabo una campaña en torno a un texto que compartían en líneas generales.

Por otra parte bastantes de las organizaciones españolas sufren una fuerte dependencia de las instituciones públicas, ya sea por contribuir por delegación a una política pública (cohesión social en el caso de ONCE o Caritas) o bien por haber sido creadas como una iniciativa de las propias instituciones para fomentar el debate (como la Convención catalana o el FCCCE). Por lo tanto, aun asumiendo que las instituciones hubiesen adoptado una actitud pluralista, lo cual parece difícil dado el apoyo casi explícito al sí por parte de las campañas oficiales, no parece fácil que dichas organizaciones hubieran podido desafiar el consenso imperante a favor del sí. Por otra parte, la debilidad de la estructura participativa interna en relación con la UE explica en buena medida que fuera casi imposible la emergencia de voces contestatarias en el seno de las organizaciones. A esto se añade la dificultad para la deliberación interna en el caso de organizaciones de cohesión social como ONCE o Caritas. Estos factores dificultaron que la sociedad civil española presentase una visión alternativa de la construcción europea.

El movimiento 15M parece diferenciarse punto por punto de la situación de la sociedad civil española durante la Convención europea. En este sentido la estructura de oportunidad es relativamente similar, es decir, una cierta unanimidad a partir de mayo de 2010 de los grandes partidos en torno a la necesidad de equilibrar las cuentas públicas para “cumplir con Bruselas y evitar la intervención”. La pregunta que hay que plantear es porqué en esta ocasión surge un movimiento más crítico capaz de estructurar una protesta importante en un ámbito dominado hasta ahora por el consenso.

El marco interpretativo del 15M se diferencia del de las organizaciones que intervinieron en la Convención en el sentido que no reconoce la existencia de oportunidades de participación ciudadana en la Unión europea. En este sentido, si la elaboración de la Constitución europea se caracterizó por una importante apertura a la sociedad civil mediante la Convención, sin perjuicio de las críticas de las organizaciones alternativas, la gestión de la crisis fiscal europea se ha realizado en la urgencia y mediante contactos informales y opacos entre jefes de gobierno.

En cuanto al modo de acción colectiva, el 15M manifiesta un fuerte rechazo por la acción institucionalizada y muestra una fuerte preferencia por la descentralización y la espontaneidad de la acción colectiva. En este sentido es llamativo su rechazo de liderazgos individuales e incluso de establecer una organización formal, tal y como demuestra la polémica suscitada por la creación de una asociación con el nombre de Democracia Real Ya. Por ello la estrategia se diferencia fuertemente de la seguida por las organizaciones que participaron en la Convención, en la medida en que este movimiento no tiene cauces oficiales de participación. Su ausencia de relaciones jerárquicas o de dependencia con instituciones públicas les permite por lo tanto articular un discurso más crítico ante la UE.

5.- Conclusión.

La estructura de oportunidades política parece más determinante a la hora de explicar la actitud de las organizaciones hacia la UE que la disponibilidad de recursos (Will et al. 2005; Sánchez-Salgado, 2007). El análisis sugiere que la satisfacción con el resultado de la Convención junto a la actitud ante la política nacional, o más precisamente ante la posibilidad de participar en la política nacional para influir en la Unión Europea son las variables que mejor explican la actitud de las organizaciones ante las instituciones europeas. De este modo, aunque naturalmente ambos escenarios no eran incompatibles, parece evidente que una organización satisfecha a nivel europeo tiene pocos motivos para invertir recursos en una campaña nacional, mientras que una organización o un movimiento disconforme con la política europea puede, bajo determinadas circunstancias, tener una motivación para movilizarse de manera más contestataria.

Los resultados de este trabajo se alinean en buena medida con algunos estudios recientes que señalan la importancia de considerar la participación de la sociedad civil organizada a la hora de explicar las dinámicas de los espacios públicos nacionales en el caso de los debates sobre la Unión Europea (Seidendorf, 2010; Dufour, 2010). En este sentido parece especialmente importante tener en cuenta la politización de los marcos de interpretación a la hora de entender la emergencia de asuntos europeos en el contexto nacional (Hooghe y Marks, 2009).

A pesar de las importantes diferencias señaladas entre el 15M y el debate sobre la Constitución, ambas constelaciones comparten una fuerte identificación de la especificidad de la acción colectiva de la sociedad civil respecto al ámbito político. En ambos casos el marco participativo tiene por objetivo diferenciarse de la acción política partidista para formularse como otra manera de hacer política. Sin embargo la credibilidad de este marco depende también de la capacidad real de movilización, aspecto en el que el 15M se ha mostrado más relevante. Sin embargo cabe destacar que ambos tipos de movilización no son contradictorios, en la medida en que la contribución de la sociedad civil más institucionalizada al reconocimiento de mecanismos participativos durante la Convención facilita la organización y la expresión de reivindicaciones por parte del 15M a escala europea.

Bibliografía.

- Anduiza, Eva. (2005). “¿Quiénes se abstuvieron y por qué?”, en *ARI Real Instituto Elcano*.
- Balme, R, y Chabanet, D. (2008). *European Governance and Democracy*. Rowman & Littlefield, Lanham.
- Bee, C. (2010). "Understanding the EU's Institutional Communication. In *Mapping the European Public Sphere. Institutions*", en Bee, C y Bozzini, E. (ed.) *Media and Civil Society*. Ashgate, Surrey, pp. 83-98.
- Bertoncini, Y yChopin, T. (2010). *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens et l'Union Européenne*. Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- Bouza García, L. (2010). "From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution", *Journal of Contemporary European Research*, vol. 1, nº 6, pp. 85-106.
- Bouza García, L. (2012) "New rules, new players? The ECI as a source of competition and contention in the European public sphere", en *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 3, nº 13.
- Chopin, T. (2008). *Le bal des hypocrites. France - Europe*. Saint Simon - Lignes de repères, Paris.
- Closa Montero, C. (1999). "La europeización del sistema político español", en Paniagua Soto, J. L. y Monedero, J. (ed.) *En torno a la democracia en España*. Tecnos, Madrid.
- Closa Montero, C. (2004). "The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain", en *Comparative European Politics*, nº 2, pp. 320-338.
- Closa Montero, C. (2008). "La ratificación de la Constitución Europea: procesos y actores", en Carmona Contreras, A. M. (ed.). *La Unión Europea en perspectiva constitucional*. Aranzadi, Pamplona, pp. 207-228.
- Cohen, J. L., y Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge MA.
- Dufour, P. (2010). "The Mobilization Against the 2005 Treaty Establishing a Constitution for Europe: A French Mobilization for Another Europe", en *Social Movement Studies*, vol. 4, nº 9, pp. 425-441.
- European Commission. (2005). *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*. European Commission, October 13, Bruselas.
- Feron, E. (2006). "The Anti-globalisation Movement and the European Agenda", en Giorgi, L., Von Homeyer, I., y Parsons, W. (ed.). *Democracy in the European Union: Towards the Emergence of a Public Sphere*. Routledge, New York, pp. 115-134.
- Follesdal, A. yHix, S. (2006). "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, nº 44, pp. 533-562.
- Font Fábregas, J. yRodríguez Ortiz, E.(2007). "Contenidos, estrategias y consignas: factores de voto en el referéndum español sobre la constitución europea", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 138, pp. 95-127.
- Greenwood, J. (2011). *Interest Representation in the European Union*. 3rd ed. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Habermas, J. (2001). "Why Europe needs a Constitution", en *New Left Review*.
- Hooghe, L. yMarks, G.(2009). "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", en *British Journal of Political Science*, nº 39 pp. 1-23.
- Kohler-Koch, B. (2010). *Is there an EU model for participatory governance and does it hold its promises?* University of Victoria.
- Kohler-Koch, B. yFinke, B. (2007). "The Institutional Shaping of EU-Society Relation: a contribution to democracy via participation?", en *Journal of Civil Society*, vol.3, nº 3, pp. 205-221.
- León, M., Mateo Díaz, M., yMeseguer, C. (2004). "The Spanish Case: Who Was Mobilized and How?", en *South European Society and Politics*, vol. 1, nº 9, pp. 63-81.
- Mahoney, C. (2007). "Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU", en *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nº 14, pp. 363-383.

- Michel, H. (2007). "Les groupes d'intérêt et la consultation sur le livre blanc: objectivation et institutionnalisation de la "société civile", en Georgakakis, D., y De Lasalle, D. (ed.) *La nouvelle gouvernance européenne. Genèses et usages d'un livre blanc*. Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Monaghan, E. (2007). Civil Society, Democratic Legitimacy and the European Union: democratic linkage and the debate on the future of the EU. University of Nottingham.
- Papadopoulos, Y., yMagnet, P. (2010). "On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Politics", en *West European Politics*, vol. 3, n° 33, pp. 711-729.
- Della Porta, D. (2009). *Another Europe: Conceptions and Practices of Democracy in the European Social Forums*. Routledge, Abingdon.
- Del Río Villar, S. (2004). *La sociedad civil y su progresiva participación en la construcción europea: de la Conferencia Intergubernamental de 1996 a la Convención constitucional. Un proceso constituyente para la Unión, un referéndum para el demos europeo*. Tesis doctoral, Universidad del País Vasco.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2012). *Euroescepticismo, Eurofobia y Eurocriticismo*. Huygens Editorial, Barcelona.
- Ruiz Jimenez, A. M., yEgea de Haro, A. (2011). "Spain: Euroscepticism in a Pro-European Country?", en *South European Society & Politics*, vol. 1, n° 16, pp. 105-131.
- Ruzza, C. (2004). *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*. Europe in change. Manchester University Press.
- Sánchez-Salgado, R. (2007). "Civil Society Mapping Study: the case of Spain", en *Civil Society Mapping Study, Notre Europe*.
- Sauger, N., Brouard, S., yGrossman, E. (2007). *Les Français contre l'Europe? Les sens du référendum du 29 mai 2005*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Saurugger, S. (2010). "The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union", en *European Journal of Political Research*, n° 49, pp. 471-495.
- Seidendorf, Stefan. (2010). "Contesting Europe: The Constitutive Impact of Discursive Dynamics on National Referendum Campaigns", en *European Political Science Review*, vol. 2, n° 3, pp. 423-450.
- Snow, D., Burke Rochford, E., Worden, S., yBenford, R. (1986). "Frame alignment processes, Micromobilization and Movement Participation", en *American Sociological Review*, vol. 4, n° 51, pp. 464-486.
- Sudbery, I. (2003). "Bridging the Legitimacy Gap in the EU: Can Civil Society Help to Bring the Union Closer to its Citizens?", en *Collegium*, n° 26, pp. 75-97.
- Vázquez García, R. (2010). *Compromiso cívico y democracia. Los efectos democráticos del asociacionismo sociopolítico en España*. Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.
- Warleigh, A. (2001). "Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 4, n° 39, pp. 619-639.
- De Wilde, P. (2011). "No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration", en *Journal of European Integration*, n° 33, pp. 559-575.
- Will, C. et al. (2005). *The challenges of translation: the Convention and debates on the future of Europe from the perspective of European third sectors*. Third Sector European Policy, Working Paper 12.

Palabras clave: políticas de empleo, proceso político y gobernanza.

1.- Introducción.

Es este un estudio exploratorio sobre la formación de las políticas de empleo en Italia, al constituir un tema central en el gobierno por la actual crisis (2012) que afronta, y al ser un tema de relevancia por su importancia que embiste; como así también la implementación de las mismas. Desde este enfoque realizaré el análisis de la formación de las políticas de empleo en un contexto de crisis, que llevan a un proceso de aceleración en la búsqueda del bien común por su imperiosa necesidad de salir de la deficiente situación económica y financiera, ante el aumento constante de las personas que pierden su trabajo.

“Ésta crisis ha puesto de relieve la gran debilidad y vulnerabilidad de nuestros sistemas productivos, en los que se han producido una fuerte destrucción y desplome del empleo que surtirá efectos duraderos negativos sobre los pilares centrales del sistema de protección social” (Rodríguez Ortiz, 2011, p.104), donde los Estados que se encuentran en la necesidad de encontrar un equilibrio fiscal con la aplicación de las políticas de ajustes, sin que éstas afecte al Estado del Bienestar; o bien, en la búsqueda de un nuevo modelo de Estado Social. Ahora bien, es posible un nuevo modelo de Estado Social con la aplicación de políticas de ajustes? En ésta aparición de los Estados del Bienestar; Ashford (1986: 29) nos hace referencia sobre el estudio del proceso de adopción de decisiones en la formulación de una política, “la forma en que el comportamiento de los políticos, los altos funcionarios y las grandes burocracias afecta a la elaboración de una determinada política depende del contexto de un marco de normas y prácticas institucionales, y los protagonistas principales son sensibles a las limitaciones que impone ese marco”; y también nos destaca desde “el enfoque del cambio institucional basado en el análisis de políticas específicas, en el cual los actores principales hablan en el lenguaje de su propio marco institucional”.

Así que, en ese entorno de crisis, los gobiernos deben elaborar políticas públicas para poder enfrentar las situaciones que se acontecen, haciendo referencia a la reforma del mercado del trabajo en la perspectiva de crecimiento, tal es el caso de Italia.

De ésta manera, el gobierno de Italia deben atender las necesidades, que con el transcurrir del tiempo puede llegar a estar en riesgo su gobernabilidad, si continúa en aumento el número de las personas que se encuentran sin trabajo.

Crisis, que si bien se manifiesta en los aspectos económicos, políticos, culturales y sociales, sólo nos concentraremos en el aspecto político, porque la actual situación está signada más por la lógica de un cambio de época que una crisis misma. Aunque es menester señalar que la lógica del cambio de época produce algunos desajustes, dejando al descubierto la fragilidad de los gobiernos en solucionar problemas sociales tan delicados como la alta tasa de desempleo, entre otros temas que preocupan, y que también son de igual índole en otros países. Es decir, que “tres décadas de mundialización y de políticas liberales condujeron al desastre de una crisis global del sistema capitalista” (Debons, 2010. 11); como así también, “los mercados financieros ponen la presión sobre los Estados para que la factura sea pagada por los pueblos” (2010: 11).

Teniendo en cuenta que la Unión Europea y los organismos internacionales recomiendan políticas públicas orientadas a satisfacer esas demandas, mediante un proceso político, diversos factores influyeron en las decisiones políticas a la hora de formular las políticas públicas que posteriormente se implementaron. En ese aspecto, “los políticos responden de manera prioritaria a las demandas de un puñado de líderes empresariales, permitiendo que sus intereses particulares se conviertan en políticas públicas (Crouch, 2004: 40). Más adelante, continua expresando el autor Crouch (2004: 55), “si los dueños de una empresa multinacional no encuentran un régimen fiscal o laboral favorable a sus intereses en un determinado país, amenazarán con trasladarse a otro. Por tanto, tienen mayor acceso a los gobiernos y mayor capacidad de influencia en las políticas públicas que los ciudadanos de a pie, incluso sin vivir en un determinado país, sin poseer la ciudadanía de ese país y sin pagar impuestos en él” (2004: 55).

De ésta manera, se genera un cambio en el mercado laboral caracterizado por la flexibilidad y por la desregulación financiera mundial, generando en las empresas una mayor concentración de poder, donde actúan con un modelo concéntrico de diferentes grupos (asesores, técnicos, líderes, etc.) que comprenden la profesión de la política, transformando el proceso político en la pos democracia por la participación de expertos políticos en el diseño de las políticas públicas.

Por tal motivo, el objetivo principal es analizar el proceso político en la formulación de las políticas de empleo de Italia en un contexto de crisis, teniendo en cuenta la actual reforma del mercado en una perspectiva de crecimiento, que en consonancia con el autor Giandomenico Majone, que busca mas allá de las técnicas formales profesionales-metodológicas de la solución de las dificultades, realiza el análisis de las políticas con el proceso de evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas. Destacando asimismo, que las políticas públicas determinan la política (Lowi, 1972: 18).

2. Que son las políticas públicas?

El presente capítulo pretende ser una justificación teórica para el análisis de las políticas de empleo en Italia y su prospectiva para el crecimiento, por tal razón nos parece importante conceptualizar los conceptos de políticas públicas en su relación con el presente artículo.

Así, comenzaremos por señalar el concepto que nos propone Subirats (2008: 38) que me parece pertinente, y la define de la siguiente manera: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar las conductas de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos/objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

Los primeros autores que se encargaron de realizar contribuciones explicativas a las Ciencias Políticas sobre las políticas públicas han sido: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton; que a continuación veremos cómo fueron enunciando de manera ilustrativa su enfoque de las mismas. Como así también los trabajos que completan la escuela del “public policy” de Simon, Dahl, Wildavsky o Majone “han resultado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la presentación política, a través de análisis exhaustivos de partidos o elecciones (Lindblom, 1991: 5).

Desde la visión de Laswell (1991a: 13-14), la Ciencia Política está comprendida en dos grandes enfoques; en primer lugar, en función del conocimiento en el proceso de las políticas públicas; y en segundo lugar, el conocimiento del proceso de las políticas públicas:

- “*Análisis del proceso de las políticas públicas*: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas”.
- “*Análisis en y para el proceso de las políticas públicas*: que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación”.

La denominada escuela del “public policy” nos aporta numerosos estudios y análisis de las políticas en acción en relación a otras ciencias como son la economía, la sociología o el derecho y en explicarnos como se formulan las decisiones en los procesos políticos.

En ese sentido, continuando con el autor Lindblom (1970a: 7), nos menciona un aporte de gran comprensión que nos expresa lo siguiente: *Cuando hablamos, por tanto, de “Política pública”, nos estamos refiriendo a “procesos”, “decisiones”, “resultados”..., pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y en entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues en un panorama lleno de “poderes” en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos* (1991a, p.7). En este modelo de Lindblom, nos proponer estudiar el proceso de las políticas públicas, la preeminencia de las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, pero también “las fuerzas más profundas” (las empresas, la inequidad, y las limitadas capacidades de análisis) que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas. Es decir, que los políticos y grupos de interés como actores que inciden en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Por su lado, Easton (1965) citado por Parsons (2007: 58) con su modelo de “sistema” político influyó en el estudio de las políticas públicas por relacionar la formulación de las políticas públicas, los resultados de las mismas y su entorno más amplio.

Desde esta perspectiva, Geoffrey Vickers y Yehezkel Dror también desplegaron influencia al analizar el estudio de las políticas públicas.

Es oportuno considerar que Dror (1989), coincide en la formulación de las políticas públicas con Lindblom (1991), se opone al modelo incrementalista orientándose a una forma modificada de racionalismo (Dror, 1989). Con su investigación se basa en el análisis sistémico, el análisis de políticas públicas y de las ciencias del comportamiento, que ha sido motivo de preocupación por otros autores, lo cual destacamos a Wildavsky (1986).

Se pueden obtener muchos aportes desde las ciencias sociales que han contribuido al estudio del análisis de las políticas públicas, en la década de los '80, '90 hasta la actualidad, no solamente en el ámbito académico de los Estados Unidos, sino conjuntamente en otros países.

Fernández (2006) nos presenta distintos conceptos de políticas públicas dentro de la esfera académica y el autor cita a Thoenig y Meny (2006: 499) donde sustenta que una política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental”. Asimismo Dye (1989) citado por Fernández (2006: 499) plantea que “la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer” (Dye, 1989).

En este recorrido del análisis de “las políticas públicas quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible” (Aguilar Villanueva, 2003: 83).

3.- Contexto Europeo y el significado de la Gobernanza.

Luego de la prosperidad de la década de los años '90, todo parecía que nunca más regresarían a índices negativos; pero como consecuencia de una nueva crisis, Europa se encuentra en la búsqueda incansable de una alternativa que pueda ir aminorando la misma por medio de reformas que impliquen políticas de ajustes. No es la primera vez que Europa está envuelta en una crisis; y por ello es importante mencionar la crisis de los años 30, primera y segunda guerra mundial con consecuencias generadoras de pobreza, destrucción, emigración, desempleo y una economía totalmente abarrotada como la que está enfrentando en la actualidad, donde el sistema financiero y bancario juegan un rol particular a raíz del derrumbe en el año 2008 del banco Lehman Brothers, donde los mercados actúan con mayor fuerza sobre la democracia convirtiéndose en el “protagonista verdadero, y la crueldad del mercado no será eliminada, suponiendo que sea curable por medio de la eliminación del capitalista” (Sartori, 1987: 313).

No obstante de ello, y posteriormente de la segunda guerra mundial, durante los años '50 se concreta el primer paso para la creación de una Unión Europea, tanto económica, política como así también la creación de instituciones jurídicas que avalen el buen funcionamiento; de la misma forma, garante de una paz duradera que se concreta con el acuerdo de la comunidad del carbón y del acero, cuyos fundadores iniciales de la Unión Europea son: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, hasta conformar en la actualidad los 27 países miembros de la Unión Europea. Precisamente, “las partes contratantes, conscientes de su obligación, de considerar sus políticas económicas como una cuestión de interés común, deseando propiciar las condiciones para un crecimiento económico más intenso en la Unión Europea, y desarrollar para ello una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona del euro...” (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea; 2012). Tratado que contribuye al mejoramiento de “la buena Gobernanza utilizada en el contexto de las políticas de desarrollo destaca que transparencia, responsabilidad (obligación de rendir cuentas) y eficacia son condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas” (Libro Blanco La Gobernanza Europea, 2001: 17).

De esta manera, la Unión Europea surge como un continente fuerte, materializada con la creación de una moneda única, denominada el euro; cuyo organismo es el Banco Central Europeo (BCE) que tiene la función principal de asegurar la estabilidad del euro y de las finanzas europeas, “recordando, que los jefes de Estados o de Gobierno de los Estados acordaron el 26 de octubre de 2011 mejorar la gobernanza de la zona del euro”; como así también se recuerda, “que los Jefes de Estados o de Gobierno de los Estados miembros de la zona del euro y de otros Estados miembros de la Unión Europea refrendaron el 25 de marzo de marzo de 2011 el Pacto por el Euro Plus, que señala las cuestiones esenciales para fomentar la competitividad en la zona del euro” (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea, 2012: 7).

Si bien, el liderazgo lo ejercen Alemania y Francia; en la actualidad esos dos países conjuntamente con el resto de los países de la UE, sientan continuamente amenazados por la crisis económica y financiera, que más allá de algunas diferencias se mantienen dentro de la estrategia global de fortalecimiento y estabilidad monetaria.

En ese entorno, se construyen políticas que requieren reformas continuas y ajustes, donde las mismas, generan debates políticos, científicos e inclusive con segundas apariciones en los medios de comunicación. Italia no está ajena a estas reformas por su situación actual de crisis económica y financiera. Esa situación, en analogía con la asunción del nuevo gobierno considerado como una unión nacional, formula la reforma del mercado del trabajo que se está implementando presentemente en reciprocidad con la gobernanza económica europea. Entendiendo desde el nuevo concepto de la Gobernanza “el fundamento de su validez política y eficacia social es el acuerdo que el gobierno y sus consocios de las empresas privadas y organismos sociales hayan alcanzado acerca del curso del proceso decisorio y, por ende de su producto final (Aguilar Villanueva, 2008: 42).

En este sentido, planteo tres escenarios de análisis para comprender de manera analítica el proceso en el que se desarrolla la actual crisis de la Unión Europea; y estos escenarios son: *Jurídico, Económico y Político*. Los dos primeros escenarios pueden ser analizados de manera vinculante, por su relación de dependencia debido a su funcionamiento; en cuanto al tercer escenario, el político, es quizás el más importante, porque en ello juegan un rol importante el pacto Berlín-París.

Escenario Jurídico: Comenzando por éste primer escenario, debemos destacar que los días 1 y 2 de marzo del corriente año, se realizó un encuentro importante de los Estados miembros del Consejo Europeo, donde se acordaron la reapertura del tratado de Lisboa para obligar a los estados de la Unión a asumir lo que luego se llamaría el pacto sobre el Euro, un pacto de disciplina fiscal que limita los déficits presupuestarios al 3% del PIB y que ya estaba instituido en el pacto de Estabilidad y Crecimiento. Éste compromiso denominado pacto del Euro, obliga a los Estados a una disciplina estricta en sus presupuestos, con la consiguiente creación que este Pacto genera, de políticas de ajustes; provocando protestas sociales substanciales, pero que no llegan a alterar el proceso de la Unión Europea, que cómo alude Rosanvallon (2007, p.21) “la aparición de elites cada vez más alejadas del pueblo” por parte de éstas al diseñar las políticas públicas sin la participación de la ciudadanía, que solo hacen apariciones esporádicas sin que puedan influir en las políticas públicas como los diseñadores de las elites políticas y financieras.

No obstante, en los compromisos anteriores del Consejo europeo realizado el día 26 de Octubre del 2010, y el Consejo de la zona euro del día 11 de marzo de 2011 bajo el nombre del “*PactoEuro Plus*”, en el que se incluían una serie de compromisos que deben asumir los países de la zona euro y los demás países de la UE, que voluntariamente deseen suscribirlo para impulsar la competitividad a base de la contención salarial, fomentar el empleo, reformas del mercado laboral; asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, control del gasto en pensiones, sanidad y prestaciones sociales, y reforzar la estabilidad financiera y reforma de la supervisión financiera. Cada uno de estos temas son expuestos por los Presidentes de los Países miembros, como parte de ser socios Unión Europea, tienen un costo elevado al aplicar políticas de ajustes en contra de la voluntad popular. Con el mismo rumbo, Italia realiza tales reformas con el denominado “proyecto de ley que contiene disposiciones en materia del mercado del trabajo en una perspectiva de crecimiento”.

Los días 8 y 9 de diciembre de 2011 se formalizó en el Consejo Europeo la reforma de los Tratados de la Unión y de Funcionamiento recién elaborados tras el Tratado de Lisboa, donde el Reino Unido negó a apoyar dicha revisión de los Tratados al no conseguir que sus socios acordaran el derecho de veto que le hubiera permitido intervenir en la legislación financiera de Europa. Los restantes 26 Estados de la Unión, asumieron con responsabilidad la firma de un Tratado Internacional que contenga dicho acuerdo, concluyéndose entonces que se realizaría un Tratado intergubernamental; que es el que ahora, el 2 de marzo de 2012 se ha suscrito por 25 Estados de la Unión, a excepción del Reino Unido y la República Checa, cuya denominación es de “*Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en la Unión Económica y Monetaria*” teniendo como finalidad proteger la estabilidad de toda la zona del euro, cuya entrada en vigor está prevista para el 1º de enero de 2013.

Es importante destacar que los firmantes del Tratado son: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia; conocido abreviadamente como “*Pacto Fiscal*” que tiene como objetivo esencial la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria, la coordinación de sus políticas económicas y la gobernanza de la zona del euro. Objetivos que hoy generan cierto malestar, tanto en los gobiernos como en la población.

Escenario Económico: en cuanto al escenario económico, el más complejo, y cómo señalamos anteriormente en su relación con los aspectos jurídicos de la UE, debemos decir en primer lugar que el Tratado contiene 16 artículos dividido en 6 títulos, en el primero de los cuales se manifiesta el acuerdo de reforzar el pilar económico de la Unión Europea a través de un Pacto Presupuestario, que se extiende a los Tratados de la Zona euro y a aquellos otros Estados firmantes. El título segundo plantea la coherencia de este Tratado con los demás Tratados de la Unión y el Derecho de la Unión. Es el título tercero, el que contiene el llamado Pacto Presupuestario con los importantes objetivos de mantener el equilibrio o superávit, la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas estableciéndose un límite de déficit estructural del 0.5% del PIB y solo alcanzar un déficit estructural máximo del 1% del PIB, cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60%, y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, sean bajos.

En esta línea de trabajo y de disciplina fiscal, se tiene como meta la reducción del déficit y un procedimiento del déficit excesivo, situación en la que se establecerá un programa de colaboración presupuestaria y económica incluyendo la supervisión de los presupuestos anuales. Las sanciones podrán ascender en última petición como máxima al 0.1% del PIB, concertando un procedimiento que deberá seguirse para llevar al Tribunal de Justicia un incumplimiento del Tratado, que debe materializarse mediante el llamado *tríodepresidencias*; es decir, que si se observan cambios importantes en dicho objetivo o en la trayectoria de ajuste del mismo, se activará un mecanismo de corrección de manera automática. Este mecanismo, como lo señala el pacto presupuestario, comprenderá la obligación de llevar a cabo las medidas oportunas durante un periodo de tiempo determinado. El título cuarto vuelve a aludir a la coordinación de las políticas económicas y convergencia; y el título quinto al gobierno de la zona euro incluyéndose la creación de la figura del “Presidente de la Cumbre del Euro”.

La Unión Europea intenta avanzar mediante este nuevo Tratado Internacional, en medio de todas las dificultades pretendiendo una efectiva construcción de la Unión Económica que sostenga la propia unión Monetaria (clave fundamental del Tratado), establecida como el más trascendental instrumento federalizado, apaleando como proyecto común de integración europea; que, a raíz de la crisis económica y financiera ha estado a punto de liquidar la Unión Europea, y ciertamente por falta de instrumentos jurídicos vinculantes a los aspectos económicos. Por ese motivo, la salida del euro de un país sería *el fin de la Unión Europea*; como derivación de haber pensado en un instante prolongado, de que Grecia debería salir de la Unión Europea, cuya propuesta fue realizada por el primer ministro Holandés, el liberal Mark Rutte que el déficit que hoy padece en las arcas públicas de Holanda, y que según los últimos pronósticos alcanzará el 4,5% del PIB para el año 2013, superando el tope establecido por el Pacto de Estabilidad de la Unión Europea, siendo éste el 3%.

A modo de ejemplificar, desarrollo a continuación que sucede con los países más comprometidos con la crisis. En primer lugar, ubicamos a *Grecia* por ser el primer país más afectado por la crisis financiera en mayor medida que el resto de los países, con graves consecuencias para su población, donde el elevado endeudamiento de Atenas combinada con su escasa credibilidad han puesto en riesgo al resto de los miembros del Euro, lo cual los

obliga a permanentes reuniones en búsqueda de una solución; y que además, su debilidad ha sido afectada por los mercados para atacar en primera medida a la divisa común y extender el temor a otras economías, como son las de España e Italia.

Grecia, recibe un primer y segundo rescate aprobado por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI), evitando de esa manera la quiebra; en la cual el parlamento Griego ratifica el contrato del nuevo préstamo concebido por ambas organizaciones internacionales, por medio de una mayoría absoluta que cuenta el gobierno de coalición formado por socialdemócratas y conservadores (coalición como condición indispensable de la Unión Europea para otorgar el rescate), obteniendo como resultados de dicha sesión, 197 votos a favor sobre un total de 300 diputados presentes en el parlamento heleno. Del mismo modo, el día 23 de marzo se produce la eliminación de los convenios colectivos, estimulando un descenso medio del 20% en los salarios del sector privado (fuente: inspectores del Ministerio de Trabajo de Grecia, (según el diario kathimerini).

En segundo lugar, situamos a *España*, donde el presidente Rajoy solicitó una medida concreta, que provocó una confrontación relativa entre el gobierno español y la Comisión Europea. Se debe al compromiso consumado por su antecesor (Rodríguez Zapatero) de alcanzar un déficit de 4.4% (Eurostat, 2012) de su PIB en 2012. EL gobierno actual ha manifestado que el país culminó el año con un déficit del 8.5% (Eurostat, 2012), muy superior al previsto y con un paro laboral del 23.3% (Eurostat, 2012), que con el transcurso del tiempo sigue aumentando, y no encuentra una solución a un problema que cada vez preocupa más a la sociedad entera. De acuerdo a éstas cifras y esbozado con cierto moderado calculo, las consecuencias negativas de la crisis actual ha optado adjudicarse un déficit público de 5.8% y por tanto superior al déficit que se comprometió su antecesor del 4.4% (Eurostat, 2012), replicando el presidente Rajoy que es una cifra sensata, y afirmando que cumplirá en 2013 con el déficit del 3% (Eurostat, 2012). Sobre esta cuestión la comisión se expresará durante el mes de mayo en un contexto en el que los otros países de la Unión entienden que no puede aceptarse la flexibilidad; en el cual, las reglas y normas son iguales y comunes para cada uno de los miembros. Conforme a la situación de España, se encuentra inmersa en una realidad preocupante por su situación económica y social, en el que con el transcurso del año 2012 deberá aplicar más políticas de ajustes para poder comenzar a disminuir paulatinamente su déficit.

Italia ocupa el tercer lugar, y junto a Alemania y Francia son las economías más grandes de la eurozona; no obstante la agencia de calificaciones Fitch ha manifestado que se encuentra en *la primera línea de la crisis de la deuda de Europa*, en el que su plan de endeudamiento masivo podría potenciar sus crisis. Con la asunción de Monti como presidente de Italia, y con una deuda de 1,9 billones de euros que significa el 120% del PIB, obliga al actual gobierno a implementar políticas de ajustes de acuerdo a los criterios de la Unión Europea, donde tiene como principal política la reforma del mercado del trabajo con el justificativo de una mayor fuente de empleo, inversión y cohesión social. Todas estas políticas se perpetran con fuertes controversias. Italia, así como naciones como España, Bélgica, Eslovenia, Chipre e Irlanda, se ha puesto bajo la lupa de la agencia de calificaciones, por encontrarse en situación delicada por la crisis económica y financiera.

Escenario Político: Los líderes políticos, Merkel (Alemania) y Sarkozy (ex-presidente de Francia, actualmente Hollande como presidente), siendo los principales socios, lideran una refundación de la zona euro que genera recelo en Bruselas, porque la crisis ha puesto al descubierto las ya conocidas debilidades de la construcción del euro y envejecimiento prematuro del Tratado de Lisboa. Pero además, ambos líderes demuestran que los aspectos políticos también están presentes, por encima de los aspectos técnicos y más allá de sus exigentes medidas de ajustes. No solo imponen una Gobernanza Económica, sino también una Gobernanza Política como corolario de tres décadas de mundialización y políticas liberales, que han conducido al cataclismo de una crisis global del sistema financiero.

En el liderazgo de Alemania y Francia se encuentran la mayoría de las acciones orientadas hacia sus políticas domésticas; si bien, el conductor de las políticas de reformas económicas es Van Rompuy para avanzar en el Gobierno Económico, las dos grandes potencias son quienes dirigen las iniciativas y salvar la moneda única, generando en Europa una Europa a tres velocidades; una con los del Euro, otra con los que no tienen euro, y la última con los países del euro que consigan seguir a Alemania y Francia.

Bajo estas circunstancias, Alemania y Francia, son los encargados de conservar una Europa unida, integrada y con una moneda única como condición indispensable de mantener la Unión Europea, mediante políticas europeas que busquen *“la alternativa de implementar reformas para salir de la crisis”*. En éste contexto, Italia formula sus políticas de empleo en consonancia con la Gobernanza Europea, en el cual Parson(2007: 263) cita a Harrop(1998), al utilizar el término *“interconectividad”* mundial, debido a que *“el entorno internacional pauta mucho del contexto de la formulación de las políticas nacionales. Los diseñadores de decisiones de cada país comparten un contexto de políticas formado por el ciclo económico internacional de prosperidad, recesión, depresión y recuperación”*.

4.- Gobernanza Económica y Reforma del mercado laboral en Italia.

La nueva Reforma Laboral de Italia titulada como *“el proyecto de ley que contiene disposiciones en materia del mercado de trabajo en una perspectiva de crecimiento”*, fue elaborada en un contexto de crisis con cambio de autoridades en el poder y dentro de la gobernanza económica.

Las políticas de empleo componen el desafío más importante que deben afrontar los Estados de Bienestar, e Italia está incluida en éste proceso política de reforma laboral que se expande por toda Europa. La magnitud es tal, que la misma Constitución Italiana señala en los principios fundamentales de su Constitución del artículo número uno que: *“La Italia es una República democrática, fundada sobre el trabajo”*, relacionada con la Gobernanza se circunscribe dentro de los cuatro objetivos estratégicos como nos menciona el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001: 17), y estos son:

- ✓ Promover nuevas formas de gobernanza europea;
- ✓ Estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo;
- ✓ Crear una nueva agenda económica y social;
- ✓ Mejorar la calidad de vida para todos.

Gobernanza y reforma del mercado laboral están íntimamente unidas como forma de promover la coherencia y la cooperación en una Europa “en red”, “acentuándose cada vez más, la interdependencia generada por la Unión Europea y Monetaria, que implica la necesidad de una mayor *convergencia* de las políticas nacionales y/o regionales, incluso en ámbitos donde las competencias comunitarias son muy limitadas.

En esa interdependencia entre la Unión Europea y Monetaria y las Políticas de Empleo, Italia diseña la Reforma mercado laboral con una tasa de desocupación del 9,8 por ciento (Eurostat, 2012), mientras que el promedio de desocupación en Europa (Eurostat, 2012) es del 10,02 por ciento.

También es importante considerar la cantidad de habitantes en Italia, donde su población actual asciende a los 60.626.442 habitantes (Eurostat, 2012) mientras que la población en la Unión Europea, teniendo en cuenta a los 27 Estados miembros es de 502.476.606 habitantes (Eurostat, 2012).

Con la obligación de parte del Gobierno de Italia de resolver la alta desocupación, crea la nueva ley de diseño de la reforma del mercado del trabajo con la incidencia directa de la Banca Central Europea, enmarcado en los continuos temores de los gobiernos europeos por el impacto que producen los mercados.

Es imprescindible destacar que las políticas de empleo son las políticas más conflictivas, requieren una atención mayor no sólo para disminuir la tasa de desocupación, sino también para conservar la cohesión social y porque se transforman en la primera prioridad como política pública de los países cuando se encuentran en crisis. Es decir, que las mismas deben ser elaboradas como políticas inclusivas que impliquen beneficiar a los desocupados. Por ello, relacionada con la tesis de Lowi (1972) que las “políticas determinan la política”, las políticas de empleo, al ser las más conflictivas y por su alta probabilidad de coerción se enmarcan dentro de las políticas regulatorias y son definidas en la arena política (Lowi, 1972) y que según el autor las encuadra en la siguiente tipología:

Probabilidad de coerción	Aplicación de la coerción	
	Individual	Colectiva
	Políticas Distributivas	Políticas constitutivas
	Políticas regulatorias	Políticas redistributivas

Fuente: Lowi (1972: 39).

Por tal razón, Italia elabora la reforma del mercado del trabajo, pero en concordancia con la gobernanza europea. Para ello, y según el plan del gobierno, destaco los aspectos principales del diseño de ley:

- El *artículo 18*, es el primero en mencionar porque se transformó en el centro del debate de la ley por su liberalización de la reforma del mercado laboral, que en su posterior formulación la “política pública determina la política” (Lowi, 1972) donde intervinieron los diferentes actores políticos, empresariales, sindicatos y medios de comunicación, entre otros. Al ser una política regulatoria según la tipología de Lowi (1972), tiene una alta probabilidad de coerción y de aplicación, lo que manifiesta su conflictividad por la intervención de los actores antes mencionados. El artículo 18 nos dice lo siguiente: el despido podrá avenir de: 1) por motivos económicos atinentes a la actividad productiva y a la organización del trabajo, sin la posibilidad de reintegrarse, salvo el caso donde el trabajador pueda demostrar ante el juez que se trata de un despido instrumental; por motivos disciplinarios y en tal caso el juez podrá decidir entre una indemnización o un reintegro. En la hipótesis de un despido discriminatorio el juez establecerá el reintegro. En la letra del despido será obligación la indicación de los motivos. La indemnización será decidida por el juez entre los días 15 y 27 de la mensualidad.
- El *seguro social para el empleo* (ASPI-L'assicurazione sociale per l'impiego) reemplazará la indemnización para la movilidad: tendrá una duración de 12 meses (18 por los sobre 55) y será igual al 75 por ciento de la retribución hasta 1.150 euros y al 25 por ciento por la parte superior a éste límite. Está prevista también una mini Aspi para los jóvenes y aprendices, a condición que pueden contar sobre dos años de ancianidad aseguradas.
- *Aprendizaje y contratos temporales*. El aprendizaje será la vía principal de ingreso en el mundo del trabajo. Con una contribución extra del 1,4 por ciento para los contratos a plazo: donde el intervalo entre un contrato y otro data de 20 a 90 días para aquellos de una duración superior a los 6 meses (desde 10 a 60 días para aquellos contratos cuya data son más breves).
- *Amortizaciones*. El subsidio del paro permanece, pero ésta extraordinaria no se conseguirá en caso de cese de actividad o de movilidad.
- *Mujeres*. La reforma expande de uno a tres años de vida del niño/a del período dentro de la dimensión del trabajador o de la trabajadora debe ser convalidada por la inspección del Ministerio del Trabajo. También abarca la licencia obligatoria del padre trabajador entre los 5 meses del nacimiento del niño/a igual a tres días consecutivos. Introducción de un *voucher* para las prestaciones de los servicios de la baby-sitting en alternativa al período de licencia facultativa por maternidad.
- *Desgravación*. Reducción del 50 por ciento de las contribuciones solo en caso de asunciones de sobre los 50.
- *Co.Co.Pro (Contratto di progetto)*. Paralos trabajadores inscriptos a las gestiones independientes (Inps), la alícuota contributiva, del 2013 al 2018, alcanzará el 33 por ciento; es decir, la misma que los trabajadores dependientes.
- *Inmigrantes*. El gobierno decidió no a la revocación del permiso a los inmigrantes que pierdan su puesto de trabajo, pero se prolongará el período en donde pueden ser inscriptos en una lista de colocamiento.

Así, con la Reforma del Mercado Laboral de Italia, “los nuevos mercados laborales flexibles están haciendo la vida muy insegura para el nivel más bajo de la población trabajadora” (Crouch, 2004: 94); donde la cantidad de empleos que se puedan llegar a crear, sin importar la calidad del mismo, “por el ajuste del mercado de trabajo se efectúa mediante 1) la flexibilización que debería favorecer el crecimiento de la demanda de mano de obra en términos cuantitativos y 2) la moralización de los *desempleados*, de lo que se espera un aumento de oferta de mano de obra disponible (Bonvin, 2002: 128).

5.- Conclusiones.

Lo primero que se debe destacar en cuanto al diseño de las políticas de empleo en Italia, es que las mismas están formuladas por las élites políticas y financieras, con asesores técnicos, profesionales, asesores jurídicos y sin la participación activa de Sindicatos y otros sectores sociales que puedan incidir en las mismas, en la cual “la nueva elipse cuya trayectoria comienza en los líderes, pasa por los asesores y acaba en los grupos externos de presión, es un reflejo tanto de la parte predemocrática como de la posdemocrática. Es posdemocrática puesto que tiene que ver con las encuestas de opinión y con la participación de expertos en el diseño de políticas, rasgos característicos de éste período. Pero es predemocrática en cuanto al acceso político privilegiado que otorga a determinadas empresas y a los intereses comerciales” (Crouch, 2004, p.108). De ésta forma los Sindicatos quedan acorralados y sin margen prácticamente de incidir sobre las políticas de empleo y defender a los ciudadanos ante las políticas de ajustes, porque

el problema del empleo ocupa el tema principal en la agenda de los gobiernos. Del mismo modo, “un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos demuestran una consulta mutua, vinculante, amplia, igual y protegida. La democratización significa, por consiguiente, el movimiento neto hacia una consulta más amplia, igual protegida y mutuamente vinculante (Tilly, 2007: 94).

El aumento de desempleo es una constante mundial, no solamente en Italia, y por tal razón me parece importante citar la obra de Rifkin (1996: 19) bajo el título “el fin del trabajo”, y dice lo siguiente: “el único sector aparentemente emergente es el relativo al conocimiento, formado alrededor de una pequeña élite de empresarios, científicos, técnicos, programadores de ordenadores, profesionales, educadores y asesores. Mientras éste sector crece, no se espera que absorba más que a una pequeña parte de los cientos de millones de seres humanos cuyos puestos de trabajo quedarán eliminados en las próximas décadas, como consecuencia de los avances revolucionarios producidos en las ciencias de la comunicación y de la información.

Las élites son quienes hoy elaboran o diseñan las políticas públicas, compuestas por personas profesionales y técnicos en las diversas áreas, bajo la influencia de los mercados financieros que ejercen un poder sobre los líderes, que a su vez afectan a la democracia y a los pilares del estado del bienestar. Si bien, la reforma del mercado del trabajo es más amplia que lo señalado, hay una serie de interrogantes que me suscitan, como ¿si tal reforma disminuirá la desocupación y la precariedad de los ciudadanos? ¿El proceso político en las políticas públicas será solo elaborado por la élite de políticos y financieros? O, la lógica de cambio de época, ¿es adaptarnos al capitalismo flexible?

En concordancia con el autor Sennet (2000), el capitalismo avanza ágilmente y sin que pueda correr riesgo, donde se les exige a los trabajadores una mayor interpretación de la realidad y flexibilización laboral que puedan adaptarse a esos cambios sin normas rígidas y reglamentos, justifica de manera contraria la actuación de los gobiernos en diseñar políticas de ajustes por un lado, y políticas flexibles en lo laboral por el otro lado. En ese juego de equilibrio y desequilibrio, entre estar empleado o no, es que el capitalismo flexible impone a los trabajadores un comportamiento de acuerdo a sus necesidades y de adaptación al cambio.

Por ello, a modo de concluir, más que una crisis que en realidad existe, estamos viviendo en la lógica del cambio de época. Italia, en esa lógica de gobernanza europea y de adaptabilidad a los mercados formuló el actual diseño de ley de la reforma del mercado de trabajo, con una serie de reformas que están en el centro del debate político y social por su contenido y sus consiguientes políticas que puedan favorecer a la perspectiva del crecimiento. Pero, sin importar la desprotección de los trabajadores y con la constante de no poder resolver la tasa de desocupación.

Fuentes.

Eurostat (2012). *Estadísticas generales y regionales*. Obtenida el 10 de abril de 2012, de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

Eurostat (2012). *Tasa de desocupación al 1º de abril de 2012*. Obtenida el 4 de mayo de 2012, de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

Eurostat (2012). *Población al primero de enero de 2012*. Obtenida el 6 de marzo de 2012, de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

Consejo Europeo (2012). *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea*. Obtenida el 2 de marzo de 2012, de <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/treaty-on-stability-coordination-and-governance-signed?lang=es>

Gobierno de Italia (2012). *Diseño de ley contiene disposiciones en materia de reforma del mercado del trabajo en una perspectiva de crecimiento*. Obtenida el 2 de abril de 2012, de <http://www.governo.it/Cerca/index.asp?query=riforma+di+legge>

Gobierno de Italia (2012). *La Constitución de la república Italiana*. Obtenida el 6 de abril de 2012, de <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html>

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, L. (2003). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Esade, Barcelona.

Ashford, D. (1986). *La aparición de los Estados del Bienestar*. Centro de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Bonvin, J. M. (2002). “Las políticas activas de empleo”, en *Políticas Sociales de Europa*, n° 11, pp.125-134.

Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Santillana, Madrid.

Debans C. (2010). “Crise, Europe, Retraite: L’Urgence d’une alternative”, en *Les Temps Nouveaux*, Le Bord de l’eau, Paris.

Dror, Y. (1994). *La capacidad de gobernar*. Informe al club de Roma, Fondo de Cultura Económica.

Fernández, A. (2006). “Manual de Ciencia Política”, en Caminal Badia, M. (Coord.) *Las Políticas Públicas*. Tecnos, Madrid, pp.495-517

Laswell, H. (1970a). “The emerging conception of de Policy Science”, en *Revista Policy Sciences*, pp. 13-14.

Libro Blanco (2001). *Lagobernanza Europea*. Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, Buenos Aires

Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo: Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Paidós, México.

Rodríguez Ortiz, F. (2011). *El Estado de bienestar en la encrucijada: nuevos retos ante la crisis global*. Fundación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires

Sartori, G. (1987). *¿Qué es la democracia?* Taurus, Buenos Aires.

Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerios para las administraciones públicas, Madrid.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

Tilly, Ch. (2010). *Democracia*. Akal, Madrid.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA: LA CRISIS DE LOS FUNDAMENTOS CONTEMPORÁNEOS DE LO POLÍTICO.

Jacobo Ferrer Hernández
Licenciado en Sociología UCM
xaco89@hotmail.com

Palabras clave: crisis social y política, Humanidad 2.0 y transhumanidad, armas “no-letales”, lo político, el futuro del Estado.

1.- Introducción: desafíos a la constitución política.

La crisis actual se ha convertido en un desafío mucho mayor de lo que la técnica económica ha podido afrontar. La actuación de las instituciones nacionales e internacionales no deja duda de que la solución, entendida como un plan fijo y calculable, no existe. Lo que es más, esta crisis que comenzó con un problema concebido neutralmente como económico, resulta que va mucho más allá de los mercados financieros. No sólo porque la política nacional o la salud y el bienestar de la sociedad se vea resentidas. Sino porque la crisis se ha convertido en un seísmo que remueve los cimientos debilitados de aquella «época estatal» de la que hablaba Schmitt [1985: 4], amenazando consigo el modelo social sostenido durante el último siglo. En el fondo se trata no ya de un desafío, sino de ciertos indicios fehacientes de una corrupción consumada de los fundamentos sobre los que se ha asentado hasta ahora la constitución política de la sociedad. Son muchos los problemas fundamentales, de los que hay que reseñar cinco: transformación de las fronteras políticas en todos los ámbitos, cambio climático y sus consecuencias político-demográficas y humanitarias asociadas, los problemas en la reproducción social del capital debido tanto a la más que difícil apropiación de la producción intelectual como por la huida hacia adelante del *capital ficticio* [cf. Marx], modificación genética y las nuevas tecnologías políticas. De entre todas estas cuestiones que afectan en un grado u otro a lo común de la humanidad, hay dos que considero especialmente fundamentales por cuanto están transformando el hasta ahora elemento fundamental de la constitución política de la sociedad: el individuo. Por un lado, el desarrollo de las ciencias en el ámbito de la manipulación biomédica está materializando las ambiciones de un cambio radical de la sustancia humana, algo que puede aproximar la desubjetivización total del individuo político o su automatización productiva; esta vertiente del cambio ha pasado de la deriva a encarnar un programa técnico-político en las políticas públicas de EE.UU. y la Unión Europea (Converting Technologies Agenda). Por otro lado, el avance tecnológico en la seguridad y el control de la población (armas “no letales”, video vigilancia, control de las comunicaciones, etc.) está convirtiendo la relación política en un esquematismo cuyo concepto es el movimiento físico, es decir, todos estos dispositivos pueden llevar el terreno de la negociación al mínimo, propiciando un reencuentro con el sueño mecanicista. ¿Qué significa esto? Principalmente, que los individuos están perdiendo la densidad de un poder que en el parlamentarismo se fundaba en el refrendo, convirtiéndose en datos y elementos impotentes de la arquitectónica política. Esto es, su subjetividad se vacía y las pautas históricas temidas por los padres de la ciencia social encuentran vías de materialización definitiva y absoluta. El problema de todo esto, si no es hasta cierto punto claro en las consecuencias sociales que pueden desencadenar, es que si la propia noción de humanidad se está resquebrajando, el sentido del alineamiento político es más que probable que sufra una revolución peligrosa, pues se está hablando de resituar la línea de lo humano, bien hacia dentro o hacia afuera del género humano dentro del reino animal. En definitiva pensar que se aproximaba el “fin de la historia” efectivo, tal como el apogeo global del neo-liberalismo abrazó sin dudarlo como testimonio cuasi-teológico de su razón ideológica, fue un error brutal de análisis que condujo a una ceguera mucho mayor de la que entrañan estos desafíos de por sí. El objetivo de las líneas que quiero elaborar ahora no es otro que el de mapear y exponer conjuntamente estos dos desafíos radicales que se plantean a nuestra constitución política. En el fondo, confío en que pueda abrir el debate sobre la hipótesis de una transformación de la figura de lo político.

2.- Dos lugares literarios para la paz perpetua: el centro vaciado de la ontología política.

La literatura marca muchas veces de manera más profunda, aunque imprevisible y subrepticamente, la comprensión del porvenir mediante la incorporación en la metáfora de la llave de los nuevos conceptos encerrados todavía en su momento esotérico. Así hay dos novelas que, a pesar de su buena fama y relativa fortuna subversiva, han pasado desapercibidas las más de las veces a pesar de ser magníficos frescos del problema filosófico fundamental de la «época de lo estatal» (1984: 4), tal como denominaba Carl Schmitt, si no desde los primeros intentos del reflexionar sobre el orden social. Se trata de *1984* de George Orwell y *Un mundo feliz* de Aldous Huxley.

La primera es una novela fascinante y peligrosa. Con la misma velocidad que introduce en un mundo ominoso, de esa familiaridad desconocida, amenaza con sugerir la inevitabilidad de esa hagiografía del carácter pusilánime del ser humano. La propia historia invita a desear que “Big Brother” nos proteja. La confianza que subyace a la construcción disciplinaria de la sociedad de Oceania es la el castigo y la vigilancia pueden elaborar una subjetividad siempre tensa. Se trata de la suprema superación de la constricción de la naturaleza por medio de la más flagrante invocación del fundamento de lo humano tal como el psicoanálisis, y esa sociología del presente oscuro del Marx de la alienación, Durkheim de la anomia y el Weber de la jaula de hierro, lo han planteado. Esto es, la pulsión de muerte. Un más allá del yo que unifica en la erupción social del odio y el desamparo compartido los cabos sueltos de la sociogénesis. La novela trata en su dimensión reflexiva, destejando en lo posible la narración de un cogito mutilado, la aparente inevitabilidad del orden total cuando se espera la paz perpetua. Toda la violencia social que se dibuja en la represión (de quien disiente) y la reproducción del individuo a través del dolor, queda omitida por la certidumbre de la paz y la superación final de la soledad ontológica renunciando, justamente, a la unicidad de un sujeto individual. El individuo se acoge a la guía y la certidumbre del amor a “Big Brother” como la única posibilidad de resolver la duda metódica, que pasada por un sadismo deconstruccionista, halla en la renovación ritual de los sentimientos de odio y miedo la higiene anti-romántica que requiere la fusión con el orden. Sólo esta cantidad de violencia ordenadora, desdibujada como concepto efectivo en la medida en que se hace carne en los individuos, es capaz de hacer superflua la ley. «En realidad, nada era ilegal, ya que no existían leyes» (Orwell, 2008: 8). La ley tiene que convertirse en un sobreentendido moral o se vuelve el programa filosófico de una violencia generalizada.

Esta cuestión no escapó a la preocupación de la filosofía política de, entre otros, Hobbes, Kant o incluso Rousseau. En la representación orwelliana, sin embargo, la moral se ha evaporado en el concepto de «doblepensar» y en un sistema represivo que busca coordinar los motivos individuales con las causas sociales a través de un ordenamiento represivo que rompa la diferencia entre interno y externo. Esa distinción ha sido motivo de quebraderos de cabeza para muchos sistemas filosóficos. Esa misma distinción permite la disidencia y resquebraja el orden espiritual de lo político, que no deja de ser si no el ritmo de esa misma coordinación entre imperativo interno y externo. El destino del orden político quedó cumplido entre «el fuero interno y el externo. El problema de la fe y los milagros fue fatal para el Leviathan» (Schmitt, 2004: 51). La obra de Orwell arrebató a esta problemática su antinomia metafísica a través de la tecnificación, en esta historia demasiado flotante todavía, del orden político: vigilancia constante, inexpresividad emocional, sueños delatores, etc. El «doblo-pensar» representa un concepto clave de una crítica de la ideología que a menudo se subestima. En parte esa *Crítica a la razón cínica* de Sloterdijk no deja de acentuar esta misma paradoja cancelada y superada sin quebranto moral, sin complejo de culpa. Esta maniobra que parece del orden psicológico —como si dentro de la caja negra la lógica adquiriera la neutralidad suficiente como para permitir la coherencia de pensamientos opuestos—, pero que pertenece robustamente al nivel fundamental de la creencia, de la ideología, por cuanto se trata de lo más exterior posible (cf. Žižek, 2008). El fuero interno, con esa testarudez de la memoria inextinguible, o su frustrante obsesión

por una aritmética abstracta: que dice que $2 + 2$ son cuatro, es el que sale perdiendo en esta obra de Orwell. Si se trata de una crítica, lo es de la disolución de la densidad del individuo burgués. Densidad de una *diferencia ontológica* entre el yo de la (auto) consciencia y el otro de la generalidad y de la realidad. La metafísica de O'Brien, "genio engañador", hermeneuta y agente pontificio del héroe —nunca mejor dicho—, no es una trivial invocación del terror totalitario que llega a "suspender la realidad por motivos políticos", sino el más poético reconocimiento de que la única "realidad" que importa es aquella que integra la comunidad. La "neolengua" que se desarrolla en el Ministerio de la Verdad no es sino, como así le declara Syme al protagonista al comienzo de la novela, un proyecto que busca «limitar el alcance del pensamiento, estrechar el radio de acción de la mente [...] haciendo imposible todo crimen del pensamiento» [Orwell, 2008: 55]. Los límites físicos no son parte de esta realidad, pero la memoria, la lógica nominalista y la percepción son objeto de "tutela praesens" por parte del Estado. Gracias a esta corrosión del principio de individualización, la paz se manifiesta como el efecto colateral de la dependencia colectiva y su conexión mecánica con la lógica del Estado. Hobbes indicó la importancia del conocimiento y de la fe como escenarios de disenso y competencia con el Estado, pero consideró en cierto sentido que el fuero interno era inalienable; por otro lado, su propio concepto de necesidad hace posible considerar una paulatina determinación individual a través de la corrección disciplinaria o terrorífica. Sin embargo, Orwell propone una doctrina total de la ruptura de esa diferencia, alineando como consecuencia los sujetos como elementos netos del mecanismo político. «La lógica interna del producto artificial "Estado", fabricado por el hombre, no lleva a la persona, sino a la máquina» (Schmitt, 2004: 33). La armonización de las determinaciones individuales es la causa de un orden político naturalizado, y en tanto que lo que «importa no es [...] sino la protección efectivamente presente del Estado» [Schmitt, 2004: 33], mientras ésta dure, se tratará de un estado de paz social consumada.

La segunda novela propone un escenario parecido, pero se mueve en sentido contrario. Mientras *1984* se basaba en el principio, digámoslo así, del refuerzo negativo, *Un mundo feliz* se dirige a lo que se ha denominado a su vez en la psicología conductista refuerzo positivo. David Smail, en su artículo *An Essay on Neurohistory* [Un ensayo de neurohistoria], situaba ambas novelas al nivel de sendos sentidos posibles de la educación de la conducta. Su tesis es que estados neurobiológicos agregados en una suerte de cerebro colectivo están detrás de diversos regímenes y ordenamientos políticos; «neurobiological states have political implications» (Smail, 2010: 2). Se puede discutir minuciosamente a qué se refiere, y si tal dialéctica entre castigo y recompensa no ha sido ya en ese nivel de abstracción explorada varias veces; de hecho, esto constituiría materia interesante para una sociología del discurso científico. Pero la idea que cabe enfatizar en relación a este tema es que ciertamente se puede conseguir el mismo efecto mediante ambas doctrinas: castigo y placer. En *Un mundo feliz* el *soma* se convierte en el anhelo y la determinación de los fines, el placer del placer que ahoga el mundo y diluye las fronteras de la individualidad. Estamos hablando de lo mismo, *grasso modo*, que en el caso de *1984*. Se trata de la fluidificación de la densidad subjetiva. Se puede llamar como se quiera, y poner en relación con numerosos trabajos sociológicos. Pero lo que en un momento teórico constituyó una amenaza prematura o socio-histórica, característica de las angustias del despegar histórico, que se representa con una claridad escandalosa en Marx, Weber y Durkheim (y Freud, y Foucault, y Eliás, y la Escuela de Fráncfort, Bauman, Senett y la sociología teórica más contemporánea, etc.), ahora se presenta con una fuerza empírica sin precedentes. Si estas dos novelas tienen que reflejar alguna crítica, es haber adelantado eso que todo teórico serio sabía, que temía, pero que secretamente se confiaba en evacuar en un problema cultural, ideológico, económico, y así sucesivamente, pero nunca afrontado como la constatación más seria de que lo más terrible no es quizá la extinción masiva protagonizada por una ordalía nuclear. La ciencia ya se ha cuestionado en la fábrica y en la energía atómica. Lo más terrible puede ser hacer superfluo al ser humano desde dentro. *1984* temió ese escenario, y considero que hay tecnologías que lo hacen parecer un retrato conservador. *Un mundo feliz* atinó más en cuanto al modelo más sencillo, pero el más inútil. En la primera novela se quería reprimir al individuo para que pudiera canalizar su energía en el odio y el trabajo. En la segunda el problema es suprimir la tensión misma para inutilizar el potencial conflictivo. En ambos casos el centro presente de la ontología política actual se ha evaporado. A pesar del rechazo teórico al modelo del sujeto cartesiano, este no pudo dejar de ser un presupuesto al menos derivado del silencio que se pronuncia desde el interior del individuo, de la palpable escisión entre los seres humanos que se puede reconocer en la inutilidad final de la tortura para obtener una confesión. El sujeto cartesiano fue al menos aquél que podía callar. Hoy se abre un horizonte más palpable de la ausencia forzosa (técnica) del centro de la ontología política. Hasta ahora este camino parece el único modo plausible e alcanzar una paz perpetua.

3.- La "constitución política" en la época de lo estatal.

Carl Schmitt señaló al comienzo de *El concepto de lo político*, en la década de los años treinta del siglo XX, que la «época de lo estatal está ahora llegando a su fin. [...] Se destrona al Estado como modelo de unidad política; al Estado como portador del más sorprendente de todos los monopolios, puntualmente: el monopolio de la decisión política» (Schmitt, 1984: 4). Esta afirmación no deja lugar a dudas sobre la confianza que Schmitt depositaba en la supervivencia de la «época de lo estatal». Sin embargo, dado que el Estado sigue presente con una fuerza arrolladora, cabe preguntarse: ¿a qué se refería Schmitt con «la época de lo estatal»?

El significado de la frase guarda una ambigüedad propia del pensamiento de Schmitt, tal y como manifiesta en su *Teología política*. Por un lado se refiere al significado que los conceptos propios de la época boyante del Estado nación guardan en la mentalidad colectiva, y que son parte del entramado valorativo que sustenta la estructura presente del poder político; una quiebra de este marco de significado podría suponer una ruptura de la legitimidad parecida a la que sufrió el poder monárquico entre la Reforma y el siglo XIX. Por otro lado se puede tratar a la estricta superación de la realidad política de lo que es Estado de derecho; en este caso nos encontramos ante una definición estructural o fenomenológica de las relaciones de poder que buscaría dar cuenta de un cambio efectivo en el modo de relacionarse la sociedad con su unidad política. Entre los dos extremos se puede hallar la plenitud de un cambio profundo del horizonte político contemporáneo. La máquina política que encontró en los albores del racionalismo y la edad técnico-industrial el signo, cuando no el designio, de su actualidad, podría estar llegando a su fin. La mejor manera de rastrear este espectro político sería ceñirse a la idea de que el Estado representa el monopolio de la coacción (cf. Weber) y de la decisión política (cf. Schmitt). En cualquier caso, se trata de una forma de unidad política fundada en la positividad de un contrato, explícito o implícito, con el poder constituido; cuya legitimidad, en el parlamentarismo, emana de la inclusión participativa y su correspondiente sumisión de todo individuo dentro de los límites del Estado. En este sentido parece difícil imaginar una pérdida real de la presencia del Estado: mientras le corresponda el monopolio sobre la violencia legítima, como argüía Weber, su soberanía parece indiscutible.

Cabe cuestionar dicha soberanía en el plano material, no formal, puesto que el Capital se erige en las sociedades contemporáneas como el verdadero sujeto transnacional. Sin embargo, lo que me parece más importante es comprender la estructura básica de lo que significa la constitución política de la sociedad. En este sentido como «constitución positiva» (cf. 1982: 45-57), a la «constitución como decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política» (id.: 45), o lo que es lo mismo, a la masa políticamente reconocida del pueblo en una forma de organización total que pasa a redactarse por escrito en la ley constitucional. En este sentido, la constitución política consiste en el acto de ordenamiento fundamental de un grupo humano. De esta idea se desprenden tres ejes en el estado contemporáneo de «época de lo estatal»: un concepto de individuo y dos órdenes fundamentales: económico y jurídico-político. El orden económico imparte la distribución de la riqueza y la reproducción vital de los elementos fundamentales de la constitución política: los individuos, que queda regulada por un marco legal garantizado políticamente mediante la coacción física.

De estos puntos, el que me resulta más interesante es el último. El orden económico es una fuente de inestabilidad fundamental y realmente es en base a su funcionamiento que la sociedad se regula en lo perentorio e incluso, hoy en día, en lo decisivo. Pero a la base de la propia conformación

funcional y descriptiva del orden económico y jurídico se encuentra la noción de individuo que se sostiene. En este sentido, retomando lo planteado en el apartado anterior, se puede comprender al individuo como un sinónimo del fuero interno en cuanto ámbito interno e inalienable de la determinación de la voluntad y del juicio. Esta temática se puede rastrear sintéticamente a través de la obra de Hobbes, quien, además, no es en vano considerado uno de los padres de la moderna teoría del Estado, y de Marx.

El primero intentó enmendar la quiebra trascendental del marco de la legitimidad fundado hasta la Reforma en una institución divina que era la monarquía, a la que, sin embargo, se podía oponer el mismo derecho como motivo efectivo de resistencia (cf. Sánchez-Beato, 2005). El derecho natural no tiene vigencia sin la instauración de un poder temporal capaz de garantizarlo, el cual, y esa es una de las novedades, ya no se justificaba en la necesidad del propio derecho natural sino en la conveniencia y razonabilidad positiva e individual de su institución (cf. Hobbes, 2008: 86). En su teoría del Estado interviene decisivamente la positividad del sometimiento, sin que el fuero interno adquiera una importancia central. En el *Leviatán* de Hobbes «quedó también cumplido su destino entre el fuero interno y el fuero externo. El problema de la fe y los milagros fue fatal para el Leviathan» (Schmitt, 2004: 51). Esta brecha, que Hobbes intenta compensar de alguna manera con su propio mecanicismo psicológico (cf. Hobbes, 2008: 8-32), por el que se consideran los actos *voluntarios* fruto de una *determinación sensible*, implica una renuncia a la síntesis del sujeto político, que queda dividido en *súbdito* y *soberano*, *fe* y *obediencia*, etcétera. Estas divisiones no son sino la constatación de una diferencia fatal entre la deuda interna y externa que conduce hacia el disenso, especialmente desde que forma parte de la condición humana (cf. *ibid.*: 113), y que fue significado en el empeño de, entre otro el propio Hobbes y Rousseau, de aunar la exigencia religiosa y la política.

Por otro lado, el sujeto del que habla Marx en *El Capital* es precisamente éste, el Capital, y no el individuo creador de valor (trabajador productivo) o director de la producción (capitalista). Estos son meros *dramatis personae* que quedan encarrilados en el circuito de circulación del capital. El modelo de individuo aquí presente es, al igual que en Hobbes, el de la tensión continua y el disenso que ha de ser sometida. La organización del proceso de producción está completamente al servicio de la determinación de la actividad del trabajador, al que busca someter al régimen de la temporalidad característica del capital (cf. Marx, 1986) mediante la implementación de maquinaria, el desarrollo de la organización y dirección técnica del proceso de trabajo así como todo un amplísimo entramado de relaciones sociales que desde el interior de la escisión fuerza de trabajo-trabajo se infiltra en los aspectos más característicos de la reproducción vital y social del individuo.

En ambos casos se perfila concretamente, en los ámbitos de “subjetividad” –entrecomillada porque es precisamente todo lo contrario a la subjetividad protagonista del mito fundador de la modernidad– económica y política, la necesidad de hacer superflua la escisión que protagoniza el individuo entre lo interno y lo externo con el fin de organizar y pacificar la sociedad, sujetándola de hecho al régimen dictado desde una neutralidad creciente que, como decía Marcuse, encubre en el fondo la apertura a un horizonte de fines por naturaleza ideológicos (cf. Habermas, 2009: 58-59).

La constitución política, en cuanto decisión organizadora de la unidad política, conlleva una comprensión de individuo que la forma, que parte de la posibilidad de una elección. Bien, este casi ofrecimiento teórico del consentimiento como pre-requisito de la obediencia busca encontrar la correspondencia de los fueros interno y externo, designada a menudo con la categoría abusada de legitimidad. Esto encuentro que es, así generalizando salvajemente, el fundamento de la constitución política. Si se afronta desde la perspectiva técnica, es decir, si se piensa el problema del orden social con independencia del contexto de los fines a los que se sujeta, este conflicto cobra el significado de una crisis continua de los cimientos de la civilización política. Si seguimos en este plano políticamente neutralizado, dicha crisis puede aparecerse como una enfermedad que conviene curar, especialmente cuando la heteronomía no deja de constituir esa secreta confesión científica sobre el individuo y la ilusión más consistente de la construcción psíquica (defensiva o no). En este sentido, hay dos movimientos científico-tecnológicos que se aproximan a la frontera de lo interno que ya puede ciertamente describirse, de forma parecida a como Freud la concebía, como un castillo en ruinas, al que sus extraños visitantes, sin embargo, se acercan ahora con las llaves en la mano.

4.- Las tecnologías del control político: el caso de las armas “no-letales”.

¿Qué son las ya casi famosas armas “no-letales”? En primer lugar, como cabe sospechar, un eufemismo. Porque sí son efectivamente letales (cf. Davison, 2009), como puede ser cualquier instrumento que insista en vencer una resistencia; por ejemplo, gases de efecto adormecedor o cañones acústicos no pueden discriminar entre objetivos dentro de su rango de alcance, pudiendo resultar inocuas y mortales al mismo tiempo (por ejemplo, afectando a un niño o un anciano, enfermo o muy débil, y a una persona joven y sana a la vez). Por otro lado, las pistolas eléctricas han resultado mortales en centenares de ocasiones (cf. Davison, 2009). ¿Qué significa entonces la denominación de “no-letal”? Se trata de un intento de sortear la mala prensa de la palabra arma, manteniendo demasiado torpe o críticamente la denominación de arma. El secreto de esta cuestión yace en la radicalización técnica de los medios ya disponibles para la supresión fáctica de la resistencia, que adquieren, sin embargo, un nuevo nivel de posibilidad en la suavización del efecto, para empezar mediático, de la violencia desplegada por la coacción política.

Los ejemplos más interesantes son los cañones acústicos y el Active Denial System, que consiste en un dispositivo que lanza microondas que producen una sensación de quemazón insoportable. Ambas son armas de control político que no producen, sobre todo el segundo, prácticamente o ninguna herida, sólo dolor y malestar, incapacidad de resistirse, y que atraviesan cualquier cobertura y circunstancia. Estos dos ejemplos son perfectas manifestaciones del poder que han adquirido tecnologías en expansión. ¿Acaso no invita esto a considerar la posibilidad de desarrollar sistemas “inocuos” de contención política que harían innecesaria la negociación y prácticamente imposible la resistencia en cualquier ámbito? Este tipo de solución técnica a la estructura de la relación política abre numerosas preguntas sobre el lugar que ocupan los individuos en el marco político que dejan.

5.- Fracturas de la humanidad: los fundamentos biológicos de lo político y lo ético.

Los últimos avances científicos están brindando una serie de conmociones morales a la opinión pública, y están planteando no poco retos políticos. Por un lado, la manipulación genética abre campos operativos bendecidos por la ambición de salud y superación continua de los límites naturales del cuerpo humano, pero que en la mayoría de los casos abren puertas difíciles de cerrar: clonación de seres humanos, utilización de células madre embrionarias, etc. Por otro lado, estos desarrollos cambian las reglas del juego ideológicas y políticas, así como irrumpen peligrosamente en ámbitos sustanciales de la definición de lo humano: mejoras genéticas en función de lo que se pueda costear, test de predisposición genética a sufrir enfermedades adjuntos en el currículum, “máquinas lectoras de la mente”, etc. Estos problemas cambian sin duda las reglas del juego. Pongamos un solo ejemplo: ¿qué ocurriría sin la inteligencia o las potencialidades intelectuales se pudieran aumentar sin coste para la salud y con una alto rendimiento? ¿Se modificaría el concepto de mérito en el estudio? ¿Se debería prohibir o implementar a través del Sistema de Salud? Estas drogas ya existen; por ejemplo, el *Modafinil*.

Existe un problema profundo en la relación entre estas “mejoras genéticas” o el conocimiento de la condición genética de alguien que modifican las oportunidades, el desempeño real (en positivo o negativo) y la percepción, y las reglas que la sociedad establece para la reproducción vital, es decir, entre las exigencias legales y normativas y la satisfacción de las necesidades básicas. Por ejemplo, en el caso de esas drogas potenciadoras del cerebro

como el Modafinil o los avances en modificación genética, cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de que los individuos degradados en la comparación puedan hacerse responsables de su propio vida si se vieran desplazados del mercado laboral o las mejores oportunidades dadas su condición “humana, demasiado humana”; hasta ahora un problema similar se planteaba para las gente con discapacidades intelectuales, por ejemplo. Sin embargo, aunque ya ocurriera antes de alguna manera, ahora estas diferencias son necesariamente producto de relaciones económicas y de poder absolutamente anteriores y determinantes de la situación social que recibirá el individuo “mejorado”. Ya no se puede ocultar esto en el derecho de herencia tan fácilmente, o bajo el valor del “mérito”. Este problema adquiere una mayor importancia ante la descomposición de la asistencia social que suponía el Estado de Bienestar, que ya no va a solventar desigualdades. La contradicción ética se manifiesta en la diferencia que la sociedad va a establecer, ya no por su mismo modo de funcionamiento normal, entre un individuo funcional y otro ahora disfuncional o no tan “abstracto” como antes (con capacidades universales), estableciendo potencialmente una jerarquía que refleja siniestramente la diversidad humana que conlleva este tipo de procedimientos de escisión de la condición humana mediante la producción industrial de “prótesis” tecnológicas y biológicas para todos los objetivos posibles. La adecuación de la forma de ser humano normal, una serie de capacidades recogidas en un tipo concreto que es el mayoritario, a la estructura social es la piedra de toque de nuestra constitución política y el principio ideológico, jurídico y estructural básico de legitimación u ocultamiento de las contradicciones del modo de producción capitalista. El marco fundamental de los valores sociales: “ética del esfuerzo”, trabajo y responsabilidad individual (penal o de cualquier tipo), se contradice con las limitaciones que ciertos grados de modificación genética podrían implicar. La pregunta es seria en la medida en que sitúa la interrogación ética bien en la misma estructura social (que no hace accesible esa “evolución” por motivos que quedan reproducidos y cerrados con dichas mejoras: estructura económica y de poder), bien en la definición de lo que es un ser humano, o bien en la necesidad de instituciones y partidas presupuestarias que se encarguen de subvencionar esta “nueva diversidad funcional”.

Planteado el principal resquebrajamiento de los fundamentos no sólo del individuo en cuanto elemento del orden político, sino de valores concernientes a la propia definición de la humanidad: libertad, autonomía, incluso el concepto de voluntad se vuelve mera idea regulativa, etc., cabe señalar lo que es la Converting Technologies Agenda que se traduce ya en política pública de EEUU y la UE [cf. Fuller, 2011]. Se trata de un programa gubernamental de desarrollo de la nano-tecnología con propósitos de mejora fisiológica que podrían brindar desde los soñados “super-soldados” (si la heroína y las anfetaminas no significan un precedente razonable) o trabajadores capaces de sobrellevar situaciones ambientales extremas o, a su vez, tecnologías capaces de limpiar la contaminación. El principal escollo de estos desarrollos es la nula supervisión democrática y mediática, así como el desconocimiento real de las consecuencias sinérgicas de estos desarrollos. El fantasma de los desastres nucleares y el cambio climático, que de por sí podrían bien sacudir la neutralidad política, se magnifica ante la posibilidad de corromper la salud pública con virus de diseño o bacterias diseñadas originalmente para fines completamente benéficos.

Esta serie de avances especialmente en la modificación fisiológica del ser humano, que han sido denominados *Humanidad 2.0*, provienen del ideal ya desarrollado desde los años sesenta del siglo XX, la *transhumanidad*, sobre la necesidad de superar la condición humana, los límites de los que nos vemos rodeados, no ya “dominando la naturaleza” externa como ya invocaba Descartes, sino profundizando en la estructura misma de nuestra subjetividad cognitiva y biológica a fin de “adaptarnos” al entorno. Sin embargo, a su vez existe un viejo intento, ya enunciado por Rockefeller [cf. Fuller, 2011] de transformar y mejorar el trabajador y de, en un sentido similar al de las armas “no-letales”, suprimir la esfera independiente de la subjetividad humana, esto es, hacer trabajadores más productivos y ciudadanos más determinados en su adhesión al orden constituido. La gran pregunta es: ¿afectarán estos cambios a la línea de definición de lo político, a los alineamientos y la fragmentación del marco de valores general de la sociedad? La mera posibilidad ya es algo, en su magnitud y radicalidad, profundamente novedoso.

6. -Conclusiones.

No considero arriesgado decir que existe una relación íntima entre lo humano y lo político. No sólo porque la política trate por ahora de las relaciones conflictivas y de organización de la vida común de los seres humanos. Sino porque la definición de lo humano marca necesariamente una línea que si no es fundamental, sí decisiva y ominosa en lo que concierne a la relación de los grupos humanos. Todo esto que se ha apuntado puede parecer materia de ciencia ficción o de distopía barata. Sin embargo, ya se anticipaba en la literatura y silenciosamente se arrastraba a través de las teorías que ligaban racionalización y tecnificación en la modernidad. Ahora, sin embargo, el propio desarrollo científico abre vías de su concreción a través de la exterioridad del complejo de saber y poder que es la ciencia. Un ejemplo adecuado de esta disyuntiva se les planteó a Bertrand Russell y Sanderson Haldane a comienzos de siglo XX. Mientras que el primero se mostraba escéptico sobre el futuro de la humanidad en manos de la pura técnica, Haldane abiertamente propugnó lo mismo que Descartes, si cabe con más entusiasmo y aún fantasía. Con todo, el pesimismo de Russell al respecto no deja de ser elocuente cuando, al final de su respuesta al artículo eufórico de Haldane que inauguró la discusión, se preguntaba si, en caso de que la ciencia diera con una forma de “curar” la maldad y dominar los instintos destructivos del hombre para dirigirlos en la dirección de la productividad y la felicidad humanas, no sería requisito imprescindible que los propios científicos que fueran a sanar la naturaleza humana no se hicieran partícipes de su descubrimiento primero, a fin de evitar, como la propia tendencia recurrente (si la naturaleza queda muy lejos del consenso intelectual) del ser humano a la hostilidad, el egoísmo y la manipulación no se hiciera con el poder enorme de tal descubrimiento y los científicos lo usaran en su propio beneficio. La observación es legítima desde la precariedad pero evidencia argumentativa de la historia, y arroja una sombra profunda, si las bombas atómicas y similares descubrimientos no lo habían hecho ya, entre la política como convivencia o rivalidad humanas y la ciencia como institución todopoderosa. A fin de cuentas, interroga profundamente la neutralidad de la relación entre ciencia y democracia. Esta es, a tenor de estos apuntes, la reflexión que toca, que toca muy de cerca lo que hasta hace poco era el reducito, tan poco humanista por cierto, de lo que era común a todos: la substancia humana. Se podría decir que el desenlace del proceso de racionalización y tecnificación se da en la transubstanciación. Así, podría decirse que la razón ha entrado finalmente en la historia [cf. Sánchez-Beato, 2005] a través del laboratorio.

Bibliografía.

- Davison, N. (2009). *Non-Lethal Weapons*. Palgrave Macmillan.
- Fuller, S. (2011). *Humanity 2.0: what it means to be human past, present and future*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Habermas, J. (2009). *Ciencia y técnica como “ideología”*. Tecnos, Madrid.
- Hobbes, T. (2008). *Leviathan*. Oxford University Press.
- Marx, C. (1986). *El Capital, crítica de la economía política*. Siglo XXI, Madrid.
- Orwell, G. (2008). *Nineteen Eighty-Four*. Penguin, New York.
- Sánchez-Beato, F. (2005). *El parlamento en las constituciones de la Europa occidental*. Tesis doctoral [en línea]: <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t28477.pdf>
- Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo “político”*. Folios, Buenos Aires
- Zizek, S. (2008). *The Sublime Object of Ideology*. Verso, New York..

Palabras clave: gobernanza, neoliberalismo, Estado mínimo, instituciones financieras internacionales y crisis.

1.- Introducción.

Tras la confusión inicial en torno al uso y significado de los términos gobernabilidad, gobernanza o gobernación, entre otros, parece haberse impuesto el de "gobernanza", una noción fuertemente ideologizada y polisémica a la que se ha recurrido por parte de las fuerzas hegemónicas de este mundo que se pretende globalizar a la manera neoliberal. En este sentido, se promueve un modelo económico que persigue la privatización y la mercantilización de todo lo humano y su entorno medioambiental. Surge en el ámbito de la empresa privada ("corporate governance") para trasladarse, vía "Consenso de Washington", al ámbito de los denominados "programas de ajuste estructural", exigidos por las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, principalmente) a los países del Tercer Mundo fuertemente endeudados y ávidos de créditos por dicho motivo.

Asimismo, los países ricos -como los Estados miembros de la Unión Europea- lo adoptan como modelo para el funcionamiento de sus instituciones y para aplicar con mayor eficacia las políticas económicas neoliberales. En consecuencia, la progresiva desregulación de los mercados y la libertad de circulación de capitales han permitido y facilitado una formidable especulación financiera que ha desembocado en una gran crisis global que afecta de lleno a los propios países ricos, de donde proceden principalmente dichos capitales. Todo ello acompañado en los ámbitos políticos y administrativos de un notable detrimento y subordinación de las instituciones supuestamente representativas de la soberanía de los pueblos afectados por dicha crisis y sus recortes sociales, incluidos sus gobiernos y parlamentos.

2.- Contexto histórico.

Los orígenes de los términos *gobernabilidad* y *gobernanza* se remontan al decenio de los setenta del pasado siglo XX, concretamente a las polémicas y debates suscitados en torno a la crisis económica sufrida en los países más ricos y poderosos que precede históricamente a la actual. Comenzó a surgir entonces la preocupación por la finitud y la contaminación provocada por recursos energéticos como el carbón y el petróleo lo que, añadido a la posición de fuerza adoptada por numerosos Estados en cuyos territorios se ubicaban grandes reservas de dichos recursos, provocó su encarecimiento, generando grandes tasas de inflación, ante lo cual los Estados más ricos y poderosos, y en particular sus élites económicas, aprovecharon la ocasión para ajustar cuentas con el denominado "Estado de bienestar" vigente en muchos de dichos Estados tras la II Guerra Mundial.

En efecto, dichas élites no desperdiciaron la ocasión para tratar de frenar la progresiva democratización en el ámbito económico que el "Estado de bienestar" implicaba, es decir, la progresiva redistribución de la riqueza y aumento constante de los servicios públicos en favor de las rentas más bajas, todo ello financiado mediante una tributación proporcional y progresiva que incidía particularmente en las rentas y patrimonios más elevados. Dicha democratización de lo económico tenía su correlato político y jurídico mediante la constitucionalización y reforzamiento progresivo de las garantías jurídicas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, la consolidación del "Estado social de Derecho", el cual exige políticas económicas que hagan efectivos dichos derechos y no se queden en el mero reconocimiento formal. Para contrarrestar esta evolución se recurrió a argumentos relativos a las "excesivas" demandas de los ciudadanos y a la consiguiente "sobrecarga" del Estado, quien para mantener los servicios públicos expandía indefinidamente su intervencionismo, incluyendo el fomento de las empresas públicas, calificando dicha situación como "ingobernable" y encargando mediante cuantiosos fondos -a los que pocos o ningún instituto de investigación o universidad públicos tienen accesos- trabajos como el célebre informe para la Comisión Trilateral en 1975 (Crozier, M., Huntington, S.P. y Watanuki, J., 1975).

Así pues, llegó la hora del "neoliberalismo", cuyas políticas económicas y sociales tienen como propósito fundamental, entre otros, reconducir y limitar el Estado a sus funciones primigenias en los inicios de la modernidad y de la revolución industrial, es decir, regresar al "laissez faire, laissez passer" y desregular a fondo el "mercado", en particular la circulación de capitales y las transacciones financieras, y de este modo redistribuir la riqueza en favor de los más "competitivos", término con el que se trata de legitimar la ley del más fuerte, económicamente hablando. Para ello no se dudó tampoco en hacer ensayos previos en un laboratorio político y social con condiciones tan poco democráticas y respetuosas con los derechos humanos como fueron las de Chile tras el golpe de Estado de 1973 y la posterior dictadura militar dirigidos por Pinochet, con el apoyo exterior que todos conocemos.

Por otro lado, en el ámbito internacional, la globalización neoliberal ha forzado la apertura de los mercados de los países más pobres a las mercancías y capitales procedentes de los países más ricos, concretamente de sus empresas y bancos transnacionales. Al mismo tiempo, dicha globalización ha fracasado estrepitosamente en el sentido inverso, pues los Estados de los países más ricos mantienen sus barreras proteccionistas a las mercancías procedentes de los países pobres. No así, en cambio, en lo que se refiere a los beneficios y capitales obtenidos y acumulados -en muchos casos de manera fraudulenta y criminal- por parte de los bancos y empresas transnacionales, así como por gobernantes y funcionarios sobornados y corrompidos, contribuyendo a la denominada "fuga de capitales" y su "blanqueo" en los países ricos y sus "paraísos fiscales".

Dicha globalización ha agravado asimismo el problema de la deuda externa de los países empobrecidos, la cual tiene su origen en los préstamos de las instituciones financieras internacionales y de los bancos privados transnacionales de los países ricos para financiar supuestos proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo. La creciente inestabilidad monetaria del sistema económico imperante y las injustas e interesadas decisiones de los gobernantes de los países ricos y de los dirigentes de las instituciones financieras internacionales a su servicio (FMI y BM, principalmente) han convertido a los países del Tercer Mundo receptores de dichos préstamos en deudores permanentes, es decir, en exportadores netos de capital, pues el importe de los reembolsos (capital más intereses) supera con creces el capital prestado, sin conseguir apenas reducir la deuda.

Por estas razones, la globalización actual conlleva en general un mayor "subdesarrollo", es decir, un aumento de la situación de dependencia y subordinación de los países empobrecidos respecto de los países ricos, sus empresas y sus capitales financieros. La interdependencia global que exalta la ideología neoliberal no pretende una interdependencia recíproca en la que las ventajas y los beneficios sean equitativamente repartidos, sino que muy al contrario refuerza las relaciones de subordinación y de dependencia. De este modo, la factura de la crisis de los años setenta del pasado siglo fue pagada a posteriori con creces por los países más pobres y los sectores sociales más humildes.

3.- La gobernanza.

El término *gobernanza*, procedente del neologismo anglófilo *governance*, comenzó a utilizarse en la jerga de economistas y jerarcas de instituciones internacionales para pasar al campo de las ciencias políticas y de la sociología, así como a los ámbitos gubernamentales y de profesionales y técnicos del desarrollo. Dicho término, aparentemente nuevo, en realidad resulta ser una recuperación de un viejo término medieval caído en desuso. En un principio hubo -y sigue habiendo- cierta confusión acerca de su concepto, alcance y contenidos, así como respecto de su diferenciación respecto de términos próximos como *governabilidad* (*governability*), *governancia* o *gobernación*. De hecho, dichos términos se utilizaron para traducir *governance* en diferentes textos y documentos procedentes de actos y organizaciones internacionales, así como perifrasis del estilo de “gestión o administración de los asuntos públicos”, por ejemplo. Un problema semejante se planteó en el ámbito de la lengua portuguesa con los términos *governacao/governabilidade/governança*. Esto permitió que la situación llegara a ser calificada de “embrollo terminológico y conceptual”, dado que “la confusión, no sólo terminológica sino también conceptual, es mucho mayor de lo que cabe imaginar.

Por su parte, Michel Foucault, uno de los pioneros en tratar esta temática, tras publicar *Vigilar y castigar*, propuso una serie de útiles conceptuales en torno a la relación entre el saber inherente a la toma de decisiones y el ejercicio subsiguiente del poder sobre los seres y las cosas. Entre ellos, cabe señalar el término *gouvernementalité* (*gubernamentalidad*), basado en una concepción horizontal de las relaciones de fuerza o poder (Foucault, 2005).

Ante esta enmarañada situación surgió la necesidad de unificar criterios y consensuar una traducción única de *governance*. Esta necesidad se hizo patente al alba de un anunciado y relevante documento de la Comisión Europea acerca del tema que, finalmente, se tituló: *La gobernanza europea. Un libro blanco* (Comisión Europea, 2001). Es en los prolegómenos de este documento cuando un destacado miembro de la Academia de la Lengua Española, escribió un artículo donde informaba que, si bien el término *governabilidad* estaba masivamente presente en el español de América, “diversos traductores habían caído ya en la cuenta de que el español disponía del galicismo medieval *gobernanza*, pariente visual cercano de *governance*”. Y añadía que la apuesta académica por *gobernanza* le parecía sensata: “por una parte nos aproxima gráficamente al inglés *governance*, donde se ha forjado el concepto; nos acerca al francés y al portugués”. En efecto, según informa Amadeu Solà, respecto de *governance* es interesante observar que procede del francés antiguo *governance*, que es el término que han adoptado los franceses para traducir *governance*, y añade que *governance* era una palabra francesa en desuso, que se remonta al siglo XIII, al igual que su equivalente castellano *gobernanza*, y que ambas tenían el mismo significado (gobierno) cuando se introdujo en el inglés allá por el siglo XIV.

4.- La gobernanza empresarial (“corporate governance”).

La *gobernanza empresarial* (*corporate governance*) es un término que se utiliza a partir de los años setenta del pasado siglo para referirse a la política, gestión o administración internas de las empresas privadas por parte, inicialmente, de los “neoinstitucionalistas” angloamericanos, escuela que se asocia al denominado “imperialismo económico” de la Escuela de Chicago (Milton Friedman), consistente en extender al conjunto de las ciencias sociales los métodos de la economía neoclásica. En efecto, dichas escuelas interpretan en términos estrictamente económicos, de rentabilidad y de eficacia, las relaciones sociales y políticas, la historia y, por supuesto, las relaciones internas de la empresa (Gresea, 2003: 3-6). Un autor característico de estos planteamientos es Oliver Williamson, quien tiene como precursor a otro autor que nos remonta a 1937, Ronald Coase, particularmente su obra “The nature of the Firm”. En efecto, Coase percibió que existe una división del trabajo en el interior de la empresa que no se reduce al intercambio mercantil, aunque es perfectamente analizable en términos de rentabilidad. Concretamente, descubre que las relaciones de cooperación internas a la empresa permiten eliminar los costes de transacción que supondría la adquisición de bienes y servicios a otras empresas y concluye que la razón de ser de la empresa es precisamente eliminar dichos costes de transacción.

Así pues, *gobernanza* es una noción procedente del mundo empresarial para referirse a determinados modos y procedimientos de gestión y administración vigentes en las empresas privadas (Institut Québécois, 2005: 84), cuyo propósito se centra en obtener la máxima rentabilidad con el mínimo coste. Estos modos y procedimientos característicos de la empresa privada se quieren trasladar al sector público (Institut Québécois, 2005: 22), principalmente a las instituciones que prestan servicios públicos, con vistas a su privatización o, si no se logra, hacer que funcionen como una empresa privada, y así ser competitivos en el marco de una economía de mercado. En principio, puede parecer sorprendente, incluso descabellado, pretender gobernar, gestionar o administrar un Estado, un municipio o una institución pública prestataria de servicios asistenciales para personas con escasos recursos como si se tratara de una fábrica de automóviles o de latas de conservas, sin embargo, esto es precisamente lo que se pretende bajo el lema de la máxima rentabilidad o eficacia al mínimo coste (Gresea, 2003: 1). Lo mismo podría decirse respecto de entregar a la aleatoriedad del mercado la gestión, administración y distribución de bienes y servicios perentorios, como son los destinados a satisfacer las necesidades básicas de personas con escasos recursos. No en vano, en el libre mercado no hay ciudadanos, sino clientes, consumidores o usuarios, cuyos derechos y obligaciones se reducen a los que se derivan del contrato y de normas y principios como la “ley de la oferta y la demanda”, la “competitividad” y análogos.

5.- Gobernanza e instituciones financieras internacionales.

La noción de *gobernanza* (*governance*) ha llegado a adquirir la presencia que hoy tiene en el conjunto de las ciencias sociales, partiendo del ámbito económico angloamericano, merced a la decidida apuesta en favor de dicha noción por parte de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial -BM- y Fondo Monetario Internacional -FMI-, principalmente) como requisito o precondition para la concesión de préstamos a los países del Tercer Mundo fuertemente endeudados a partir del decenio de los noventa. Múltiples autores coinciden en señalar como punto de partida una publicación del Banco Mundial sobre el África subsahariana que data de 1989, *África subsahariana: de la crisis a un crecimiento sostenido. Estudio de prospectiva a largo plazo*, en el que se recurre a este vocablo para referirse a las dificultades que se oponen al crecimiento económico de los países en desarrollo durante la fase poscolonial (Vidal-Beneyto, 2002). Este requisito o precondition corre paralelo a la aplicación de los denominados “programas de ajuste estructural” y, posteriormente, “estrategias de lucha contra la pobreza”, de modo que la gobernanza se refiere a las estructuras políticas, administrativas e institucionales adecuadas a la aplicación de estos programas de ajuste económico o estrategias de lucha contra la pobreza (Cassen, 2001).

Los programas de ajuste estructural (PAE), sistematizados en el denominado *Consenso de Washington* (Centre Tricontinental de Lovain-la-Neuve, 2006: 132), consisten en una serie de medidas de carácter económico, cuya aplicación las mencionadas instituciones financieras exigen a los Estados de los países receptores de sus préstamos, principalmente países del Tercer Mundo fuertemente endeudados, a partir del decenio de los ochenta. Dichas medidas, de claro tinte “neoliberal”, es decir, fundamentalmente recortes de los presupuestos asignados a los servicios públicos para los sectores más necesitados (las personas con escasos recursos económicos), como la enseñanza y la sanidad públicas, y su privatización, así como eliminar las subvenciones a los productos que satisfacen las necesidades básicas de dichos sectores.

El desprestigio de tales medidas por su alto coste social y humano, cebándose en los sectores más pobres y vulnerables, en beneficio de las capas más privilegiadas económica, política y socialmente, condujo a las mencionadas instituciones financieras internacionales a introducir algunas modificaciones en los programas de ajuste, pero que básicamente son de fachada, pasando a ser denominados *estrategias de lucha contra la pobreza*. En efecto, su contenido continúa siendo básicamente el mismo en lo que se refiere al rigor y la dureza de su aplicación, que sigue centrándose en los

sectores más pobres y vulnerables, con algunas exigencias de mayor atención a los sectores de la salud y la educación públicas, que apenas contrarrestan las nefastas consecuencias de su aplicación en los ámbitos social y económico, lo cual se traduce en un aumento continuo de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales allí donde se aplican dichos programas o estrategias. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales y las fuerzas hegemónicas que las sustentan siguen sin estar dispuestas a renunciar en lo más mínimo a exigir la aplicación rigurosa de las medidas contenidas en tales programas o estrategias. Ante la dificultad de lograr resultados satisfactorios para el conjunto de las sociedades afectadas, y no sólo para los más privilegiados, dichas fuerzas encabezadas por las mencionadas instituciones financieras decidieron achacar la responsabilidad de tales resultados a los fracasos en la aplicación de dichos programas o estrategias por parte de los Estados receptores de los préstamos, concretamente por sus “carencias institucionales” y su mala o nula “gobernanza” (Guilhot, 2004: 62-65).

Así las cosas, el interrogante que uno se siente con derecho a plantear es si las instituciones financieras internacionales, comenzando por el FMI y el BM, están dispuestas a predicar con el ejemplo en lo que se refiere a su propio funcionamiento. Es decir, si dichas instituciones, que asocian a la gobernanza (concretamente a la “buena gobernanza”) la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, están dispuestas a tomarse su propia medicina antes de recetársela a otros, en particular a los países del Tercer Mundo. La experiencia muestra ampliamente que, más bien, ambas instituciones se caracterizan especialmente por la opacidad, el ostracismo, la falta de autocrítica y la sospecha en cuanto a la verdaderas motivaciones e intenciones de sus polémicas decisiones y actuaciones, siempre al servicio de los más poderosos (Stiglitz, 2003; y Toussaint, 2007).

6.- Naciones Unidas y la “buena gobernanza”.

Por su parte, determinados organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han tratado de suavizar el rigor de estos requisitos y condicionalidades exigidas por el FMI y el BM y han elaborado una noción idealista de gobernanza que las mencionadas instituciones financieras no dudan en utilizar como propio, aun cuando el objetivo siga siendo aplicar con el máximo rigor los programas de ajuste o estrategias contra la pobreza. La noción de gobernanza puede parecer atractiva, e incluso “progresista”, en la medida en que plantea o reclama una menor intervención estatal (por su burocratismo y clientelismo) en la canalización de la asistencia de las instituciones financieras internacionales o de los Estados donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los países del Tercer Mundo, y reclama que en la canalización de esta ayuda exista una mayor participación de la “sociedad civil”, refiriéndose con este término principalmente a las asociaciones denominadas como ONGs (Organizaciones No Gubernamentales) porque presumiblemente se consideran independientes y escapan al clientelismo y burocratismo estatal. La experiencia ha mostrado sobradamente que este tipo de organizaciones pueden ser manipuladas, sobornadas y corrompidas tan fácilmente como cualquier otra organización sindical, partidista o vecinal no sólo desde las instituciones estatales, sino sobre todo desde instancias mucho más poderosas: los bancos y empresas transnacionales privados, una de cuyas misiones principales es crear redes clientelares en torno suyo, con objeto de poder “influnciar” al máximo todo tipo de decisiones y actuaciones en todos los ámbitos (político, económico, social, cultural, etc.) en favor de sus intereses.

De todos modos, según el PNUD, uno de los principales objetivos de la gobernanza (la denominada “buena gobernanza” o “gobernanza democrática”) consiste en reducir y descentralizar la intervención estatal, y en particular su “verticalidad”, para así facilitar más la “horizontalidad” en la gestión de los bienes públicos mediante una mayor participación del sector privado y de los grupos sociales y sus individuos. Esto se lograría a través de procedimientos de toma de decisiones en los que exista una interacción entre el sector público (Estado), aunque seguiría conservando el rol directivo, el sector privado (empresas privadas, incluidas las transnacionales), y el “tercer sector”, el de los ciudadanos y sus organizaciones representativas (ONGs, organizaciones vecinales, sindicales, partidos, etc.). Todo ello en pro de un desarrollo humano y sostenible. En definitiva, el PNUD define la gobernanza como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los ámbitos, y abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y sus grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones (PNUD, 1997). Y, en efecto, si el Estado tuviera como función principal el servir a sus ciudadanos y no al mercado debería conocer con la máxima precisión cuáles son sus necesidades y preferencias, para lo cual se requiere que los ciudadanos estén debidamente representados en el proceso de toma de decisiones y de puesta en marcha de las políticas decididas (Lasagna, 2000).

7.- Gobernanza, Estado mínimo y mercado.

Ahora bien, ¿cómo interpretan y aplican estas consignas el BM y FMI? Pues bien, estos últimos lo que realmente persiguen es el denominado “Estado mínimo” que pretenden los partidarios del neoliberalismo, es decir, un Estado que reduzca al mínimo su carácter asistencial y redistributivo en favor de los ciudadanos con menos recursos, pero no en cuanto a su carácter represivo para defender la “ley y el orden”, siempre y cuando estos no vayan en perjuicio de las clases pudientes y de sus propiedades. En efecto, para estos últimos, el bienaventurado y “libre” mercado se encargará de dar a cada uno lo suyo. Así, el modelo de la gobernanza implica la adopción de determinadas políticas: contención del gasto público, reducción de la intervención del Estado, privatización de empresas y servicios públicos, y, en definitiva, políticas orientada por y hacia el mercado (Graña, 2005: 51). Un texto emblemático donde se expone la visión y las funciones que deben cumplir el Estado y el conjunto de los poderes públicos en un marco de “buena gobernanza”, según el punto de vista del BM, lo constituye el informe sobre el desarrollo en el mundo de 1997 de dicha institución, titulado *El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997).

En dicho texto se dice claramente que el mercado y el Estado son complementarios en el sentido de que incumbe al Estado crear las bases institucionales necesarias para el buen funcionamiento del mercado, así como para atraer las inversiones del sector privado (Banco Mundial, 1997: 4). Se trata, pues, de un Estado al servicio del mercado y de los intereses del “sector privado”, el cual se define y se diferencia de los otros sectores, el primer sector (los poderes públicos, encabezados por el Estado) y el tercer sector (la sociedad civil), en que su objetivo declarado es el afán de lucro mediante la obtención del máximo beneficio o rentabilidad al mínimo coste. En este sentido, se afirma que la eficacia del Estado reside en la prestación de bienes y servicios y en el establecimiento de normas e instituciones que permitan a los mercados prosperar (Banco Mundial, 1997: 1). “Eficacia” y “eficiencia” son dos términos a los que remite constantemente, por no decir obsesivamente, el mencionado informe al referirse al Estado. No así para referirse al sector privado, que por lo visto es modélicamente “eficaz” y “eficiente”, según las reglas de la competitividad que deben regir en el mercado. Es decir, se trata de una eficacia o eficiencia en función del mercado y de su competitividad, no en función de la prestación de servicios para satisfacer las necesidades y el bienestar de los ciudadanos. Recordemos que en el mercado no hay ciudadanos titulares de derechos fundamentales, sino “consumidores”, “clientes” o “usuarios” que deben cumplir su parte del contrato, para lo cual deben ser “solventes” y “competitivos”. Las nociones de “ciudadanía” y “derechos fundamentales” son ajenas al “libre mercado”, todo lo más constituyen “externalidades”. En definitiva, todo se subordina al mercado, incluidos los ciudadanos, sus derechos y sus necesidades, y es en función del mercado y al servicio del mercado que deben concebirse e interpretarse también el Estado y los poderes públicos y, por lo tanto, la gobernanza y la democracia (Centre Tricontinental de Lovain-la-Neuve, 2006: 169-184).

8.- Gobernanza y Comisión Europea.

La noción de gobernanza parece alcanzar su cénit o consagración desde el momento en que la Comisión Europea opta por designarla para referirse al funcionamiento ideal de las instituciones comunitarias y, por ende, al conjunto de las instituciones públicas, desde las locales, pasando por las estatales y continentales, hasta las mundiales o universales. Todo ello anunciado previamente a bombo y platillo por un documento del que se habló casi tanto antes de ser publicado como después: el famoso *La gobernanza europea. Un libro blanco* (Comisión Europea, 2001). Parece que pocos quieren recordar que, quizás, las desproporcionadas expectativas sobre este documento se debieron a que su elaboración estuvo marcada por la que, probablemente, haya sido la mayor crisis de la citada Comisión: la dimisión en bloque del conjunto de los comisarios presididos por Jacques Santer en marzo de 1999. En efecto, ante el avance de las investigaciones de una comisión independiente acerca del alcance de la corrupción en su seno, la Comisión en bloque prefirió dimitir y así evitar el avance de las investigaciones y tener que rendir cuentas ante el Parlamento Europeo, y, sobre todo, que se dieran a conocer a la opinión pública: todo un ejemplo de transparencia.

Una de las primeras dificultades para comprender este texto tan pregonado fue el ponerse de acuerdo sobre cómo traducir correctamente el término angloamericano *governance*, lo cual hizo traer de cabeza durante un cierto tiempo a traductores, terminólogos, politólogos y especialistas de las diversas ciencias sociales, para definitivamente, tras el visto bueno de un destacado miembro de la Academia de la Lengua, decidir resucitar un viejo término medieval caído en desuso, *gobernanza*, tal y como se ha explicado anteriormente. Según la Comisión Europea, el citado libro blanco “se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan los ciudadanos”, y propone una mayor participación de personas y organizaciones en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas de la UE (Unión Europea), así como una mayor transparencia y responsabilidad por parte de todos los interlocutores participantes en dicho proceso, a fin de permitir a los ciudadanos comprobar que se atienden sus preocupaciones (Comisión Europea, 2001: 3-4). En este sentido, para la citada Comisión, “el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Comisión Europea, 2001: 8), los cuales constituyen los principios de la “buena gobernanza”, base de la democracia y el Estado de Derecho no sólo en el ámbito de la Unión Europea, sino también mundial, nacional, regional y local (Comisión Europea, 2001: 10-12).

En cuanto a la “sociedad civil”, uno de los principales reclamos o estandartes de la ideología “gubernancista”, la Comisión Europea reconoce su importante papel al canalizar las preocupaciones de los ciudadanos y en su movilización, así como en la prestación de servicios, mencionando la relevancia de las ONGs en la política de ayuda al desarrollo a escala mundial. Sin embargo, la citada Comisión parece otorgar una cierta prioridad a las organizaciones sindicales y patronales porque “tienen un papel y una influencia particulares”, indicando que ya el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea exige su consulta, especialmente en materia social, e incluso permite celebrar acuerdos vinculantes en determinadas condiciones que acaban convirtiéndose en Derecho comunitario (Comisión Europea, 2001:16). Pero, salvo esta pequeña excepción, el rol de las organizaciones de la sociedad civil parece circunscribirse a su consulta no sólo por parte de la Comisión, sino también por parte de otros órganos, entre los que destaca el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, cuya labor es asimismo principalmente consultiva en la elaboración de las políticas de la UE. Además, se advierte en un tono indisimuladamente paternalista que “la participación no consiste en institucionalizar la protesta, sino en una elaboración más eficaz de las políticas basada en la consulta previa y en el aprovechamiento de la experiencia adquirida” y que son las instituciones europeas quienes deciden qué pretensiones pasan a ser prioritarias y se incluyen en las políticas de la UE (Comisión Europea, 2001: 17). En el ámbito de las Naciones Unidas, por ejemplo, tampoco conceden mucho más a la “sociedad civil”, aunque sí reconocen su capacidad para “denunciar”: “El poder de la sociedad civil es un poder difuso. Consiste en su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo. No es un poder de decisión” (Naciones Unidas, 2003). En cualquier caso, el término *sociedad civil* se emplea en un sentido que tiende a debilitar la democracia, al presentarla como opuesta al Estado. Se genera así la impresión de que una sociedad civil fuerte exige un Estado o un gobierno débil, lo que contribuye a minar la idea de bien común y ámbito público, pilares del sentido de responsabilidad cívica (Graña, 2005: 20).

Un documento posterior, también de la Comisión Europea, titulado “Gobernanza y desarrollo” concreta y afina más los conceptos y las verdaderas intenciones (Comisión Europea, 2003). Así por ejemplo, en él se concluye que “la gobernanza se refiere a las normas, procesos y conductas a través de los que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad, y constituye un factor clave en las estrategias de lucha contra la pobreza”. De esta manera, queda claro que la gobernanza se asocia a los programas de ajuste estructural de la pareja FMI-BM, posteriormente rebautizados con el sugestivo nombre de “estrategias de lucha contra la pobreza”. Y así se deja entrever también al afirmar que “la gobernanza ha pasado a ser un componente esencial de la cooperación al desarrollo y forma ahora parte integrante de los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza”. En este sentido, se considera que lo fundamental es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. Además, se insiste en que deben primarse valores como el pragmatismo y la eficacia a la hora de evaluar la gobernanza, señalando que “la noción de gobernanza se utiliza en general para denotar el nivel elemental de calidad y eficacia de cualquier sistema político/administrativo”. Y añade que “el verdadero valor del concepto de gobernanza reside en su mayor pragmatismo desde el punto de vista terminológico, frente a conceptos tales como democracia, derechos humanos, etc.”. De este modo, parece mostrarse un cierto desdén e incomodidad hacia los conceptos de democracia y de derechos humanos, ensalzando el “pragmatismo” como criterio de valor supremo para preferir la “gobernanza”. No se explica ni se interroga por qué la democracia y los derechos humanos son tan difícilmente “pragmatizables” en el contexto del mundo actual. Sin duda, la gobernanza es menos exigente a la hora de “pragmatizarse” en dicho contexto.

El alineamiento, seguidismo y subordinación por parte de las instituciones europeas respecto de los programas diseñados por la pareja BM-FMI, y por lo tanto respecto de EE.UU., quedan patentes principalmente en los capítulos dedicados al “Apoyo presupuestario (2.9), Comercio (2.10) y Sector empresarial (2.11). Así, por ejemplo, la Comisión reconoce que “la CE empezó a conceder apoyo presupuestario a los programas de reforma económica de los países ACP hará unos quince años, en el contexto de los programas de ajuste estructural acordados por estos países con las instituciones de Bretton Woods. Posteriormente, el apoyo presupuestario se ha ido extendiendo a otras regiones, aparte de los países del grupo “África, Caribe y Pacífico” (ACP). Asimismo, precisa que desde 1999, los programas de ajuste estructural se han sustituido por los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), donde se insiste en la mejora de la gobernanza económica, mediante una mayor eficacia, eficiencia y transparencia del gasto público, y el aumento de la oferta de servicios sociales para los pobres, así como en recurrir cada vez más a los estudios de seguimiento de los gastos del ámbito social.

Sin embargo, como se ha señalado, a pesar del cambio de nombre y ciertas concesiones a lo social, en su conjunto dichos documentos (DELP) siguen proponiendo sustancialmente lo mismo que sus precursores, los programas de ajuste estructural. Prueba de ello se refleja en la exigencia de la integración de los países en desarrollo en el sistema comercial multilateral y en la creación de un entorno empresarial atrayente, en el que la inversión y el comercio puedan prosperar. Esto debe traducirse en una mayor producción nacional de bienes y servicios exportables y en la creación de condiciones internas adecuadas para atraer inversiones de capitales privados extranjeros. Asimismo, las empresas privadas (en realidad empresas transnacionales con sede preferentemente en EE.UU., UE o Japón, así como en los territorios denominados “paraísos fiscales” protegidos por éstos) deben ocupar un lugar primordial en este modelo de desarrollo, basado fundamentalmente en el crecimiento económico, en “políticas económicas sanas”, en la creación de “un entorno macroeconómico estable”, acompañados de “un sólido marco legal y reglamentario que ofrezca protección frente al Estado, a las conductas arbitrarias y a la corrupción”.

De esta forma se induce a pensar que la responsabilidad de la pobreza en los países del Tercer Mundo es achacable exclusiva o principalmente a ellos mismos y a sus gobernantes por no aplicar debidamente las recetas prescritas en los programas de ajuste estructural o sus sucesores (DELP), que incluyen fundamentalmente las medidas mencionadas, y por su mala gobernanza. En absoluto se atribuye la principal responsabilidad al funcionamiento y objetivos del sistema comercial multilateral (OMC: Organización Mundial del Comercio) donde los gobiernos de los Estados más ricos, impulsados por las empresas transnacionales, negocian con notoria ventaja y establecen las reglas del comercio internacional claramente en su favor. Tampoco se atribuye responsabilidad principal ni “conducta arbitraria”, ni “corrupción”, a los bancos y empresas transnacionales y a la pareja BM-FMI, cuando resulta cada vez más evidente que constituyen la principal fuente de corrupción y sobornación, incluida la de los gobernantes y dirigentes de los países del Tercer Mundo, quienes guardan e invierten celosamente sus riquezas en bancos y empresas transnacionales con sede en los países más ricos y en los “paraísos fiscales” mencionados, por indicación e invitación de éstos: “la buena gobernanza es ante todo una cuestión de orden interno”.

9.- La crisis como consecuencia.

La progresiva desregulación de los mercados y la libertad de circulación de capitales han permitido y facilitado una formidable especulación financiera que ha desembocado en una gran crisis global que afecta de lleno a los países más ricos, de donde proceden principalmente dichos capitales. Como se puede comprobar históricamente, las espasmódicas y recurrentes crisis que acompañan al régimen económico dominante desde los inicios históricos del capitalismo repercuten sus peores consecuencias en las poblaciones más desfavorecidas e indefensas: paro y precariedad laboral, aumento continuo de las desigualdades económicas y sociales, empobrecimiento, etc. La actual crisis tiene como epicentro el mundo financiero y repercute en todos los ámbitos económicos y sociales. Afecta de lleno al núcleo de las fuerzas dominantes de la metrópoli capitalista, donde se ubican los grupos hegemónicos del sistema económico mundial. En efecto, se trata de una crisis financiera cuyas causas tienen mucho que ver con la actividad predominantemente especulativa a la que se dedican los grandes bancos y empresas transnacionales de los países ricos, facilitada por uno de los emblemas de la globalización neoliberal: la libertad de circulación de capitales y la consiguiente “financiarización” de la economía. De este modo, el desmesurado incremento de capital en circulación no se corresponde en absoluto con la economía real o productiva.

En lo que se refiere al Tercer Mundo, dicha libertad de circulación de capitales favorece todo tipo de capitales especulativos dispuestos a abandonar los países de “alto riesgo” (es decir, los más empobrecidos) con la misma rapidez que entraron, es decir, a la mínima señal de “alarma”, hundiéndose aún más en la miseria a los más pobres. Esto sucedió en el decenio de los noventa en los países entonces denominados “tigres asiáticos” (Tailandia, Indonesia, Taiwán, Corea, etc.), elogiados desde la metrópoli como modelo de crecimiento económico y “prueba” del éxito de las políticas neoliberales. Dicha crisis se simultaneó con otras similares en América Latina (México, Brasil, Argentina) y en países como Rusia y Turquía, ante la pasividad e impotencia de las instituciones financieras internacionales (FMI, BM). Crisis periódicas y repetitivas que se suceden cíclicamente y que son consustanciales al sistema económico dominante. Ahora le ha tocado el turno a la metrópoli. Por su propia naturaleza, el capital privado “financiarizado” se inclina por la mayor rentabilidad en el menor plazo y por la garantía de que las ganancias así obtenidas sean repatriadas a sus lugares de origen en vez de reinvertirse allá donde se obtuvieron dichas ganancias.

Paradójicamente, quienes tanto abogan por reducir los gastos sociales y por la disminución de la intervención de los poderes públicos con fines redistributivos se encuentran ahora con los bolsillos repletos de dinero público gracias a decisiones de dirigentes políticos que, una vez más, obedecen a quienes realmente les han colocado en dicho puesto. Si se hubieran aplicado a sí mismos las normas “gubernancistas” que tanto han promovido y preconizado los bancos y las empresas transnacionales para los menos competitivos, pura y simplemente hubieran desaparecido por incompetentes.

Más grave aún es que los poderes públicos que tan generosamente se han comportado con las entidades privadas abocadas a la bancarrota por su nefasta gestión (gobernanza) no hayan exigido apenas responsabilidades civiles y penales a sus directivos, quienes además suelen cobrar sumas astronómicas como indemnización por su cese mientras que, por otro lado, no dudan en facilitar el despido libre de sus trabajadores para reducir costes. Asimismo, dichos poderes públicos están disminuyendo la tributación de las rentas más altas, pero no la de las rentas más bajas, cargando sobre estas últimas la factura de la crisis: socialización de pérdidas frente a privatización de ganancias.

Y más grave aún es que los cuantiosos recursos recibidos así de generosamente (al día de hoy las cifras se cuentan por billones de dólares o euros) se hayan concedido sin exigir prácticamente nada a cambio, es decir, no sólo sin exigir responsabilidades por actuaciones notoriamente negligentes en el pasado, sino sin tan siquiera obligar a que se lleven a cabo las profundas reformas estructurales requeridas en el funcionamiento de los bancos y las empresas transnacionales que eviten que en el futuro vuelvan a repetirse los mismos hechos o similares, lo cual implicaría reconocer el fracaso de las políticas neoliberales pro sector privado. Sin embargo, tal reconocimiento jamás se producirá mientras dicho fracaso siga pagándose con dinero público, tal y como está sucediendo con la crisis actual.

10.- Conclusión.

La *gobernanza*, en tanto que ejercicio del poder político de manera interactiva por el conjunto de la sociedad y no sólo por el gobierno -según los gubernancistas- viene a ser en realidad el conjunto de normas y procedimientos políticos y administrativos adaptados a la aplicación o implementación de los programas económicos caracterizados por la primacía del sector privado y de sus valores (competitividad, rentabilidad, individualismo, etc.) y por la subordinación a éstos de los sectores público y civil. En este sentido, se recurre insistentemente a términos como *eficacia*, *eficiencia* y *pragmatismo*, con el propósito de eludir el debate democrático y la reflexión sobre el fondo y los contenidos de los citados programas económicos, aprovechando el cansancio de la opinión pública hacia los discursos y programas políticos electoralistas de los grandes partidos políticos representativos de las fuerzas hegemónicas, reiteradamente incumplidos.

El momento histórico de partida se sitúa en el contexto de la crisis económica del decenio de los setenta del pasado siglo XX y de la globalización neoliberal promovida a partir de dicha crisis, con la entrada de R. Reagan en el gobierno de EE.UU. y de M. Thatcher en el de Gran Bretaña, previo ensayo de laboratorio en un lugar tan poco respetuoso con la democracia y los derechos humanos como lo fue Chile tras el golpe de Estado y la dictadura militar de A. Pinochet. Se trata de una ofensiva de los ricos contra los pobres, es decir, una serie de contrarreformas consistentes básicamente en mermar y erosionar paulatinamente el estado de bienestar y los avances y derechos sociales logrados tras la II Guerra Mundial mediante políticas económicas redistributivas de corte keynesiano.

En efecto, el término *gobernanza* forma parte del discurso neoliberal que ensalza los valores de la competitividad y el individualismo egoísta inherentes al sector privado y, por consiguiente, a un modelo de mercado que busca ante todo el afán de lucro, el hacerse rico, el tener éxito, es decir, ser un “ganador” o un “triunfador”, sin parar mientes en la pobreza generada por dicho modelo de mercado. No hay lugar en este discurso para los servicios públicos en beneficio del conjunto de los ciudadanos, y en especial para los más empobrecidos, pues el Estado debe funcionar en función del mercado y para el mercado, y las instituciones públicas prestatarias de dichos servicios también, es decir, deben ser competitivas, como si fueran un negocio privado, de ahí su masiva privatización.

De este modo, la solidaridad institucionalizada debe limitarse a la beneficencia caritativa, tal y como la ejercen las órdenes religiosas tradicionales, por ejemplo, y ese es un rol que se quiere asignar a las denominadas *organizaciones no gubernamentales* (ONGs), como parte de la *sociedad civil* (“sector civil” o “tercer sector”), a quien se requiere su participación para asumir como propio este discurso y hacer funcionar el conjunto del sistema de manera interactiva, pues éste es un elemento clave en el citado discurso para arrogarse una legitimidad democrática.

Así pues, el discurso de la *gobernanza*, aunque se adjetive como “democrática” o “buena gobernanza”, aparece histórica y conceptualmente asociado a programas económicos y políticos caracterizados por la exaltación de lo privado, en detrimento de lo público. La creciente desigualdad económica y social, así como la destrucción progresiva de ecosistemas y de biodiversidad en todo el planeta que inevitablemente conlleva un modelo de desarrollo económico centrado casi exclusivamente en el crecimiento productivo, ponen de relieve las consecuencias de un régimen económico que traslada al ámbito de lo político y de lo administrativo, es decir, a las instituciones locales, regionales, estatales e interestatales sus características depredadoras.

Bibliografía.

- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington.
- Cassen, B. (2000). “Dans l'ombre de Washington”, en *Le Monde Diplomatique*, september.
- Cassen, B. (2001). “Le piège de la gouvernance”, en *Le Monde Diplomatique*, june.
- Centre Tricontinental de Lovain-la-Neuve. (2006). “Bonne gouvernance et Objectifs du millénaire pour le développement”, en *Alternatives Sud* (vol. 13-2006/1). Lovain-la-Neuve Centre Tricontinental-Syllepse, Paris.
- Chomsky, N. (2002). *El beneficio es lo que cuenta. Neoliberalismo y orden global*. Crítica, Barcelona.
- Comision Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Doc. COM (2001) 428 final. Bruselas.
- Comision Europea (2003). *Gobernanza y desarrollo*. Doc. COM (2003) 615 final. Bruselas.
- Crozier, M., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracy*. University Press, New York.
- Foucault, M. (2001). *La gubernamentalité: “Dits et écrits”* (vol. 2). Gallimard, Paris.
- Graña, F. (2005) *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*. Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Gresea (2003). La gouvernance. Genèse d'un concept. *Gresea Echos* (39). Bruxelles.
- Guillhot, N. (2004). Banque mundial réclame “bonne gouvernance”, *Manière de voir- Le Monde Diplomatique*, 72.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal, Madrid.
- Institut Québécois des Hautes Études Internationales. (2005). La gouvernance. *Études internationales* (XXXVI, 1). Quebec, Canada.
- Kurgan, P. (2005). *El internacionalismo “moderno”. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Crítica, Barcelona.
- Lasagna, M. (2000). “Good governance, desarrollo y ayuda multilateral”, en Alonso, J. A. y Freres, Ch. (ed.). *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Civitas, Madrid.
- Naciones Unidas (2003). *La sociedad civil y la gobernanza mundial* (A/58/817). Nueva York.
- PNUD (1997). *Governance for sustainable human development*, Nueva York.
- Prats, J. et al. (2006). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz Plural, Madrid.
- Stiglitz, J. E. (2003). *El malestar en la globalización*. Santillana, Madrid.
- Torres, J. y Garzón A. (2009). *La crisis financiera. Guía para entenderla y explicarla*. Attac, Madrid.
- Toussaint, E. (2007). *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. Viejo Topo, Barcelona.
- Vidal-Beneyto, J. (2002). “Las palabras del Imperio (I)”, *El País*, 15 abril.

NEPAL, CRISIS PERMANENTE EN LA CIMA DEL MUNDO: MONARQUÍA, REPÚBLICA, DEMOCRACIA Y SOBERANÍA ENTRE DOS SUPERPOTENCIAS ASIÁTICAS.

Jon Emanuel Illescas Martínez
Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Alicante
jonjuanma@gmail.com

Palabras clave: Nepal, democracia, comunismo, soberanía y revolución.

1.- Introducción.

Nepal es un país asiático situado entre China e India, con una población de 30 millones de habitantes repartidos en 147.181 Km² (CIA, 2012). Desde hace siglos ha sido un país que ha oscilado entre un cierto autarquismo sociopolítico y su pertenencia a la órbita injerencista de la India. Todavía hoy Nepal es un país predominantemente agrario (81% de su población total) que ha mantenido unas relaciones de corte feudal-capitalista, en tanto inscrito por una parte en la economía-mundo capitalista, pero en donde la mayoría de su población rural estaba sometida a un orden jurídico y de facto de corte feudal, con una monarquía de corte absolutista hasta fechas recientes. Incluso hasta hace pocos años existía un sistema de corte esclavista parecido al que todavía existe en algunos latifundios del norte de Brasil. En el presente trabajo daremos cuenta de la lucha de gran parte del pueblo nepalés por la República y la democracia como herramientas necesarias para alcanzar la ansiada soberanía nacional y cuestionaremos si este objetivo es alcanzable en un sistema interestatal de economía capitalista mundializada y conectada por los medios de comunicación a la gran acumulación de capital y el desarrollo desigual “planificado”. A la par que analizaremos cómo la lucha de clases, en este caso organizada tanto desde arriba (como siempre) y desde abajo (he aquí la novedad), sigue siendo uno de los motores de la historia pese a los anhelos de una historiografía posmodernista eurocentrista que ahora está cediendo ante el peso de la realidad, los recortes y las deudas externas que asfixian a sus poblaciones y los presupuestos de las universidades donde no pocos laboran.

2.- Guerra Civil o “Guerra Popular”.

El 13 de febrero de 1996, el Partido Comunista de Nepal (Maoísta) declara la “Guerra Popular” a la monarquía nepalesa, exigiendo la proclamación inmediata de una república y la celebración de unas elecciones para formar una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución. Poco a poco el ejército insurgente va controlando más y más territorios en el campo si bien las ciudades permanecen los primeros años, todavía ajenas a la influencia maoísta. En las ciudades, la mayor influencia la tenían el Congreso Nepalés (CN) y el Partido Comunista de Nepal Marxista-Leninista (PCN(m-l)). El primero es un partido centrista con un pasado socialdemócrata (adscrito a la II Internacional) que ahora practica un discurso económico neoliberal y el segundo, pese a su “revolucionario” nombre, es un partido de corte socialdemócrata y eurocomunista. Ambos se alternarán en el poder compartido con el Rey en esta década de guerra civil. En el año 2001, justo en la mitad de la década de guerra (1996/2006), se produce un hecho muy importante para la pérdida total de apoyo popular a la monarquía mediante la trágica masacre de la familia real. Según fuentes oficiales, el Príncipe heredero Dipendra, después de una noche de alcohol y cocaína, mata a su padre y a todos los herederos directos tras una discusión por motivos emocionales. Él también queda malherido por el fuego cruzado y pocos días después fallece en el hospital. Como consecuencia de esto, el Rey Gyanendra, hermano del anterior monarca asesinado y para muchos nepaleses el autor intelectual de la masacre real, es proclamado Rey de Nepal. Gyanendra tiene un perfil todavía más reaccionario que el anterior monarca y pronto asumirá plenos poderes desplazando de la gobernanza a los dos partidos legales mayoritarios: el Congreso Nepalés y los marxistas-leninistas. Ante el fin del parlamentarismo se producen diversas protestas simbólicas de EUA y la UE que retiran a su personal diplomático del país pero sin cesar la actividad económica con el brutal régimen de la monarquía nepalesa (por aquel entonces todavía un estado confesional). Los partidos políticos legales desde el centro a la izquierda del espectro político van adquiriendo una posición más de crítica frontal contra la monarquía y se suman a huelgas convocadas por la guerrilla insurgente. Estas huelgas tienen una amplia incidencia en las principales ciudades y en Katmandú, la capital del país. Durante el tiempo de la guerrilla los insurgentes se financian mediante el robo de bancos, el asalto de comisarías de la policía de zonas rurales, el cobro de “impuestos revolucionarios” a turistas (como escaladores) y empresarios más la proveniente de organizaciones indias hermanas como los guerrilleros maoístas de ese país, llamados naxalitas (Cruz, 2012). En las zonas que controlan los maoístas se producen colectivizaciones de latifundios y minifundios y se establecen gobiernos populares a modo de las que hizo la Guerrilla de Mae Zedong en su larga marcha hasta el poder del gigante oriental. La situación de la mujer sufrió un cambio crucial al ser empoderadas como miembros con igualdad de derechos respecto al hombre. No en vano cabe la pena resaltar que en torno al 45% de los combatientes de la guerrilla eran mujeres. Esto produjo cambios, aunque tímidos, al otro lado de las trincheras, pues el ejército monárquico tuvo que aceptar mujeres si bien estas adoptaron roles secundarios y apenas llegaron al 5% del total de sus miembros. Además de las clásicas estrategias de difusión maoísta, como cartelería, banderas, etc es de resaltar el uso que hicieron de las nuevas tecnologías como Internet, mediante el cual pudieron captar la solidaridad (y algunos fondos) de agrupaciones maoístas hermanas e incluso, llegaron a realizar un videoclip para animar a las masas a alistarse en la guerrilla, que fue difundido en canales de *streaming* como YouTube. Justo al mismo tiempo que el Departamento de Defensa de Estados Unidos declaraba a la guerrilla maoísta como organización terrorista internacional.

3.- Acuerdo de paz.

En 2006, después de una huelga de tres semanas de los maoístas junto a los partidos legales democráticos, el rey se ve obligado a restablecer el parlamentarismo, y el PM Koirala del CN junto a Prachanda, líder de la guerrilla maoísta, alcanzan un acuerdo de paz. El rey, aunque no es depuesto, deja de ser jefe de Estado con la aprobación de una Constitución interina por los principales partidos políticos del país. Los acuerdos fueron auspiciados también por la ONU que se comprometió con una misión de paz para monitorear su cumplimiento. Los insurgentes se acantonaron a la espera de su incorporación al ejército y entregaron las armas que fueron depositadas en contenedores vigilados por la ONU. Pese a los acuerdos de paz y la misión legitimadora de la ONU, Estados Unidos continuaría considerando a los maoístas como organización terrorista.

4.- Elecciones de 2008.

Las elecciones del 20 de abril a la Asamblea Constituyente dieron la victoria a los exguerrilleros maoístas, para sorpresa de propios y extraños. El PCN(m) quedó como primera fuerza del país obteniendo 229 de los 601 escaños de la Asamblea. En segundo y tercer lugar quedaron el Congreso Nepalés con 115 y 108 votos respectivamente. Si bien las diferencias no fueron tan grandes en porcentaje de voto, como casi todas las leyes electorales

del mundo, la nepalí también tiende a distorsionar el voto popular. De cualquier modo lo que los resultados dejaron meridianamente claro era que el pueblo nepalés apoyaba a las fuerzas de la (llamémosle) “izquierda amplia” (desde el centro-izquierda del PCN(marxista-leninista) a las pequeñas agrupaciones de extrema izquierda con representación). Estas fuerzas de izquierda amplia obtenían el total de más de 6.200.000 votos. Mientras que al lado opuesto del espectro, la derecha amplia (desde el centro-derecha del CN a la extrema derecha monárquica) no alcanzaba los 3.000.000 de votos. Los vencedores maoístas, por sí solos, superaban esta cifra de la derecha con 3.145.519. Por ende, una amplia mayoría del pueblo nepalés mostraba un deseo de ruptura o cambio profundo con respecto a lo que había venido siendo la política nepalí hasta la fecha. Siguiendo este deseo, la Asamblea Constituyente votó por la abolición de la monarquía en mayo de ese mismo año, poniendo fin a más de 249 años de gobierno de la Dinastía Shah. El ex-monarca Gyanendra se retiraría a su palacio de verano con un séquito de protección policial permanente a cargo del Estado y afirmaría su intención de “vivir como un ciudadano nepalés más”. Si bien en realidad quedaría como reserva en el banquillo de jugadores que tanto la India como Estados Unidos tenían en el terreno de juego nepalés para avanzar sus posiciones. Los motivos de la hegemonía de la izquierda en Nepal no hay que buscarlos como haría un marxismo mecanicista en los factores objetivos de pobreza y desigualdad del país o su clásico papel como neocolonia de la India. Todo esto hace de corriente de fondo, pero hay que analizar también la cultura nepalesa y su tradición religiosa y sus costumbres comunitarias propias de una sociedad agraria que como la China de Mao se sienten más identificados con la cosmovisión comunista que con la individuación ofrecida por el capitalismo y su fetichismo alienador. Todo ello permite que la prédica marxista de diversos partidos comunistas cale en la población y desde los años noventa sus fuerzas no hayan hecho sino aumentar exponencialmente. También como estas han sabido aprovechar las nuevas tecnologías y ser inclusivas con las tradiciones (también religiosas) de amplios sectores de la población.

5.- Asamblea Constituyente y gobiernos frágiles.

Desde la formación de la Asamblea Constituyente en 2008 hasta el presente los partidos mayoritarios, no ha conseguido redactar una nueva constitución. Durante estos cuatro años se han sucedido una serie de gobiernos frágiles que no consiguieron adelantar en ningún aspecto de los Acuerdos de Paz, al menos no hasta llegar al gobierno actual del Primer Ministro Bhattarai (del sector reformista de los maoístas). Hasta entonces se sucedieron los gobiernos de: en primer lugar Prachanda (traducido al castellano sería “El fiero” (líder de los maoístas desde la guerrilla hasta el presente) que tuvo que abandonar el cargo debido a que el Presidente de la República (del partido del Congreso Nepalés) se negó a ejecutar la acción que le competía de expulsar al General del Ejército que estaba incumpliendo el Acuerdo de Paz al reclutar nuevos soldados para el ejército sin haber incorporado a los exguerrilleros maoístas a sus filas. Seguidamente vendría un gobierno de corta duración encabezado por los marxistas-leninistas con apoyo parlamentario del Congreso Nepalés. Más tarde otro gobierno de los leninistas pero esta vez apoyado por el grupo parlamentario maoísta. Finalmente, en 2011 llegaría el gobierno del maoísta Bhattarai, reformista, considerado por el ala izquierda del partido como un revisionista del ala derecha. Lo más interesante de este periodo fue que cuando los maoístas no estuvieron en el gobierno consiguieron una exitosa movilización permanente de las masas que les permitió derrocar gobiernos de los marxistas-leninistas y mantener una guerra de posiciones que los empoderó entre las masas comparado con sus breves estancias encabezando los gabinetes gubernamentales. De hecho, una de las razones de la vuelta a los maoístas al gobierno fue que las tradicionales clases dirigentes nepalesas y la India los consideraban menos peligrosos con responsabilidades gubernamentales que sin ellas. Como por otro lado, suele ocurrir en general con la mayor parte de los partidos de izquierda en el mundo, los cuales enfrentados a un sistema socioeconómico contrario a sus bases programáticas, deben lidiar con lo posible de lo deseable y la corrupción que siempre danza con gran soltura en los espacios del poder político-económico. En especial en los tiempos actuales de globalización ultraliberal donde los capitales y ciertos individuos detrás de poderosas corporaciones transnacionales tienen un poder que hace aritméticamente sencillo doblegar muchas voluntades políticas a cambio de cifras con muchos ceros, lo que reconocemos bajo el nombre de corrupción. Esto además se agrava dentro de un contexto donde a los pueblos no se les ha dotado de nuevas herramientas de democracia participativa, de base o permanente que ayudara a hacer efectiva la soberanía que teóricamente consagran las leyes pero niegan los mercados.

A finales de mayo de 2012 la Asamblea Constituyente sigue paralizada sin poder redactar la nueva Constitución y ante la disyuntiva de si aplazar (una vez más) la redacción del texto marcándose una nueva fecha tope o si convocar nuevas elecciones generales como quiere la derecha política y los sectores dominantes, los cuales creen que unos nuevos comicios restarían apoyo popular a los maoístas por el desgaste de sus últimos meses de gobierno y la imposibilidad de los mismos de cumplir su programa de mínimos en una situación económica muy complicada, en unos de los países más pobres del mundo

6.-Reflexiones, entre el comunismo y el capitalismo: sistema interestatal y bloque histórico.

En un mundo totalmente interconectado, más que nunca antes en la historia, lograr la soberanía basándose en el concepto de Estado-nación heredero del Tratado de Westfalia de 1648 nos parece simplemente imposible. También les parecía de este modo a Marx y a Engels ya en el siglo XIX cuando afirmaban en el Manifiesto Comunista que la revolución debería triunfar, para sobrevivir, en varios de los países más desarrollados. Posteriormente fue también una premisa clave de la III Internacional hasta que se impuso la ideología estalinista de la revolución en un solo país, lo cual obligó a los partidos comunistas más importantes a tener como principal objetivo no ya la revolución mundial sino la defensa de la soberanía de la URSS en su particular camino hacia un comunismo que, a diferencia de los pronósticos oficiales del PCUS de los sesenta, no llegaría a finales del pasado siglo, sino que se transmutaría en la conocida restauración de la superestructura capitalista en Rusia y la mayoría de ex-repúblicas soviéticas. Un capitalismo que, no olvidemos, siempre estuvo en tanto la URSS seguía adscrita al sistema-mundo capitalista, si bien es cierto que la restauración oficial llevaría a la privatización de amplios sectores de su economía y a la afluencia legal de enormes capitales procedentes de la mafia que había ido creciendo en el mercado negro de ciudades como Moscú o San Petersburgo (antes Leningrado). En nuestros días, incluso el Primer Ministro de Nepal, Bhattarai admite, contra el maoísmo predominante en su partido, que es imposible conseguir, ya no digamos mantener, una revolución comunista en un solo país. Mucho menos si el país en cuestión es tan pequeño y empobrecido como Nepal. Más difícil todavía si está rodeado de los dos estados más poblados del mundo (casi 40% de la población mundial) que aspiran a ser potencias hegemónicas en el Nuevo Orden mundial todavía por construir. En estos momentos, a nuestro parecer nos encontramos en lo que venimos llamando Nuevo Orden Multipolar Transitorio (NOMP) que se resolverá cuando la nueva potencia hegemónica quede reconocida de facto por la mayoría del sistema interestatal y/o suprarregional. En estos momentos, aunque es muy difícil prever un escenario de futuro, las mejores posicionadas para conseguir remplazar a Estados Unidos como potencia hegemónica son indudablemente China y en segundo lugar India, con más de 1.200 millones de habitantes y un crecimiento demográfico que pronto la hará ser el país más poblado del mundo si China no cambia su política de restricciones parciales a la natalidad. Pero tanto China como India tienen crecientes problemas internos relacionados con el auge de la ideología maoísta que puede dificultarles ser las nuevas potencias hegemónicas. India, como reconoció su Primer Ministro X, tiene en los naxalitas (guerrilleros maoístas indios) el principal peligro para el Estado. Por su parte China, debido a las crecientes protestas y revueltas obreras de sus trabajadores, está viendo un auge de un sector del Partido Comunista todavía promaoísta que poco a poco fortalece sus anteriores posiciones minoritarias frente a los clásicos reformistas del “socialismo de mercado” inspirados en Deng Xiaoping, nos referimos a los “realistas” que llevan actualmente la dirección del partido. Si bien es cierto que a veces este reconocimiento no es pacífico teniendo mucho que ver con la lucha de clases y no sólo de intereses individuales de promoción política, como lo demuestra los asesinatos de

varios líderes maoístas muy queridos por su población en su lucha contra la mafia y a favor de políticas de mayor redistribución entre las rentas del trabajo y las del capital, como fueron los casos de varios dirigentes medios e incluso alcaldes de importantes ciudades.

¿Qué posibilidades tiene Nepal de alcanzar la soberanía en este escenario? En nuestra opinión, ninguna. Como el Primer Ministro maoísta Batharai advirtió Nepal debe elegir entre estar en la órbita de India o la de China. Parece que se está decidiendo por lo segundo como demuestran las recientes inversiones chinas para la construcción de una presa hidroeléctrica que podría multiplicar por 3 la generación de energía nepalesa (no olvidemos que según los especialistas Nepal podría ser el segundo mayor productor de energía hidroeléctrica del mundo solamente superado por Brasil). En este sentido consideramos que para que el pueblo nepalés pudiera tener parte en la construcción de su futuro sería necesario implementar políticas y estructuras de democracia de base participativa, como la democracia multidireccional u otros tipos en esta dirección. La tecnología a día de hoy lo permite perfectamente, sólo se precisa la voluntad política para implementarla. Es paradigmático en este sentido la entrevista que mantuvieron el Presidente de Ecuador Rafael Correa y el conocido hacker por la libre información Julian Assange. En ésta Correa pidió a Assange que publicara todos los cables de la embajada estadounidense concernientes a Ecuador pues creía que ninguna información pública se le debe ocultar al pueblo que aspire a ser soberano.

Como afirma Christopher Chase-Dunn sólo un sistema-mundo socialista y democrático (Chase-Dunn, 2006) podría entregar la soberanía que el pueblo nunca ha disfrutado plenamente y que en nuestros días es frecuentemente negada hasta sus últimas consecuencias por los mercados controlados por el capital financiero. Desde que comenzó la crisis mundial a mediados de 2007 en los Estados Unidos estamos cansados de ver cómo los gobiernos se han dedicado a salvar a los grandes capitales privados, inyectando dinero proveniente de los recortes sociales a los que se sometían a poblaciones enteras (en especial a sus asalariados) como es el caso de Grecia o España. La escisión irreconciliable, el antagonismo de larga duración existente entre la soberanía proclamada en las constituciones y negada por los mercados, el antagonismo de larga duración entre capitalismo y socialismo, oligarquía y democracia, que se hizo patente desde la Revolución Francesa y en particular cuando cayó el gobierno jacobino de Robespierre y Saint Just en 1794, continúa ampliándose hasta nuestros días trazando una brecha que nos llevará a la posibilidad de una bifurcación histórica del sistema (Wallerstein, 2005). De nosotros dependerá que sistema remplace el actual: si uno todavía más desigual donde la hegemonía se consiga más mediante la coerción y menos mediante el convencimiento de las masas o por el contrario, hacia un sistema más democrático e igualitario que para triunfar sólo podrá ser o fundarse con la aspiración de ser mundial. Según la correlación de fuerzas que exista en ese momento entre las clases populares con conciencia y las élites capitalistas la balanza se decantará hacia un lado u hacia otro. Y quizás la primera opción que consideramos claramente negativa para el desarrollo de la especie humana, vendría de la mano de una revolución del propio capitalismo para salvarse así mismo adoptando formas de extracción de plus valor todavía más brutales que las actuales. No en vano el capitalismo desde el siglo XIX lleva aproximadamente 20 crisis de ondas contractivas mundiales y siempre ha salido fortalecido, al menos geoculturalmente, de cada nueva contienda. Y para los que celebran la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos y el posible alzamiento del “socialismo de mercado” de China como nueva potencia hegemónica que posibilitará el fin del capitalismo, recordarles lo que afirma Wallerstein:

La economía del mundo capitalista necesita de los estados, necesita del sistema interestatal y necesita de la aparición periódica de poderes hegemónicos. Pero la prioridad es siempre la acumulación incesante de capital, y ésta se logra de la mejor manera con un siempre cambiante cuadro de dominios políticos y culturales dentro del que las empresas capitalistas pueden maniobrar, obteniendo su apoyo de los estados pero buscando escapar a su tutela. (Wallerstein, 2005:85).

En este sentido un pequeño país como Nepal juega un rol estratégico entre dos superpotencias mundiales como China e India, donde la todavía actual potencia hegemónica Estados Unidos se juega tanto. Como muestra dos ejemplos: el primero tiene que ver con el tamaño del edificio de la Embajada de EUA en Nepal que tiene un tamaño muy similar a un país como España, que está dentro de las 20 principales economías del mundo. Como segundo ejemplo, los cables destapados por Wikileaks que nos hablan de un continuo forcejeo entre la Unión Europea y Estados Unidos para mantener los intereses comerciales de sus empresas en la zona y el continuo espionaje al que los diputados eran sometidos por los funcionarios de la Central de Inteligencia Americana, en especial los maoístas que eran tildados por la agencia de “no confiables”.

En un escenario de crisis económica capitalista una de las posibilidades que tienen las superpotencias ante la dificultad de que sus empresas sigan obteniendo los mismos retornos que antes y para poder mantener la paz social dentro de su territorio es hacer estallar varias guerras focales o incluso una guerra mundial. Nepal podría ser escenario de esto, en especial si India y China se enfrentaran en diferentes bandos, con toda probabilidad las fuerzas maoístas nepalíes e indias se posicionarían con China pues India seguiría la alianza estadounidense. De hecho los maoístas se quejan frecuentemente de que el estado Indio está irrespetando las fronteras y cada vez avanza más hacia el territorio nepalés. Es una forma que tiene el estado indio de hacerles saber a los gobernantes maoístas que no están para nada contentos de que el principal socio comercial del pequeño país oriental esté siendo el gigante asiático, quedando los intereses capitalistas indios relegados en la pugna por encontrar áreas de influencia desde las que obtener materias primas baratas con las que competir en el mercado mundial.

El ejemplo de la historia de Nepal de los últimos veinte años, para bien y para mal, puede ser ilustrativo de los convulsos años que nos esperan bajo la crisis de la economía-mundo capitalista. Quizás tengamos que aprender mucho de sus errores y sus aciertos, del mismo modo que un país empobrecido e insignificante en el sistema-mundo de los años treinta del siglo pasado se convirtió mediante su Guerra Civil en terreno de pruebas de las potencias que se enfrentaron en la II Guerra Mundial, nos referimos a España. Ojalá Nepal no sea el campo de pruebas de la III Guerra Mundial y los modos directamente fascistas con los que las clases dirigentes piensan defender sus intereses por medio de las armas, el asesinato y la obstaculización de la democracia, y por ende la soberanía popular. Por ello debemos estar muy pendientes de la realidad asiática (donde se están acumulando importantes sumas de capital) y en particular, la de este pequeño país que ya es una joven república todavía en busca de su soberanía.

Bibliografía.

CIA (2012). *The World Factbook Online*. Central Intelligence Agency- En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (comprobado el 28 de mayo de 2012).

Chase-Dunn, C. y Babones, S. J. (2006), *Global Social Change: Historical and Comparative Perspectives*. The Johns Hopkins University Press, Maryland.

Cruz, A. (2011). *La violencia política de India. Más allá del mito de Ghandi*. La Caída, Madrid.

Gramsci, A. (1981) *Cuadernos de la cárcel*. Era, México.

Illescas Martínez, J. E. (2012). *Nepal, la revolución desconocida. Crisis permanente en la tierra de Buda*. La Caída, Madrid.

LI. M. (2008), *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World Economy*. Monthly Review Press, New York.

Mandel, E. (1986) *Las ondas largas del desarrollo capitalista. La interpretación marxista*. Siglo XXI, Madrid.

Wallerstein, I. (2005), *Análisis del sistema-mundo*. Siglo XXI, México.

Mandel, E. (2005), *La crisis estructural del capitalismo*. Contrahistorias, Ciudad de México.

Whelpton, J. (2005), *A history of Nepal*. Cambridge University Press.

Palabras clave: dictadura, soberanía, democracia, capitalismo y Estado.

1.- Introducción.

En el contexto actual de crisis económica global, determinados gobiernos, especialmente los de los países miembros de la Unión Europea, han puesto en marcha políticas de ajuste de un marcado carácter neoliberal y cuyo efecto inmediato está siendo el veloz desmantelamiento de los servicios públicos o de lo que quedaba ya de ellos. La reacción, también inmediata, ha sido el alzamiento político masivo de la ciudadanía, que ha señalado en todas partes cómo dichas reformas suponían el derrumbe de la legitimidad democrática de los gobiernos que las ponían en práctica, reivindicando al mismo tiempo, como condición de posibilidad de cualquier solución alternativa a los problemas económicos y sociales que tenemos que afrontar, la construcción de un sistema *realmente democrático*.

Se trata de una situación de intenso conflicto social, de denuncia clara y expresa de la opacidad de las instituciones europeas, que constituirían una suerte de *Leviatán* continental a cuya voluntad se hallarían sometidos, complacientes o a disgusto, los gobiernos nacionales y, aún más, la población europea en su conjunto e independientemente de su origen.

Es en este marco en el que en España se populariza una expresión presente en consignas, manifiestos, artículos de opinión y discusiones de taberna, que es la que da título a esta comunicación: la “dictadura de los mercados”.

El término *dictadura* es aquí empleado como el *antónimo* por excelencia de la democracia, como su antítesis en el ámbito de las formas políticas posibles. El *significado* “no-democrático” antecede en realidad al empleo del *significante* “dictadura”. Se parte de la realidad palpable, de la emergencia de una situación no democrática evidente puesto que quienes se manifiestan como pueblo consideran que *el poder no sólo no es ejercido por ellos sino que está siendo empleado contra ellos*. “Dictadura” es el *significante vacío* [cf. Laclau, 2007] que adquiere en este caso el *significado* de no-democrático.

La pregunta que resulta pertinente formular entonces es: ¿ha sido siempre este el significado atribuido al significante dictadura? Y, si la respuesta es negativa y el término ha experimentado ciertas transformaciones, ¿cuáles son y cómo se explican?

Responder a estos tres interrogantes, recorriendo con ello la historia del concepto de dictadura y estudiando al mismo tiempo las circunstancias del presente, es el objetivo de esta comunicación.

2.- La dictadura según Carl Schmitt.

La *dictadura* es, en su sentido más general, un mecanismo jurídico del que se dota un orden político determinado para suspender temporalmente el orden vigente, que es considerado un obstáculo para la consecución de un fin determinado. En este sentido general significa lo mismo que la expresión “estado de excepción” tal y como Schmitt la usa en su Teología Política: “cuando hablamos aquí del 'estado de excepción', se entenderá que nos referimos a un *concepto general de la teoría del Estado*, no a un decreto de necesidad o al estado de sitio como fenómenos aislados” [Schmitt, 1975: 35] (la cursiva es nuestra).

“La dictadura es”, por tanto, “un medio para alcanzar un fin determinado” [Schmitt, 1968: 23], y dependerá de las circunstancias, de quién ejerza el poder soberano efectivo de decidir que la comunidad política se enfrenta a una situación excepcional, si dicha dictadura es democrática o no. Es decir que la dictadura “no se puede definir, en general, como la supresión de la democracia” [*ibid.*: loc. cit.].

Dada la posibilidad, siempre presente, de *emplear políticamente* el término dictadura en tanto que *significante vacío*, Schmitt reconoce que es posible emplear el término en sentidos muy diversos [cf. *ibid.*: 24-25], pero en cualquier caso se esfuerza por evitar reducir o identificar Estado y dictadura o, dicho de otra manera, estado y excepción. Aunque “el caso excepcional transparenta de la manera más luminosa la esencia de la autoridad del Estado” [Schmitt, 1975: 43], para Schmitt la excepción no puede constituir jamás la norma puesto que en ese caso pierde su carácter distintivo.

“Políticamente”, dice Schmitt, “puede calificarse de dictadura a todo ejercicio del poder estatal que se realice de una manera inmediata, es decir, no mediatizado a través de instancias intermedias independientes, entendiéndose por ella el centralismo, por oposición a la descentralización. [...] Puede llamarse dictadura a todo sistema construido sobre una disciplina rigurosa. [...] Pero para una aprehensión conceptual de la dictadura es preciso tener en cuenta el carácter de acción de la actividad dictatorial [...], forma parte del concepto la idea de una situación establecida por la actividad del dictador. Su naturaleza jurídica consiste en que, por causa de un fin a alcanzar las barreras jurídicas y los impedimentos jurídicos que de acuerdo con la situación de las cosas significan un obstáculo contrario a dicha situación, decaen *in concreto*” [Schmitt, 1968: 179-180].

Esto es lo que podemos decir en cuanto a la dictadura *en general*.

En el análisis de la evolución histórica del instrumento jurídico dictatorial, Schmitt identifica tres formas que se articulan en una cierta tensión dialéctica:

Existiría, para empezar una *dictadura comisarial*, forma clásica de dictadura en la que “suspende la Constitución *in concreto*, para proteger la misma Constitución en su existencia concreta. [...] La dictadura protege una determinada Constitución contra un ataque que amenaza echar abajo esta Constitución” [*ibid.*: 181-182].

Frente a ella aparecería, en el siglo XVIII, la *dictadura soberana*, que “ve ahora en la ordenación total existente la situación que quiere eliminar mediante su acción. No suspende una Constitución existente valiéndose de un derecho fundamentado en ella y, por tanto, constitucional, sino que aspira a crear una situación que haga posible una Constitución, a la que considera como la Constitución verdadera. En consecuencia, no apela a una Constitución existente, sino a una Constitución que va a implantar” [*ibid.*: 182-183].

Por último, y frente a la idea revolucionaria de la dictadura soberana (que toma forma concreta con las revoluciones liberales y, sobre todo, con la noción de *dictadura del proletariado*), aparece la técnica jurídica del estado de sitio. Se trata de un mecanismo paradójico, “resultado de la combinación de una dictadura soberana [la que el orden liberal impone al Antiguo Régimen] con una dictadura comisarial [la que la burguesía impone al proletariado]” [*ibid.*: 260], que pretende por todos los medios circunscribir las condiciones de la excepción, *normalizarla* a toda costa y a pesar de su irreductibilidad constitutiva. Es comisarial porque suspende el orden constitucional para protegerlo, pero se distingue de la dictadura comisarial clásica en la forma en que queda jurídicamente acotada.

3.- La “excepción permanente”; Walter Benjamin y las *Tesis de Filosofía de la Historia*.

Es bien conocida la forma en que ciertas obras de Carl Schmitt (*La Dictadura* y *La Teología política* fundamentalmente) establecen un diálogo más implícito que explícito con otras escritas en paralelo por Walter Benjamin (especialmente *Para una crítica de la violencia* y *Tesis sobre la Filosofía de la Historia*). Especialmente reveladora de los acuerdos y desacuerdos entre ambos autores es la Tesis VIII de este segundo texto: “La tradición de los oprimidos nos enseña que el ‘estado de emergencia’ en el que vivimos no es la excepción sino la regla. [...] Por tanto deberemos darnos cuenta con claridad de que es nuestra tarea instaurar un estado de emergencia real, y esto mejorará nuestra posición en la lucha frente al fascismo. Una razón por la que el fascismo tiene una oportunidad es porque en el nombre del progreso sus oponentes lo tratan como una norma histórica” [Benjamin, 1982: 259].

¿A qué *estado de excepción permanente* se refiere Benjamin? La tentación de pensar que esa excepción permanente es la instaurada por el régimen nazi es fuerte [cf. Agamben, 2005: 57]. Pero es una solución demasiado fácil al enigma. Solución que además sólo puede ser alcanzada a costa de una interpretación *aislada* del aforismo VIII.

El texto de Benjamin evidentemente bascula entre la filosofía de la Historia y (por expresarlo de alguna manera) la filosofía del momento histórico, de manera que la Tesis VIII no puede ser entendida, no exclusivamente al menos, como una observación coyuntural. Desde este punto de vista, además, es sencillo saber cuál es el desencuentro entre Benjamin y Schmitt: Benjamin *sabe* que el nacionalsocialismo es una amenaza impredecible; Schmitt *cree* que puede controlarlo [cf. de Benoist, *sin año*: 5-8].

Pero de cara a nuestra presente discusión es mucho más significativa la percepción general. ¿Está Benjamin enfrentándose directamente y desde el punto de vista teórico a Schmitt cuando plantea la posibilidad de que el estado de excepción se convierta en la norma? Esta pregunta es mucho más difícil de responder, y para ello hemos de interpretar de forma alternativa el contenido de la Tesis VIII y, en general, del texto de Benjamin en el cual se inserta.

En la Tesis I, Walter Benjamin describe metafóricamente el materialismo histórico como un autómatas capaz de ganar siempre al ajedrez [cf. 1982: 255]. Como la doctrina *objetivamente infalible* que ha desentrañado la *ley de la historia* y con ello la *clave del progreso humano: la contradicción*, clave para el “marxismo tradicional” [cf. Postone, 1993], entre *fuerzas productivas* y *relaciones de producción* [cf. Marx, 2008: 4-5].

A pesar de la virtud intrínseca del materialismo histórico, caracterizada por Benjamin de forma especialmente clara en la Tesis VII como la capacidad de éste para alcanzar una comprensión crítica de la historia y cuestionar el relato de los vencedores haciendo aflorar la perspectiva de los vencidos [cf. 1982: 258-259], el materialismo histórico tiene un *defecto*. Y es que al presentarse bajo la forma de un autómatas, al pretender que sus éxitos analíticos son fruto de una operación puramente mecánica, regida por leyes similares a las de los fenómenos físico-naturales, oculta que es un jorobado quien realmente gana las partidas de ajedrez [cf. *ibid.*: 255].

Y, bajo esta forma falsa, cegado por la pretensión de que los éxitos del materialismo histórico no deben nada a la razón práctica humana sino sólo a la aprehensión teórica de las leyes objetivas de la mecánica, el “marxismo vulgar” pierde la perspectiva crítica al estudiar el significado del progreso, “reconociéndolo sólo en el dominio de la naturaleza y no en la degradación de la sociedad” (Tesis XI) [*ibid.*: 261]. Y en la medida en que el marxismo vulgar extiende y reproduce esta versión adulterada de materialismo histórico, la clase obrera pierde su defensa más fuerte frente al fascismo [cf. *ibid.* loc. cit.].

El *estado de excepción permanente* no es sólo o no tanto el fascismo como lo que es en cierto modo común a éste y al “marxismo vulgar”: la forma en que ambos dan rienda suelta al productivismo, o, lo que es lo mismo, la forma en que ambos hacen posible bajo una apariencia socialista (nacional o no) la reproducción del capital como forma abstracta de dominación social, reproducción que sigue contando con el apoyo fundamental del Estado como instrumento coactivo.

En la situación crítica de la Alemania de Weimar, la que revela con claridad prístina la contradicción insalvable entre capitalismo y democracia [cf. Roa Llamazares, 2010], el *estado de excepción permanente* del gobierno nazi se revela simplemente como el instrumento apropiado para preservar el imperio de otra norma: la *ley del valor*.

La interpretación “coyunturalista” de la Tesis VIII oscurece totalmente una parte de su contenido. Desde el punto de vista de las circunstancias de la Alemania nazi, ¿qué sentido tiene la aspiración de Benjamin de declarar un *estado de emergencia real*?, ¿cómo puede ser concebido, desde esta perspectiva coyuntural, el régimen nazi un estado de emergencia que es permanente y asesino pero al mismo tiempo *irreal* o *ficticio*? Creemos que es difícil dar respuesta a estas preguntas sin recurrir a la interpretación que acabamos de responder.

Si el *estado de excepción permanente* instaurado por el nazismo solamente encubre la persistencia efectiva de una forma de dominación social cuya pervivencia estaba de alguna forma amenazada durante la República de Weimar, entonces cobra sentido la idea de que dicha excepcionalidad pueda ser considerada irreal o ficticia. También cobra sentido desde este punto de vista la necesidad de declarar un *estado de emergencia real*; es la *ley del valor* la que hay que suspender, la noción asumida de progreso la que hay que poner en entredicho, para fortalecer al socialismo frente al fascismo y generar una fuerza política capaz de hacerle frente.

La normalidad económica, en síntesis, se sostiene en circunstancias *críticas* sobre la base de la ruptura ilimitada de la normalidad jurídico-política. Y la única forma de hacer frente a la arbitrariedad de ese poder basado en la excepción es la de quebrar el fundamento del orden social que lo sustenta.

A pesar de la evidente discrepancia política entre Schmitt y Benjamin, no es fácil encontrar puntos conflictivos cuando se comparan sus análisis. En obras como *Fundamentos histórico-espirituales del Parlamentarismo actual* [cf. 2008], *La tiranía de los valores* [cf. 2009] e incluso *El concepto de lo político* [cf.

1984], Schmitt muestra compartir con el marxismo (al que por otra parte aborrece) la preocupación por la forma en que la actividad económica es capaz de determinar, limitar, acotar, las acciones emprendidas por las instituciones estatales, convertidas a todos los efectos en un simulacro que representa públicamente y por eso mismo oculta el proceso real de toma de decisiones.

Nos consta, además, porque el propio jurista alemán así lo indica en la “Advertencia preliminar a la tercera edición” (1963) del texto *La Dictadura*, que durante su vida reflexionó en diversas ocasiones acerca de la relación entre estado de excepción y economía, llegando a la conclusión de que “el estado de sitio clásico -es decir, policial y militar- del siglo XIX”, se transforma con el paso del tiempo en el “estado de excepción financiero, económico y social del siglo XX” [Schmitt, 1968: 13].

4.- Estado y dictadura: las aportaciones de Ernst Jünger.

Desde un punto de vista complementario pero al mismo tiempo distinto, Ernst Jünger también nos ha legado ciertas reflexiones acerca de la naturaleza de la dictadura como fenómeno jurídico-político y de las transformaciones que ha sufrido con el advenimiento de la modernidad.

Para Jünger, la dictadura es un instrumento jurídico inseparable de su origen romano. Es la manifestación concreta, en Roma, de que se ha aprendido una lección general que brinda la experiencia: “que la voluntad de una persona singular trabaja con más rapidez y seguridad que la voluntad de los grupos, sobre todo si hay que manejar grandes aparatos. En esas circunstancias se recurrirá a la persona singular. No puede decirse en tal caso que nos hallemos ante una tiranía o un despotismo, pues en esa investidura de poder la restricción de la libertad es limitada en el tiempo y voluntaria. El mandato finaliza cuando finalizan las circunstancias que lo condicionan” [1996: 72]. Es la manifestación esencial de un poder que se manifiesta en la combinación orden-obediencia, forma de ejercicio del poder que es propia del ejército y del Estado [Jünger, 2003: 21].

En esta definición general no se distingue apenas la apreciación de Jünger que la que habíamos visto en Schmitt. Para ambos es en cierto modo aún válida la apreciación clásica (aristotélica) según la cual los regímenes políticos sustancialmente distintos entre sí son la monarquía, la aristocracia y la constitución mixta (o sus versiones degradadas: la tiranía, la oligarquía y la democracia) [cf. Aristóteles, 2000: 1288b-1296b]. La dictadura aparece frente a ellas como una técnica jurídica susceptible de ser empleada por las tres, siendo simplemente diferente en cada caso la entidad política que detenta el poder soberano con el cual queda vinculado el dictador.

Jünger entiende [cf. 1996: 73-74], igual que Schmitt [1968: 267], que es posible instaurar un gobierno autocrático bajo la forma jurídica de la dictadura comisarial, pero en la medida en que lo hacen no son realmente dictaduras. Sila y César son para ambos autores una muestra ejemplar de esa “perversión” del mecanismo, que se hace visible especialmente en la ruptura de toda conexión con la legalidad.

Jünger no es ajeno a la historia del concepto de dictadura así como a las transformaciones de su práctica. No sólo leyó con toda probabilidad del trabajo de Schmitt, sino que en los párrafos que estamos citando de su obra él mismo da cuenta del fenómeno de la dictadura soberana aunque no la nombre así.

Lo que Jünger observa es que, en ciertas circunstancias cada vez más frecuentes, el mecanismo dictatorial opera al margen de la legalidad, instaurando con ello un gobierno autocrático que ya no tiene por objeto “poner fin a una situación concreta” sino “modificar una situación abstracta de emergencia, es decir, realizar un trabajo ideológico” [1996: 74]. Pero esto ya no es para Jünger una dictadura sino otra cosa, porque “el dictador es un cirujano y un ortopédico, pero no un internista ni un psiquiatra”.

Más adelante añade: “La aparición cada vez más frecuente y a la postre exclusiva de autócratas que concentraban en su sola persona todo el poder, autócratas que, por cierto, no ascendían a ese estado desde la dictadura legal, anuncia el ocaso del Estado antiguo” [ibid: 75]. Por tanto, la dictadura para Jünger es comisarial o no es. Es un instrumento propio de formas políticas pseudo-estatales, pre-modernas, condenado a desaparecer con ellas; condenado a prevalecer, en todo caso, como palabra, como procedimiento resignificado, como un cascarón, un *significante vacío*, al servicio de una forma radicalmente distinta de ejercicio del poder.

Y aquí es donde la diferencia entre Schmitt y Jünger, también entre Schmitt y Benjamin, aflora con absoluta claridad. Es la diferencia que también explica la distinta postura mantenida por cada uno de ellos frente al nazismo.

Para Jünger y para Benjamin el estado de excepción en tanto que sinónimo de dictadura comisarial pierde su sentido con el advenimiento de la modernidad. Resta tan sólo como forma que encubre una forma nueva, distinta, de ejercicio del poder. Poder que emana de, que reside en, una *estructura de dominación abstracta* que es el capital; poder que se ejerce a través de múltiples instituciones sociales, entre las cuales destaca el Estado. Y frente a ello la dictadura nada vale.

Schmitt mantuvo, por contra, al menos durante una parte de su vida y a pesar de que su análisis no distaba mucho del de los otros dos autores, una cierta confianza en el procedimiento dictatorial tal y como había sido reapropiado por el Estado. Confiaba en que el Estado podría afirmarse como poder soberano y restablecer un orden social que no fuera ni el del liberalismo capitalista ni el del socialismo bolchevique. Que podría hacerlo empleando ese procedimiento excepcional, la dictadura, que se ha apropiado y que al mismo tiempo constituye la manifestación primordial del poder que concentra.

Aunque las obras de Schmitt que hemos citado, especialmente la *Teología política*, muestran lo consciente que era el jurista alemán de los límites prácticos de ese planteamiento, ello no impidió su apoyo público temporal al III Reich.

5.- Conclusiones.

Sinteticemos, en unos pocos enunciados y de forma clara, los resultados del análisis realizado:

La dictadura es un mecanismo jurídico-político temporal empleado con el objetivo de hacer frente a una situación excepcional que no puede ser correctamente abordada por las instituciones políticas desde el marco establecido por el orden legal vigente. Dependiendo de si la suspensión de dicho orden tiene por objetivo la protección o la superación de éste, podemos distinguir respectivamente (siguiendo a Schmitt) entre *dictadura comisarial* y *dictadura soberana*. El mecanismo dictatorial, en la medida en que implica la manifestación más pura de un ejercicio del poder caracterizado por la relación orden-obediencia, es la manifestación más clara y nítida de la naturaleza del Estado (moderno).

El Estado moderno, cuya conformación progresiva es paralela a la desarrollo del *modo de producción capitalista*, y por tanto de una sociedad jerarquizada, se identifica esencialmente con la dictadura pero es históricamente posterior a la misma. La normalidad social capitalista se sirve por tanto de la técnica jurídica del estado de excepción que está al alcance de la institución estatal para suspender el orden jurídico vigente si es necesario para proteger el proceso de reproducción del capital.

Dicho de otra manera, la dictadura es, en tanto que técnica jurídico-política pre-moderna, un elemento esencial que hay que tener en cuenta al trazar la genealogía del estado; pero ello no significa que la técnica dictatorial misma no sufra profundas transformaciones una vez que el Estado moderno se apropia de ella.

En cierto modo, y como señala Jünger en el texto citado, si el Estado *es* en esencia dictadura, entonces es incuestionable la existencia de un *estado de excepción permanente* que se apropia de, y al mismo tiempo elimina, la dictadura misma como instrumento jurídico clásico. Un *estado de excepción permanente* que contribuye a la reproducción de la normalidad social y que protege dicha reproducción de la disconformidad potencial de la población dominada a través del trabajo y de su dependencia de la forma-salario.

Hasta aquí la síntesis de lo dicho. Pero la situación es, si cabe, más complicada.

En la tensión que existe entre derecho y economía [cf. Weber, 2002: 269-272], dos órdenes interconectados pero no idénticos, tenemos dos estratos de normalidad y por tanto dos estratos distintos en los que puede manifestarse la excepción.

En el ámbito del derecho, e incluso si el Estado moderno es un derivado de la dictadura clásica, incluso si el Estado es un *estado de excepción permanente*, lo cierto es que dicho Estado instituye una normalidad jurídica y establece también los mecanismos jurídicos para su suspensión; en la medida en que esto es así, el análisis de Schmitt es absolutamente válido y extremadamente útil, porque da cuenta de cómo el Estado moderno es hasta cierto punto fruto de una *dictadura soberana* que instituye un nuevo orden jurídico que se dota, a su vez, de un instrumento jurídico extremo, el estado de emergencia o de sitio, para protegerse.

En el ámbito de la economía, también hay situaciones de normalidad en las que la acumulación de capital se produce de forma fluida y situaciones excepcionales en las que el proceso de acumulación se encuentra con dificultades que pueden dar lugar a una crisis económica. Curiosamente, el *modo de producción capitalista* se caracteriza por la naturaleza recurrente de estos momentos críticos, que se producen debido a la cantidad innumerable de escollos, de distorsiones, de dificultades, que el capital adelantado debe superar para retornar a manos del capitalista como capital valorizado.

Es, por tanto, el *estado de excepción recurrente* de la economía el que requiere la creación de una institución jurídico-política que suponga, frente a los órdenes políticos pre-modernos, un *estado de excepción permanente*; una institución que, una vez creada, instaure su propia normalidad y sus propios criterios de excepción.

Por lo tanto, la tensión entre normalidad y excepción es en nuestras sociedades tan fuerte que ambos términos se difuminan y no resulta tan fácil distinguirlos.

Vivimos inmersos en una profunda crisis económica que es reflejo y coadyuvante de otras crisis (ecológica, política, social) que la acompañan. El Estado español, siguiendo las instrucciones dadas por instituciones supranacionales evidentemente supeditadas a los intereses del gran capital europeo, lleva varios años ejerciendo un poder especialmente autoritario que se ha manifestado de múltiples maneras: en una ocasión se ha servido expresamente del procedimiento jurídico del estado de excepción (para “resolver”, *manu militari*, el conflicto con los controladores aéreos en Diciembre de 2010), con preocupante frecuencia de procedimientos 'excepcionales' que no han implicado la suspensión de garantías constitucionales (especialmente el Decreto-Ley, pero también la reforma 'expres' de la Constitución en verano de 2011), y constantemente en la retórica política que justifica día tras día las acciones del gobierno.

Como situación excepcional que es, permite ver con claridad la naturaleza, la esencia del Estado, la forma en que éste se presenta como un instrumento de control que debería poder gobernar con el consentimiento del pueblo pero que, de no poder hacerlo (y he aquí la razón de la excepción) ha de gobernar contra él. Y es en esta coyuntura que la expresión “dictadura de los mercados” aparece como un instrumento de denuncia. Pero no es tan fácil dotarla de sentido.

La dificultad reside en el hecho de que la expresión oscila inevitablemente entre el oxímoron y la tautología. Ello depende respectivamente de si entendemos la dictadura en su sentido clásico o como el antónimo de democracia.

Por un lado, “los mercados” no ejercen un poder dictatorial sino tiránico, un *estado de excepción permanente* que se manifiesta en el Estado; si la excepción es la norma, entonces es imposible aprehenderla con la claridad que el término dictadura requiere.

Por otro, precisamente porque “los mercados” son tiránicos es evidente que no son democráticos, y lo mismo daría decir “dictadura de los mercados” que “gobierno de los mercados” o “tiranía de los mercados”.

Y, sin embargo, la expresión tiene su sentido *político* en la medida en que denuncia el carácter excepcional de la coyuntura actual en el marco de una normalidad social marcada por la excepción recurrente, recurrencia que normaliza a su vez el recurso a medios excepcionales. Pero aunque las movilizaciones políticas masivas de las cuales surge la fórmula que analizamos han estallado en este contexto excepcional, cabe dudar de si el objeto de su protesta es exclusivamente la reacción autoritaria coyuntural ante una situación excepcional o si por el contrario se está poniendo en cuestión la “normalidad social” en que se fundamenta esa excepción.

La tensión entre estas dos opciones políticas se manifiesta con especial claridad en otra consigna frecuente de las manifestaciones que han tenido lugar durante el último año: “lo llaman democracia y no lo es; es una dictadura y lo sabéis”.

La primera parte de la frase, que durante mucho tiempo circuló de forma autónoma, implica, en tanto que cuestionamiento de la representación, una toma radical de distancia frente al orden vigente. Se pueden deducir de ella tanto el rechazo a la reacción autoritaria de un gobierno que excepcionalmente actúa de forma explícita contra el pueblo, como la puesta en cuestión del carácter democrático de la normalidad que legitima el mecanismo excepcional.

La segunda parte, por contra, y dada la equivocidad del término dictadura, o es redundante o es un síntoma de moderación. Es redundante si el término dictadura se emplea, *en un sentido político*, como sinónimo de tiranía, ya que poco importa a quienes reclaman democracia que el sistema de gobierno vigente sea una tiranía, una oligarquía o una mezcla de ambos. Es un síntoma de moderación si se emplea, *en un sentido jurídico*, para nombrar la situación excepcional actual, porque con ello se restringe el significado de la primera parte de la consigna.

En nada altera la equivocidad del término el hecho de que sea relativamente evidente que su uso tiene un sentido político y no jurídico, y en realidad resulta extremadamente significativo que la consigna adquiera un sentido tautológico porque nos revela mucho acerca de las potencialidades y deficiencias de estas movilizaciones:

Si el término dictadura es equívoco es porque, como señalamos al inicio de este texto, se trata de un *significante vacío*. Pero “democracia” es, evidentemente, un significante tan vacío como “dictadura”, y sin embargo, por más difícil que sea construir un *significado*, no caben dudas acerca del *sentido* en que se emplea.

Así, la madurez política de quienes protestan contra las acciones del Gobierno se manifiesta en el hecho de que han logrado dotar de sentido al significante vacío “democracia”; el camino que queda por recorrer se manifiesta, por su parte, en el hecho de que el significante “dictadura” sigue estando vacío, no tiene un *sentido propio*.

En la tensión política que se genera al elegir el objetivo de la “*indignación*”, vinculada a la equivocidad del término dictadura, se manifiesta en términos prácticos la confrontación teórica entre la interpretación *coyuntural* y la *general* de las *Tesis sobre Filosofía de la Historia* de Walter Benjamin. En los tres casos está en juego la conciencia política de quienes resisten, su capacidad para conformar un sujeto político inevitablemente revolucionario.

La interpretación coyuntural de la Tesis VIII, de la cual se desprendería que el objeto *correcto* de nuestra acción política es la excepción autoritaria del presente y no la normalidad parlamentaria que la sustenta, implica que el término dictadura sigue siendo equívoco. Implica que somos incapaces de encontrar el sentido a la segunda parte de la Tesis VIII, a la necesidad de establecer un *estado de emergencia real*.

De la interpretación general de la Tesis VIII, de la interpretación que hemos defendido en estas páginas, se desprende que el objeto *inevitable* de nuestra acción política es la normalidad social, el *estado de excepción permanente* que ésta implica (y que ya no es sinónimo ni privilegio del fascismo). Significa que el término dictadura deja de ser sinónimo de tiranía para convertirse en instrumento de la democracia, que la expresión “*estado de emergencia real*” adquiere finalmente un sentido. Significa que el término *dictadura* puede ser recuperado *políticamente* de la única forma en que es posible hacerlo hoy en día, cuando hay que arrancarlo de las garras del Estado y sustraerlo de la dominación abstracta del capital: significa que *dictadura* es *dictadura soberana*, *dictadura del proletariado*, *poder constituyente*, o no es más que tiranía.

Bibliografía.

Agamben, G. (2005). *State of exception*, University of Chicago Press.

Aristóteles. (2000). *Política*. Gredos, Madrid.

Benjamin, W. (1982). “Theses on the Philosophy of History”, en *Illuminations*, Fontana, Suffolk, pp 255-266.

De Benoist, A. (sin año) [pdf]. Una nueva campaña difamatoria contra Carl Schmitt, en <<http://www.alaindebenoist.com/pages/textes.php?cat=orientation&lang=es>>. Última consulta: 05/05/2012.

Jünger, E. (1996). “El nudo gordiano (1953)”, en *La paz, seguido de El nudo gordiano, El Estado mundial y Alocución en Verdún*, Tusquets, Barcelona, pp. 55-165.

Jünger, E. (2003). *El trabajador: dominio y figura*, Tusquets, Barcelona.

Laclau, E. (2007). “Why do empty signifiers matter to politics?”, en *Emancipation*, Verso Books, Londres, pp. 36-46.

Marx, K. (2008). *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Siglo XXI, México D.F.

Postone, M. (1993). *Time, labor and social domination*. Cambridge University Press.

Roa Llamazares, C. (2010). *La República de Weimar: manual para destruir una democracia*. Catarata, Madrid.

Schmitt, C. (1968). “La Dictadura”, en la *Revista de Occidente*, Madrid.

Schmitt, C. (1975). *Teología Política*. Doncel, Madrid.

Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo político*. Folios, Buenos Aires.

Schmitt, C. (2008). *Los fundamentos histórico-espirituales del Parlamentarismo actual*. Tecnos, Madrid.

Schmitt, C. (2009). *La tiranía de los valores*. Hydra, Buenos Aires.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. FCE, Madrid.

LA INFLUENCIA DE LA SATISFACCIÓN CON LA ECONOMÍA EN LA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA EN UCRAANIA EN EL PERIODO DE TRANSICIÓN.

Nataliya Reshetova

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Universidad de Deusto

nataliya.reshetova@deusto.es

Palabras clave: satisfacción con democracia, satisfacción con economía y transición

1.-Introducción.

Los politólogos siempre utilizan el ítem “la satisfacción con la democracia” como el principal indicador de apoyo general al sistema democrático. Para Dalton (1999: 58) los niveles del apoyo político se centran en *niveles de análisis*, *orientaciones afectivas* (valores democráticos, satisfacción con los líderes políticos, etc.) y *evaluaciones instrumentales* (satisfacción con la democracia, etc.). Muchos autores han investigado qué aspectos influyen en el apoyo democrático en los regímenes estables y en las sociedades en transición. Según Evans y Whitefield existen dos generaciones de los autores: los primeros confirmaron que la “modernización” tuvo la influencia fuerte en los procesos democráticos, el factor económico fue muy importante; la segunda generación de autores centraron su atención en los factores políticos, como la efectividad de las instituciones políticas. Pipa Norris (2002), Linde y Ekman (2003) confirman que el indicador más popular para el apoyo democrático son los datos de la satisfacción con la democracia.

Este artículo analiza los factores que influyen en la satisfacción con la democracia en Ucrania, específicamente del factor económico. En el artículo queremos examinar la satisfacción con la economía e interdependencia entre la satisfacción con la democracia y la economía. En nuestra opinión, la economía influye en gran medida en la satisfacción con la democracia. Hemos seleccionado el caso ucraniano para nuestro análisis, y a él se refiere la mayor parte de los datos empíricos que utilizamos. Hay razones que hacen este caso especialmente interesante. En primer lugar, por motivos empíricos. El indicador más bajo en toda Europa de la satisfacción con la democracia y satisfacción con la economía está en Ucrania (Gráficos 1, 2). La segunda razón tiene que ver con la transición: Ucrania acaba de independizarse y ha salido de un régimen comunista y es una democracia joven. Ucrania es el país en transición (según la definición de Freedom House, transformation index BTI y etc.) Consecuentemente, es razonable suponer que estas experiencias hayan tenido una influencia grande en el modo en el que los ciudadanos perciben el sistema político, la satisfacción con la democracia, la satisfacción con la economía, la satisfacción con los líderes políticos, etc. Queremos investigar cómo influye la situación económica en la satisfacción con la democracia. La pregunta del nuestro artículo por tanto será: “¿Qué efecto tiene el factor económico en la satisfacción con la economía en Ucrania? Por tanto, para evaluar situación democrática y económica del país partimos del análisis de datos agregados de bases de datos disponibles, tales como Worldwide Governance Indicators (WGI) y Banco Mundial. De este modo, Worldwide Governance Indicators (WGI) examinan 6 indicadores de la gobernabilidad de todos los países del mundo. Los factores de WGI son siguientes: voz y responsabilidad, estabilidad política, efectividad de gobernabilidad, reglamentación de calidad, estado de derecho y control de corrupción.

Se observa en la tabla 1 que en Ucrania en 2004 la participación de los ciudadanos en las elecciones del gobierno era baja pero este valor ha ascendido significativamente en 2006 y 2009. Por tanto, se partían de bajos niveles de libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa en 2004 para después cambiar positivamente. A su vez, la calidad de los servicios públicos, la calidad de administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de formulación e implementación política y la credibilidad del gobierno en estas políticas durante estos años han bajado. De este modo, se observa también que a lo largo de este periodo hay poca confianza en el sistema legal, especialmente en la policía. Por otro lado, el gobierno de Ucrania ha tenido poca capacidad formular e implementar políticas sólidas y regulaciones que desarrollen del sector privado durante estos años. Por tanto, había bastante posibilidad que el gobierno fuera desestabilizado o derrocado con los métodos inconstitucionales y violentos. A continuación, el último indicador de gobernabilidad nos enseña que el grado hasta que el poder público de Ucrania participaba en 2004, 2006 y 2009 en el beneficio privado, incluyendo ambas (pequeñas y grandes) formas de corrupción, así como la “captura” de élites por el estado por los intereses privados era muy alto (tabla 1).

Tabla 1: Indicadores de gobernabilidad en 2004, 2006 y 2009 en Ucrania

Indicador de gobernabilidad (Ucrania)	Valor percentil 2004	Valor percentil 2006	Valor Percentil 2009
	(0-100)	(0-100)	(0-100)
Voz y responsabilidad	28.8	46.2	47.4
Estabilidad política	35.6	47.6	34.4
Efectividad de gobernabilidad	32.5	33.5	23.8
Reglamentación de calidad	37.1	35.6	31.4
Estado de derecho	27.1	23.8	26.4
Control de corrupción	20.4	31.6	19.5

Fuente: (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010).

Según los datos del Banco Mundial en 2009 población total del Ucrania era 46, 008,406; el PIB de Ucrania era \$113, 545, 183,714 y el PIB per cápita - \$2,800. En la tabla 2 se observa los indicadores macroeconómicos del país desde 2003 hasta 2010.

En la tabla 2 se observa que el valor monetario total de la producción corriente de bienes y servicios de Ucrania durante estos años ha subido. La magnitud de flujo ha contabilizado una subida de los bienes y servicios producidos durante este periodo. Lo que se puede notar es que la subida nominal no es proporcional a la subida real. Sin embargo, estamos en una situación de inflación alta, porque la producción no ha aumentado demasiado. Por lo tanto, los datos del PIB dan la impresión de un aumento sustancial del PIB. Lo que ocurre es que el valor monetario de todos los bienes y/o servicios que produce Ucrania esta deflactando el valor del PIB según el índice de inflación es más bajo. Todavía Ucrania se encuentra en una situación de cierre hacia el exterior a nivel de exportación, pero a nivel financiero es más abierta hacia las deudas públicas. En toda esta situación la baja producción industrial no ayuda al desarrollo económico y la diferencia entre el índice salar y real de precios al consumo tampoco mejoran el bienestar de la población (tabla 2).

Tabla 2: Los indicadores macroeconómicos de Ucrania.

Los indicadores macroeconómicos de Ucrania	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010F
Nominal PIB,UAH billion	267.3	345.1	441.5	544.1	712.9	973.1	914.7	1070.8
Real PIB, %	09.6	12.1	2.7	7.3	7.6	2.1	-15.1	3.5
Inversión constante,%	22.5	20.5	3.9	21.2	24.8	1.6	-46.2	3.8
Exportación,%	10.3	21.3	-12.2	-5.6	3.2	5.2	-25.6	6.2
Importación, %	16.4	15.5	6.4	6.8	21.5	17.1	-38.6	9.1
PIB coeficiente corrector, %	8	15.2	24.6	14.8	22.7	29.2	13.7	13.1
Índice de precios al consumo,%	8.2	12.3	10.3	11.6	16.6	22.3	12.3	11.9
Balance cambista, %	5.8	10.6	2.9	-1.5	-3.7	-7.2	-1.6	-1.5
Términos de intercambio, %	1.7	3.5	8.3	4.9	9.8	6.1	-6.8	3.7
Rentas interiores,%	38.0	37.1	41.8	43.7	42.3	43.9	41.0	41.8
Presupuestas de los gastos,%	38.9	41.5	44.1	45.1	44.3	47.0	49.4	47.0
Balance monetario, %	-0.9	-4.4	-2.3	-1.3	-2.0	-3.1	-8.7	-6.0
Deuda externa nacional,%	47.5	47.1	45.3	50.4	58.6	83.8	90.8	79.8
Deuda pública y finza,%	29.0	24.7	17.7	14.8	12.4	20.1	34.7	39.1
Consumo, %	10	9.7	15.7%	12.4	13.6	9.0	-12.1	4.2

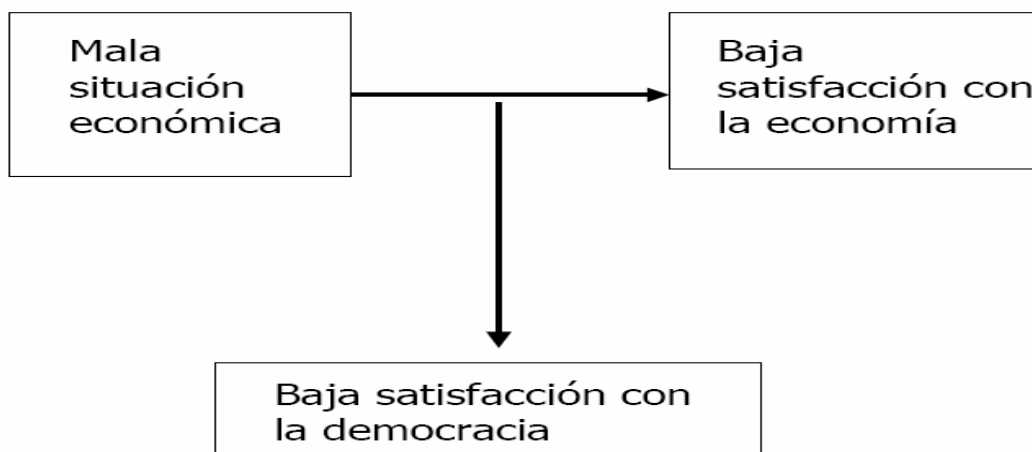
Fuente: The World Bank, Ukraine Economic Update, July 2010

2.- Satisfacción con la democracia: la influencia de la satisfacción con la economía.

Según la bibliografía, el concepto de la satisfacción con la democracia es frecuentemente utilizado como el indicador del apoyo general del sistema democrático (Dalton 2003, 2002, Fuchs 1993, Guidorossi and Svenson 1995, Linde y Eckman 2002, Norris 2002, etc). De acuerdo con Anderson 1998, Bratton, Cohen 2004, Gibson, Duch, Tedin 1992, Mattes 2000, Evans, Whitefiel 1995, Hofferbert, Klingemann 1999, Lipset 1956, Mcallister 1999, Mishler y Rose 2001, Montero 1998, Reisinger, Miller, Helski, Kristen, Maher 1994, etc.), un indicador que influye en gran medida a la satisfacción con la democracia es la satisfacción con la economía, cuánto mejor es la evaluación de la situación económica, mayor será el nivel del apoyo democrático. A continuación, como sucesión lógica dentro de este trabajo, al hilo de la exposición teórica anterior, se plantea hipótesis. Se espera que la mala situación económica y la inestabilidad económica, la inflación y la corrupción influyan negativamente sobre el apoyo al sistema democrático.

H1: La mala situación económica produce baja satisfacción con la economía y esto tiene como efecto la baja satisfacción con la democracia (gráfico 1).

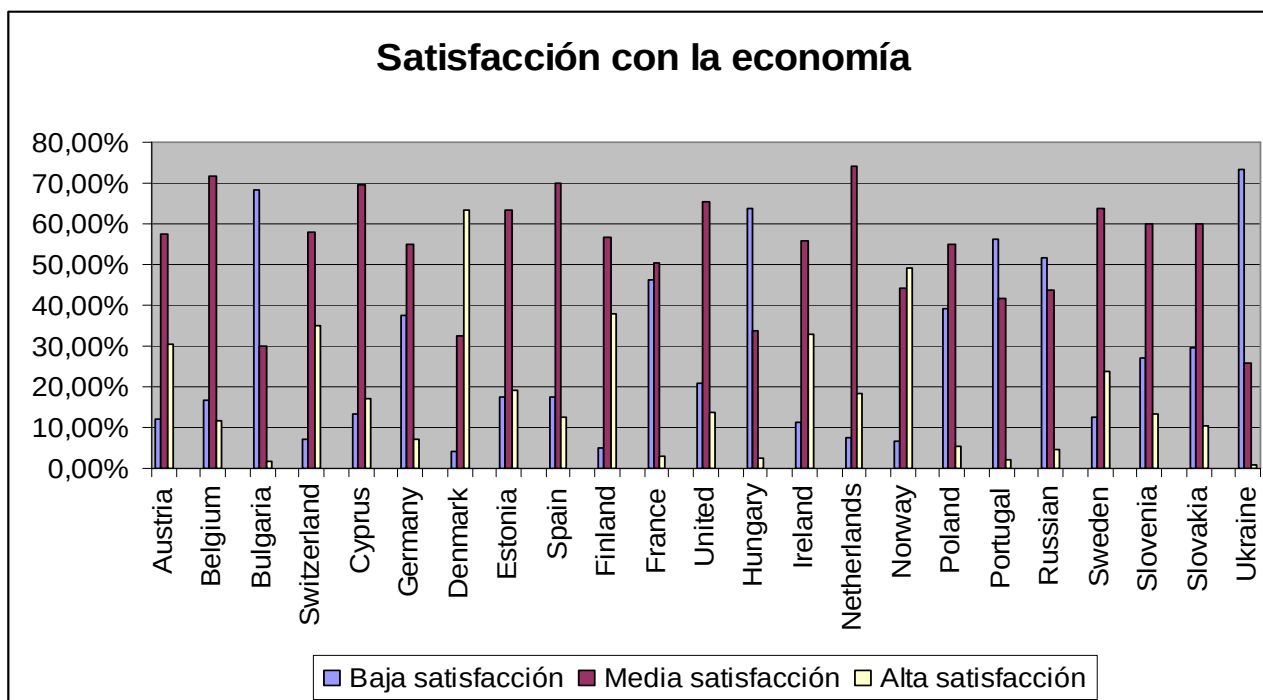
Gráfico 1: Hipótesis.



Para confirmar hipótesis mencionada anteriormente se plantea un análisis cuantitativo secundario de los datos, utilizando la base de datos el European Social Survey (ESS). Los cuestionarios han sido examinados en torno a la siguiente pregunta: “¿Cómo está usted satisfecho con la democracia y economía en su país?”

Según los datos del Freedom House, World Bank, Worldwide Governance Indicators (WGI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Comité de Estadística Estatal de Ucrania el país sufre una profunda crisis económica. Los índices de corrupción e inflación son significativamente altos; el PIB per cápita es muy bajo y el porcentaje de la gente que vive por menos de \$1 el día constituye 19,5% (2007). Todo esto influye en la creciente baja satisfacción con la economía (Gráfico 2).

Gráfico 2: Satisfacción con la economía.



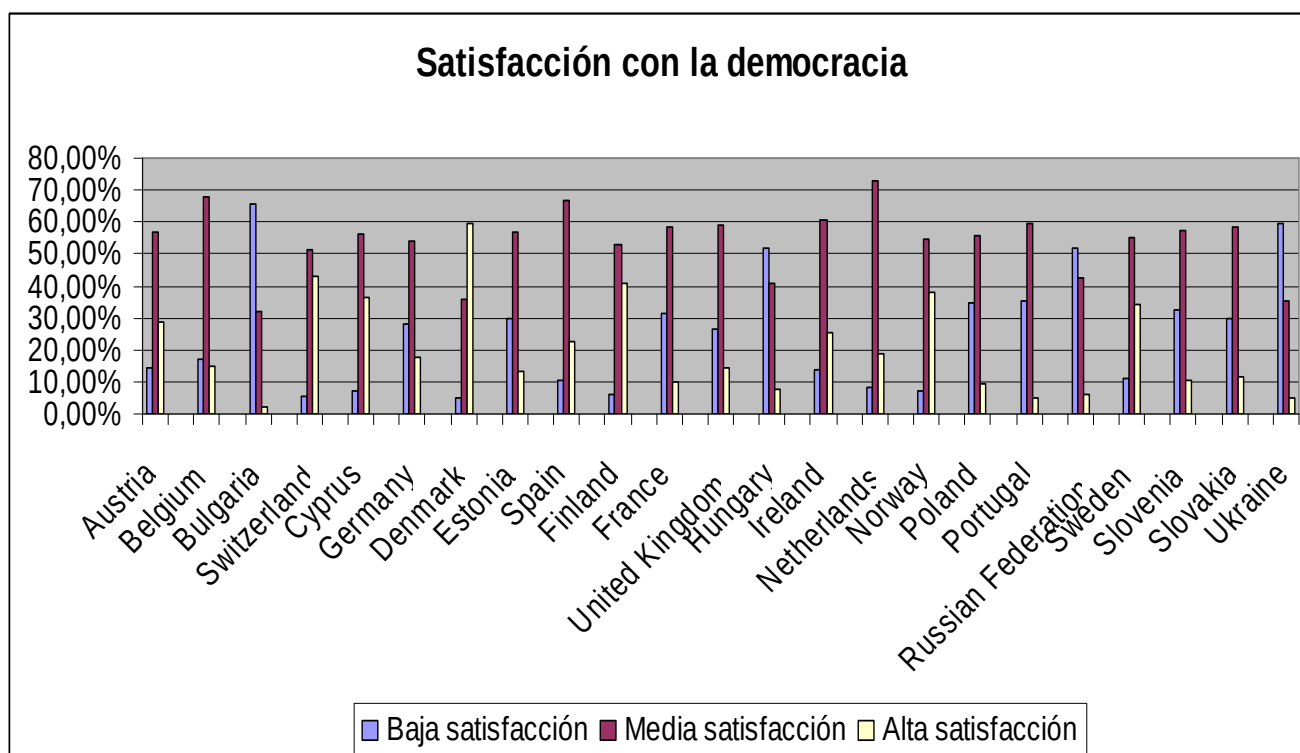
Fuente: European Social Survey, 2006.

En el gráfico 2, los datos del European Social Survey (ESS) del 2006 nos enseñan que la satisfacción más baja con la economía entre los países de la Europa de Este (Bulgaria, Hungría, Rusia) que se encuentran en desarrollo económico era en Ucrania. Por otro lado, hay bastante satisfacción con el factor ya mencionado en los países como Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal,

Eslovenia, Eslovaquia que tienen un nivel bastante alto de los indicadores macroeconómicos. A continuación, el gráfico 2 confirma que existe mucha satisfacción con economía en los países escandinavos donde los indicadores mencionados anteriormente son muy altos.

Muchos autores confirman como Evans, Whitefield (1995: 486) que el prerequisite de la consolidación democrática en las sociedades post comunistas es la creación simultanea de las instituciones democráticas y las instituciones de mercado. Ellos también confirman que las estructuras del mercado contribuyen a la aparición de los grupos de la clase media que apoyan mucho la democracia y añaden que la transición de mercado tenga que promover bienestar económico y como consecuencia el apoyo de los ciudadanos en los regímenes democráticos. Según Evans y Whitefield (1995) el apoyo más bajo de la democracia en 1995 entre los regímenes en transición (Bulgaria (56%), Estonia (51%), Hungría (54%), Lituania (57%), Polonia (49%), Rumania (81%), Rusia (49%)) se daba en Ucrania (40%). A su vez, en el gráfico 3 se observa que el apoyo al sistema democrático es más bajo en los países en desarrollo económico como Bulgaria, Hungría, Rusia. Por tanto, la satisfacción media se encuentra en los países bastante económicamente desarrollados, tales como Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia. Por otro lado, el gráfico 3 confirma que la satisfacción más alta con el factor mencionado anteriormente se da en Suiza, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia en los países aun más económicamente desarrollados.

Gráfico 3: Satisfacción con la democracia



Fuente: European Social Survey, 2006.

A su vez, los politólogos confirman que el rendimiento macroeconómico tiene que ser el determinante más importante del apoyo del sistema (Anderson, 1998:10). Los motivos económicos tienen que dominar en la evaluación del sistema político (Kitschelt 1992, Przewoski 1991, Anderson 1998). Cuanto mejor es la situación económica, más alto es el nivel del apoyo democrático (Lipset, 1956). El rendimiento económico es la causa fundamental de la forma en que los ciudadanos valoran sus gobiernos y como valoran sus instituciones democráticas (McAllister, 1999b:189). El problema importante de los países post comunistas es el problema del desarrollo de las reformas políticas y económicas (Delhey, Tobsch, 2003b:119). La satisfacción con la democracia es más alta en la Europa Occidental que en la Europa Central y del Este (Anderson 1998, Tóka 1995, Miller, Helsi, Reisinger 1997).

Los análisis empíricos muestran que la edad de la democracia, el capital social y el rendimiento político y económico están asociados con la satisfacción democrática en las democracias maduras de Europa Occidental (Anderson, 1998:13). La confianza en la gente, en el parlamento, en sistema legal gobierno y la satisfacción democrática depende del rendimiento económico (Anderson 1998, Guillory 1995, Clarke, Dutt, Kornberg, 1993, Weatherford, 1992).

A su vez, en la tabla 3 se examina el índice medio de las variables de la satisfacción con economía y democracia. En 2004 los indicadores mencionados antes en Ucrania eran iguales. La tabla 3 confirma que los datos del European Social Survey reflejan que existe un grado de la interdependencia entre los factores mencionados anteriormente.

Tabla 3: Datos del 2004 y 2006.

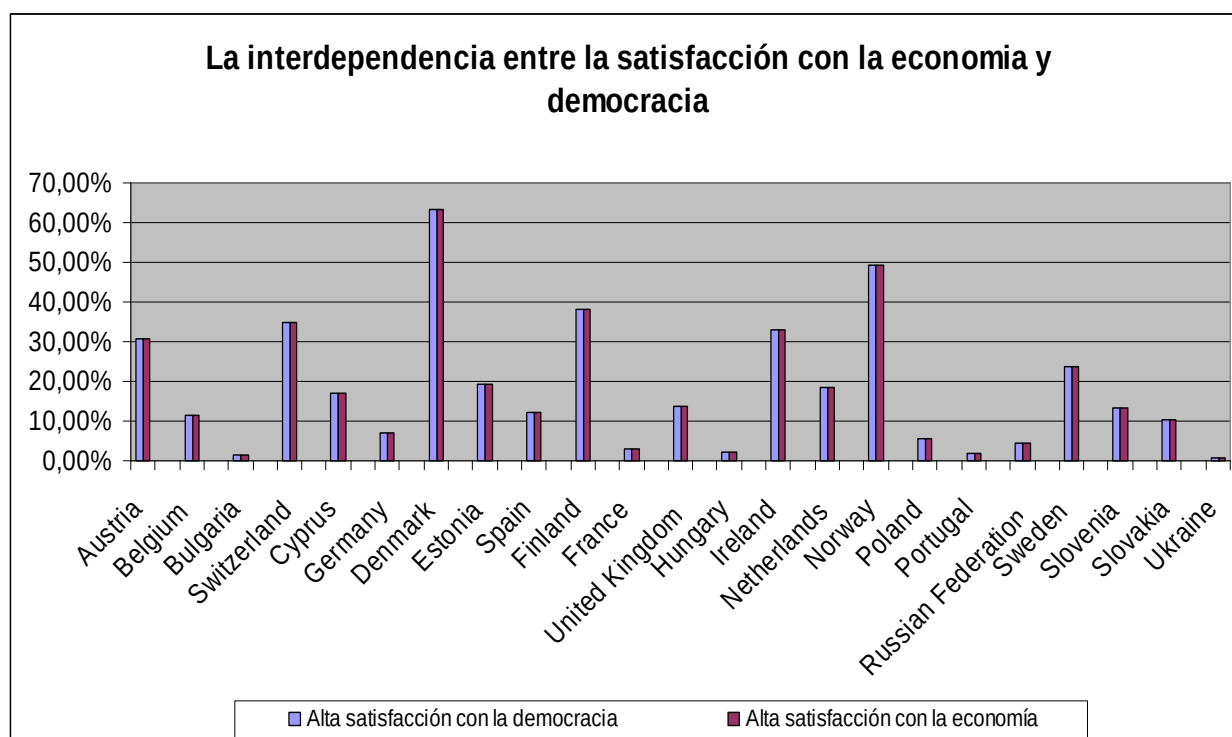
Países	Satisfacción con la economía, 2004	Satisfacción con la democracia, 2004	Satisfacción con la economía, 2006	Satisfacción con la democracia, 2006
Austria	5,2	6,03	6,17	6,04
Bélgica	5,09	5,56	5,45	5,49
Suiza	5,26	6,36	6,55	6,87
Alemania	3,44	5,06	4,25	5,01
Dinamarca	7,06	7,31	7,6	7,45
Estonia	4,61	4,56	5,57	4,87
España	5,28	6,05	5,32	5,92
Finlandia	6,54	6,7	6,78	6,76
Francia	3,76	4,85	3,7	4,57
Reino Unido	5,28	5,09	5,18	4,88
Hungría	3,12	4,05	2,89	3,57
Noruega	6,37	6,23	7,08	6,63
Polonia	3,19	3,71	4,08	4,34
Portugal	2,64	3,39	3,2	4,22
Suecia	5,01	5,91	6	6,35
Ucrania	4,04	4,04	2,33	3,1

Fuente: European Social Survey del 2004 y 2006.

A continuación, los países con nivel económico alto presentan una mayor proporción de los ciudadanos satisfechos con la democracia (Anderson, 1998b:11). Estados democráticos que necesitan garantizar los derechos básicos a los ciudadanos: las libertades políticas, estabilidad macroeconómica, etc. (Delhey, Tobsch, 2003b:116). Pero además, de la desintegración de los sistemas socialistas en la Europa Central y Europa del Este el problema económico es muy importante (Fuchs, 1998). En Hungría, Rusia, Bielorrusia y Ucrania la transformación se observan un “double failure” (Delhey, Tobsch, 2003:119) que significa que los sistemas políticos y económicos están mal.

Consecuentemente, existe una covariación casi perfecta entre el grado de satisfacción con la situación económica y valoración de las condiciones políticas (Montero (1998:20), Bartolomé (2008), y esto supone que en las sociedades con nivel bajo de la estabilidad democrática, el apoyo del proceso democrático depende en mayor medida del rendimiento económico pero en las sociedades con la estabilidad democrática el apoyo depende más de los aspectos culturales y que los apoyos dependen mucho de las sociedades. De este modo, el gráfico 4 nos enseña que en los países económicamente desarrollados, en Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia existe significativa satisfacción con la democracia y economía y en los países con un bajo nivel económico como Bulgaria, Hungría, Rusia y Ucrania los dos factores ya mencionados se dan en el mismo bajo nivel.

Gráfico 4: La interdependencia entre la satisfacción con la economía y la democracia.



Fuente: European Social Survey, 2006.

Los datos del European Social Survey del 2006 también confirman que existe un alto grado de interdependencia entre la satisfacción con la economía y democracia. En el gráfico 4 podemos examinar que los indicadores de satisfacción con la democracia y economía están en el mismo nivel, alto o bajo dependiendo del país. Los factores mencionados anteriormente son muy bajos en los países del Europa de Este, especialmente en Ucrania (gráfico 1, 2,4). El gráfico 4 confirma que cuánto mejor es la evaluación de la situación económica, mayor será el nivel del apoyo democrático.

3.- Conclusiones.

Al hilo de la literatura y del análisis cuantitativo secundario de los datos, utilizando las bases de datos disponibles, tales como European Social Survey (ESS) y análisis de datos agregados, tales como Freedom House, World Bank, Worldwide Governance Indicators (WGI), transformation index BTI y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) planteamos las siguientes conclusiones. La democracia es un término muy abstracto pero incluye los factores muy reales. Uno de los factores que más influye en la satisfacción con la democracia en Ucrania, tal y como se desprende de los datos presentados anteriormente, es el factor económico.

Según los datos de European Social Survey (ESS) en Ucrania hay poca satisfacción con democracia y economía (gráficos 2,3). La satisfacción significativa con economía y democracia se encuentra en los países económicamente desarrollados tales como Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y en los países en desarrollo económico tales como Bulgaria, Hungría, Rusia y Ucrania la satisfacción con los aspectos ya mencionados es muy baja (gráficos 2,3). Consecuentemente, se puede observar que los indicadores macroeconómicos del país influyen en la satisfacción con la economía (gráfico 2,4). A su vez, se encuentra bastante apoyo al sistema democrático en los países económicamente desarrollados que en los países en desarrollo económico (tablas 3; gráficos 2,4). Por tanto, existe casi perfecta covariación entre satisfacción con la economía y satisfacción con la democracia (gráfico 4). A continuación, cuánto mejor es la evaluación de la situación económica, mayor será el nivel del apoyo democrático.

Fuentes.

Base de datos sobre gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org/datagob/>

Comisión Central Electoral de Ucrania. En: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/W6P001>

Constitution of Ukraine (1996). Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine. En: <http://www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm>

European Social Survey (2004 y 2006).

Index Mundi. En: http://www.indexmundi.com/es/datos/2003/ucrania/economia_perfil.html

Institute for Economic Research and Policy Consulting (2008). *Macroeconomic Forecast*, Ukraine, vol. 1, nº 13. En: www.ier.kiev.ua

Bibliografía.

- Anderson, C. J. (1998). *Political Satisfaction in Old and New Democracies*. Department of Political Science, Center on Democratic Performance, Working Paper n° 102, Nueva York, En: <http://cdp.binghamton.edu>.
- Bartolomé, E. (2008). "Support for the Democratic Process in Europe", en *Center for the Study of Democracy*, University of California. Irvine, pp.1-17
- Boonstra, J. (2008). "OTAN: ¿Qué esperar de la Cumbre de Bucarest?", en *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, pp.1-8
- Dalton, Russell J. (1999). "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en Norris, P. (ed.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, pp. 57-77.
- Delhey, J y Tobsch, V. (2003). "Satisfaction with Democracy and its Sources: The Cases of East Germany and Hungary", en *Political Culture in Post-Communist Europe*, pp. 115-131
- Dorloi, M. (2005). *Anti-Corruption Strategies and Fighting Corruption in Central and Eastern Europe*. Michigan State University, Michigan.
- Emerson, M., Ayudin, S., Noutcheva, N., Vahl, M., Youngs, R. (2005). "The European Union as Promoter of Democracy in its Neighborhood", en *Center for European Policy Studies*, n° .223, pp. 1-44.
- Evans, G. y Whitefield, S. (1995). "The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies", en *Political Science*, vol. 25, pp. 485-514
- Griffith, E., Plamenatz, J., y Pennoc, R. (1956). "Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy : A Symposium", en *The American Political Science Review*, vol. 50, pp. 101-137
- Gibson, J., Duch, R., y Tedin, K. (1992). "Democratic Values and Transformation of the Soviet Union", en *The Journal of Politics*, vol. 54, n°. 2, pp. 329-371.
- Inglehart, R. (1988). "Cultura política y democracia estable", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 42, pp. 45-65.
- Jarabik, B. (2007). "Ukraine's Elections: Post-Orange Blue(s)", en *Democracy Backgrounder*, n° 12, pp.1-8
- Jarabik, B. (2008). "Ukraine between Elections: Out of the Blue", en *Democracy Backgrounder*, n° 14, pp.1-8
- Kaufmann Dniel, A. K., y Zoido-Lobato, P. (2000). "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", en *Finanzas & Desarrollo*, pp.10-13.
- Kaufmann, D., Kraay, A y Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper n° 5430. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1682130>
- Klimina, A. (2004). "Institutional traps in transitional economies: the case of Ukraine", en *The University of Manitoba*, pp. 1-185
- Linde, J. y Ekman, J. (2003). "Satisfaction with Democracy: A note on a Frequently Used Indicator in Comparative Politics", en *European Journal of Political Research*, vol. 42, pp. 391-408.
- Lipset, S. M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, pp. 69-105.
- McAllister, I. (1999). "The economic Performance of Governments", en Norris, P. (ed.). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, pp.188-203.
- Montero, J. R.; Gunther, R y Torcal, M. (1998). "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 83, pp. 9-49.
- Mishler, W y Rose, R (2001). "Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures", en *International Political Science Review*, vol. 22, n° 44, pp. 303-320.
- Neutze, J y Karatnycky, A. (2007). "Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine", en *Policy Paper*, pp.1-60
- Norris, P. (2002). *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization*. En: hks.harvard.edu
- Prats, J. (2004). "América Latina– Europa: por otra gobernanza global", en *Revista Internacional para Desarrollo Humano*, vol. 4, pp. 1697-5669
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003). "La primacía de las instituciones (y lo que implica)", en *Finanza & Desarrollo*, pp.31-34.
- Rohrshneider, R. (1999). *Learning Democracy: Democratic and Economic Values in Unified Germany*. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. (2002). "La democracia como valor universal", en *Analítica.com*, En: <http://www.analitica.com/va/economia/opinion/5192428.asp>
- Sztompka, P. (1997). *Trust, Distrust and the Paradox of Democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Paper, pp. -97-003.
- Welzel, C e Inglehart, R. (1999). *Analyzing Democratic Change and Stability: A Human Development Theory of Democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Discussion Paper FS III 99-202,

Miguel Ángel Gandarillas Solinís

Instituto Internacional de Innovación en Organización y Desarrollo Social

miguel.gandarillas@innods.net

Palabras clave: cadenas-de-valor, conocimientos-locales, desarrollo-sostenible, gobernanza-territorial, investigación-ecocultural, e inter-emprendedurismo.

1.- Introducción.

Resultados de estudios del autor sobre las relaciones socio-espaciales en territorios de regiones como Cantabria, Castilla y León, y Madrid (Gandarillas y Yagüe, 2008; Gandarillas, 2009; Gandarillas y Ruenhorst, 2009; Gandarillas, 2010) nos indican una prevalencia de modelos que tienden a crear fracturas sociales, económicas y ecológicas de la sociedad con su territorio y a fragmentarlo. Todo ello parece es debido, en parte, a la escasa importancia dada a la ordenación y planificación territorial existente hasta bien poco. Pero fundamentalmente vemos aquí que obedece a discursos que reflejan la confianza en los principales modelos de desarrollo imperantes que han sido principales causantes de desequilibrios territoriales al no haber tenido ningún tipo de control. En cambio, en este estudio hemos podido constatar que aún queda mucha estructura territorial preservada de valores ecológicos y culturales, que suponen grandes potenciales para un desarrollo territorial integral y sostenible.

2.- Carencias, necesidades y limitaciones actuales de la planificación y gestión territorial.

Nuestros estudios muestran, a la hora de analizar las líneas actuales orientativas de las administraciones europeas en su implantación en la ordenación de territorio de diferentes regiones de España, hay que indicar que si bien las experiencias españolas han ido avanzando en los últimos tiempos, adolecen de una serie de carencias. En primer lugar, no suelen indicar claros modelos o estrategias de desarrollo, pero eso no significa que no los tengan. En efecto, de todos los planes emanan concepciones de desarrollo más o menos evidentes, que tienen mucho que ver con los modelos que están implícitamente imperantes. No explicitarlos supone promoverlos, manteniendo inercias, sin permitir su correcto análisis. Aún más, un Plan de este calibre debería aclarar el tipo de desarrollo a promover, ya que por definición el Plan supone una organización hacia el futuro.

Estos planes mantienen las principales concepciones desarrollistas tradicionales. Se definen grandes áreas para nuevos desarrollos de viviendas secundarias y zonas turísticas, la mayoría de nuevo concentradas en la costa, presuponiendo, con afirmaciones que varían desde el entusiasmo hasta el fatalismo, que es ahí necesariamente donde están las futuras oportunidades. Se prevé de forma tímida alguna zona para polígonos industriales. No parece contemplarse de forma general un futuro de mantenimiento y preservación de valores ecológicos y culturales propios del territorio. De la misma manera, se pretenden definir los usos de todo el territorio desde planteamientos ambientales de mínimos. Es decir, se identifican las zonas de preservación ambiental que se deben de respetar de acuerdo a las nuevas normativas regionales, nacionales y europeas, definiendo el resto del territorio para otros tipos de actividades. Esto supone cerrar, completar el territorio de cara a futuros otros modelos de desarrollo, y nos hace prever que en un futuro sólo se vaya en la dirección de encerrar más aún las zonas de preservación ambiental.

Otra carencia se refiere al frecuente olvido por el patrimonio cultural y las características sociales propias del territorio. En este sentido, es de recalcar que mientras que los planes ponen claramente de manifiesto una sensibilidad medioambiental, cabe sorprenderse de la poca atención que muestra al patrimonio cultural, en general, y a la cultura y conocimientos locales, en particular. Aunque en los últimos tiempos ha aumentado la sensibilidad por la ecología, en cambio no ha alcanzado el mismo nivel de atención tanto el patrimonio arqueológico, arquitectónico y artístico como, especialmente, el patrimonio vivo: los saberes, conocimientos y actividades locales, tradicionales y populares ligadas y generadas en los lugares. Es este patrimonio vivo el que más se está degradando. No es posible una planificación territorial que separe los componentes puramente ambientales, ya que estamos de nuevo aislándolos, además de ir perdiendo el rico patrimonio cultural y social. Una planificación integral debe de ser integradora entre sociedad y entorno.

Y finalmente, lo que es más importante, no existe una visión global e integral de todo el territorio como interrelacionado de forma sistémica por dinámicas socio-ambientales. Esto último va a ser lo que más limite las oportunidades que se pierden con estas normas, ya que al definir zonas sin estrategias de desarrollo que las interrelacionen, lo que estamos haciendo es profundizar en la segmentación y fracturación del territorio. En otras palabras, las concepciones de planificación y desarrollo territorial imperantes reflejan una forma de ordenación y uso del territorio basados en la mera ocupación. Es decir, el territorio como espacio de ocupación de actividades sociales. En este sentido, el concepto actual de planificación y ordenación del territorio para un “desarrollo sostenible” significa la ocupación del territorio sin un impacto significativo en su naturaleza. En nuestros estudios, hemos visto cómo este concepto de territorio como lugar para ocupar está implícito en la visión “desarrollista” clásica de muchos agentes que deciden sobre él. Se echan de menos fundamentos previos sobre oportunidades futuras basadas en los potenciales del territorio y de los recursos naturales y culturales que aún quedan interconectados. Se suelen mostrar concepciones muy dependientes de las formas de los mercados externos, sin partir de la confianza en la posibilidad de promocionar las formas de los recursos internos.

3.- Propuestas.

Nuestros estudios nos indican de forma recurrente que la principal amenaza ambiental y cultural es la tendencia al desequilibrio y a la fractura territorial de ciertos modelos de desarrollo actuales. Los estudios nos descubren, por otro lado, que aún queda mucho patrimonio cultural y natural de gran riqueza. Mucho de este patrimonio se muestra sorprendentemente interconectado tanto ecológicamente como socialmente a través de actividades culturales y conocimientos tradicionales y populares. Es este patrimonio cultural y natural y especialmente sus diversos niveles de interconexión el que puede servir para amortiguar y neutralizar en buena medida los efectos de las actividades humanas que en las últimas décadas han centrado su degradación. Es por ello que, integrando los resultados, implicaciones y propuestas de estos estudios, proponemos estrategias generales de planificación y desarrollo sostenible como son las redes ecoculturales, los corredores o pasillos ecoculturales, las cadenas de valores de conocimientos locales, y los sistemas ecoculturales de gobernanza territorial.

Redes ecoculturales. Las formas tradicionales de relación cultural con el entorno en muchos lugares de España y Europa nos han dejado una red o mosaico riquísimo de conexiones entre elementos ecológicos y elementos de uso humano, de gran diversidad, que ha permitido la subsistencia tanto de la cultura y sociedad ancestral como del rico entorno natural. La relación integradora entre actividades humanas y ecosistemas como son muchos sistemas de minifundios, formas de distribución urbana tradicional, de agricultura y ganadería extensiva, aprovechamiento extractivo sostenible de los bosques, procesos territoriales manufactureros y de comercio, todo ello ha permitido que muchos elementos ecológicos se mantengan conectados.

Las cadenas de valor de conocimientos locales. A pesar de los profundos cambios sociales de muchos territorios en España, todavía se mantiene una gran riqueza en conocimientos y actividades ligadas a los lugares. Estos conocimientos y actividades han estado y siguen estando en muchos casos conectados a través de cadenas productivas en las que el territorio tiene un papel fundamental. La constitución de cadenas de valor ha sido una de las claves del éxito económico a lo largo de la historia de modelos económicos como el de la agricultura y ganadería, pesca, manufacturero, o mercantil. Al mismo tiempo, tanto las confluencias de comunicación territorial humana como los caseríos rurales como unidades sociales y económicas, como los principales itinerarios, cruces y puentes que existen desde el Medioevo (“usos” conectados unos a otros, Arenas, 2003) han servido de auténticos nodos de conexión entre cadenas productivas de gran valor. Valores no sólo económicos, sino también sociales, culturales, ambientales, y de conocimiento.

Los conocimientos locales son los ladrillos de la estrategia de desarrollo sostenible que aquí definimos. La red de conocimientos locales, fuentes y frutos de estas cadenas de valor, muestran una serie de cualidades con grandes potenciales en la planificación del desarrollo territorial:

Son conocimientos generados en el territorio e inter-adaptados a él a través de generaciones, pero también dinámicos y en continuo cambio, y que permiten un desarrollo basado en el respeto ambiental y en el enriquecimiento mutuo entre diversidad cultural y natural (Gandarillas, 2000).

Estos conocimientos locales han surgido de la propia comunidad, de las actividades y empresas productivas en continua relación con el lugar, y del propio territorio, por lo que son recursos endógenos, respetuosos con la propia cultura, con sus valores y con las propias concepciones de desarrollo de la comunidad, lo que facilita un desarrollo más implicado, participativo, y eficaz (Recasens, 2000).

La gestión, revalorización y desarrollo de estos conocimientos, de la “tradición de la sabiduría” popular (Gaudiani, 1999), su puesta en común e intercambio colectivo confluéndolo al mismo tiempo con el conocimiento formal, científico, “global” (Hess, 2006) permite la creatividad y la innovación hacia proyectos emprendedores colectivos.

Todo ello potencia la confianza mutua, la cohesión social, la cooperación, el tejido social y el desarrollo del capital social como activo principal de una comunidad (Mairal y Gandarillas, 2005), dinamiza cualidades psicosociales, como la autoestima, el valor y la creencia por el propio futuro colectivo y del lugar, el interés y ánimo para invertir esfuerzos en ello, hacia activar recursos propios y hacia el “empoderamiento” colectivo en base a la revalorización y confianza sobre los propios conocimientos y posibilidades.

Los conocimientos locales también muestran grandes cualidades económicas. En particular, se adaptan bien a las características de tendencias empresariales actuales, que suponen una superación del concepto de gran corporación mastodóntica con gestión centralizada, hacia empresas basadas en las redes de externalización y “outsourcing” de diferentes procesos, funciones, servicios, logística y de proveedores, generando, desde la cooperación vertical, redes de PYMES diversificadas y descentralizadas, más flexibles, cercanas, y fácilmente adaptables a las demandas de los clientes, con mayores potenciales para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y por ello más competitivas (Sarabia, 1997).

Al mismo tiempo, las cadenas de valores de conocimientos locales supondrán un concepto de la empresa como fábrica de conocimiento e innovación basado en las cualidades del propio lugar, y un concepto de producción basado en el impulso de la creatividad e innovación inter-empresarial, los proyectos inter-emprendedores, y el desarrollo inter-organizacional. Finalmente, todo ello confluirá y permitirá una gobernanza territorial del desarrollo económico sostenible que suponga una articulación integradora entre sociedad y territorio.

El análisis de los conocimientos locales como redes de valor y su ordenación en cadenas facilita alinear sinérgicamente diferentes tipos de valores culturales, históricos, naturales y ambientales, educativos, turísticos y de calidad de los productos, permitiéndonos desarrollar una economía más flexible, adaptable y centrada en la demanda (Meyer-Stamer, 2004).

En ese sentido, los conocimientos son valores vivos, en continuo cambio, son parte de las personas. Fomentar la creatividad desde la puesta en común de los conocimientos locales como materia prima a través de las cadenas de valor permite una adaptación continua y personalizada a la demanda. La cadena de valor de los conocimientos locales puede servir de vía de optimización en la adaptación mutua entre la singularidad de un territorio y la personalización de la demanda.

Las cadenas de conocimiento local pueden hacer partícipe al cliente final en la cadena, colaborando en la creación de nuevo conocimiento, implicándolo activamente en la preservación y dinamización de los valores del territorio y en sus conocimientos y, al mismo tiempo, facilitando así la fidelización del cliente y una oferta diversificada, accesible, continuamente adaptada, personalizada y centrada en un cliente activo, aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y comunicación. En este sentido, podemos decir que suponen un método de “trazabilidad participativa” que al mismo tiempo pueda servir de control y evaluación participativa de la calidad y de “custodia compartida” medioambiental y cultural.

Además, los propios conocimientos pueden ser inmejorables recursos de promoción, en sí mismos diferenciadores, identificadores y escaparates de los productos, ya que el conocimiento implica una muestra didáctica de los que se quiere ofrecer.

Desde este enfoque, el diagnóstico territorial nos permite una cartografía de las redes de conocimiento locales que diferencie entre puntos de concentración e integración de conocimientos (con alta diversidad y creatividad) y áreas de especialización. Todo ello nos permite diseñar una estructuración y gobernanza territorial centrada en los conocimientos locales integrados en cadenas de valor, definiendo nodos entre cadenas, optimizando así la vertebración del territorio, preservando un equilibrio y distribución demográfica apropiada que sepa aprovechar adecuadamente los recursos del territorio. Con ello, conseguimos una gestión social y económica que parta del territorio y así maximizaremos la obtención de productos de mayor calidad, ya que estarán más adaptados al territorio.

Económicamente hablando, las redes de conocimientos locales se adaptan bien a la situación actual de muchos territorios de España y de Europa, a través de la descentralización productiva, flexibilización y creación de redes de PYMES de integración productiva vertical y territorial, y

competitivas en base a la creación y puesta en valor del conocimiento (Sarabia, 2003). PYMES que tienen, por lo general, mayor capacidad para desarrollar el potencial endógeno de sus zonas de influencia y permiten una mayor simbiosis entre red económica o “cluster” y territorio, a través de su ensamblaje en la cadena de valor vertical, que aborda la necesaria creación de conocimientos o “comps” desde el planteamiento de que los recursos son limitados y hay que crear soluciones, potenciando el capital humano y social. A su vez, estas cadenas de valor facilitan la concreción de una mayor planificación, la clarificación de la misión de las empresas y la posibilidad de centrarse en la calidad y la relación estrecha con el cliente, habiéndose mostrado que todo ello puede ir unido a una mayor competitividad y crecimiento, al mismo tiempo que una mayor distribución de la riqueza y el valor generado (Sarabia, 2003).

Finalmente, la gestión y ordenación de estructuras territoriales desde las redes de conocimiento local, al favorecer la interacción, colaboración y cohesión social, contribuirán también a fortalecer el tejido social y el apoyo social como recurso informal hacia diferentes necesidades sociales de colectivos como los mayores o los jóvenes. En particular, el conocimiento y la sabiduría popular de y sobre un lugar revalorizan el papel del mayor como principal depositario al mismo tiempo que fomenta la comunicación y transmisión intergeneracional y las redes de apoyo social a este colectivo.

Es el conocimiento local el que mejor puede responder adecuadamente y con éxito a ese modelo o sociedad del conocimiento que algunos autores proponen como solución a la crisis actual (realizando “cartografías del territorio de la información y el conocimiento”, Gómez-Pallete, 1997), aunque en muchos casos se refieran a los conocimientos sobre nuevas tecnologías o simplemente no mencionen ninguno. En cambio, el conocimiento local se adapta a los nuevos modelos económicos/ecológicos de creación de conocimiento sobre el territorio como solución a las limitaciones de recursos de la sociedad del futuro.

Cadenas de valores ecoculturales. Vemos que esa íntima relación entre conocimientos locales y cadenas productivas supone unos vectores con gran valor, no sólo económico, sino también ecológico. Ya que estos conocimientos representan parte de la cultura local, popular y tradicional, también de gran valor para su preservación, podríamos entenderlos como bases de cadenas de valores ecoculturales. El sentido vectorial del concepto de cadena de valor nos va a permitir superar las limitaciones que podría tener la tendencia hacia el autoabastecimiento o subsistencia que muchas de estas economías han tenido tradicionalmente para poder extenderse y proyectarse a nivel nacional e internacional.

Pasillo o corredor ecocultural. Proponemos aquí estrategias de desarrollo sostenible desde la preservación e impulso de lo que llamamos pasillos o corredores ecoculturales. Pasillos que han existido siempre históricamente, y que albergan grandes potencialidades de desarrollo social y ecológico. Estos pasillos son vectores que incluyen una serie de nodos y conectores ecoculturales alineados sinérgicamente, insertos dentro de redes ecoculturales. Estos conectores son elementos en el territorio con capacidad para la interconexión entre elementos de valor ecológico y cultural, muchas veces de forma clara y otras de forma sutil. La fractura de hábitats humanos disminuye geométricamente (divide) la capacidad, extensión y altura del hábitat. Los sistemas de conexión lo multiplican. Entendemos el pasillo ecocultural como una estructura dinámica de integración sinérgica entre redes u corredores ecológicos y redes y cadenas de valor de conocimientos locales.

El pasillo ecocultural muestra todas las características de los corredores ecológicos y de las cadenas de valor, y a la vez permite la transferibilidad entre ellos. Vemos que tanto a nivel ambiental como social tenemos tanto nodos como vectores. Tenemos nodos socioculturales, nodos ambientales y nodos de integración. Tenemos también vectores que permiten la adición de valores culturales y sociales hasta el destino de los productos, y en caso de la ecología de la complejidad de los niveles de especies del ciclo biótico y su diversidad. En el pasillo ecocultural tenemos también, junto a los nodos de integración, áreas de especialización social y áreas de especialización ecológica, fronteras o barreras que sirven para preservarlas. Los conectores son también fundamentales. Son la base de las dinámicas territoriales entre los elementos del pasillo, por lo que suponen la malla que sustenta el sistema, el principal valor de preservación y desarrollo. La estructura general del pasillo ecocultural es vectorial. En este sentido, permite y promueve su continuidad y desarrollo territorial más allá de su extensión local, hacia su proyección nacional e internacional.

Por todo ello, es básica su preservación y desarrollo, no sólo por los valores ecológicos, sino sociales, culturales y económicos. Para todo ello, necesitamos planificar y gestionar debidamente este gran patrimonio y recursos que son estos pasillos ecoculturales, y para ello deberíamos de tener en cuenta:

Debemos saber distinguir, preservar y dinamizar los diferentes tipos de nodos de integración y áreas de especialización. Hay veces que necesitamos hacer un esfuerzo especial por preservar nodos puramente ecológicos, en el caso en que incluyan especies de gran valor, por su singularidad o por su amenaza. En estos casos la ordenación de estos espacios debe de ir orientada a una capacidad de acogida mínima de diferentes tipos de actividades sociales y al mantenimiento y establecimiento de fronteras y barreras claras. Hay veces que necesitamos hacer un esfuerzo por preservar puros nodos culturales. Y hay veces que podemos necesitar preservar o impulsar nodos de integración ecocultural.

Es fundamental identificar los conectores entre elementos. Estos conectores son la malla que ofrece una relación dinámica de sostenimiento del sistema. Deberemos de saber distinguir, sobre todo, aquellos conectores más importantes, vulnerables, degradados o en riesgo, para poder actuar sobre ellos con máxima preservación y fortalecimiento. También, como en los nodos, debemos de distinguir la importancia de conectores puramente ecológicos, conectores sociales y culturales, y conectores ecoculturales.

En general, debemos realizar un análisis cartográfico en profundidad de todos los elementos para poder planificar sobre ellos.

Claro que no todo es fácil. Existen ciertos riesgos ligados a la mitificación de la cultura popular relacionada con su entorno a la hora de promover pasillos ecoculturales, y en particular cuando estos conocimientos locales están actualmente desvalorizados y muchas veces invisibilizados. Si forzamos esta cultura de forma artificial, podemos caer en el riesgo de “re-crear” culturas populares o tradicionales artificiales, con características identificadores de las tradiciones, pero huecas de contenido y conocimientos reales, base y fuente de estos modelos.

Sistema Ecocultural. Los resultados de nuestros estudios muestran reiteradamente que el principal factor de degradación y amenaza de cara a un desarrollo sostenible en diferentes regiones de España es la fracturación, segmentación y desequilibrio territorial; Todo ello corresponde con una concepción muy estática y segmentada del territorio, fundamentada al mismo tiempo en un concepto de desarrollo basado en el crecimiento productivo de ciertos sectores o especialidades como estrategia fundamental. Concepciones estáticas del territorio y desarrollistas de la economía suelen ir juntas. Efectivamente, una estructura rígida y estática debe de basarse en el crecimiento de la producción, ya que desecha una interadaptación dinámica con el entorno. De esta forma, el desarrollo debe de centrarse en la producción y en su aumento. El éxito depende de la capacidad para abrir y ganarse mercados, y léase, entornos sociales y territoriales. Como resultado de estas concepciones está la necesidad de seguir creciendo para poder subsistir, pues la falta de adaptación supone un aumento continuo de gastos y de necesidad de recursos. Entrando en un círculo vicioso entrópico, sin

cambio: cuanto más gasto, más necesidad de recurso, y cuanto más recurso utilizado, más gasto. Este énfasis de necesidad continua de crecer para mantener la estructura supone aumentar también de forma continua los recursos y espacios territoriales, ambientales, sociales y culturales.

Es fundamental mantener una concepción dinámica e integral del desarrollo económico, desde enfoques de una anti-entropía dinámica. En nuestros estudios hemos encontrado muchos ejemplos de concepciones dinámicas, elementos surgidos en muchos casos de los conocimientos y actividades locales, tradicionales y populares que estamos llamando ecoculturales. Estos elementos se interrelacionan formando redes de enorme valor. Podríamos afirmar que es la red en sí, más que el conjunto de los elementos, el gran valor del territorio. Y quizás el gran valor, único y singular de esta estructura dinámica es la gran conjunción tanto de la singularidad de las formaciones geológicas, orográficas y ecológicas por un lado, como de las redes socioculturales por otro, y sobre todo de su interrelación. El corredor o pasillo en sí mismo muestra un gran valor de auto-subsistencia, en cambio puede adolecer de una excesiva direccionalidad o vectorialidad. Las redes sin corredores son una gran malla de mantenimiento de las cualidades del sistema pero, en cambio, pueden adolecer de poca fuerza sinérgica y ser fácilmente degradables por su dispersión y falta de direccionalidad. En cambio, si combinamos adecuadamente corredores con redes podemos obtener lo mejor de ambos sistemas.

4.- Modelos de gobernanza territorial para una integración ecocultural.

Para todo ello proponemos modelos de gobernanza territorial basados en la articulación de las redes, pasillos, y cadenas de valores ecoculturales. Para ello proponemos modelos de ordenación del territorio centrados en un desarrollo sostenible basados en la integración socioterritorial, partiendo de la propia forma en que el propio territorio se ha ido ordenando y conformando. Empezando por el propio sistema geológico-ecológico, éste muestra una serie de cualidades que facilitan enormemente su auto-preservación. El sistema ha facilitado conectores de enorme valor de protección mutua entre elementos y corredores ecológicos como son los relacionados con los ríos y el mar. Los ríos han horadado sistemas montañosos que separan los valles y que también suponen corredores ecológicos al ser orográficamente protectores. Al mismo tiempo, los afluentes han servido para interconectar los valles y cuencas entre sí, tanto ecológicamente como socialmente y culturalmente. Si seguimos con los sistemas socio-culturales, los sistemas ecológicos han supuesto muchas veces grandes ordenadores y planificadores territoriales que no sólo ha afectado a su propio desarrollo, sino también al desarrollo y preservación cultural. Muchos de los conocimientos y actividades locales, tradicionales y populares reflejan diferentes épocas de interrelación con estas dinámicas ecológicas y territoriales.

Para todo ello proponemos un **modelo de planificación y gobernanza territorial** que prime las relaciones dinámicas entre las diferentes partes del territorio y que explicita correctamente los modelos de desarrollo sostenible a seguir. Así, las líneas de actuación deberían de incluir:

- a) Una cartografía ecocultural, que identifique y analice las funciones y el estado de nodos, conectores, áreas de especialización, barreras, tanto en su vertiente ecológica como cultural, social y económica.
- b) Un análisis de las necesidades y oportunidades de actuación y planificación.
- c) Una importante participación ciudadana y de aprovechamiento del capital social a través de metodologías de diagnóstico y puesta en común colectiva, basada en los propios conocimientos locales, tradicionales y populares como materia prima para la creatividad y la innovación hacia la identificación de cadenas de valor sostenibles.
- d) Una implicación de las diferentes administraciones junto con un aumento de los recursos para poder implantar correctamente el sistema.
- e) Una zonificación concreta de las diferentes áreas ecoculturales para generar la legislación pertinente para sus diferentes niveles de preservación y uso natural, cultural y ecocultural, incluyendo tanto los territorios terrestres como los marítimos y, sobre todo, su interrelación.
- f) Una promoción de estas zonas a todos los niveles (preservación, impulso a sus actividades productivas, divulgación), incluyendo la posible creación de marcas de valor ecocultural para los lugares y para los diferentes productos generados.

Herramientas para ello, estamos definiendo una serie de métodos y técnicas de impulso de cadenas de valores ecoculturales basados en la generación y desarrollo de conocimientos locales como capital humano para la innovación en proyectos intra-emprendedores e inter-emprendedores. Técnicas de creatividad a partir de la confluencia de conocimientos de las cadenas productivas desde la promoción de espacios, grupos y dinámicas inter-organizacionales nos permitirá proyectos de desarrollo e innovación sostenibles, y de creación de empleo. Así, el desarrollo inter-organizacional podrá servir de base para una gobernanza territorial del desarrollo sostenible desde conceptos de re-integración y re-localización de las actividades sociales en sus lugares.

En este sentido, es fundamental que las diferentes administraciones públicas y privadas tengan la capacidad operativa para liderar y llevar a cabo los diferentes programas locales que surgen de este tipo de planificación. Liderar para una participación social que lidere el desarrollo desde el potencial de la confluencia entre sus propios conocimientos y los conocimientos científicos, a través de un adecuado asesoramiento y seguimiento de expertos. Las intenciones de las administraciones regionales y nacional para llegar a pactos locales y mecanismos de coordinación inter-institucional son fundamentales para ello, siempre que suponga procedimientos y medidas concretas. Se hace necesario que la operativa incluya una adecuación real de recursos a las necesidades de las entidades locales y mancomunales, que sirva para una desconcentración territorial que permita la adaptación a las necesidades de cada lugar. También debe de suponer un establecimiento de controles concretos, especialmente en relación al patrimonio cultural y natural de los municipios, y que evite actuaciones municipales arbitrarias e interesadas. En la actualidad, en España, los Gobiernos Autonómicos mantienen el mayor potencial para impulsar esta necesaria organización y financiación local y mancomunal (Cuartas, 1997). En este sentido, líneas actuales como el impulso por parte de los gobiernos regionales a las mancomunidades son prometedoras.

La mayor distribución de los recursos debe también de buscar el objetivo de promover también la desconcentración del capital y su movimiento hacia entornos rurales con grandes valores, pero descapitalizados por un movimiento del capital (y no sólo del recurso humano) proveniente de la comercialización del excedente agropecuario (cuando lo hay) hacia inversiones de la ciudad (actualmente por ejemplo en viviendas para los hijos). Es fundamental no sólo promover el freno a esta continua descapitalización económica (y humana), sino también la atracción de capitales desde la ciudad a través de programas de fomento del flujo de capital hacia empresas que aprovechen los valores de sostenibilidad ambiental y cultural del medio rural. Es evidente, que o se mueve el capital o se mueve la mano de obra, creando el despoblamiento y la desertización económica que vemos en amplias zonas rurales y que suponen una de las principales causas del desequilibrio y fracturación territorial, principal base del impacto ambiental y cultural.

Los sistemas ecoculturales, recursos integrales para una gobernanza territorial sostenible. Aquí reivindicamos la protección oficial y formal de nodos, redes, corredores y sistemas ecoculturales como patrimonio común territorial. Es patrimonio tanto cultural como natural, por lo que ¿con qué figura incorporarlo? Sus valores van más allá del concepto de “paisaje cultural”. El “patrimonio ecocultural” implica también una integración entre patrimonio cultural y natural y por ello requiere un trato integral que promueva la integración entre ellos, que es su principal valor.

Conceptos claves de gobernanza territorial ecocultural

A. Zonas de especialización:

Redes ecológicas:

- Áreas ecológicas: áreas de especialización ecológica (reservas, parques, de diferentes niveles de protección).
- Nodos ecológicos: puntos de integración, de conexión o confluencia de áreas ecológicas con diferentes características.
- Conectores y corredores ecológicos: líneas y segmentos de conexión entre áreas.

Redes sociales:

- Áreas sociales: áreas de especialización social (sectores primarios, secundarios, terciarios, vivienda...).
- Nodos sociales: puntos de conexión entre diferentes tipos de áreas sociales.
- Conectores sociales: líneas de conexión entre diferentes áreas sociales.

B. Zonas de integración:

- Redes ecoculturales: tejido de líneas y puntos de integración entre las actividades sociales y su entorno ecológico.
- Conectores ecoculturales: líneas de conexión o fronteras de intercambio real y/o potencial entre sociedad y naturaleza.
- Nodos ecoculturales: puntos de confluencia sinérgicos entre sociedad y naturaleza.
- Redes de valores ecoculturales: líneas y nodos de las redes ecoculturales con identificados valores y potenciales especialmente significativos para el desarrollo sostenible.
- Cadenas de valores ecoculturales: cadenas productivas que incluyen todo el ciclo de producción, distribución y comercialización de productos y servicios, con valores de integración entre sociedad y entorno. Son parte significativa de las redes ecoculturales.
- Reservas, parques ecoculturales: áreas con valor de desarrollo ecocultural.
- Pasillo ecocultural: superficies a lo largo de toda una región a proteger como patrimonio ecocultural por sus valores de integración entre sociedad y ecosistema para el resto de la región, que incluye nodos, redes, conectores y áreas.
- Sistema ecocultural: combinación completa de redes, cadenas, y pasillos ecoculturales, base para una ordenación, planificación y gobernanza territorial del desarrollo sostenible y de la integración entre sociedad y territorio.

Bibliografía.

Arenas, J.J. (2003). "Patrimonio y sociedad civil", en Romanillo, A. M. (ed.). *Patrimonio Cultural y Patrimonio Natural. Una Reserva de Futuro*. Universidad de Cantabria, Santander, pp. 19-30.

Cuartas, A.J. (1997). "Estructura autonómica", en Sarabia, J. M. (ed.). *2025: Un Marco Competitivo para Cantabria*. Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, pp. 447-468.

Gandarillas, M. A. (2000b). "El espejo del Sur: La integración ecocultural como alternativa a los dilemas de Occidente", en Univ. SEK: *Anuario de la Universidad SEK Internacional 2000*, pp. 155-160.

Gandarillas, M.A., y Yagüe, R. (2008). "Las redes de conocimiento locales en el desarrollo territorial de la campiña segoviana", en *Investigaciones Geográficas*, nº 47, pp. 1-98.

Gandarillas, M.A. (2009). *Litoral Ecocultural: El Patrimonio Cultural y Natural como Recurso para un Desarrollo Sostenible del Litoral de Cantabria*. EcoCulturas, Santander.

- Gandarillas, M.A., y Ruenhorst, H.J. (2009). “Desarrollar la diversidad”, en Gandarillas, M.A. y Mairal, M.P. (coord.). *El Valle de Lamasón, entre la Cultura y la Naturaleza. Estudios Participativos para un Desarrollo Rural*. EcoCulturas y Tantín, Santander, pp. 147-147.
- Gandarillas, M.A. (2011). “A Community Governance System to Increase Cost-Efficiency in Public Safety and other Community Services in a Diverse Society”, en Gandarillas, M. A. (coord.). *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, IE Universidad y Cultiva Libros, Madrid, pp. 149-167.
- Gaudiani, C. L. (1999). “La sabiduría como capital en comunidades prósperas”, en Hesselbein, F; Goldsmith, M; Beckhard, R y Schubert, R. F. (comp.). *La Comunidad del Futuro*. Granica, Barcelona, pp. 85-97.
- Gómez-Pallete, F. (1997). “Cantabria, en el umbral de un nuevo ciclo”, en Sarabia, J.M. (ed.). *2025: Un Marco Competitivo para Cantabria*. Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, pp. 35-64.
- Mairal, P., y Gandarillas, M. (2005). “Más allá de la sustentabilidad. Una propuesta ecocultural”, en Garrido, F.J. (coord.). *Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local. Prácticas, Metodología, y Teoría*. IEPALA Editorial –Cimas, Madrid, pp. 79-86.
- Meyer-Stamer, J. (2004). *Regional value Cacán initiatives: An opportunity for the application of the PACA-Approach*. Mesopartner Working Paper, nº 06.
- Recasens, A. V. (2000). “La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo”, en Viola (comp.). *Antropología del Desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*. Paidós, Barcelona, pp. 9-64.
- Sarabia, J.M. (1997). “Hacia un marco competitivo”, en Sarabia, J.M. (ed.). *2025: Un Marco Competitivo para Cantabria*, Universidad de Cantabria - Asamblea Regional de Cantabria. pp. 11-33.

Palabras clave: bioseguridad, medioambiente, transgénicos, patentes y gobernanza.

1.- Introducción.

La producción y consumo de alimentos ha sido y es una cuestión de relevancia en cualquier sociedad, no sólo por su estrecha vinculación con la salud de los individuos, sino también por sus importantes repercusiones sociales, económicas y medioambientales. En un contexto de crecimiento demográfico y degradación ambiental, en el que el hambre ha sido señalada por la FAO como un “problema político global que hay que combatir con urgencia”, la producción alimentaria se enfrenta a multitud de demandas, en algunos casos paradójicamente contrapuestas. Destacan especialmente las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria, y los conflictos en el desarrollo biotecnológico mundial. Para unos, compatibilizar el convencimiento sobre el potencial agroalimentario de parte de la biotecnología con las repercusiones políticas, sociales, económicas e, incluso, medioambientales derivadas de la irrupción en el mercado de los alimentos modificados genéticamente, no es una tarea sencilla. Para otros, los peligros de algunos de estos alimentos como los transgénicos, constituyen una amenaza al medio ambiente y a la salud, frente a la que el Estado y la Unión Europea todavía no han actuado convenientemente. Esta comunicación pretende analizar el tratamiento de este fenómeno desde las múltiples sedes contemporáneas de gobernanza y su normativa, como el denominado *codex alimentarius*. Se intentará aportar algunas respuestas sobre la dualidad “biotecnología alimentaria versus medidas agroecológicas”; las políticas públicas en este ámbito; las prioridades de investigación en la Unión Europea, las tendencias y oportunidades para la sostenibilidad ambiental y el análisis del papel, los cauces e implicación del ciudadano en estas políticas.

2.- Bioseguridad y medioambiente.

La biotecnología es una ciencia que utiliza la tecnología y la biología en diversos ámbitos como la medicina y el medio ambiente. Según el [Convenio sobre Diversidad Biológica](#) de 1992, la biotecnología podría definirse como “*toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos*”. La biotecnología tiene aplicaciones en importantes áreas como la agricultura, con el desarrollo de cultivos y alimentos mejorados, usos no alimentarios de los cultivos (plásticos biodegradables, aceites vegetales y biocombustibles) y cuidado medioambiental a través de la biorremediación (reciclaje, tratamiento de residuos, etc). A este uso específico de plantas en la biotecnología se llama biotecnología vegetal. Además, se aplica en la genética para modificar ciertos organismos. Es común utilizar la denominación “biotecnología verde” para referirse a la biotecnología aplicada a procesos agrícolas, como la obtención de plantas transgénicas.

En el ámbito de la biotecnología agroalimentaria, las plantas transgénicas son plantas cuyos genomas han sido modificados mediante ingeniería genética, bien para incorporárseles uno o varios genes nuevos que pertenecen a otra variedad o especie (la manipulación genética consiste en aislar segmentos del ADN –material genético– de un ser vivo: virus, bacteria, vegetal, animal e incluso humano) o para modificar la función de un gen propio. Así, un transgénico u Organismo Modificado Genéticamente (OMG), es un organismo vivo que ha sido creado artificialmente (la diferencia fundamental con las técnicas tradicionales de mejora vegetal es que la manipulación genética permite franquear las barreras entre especies para crear seres vivos que no existían en la naturaleza) manipulando sus genes. Por ejemplo, el maíz transgénico que se cultiva en España lleva genes de bacterias, para producir una sustancia insecticida. La patata transgénica aprobada en marzo de 2010, lleva un gen que podría anular el efecto de ciertos antibióticos.

Aunque se trata de un término tradicionalmente usado para designar el conjunto de normas y medidas de seguridad frente a los riesgos biológicos, lo cierto es que se ha generalizado en los últimos años la utilización común de la expresión “bioseguridad” para aludir a un heterogéneo y variado grupo de normas y principios generales articulados en torno a los modernos procesos de manipulación genética de los seres vivos. Desde un enfoque aproximativo, puede decirse que el término hace referencia directa a los instrumentos (físicos, químicos, biológicos, etc.) de seguridad o garantía de las prácticas y operaciones biotecnológicas.

Un solo maíz guarda la historia de miles de años de agricultura. El código secreto que transformó una planta silvestre en el cultivo que da de comer a media humanidad. Sus semillas, mejoradas y fértiles, han ido pasando de padres a hijos durante cientos de generaciones hasta que en el siglo XX rompimos ese ciclo vital. Los seres humanos hemos modificado activamente, durante milenios, la naturaleza. Pero nunca antes estuvo a nuestra disposición la tecnología y los instrumentos para “rediseñarla” con la velocidad y profundidad que permiten las biotecnologías modernas.

La biotecnología nos ayudó a crear nuevas variedades, híbridos que dan mejores cosechas, pero no pueden reproducirse con éxito. El control de las semillas saltó del agricultor a la industria, y la ingeniería genética saltó a la escena. Las nuevas plantas transgénicas son seres vivos que nunca hubieran alumbrado la naturaleza. La transgénesis ha ido más lejos que la biología; ha saltado la frontera entre especies; genes de mamíferos, bacterias, insectos, o peces, se han introducido en las plantas de cultivo. Algunos de esos experimentos siguen confinados en los laboratorios, pero otros ya autorizados se han liberado en el medio ambiente y están presentes en los alimentos.

La industria de los transgénicos es una de las más poderosas del mundo. Las mismas empresas que controlan el mercado de las semillas, dominan ahora la biotecnología aplicada a los cultivos. España es el único país miembro de la Unión Europea que cultiva transgénicos a gran escala. Un ejemplo es el cultivo “MON 810”, se trata de maíz tratado genéticamente de la empresa MONSANTO (es una de sus patentes) para combatir la plaga del taladro. Estos gusanos pueden comer de las hojas, el tallo, etc. Gracias a esta modificación, la propia planta genera una toxina que hace que el gusano cuando la come desarrolle una patología y muera. En muchas ocasiones, estas prácticas también han ahorrado costes, pues los agricultores que la tienen no tienen que rociar con insecticida; ya tiene incorporado un insecticida biológico.

No obstante, el taladro ha empezado a hacerse resistente y pronto serán necesarios nuevos o más potentes insecticidas. Francia, Alemania e Italia prohibieron su cultivo por el principio de “precaución” para evitar daños en el medioambiente, pero todavía muchas incógnitas sobre los efectos y las consecuencias son obviados o minimizados. La Directiva 18/2001 establecía la necesidad de que con posterioridad a la aprobación de su cultivo, volviera a investigarse y comprobarse los efectos sobre los humanos y la naturaleza, pero ello no se ha hecho. Otro maíz de la empresa Syngenta también debió retirarse porque afectaba a las mariposas monarca; la naturaleza ya ha empezado a reaccionar frente a las alteraciones que introducimos.

Ejemplos como estos, también muestran el carácter polidrico del problema y los diferentes posicionamientos entre quienes se muestran partidarios de su introducción por los beneficios de orden económico y social que reconocen en estas prácticas, frente a los detractores de las mismas por los efectos perniciosos sobre la salud de las personas y del medioambiente que les adjudican.

Entre los efectos positivos, que alegan sus defensores, podemos destacar: la mayor eficacia de la ingeniería genética frente a la mejora tradicional de las plantas (se implanta una propiedad determinada con un gen específico); la creación de plantas que soportan grandes cantidades de productos químicos (herbicidas); la creación de plantas resistentes a organismos o enfermedades (virus, bacterias, hongos) perjudiciales para ellas (por ejemplo, el maíz Bt mata las larvas de una plaga); la mayor resistencia de estos cultivos a determinadas condiciones climáticas o ambientales adversas (sequía, salinidad); a corto plazo suponen menor utilización de productos tóxicos; producen un gran aumento de rendimiento de los cultivos, lo cual puede contribuir a paliar el hambre en el mundo; la creación de alimentos con cualidades nutricionales adicionales (Por ejemplo arroz con vitamina A); la creación de alimentos con propiedades terapéuticas (por ejemplo alimentos con vacunas incorporadas); la creación de alimentos con calidades diferentes de sabor, textura, forma (por ejemplo vino con mayor aroma); al necesitar de menor mecanización agrícola se producen menores emisiones de CO₂ y menor consumo de petróleo, lo cual es favorable, entre otros, para el medioambiente, etc.

En este contexto es interesante recordar las reflexiones que hacía el profesor García-Olmedo sobre el riesgo, que resumo en unas pocas ideas: Hay que distinguir entre el riesgo de la investigación básica y el riesgo de la aplicación del conocimiento adquirido; no existe el riesgo cero: toda actividad humana conlleva un cierto riesgo que ha de ser evaluado en función de los beneficios que tal actividad reporta; hay que distinguir entre peligro y riesgo: el peligro indica la posibilidad de que se produzca un hecho, mientras que el riesgo indica la probabilidad de que tal hecho ocurra; natural no es sinónimo de inocuo: hay productos naturales que llevan sustancias mutagénicas y/o cancerígenas como, por ejemplo, el saflor de la pimienta negra, las hidrazinas de las setas comestibles, el psolareno del apio, las aflatoxinas de los hongos presentes en los frutos secos, etc. Muy al contrario de este pensamiento y entre los efectos negativos que han señalado numerosos autores destacan:

a) El control sobre la biotecnología y en concreto los transgénicos, se encuentra “en manos de unos pocos”, puesto que sólo diez multinacionales controlan casi el 70% del mercado mundial de semillas, entre las que destacan: MONSANTO, SYNGENTA, DuPONT, LIMAGRAIN. Se ha convertido en un verdadero oligopolio sobre el mercado de semillas transgénicas que no reparte equitativamente las riquezas en este ámbito y determina que los agricultores tengan poca capacidad de elección.

Por una parte, la tecnología *terminator*, al producir semillas estériles y, por lo tanto, de imposible utilización por el mismo agricultor, sitúa a éste en una posición de absoluta dependencia con respecto a sus proveedores. Los agricultores se ven privados de la posibilidad de guardar parte de la cosecha para ser replantada al año siguiente. Asimismo, además de adquirir de modo gradual a todos los productores de semilla locales, controlan prácticamente la totalidad de las “biopatentes”.

Las biopatentes son el derecho de propiedad sobre plantas, animales y material genético de seres humanos, y quien ostenta el título de una biopatente, cobra derechos cada vez que se comercializa o utiliza el ser vivo patentado, decidiendo qué plantas hay que cultivar y vender y a qué precio. A través de esta práctica, están privatizando el material genético, que debería ser patrimonio de la humanidad, y pone en peligro la independencia y supervivencia de los pueblos y países. En un futuro, a través de los precios de los niveles de abastecimiento, podrían controlar sectores económicos y políticos muy relevantes y crear crisis alimentarias o de abastecimiento. Asimismo, generalmente la misma compañía que comercializa el herbicida tiene la patente sobre las plantas resistentes al herbicida: un negocio perfecto para las empresas que se dedican a la biotecnología.

En la Unión Europea, se reconoció la patentabilidad de las invenciones biotecnológicas en la Directiva 98/44/CE del Parlamento Europeo y del consejo de 6 de julio de 1998. Así, tanto en EEUU como en la Unión Europea, las diferentes leyes de patentes permiten que la empresa de biotecnología cree un monopolio de explotación de la invención biotecnológica y de los productos que desarrolle (las semillas y sus productos que contengan la secuencia genética plantada). Por lo tanto, el agricultor que compre las semillas modificadas genéticamente deberá pagar, además del precio de la semilla, un “royalty” por el uso de la invención. El pago de dicho royalty es asumido por el agricultor, pues a cambio, supuestamente, obtiene una reducción de costes y un incremento de la productividad de la semilla, por lo que su producción será mucho mayor, y con ello su beneficio.

La política internacional en relación con las patentes de invenciones biotecnológicas, tendente a la creciente concesión de éstas, va a tener consecuencias radicales. El derecho de patentes ha exigido tradicionalmente, entre otros requisitos, el que el objeto a patentar sea una invención, pero en la actualidad este concepto se ha ampliado, incluyendo en él incluso organismos vivos y genes humanos. Ello muestra claramente el respaldo del Derecho a un modo reductivo de entender la naturaleza y los seres vivos. Como señala RIFKIN, en la actualidad, desde un punto de vista comercial, *ya no existe necesidad alguna de distinguir entre los seres vivos y los objetos inanimados. En lo sucesivo habrá que considerar a un organismo sometido a ingeniería genética un invento, como un ordenador o una máquina cualquiera*. Se trata de la clásica visión mecanicista de la naturaleza, ratificada y legitimada ahora por el Derecho. Es necesario encontrar cauces que permitan hallar un equilibrio entre el necesario beneficio económico, que permita subsistir a los laboratorios, y el respeto de la función social de la investigación y de la propiedad privada. En este sentido, es importante recordar que la Constitución española de 1978 señala, en su artículo 33.2, que *la función social de la propiedad privada podrá limitarse su contenido, de acuerdo con las leyes*. El mismo principio general debería ser aplicado a las patentes. Sus consecuencias son dramáticas en relación, por ejemplo, al problema del acceso a medicamentos básicos en el tercer mundo. Nos deberíamos hacer entre otras, la siguiente pregunta: ¿no estaremos ante una nueva forma, mucho más refinada, de saqueo de la naturaleza?

b) Los detractores de los transgénicos afirman que “los cultivos transgénicos no alimentan al mundo”. El 99,5% de agricultoras/es no los cultivan. Los países que han adoptado masivamente el uso de cultivos transgénicos son claros ejemplos de una agricultura no sostenible. En la India el coste de producir algodón transgénico duplica al ecológico. La necesidad de utilizar numerosos productos químicos vinculados al cultivo del algodón transgénico insecticida Bt incrementa los costes para el agricultor, lo que provoca considerables deudas. Cientos de miles de agricultores acaban desesperados. Según datos del Gobierno de la India, entre 1997 y 2008 se suicidaron 200.000 agricultores. Una gran parte coinciden con las regiones en que se cultiva algodón Bt. Numerosas organizaciones como Greenpeace han señalado que la Tierra produce alimentos en cantidades suficientes para alimentar a toda la población. El problema del hambre se debe al mal reparto de los recursos y se debe resolver con decisiones políticas (por ejemplo, el 78% de los niños menores de 5 años desnutridos en el Sur viven en países con excedentes de alimentos). En las condiciones actuales de organización de los mercados, un aumento de la producción no serviría para abastecer a los más necesitados, sino para aumentar la concentración de la riqueza.

c) “Se han constatado varios efectos negativos sobre la salud”, por ejemplo intolerancias a estos alimentos; nuevas alergias por introducción de nuevas proteínas en los alimentos; resistencias a antibióticos en bacterias patógenas para el hombre; han aparecido nuevos tóxicos en los alimentos e incremento de la contaminación en los alimentos por mayor uso de productos químicos en la agricultura, y sus consecuentes efectos perniciosos en la salud.

d) “No se evalúan correctamente los riesgos sanitarios a largo plazo de los OMG”: El hecho más grave es que son pocos los estudios científicos existentes hasta la fecha sobre la seguridad de los OMG para la salud, y que hasta el momento ningún sistema de evaluación ha demostrado la inocuidad de los OMG para la salud o para el medio ambiente. El proceso de inserción de genes extraños en un organismo es impreciso (efectos inesperados e impredecibles). Asimismo, los métodos empleados para los análisis de salubridad no permiten conocer los efectos a largo plazo y la toxicidad de una exposición prolongada a pequeñas dosis.

Las aportaciones de la investigación sobre los efectos ambientales o sobre la salud de las variedades modificadas no ha servido para confirmar o desmentir con rotundidad posibles efectos adversos y el nivel de incertidumbre sigue siendo elevado. En el debate público se han puesto sobre la mesa numerosos estudios pero en el fragor de la batalla parece como si nadie se hubiera ocupado adecuadamente de crear mecanismos científicamente aceptables de validación de resultados favorables y desfavorables a cada posición. Los argumentos anteriormente señalados deberían justificar plenamente la aplicación del principio de precaución. Como lo destaca la Declaratoria de Lowell sobre Ciencia y Principio de Precaución: “El objetivo de la precaución es evitar el daño, no detener el progreso”. Asimismo, según Daniel Yankelovitch, ha señalado sobre la necesidad de aplicación del Principio de Precaución en una materia tan importante como la que nos ocupa que *el primer paso consiste en medir todo lo que se puede medir fácilmente. Eso es correcto. El segundo paso estriba en ignorar lo que no puede medirse, o darle un valor cuantitativo arbitrario. Eso es artificial y engañoso. El tercer paso consiste en suponer que lo que no se puede medir fácilmente en realidad no importa mucho. Eso es ceguera. El cuarto paso estriba en decir que lo que no puede medirse fácilmente no existe. Eso es suicidio.*

Debe decirse que, la protección frente a los OMG, basada en el principio de precaución, ha fructificado en normas restrictivas de su cultivo y comercialización en múltiples países, con niveles de restricción distintos según el país y el tiempo, lo que afecta a los contratos de compraventa internacional de alimentos. En concreto, la ignorancia de las regulaciones de salud pública o medio ambientales referentes a alimentos y OMG afecta a la relación contractual entre comprador y vendedor en la compraventa internacional favoreciendo al comprador. Si no se pacta otra cosa, o si el comprador comunica las regulaciones de su país antes de la conclusión del contrato, las regulaciones del país del vendedor serán las referentes para la calificación del alegado incumplimiento contractual. Para equilibrar las posiciones del vendedor y el comprador, es recomendable extender el conocimiento de ciertos estándares públicos universalmente reconocidos en materia de seguridad alimentaria, como el *Codex Alimentarius*, entre los operadores privados del comercio internacional, particularmente asociaciones de exportadores e importadores. Hoy en día, este equilibrio puede ser establecido solamente si estos estándares internacionales son aceptados por las partes en el contrato directa o indirectamente (por ejemplo incluyendo en el contrato los estándares aceptados por las asociaciones internacionales o utilizando sus contratos modelo) o solamente si estos estándares internacionales se convierten en usos de comercio.

La modificación de las regulaciones públicas nacionales una vez concluido el contrato crea más incertidumbre legal, que sufre el comprador (importador) más que el vendedor. En este caso, el equilibrio entre vendedor y comprador es imposible conseguir hasta que los estándares internacionales se apliquen con preferencia a las regulaciones nacionales. Del mismo modo, es el comprador quien asume el riesgo derivado de la contaminación de OMG en compraventas de alimentos y semillas a granel, de los problemas de inspección de estas mercaderías, y de problemas relacionados con la trazabilidad y el etiquetado de productos alimenticios. El comprador tiene siempre la posición más gravosa: ha de inspeccionar en breve tiempo la posible contaminación de las mercaderías o los defectos de las etiquetas a su coste, porque ni una inspección pública ni una inspección del vendedor será suficiente si no se pata otra cosa. Afortunadamente, en cuestiones de inspección, asociaciones internacionales han desarrollado estándares internacionales que mejoran la seguridad jurídica del comprador.

Sería conveniente desarrollar también estándares internacionales en trazabilidad y etiquetado de alimentos, de identificación de OMG, pero será una tarea más complicada. El etiquetado de alimentos y de OMG es una cuestión directamente relacionada con la salud pública, con el derecho que cada país reconoce a sus consumidores para conocer el carácter transgénico de los alimentos. El ámbito de protección de este derecho depende de opiniones científicas y de motivos culturales, religiosos y económicos que son difíciles de armonizar a nivel global. Las diferencias en etiquetado y requisitos administrativos de comercialización, así como el desequilibrio contractual que generan a los importadores, puede llevar a que estos opten por reducir las importaciones de mercaderías con mayor riesgo de contaminación adventicia de OMG, como son las compras a granel, y opten por la compra de mercaderías empaquetadas y elaboradas, con las consecuencias que ello puede tener en la relocalización de la industria de procesamiento de alimentos desde países con una normativa muy estricta con los OMG a países productores de OMG.

Asimismo, la industria biotecnológica va a ser quien canalice y materialice la gestión de evaluación y control de los riesgos a la salud humana y el medio ambiente mientras no haya un mecanismo formal de control público. Debería delimitarse los riesgos y cuáles de ellos retienen las empresas productoras biotecnológicas y aquéllos que van a ser transferidos al sector bancario o asegurador. Mientras no exista claridad o regulación normativa específica en cuanto al riesgo cubierto y al previsible daño por la biotecnología, la efectividad y la viabilidad del aseguramiento de los daños medioambientales quedarán definitivamente en suspenso y continuará entretanto el estudio sobre la viabilidad de cobertura asegurativa y de evaluación de riesgos en el denominado Pool Español de Riesgos Medioambientales.

No obstante, a pesar de la posibilidad de aplicación del “principio de precaución”, España ha seguido cultivando OMG a pesar de que los datos científicos, la realidad ambiental y las decisiones de otros Estados de la Unión Europea iban en sentido contrario en relación a varios productos. Un ejemplo es que a mediados de enero de 2008, el ejecutivo francés anunció la puesta en marcha de una moratoria sobre el maíz transgénico MON 810 (suspendiendo provisionalmente este cultivo en Francia), el único que se sembraba en ese momento en la UE y cuyo cultivo el Gobierno de España había tolerado hasta este mismo año. La decisión se tomó como consecuencia de los nuevos datos científicos y las incertidumbres tecnológicas y ambientales reflejadas en un documento entregado al Gobierno galo por la “Alta autoridad sobre transgénicos”, acogiendo a la “Cláusula de Salvaguardia” de la Directiva sobre transgénicos 2001/18, prevista para aquellos casos en que un estado miembro disponga de datos según los cuales un organismo modificado genéticamente (OMG) constituya un riesgo para la salud o el medio ambiente. Cuatro países la tenían activada: Francia, Austria, Hungría y Grecia. Mientras esto ocurría, España siguió utilizándolos.

Casi podríamos esbozar una primera conclusión al respecto: “de lo que sí podemos estar seguros es que estamos inseguros”. Mientras no sabemos lo que va a pasar, los estamos introduciendo a modo de prueba general sobre población. Un pequeño “Frankenstein” que se le

puede ir de las manos a sus creadores, y en el que está empeñada la salud y la vida de los ciudadanos del mundo. La Declaración Universal de la UNESCO sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de 1997, y la Declaración Universal de la UNESCO sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005 indicaban el deber de los estados en educar a los ciudadanos en temas relacionados con la Bioética. Teniendo en cuenta que para hacer una buena Bioética hay que partir de buenos datos científicos y abundando en el hecho real de que tras la manipulación genética se esconde muchas veces también la manipulación social, tal vez sea una exigencia no debida. Si cabe son más preocupantes las serias recriminaciones que se han realizado a numerosas instituciones públicas como la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición o el Centro Nacional de Alimentación, entre otras, por la relación de varios miembros con la industria biotecnológica.

e) Las variedades transgénicas “contaminan genéticamente a otras variedades y especies cultivadas tradicionalmente en determinadas zonas y biológicas” y por tanto haciéndolas desaparecer (“bioinvasión”). Una vez liberados al medio ambiente los transgénicos, no se pueden controlar: los cultivos OMG pueden transferir su modificación genética a los cultivos convencionales o a los ecológicos. La ausencia de normas para minimizar la contaminación de los campos, de segregación entre cosechas y de control, dificultan la materialización de una solución. No hay ningún respeto a las distancias mínimas entre parcelas, declaraciones falsas para cobrar las subvenciones por cultivo de maíz, dueños de cosechadoras que reconocen que no limpian las máquinas entre un campo transgénico y uno no transgénico o gerentes de cooperativas que reconocen que mezclan todo en un mismo montón. La mayoría de las variedades que existían a principios de siglo en Europa, han desaparecido.

Asimismo, “este tipo de agricultura produce graves e irreversibles efectos negativos sobre el medioambiente”. La agricultura industrial usa fertilizantes sintéticos y agroquímicos que contaminan nuestros suelos y aguas, recursos necesarios para producir alimentos sanos ahora y en el futuro, destruyendo a su vez los recursos que son fundamentales para la fijación de carbono como los bosques y el resto de comunidades vegetales, etc. Todo ello puede producir efectos irreversibles e imprevisibles sobre los ecosistemas.

g) “Los ciudadanos tienen muy poca información clara sobre los OMG”. A pesar de ello, los derivados de los Organismos Modificados Genéticamente acaban frecuentemente en nuestros platos, bien a través de ingredientes derivados de transgénicos (por ejemplo, lecitinas de soja, harinas de maíz, almidones, aceites y grasas, proteína de soja, o ingredientes derivados de la colza), bien a través de los animales que consumimos, los cuales han sido alimentados con transgénicos. ¿No deberíamos tener derecho a elegir? Las autoridades, en aplicación de las normas internacionales, deben obligar a que se proporcione en el etiquetado la información necesaria para una toma de decisiones adecuada en la elección de los productos agrarios y ganaderos. Desde 2004, existe legislación que regula el etiquetado y trazabilidad de alimentos y piensos modificados genéticamente. En virtud de estas normas, deben ser etiquetados los productos que deriven de cosechas transgénicas, independientemente de la presencia de ADN o de proteína “transgénica” en el producto final. En la etiqueta debe constar la indicación “Este producto contiene organismos modificados genéticamente”, o bien “Este producto contiene [nombre del o de los organismos] modificado genéticamente”. Esto incluye a ingredientes, materias primas y aditivos.

Como toda regla, tiene su excepción: La legislación permite la contaminación “accidental o técnicamente inevitable” con hasta un 0,9% de transgénicos sin obligatoriedad de etiquetar. Realmente es sorprendente que la propia normativa afirme que la contaminación sea inevitable y además permita su presencia sin informar al consumidor: si bien la ley obliga a etiquetar los piensos transgénicos, no es obligatorio etiquetar los productos alimentarios que proceden de animales alimentados con OMG (carne, leche, huevos, etc.). De este modo, y pese al rechazo de la gran mayoría de los consumidores europeos, los OMG siguen produciéndose a gran escala a nivel mundial e importándose, mayoritariamente, para la alimentación animal. A lo anteriormente señalado debe añadirse que, además de ser una normativa escasa no se aplica de manera rigurosa, ya que no se garantiza ni la segregación (separación de las cosechas transgénicas y convencionales en el origen), ni la trazabilidad (seguimiento del campo al plato). ¿No deberíamos tener una mayor, mejor y exhaustiva información sobre los productos que ingerimos?

3.- Conclusiones.

A modo de conclusión e intentando aportar algunas pequeñas soluciones, debe señalarse que el derecho siempre ha ido detrás de la realidad social, y esta idea se hace más presente en la regulación de las repercusiones de las innovaciones tecnológicas y científicas. También la política y la economía tienen una honda repercusión en este ámbito. Un ejemplo claro lo constituye el propio término “transgénico”, el cual se ha convertido en una palabra “políticamente incorrecta”: lo que antes se llamaban “plantas y alimentos transgénicos” ahora se llaman “plantas y alimentos MG” o la “agricultura transgénica” ha pasado a denominarse “agricultura biotecnológica” para evitar que la sociedad perciba de forma negativa a priori cualquier referencia a lo que en sentido genético estricto es transgénico porque se ha obtenido mediante técnicas de “transmisión horizontal” de la información genética (“transgénesis”).

Por lo ya señalado anteriormente, resulta particularmente profusa la regulación de *soft law* en el ámbito de la biotecnología vegetal: códigos de conducta (Código de Conducta para la Biotecnología de la FAO, Código Voluntario de Conducta para la Liberación de Organismos al Medio Ambiente de UNIDO, *Codex Alimentarius*), declaraciones, recomendaciones, actas de conferencias, dictámenes de grupos de expertos, etc., cuya única virtualidad consiste, en ocasiones, en la formulación de consejos vagos sobre el uso y el fomento de la biotecnología, sobre la valoración del riesgo biotecnológico, a modo de normas de persuasión o de modelo para los países, pero que se califican como de escasa virtualidad en cuanto que carecen de obligatoriedad.

Entre algunas soluciones que podemos proponer, la mayoría de calado político, se encuentra la necesidad de crear un debate en profundidad, con científicos de todas las disciplinas, y representantes del conjunto de la sociedad civil, sobre el modelo de agricultura que queremos en el futuro. Un modelo de agricultura industrial, que abuse de pesticidas y fertilizantes, ligado a los transgénicos; o un modelo de agricultura sostenible y social, que minimice sus impactos ambientales y produzca alimentos sanos y de calidad: biólogos moleculares y expertos en biotecnología, ambientólogos, ecólogos, microbiólogos, expertos en generación de resistencias en plantas y en insectos, entomólogos, economistas, juristas, toxicólogos, sociólogos, etc., pero que incluya también a todos los sectores sociales implicados por la introducción de la biotecnología: agricultores, consumidores, ecologistas, ONG, industria alimentaria, sector de agricultura ecológica y la Administración.

La división artificial en espacios de soberanía nacional contradice abiertamente la unidad sustancial de la biosfera, y por ello, el único enfoque válido de prevención, control y seguimiento de la liberación al ambiente de un organismo modificado genéticamente debería tener carácter supraestatal y uniforme. Como se reseña expresamente en el preámbulo del *Voluntary Code of Conduct for the Release of Organisms into the Environment* (UNIDO/UNEP/WHO/FAO), *dado que estos nuevos organismos tienen el potencial de producir efectos transfronterizos, se hace necesario desarrollar un código internacional de conducta y práctica y establecer un marco general y unas directrices que aseguren su seguridad en la investigación, desarrollo, producción, comercio y uso*. Para algunos autores, incluso sería necesaria la creación de una entidad internacional con autoridad en este tema.

A nivel de particulares, puede ser válida la propuesta por Greenpeace de ser “observador de transgénicos”. Consiste en mirar las etiquetas de los productos y verificar si alguno de los ingredientes es transgénico (en la etiqueta tiene que poner explícitamente “MODIFICADO GENÉTICAMENTE”). Si se encuentra alguno, hay que anotar los datos del producto (marca, fabricante, distribuidor, ingredientes modificados

genéticamente), los datos del lugar dónde se ha encontrado (nombre de la tienda, localidad, fecha) y, si es posible, sacar una foto y, posteriormente, informar a Greenpeace.

El principal objetivo de esta actividad es analizar las etiquetas de los productos que se pueden encontrar en las estanterías de los supermercados para conocer en qué grado la industria alimentaria y de la distribución está realmente cumpliendo con las obligaciones derivadas de las normas de etiquetado para informar a los consumidores de tal forma que puedan ejercer su derecho a decir “NO”. Greenpeace ha verificado las etiquetas de gran cantidad de productos alimentarios en las estanterías de nuestros mercados. Hasta la fecha, en la UE han aparecido muy pocos alimentos etiquetados como transgénicos. Esto refleja dos cosas: la política de rechazo de las empresas de alimentación que no quieren emplear OMG y la falta de rigurosidad del etiquetado.

Otra propuesta es crear las denominadas “Zonas Libres de Transgénicos” (ZLT). Las Zonas Libres de Transgénicos son espacios (zonas, municipios, regiones) en donde no se permite el cultivo de variedades transgénicas ni se admiten alimentos manipulados genéticamente. Pueden ser campos de cultivo, espacios naturales protegidos, locales públicos o comerciales, municipios, regiones o países enteros. Es una figura legal reconocida por la propia Comisión Europea, sin embargo hasta el momento su valor es fundamentalmente simbólico, por ello resulta necesario que cada municipio complemente la declaración con algunas acciones concretas en su territorio. La Región Autónoma de Madeira (Portugal), se convirtió en la primera región europea libre de transgénicos reconocida de forma oficial. La Comisión Europea ha dado el visto bueno a las ZLT a lo que antes casi se consideraba una declaración de intenciones. En España están declaradas Zonas Libres de Transgénicos: Las Comunidades Autónomas de Asturias, Islas Canarias, Baleares, País Vasco, Galicia, más de 90 municipios, los cabildos, consejos (Islas Baleares) y Autoridades Provinciales de la Diputación de Málaga y las Juntas Generales de Álava y Vizcaya. Esta política se parece en gran medida al “Pacto de los Alcaldes”; principal movimiento europeo en el que participan las autoridades locales y regionales que han asumido el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios. Con su compromiso, los firmantes de Pacto se han propuesto superar el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 20 % las emisiones de CO₂ antes del año 2020.

No puede permitirse que se convierta la producción agrícola y alimentaria mundial en un gran experimento genético, totalmente dependiente de sus semillas patentadas, destruyendo los modelos agrarios basado en soberanía alimentaria, libre intercambio de semillas y saberes campesinos. El ser humano, como ha señalado Ballesteros, debe *protegerse de sí mismo, fijar límites a sus propias quimeras, dejar de creerse propietario del mundo y de la especie y admitir que no tiene más que un usufructo*. Se trata de una cuestión de carácter público, por los bienes que quedan afectados, especies vivas, y porque sus posibles consecuencias en el medio ambiente y en los organismos humanos afectan a toda la población, e incluso a las futuras generaciones.

Aunque a menudo minimizamos sus potencialidades, las ciencias sociales y humanas pueden decir algo al respecto. A través del análisis social pueden hacerse aportaciones para comprender mejor las reacciones sociales de los agentes y de la opinión pública respecto a la biotecnología aplicada a la alimentación.

La importancia de los intereses económicos en juego, y la impotencia declarada de los Estados frente a la actuación de las multinacionales, no hace vislumbrar un futuro esperanzador. Siguiendo a ANA MOLINA, se constata que el Estado ya no es el único actor y garante de los procesos y decisiones políticas, sino que en el proceso de gobernar intervienen actores y organizaciones internacionales supraestatales, estatales y subestatales, actores públicos y privados, lucrativos o sin ánimo de lucro, ciudadanos/as individuales, etc., que obligan a los Estados a posicionarse e interactuar con diversos intereses y a sus gobiernos a gobernar en un modo que se ha venido a llamar “gobernanza”.

Bibliografía.

- Agence Française De Sécurité Sanitaire Des Aliments. (2002). *Evaluation des risques relatifs à la consommation de produits alimentaires composés ou issus d'organismes génétiquement modifiés*, n1. En: <http://www.afssa.fr/actualites/index.asp>;
- Almendares, J. Et Ál. (2002). “La Declaración de Lowell sobre Ciencia y Principio de Precaución”, en Riechmann, J. & Tickner, J. (coord.). *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*. Icaria, Barcelona.
- Aparisi Miralles, A. (2004). “Alimentos transgénicos y derecho humano a la salud”, en *Cuadernos de Bioética*, n°1.
- Ballesteros, J. (1995). *Ecologismo personalista*. Tecnos, Madrid.
- Benito Osma, F. (2010). “El incierto panorama de los transgénicos sobre la autorización hasta su aseguramiento”, en Fundación Mapfre Medicina (ed.). *I Congreso sobre las Nuevas Tecnologías y sus repercusiones en el Seguro: Internet, Biotecnología y Nanotecnología*, Madrid.
- Butler, D. y Relchhardt, A. (1999). *Long-term effect of GM crops serves up food for thought*, Nature, n° 398.
- Cabezas Ares, A. M. (2003). *Los seguros de responsabilidad civil medioambiental en la industria*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León.
- Cáceres Nevot, J. (2009). “*Encrucijadas alimentarias: desencuentros sociales respecto a la biotecnología agroalimentaria*”, en Xavier Medina, F. X.; Ávila, R.; De Garine, I. (coord.). *Food, imaginaries and cultural frontiers essays in honour of Helen Macbeth*. Colección Estudios del Hombre, Serie Antropología de la Alimentación, Universidad de Guadalajara, México.
- Carrasco, J.F. (2008). “La vergüenza de los transgénicos: España sigue cultivando OMG a pesar de que los datos científicos, la realidad ambiental y las decisiones de otros estados de la UE van en sentido contrario”, en *Ambienta*, n° 74, p.89.
- De Kathen, A. (1998). “The Debate on Risks from Plant Biotechnology: the End of Reductionism?”, en *Plant Tissue Culture and Biotechnology*, n°4.
- Domingo Roig, L.; Et Al. (2000). “Riesgos sobre la salud de los alimentos modificados genéticamente: una revisión bibliográfica”, en *Revista Española de Salud Pública*, vol. 74, n°3.
- Espeitx, E y Cáceres, J. (2005). *Opinión pública y representaciones sociales: el caso de los alimentos transgénicos*, en *Revista Internacional de Sociología*, n°40.
- García Olmedo, F. (1998). *La tercera revolución verde. Plantas con luz propia*. Editorial Debate S.A. Madrid.
- García, J.E. (comp.) (2010). *¿Para qué cultivos y alimentos genéticamente alterados (transgénicos)?* Antología inédita. San José, Costa Rica.
- Herrero Álvarez, J. I. (2002). *El aseguramiento de la Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*. Dykinson.
- Ibarra, A. y Rodríguez, H. (2003). “Biotecnología agroalimentaria: más allá de la casuística”, en *REDES*, vol. 10, n° 20, Buenos Aires.
- Martínez Cañellas, A. (2011). “La protección dual de la propiedad industrial de las plantas transgénicas: como invenciones y como variedades vegetales”, en *Dret: Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona.
- Martinho, P. (1995). “Genes y patentes: ¿gestará desfasado el derecho tradicional?”, en *Revista de Derecho y Genoma Humano*, n°3.
- Mellado Ruiz, L. (2008). “La bioseguridad como concepto jurídico”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 36.
- Morillas Jarillo, M.J. (2010). “La biotecnología: ¿una nueva realidad a la que aplicar los principios tradicionales de la responsabilidad civil?”, en Fundación Mapfre Medicina. (ed.). *I Congreso sobre las Nuevas Tecnologías y sus repercusiones en el Seguro: Internet, Biotecnología y Nanotecnología*. Madrid.
- Pérez Salom, J. R. (1998). “La regulación internacional de la seguridad de la biotecnología”, en *Anuario Derecho Internacional*, n°14.
- Riechmann, J. (2000). *Cultivos y alimentos transgénicos. Una guía crítica*. Libros de la Catarata, Madrid.
- Riechmann, J. (2002). “Introducción: un principio para reorientar las relaciones de la humanidad con la biosfera”, en Riechmann, J. y Tickner, J. (coord.). *El principio de precaución en medio ambiente y salud pública: de las definiciones a la práctica*. Barcelona.
- Rifkin, J. (1999). *El siglo de la biotecnología. El comercio genético y el nacimiento de un mundo feliz*. Crítica, Barcelona.
- Sentis, C. (2002). “Transgénicos cara y cruz”, en *El cultural* (suplemento de El Mundo): 22 de mayo.
- The Royal Society of Canada. (2001). *Expert panel raises serious questions about the regulation of GM food*. En: <http://www.rsc.ca/foodbiotechnology/GMstatementEN.pdf>
- The British Royal Society. (2002). *Genetically modified plants for food use and human health; an update*, 02/02.

Palabras clave: derechos sociales, representatividad, identidad, nación y ciudadanía global.

1.- Desarrollo.

La primera gran definición de ciudadanía desde la sociología se la debemos a T.H. Marshall, quien en 1950 determinó que la ciudadanía estaba compuesta por tres elementos o partes: civil, política y social. El elemento civil está compuesto por los derechos individuales, como la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad y de justicia (igualdad jurídica). El elemento político, implica el derecho a participar en el ejercicio del poder político. Por último, el elemento social comprende el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, pero también *a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad* (Marshall, 2007: 23). Estos derechos en algún momento se separaron, hasta el punto de desarrollarse en siglos distintos, el civil en el s. XVIII, el político en el s. XIX y el social en el s. XX. Para Marshall (2007: 37) la ciudadanía es *aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y a las obligaciones que implica. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y las obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de aspiraciones*. El problema era que no todos los individuos eran considerados como miembros de esa comunidad, y por tanto no tenían los derechos, principalmente políticos y sociales, que garantizaba la condición de ciudadano, porque dependían del status social de la persona, lo que determinaba el tipo de justicia y el tipo de participación política que podía desarrollar. Por estos motivos, la ciudadanía fue ampliando su definición e incorporando los derechos políticos y civiles a cada vez más colectivos y personas, a través de las movilizaciones sociales, y principalmente gracias al movimiento obrero y sindical (Tejerina 2005: 69).

Es por esto, que a partir de los trabajos de Marshall muchos autores (Tejerina, 2005; Morán, 2003) han diferenciado dos tipos de ciudadanía: la formal, que garantiza los derechos civiles y que se adquiere a través de la pertenencia a un Estado-nación, esto es, a través de la nacionalidad, y la sustantiva, que garantiza los derechos políticos y sociales, esto es, la posibilidad de participar en los asuntos políticos. Para Mari Luz Morán el modelo de ciudadanía clásico reposa sobre la homogeneidad cultural, concretamente la nacional, por lo que si nos referimos a la ciudadanía sustantiva *obliga a considerar las realidades de la inclusión dentro de la comunidad política de todos sus miembros reales, con independencia del estatuto jurídico concreto de cada uno de ellos*.

Esta forma de diferenciar la ciudadanía tiene también que ver con la forma en la que nos planteamos el Estado-nación, que puede adquirir distintas formas, pero que solo puede llamarse Estado de bienestar cuando la pertenencia a éste, es decir, la condición de ciudadano, está garantizada a partir de los derechos no solo civiles, sino también políticos y sociales. No puede existir un estado de Bienestar si solo una parte de sus miembros disfrutan de todos los derechos, y otros ciudadanos no. Esto tiene que ver con la modernidad, y con la forma en la que surgen tanto los estados como la ciudadanía.

Pérez-Agote (1995) considera que las democracias occidentales definen la ciudadanía de una manera muy cerrada, que reside exclusivamente en la nación, y como la nación tiene un componente étnico (Pérez-Agote, 1995: 85), no permite que otras definiciones sean incorporadas. Las diferencias no pueden entrar en la nación porque la nación nació con la idea de solapar las diferencias para la formación de un Estado común. Sin embargo, y como también recuerda Pérez-Agote, no es que las naciones se formaran a través de un proceso dialógico o intercultural, sino que surgieron por la primacía de un grupo étnico que impuso su noción de nación y de lo socialmente deseable, y a la que los otros grupos étnicos tuvieron que asimilarse. Recuperando la dicotomía que expresa Todorov (1991) entre el sentido interior (espacio de igualdad entre los ciudadanos) y exterior (espacio de diferenciación con otras naciones) de la nación que nace con la Revolución Francesa, se entiende que el propio sistema occidental no deja espacio para otra interpretación de la ciudadanía que a través de la nación, y de una definición concreta de la nación.

Esta forma de entender la ciudadanía sobre una definición cerrada y homogénea de la nación, no solo degrada a los que no se ven reconocidos en dicha nación, sino que sino que se menoscaba nuestra propia Democracia (Presno, 2004), ya que la base del sistema democrático es la participación, esto es, la posibilidad jurídica de decidir sobre las cuestiones particulares (que me afectan a mí) y generales (que afectan a los míos - mis conciudadanos-) en condiciones de libertad e igualdad. Para muchos autores (Habermas, Hébert, Pateman) la participación ciudadana (obtenida a través de la igualdad jurídica), es un elemento generador de identidad cívica (Folgueiras, 2004). La participación promueve la formación de vínculos cívicos entre las personas, así como entre ellas y la comunidad en la que participan. Por tanto, siguiendo a estos autores, se puede afirmar que las dinámicas participativas son generadoras de un tipo de identidad cívica que no se basa en la pertenencia a una nacionalidad o nación (entendida como comunidad prepolítica sobre la que se construye el Estado) sino sobre cuestiones como el diálogo, el intercambio de opiniones que se genera entre personas que participan en un mismo espacio. La participación civil, entendida como un componente básico de la ciudadanía, crea el sentimiento de pertenencia (sentirse miembro) a una comunidad.

Es por esto que desde el nacimiento de los estados-nación muchos colectivos e individuos han reclamado su derecho a la diferencia y al reconocimiento como uno de los elementos esenciales del Estado de bienestar. Hablaba antes de los movimientos obreros y sindicales, pero también el feminismo, desde el S. XIX, y otro movimiento social más tardío, como los de origen étnico (debido a las migraciones o la minoría nacionales), los ecologistas, o más posteriormente los altermundialistas, entre otros, han ampliado el concepto de ciudadanía, y consecuentemente, han transformado la definición del Estado de bienestar. Esta forma de concebir el estado social, no se basa ya en un solo tipo de individuos, el famoso hombre blanco anglosajón heterosexual y liberal, para dar cabida a otro tipo de orientaciones plurales e igualmente legítimas.

La incorporación de estas diferencias y la transformación de las democracias liberales (entendido este sistema como el garantista de los derechos sociales) se han planteado de distintas maneras. Autores como Bourdieu o Amin, creen que la gestión etnocéntrica de la diversidad cultural y étnica deriva del capitalismo internacional y del neoliberalismo, que a través de la lógica del mercado impone una definición global de qué y quién es bueno, y de qué y qué es malo. Los dos autores ven en el internacionalismo y en el socialismo, la contracción simbólica y política que deberían configurarse como alternativas al capitalismo y a las democracias etnocéntricas.

Para Samir Amin (1997) el nuevo socialismo debería ser mucho más internacionalista y al mismo tiempo contribuir activamente en la recomposición de las agrupaciones regionales capaces de oponer el internacionalismo de los pueblos al del capital. La internacionalización así concebida significaría una moderación de los excesos del mercado global regulando el ritmo de su desarrollo y adaptándolo a la apertura a las migraciones y a la construcción de espacios políticos democráticos y policéntricos. La cuestión de la etnicidad se resolvería por el respeto a la diversidad. Respetar la diversidad significa renunciar al discurso vacío del poder que pretende actuar en pro del interés nacional al intentar interiorizar la ideología del Estado-nación. El reconocimiento de la diversidad, sin embargo, no significa el desmoronamiento del Estado, por el contrario, la diversidad debería servir como trampolín para una petición de unidad y para el mantenimiento de un Estado de bienestar retraído debido a las lógicas del capitalismo internacional.

Bourdieu (1998, 1999, 2001) plantea el internacionalismo como una salida al sistema de dominación simbólica a través del trabajo de los intelectuales. Puesto que no puede existir una auténtica Democracia sin un auténtico contrapoder crítico, y puesto que el intelectual forma parte de ese poder crítico, es necesario que redefina su posición y su discurso; es imprescindible que filósofos, escritores, pensadores, recuperen su capacidad de acción en la esfera pública impregnándola de la lógica intelectual de la argumentación y la refutación bajo el amparo de unas condiciones de trabajo colectivo en el que se reconstruya un universo de ideales realistas, que tengan la capacidad de movilizar las voluntades, pero sin confundir las conciencias (Bourdieu 1999: 12). Intelectuales, sindicatos, trabajadores, deben centrar sus críticas y esfuerzos en la reconstrucción del Estado, como vía para la refundación del Estado social. Las instituciones estatales ya existentes pueden ser útiles como punto de partida desde el que subvertir las relaciones entre ciudadanos y administración, y para que se produzca una búsqueda racional de fines colectivamente elaborados y aprobados (Bourdieu 1999: 149). Pero esta lucha y esta búsqueda deben ir más allá, examinadas hacia la formación de un Estado supranacional que esté por encima de los dictámenes de las organizaciones internacionales controladas por los dominadores.

El problema de estas salidas teóricas es que no tuvieron en cuenta dos elementos fundamentales, el primero que el internacionalismo de los movimientos sociales no es un estado que deba buscarse, sino una realidad ya constatada por los estudios transnacionales, el segundo, que cada vez son más frecuentes los procesos de individualización y que estos procesos de subjetivación, tienen implicaciones directas en lo colectivo. Estos mismos autores hablaban del progresivo desvanecimiento de los Estados-nacionales y de la paulatina homogeneización cultural motivada por los dictámenes del mercado global controlado por los EEUU, pero se confundieron al proveer sus consecuencias. La globalización ha transformado la forma en la que nos identificamos, pero lejos de homogeneizarnos ha hecho despertar un sinfín de nuevas identidades. Es precisamente esa la gran característica de la globalización, la multiplicación de las identidades, la multiplicación de los anclajes en las que estás se articulan y la progresiva visibilización de estas diferencias en el espacio público, que va mucho más allá del intento de homogeneidad que el liberalismo más radical pretende extender a lo largo del planeta a través de los particularismo económicos, políticos y culturales propios de una forma singular (normalmente anglosajona) de entender la vida. La comunicación de masas, que para muchos autores era el canal o el medio a través del cual se homogeneizan las culturas, las economías y las políticas de los países inmersos en la globalización, también ha posibilitado la multiplicación exponencial de la información que recibimos a través de esos canales. Todo ello se traduce en que el marco nacional de referencia deja de ser para muchos el anclaje principal de sus identidades colectivas, surgiendo nuevas formas de entender lo nacional, pero también lo particular y lo colectivo.

En relación con la ciudadanía, la globalización no ha producido homogeneidad, sino que ha puesto en duda la concepción marshalliana de la ciudadanía (Sassen 2003, 92). Estas nuevas identidades ciudadanas, han avivado el debate en torno a la diferencia de la ciudadanía legal y de la ciudadanía sustantiva, ya que la igualdad legal raramente se basa en una igualdad sustantiva, es decir, de derechos sociales y políticos (Sassen 2003, 95), y si no se dan estos requisitos no podríamos hablar de Estado de bienestar.

Otra de las opciones que se plantean para desarrollar más los derechos ciudadanos es la ampliación o la extensión de la representatividad, lo que implicaría directamente la ampliación de la ciudadanía dentro de los Estados. La diferencia de estas teorías con las de un carácter más estructuralista es que ponen el acento en los actores sociales, más que en la transformación en sí de los sistemas de representación. Es decir, que se pretende ampliar los cauces de reconocimiento de las democracias liberales no a partir de una intelectualidad, sino a partir de las demandas de reconocimiento de los propios actores. Son en este caso los actores, y no los intelectuales los que a partir de sus demandas a nivel de reconocimiento cultural e identitario los que plantea a la sociedad a la que pertenecen el replanteamiento de los anclajes de la ciudadanía como la única base posible de los estados de bienestar contemporáneos.

Desde la perspectiva liberal autores como Bauböck (2003, 2004) afirman que las definiciones clásicas de nacionalidad son inadecuadas porque ignoran los cambios producidos por la globalización, la integración supranacional y las migraciones internacionales. La nación sufre una crisis política y cultural, por lo que ya no puede ser ya la principal fuente de identificación de los individuos, y el único anclaje del Estado de bienestar. La forma en la que Bauböck concibe la ciudadanía debe reconocer cuatro tipos diferentes de interés: el de los estados de maximizar su soberanía, el de la comunidad internacional de disminuir los conflictos entre estados, el de los migrantes y las minorías étnicas de aumentar su autonomía y el de las democracias de minimizar la exclusión; todos ellos indispensables para poder hablar de un Estado social.

Autores como Benjamín Tejerina (2005) también han participado en el debate sobre la aparición de nuevas reivindicaciones culturales y su implicación en la transformación de la ciudadanía como elemento generador de derechos civiles, políticos y sociales. Tejerina afirma que el modelo clásico de ciudadanía y de participación política se ha transformado, al igual que el espacio público político donde se realiza la política. *Algunas de las formas de la ciudadanía que se ensayan en los movimientos sociales contemporáneos no se orientan a la política como ámbito privilegiado del reconocimiento y mundo de la producción social, sino hacia una esfera post-privatista o pre-política, como ámbito privilegiado de transformación personal (ser y no representar, conocer y no reconocer) y del orden simbólico de la relación cara a cara. Así, junto al sentido tradicional de la separación entre lo público-político y lo privado-personal aparecen nuevos sentidos: a) cuando se afirma que lo público no existe sin la participación de lo privado, luego la acción política implica necesariamente "mi" contribución personal; b) cuando se afirma que lo político es profundamente personal, puesto que la búsqueda de coherencia personal exige la acción pública (como toma de conciencia de tu forma de vida frente a un problema general); c) cuando se afirma que lo político es lo que afecta a lo íntimo y, por lo tanto, sólo la transformación de lo íntimo es auténticamente político (lo que cada uno puede hacer en su vida personal como parte de una lucha diaria). Estos sentidos inducen a la participación en la movilización social, a la emergencia de nuevos sentidos de la ciudadanía en las condiciones de individualización y producción de la identidad colectiva característica de la sociedad contemporánea, en una constante redefinición de los límites de la esfera pública* (Tejerina 2005: 94-95).

Lo interesante del planteamiento de Tejerina es que no plantea en sí la necesidad de cambiar la representatividad o la gestión de la diferencias culturales y étnicas, sino que pone el acento en cómo los propios actores han transformado los lugares y las formas en las que se hace la política. Esta sería una manera de plantear el reconocimiento de una manera distinta a las dos anteriores, puesto que las transformaciones no se dan en el ámbito intelectual ni en el ámbito institucional, sino en el ámbito propio de la ciudadanía, donde residen los derechos propios del llamado Estado de bienestar.

Saskia Sassen (2003) coincide en varios aspectos con las afirmaciones de Tejerina. Sassen considera a la ciudadanía como una institución, que al igual que la nación se ha visto modificada por la globalización y los procesos de desterritorialización y reterritorialización. En este contexto la ciudadanía legal no siempre ha aportado los mismos derechos a todos sus miembros, pero estos individuos y estos grupos se han caracterizado por luchar en

favor de su reconocimiento, lo que ha modificado la institución de la ciudadanía, independientemente de que esto haya tenido o no un reflejo en los sistemas de representación basados en los Estados-nación. Su análisis es opuesto al que plantea Bourdieu, ya que ni ha sido, ni se ha necesitado, un movimiento social internacional formado por intelectuales que redefina la noción de nación y de ciudadanía, sino que han sido los propios actores, con sus prácticas, los que han ido redefiniendo constantemente esta institución. Según Sassen, la marginalidad o la carencia de poder y riqueza es distinto a la condición de actor social. *En el contexto de los nuevos espacios estratégicos, las ciudades globales, los «desfavorecidos» no son simples marginales. Adquieren «presencia» en un nuevo proceso político que escapa a los límites del ordenamiento formal. Esta presencia revela la posibilidad de una nueva forma de política. Lo que esta sea dependerá de los proyectos concretos y de la acción de las distintas comunidades. En la medida en que el sentido de pertenencia de estas comunidades no está subsumido en lo nacional, puede muy bien revelar la posibilidad de una forma de acción política que, a pesar de ser transnacional, esté centrada en realidad en localizaciones concretas* (Sassen, 2003: 113).

Un buen ejemplo de estas transformaciones aparece en los trabajos de Mari Luz Morán, que analizó las manifestaciones en contra de la guerra de Irak que se produjeron en Madrid en 2003. El gobierno del Partido Popular decidió que España participará en la invasión y ocupación de Irak junto con Estados Unidos e Inglaterra. A nivel global se creó una opinión pública de rechazo a la invasión, y en España este rechazo se tradujo en toda una serie de manifestaciones y movilizaciones en contra de la participación de nuestro país. En el artículo, Morán describe la multitud transformaciones que se estaban produciendo en las manifestaciones y en la ocupación del espacio público. Lo primero que se transforma es el propio espacio, una muestra de ello es la desterritorialización del conflicto, que se produce con un país con el que no teníamos relaciones, por el que no habíamos sido agredidos, la decisión de invadirlo se toma fuera de nuestras fronteras, por cuestiones que afectan aparentemente la seguridad global, la opinión pública que lo rechazaba también es global, pero tiene una dimensión nacional en cada país que apoya esas decisiones, etc. También se transforma la manera de manifestarse, ya que se hicieron coincidir las manifestaciones de muchas ciudades españolas y de toda Europa y con lemas similares. La comunicación adquiere un papel central en estas nuevas movilizaciones, ya que implica la movilización de muchas personas, en lugares muy distintos, al mismo tiempo, y a la vez hay un deseo de visibilización social fundado en el conocimiento de la capacidad de difusión e impacto de los medios de comunicación de masas.

La primavera árabe de 2010 y el movimiento del 15M son una confirmación de las transformaciones que anunciaba Mari Luz Morán, pero sobre todo una constatación casi inimaginable hace unos años del nacimiento de un nuevo tipo de ciudadanía global. Evidentemente no quiero decir con esto que estos dos acontecimientos sociales no tengan precedentes o que hayan surgido espontáneamente de la nada. Los movimientos feministas, el LGBT (movimiento de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales), los ecologistas de los 90, o lo que fue denominado como movimientos antiglobalización o alter globalización (que resulta más correcto como término) de comienzo del milenio, son claros precedentes en estos tipos de movilizaciones.

Un elemento fundamental en la transformación de los anclajes de la ciudadanía es la transformación de los medios de comunicación de masas. Los autores “postmodernos” describieron los efectos homogeneizantes y la capacidad de control social de los medios de comunicación, pero con el desarrollo de la tecnología, concretamente de Internet y de las redes sociales, la forma de comunicarse ha cambiado. Si como comentaba Morán en las manifestaciones contra la guerra de Irak la gente volvía a casa y se veía a los pocos minutos en la televisión, ahora son los propios asistentes a las manifestaciones quienes producen sus propias informaciones. Durante la primavera árabe, la utilización de la mensajería instantánea y de las redes sociales a través del móvil permitió al mundo conocer las represiones y las movilizaciones en Túnez, Egipto, Marruecos, Yemen, etc. Por un lado se informó de las represiones militares y policiales, visibilizando las agresiones y asesinatos y formando una opinión pública global que se implicó de distintas maneras en la movilización, por otro, fue un canal de comunicación inmediata entre los propios manifestantes, que convocaban las movilizaciones o avisaban dónde se estaban produciendo las represiones. La primavera árabe se transformó en un asunto global, y la participación en las movilizaciones no se circunscribió únicamente a los países afectados, sino que hubo manifestaciones por toda Europa, pero aún más, una implicación directa de los migrantes de esos países, de los de segunda y tercera generación, pero también de nacionales europeos que sentían, en cierto modo, las reivindicaciones como propias. Se produjo una identificación con los sujetos implicados en las movilizaciones.

El movimiento del 15M también supone una muestra sin parangón de la transformación absoluta del espacio, de las identidades, de la política, y por tanto, de la ciudadanía. Estas movilizaciones tienen una dimensión local y nacional clara, ya que surgieron ante la falta de alternativas políticas en las elecciones municipales españolas de 2011 debido al sistema electoral de nuestro país, pero sobre todo a la combinación de la enorme cantidad de casos de corrupción que salieron a la luz durante esos meses y los progresivos recortes en derechos sociales. Pero fue y es un movimiento con unas características propias de la sociedad global, ya que además de extenderse a nivel planetario con manifestaciones a lo largo y ancho del planeta, se reclamaba como hermano de las movilizaciones del mundo árabe y de Islandia, entre otras. Los medios de comunicación difundieron globalmente los acontecimientos, pero la ciudadanía tuvo, sin duda, un papel central en la difusión y “control” de la información, como lo han mostrado una gran cantidad de estudios (Vallespín 2011, Romero 2011; Majén, 2011). La cantidad de artículos que se han publicado sobre el movimiento 15M es también una muestra clara de la transformación de la capacidad de que un acontecimiento local se difunda de una manera planetaria a través de sus propios actores. Si se introducen las palabras 15M y redes sociales en Google Académico, aparecen 2700 artículos en español.

Antiguamente la socialización se producía en la familia, con el grupo de amigos, en la escuela, y más tarde a través de la televisión. Sin embargo ahora la socialización depende de más elementos contingentes, y esto tiene mucho que ver con el desarrollo de los medios de comunicación de masas y concretamente de Internet. Cada vez recibimos más información pero sobre todo cada vez producimos más información de manera individual. Los teóricos de la globalización se confundieron cuando preveían que la extensión de los medios de comunicación de masa iba a producir la homogenización de todas las culturas por la extensión de los gustos culturales y las pautas de consumo estadounidenses. Esto podía ser así en el momento en el que las grandes agencias de noticias controlaban la información, sin embargo ahora esa información cada vez es más incontrolable. Ahora las noticias las producen los propios implicados en las movilizaciones, a través de las redes sociales y de canales en los que se conectan amigos y conocidos, que reenvían la información a otros amigos y conocidos, y estos a otros más, sin más límite que tener una conexión a Internet. Eran los propios participantes los que a través de *streaming*, es decir, la difusión en directo de las asambleas y las manifestaciones, quienes informaban a otros sujetos. En Madrid, durante la acampada, se montó una pantalla que retransmitía en directo otras movilizaciones en París, Atenas, El Cairo, Buenos Aires, Nueva York, etc., y en las asambleas se participaba asistiendo pero también a través de la red, lo que supone otro ejemplo de las hibridaciones complejas de lo tradicional y de lo moderno.

Las reivindicaciones fueron de todo tipo, pero la principal era otorgar más poder a la ciudadanía. En cualquier caso esas visibilidades y esas transformaciones del global y de lo local no estaban diseñadas o dirigidas por intelectuales o políticos, aunque también participaran en las movilizaciones, sino que se acudieron a mecanismos tradicionales, como las asambleas, pero producidos en un contexto y por unos actores globales y a la vez locales. Lo más interesante de estas comisiones es que fueron perdiendo fuerza debido a la deslocalización del movimiento en los barrios y en los pueblos, donde se abordaron las cuestiones desde la doble perspectiva local-global.

Si esto lo aplicamos a los procesos de subjetivación, no podríamos pensar en ellos como transformaciones que acaecen exclusivamente a nivel individual, y ni siquiera concernientes exclusivamente al colectivo o grupo de interés (hablando en términos étnicos) al que pertenece el individuo. Los procesos de subjetivación contemporáneos, que nos hacen informantes de nuestra propia realidad, tienen una repercusión directa en la transformación

de lo Social. Si lo local tiene una influencia directa en lo global, lo individual y lo subjetivo, tiene también una repercusión transformadora en lo colectivo, en lo grupal, y desde luego en lo social en su sentido más amplio. Con esto quiero decir que lo que haga un solo individuo de una manera subjetiva puede tener una repercusión global, como la inmolación Mohamed Bouazizi en Túnez, o la acampada en la Puerta del Sol de Madrid de cuatro personas.

Es ahí donde se están produciendo las ciencias sociales contemporáneas. El sentido ya no solo se produce en las élites intelectuales y políticas, sino que también se construye en la nueva ciudadanía. Esta ciudadanía cada vez tiene referentes más plurales y más globales, y como cualquier otra identidad colectiva se produce día a día, es contingente y adaptable. Desde el punto de vista del científico social no parece tan necesario reformar los sistemas de representación y reconocimiento de los distintos colectivo, como visibilizar las prácticas sociales convivenciales, en las que el reconocimiento y la representatividad surgen a partir de la comunicación intercultural e interétnica. Porque esas prácticas muestran que la política, además de realizarse en las altas esferas de poder deslocalizadas y en la que difícilmente los actores sociales pueden participar, se realiza en la cotidianidad, en los espacios intermedios que hay entre lo público y lo privado.

Ante el progresivo desvanecimiento del Estado de bienestar, son los propios actores lo que han cambiado tanto la representatividad como la forma de hacer política. Si nos planteamos el futuro del estado de Bienestar desde una perspectiva política clásica, basada en el sistema de partidos políticos, solo podríamos certificar la muerte de éste, sin embargo, si pensamos el futuro del Estado de bienestar desde el punto de vista de los actores, encontraremos muchas salidas que se ponen en práctica día a día, en la cotidianidad, que tienen una dimensión local, global y local, y que son una muestra clara de que la muerte del estado social se produce en el ámbito de las decisiones políticas, pero no en el de la ciudadanía.

Bibliografía.

- Amin, S. (1997). *El capitalismo en la era de la globalización*. Paidós, Barcelona.
- Bourdieu, P. (1998). “Utopia of endless exploitation. The essence of neoliberalism”, en *Le Monde Diplomatique*, diciembre, París.
- Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos*. Anagrama, Madrid.
- Bourdieu, P. (2001). *Contrafuegos 2*. Anagrama, Madrid.
- Folgueiras, P. (2004). “De la tolerancia al reconocimiento mutuo: programa de formación para una ciudadanía activa e intercultural”, en *4º Congreso sobre la inmigración en España, Ciudadanía y Participación*, noviembre, Girona.
- Manje (2011). “15M. Internet y la movilización global”, en *Revista Teknokultur*, vol. 8 nº 2, pp. 249-252.
- Marshall, T. H. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Alianza, Madrid.
- Morán, Mª. L. (2003). “Jóvenes, inmigración y aprendizajes de la ciudadanía”, en *Estudios de Juventud*, nº 60, pp.33-47.
- Pérez-Agote Poveda, A. (1995). “Reflexiones sobre el multiculturalismo que nos viene”, en Lamo de Espinosa. (cod.): *Culturas, Estados y ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Alianza, Madrid.
- Presno, M. A. (2004). “El reconocimiento de los derechos de participación política como forma de integración de los extranjeros”, en *4º Congreso sobre la inmigración en España, Ciudadanía y Participación*, noviembre, Girona.
- Romero, A. (2011). “Las redes sociales y el 15-M en España», en *Telos. Cuadernos de Comunicación*, nº 89 (octubre-diciembre), en línea : http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/seccion=1266&idioma=es_ES&id=2011102417270001&activo=6.do
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de sueños, Madrid.
- Tejerina, B. (2005). “Movimientos sociales, espacio público y ciudadanía: Los caminos de la utopía”, en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 72, octubre, pp. 67-97.
- Todorov, T. (1991). *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. Siglo XXI, Madrid.
- Vallespín, F. (2011) « Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?», en *Telos. Cuadernos de Comunicación*, nº 89 (octubre-diciembre), en línea : http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/TELOS/REVISTA/Dossier/DetalleArticuloTELOS_89TELOS_DOSSIER1/seccion=1266&idioma=es_ES&id=2011102410060001&activo=6.do

Palabras clave: aporía, política, mediación, discurso y acción.

1.- Introducción.

Se ha convertido en un lugar común la enorme distancia existente entre las organizaciones políticas gobernantes y la denominada sociedad civil, o sea, y desde el marco actual: gobernados. Éste dilema sobre la soberanía, más propio de la modernidad y su concepto jurídico de lo político, ha de ser deshecho en aras a una adecuada comprensión y rehabilitación de la dignidad de lo política, entendida ésta en su sentido más estricto.

No obstante, esta superación poco o nada tiene que ver con algún automatismo sintético. Si bien la aparente contradicción que todo dilema conlleva, puede suponer, insisto que sólo aparentemente, uno de los mayores problemas políticos; en ella misma, tal como advertiría Pierre Aubenque, está su propia “solución”. Y tal solución no pasa por su cierre en falso en un nuevo concepto que, a modo de síntesis, propicie un eterno camino hacia la tesis. Si bien la contradicción es comprendida habitualmente como uno de nuestros males, en ella misma está su imposibilidad. La anterior observación será subrayada desde Aristóteles y su principio de contradicción, el cual excluye un sujeto contradictorio; hasta Albert Camus y su noción de absurdo. Si algo ha logrado la modernidad ha sido hacer de este principio una lógica, o sea, la contradicción como principio.

Para indagar en lo que actualmente se trata de una de las premisas básicas de la ciencia política, es decir, la no distinción, si no, más concretamente, escisión entre gobernantes y gobernados y su parejo concepto de soberanía. Trataré de comenzar por lo que a todas luces supone uno de los elementos principales en la ciencia política: la mediación. Y esta mediación no puede ser de otra forma más que por las palabras y las acciones. ¿Qué puede ser si no aquello que denominamos político? Un espacio para distinguir y ser distinguido, por tanto, un espacio para la acción.

La tradición política occidental lleva ya un largo camino recorrido. A lo largo de ese camino, podemos observar los grandes paradigmas que han servido de premisa a toda la teoría política y, por ende, a su praxis. Advertir desde ya que esta misma separación entre acción y discurso, es uno de los pilares fundamentales de la actual batería conceptual de la ciencia política. Con un claro origen, a modo de padre fundador, en las enseñanzas de Spinoza. Mucho más relacionadas con la modernidad que quien es considerado, de forma errónea, su homólogo: Hobbes.

Esta tradición política, coincidiendo con Hannah Arendt, tiene su claro origen en las enseñanzas de Platón. Enseñanzas que se propician en medio del declive de la polis griega, iniciado éste en las Guerras del Peloponeso. No obstante, la peste de la ciudad tuvo su claro origen en la propia polis. Ya señalaría Heráclito la analogía entre las leyes de la polis y las murallas de ésta, es decir, distanciaban y relacionaban. Más allá de las mismas sólo quedaría lugar a la desmesura de la barbarie: la impotencia del discurso. Aquellos que preferían la violencia a la palabra. Añadir a esto último que, si bien fuera de la polis se hallaba el más absoluto silencio que trae parejo la violencia, en el declive de la misma intervino de forma más destacada, la desmesurada omnipotencia en la que puede incurrir todo discurso, la hybris de sofistas y oradores.

Y este episodio puede ser uno de los episodios fundamentales para comprender las que a partir de entonces, a excepción de Aristóteles, empezaron a ser los anteojos, las epistemes, que oscurecían el pensamiento. El cambio empieza con Platón. Con éste se abre la posibilidad de una acción separada del pensamiento. Su búsqueda garantista de la verdad, su enfrentamiento con la doxa y el avance de la dialéctica frente a la retórica, propiciaron una brecha que nunca ha sido superada. Concluye Arendt su indagación en la tradición política occidental en Carlos Marx y su búsqueda, no ya de la verdad, sino más bien de la ganancia. La inversión y superación que lleva a cabo sobre el pensamiento hegeliano (comentar que esto está en cursiva en el texto), cierra en falso, a través de una síntesis dialéctica, la escisión abierta entre el pasado y el futuro, entre los hechos y sus interpretaciones. Añadir que se suele tratar de falso este comentario cuando el propio Marx, en la introducción General a la Crítica de la economía política de 1857, comenta lo siguiente:

“[...] La mistificación que sufre la dialéctica en manos de Hegel, en modo alguno obsta para que haya sido él quien, por vez primera, expuso las formas generales del movimiento de aquella. En él la dialéctica (y es donde quería llegar) está puesta al revés. Es necesario darle la vuelta, para descubrir así el núcleo racional que se encuentra bajo la envoltura mística”.

Y es en este punto allí donde Arendt, supongo, observa ese cierre u oclusión de la tradición. En Hegel todavía quedaba algo por decir, la contradicción no estaba cerrada. A partir de ahora la imposibilidad de hablar o la obligatoriedad de no decir nada, se erige en lugar común. La tesis de Spinoza, su defensa de la libertad de expresión, separada de la acción, contraponiendo la exégesis a la hermenéutica (literalidad contra interpretación) en un periodo de guerras de religión, toma forma.

Añadir a este respecto simplemente una idea. Más arriba he advertido de las diferencias existentes entre lo que, a todas luces, ha de ser definido como teología política spinoziana y la filosofía política hobbesiana. Igualmente incidí en que Spinoza escribió en un momento de guerra religiosa, mientras Hobbes escribió en un momento de guerra civil. Este hecho pudo haber influido enormemente en la teoría de uno y otro. Mientras Hobbes buscaba aunar la separación entre riqueza y poder, representada en la guerra presente en su tiempo aceptando la mediación de un soberano absoluto arbitrario; Spinoza reclamó su defensa de la libertad de expresión. Insistir, frente a la común opinión que sitúa tanto a Hobbes como a Spinoza en la defensa de la libertad de expresión (se puede ver a este respecto la obra de Leiser Madanes: “El árbitro arbitrario”) que el primero, Hobbes, no trató en ningún momento esta cuestión. Su interés básico, y ahí sí coincido con el autor antes citado puede encontrarse su platonismo, consistió en terminar de una vez por todas con la guerra que terminaría con el espacio público, volviendo al hombre al estado de naturaleza donde “todo tienen derecho a todo”, o sea, no se distingue entre lo propio y lo ajeno. Y esto es observado por Hobbes en la epístola dedicatoria de su obra De Cive. Añadiendo que el conflicto primordial, parte de conflictos existente entre las cosas y su nombre (2000:34).

Por lo tanto, qué es ese Leviatán, ese árbitro absoluto, sino el mediador que termine de una vez por todas con la guerra existente. Es un punto esencial comprender que mientras Hobbes aceptaba el arbitraje de la guerra. O sea, entender que esta es propiamente política y aparece para terminar

con la violencia en la que pueden incurrir las palabras. Spinoza mantiene el vínculo de la división. Esa defensa de la libertad de expresión escindida de la acción supone el elemento netamente moderno de la teología spinoziana, la alternancia de victoria y derrota. Propia de la noción de guerra de disuasión (el ejemplo más claro a este respecto en los tiempos modernos se encuentra en la Guerra Fría y continúa hasta nuestros días. Si alguien ha sido capaz de sintetizar la fuerza que la disuasión puede ofrecer, aparte de Kant en su “Paz perpetua”, o sea, guerra perpetua, ha sido, sin lugar a dudas Elias Canetti. Ese muestra en “La lengua absuelta” su “Recuerdo más remoto”:

“Se me aproxima mucho, se detiene, y me dice: “¡Enseña la lengua!». Yo saco la lengua, él palpa en su bolsillo, extrae una navaja, la abre y acercando la cuchilla junto a mi lengua dice: «Ahora le cortaremos la lengua». No me atrevo a retirar la lengua, él se acerca cada vez más hasta rozarla con la hoja. En el último momento retira la navaja y dice: «Hoy todavía no, mañana». Cierra la navaja y la guarda en su bolsillo”.

Añadir que si algo tiene de extremadamente perverso esta lógica de la disuasión, este vínculo primordial, es el hecho de que ambas partes saben que dependen de la otra, la derrota de hoy será la victoria de mañana.

2.- Desarrollo.

Ya he comentado con anterioridad que si hay algo realmente importante en el ámbito de los asuntos humanos, se trata de la mediación. Comenta Albert Camus en su presentación del Mito de Sísifo que “*no hay sino un asunto filosófico realmente serio: el suicidio*”. Y esta no es una cuestión baladí en lo que a este objetivo refiere. Si a algo nos condena la incapacidad de dar cuenta de los hechos, auspiciada por el discurso jurídico/social y jurídico/económico, es al suicidio. Y éste no puede ser comprendido como una cuestión patológica, que sí patologizante. El suicidio, ya sea físico o metafísico o, lo que es lo mismo, immanente o trascendente deriva de la incapacidad de comprender, de la incapacidad de dar cuenta de los acontecimientos.

A modo de ejemplo; hay dos frases célebres en la historia, por lo menos en lo que a mí respecta, cuya sencillez, analogía y diferencia, pueden iluminar al respecto. Me refiero con ello al “todo va bien” de Edipo (Sófocles) y al “todo va bien” de Iván Karamazov, la obra de Dostoievski. Mientras en uno se acepta, tal como en el Discurso Fúnebre de Pericles: “amamos la belleza con economía y la sabiduría sin blandicie” o, lo que es lo mismo, “quien no teme a los hechos no teme a las palabras” (Edipo Rey de Sófocles), en el segundo caso se acepta de lleno la apariencia de fatalidad que el no dar cuenta de los hechos puede llevar parejo.

Y esta tensión entre hechos y palabras, o sea, entre hechos e interpretaciones y cosa y palabras, es el principal conflicto que subyace a la búsqueda garantista de la verdad, a la cual anteriormente he referido a Platón como iniciador.

De nuevo, sólo se puede comenzar por el enunciado, es decir, por el discurso y su crítica. No obstante, lo que nunca se puede perder de vista, es que la predicación siempre refiere a un sujeto y, es más, a esto último debería ser añadido que, si bien, tal como he afirmado, siempre refiere a un objeto, su origen, siempre refiere a una intención, la del hablante. Tal como advertiría Pierre Aubenque: “El valor significativo no es inherente a la palabra misma, si no que depende de la intención que la anima”.

Por lo tanto, y seguimos en el campo del discurso, toda enunciación, todo discurso, refiere a dos orígenes o, más adecuadamente, dos anterioridades, más arriba ya señaladas. Por una parte nos encontramos con la anterioridad cronológica, la del hecho, la del referente u objeto externo al que el discurso refiere o, de otra forma, por el que el hablante es apelado (“la ironía está en las cosas [en el mundo], no en las personas”, observaría Camus). Por otra parte observamos otra anterioridad en lo que al discurso refiere, o sea, la interpretación, la anterioridad lógica. Esta segunda anterioridad es la que puede dar lugar a malentendidos, tal como el foucaultiano, sobre la desmesura del discurso, la aparente omnipotencia del discurso, de la interpretación, sobre los hechos. Nos estaríamos adentrando aquí en el manido tema de la verdad, del que en algún momento habría que dar cuenta. De momento, y a este respecto, señalar simplemente, tal como observaría Hannah Arendt, que los hechos pueden ser indefinidamente interpretados, aun así, esta interpretación siempre sería sobre los mismos, es decir, nunca se podría llegar a afirmar que Polonia invadió Alemania.

En realidad no nos hemos distanciado de la eterna pugna, ya señalada por Platón en el Crátilo, entre el nominalismo y el constructivismo o, lo que es lo mismo, lo que de propio y figurado tiene todo discurso significativo. Esta fractura que atravesará desde entonces el mundo, la identificación o total separación entre *ser* y *parecer*, será el nudo gordiano de las modernas discusiones epistemológicas, herederas actuales de las *discusiones doctrinales y teológicas de la Edad Media tardía*, tal como señalaría André de Muralt en su texto: “La estructura de la filosofía política moderna”.

Llegar a la conclusión de que aquí no sobramos nadie (junto con Tucídides en plena batalla), no responde a una cuestión ética, moral (en sentido moderno) o ideológica. La honradez no necesita de reglas plasmó Camus. Comprender la necesidad de respetar la pluralidad de interpretaciones, así como la unicidad del hecho, pasa por comprender el comprender, si hemos nacido para algo, es para comprender. Para mencionado objetivo tenemos que centrarnos en la mediación, es decir, en el discurso.

Todo discurso reposa en una ontología. Aunque ésta pueda subyacer proscrita a una ontología del accidente, el discurso siempre nos devolverá a la anterioridad que precede a todo enunciado, es decir, un objeto externo al mismo, o de otro modo expresado la anterioridad de la imagen. Como reacción a los sofistas, Aristóteles observó que el gran error de estos era la no comprensión del lenguaje como un acto significativo, acto para el cual era imprescindible una de las más despreciadas y decisivas facultades humanas, la facultad de volición, de ahí que Aristóteles sea el primero de entre los pensadores clásicos que se inicia en lo que hoy día podríamos denominar como voluntad, hasta entonces no existía una palabra que hiciera referencia a esa capacidad de volición.

Que el lenguaje sea significativo hace referencia a que las palabras no significan nada por sí mismas, requieren tanto de una intención que las anima, como de un hecho que apela a esta última. Entre estos dos extremos, que no son tales, sino los límites y márgenes de la significación, es donde se sitúa nuestra capacidad de tener un lenguaje significativo, un lenguaje de los hombres, no un lenguaje del hombre. Como comentaría Arendt; el hombre es asunto de los dioses (o de filósofos y científicos), los asuntos de los hombres son algo que sólo atañen a lo que los hombres quieran y puedan hacer de ellos; del mismo modo que el gorila es un asunto de los primatólogos, y el mundo de los gorilas es un asunto que sólo atañen a los mismos.

Estos límites y márgenes de la comprensión es lo que se han venido a conocer como condición aporética del lenguaje. Estas últimas hacen referencia a las dos anterioridades en las que todo discurso que hable de algo, otra cosa no podría ser entendido como discurso, sino más bien como expresión, se mueve. Las diferencias entre estas dos nociones son evidentes e importantes, en una de ellas, la primera, alguien habla sobre algo a otra persona; en la segunda, simplemente se habla a alguien, se expresa algo que no necesariamente tiene que ser reconocido por lo interlocutores.

Esta aporía o “problema” de la anterioridad se mueve ineluctablemente en el campo de la contingencia; por una parte, la anterioridad lógica se mueve en la pluralidad de las interpretaciones, por otra parte, la anterioridad cronológica circunda el contingente mar de los hechos. No comprender este doble terreno contingente es lo que históricamente ha venido a cerrarse en una especie de búsqueda garantista de la verdad, ya se llame ley de la Historia, ley de la Naturaleza, ley Divina, idea... La verdad requiere, desde esta óptica, de la arbitrariedad.

Otra de las justificaciones que se alegan a favor de tal arbitrariedad conjuga, al igual que hace con la aporía, el principio de contradicción que todo discurso posé. El principio de contradicción, decía Aristóteles, impide la posibilidad de un ser contradictorio. Pero, ¿qué decimos cuando nos referimos al principio de contradicción? En primer lugar convendría reseñar que la contradicción parte de poder significar varias cosas con el mismo nombre o de nombrar con diferentes palabras la misma cosa.

No obstante, esta necesidad que experimentamos a la hora de hablar sobre algo, sólo es tal hasta que nos ponemos de acuerdo, es decir, la única forma de cerrar con la contradicción es hablando, o dicho de otro modo, gracias a la contingencia de los hechos y a la contingencia de las interpretaciones (único y plural) podemos hablar, o más bien, hablamos. La distancia que hay entre el objeto y su significante no puede ser dada de antemano ni tomada como meramente accidental. Ser y apariencia coinciden cuando coinciden, ni antes ni después, y pretender lo contrario nos ha conducido a la peor de las tiranías, la ficción. Por muchas veces que pueda darse, ni el poder es necesariamente falaz, ni los hechos necesariamente impotentes.

La falacia de la necesidad de terminar con la contradicción y ambigüedad en que todo discurso reposa, parte de un momento clave en la historia de la humanidad. Una vez comienza el declive de la *polis* tras la guerra del Peloponeso. ¿Cómo comprendernos y comprender el mundo sin *polis*? ¿Cómo lograr algo de la guerra civil?

De todo lo anterior se deriva el milagro griego, la necesidad de un espacio público donde significar el mundo y aparecer uno mismo. Este milagro, junto con el milagro judío, tal como lo concibe Ernest Renán, constituyen dos de los acontecimientos más importantes en nuestra historia de pensamiento político. La capacidad discursiva es lo que distingue al hombre del resto de los animales, no el hecho de ser un animal social, ni el hecho de producir herramientas ni su capacidad de labor. La experiencia griega de la libertad se fundaba en ese espacio político donde querer y poder coincidían. Es interesante rescatar que en la lengua griega, la acción política tenía un doble componente: *archein* y *prattein*. Toda acción es un inicio, un comienzo (*archein*) que, inevitablemente, ha de ser llevada a cabo en compañía de otros (*prattein*), activamente o pasivamente.

Actualmente nos encontramos con una comprensión de la libertad totalmente identificada a la voluntad, ya sea del uno o de los muchos, que no plurales, volviendo a salir la dialéctica individuo-sociedad, o desde una perspectiva política: oligocracia-democracia.

La falacia de la identificación de la cosa, es decir, su ser, con su apariencia (relación cosa-palabra), la necesidad de una inmediatez, una garantía en el conocimiento, viene ya de muy atrás en la historia. Podríamos mencionar desde el pensamiento expuesto en numerosos “estudios antropológicos” de grupos tribales, hasta la época de la sofística en la Grecia clásica, pasando por los autores mal llamados presocráticos (Parménides). Sin embargo, la actual tendencia a entender la palabra como una especie de violentación de la cosa, tiene un claro origen en la lectura moderna del Génesis.

Sin ir más lejos, podemos fijar nuestra atención en un interesante texto de Walter Benjamin titulado: “Sobre el lenguaje en cuanto tal y sobre el lenguaje del hombre”(2007). Ya, de partida, nos podríamos hacer la pregunta de si es posible que existan esos dos lenguajes, si es posible que exista un lenguaje fuera del mundo de los hombres. Parece hacer alusión a lo que, entrados en el artículo, podremos ir comprobando, es decir, la existencia de un lenguaje en cuanto tal, es decir, puro, y un lenguaje del hombre, un lenguaje impuro, un lenguaje heredero del pecado original que llevó a los primeros hombres a su caída del paraíso adánico. La búsqueda de la inmediatez en la palabra, imposible por otra parte, retrotrae a Benjamin a aquél paraíso donde las cosas habían *aparecido* al ser nombradas, directamente, por Dios. La caída del mismo supuso dejar el mundo y su verdad en manos de “la inmediatez del juicio del hombre”(2007: 158), de hecho afirma, creo recordar, algo así como “conformarse con el juicio humano”. Tal concepción puede llevar a Benjamin a afirmar que “cualquier documento de la cultura es un documento de barbarie”, afirmación con la que podremos estar de acuerdo, aun así, debemos recordar siempre que, por miles de años que se vaya dando en la historia, no es motivo para que sea una verdad necesaria.

Señalar que este conjunto de teorías modernas identitarias, suponen la mayor parte del pensamiento actual. George Steiner, en una escueta obra: “Nostalgia de absoluto”, remarca excelentemente esta noción teleológica y originada en una pésima lectura moderna del génesis. Expone, a grandes rasgos, las bases del pensamiento tanto de Marx, Levi Strauss y Freud. Aparte del *telos*, los autores mantienen un importante nexo en común: en los tres se encuentra la caída de un universo adánico por parte del hombre.

Si algo he pretendido mostrar en esta exposición es la importancia que la mediación supone para la teoría política o filosofía política moderna. De igual modo ocurre con la sociología, las ciencias históricas o cualquier otro apartado especializado científico propio de la modernidad. Partiendo de una breve exposición sobre el porqué del fin de la tradición política occidental, he intentado exponer brevemente, ya que otra cosa sería una tarea homérica, los giros o inversiones que, una vez Platón separa el mundo de las ideas del mundo aparente, se dan lugar a lo largo de la historia.

En otro lugar he señalado la cuestión aporética en la que todo discurso y, por ende, toda acción, tiene su base. El hacer de estas dos anterioridades, lógica y cronológica, dos premisas, ha supuesto el inicio del pensamiento jurídico y el fin del pensamiento como tal. No obstante, si algo puede ser útil de estos tiempos de crisis, puede ser la posibilidad que se nos brinda de actualizar la batería conceptual a partir de la cual damos cuenta de lo que sucede. Eso sí, teniendo en cuenta que, más allá de los hechos y de las interpretaciones, sólo tiene cabida la más absoluta de las violencias: la ficción. La mentira nunca fue un problema en política, es más, el mentiroso, cuanto menos, se erige en el último guardián de la verdad. El problema siempre ha reposado en creerse la mentira, en identificarse con los hechos. La insoluble unidad, dualidad del ser, como lo comprendiera el gran polemólogo Sánchez Ferlosio. Cambiar el sentido común por el común de los sentidos.

Sólo en ese espacio de tensión (Wheelwright, 1901) que media lo privado y lo público, es decir, lo propio y lo figurado de los hechos e interpretaciones, podremos desarrollarnos como seres propiamente políticos. La falacia de la soberanía presenta su principal nudo gordiano en la imposibilidad de hacerse cargo de la voluntad del otro. El dilema gobernantes gobernados, el vínculo de la división que sacraliza, sólo puede ser deshecho si damos cuenta adecuadamente, esto es metafóricamente, de las formas en que el ser humano se comprende a sí mismo y al mundo que le rodea. Es más, sólo desde una perspectiva política en sentido estricto, insisto una vez más, mediando la metáfora, podremos actualizar las conceptualizaciones actuales sobre lo político. Dando cuenta al mismo tiempo de una de las reflexiones que dejó tras de sí la pensadora Hannah Arendt: en qué momento dejamos de pensar.

Bibliografía.

Aubenque, P. (1981). *El problema del ser en Aristóteles*. Taurus, Madrid.

Aubenque, P. (2010). *La prudencia en Aristóteles*. Las Cuarenta, Buenos Aires.

Álvarez de Miranda, Á. (1963). *La metáfora y el mito*. Taurus, Madrid.

Arendt, H. (2007). *¿Qué es la política?* Paidós, Barcelona.

Beccaria, C. (2006). *De los delitos y de las penas*. Fondo de Cultura Económica, México.

Benjamín, W. (2007). *Estudios metafísicos y de filosofía de la historia*. Abada, Madrid.

Castoriadis, C. (1995). Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto. Gedisa, Barcelona.

Demóstenes. (1969). Discursos políticos / Demóstenes. Iberia, Madrid.

Dostoievski, F. M. (2011). *Los hermanos Karamazov*. Cátedra, Madrid.

Foucault, M. (2005). El orden del discurso. Tusquets, Barcelona.

Hobbes, T. (2000). *De Cive: elementos filosóficos sobre el ciudadano*. Alianza Editorial, Madrid.

Leiser, M. (2001). *El árbitro arbitrario. Hobbes, Spinoza y la libertad de expresión*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Murena, H.A. (1984). *La metáfora y lo sagrado*. Alfa, Barcelona.

Scholem, G. (2006). *Lenguajes y cábala*. Ediciones Siruela, Madrid.

Spinoza, B. (1973). *Ética*. Aguilar Argentina, Buenos Aires.

Spinoza, B. (1966). *La reforma del entendimiento*. Aguilar, Buenos Aires.

Steiner, G. (2002). *Nostalgia del absoluto*. Siruela, Madrid.

Renan, E. (1987). *¿Qué es una nación?: cartas a Strauss*. Alianza, Madrid.

Ricoeur, P. (2001). *La metáfora viva*. Ediciones Cristiandad, Trotta, Madrid.

Steiner, G. (2001). *Gramáticas de la creación*. Siruela, Madrid.

Tatián, D. (2001). *La cantela del salvaje: pasiones y política en Spinoza*. Adriana Hidalgo, Buenos Aires.

Tucídides. (2007). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Cátedra, Madrid.

Wheelwright, P. E. (1979). *Metáfora y realidad*. Espasa-Calpe, Madrid.

Palabras clave: participación ciudadana, consejos comunales, participación en Venezuela, planificación participativa, democracia participativa.

1.- Introducción.

La participación ciudadana en Venezuela es de larga data; no obstante, frente a la crisis de la democracia representativa, con la introducción del concepto de democracia participativa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 se da un importante impulso a nuevas formas de participación de los ciudadanos.

López Maya sintetiza estos avances de la siguiente manera:

“Obtuvo centralidad y consenso importante durante las deliberaciones de la Asamblea [Constituyente], la profundización de la democracia para hacerla participativa y protagonista. La CRBV mantuvo la autonomía de los poderes públicos y los instrumentos de la representación política liberal, pero buscando romper la oligarquización que el sistema de partidos generó en el pasado, combinó las instituciones de representación con instrumentos para la participación ciudadana directa y semidirecta, tanto en la toma de decisiones como para la consulta y gestión de políticas públicas. Para ello, se incorporaron cuatro tipos de referendo popular (consultivo, aprobatorio, abrogatorio y revocatorio), iniciativas legislativas, asambleas de ciudadanos y consejos locales de planificación pública entre otras modalidades” (López Maya, 2010: 200).

En efecto, la CRBV refiere a la participación de los ciudadanos, directamente o por medio de sus representantes elegidos, “en la formación, ejecución y control de la gestión pública” (Art. 62). Así mismo, entre las formas de participación política que se establecen en la CRBV se señalan “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros” (Art. 70).

A lo largo de la década siguiente a la aprobación de la CRBV se han creado nuevos espacios para la participación ciudadana. Inicialmente los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) y Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), los cuales fueron definidos legalmente en 2002. Posteriormente, a partir del 2006, se crean los Consejos Comunales (CC), definidos primero en la Ley de 2006 y luego, en 2009, en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Más recientemente, las comunas cuya Ley fue sancionada en 2010.

Siendo que a partir del 2006 los consejos comunales constituyen “la forma organizativa, fundamentalmente popular, con mayor extensión, números de miembros y mayor extensión en la Venezuela contemporánea” (Machado, 2009: 181-182) y las formas organizativas “que más se han mantenido activos en el tiempo y han desarrollado prácticas significativas en el campo de la participación” (Maingon, 2012: 3), el objetivo de esta ponencia es analizar críticamente los alcances y límites de la participación en una de las más relevantes instancias incorporadas recientemente en la normativa legal de Venezuela, a saber los Consejos Comunales (CC).

2. Los Consejos Comunales en Venezuela

Los Consejos Comunales son mencionados inicialmente en el 2002 en la Ley de los CLPP. Tal como se señaló antes, luego de aprobada la CRBV, los CLPP constituyen el primer espacio creado para la participación a escala local.

Los Consejos Comunales en el marco de esta Ley, tal como lo señala López Maya, constituyen:

“organizaciones comunitarias impulsadas por las autoridades municipales para promover la acción conjunta del gobierno local y los vecinos en la planificación en este nivel político-administrativo. En esta ley los CC, al igual que las MTA [Mesas Técnicas de Agua], son conceptuados claramente como parte de la sociedad civil” (López Maya, 2012: 8).

En el mismo sentido de la Ley de los CLPP, en 2005, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se señala que los Consejos Comunales:

“Son instancias del Consejo Local de Planificación Pública que tienen como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de Planificación Pública” (Art. 112).

No obstante, una disposición transitoria de la Ley de los Consejos Comunales de 2006 derogó el artículo 8 de la Ley de los CLPP con lo que se dejó sin vigor la relación que allí se establecía entre los consejos comunales con las alcaldías y las juntas parroquiales.

A pesar de lo previsto en la Ley de los CLPP (2002) y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), la conformación de los CLPP presentó múltiples obstáculos. Entre ellos, Maingon destaca el siguiente:

“Para que la comunidad organizada pudiera postular sus representantes al CLPP debía hacerlo a través de una organización civil que pudiera cumplir con los requisitos que pautaba la Ley. Esto a la postre se convirtió en uno de los obstáculos más fuertes para la participación de las organizaciones que hacen vida en las comunidades” (Maingon, 2012: 6).

García Guadilla, por su parte, plantea como un importante obstáculo para la conformación de los CLPP que:

“algunos alcaldes, tanto de la oposición como oficialistas, se han sentido amenazados en sus funciones y han puesto trabas para su conformación o han nombrado a dedo a los miembros de los CLPP. Esto ha traído como consecuencia la penetración de los CC por el partido o gobierno local de turno” (García-Guadilla, 2008: 6).

En cuanto a los Consejos Comunales propiamente, fue el 2006 cuando se promulgó la Ley de los Consejos Comunales, la cual fue derogada en 2009 y substituida por la Ley Orgánica sobre los Consejos Comunales.

De acuerdo a la Ley del 2009:

- Los consejos comunales son “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Art. 2)
- Se conforman en ámbitos urbanos por entre 150 y 400 familias; en áreas rurales a partir de 20 familias y de 10 familias en zonas indígenas.
- Para su creación se constituye un grupo promotor el cual es el responsable de realizar el censo de población y determinar los límites geográficos de la comunidad.
- Este grupo es responsable de realizar la asamblea de ciudadanos para elegir los representantes de la comunidad, denominados voceros. Se eligen por dos años; pudiendo ser re-elegidos así como revocados por la asamblea de ciudadanos.
- Los voceros son de carácter voluntario y se agrupan en diversos comités de trabajo según los requerimientos de cada comunidad, tales como salud, tierra urbana, vivienda y hábitat, economía comunal, seguridad, medios alternativos, recreación y deportes, alimentación, agua, energía, personas con discapacidad, educación, familia y género, entre otros que se estimen necesarios.
- Son instancias del CC las unidades ejecutiva, administrativa y financiera, de controlaría social; de coordinación comunitaria y la comisión electoral.
- La asamblea es “la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal en el marco de esta Ley” (Art. 20).
- Para la planificación participativa se establece el Ciclo Comunal el cual incluye la elaboración del diagnóstico, del plan y del presupuesto así como su ejecución y la contraloría social correspondiente.
- Los CC deben ser registrados ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en la participación ciudadana, de modo de obtener personería jurídica y poder recibir recursos del gobierno u otros entes públicos y privados.

Sobre los Consejos comunales conformados, Maingon señala que “según información oficial, hasta noviembre de 2011 se habían constituidos un total de 41.996 CC, de los cuales 64,34% (27.022) se habían adecuado a los requisitos establecidos en la Ley Orgánica” (Maingon, 2012: 9) y, según Goldfrank, “Aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos y billones de bolívars fuertes se han invertido en sus proyectos” (2011: 42).

Entre la Ley de los Consejos Comunales del 2006 y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009 varios cambios tuvieron lugar. Tal como se observa en la tabla 1, a diferencia de la Ley del 2006, la del 2009 tiene rango de ley orgánica.

Así mismo, las definiciones de los consejos comunales cambian entre una ley y otra. Al respecto López Maya señala que: “Un cambio sustantivo está al final del artículo, y se refiere a la finalidad que tienen los CC, a saber, la ‘construcción de un modelo de sociedad socialista’ finalidad inexistente en la ley de 2006” (2012: 22).

Tabla 1: Leyes Consejos Comunales 2006 y 2009

Nombre (año de promulgación)	Definición de CC (finalidad)
Ley de los Consejos Comunales (2006)	“instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (Art. 2)
Ley Orgánica sobre los Consejos Comunales (2009)	“instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Art. 2)

Tal como se ha indicado, entre las funciones establecidas a los Consejos Comunales se tiene la elaboración y gestión de proyectos o planes comunitarios. En la Ley 2009 se definen como planes comunitarios el “conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades” (Art. 4) y como Plan comunitario de desarrollo integral al

“documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad” (Art. 4).

Aunque se les asigna a los CC la función de elaboración y ejecución de los planes comunitarios, el ámbito micro de su acción hace difícil la planificación urbana coordinada. En ese sentido, “García Guadilla [2008] señala que el ámbito territorial de los CC dificulta, por un lado, que el ejercicio de la democracia participativa se articule al proceso de decisiones que se da en el municipio, y por el otro lado, la competencia que se da entre los CC por la captación de los recursos, hace que estos espacios no puedan desarrollar una red organizativa en donde se ejerza una participación que trascienda las reivindicaciones micro comunitarias y que ‘sea capaz de definir intereses colectivos a una escala más amplia’” (Maingon 2012: 10).

La experiencia de los Consejos Comunales de Venezuela ha sido comparada por Goldfrank (2011) con los Presupuestos Participativos de Porto Alegre. Entre los rasgos que los diferencian, este autor señala, entre otros, “el ámbito reducido de los CC, por ejemplo frente a Porto Alegre, en donde los distritos para la participación abarcan hasta más de cien mil personas y los participantes en algunos niveles pueden influir en decisiones sobre obras en toda la ciudad” (2011: 48).

En cuanto a la rectoría y financiamiento, tanto en la Ley del 2006 como en la del 2009 se establece una relación directa entre el gobierno nacional y los Consejos Comunales, para la promoción, registro y financiamiento de los CC. En efecto, de acuerdo a la Ley del 2009:

“El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público” (Art. 56).

En el caso de la Ley del 2006 se creaba la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República, como enlace de los Consejos Comunales con el Estado. En tal sentido, López Maya señala que: “Los CC ahora deben registrarse, no en la Comisión Presidencial como se señalaba en la ley anterior, ni en el registro civil público, como corresponde a organizaciones de la sociedad civil, sino en un registro creado *ad hoc*” (2012: 23).

También en la comparación entre los Presupuestos Participativos de Porto Alegre Goldfrank (2011) señala que.

“mientras en el presupuesto participativo los ciudadanos deciden sobre las obras pero no las construyen ni manejan los fondos (funciones que competen al gobierno municipal), en los CC los participantes asumen también estos papeles. Tal vez lo más importante es que en el presupuesto participativo de Porto Alegre –y también en muchos otros casos– las reglas sobre qué distritos y vecindarios reciben qué proyectos son muy claras, los participantes discuten esas reglas cada año, y el gobierno rinde cuentas de todos los proyectos en forma escrita y ahora también en línea. Para los CC en Venezuela, en cambio, no hay reglas claras sobre la distribución de fondos, los participantes no tienen un papel claro en ese proceso y la rendición de cuenta” (2011: p. 48)

Para García-Guadilla (2008) esto conlleva a la pérdida de autonomía de los movimientos sociales venezolanos:

“La adscripción de los CC al nivel central del gobierno del cual dependen para el otorgamiento de recursos definen una relación con el Ejecutivo de tipo clientelar donde los afectos al presidente y a su proyecto reciben los recursos prometidos mientras que quien lo adversa, debe pasar por innumerables procedimientos burocráticos que disfrazan la razón de la negativa final que recibe a sus solicitudes. De esta forma, el factor que mantiene activados a los CC de los sectores populares es la obtención de recursos económicos; una vez que los mismos se ejecutan o dejan de llegar, los CC tienden a desactivarse”. (García-Guadilla, 2008: 11).

Sobre este asunto, Machado concluye que:

“Por su extensión y su vinculación con los fondos públicos, además de ser el Estado el principal impulsor de estas formas de organización social, están fuertemente sometidos a manipulaciones, chantajes, prácticas, clientelares, centralización y cooptación de diversas fuerzas políticas, lo que conllevaría, por un lado, a asfixiar esta interesante experiencia organizativa social en Venezuela y, por otra, impedir la construcción real y efectiva de un poder popular” (Machado, 2009: 184).

Lo anterior lleva a Maingon a advertir que con estos espacios que nacieron fuertemente tutelados por el Estado:

“Se busca, por un lado, establecer mecanismos de control, de apoyo a la gestión administrativa pero por el otro lado, se corre el riesgo de que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y pierda la capacidad de control sobre las autoridades. Abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar.” (2012: 18)

Como resultado del estudio realizado por García-Guadilla, con información primaria directa de dieciocho Consejos Comunales, de los cuales doce pertenecen a sectores populares y seis a la clase media, en el cual indagó sobre si éstos son “espacios de redistribución y descentralización del poder o, por el contrario, son espacios de tutelaje y clientelismo político” (2008: 3) se señala igualmente la existencia de un debate entre mantenerse como espacios para ejecutar recursos o para construir el movimiento social:

“Al interior de los CC, se libra una lucha entre constituirse en una instancia para-estatal clientelar o ser un movimiento social; es decir, entre la posibilidad de ser cooptado por el gobierno que otorga los recursos y presiona para someterlos al PSU y la autonomía y permanencia como movimiento social a costa de entrar en conflicto con el Gobierno. En la mayoría de los casos estudiados se ha observado que las prácticas tradicionales perviven; las personas siguen llevando a ese espacio ‘las listas de problemas individuales’ pero no existe un empoderamiento ni una verdadera participación debido a que no se ha roto la estructura de relaciones tradicionales clientelares” (García-Guadilla, 2008: 20).

Así mismo, en su estudio García-Guadilla advierte que:

“La Ley de los CC dificulta en gran medida la vinculación entre los CC y el poder municipal pues se da un solapamiento y usurpación de competencias entre los CC y el Concejo Municipal. Ello se debe a que, de acuerdo con su estructura funcional, los CC no dependen de los Concejos Municipales, sino de una Comisión Presidencial Local que es designada por la Comisión Regional y a su vez, depende de la Comisión Presidencial Nacional erigida por mandato de la Presidencia de la República. Por esta razón, los CC debilitan la idea de un gobierno municipal autónomo con propiedad sobre el espacio geográfico en donde tiene jurisdicción y no promueven la descentralización”. (García-Guadilla, 2008: 16).

Un aspecto que ha sido reflejado en diversos estudios sobre los Consejos Comunales refiere al uso político que se hace de ellos. Las declaraciones del ex - gobernador del estado Guárico, Willian Lara da cuenta de ello:

“los consejos comunales, cuya trayectoria, como manifestación auténtica del Poder Popular, se ha topado en algunos sitios con grupos de poder político y económico que le han impuesto alcabalas, peajes, sometiéndolos a presiones lesivas a su autonomía, independencia y soberanía, por ejemplo con la práctica [...] de exigirles incondicionalidad política como precio del derecho a recibir financiamiento de sus proyectos. La más brutal expresión del secuestro de los consejos comunales, del sometimiento de su soberanía por el chantaje de los burócratas que administran el presupuesto público” (Willian Lara: La liberación de los consejos comunales. En: El Nacional, 7-7-08, p. A-4. citado en Machado, 2009)

Así mismo, llama la atención la participación de los miembros de los Consejos Comunales como reservistas del ejército:

“Un factor adicional que afecta la autonomía de los CC de los sectores populares es la presión ejercida por el Ejecutivo para militarizarlos mediante su incorporación como reservistas del ejército. En el acto del 5 de julio de 2007 con motivo del 191 Aniversario de la firma del Acta de la Independencia en Venezuela, tres mil doscientos sesenta y cuatro (3264) representantes de los CC desfilaron como reservistas al lado de las Fuerzas Armadas Nacionales en el Paseo Los Próceres, bajo la consigna ‘Patria, Socialismo o Muerte’” (García-Guadilla, 2008: 11).

Respecto a esto último, otra diferencia que resalta López Maya entre las leyes de los Consejos Comunales 2006 y 2009 es la ampliación de “funciones de los CC para incluir actividades de planificación, y la tarea de crear organizaciones socio-productivas para impulsar la propiedad social y coordinar con las Milicias Bolivarianas acciones ‘en lo referente a la defensa integral de la Nación’ (artículo 25, ordinal 8)” (2012: 23).

Para López Maya, con este proceso “Las organizaciones de la sociedad se transforman en estructuras del Estado-Gobierno, en lo fundamental dirigidas desde arriba por el Ejecutivo Nacional” (López Maya, 2012: 24).

3. Reflexiones finales

La participación ciudadana en el caso de los Consejos Comunales de Venezuela da cuenta de importantes paradojas al analizar sus alcances y sus límites.

El término participación tiene múltiples significados y cada uno de ellos diferentes implicaciones, por lo que es menester clarificar y debatir sobre ello.

- En efecto, para Pascual Esteve la participación es “entendida como implicación de la ciudadanía en la superación de los retos que una sociedad tiene planteados, tiene dos implicaciones de gran importancia: genera una mayor fuerza en la transformación social e incide en cualificar la calidad de la representación política de aquellos que son capaces de generar espacios de encuentro, deliberación y colaboración ciudadana” (2011: 92). Así mismo Pascual Esteve plantea que “La participación debe entenderse como elemento clave de mejora de la calidad de la representación (nunca plantear como oposición la representación y la participación), y como factor clave para obtener el compromiso y la responsabilidad de la ciudadanía con su propia ciudad”.
- Maingon, por su parte, define participación como: *“involucramiento directo y autónomo de la ciudadanía en la toma de decisiones en el marco de un proceso de organización definido por los propios ciudadanos en donde deciden cómo se representan a sí mismos y para qué lo hacen. Ello por supuesto que está fuertemente articulado a las capacidades desarrolladas por los ciudadanos en democracia. No se hace separación alguna entre la participación activa de los ciudadanos y la función de representación ya que entendemos a la participación como uno de los elementos constitutivos de la democracia”* (2012: 2-3).
- Mientras que para Martínez la participación ciudadana constituye: *“un ejercicio de poder social por el que se materializan las capacidades de expresión, organización, decisión y transformación de la realidad, de los distintos colectivos sociales. Eso implica una tendencia hacia la democracia directa (dd) y el autogobierno, aunque raramente se abren todas las oportunidades necesarias para culminar y sostener una democracia no representativa (dr), por lo que la consecuencia más probable de los procesos participativos es la obtención de un mayor control e influencia sociales (cs) sobre la acción de los representantes políticos y la experiencia de mayores capacidades de autoorganización ciudadana (as)”* (2005: 9)

Los vínculos entre participación y planificación urbana también son objeto de debate. Es necesario analizar sus posibilidades. En ese marco, sobre las dificultades (y retos) de la planificación participativa, Martínez señala que:

“Ya desde la década de 1960 la mayoría de los promotores de la participación ciudadana en el urbanismo advertían de la existencia de prominentes obstáculos a la misma: el gran tamaño de algunas ciudades y, sin embargo, la imposibilidad de circunscribir los procesos participativos a ámbitos locales muy reducidos al darse una gran interdependencia entre los distintos barrios y ciudades; los procesos de segregación social de muchos barrios, acentuados si cabe con el incremento de la suburbanización periférica, que frecuentemente convertían la participación en la defensa de intereses muy particulares de un grupo social homogéneo; la enorme influencia y presión que ejercen las elites económicas sobre los planificadores y sobre los gobernantes; las disposiciones elitistas de los técnicos que se cierran a cualquier discusión sobre sus propuestas, que no escuchan todas las voces o que, simplemente, desconocen cómo comunicar, aconsejar y dinamizar un proceso de ordenación urbanística; las muy variadas disposiciones y capacidades de la población para participar en todas las fases y dimensiones del urbanismo; la profesionalización, institucionalización y burocratización de los procesos participativos, rebajando sus contenidos más reivindicativos y ralentizando con formalismos su eficacia” (2005: p: 8).

Mejorar la calidad de nuestras democracias constituye un importante reto en este siglo siendo que “La democracia participativa entiende la democracia no sólo como un método de selección de gobernantes sino como un objetivo humano en sí mismo, como un valor en sí mismo” (Abellan, 2011: 283).

4. Bibliografía

Abellan J. (2011): *Conceptos políticos fundamentales. Democracia*. Madrid, Alianza Editorial.

Della Porta, D. (2012): “La democracia deliberativa: entre representación y participación”. Conferencia dictada durante el *XII Foro sobre tendencias sociales: Los nuevos problemas sociales*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 21 de marzo 2012.

Delgado, J. (2009): “La nueva ley orgánica de los consejos comunales y sus implicaciones en la participación ciudadana”. Ponencia presentada en el *Conversatorio La nueva ley orgánica de los Consejos Comunales y sus implicaciones para la participación ciudadana*. SINERGIA, Caracas

García-Guadilla, M.P. (2008): “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los consejos comunales”. Ponencia presentada en la *II Conferencia de la sección venezolana de la Latin American Studies Association (LASA)*, Caracas.

Goldfrank, B. (2011): “Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 41-55.

López Maya, M. (2011): “Venezuela: once años de gestión de Hugo Chávez Frías y sus fuerzas bolivarianas (1999- 2010)”. *Revista Temas y Debates*, 20: 197-226.

López Maya, M. (2012): “La expresión ‘poder popular’ en la era de Hugo Chávez (1999-2012)”. Ponencia presentada en el *Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco – California.

Machado, J. (2009): “Participación social y consejos comunales en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 1:173-185.

Maingon, T. (2012): “Las nuevas dinámicas de las relaciones entre el estado y la sociedad civil: los consejos comunales y la hegemonía del poder”. Ponencia presentada en el *Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco – California.

Martínez, M. (2011): “Dimensiones múltiples de la participación ciudadana en la planificación espacial”. *Reis* 133. Enero-marzo 2011: 21-42, Madrid.

Pascual, J. (2011): *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades: el fin el gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia, Tirant lo Blanch.

República Bolivariana de Venezuela (1999): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial No. 36.860. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2002): *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial No. 37.463. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2005): *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial No. 38.204. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2006): *Ley de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial No. 5.806 (Extraordinaria).Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2009): *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Gaceta Oficial No. 39.335. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (2010): *Ley Orgánica de las Comunas*, Gaceta Oficial N° 6.011 (Extraordinaria). Caracas.

GOBERNANZA LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA DELIBERACIÓN PÚBLICA EN EL ÁREA DE METROPOLITANA DE VALENCIA.

Diana Esmeralda Valero López

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia

Diana.valero@uv.es

Palabras clave: participación, deliberación, redes sociales, facebook, twitter

1.- Introducción.

El análisis que contiene la presente comunicación surge en el contexto de implementación del proyecto de I+D “Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia (referencia CSO2010-20481- subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+I 2008-2011), como una investigación prospectiva de cara a entender las posibilidades que las redes sociales 2.0 tienen para el fomento de la participación deliberativa en el entorno metropolitano de Valencia.

Partiendo de un contexto en el que se viene reclamando una mejora de la participación ciudadana en la vida política y pública de las comunidades locales tanto desde los ámbitos de reflexión académica como desde instancias ciudadanas, así como se viene reconociendo e impulsando desde las propias instancias políticas. En este sentido, intentando dar un mayor impulso a la ciudadanía e imbricado con el impulso decidido al principio de subsidiariedad y a las prácticas de gobernanza ha sido la Unión Europea después, la que ha venido impulsando las políticas de participación, si bien también desde el ámbito estatal diferentes instituciones han propiciado también que se extiendan y se intensifiquen las prácticas participativas en la vida política de los municipios españoles.

En el caso en el que nos centramos, el del Área Metropolitana de Valencia, vamos a hacer referencia a dos procesos sociales que ha vivido durante el comienzo del siglo XXI: por un lado, fuertes cambios demográficos, por los que se antoja necesaria además una participación comprehensiva, que llegue a todos los sectores de población, en muchas ocasiones de procedencia y con culturas diferentes; y por otro, la generalización del uso de Internet y las nuevas tecnologías en la vida cotidiana. Por lo tanto, el proceso participativo idóneo sería aquél en el que el diálogo aparece como piedra fundamental entroncando con las teorías de democracia deliberativa, aunado al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y el fomento último de las prácticas de gobierno abierto. Es por ello que orientaremos finalmente el objetivo de la comunicación a las posibilidades que ofrecen las redes sociales para tales prácticas.

2.- La participación ciudadana desde una perspectiva de desarrollo local: importancia y características.

Desde una perspectiva social del desarrollo local, se hace relevante potenciar los procesos que se fraguan contando con la participación social en un territorio determinado. En esta línea, desde el marco teórico del trabajo social comunitario se hace hincapié en la importancia de este tipo de estrategias, vinculando el éxito del desarrollo local sostenible al control democrático y la participación ciudadana:

“Las Políticas Locales orientadas al desarrollo humano deben enfatizar las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales [...], donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tengan prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero. Transferir la filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local sostenible requiere de un mayor control democrático y de una mayor participación popular en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.”(Pastor Seller 2008:90-91).

En esta misma línea y desde ámbitos diversos se viene insistiendo en la necesidad de promover nuevas formas de participación en la vida pública, que den voz a la ciudadanía y favorezcan salidas reales a sus propuestas.

Ahora bien, si por un lado encontramos estas demandas de cauces y posibilidades de participación ciudadana, por otro hay que hacer frente a un panorama con fuertes indicios de desafección democrática nutrida fundamentalmente, del desencanto y la creciente desconfianza hacia las formas, métodos y estilos de gobierno más tradicionales e imperantes. Como señala Gadea, “la crisis de la democracia se ha convertido en un lugar común, tanto en la literatura especializada como en el discurso profano, aunque el consenso en torno a su existencia no signifique un acuerdo en el modo de caracterizar el fenómeno, ni en las prescripciones para hacerle frente. En lo que sí parecen coincidir la mayoría de autores es en la identificación del objeto de esta crisis. Lo que estaría en crisis en la democracia es su dimensión formal, es decir, el conjunto de reglas que establecen su funcionamiento y, de manera especial, aquellas que se refieren a las instituciones representativas y a sus actores hegemónicos, los partidos políticos” (Gadea, 2007: 14). Así pues, este panorama de desencanto se inferiría de un desfase entre las estructuras y mecanismos sociales, políticos, económicos y gubernamentales, que no estarían adaptados a los momentos actuales, ni a las demandas que se le presentan en el imperativo de construir un mundo más justo y mejor.

Centrándonos en el contexto local, no cabe duda que el escenario municipal cuenta con un gran potencial para la revitalización de los procesos democráticos, que tienen que responder a las crecientes complejidades sociales del mundo actual y a las formas en que éste se plantea. Gadea lo explica señalando que “la dialéctica global-local, en que se expresan los procesos de globalización, refuerza el papel político y administrativo de las organizaciones subnacionales y, de manera especial, la de los gobiernos locales. A este nuevo protagonismo contribuye la concepción de los gobiernos locales como entidades flexibles, dotadas de un importante potencial para adaptarse a las condiciones sociales, para satisfacer las demandas de los ciudadanos y para favorecer su implicación en los asuntos públicos”(Gadea 2007: 38-39).

En cualquier caso, en relación con la mejora de la gobernabilidad local y para que los intentos de alcanzar el desarrollo local no sean estériles, el compromiso participativo de los sujetos y actores sociales tiene que constituir un elemento fundamental: no hay desarrollo local posible sin la movilización, compromiso y responsabilización de los agentes que actúan en la búsqueda de soluciones compartidas para transformar su situación actual. Este enfoque se identifica así plenamente con el de gobernanza, entendida tal y como señalan Martín y Montiel “como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva” en el sentido marcado por el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Martín y Montiel, 2011: 2).

Así pues, la gobernanza en las entidades locales se va a presentar como un proceso que permite la participación social creando nuevas dimensiones de protagonismo comunitario y que requiere de un nuevo marco de relaciones entre ámbitos de gobierno y sociedad. Supondrá por tanto una reestructuración del propio gobierno municipal, con una división de poderes a nivel interno que dote de capacidad legislativa al municipio, con una representatividad más plural en su conformación y con mayores atribuciones y recursos. Si bien este nuevo marco debe darse a nivel jurídico (un marco que posibilite el establecimiento de diferentes formas de gobierno y coordinación según el tipo de municipio y su ámbito de relaciones, y que impulse la coordinación y asociación intermunicipal) necesitará también un cambio de actitudes y una nueva práctica social y política más democrática,

plural e inclusiva, que incorpore verdaderamente la participación de la ciudadanía en el conocimiento, análisis, formulación de propuestas, toma de decisiones, ejecución y control de las acciones públicas. En este sentido Ramírez señala que *“en el modelo de la gobernanza la ciudadanía adopta un papel más crítico y reflexivo y se conforma cada vez menos con la simple prestación de servicios públicos, reclamando un mayor grado de cooperación e interacción con el Estado. La gobernanza refuerza la democracia representativa con nuevos mecanismos que tienden a una mayor participación de los ciudadanos”* (Ramírez Nardiz 2010:149).

Es indudable que las instituciones locales, por su cercanía al ciudadano, ofrecen más opciones de participación personal y social. La identificación y el acercamiento de las Administraciones Locales con los ciudadanos, el sentido e identidad comunitaria que desarrollen, la capacidad que éstos reconocen en las instancias municipales para atender directamente sus demandas, así como la real y potencial posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión sistemática de los vecinos en los debates públicos, colocan a los Ayuntamientos como el espacio privilegiado en el camino de la promoción del protagonismo ciudadano.

Desde los ochenta se insiste en la necesidad de reformar los gobiernos locales y su funcionamiento para lograr una base sociopolítica más democrática, plural y más cohesionada. Como señala Gadea (2007:63) se han ido sucediendo recomendaciones para favorecer la participación procedentes de diversas instituciones, desde organismos internacionales hasta administraciones públicas de todos los niveles territoriales, pasando por fundaciones privadas, asociaciones y redes de municipios o universidades.

Los cambios en los planos sociopolíticos que se han dado en la Unión Europea han constituido origen e impulso de una demanda en torno a la necesidad de lograr mayores niveles de participación social y eficiencia política, con recomendaciones orientadas a la mejora del marco legal para fomentar los procesos de participación en los asuntos de la vida pública, coordinando esfuerzos múltiples e implementando mecanismos prácticos. Como muestra, han ido aumentando los Programas Europeos que incentivan la participación ciudadana en su elaboración, implementación, gestión, diseño y sistematización (Agenda Local 21, Urban, Leader+, Equal, Hábitat, etc.).

Como consecuencia, desde hace al menos veinte años, la mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan inmersos, como señalan entre otros Del Pino y Colino (2007) y Valles, en procesos de reforma persiguiendo objetivos diversos. Por una parte encontramos reformas administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y de sus resultados en relación con los deseos ciudadanos; y por otra, reformas políticas que pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusión y acceso de los ciudadanos a las decisiones públicas que les afectan.

Si bien no vamos a entrar aquí a analizar el contenido de esas reformas ni el marco jurídico que regula la participación ciudadana en España, señalaremos que en nuestro país se están impulsando también las políticas de participación ciudadana, bajo el amparo máximo de la Constitución Española que como señala Gadea reconoce a los ciudadanos el derecho a la participación social y, de manera específica, a participar en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o delegada (Gadea 2007:65). Amparadas en la legislación vigente, y especialmente en la referente al gobierno local (Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local; el Real Decreto 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local), en las esferas del desarrollo local español se han gestado experiencias asentadas en modelos participativos desde la incorporación de entidades hasta la ampliación espacio de participación incorporando directamente a ciudadanos particulares y organizaciones.

Los procesos participativos en el ámbito local vendrían a caracterizarse a nivel general por compartir los siguientes rasgos:

- 1) Se verían facilitados por su clara contribución a mejorar la calidad de vida en varios sentidos (Pastor Seller 2008): ofrecen posibilidades y oportunidades reales de participación de todos los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales, tanto organizados como no; dotan de presencia y representación a los grupos y colectivos desfavorecidos; reconocen e impulsan el papel del movimiento asociativo y de las agrupaciones ciudadanas como socios esenciales del desarrollo y la cultura participativa; promueven mecanismos de participación adaptados a las necesidades de los ciudadanos y a cada situación concreta; y reconocen y potencian y voluntades políticas orientadas a impulsar instrumentos participativos.
- 2) Siguen una lógica relacional y deliberativa implicando diálogo e interpretación de factores internos y externos, generando alianzas para que los agentes de cambio descubran con conciencia de causa sus necesidades, definan sus aspiraciones y cooperen en la búsqueda de soluciones compartidas.
- 3) Desde la perspectiva del desarrollo local supone una de las funciones principales de gobierno municipal: la creación de contextos, espacios, formas, métodos y herramientas que superen todo constreñimiento limitativo de la participación social, constituye una responsabilidad municipal y de sus instancias de gobierno.
- 4) Poseen una importante capacidad de concienciar y educar a la ciudadanía en la toma de responsabilidades con las situaciones de vida cotidiana.
- 5) Tradicionalmente, la participación se despliega en una intensa creatividad social, que se sustancia en una amplia y plural geografía asociativa. A parte de en el *asociacionismo* -que connota organizaciones dirigidas a actividades de animación cultural y social a través de actividades dirigidas a los propios socios, aunque no exclusivamente-, en el siglo XXI, tal y como apunta García Roca una nueva geografía de la participación se despliega en: los *voluntariados*, que connotan un compromiso ligado a la gratuidad y conectado con fuertes motivaciones altruistas con los más débiles; en los *movimientos sociales*, que representan a los ciudadanos en función de la tutela de ciertos problemas sociales (medio ambiente, feminismo, Derechos Humanos, infancia, etc.); y en las *empresas sociales*, cooperativas y otros tipos de entidades sin fin de lucro, que organizan actividades económicas en el área de los servicios a las personas (García Roca 2004).

Sobre la forma de los procesos participativos hay que señalar que las reclamaciones, recomendaciones e impulsos de participación social indican en todo caso que ésta debería entenderse como elemento central de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto a lo público; pudiendo tomar formas diversas. Pero en cualquier caso, se necesita instituir canales y espacios para que la comunidad se exprese no de manera auxiliar o consultiva, sino con órganos propios, permanentes y autónomos de toma de decisiones.

3.- Las necesidades de deliberación pública en el Área Metropolitana de Valencia.

El Área Metropolitana de Valencia (en adelante, AMV) se configura como una de los centros urbanos más importantes de la costa mediterránea española, albergando a más de un millón y medio de habitantes en 620 km². Tal y como se desprende de la legislación vigente, a parte de la ciudad que le da nombre, forman parte de la misma otros 44 municipios de población y tamaño diverso.

En 2011, casi la mitad de la población del área metropolitana (el 48,49%) vive fuera de la ciudad de Valencia, y casi la cuarta parte (el 23,57%) lo hace en ciudades de población entre los 20.000 y 50.000 habitantes. En números absolutos son este tipo de municipios los que más han visto aumentar su población en la última década, recibiendo a más de 47.500 nuevos vecinos.

Dejando a un lado al municipio de Valencia (dado que al integrar funciones territoriales propias de la centralidad y políticas propias del ejercicio de capitalidad las formas de participación se multiplican y complejizan) vamos a centrarnos en la importancia de las posibilidades de participación ciudadana en el resto de municipios que forman parte del AMV, en los que, como ya hemos indicado antes, reside oficialmente casi la mitad de la población de la misma.

Tabla 1: Población del Área Metropolitana de Valencia por tamaño de Municipios. 2001-2011.

	Nº	Población 2011	%	Variación 2001	
Área Metropolitana	45	1554021	100%	185437	13,55%
Valencia	1	800469	51,51%	53857	7,21%
Municipios > 50.000 habitantes	2	147.558	9,50%	34333	30,32%
Municipios 20.000 – 50.000 habitantes	13	366.209	23,57%	47573	14,93%
Municipios 10.000 – 20.000 habitantes	9	130.094	8,37%	22893	21,36%
Municipios 2.000 – 10.000 habitantes	17	106.902	6,88%	25935	32,03%
Municipios < 2.000 habitantes	3	2.789	0,18%	846	43,54%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Datos INE del Padrón de Habitantes.

Desde el comienzo del siglo XXI estos municipios han experimentado un importante proceso de complejización social, debido en gran parte a cambios demográficos en dos sentidos: incremento de su población y, relacionado con la naturaleza de éste, incremento de la diversidad cultural de la misma.

Si como ya habíamos apuntado antes la población del área metropolitana había experimentado un importante incremento en los últimos diez años, cuando nos centramos en el segmento de población extranjera, el incremento es todavía más relevante, y revelador por tanto de importantes cambios en el seno de estos municipios. La población extranjera aumenta un 470% en el conjunto del AMV, porcentaje que sube al 720% si excluimos la capital, pasando a suponer algo más del 9% de la población total de estos municipios.

Tabla 2: Población Española y Extranjera del Área Metropolitana de Valencia. 2001- 2011.

	% Población Extranjera 2001	%Población Extranjera 2011	Variación Población Extranjera 2001- 2011
Área Metropolitana	2,32%	11,58%	470,76%
Área Metropolitana menos Valencia	1,38%	9,17%	719,98%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Datos INE del Padrón de Habitantes.

Casi el 4% de la población de los municipios del Área Metropolitana sin contar Valencia (en adelante, AMVmV) procede de países del resto de Europa; algo menos, el 3,7%, de países de África, y un 3% de América. Por tanto, la población extranjera residente en el AMVmV, población que como se deduce de los datos analizados antes, ha llegado a estos municipios en los últimos diez años, no es homogénea, sino que procede de orígenes territoriales y culturales diversos.

Tabla 3: Población Extranjera del Área Metropolitana de Valencia por continente de procedencia 2011.

	% Población Europa	% Población África	% Población América	% Población Asia
Área Metropolitana,	4,13 %	1,80%	4,58 %	1,06%
Área Metropolitana menos Valencia	3,93%	3,71%	2,91 %	0,54%

(*) Los porcentajes están calculados sobre la población total.

Fuente: Elaboración Propia a partir de Datos INE del Padrón de Habitantes.

Es de esperar que una complejización de la sociedad como la apuntada aquí tenga consecuencias para un buen gobierno de la misma y la participación ciudadana. Como decíamos al comienzo de esta comunicación, se viene apuntando que avanzar en la gobernanza del territorio requiere de una adecuada participación ciudadana.

La forma más tradicional de participación en democracia, la de elección de los representantes políticos, la de los componentes de los Ayuntamientos en el caso que nos ocupa, se ve restringida como sabemos por virtud del mandato constitucional del artículo 13 que establece en su apartado 2 que, excepto por criterios de reciprocidad establecidos por Tratados o Leyes, sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, que regula el derecho de participación en los asuntos públicos.

Por ejemplo, en las elecciones municipales celebradas el 22 de mayo de 2011, mientras el 9% de la población del AMVmV era de origen extranjero, sólo el 0,8% del censo electoral estaba formado por electores extranjeros. Aun tratándose de una comparación aproximada en tanto que el porcentaje de población extranjera incluye a los menores de 18 años que no tendrían en ningún caso derecho a voto y supondrían alrededor de la quinta parte de la población extranjera, la diferencia es abrumadora.

Tabla 4:Censo de Electores Extranjeros y Población Extranjera. 2011

	% Electores Extranjeros Residentes en España Censo 2011	% Población extranjera 2011	% < 16 años 2011 en la población extranjera
Área Metropolitana	0,88%	11,58%	15,07%
Área Metropolitana menos Valencia	0,80%	9,17%	17,73%

Fuente: Elaboración Propia a partir de Datos INE del Padrón de Habitantes y del Censo de

Electores Extranjeros Residentes en España para las elecciones municipales de 2011

Indudablemente ante este panorama parece necesario vehicular la participación ciudadana por cauces diferentes. Y en todo caso, atendiendo a la diversidad cultural de la población, lo más indicado parece decidirse por prácticas de participación imbricadas en la línea de la democracia deliberativa *habermasiana*. Como señala Cohen(Cohen 2007:131) “*la noción de una democracia deliberativa tiene su raíz en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación se realiza por medio de la argumentación pública entre ciudadanos iguales*” de manera que “*los ciudadanos comparten un compromiso con la resolución de los problemas de elección colectiva mediante razonamiento público y consideran que sus instituciones básicas son legítimas en tanto que establecen el marco para la deliberación pública libre*”. Esta definición concentra por un lado, los principios y objetivos de las prácticas de participación ciudadana que explicábamos al comienzo de esta comunicación; y por otro, sitúa en pie de igualdad a los ciudadanos involucrados en el proceso. Así pues, en un mecanismo de democracia deliberativa podrían participar en igualdad todos los ciudadanos independientemente de su nacionalidad o lugar de residencia.

Hay que tener en cuenta en todo caso que en la idea de democracia deliberativa subyace una concepción del ciudadano caracterizado por la capacidad de reflexión y debate, tanto por ser un sujeto *proairético*, con capacidad de deliberación a pesar de tener “*preferencias egoístas inamovibles que nos motivan a actuar*”(Herrera 2007: 191); como por gozar de “libertades positivas” que garantizarían “*la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos en aquello que quieren ser, en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales*”(Habermas, 1994: 4).

Caracterizada así la democracia deliberativa en sus características más básicas es obvio deducir que el mecanismo de implementación que es propio es el de la participación en foro público. Pues bien, llegados a este punto, nuestro análisis pretende ver las posibilidades de prácticas participativas basadas en la lógica de la deliberación pública en las redes sociales constituidas como foros o asambleas permanentes. Hemos buscado por tanto instrumentos participativos que permitieran el ejercicio del diálogo a través de las TIC.

4.- Las posibilidades de participación deliberativa de las Redes Sociales.

La vida de las administraciones locales ha estado marcada los últimos diez años por la extensión de la implantación de las TIC a fin de modernizarse. En cualquier caso, ello ha supuesto -y supone aún- un proceso relativamente complejo que se ha llevado a cabo a diferentes ritmos según las necesidades y/o posibilidades de cada municipio. En palabras del profesor Rubio:

“La aplicación de las nuevas tecnologías de la información al gobierno sirvió, en una primera fase, para mejorar la eficacia del gobierno tanto en su comunicación interna como en la prestación de servicios a los ciudadanos; y en una segunda fase se ha producido un cambio hacia el Gobierno Abierto que supera la aplicación de las nuevas tecnologías y va mucho más allá, afectando a la concepción misma de la administración e incluso de la democracia” (Rubio Núñez 2011: 151).

Así pues hoy podemos encontrar diferentes “enfoques web” en cada Ayuntamiento, desde webs tradicionales informativas más simples a completos portales enfocados al *Open Government* (Gobierno Abierto). Tal y como explica el profesor Rubio, el *Open Government*, construido sobre los pilares de transparencia, participación y colaboración (como popularizó Obama a través de su ya famoso memorando) “*implica una constante conversación con los ciudadanos para oír lo que dicen y solicitan, a fin de tomar o considerar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias. Esta nueva forma de gobernar facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que se prestan, haciendo más transparente la gestión, que comunica todo lo que decide y hace, de una forma abierta y participativa. En este sentido, el conjunto de aplicaciones 2.0, producto de la actual sociedad de la información, ayuda a contribuir a esta nueva forma de gobernar otorgando una multiplicidad de herramientas sociales que posicionan al ciudadano como principal protagonista en su interacción con el gobierno*” (Rubio Núñez 2011: 154-155).

Por lo tanto, para el objetivo de este análisis resulta interesante la extensión de la web 2.0, que como bien explica Cerrillo permite no sólo informar sino que “*las administraciones públicas pueden incorporar estas herramientas con el objetivo de fortalecer las relaciones entre ellas y los ciudadanos, difundir información del sector público o facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos*” (Cerrillo i Martínez 2011: 134).

Con esta perspectiva vamos a centrarnos en las posibilidades de participación que entrañan los distintos tipos de herramientas 2.0 disponibles las webs municipales del AMVmV disponen, especialmente en las redes sociales. Éstas “*se están presentando como la ventana a través de la cual, los gobiernos, los políticos y las distintas administraciones se relacionan directamente con los ciudadanos que utilizan estas herramientas, no sólo a través del intercambio directo de información (en forma de inquietudes, consultas, etc.) sino a través de videos, fotos, música y una creciente gama de aplicaciones que facilitan y motivan una comunicación e interacción constante entre Estado y ciudadanos*”(Rubio Núñez 2011: 155).

Encontramos aquí en todo caso necesario realizar un apunte. Y es que como bien señalaba Rubio, las posibilidades de participación ciudadana que entrañan las redes sociales se van restringir obviamente a “los ciudadanos que utilicen este tipo de herramientas”, esto es por lo tanto que son cauces de participación que quedan restringidos a la ciudadanía tecnológicamente sofisticada que cumple una serie de requisitos: por un lado, que dispone de acceso a los recursos tecnológicos necesarios; y por otro, que posee los conocimientos y habilidades necesarios para hacerlo.

Como muestran los datos de la encuesta sobre equipamiento y uso de TIC en los hogares, más de la mitad de la población de la Comunidad Valenciana es usuaria habitual de Internet (el 60,4% de la población lo habría utilizado al menos una vez por semana recientemente).

Tabla 5: Usuarios de Internet en la Comunidad Valenciana por hábitat y nacionalidad. 2011.

		Personas que han utilizado alguna vez Internet	Personas que han utilizado Internet en los últimos 3 meses	Personas que han utilizado Internet al menos una vez por semana en los últimos 3 meses
Total		70,1 %	66,4 %	60,4%
Hábitat	> 100.000 habitantes y capitales de provincia	73,6 %	70,3%	64,4%
	50.000 – 100.000 habitantes	75,9 %	72,8%	61,2%
	20.000 – 50.000 habitantes	65,8%	61,9%	58,8%
	10.000 – 20.000 habitantes	64,5%	63%	57,3%
	< 10.000 habitantes	70 %	64%	57,8%
Nacionalidad	Española	68,9 %	65,6%	60,1%
	Extranjera	81,1%	73,9%	63,5%

Fuente: Datos INE. Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información

Comunicación en los hogares 2011.

La cuestión de la nacionalidad no presenta un sesgo a la hora de acceso a Internet, al contrario, los porcentajes de población extranjera usuaria de Internet son mayores que los de los españoles, si bien, la diferencia entre los usuarios habituales es de apenas 3 puntos. Se presentan diferencias más destacables a la hora de discriminar la población por tipo de municipio: el uso habitual de Internet es mayor a medida que se incrementa el tamaño del hábitat a partir de los 10.000 habitantes. Curiosamente, el uso de Internet sería mayor en los municipios de menos de 10.000 habitantes que en los del segmento 10.000 a 20.000, cuestión probablemente relacionada con la diferente disponibilidad de acceso a bienes y servicios.

Si analizamos la proporción de usuarios de Internet en la Comunidad Valenciana por función o servicio utilizado, observamos que más de la mitad de la población usa la red para obtener información de webs de la Administración y para participar en redes sociales presentando porcentajes ligeramente superiores a la media nacional (un 56,5% y un 56% respectivamente).

Tabla 6: Usos de Internet relacionados con Open Government en la Comunidad Valenciana. 2011.

		España	Comunidad Valenciana
Obtener información de páginas web de la Administración		53,7%	56,5%
Servicios relacionados con la participación política y social	Leer y emitir opiniones sobre asuntos de tipo social o político en lugares de la Red	21,2%	10,2%
	Tomar parte en consultas on line o votaciones sobre asuntos cívicos y políticos	19,5%	9,6%
Participar en redes sociales		52,3%	56%

Fuente: Datos INE. Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares 2011.

Ahora bien, como se observa en la tabla 6, los porcentajes descienden drásticamente al analizar el uso de los servicios directamente relacionados con la participación política y social. Sólo un 10% de la población de la Comunidad Valenciana ha usado Internet en este sentido, porcentaje bajo y que se sitúa a la mitad de los indicadores de la media española, que se sitúan en el 20%.

Es por tanto para la Administración una vía potencialmente interesante para abrir cauces de participación ciudadana a través de Internet la de las redes sociales y la web 2.0, que sí presentan mayores niveles de usuarios. Bajo la denominación de redes sociales vamos a encontrar herramientas y plataformas web de naturaleza diversa derivada de la combinación de distintos tipos de usuarios, tecnología y contenido. En palabras de la profesora Ramón, *“la red social tiene una dimensión social [...]; una dimensión laboral, ya que se utiliza como plataforma para encontrar o cambiar de empleo, siendo un ejemplo, la red linkedIn; y una dimensión informática, ya que se utilizan diversos programas [...] Puede ser de carácter general, como Facebook, o para compartir determinados contenidos, como Flickr (imágenes) o Youtube (vídeos), Menéame (enlaces), Slideshare (presentaciones), DooPlan (eventos en la ciudad), Xing (networking profesional), así como redes sociales especializadas...”* (Ramón 2011: 164).

En las siguientes tablas, y en una clasificación atendiendo a los tipos de redes sociales de uso más generalizado, vemos que los Ayuntamientos estudiados presentan un uso desigual de las mismas. Éste se extiende y se intensifica a medida que el tamaño de los municipios aumenta, en consonancia con la tendencia que mostraban los datos de porcentaje de usuarios de Internet vistos anteriormente.

Tabla 7.1: Presencia de los Ayuntamientos del AMVMV en Redes Sociales . Mayo 2012.

	Nº total de cuentas	Blogs		Redes Sociales Generales				Otras Redes Sociales	
		Nº	%	Facebook		Twitter		Nº	%
				Nº	%	Nº	%		
Municipios > 50.000 habitantes	5	0		1	50%	2	100%	2	100%
Municipios 20.000 – 50.000 habitantes	33	2	15%	13	100%	8	62%	10	77%
Municipios 10.000 – 20.000 habitantes	15	0		8	89%	7	78%	0	
Municipios 2.000 – 10.000 habitantes	18	0		11	65%	5	29%	2	12%
Municipios < 2.000 habitantes	1	0		1	33%	0		0	
AMmV	72	2	5%	40	91%	24	55%	14	32%

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en las páginas oficiales del Ayuntamientos. Datos actualizados a 26/05/2012.

Todos los Ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes están presentes en al menos una red social y estando presente en todo caso en al menos una de las dos redes sociales generales de uso más extendido, Facebook y Twitter, llegando a estar presentes en las dos más de la mitad de los Ayuntamientos. Facebook, que es la red social más utilizada en el mundo superando los 800 millones de usuarios, es la red social que más Ayuntamientos de los incluidos en nuestro estudio utilizan (91%). La diferencia con el uso de Twitter, que sería la segunda más utilizada, es importante: Twitter es utilizado sólo por la mitad de los municipios estudiados (55%).

Tabla 7.2: Presencia de los Ayuntamientos del AMVMV en Redes Sociales. Mayo 2012.

	Aytos. en ninguna Red Social		Aytos. en al menos 1 Red Social		Aytos. en sólo 1 Red Social		Aytos. en Facebook o Twitter		Aytos. en Facebook y Twitter	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Municipios > 50.000 habitantes	0		2	100%	0	0,0%	2	100%	1	50%
Municipios 20.000 – 50.000 habitantes	0		13	100%	3	23,1%	13	100%	8	61,5%
Municipios 10.000 – 20.000 habitantes	0		9	100%	3	33,3%	9	100%	6	66,7%
Municipios 2.000 – 10.000 habitantes	5	29,4%	12	70,6%	6	35,3%	12	70,6%	4	23,5%
Municipios < 2.000 habitantes	2	66,7%	1	33,3%	1	33,3%	1	33,3%	0	...
AMmV	7	15,9%	37	84,1%	13	29,5%	37	84,1%	19	43,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en las páginas oficiales de los Ayuntamientos. Datos actualizados a 26/05/2012.

Todos los Ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes están presentes en al menos una red social y estando presente en todo caso en al menos una de las dos redes sociales generales de uso más extendido, Facebook y Twitter, llegando a estar presentes en las dos más de la mitad de

los Ayuntamientos. Facebook, que es la red social más utilizada en el mundo superando los 800 millones de usuarios, es la red social que más Ayuntamientos de los incluidos en nuestro estudio utilizan (91%). La diferencia con el uso de Twitter, que sería la segunda más utilizada, es importante: Twitter es utilizado sólo por la mitad de los municipios estudiados (55%).

Debido a su mayor extensión vamos a analizar con más detalle el uso de estas dos redes sociales por parte de los Aytos del AMVmV, recogidos en las tablas 8y 9, atendiendo a tres indicadores de sus posibilidades de interacción que consideramos importantes a la hora de configurarse como potenciales foros de diálogo y por tanto, de instrumentos de participación deliberativa: dos indicadores relativos tanto a las posibilidades de extensión de la interacción con otros usuarios, respecto a su apertura en general como al nivel de contactos establecidos en su red; y un indicador de las posibilidades de intensión de la misma, atendiendo al grado de actualización de la cuenta.

Como vemos en los datos recogidos en la tabla 8 la mayor parte de los Ayuntamientos tienen totalmente abierto su perfil, permitiendo que cualquier usuario de Internet pueda acceder a la su contenido a través de un buscador y que cualquier usuario de la red social pueda interactuar con él, esto es, pueda difundir y comentar la información publicada y pueda hacerla directa y públicamente cualquier comentario. Sólo en el caso de los municipios más pequeños, donde el uso de Facebook por parte de los Ayuntamientos también es menor vemos que se opta por un régimen de interacción de menor apertura. (A la hora de extrapolar este último dato, hay que tener en cuenta que el dato se refiere al único de los tres municipio de menos de 2.000 habitantes cuyo Ayuntamiento tiene cuenta en esta red social. Lo mismo ocurriría con el dato referente a los municipios de más de 50.000 habitantes, que hace referencia siempre a sólo un municipio).

Tabla 8: Uso de Facebook por parte de los Ayuntamientos del AMVMV. Mayo 2012.

	% Aytos con cuenta Facebook	Régimen Totalmente Abierto (a)	Actividad diaria (b)	Proporción de seguidores sobre población (c)
Municipios > 50.000 habitantes	50,00%	100,00%	100,00%	3,61%
Municipios 20.000 – 50.000 habitantes (**)	92,31%	83,33%	83,33%	3,75%
Municipios 10.000 – 20.000 habitantes	88,89%	62,50%	50,00%	4,34%
Municipios 2.000 – 10.000 habitantes	64,71%	81,82%	63,64%	4,62%
Municipios < 2.000 habitantes	33,33%	0,00%	0,00%	17,43%
Área Metropolitana menos Valencia (*)	75%	65,53%	59,31%	4,08%

(a) Consideramos “régimen totalmente abierto” que la cuenta esté configurada de manera que cualquier usuario de Facebook pueda interactuar con el perfil del Ayto de forma activa, incluyendo la posibilidad de hacerle llegar sus comentarios de forma pública. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Facebook.

(b) Consideramos “actividad diaria” cuando la última actividad de la cuenta ha sido realizada durante las últimas 24 horas respecto al momento de la consulta. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Facebook.

(c) Proporción de seguidores del perfil sobre la población total del municipio. Se trata de un “porcentaje ficticio” puesto que no hace falta ni ser habitante de un municipio ni ser una persona física para ser seguidor del mismo en la red social. El dato representa el promedio de los porcentajes de los municipios componentes de cada agregado. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Facebook.

(*) Datos promedio del total de municipios del AMVmV.

(**) Para el cálculo de los indicadores a, b y c no se ha tenido en cuenta el municipio de Manises, cuyo Ayto enlaza en su web distintas cuentas Facebook por temática, sin hacer referencia ninguna de ellas al Ayto en general

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en los perfiles oficiales de Facebook de los Ayuntamientos. Datos actualizados a 26/05/2012.

Para ahondar en la extensión de las posibilidades de interacción que supone Facebook entre el Ayuntamiento y sus ciudadanos y entre éstos en el marco municipal, deberíamos estudiar cuánta ciudadanía está conectada con la página de su Ayuntamiento. Para ello, y teniendo en cuenta las limitaciones que la información disponible impone, hemos comparado el volumen de contactos de los perfiles de los Ayuntamientos con la población total de sus municipios. Exceptuando el caso de los municipios de menos de 2.000 habitantes (para entender la excepcionalidad del dato nos remitimos a lo señalado antes), el porcentaje es bastante bajo, rondando el 4%, y lo sigue pareciendo en todo caso si lo comparamos con el dato apuntado anteriormente en referencia al porcentaje de población que participaba en redes sociales a través de Internet (56%). Estaría por tanto este dato en consonancia con los también vistos antes relacionados a la participación política y social a través de Internet, que se situaban en torno al 10%. En cualquier caso hay que tener en cuenta que por un lado, ni toda la población utiliza ni las redes sociales ni Internet, ni un usuario habitante de un municipio tiene obligación alguna de “seguir” la actividad de su Ayuntamiento, y Facebook puede denegar el uso a determinadas personas de acuerdo a su política de “condiciones de uso” (por ejemplo, a los menores de 13 de años); y que por otro, pueden ser seguidores de un determinado Ayuntamiento personas jurídicas (asociaciones, empresas, otras instituciones, etc) y cualquier persona interesada por su información sin que tenga que ser habitante del mismo (por ejemplo, personas que trabajan en el municipio, turistas, antiguos vecinos, etc.).

Tabla 9: Uso de Twitter por parte de los Ayuntamientos del AMVMV. Mayo 2012.

	% Aytos con cuenta Twitter	Régimen Totalmente Abierto (a)	Actividad diaria (b)	Proporción de seguidores sobre población (c)
Municipios > 50.000 habitantes	100%	100%	100,00%	0,29%
Municipios 20.000 – 50.000 habitantes	61,54%	75%	38,46%	1,07%
Municipios 10.000 – 20.000 habitantes	77,78%	100%	55,56%	0,75%
Municipios 2.000 – 10.000 habitantes	29,41%	100%	11,76%	0,59%
Municipios < 2.000 habitantes	0%	...	...	...
Área Metropolitana menos Valencia (*)	53,75%	90,91%	31,82%	0,68%

(a) Consideramos “régimen totalmente abierto” que la cuenta esté configurada de manera que cualquier usuario de Twitter pueda interactuar con el perfil del Ayto de forma activa, incluyendo la posibilidad de hacerle llegar sus comentarios de forma pública. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Twitter.

(b) Consideramos “actividad diaria” cuando la última actividad de la cuenta ha sido realizada durante las últimas 24 horas respecto al momento de la consulta. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Twitter

(c) Proporción de seguidores del perfil sobre la población total del municipio. Se trata de un “porcentaje ficticio” puesto que no hace falta ni ser habitante de un municipio ni ser una persona física para ser seguidor del mismo en la red social. El dato representa el promedio de los porcentajes de los municipios componentes de cada agregado. Datos calculados sobre los Aytos con cuenta Twitter.

(*) Datos promedio del total de municipios del AMVMV.

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en los perfiles oficiales de Twitter de los Ayuntamientos. Datos actualizados a 26/05/2012.

Por lo que respecta a la intensidad con la que el Ayuntamiento utiliza esta red social, hemos utilizado como indicador el momento de la última actividad registrada en su cuenta, usando como referencia el último día respecto al momento de consulta, ya que entendemos que el hecho de que el Ayuntamiento tenga un perfil en una plataforma como esta no implica que la use ni que la use con asiduidad. Al respecto, como se desprenden de los datos contenidos en la tabla 8 la mayor parte de los municipios registran una actividad reciente, siendo más alta en los municipios más grandes. En los municipios de dimensión intermedia, de 10.000 a 20.000 habitantes, el dato baja al 50%. La lectura de este último dato conjuntamente con el del grado de apertura de los perfiles, que también descendía en este segmento de municipios, puede hacernos pensar que en causas relacionadas con el tipo de gestión que hay detrás de estas cuentas (quién se encarga de ella y con qué objetivo), lo que podría explicar un mayor recelo a la libre difusión de la información o pretender un mayor conocimiento o control sobre quien tiene acceso a la misma, y una actividad más irregular, no diaria.

Respecto al uso de Twitter (ver tabla 9), que como ya hemos comentado antes está menos extendido entre los Ayuntamientos estudiados y que en el momento del estudio es inexistente entre los municipios de menos de 2.000 habitantes, hay que comenzar comentando que sólo un Ayuntamiento mantiene un perfil “protegido” (en la terminología propia de la red social), esto es, cuyas publicaciones son sólo accesibles para aquellos usuarios aceptados como seguidores por él. En el resto de casos, más del 90%, el contenido publicado por los Ayuntamientos puede ser objeto de interacción por cualquier usuario.

Respecto a la red de contactos que los Ayuntamientos mantienen, ésta es de un volumen menor que la presentada por Facebook. Respecto a los seguidores de los perfiles municipales, para los que valen igualmente las reflexiones apuntadas antes, sólo entre los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes el porcentaje alcanza un exiguo 1%, siendo aún más bajo en el resto de los casos. Tenemos que atender estos datos, teniendo en cuenta que a nivel global el volumen de usuarios de esta red social es menor y en todo caso, a la luz de lo ya comentado antes sobre el bajo uso de Internet en la Comunidad Valenciana en cuestiones relacionadas con la participación política y social.

Respecto a la actividad de la cuenta, vemos también que, excepto en el caso de los municipios de 10.000 a 20.000 habitantes, en general presenta un grado de actualización menor, esto es, que son menos los municipios que mantendrían una presencia activa constante en la plataforma, dando posibilidad real de interacción con sus contactos.

5.- Conclusiones.

Como bien ha quedado reflejado a lo largo de la comunicación, partimos de la idea de que una sociedad desarrollada tiene que construirse sobre escenarios de entendimiento que permitan que la pluralidad de opiniones y valores se exprese, para que el diálogo sea fecundo y la participación social se convierta en el tronco común de la gobernanza, la democracia y la planificación estratégica de políticas públicas, permitiendo el desarrollo de proyectos de transformación propositiva. Se trata por tanto de que los gobiernos locales europeos busquen y encuentren fórmulas enriquecidas, métodos y variantes constructivas, que permitan el logro de una mayor eficacia en las formas concretas de producir políticas participativas, que sean capaz de ampliarse a todos los marcos de legitimidad democrática y mejorar así los procesos de representación y deliberación a la vez que se fortalecen los mecanismos de información, participación, control social y codecisión. En este marco, la participación social es condición fundamental e indispensable en la recuperación y reconstitución de la esfera de lo público en la dialéctica de la gobernanza.

El impulso de estas ideas así como el desarrollo de experiencias prácticas se viene desarrollando en los últimos años en sociedades como la española y en entornos urbanos como el estudiado aquí, el Área Metropolitana de Valencia, de forma paralela a importantes procesos de transformación social, dos de los cuales son, como hemos señalado, por un lado, demográficos, con un aumento de población, especialmente de población extranjera; y por otro, cambios en la forma de relacionarnos con el entorno –lejano, pero también con el inmediato- a través de la generalización del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Tomando el primero de estos cambios como un factor más para la búsqueda de cauces y herramientas que permitan la participación ciudadana en forma deliberativa, y el segundo como posible campo e instrumento para la misma, hemos centrado nuestro análisis en el potencial que presentan las redes sociales Facebook y Twitter para establecerse como foros de deliberación pública en el ámbito local.

El funcionamiento de estas redes sociales –si bien cada una de ellas presenta sus propias peculiaridades- se basa en la publicación de opiniones e información (de carácter textual o multimedia) propia y/o externa (a través de enlaces) por parte de los usuarios dando pie al resto de usuarios a que la comenten o difundan, si bien la capacidad de interacción no es ilimitada. Por el contrario, cada usuario tiene capacidad de decidir y regular con qué usuarios quiere compartir sus publicaciones y la información que difunda: con cualquier usuario de Internet, con cualquier usuario registrado en la red social, con cualquier usuario perteneciente a su red de contactos (“amigos” o “fans” en el caso de Facebook; “seguidores” en el caso de Twitter), etc. Así pues, el enfoque de funcionamiento de estas redes sociales las convierte, a la luz de la perspectiva de análisis que venimos planteando en esta comunicación, en potenciales foros de desarrollo de prácticas participativas-deliberativas, en tanto que permitirían el diálogo entre una institución de gobierno, los Ayuntamientos en este caso, y la ciudadanía concernida.

En cualquier caso, como ocurre con cualquier otro recurso, no basta con disponer de él, hay que utilizarlo, y es más, hay que hacerlo de manera adecuada a los objetivos planteados. Así pues, en primer lugar, para plantear estas redes sociales como foros de diálogo, en primer lugar habría que manifestar esta voluntad, esto es, que los Ayuntamientos lo formularan como objetivo de su política de participación ciudadana. Como decimos, la posibilidad de que sean utilizadas en este sentido existe, pero su gestión debería introducirse de forma clara dentro de la vida municipal, teniendo un papel importante la persona o departamento encargado de la gestión de los perfiles. Al respecto, pensamos, sería necesario, cuando menos, que fuera un técnico del área de participación ciudadana el encargado de tal labor, y que no sea dejado en manos de un técnico informático, de un documentalista o del área de prensa. Ello supondría su integración operativa en el diseño, gestión y evaluación de las políticas concretas del municipio, cobrando así pleno sentido como instrumento de participación ciudadana.

Obviamente, como ocurre ante cualquier medida de impulso de la participación pública, el aprovechamiento óptimo de estos recursos como plataforma deliberativa y participativa requiere del concurso activo de los ciudadanos y de su transformación de ser meros consumidores de información municipal a interactuar con su Ayuntamiento y conciudadanos.

Bibliografía.

- Cerrillo i Martínez, A. (2011). "Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información", en Cotino Hueso, L. (ed.). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Universidad de Valencia, pp. 131-148.
- Cohen, J. (2007). "Deliberación y legitimidad democrática", en *Cuaderno gris*, nº 9, pp. 127-146.
- Del Pino, E. & Colino, C. (2007). *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*. Documentos del CSIC. Unidad de Políticas Comparadas, Madrid.
- Gadea Montesinos, E. (2007) *Las políticas de participación ciudadana*. Universitat de València, València.
- García Roca, J. (2004). *Políticas y programas de participación social*. Síntesis, Madrid.
- Habermas, J. (1994). *Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa*. Universitat de València.
- Herrera Guevara, A. (2007). "El sujeto que quiso ser conciudadano de un mundo global", en *Cuaderno gris*, nº 9, pp. 185-194.
- Martín Cubas, J. & Montiel Márquez, A. (2011). "El no gobierno de las áreas metropolitanas: Valencia y su área como paradigma", en *Actas del X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. La política en la red*, Murcia.
- Pastor Seller, E. (2008). *La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia.
- Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Ramón Fernández, F. (2011). "La red social como ejemplo de participación: casos y cuestiones", en Cotino Hueso, L. (ed.) *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Universidad de Valencia, pp. 160-175.
- Rubio Núñez, R. (2011). "Las redes sociales en las administraciones: ¿periodo de pruebas?", en Cotino Hueso, L. (ed.) *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Universidad de Valencia, pp. 149-159.
- Vallès, J.M. & Brugué, Q. (2003). *Polítiques locals: preparant el futur*. Mediterrània, Barcelona.

CONCEJOS ALAVES: UN EJEMPLO DEL PASADO Y DEL PRESENTE SOBRE LA DELIBERACIÓN Y DECISIÓN CIUDADANA.

Suso Mendaza, Alicia
Grupo Consolidado Parte Hartuz
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitateko
info@partehartuz.org

Palabras clave: concejo, democracia, local y asamblea.

1.- ¿Qué es un Concejo?

Nos gustaría comenzar esta breve introducción enmarcando brevemente el objeto de esta comunicación: Los Concejos abiertos. De forma preliminar diremos de ellos que son el mecanismo de participación ciudadana vivo más antiguo de nuestro entorno. Suena a viejo y lo es; de hecho, la bibliografía existente es, casi toda, investigación histórica; tan solo la obra de Enrique Orduña (1994; 2003) llega a recoger la realidad de las décadas más recientes.

Este escaso interés académico e institucional hacia el presente y potencial del concejo abierto coincide con recientes propuestas y decisiones gubernamentales que abogan, de una u otra manera, por suprimirlo y convertirlo, definitivamente, en historia. Y contrasta abiertamente con la actitud militante y convencida de quienes se organizan para mantenerlo vivo y renovarlo como modo de gobierno local perfectamente adaptado al siglo XXI.

La importancia de los Concejos para la Organización Territorial queda puesta de manifiesto en la obra de Enrique Orduña Rebollo (2003), titulada "Municipios y Provincias", según la cual los Concejos se anclan en la organización del territorio a partir del siglo IX y vinculados, al menos en parte, a la creación de núcleos poblacionales "producto de la repoblación" humana hasta los límites del Duero, con capacidad para gestionar los bienes comunes de la aldea: pastos, montes, agua, litigios, etc. (Orduña, 2003: 24-28). En particular, el Concejo Abierto sería "la forma más antigua de organización del Municipio (Orduña, 1994). En este sentido, "la regulación" de las cuestiones comunes se hizo de acuerdo con el criterio de que eran los vecinos quienes debían hacerlo, reunidos en asamblea, constituyéndose de ese modo el Concejo Abierto.

Por lo tanto, la irrupción del Concejo Abierto ha de entenderse, según el criterio de Orduña (2003), "ligado al origen del municipio medieval" que, además, estaría inicialmente formado "por todos los vecinos, sin excepciones ni discriminaciones de ningún género, ya sea de edad, sexo o condición social..." con la salvedad étnica, tal y como documentan textos de principios del segundo tercio del siglo X como el citado por Orduña del Concejo de San Zadurní, Berdeia y Barrio. A principios del presente siglo (Orduña, 2003: 718) está documentada la existencia de este modo de organización territorial fundamentalmente en la mitad norte peninsular -en menor medida en Aragón, Asturias y Cataluña-, destacando Castilla y León, Cantabria, Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco, principalmente el territorio alavés.

Centrándonos en este último, nuestro objeto de estudio, podemos decir que estos Concejos se han regido por sus propios usos y costumbres, que lejos de ser inamovibles han sabido, respetando su esencia, adaptarse a las diferentes épocas que les ha tocado vivir. Usos y costumbres que ya desde el siglo XIII aparecen documentados en los archivos concejiles en las llamadas "ORDENANZAS DEL BUEN GOBIERNO", que sin ser uniformes para todo el Territorio, si tienen en su parte dispositiva tres aspectos comunes:

- **La Organización**, que define los Cargos de cada Concejo, su modo de elección y la duración de los mismos. Siendo el cargo principal el de Regidor o Alcalde que entre sus atribuciones u obligaciones tienen, en general, "tener cargo de las cosas concejiles y otras que ocurran" y "defender y sacar la cara por el Concejo".
- **El Funcionamiento**, que nos habla de las diferencias entre Vecino y Morador, así como de los derechos y obligaciones de cada uno de ellos.
- **La Administración**, que habla de las competencias y potestades, y que son desde los abastos, pasando por los bienes y sus aprovechamientos, así como el urbanismo, la enseñanza, hacienda e incluso policía y justicia.

Este sistema se mantuvo hasta que en 1812 la nueva Constitución de Cádiz obligó a la creación de Ayuntamientos en todos los pueblos que de por sí o agrupados tuviesen más de mil habitantes, uniformando así la administración española y mediante posteriores disposiciones legales impuso nuevas formas de elección y constitución de los órganos de gobierno de las entidades locales. Esta nueva regulación trato sin disimulo de disminuir las potestades de los Concejos que subsistieron, llegando a denominarlas Entidades Locales Menores, no por su escaso número de habitantes, sino por considerarlas con capacidad de actuación limitada y bajo la administración de su Ayuntamiento.

Sin embargo en Álava, aunque se constituyeron los Ayuntamientos, la administración y gobierno de los pueblos siguió ejerciéndose a través de los Concejos, que siguieron manteniéndose según sus propios usos y costumbres además de conservar su personalidad e independencia de los órganos de gobierno municipales. Así ya desde 1924, con la promulgación de R. D. de 21 de octubre, y en las posteriores legislaciones sobre la Administración Local se dispone que las Juntas Vecinales (Concejos) de la provincia de Álava "conservarán sus atribuciones peculiares y se organizarán según sus costumbres tradicionales".

Así siguieron nuestros Concejos el devenir de los tiempos hasta la Constitución de 1978, que tras el fin de la dictadura, reguló las elecciones democráticas, dando el voto a todos los mayores de 18 años, tanto hombres como mujeres e instaurando el mandato de las personas electas durante cuatro años. Regulaciones recogidas en la Norma Foral de 30 de Julio de 1984 de Elección a Regidores y Vocales de los Concejos del T. H. de Álava.

Cabría hacer una reseña a la afección que ha supuesto para los Concejos alaveses la industrialización, que durante las décadas de los años 50, 60 y 70 hizo que los habitantes de los pueblos se desplazasen hacia las ciudades en busca de trabajo en la industria, construcción, etc. Y que en Álava significó que más de la mitad de la población rural pasase a ser urbana, que unido a la progresiva decadencia en la importancia productiva de la agricultura y la ganadería hizo que los Concejos perdieran parte de su antigua viveza, haciéndoles desaparecer en algunos casos y dejando muy tocados al resto.

Esta situación de debilidad de los Concejos en su tiempo más actual fue poco a poco reconviniéndose y así, y gracias a un grupo de personas que vio que la continuidad y el fortalecimiento de estas entidades era necesaria para la supervivencia de estos pueblos y las comunidades que en ellos habitaban, se consiguió que las Juntas Generales de Álava aprobasen la Norma Foral de Concejos del 20 de marzo de 1995, que además de reconocer la independencia y personalidad de los Concejos plasmó, reguló y unificó en lo posible la organización, el funcionamiento y la administración de los mismos.

En el año 1996, se creó la Asociación de Concejos de Álava, con el fin de la defensa, promoción, representación y desarrollo de los mismos. En la actualidad, en pleno siglo XXI, son 336 los Concejos que mantienen viva la llama fogueral, con una forma de gobierno propia que en el caso de los Concejos Abiertos permite a sus vecinos y vecinas, además de elegir cada cuatro años a sus administradores (Junta Administrativa), participar directamente del gobierno de su pueblo, algo que no sucede en ninguna otra administración. Un Concejo es participación, diálogo y acuerdo. Es la única institución que nos permite estar y decidir sin delegación.

Indicaremos también que estos sistemas primarios de participación no son un caso único de este país; al contrario, existen auténticas entidades primarias de gestión del territorio en muchos países europeos: las *comunidades rurales* de Austria, Alemania y Suiza, las *parroquias* de Inglaterra, Suecia o Portugal, o los *mir* de Rusia son otros casos históricos de asamblea decisoria en la que participa toda la ciudadanía de ese territorio. Sin ir más lejos, el conocido arraigo de la democracia directa en Suiza bebe directamente de esa organización del cuerpo electoral reunido en asamblea deliberante en comunas y cantones (Orduña, 1994).

2.- Los Concejos desde la perspectiva de la participación.

El grupo de investigación sobre Democracia Participativa Parte Hartuz, desde diferentes acercamientos a la realidad socio-política, pudo apreciar la importancia que los Concejos, figura institucional basada en un modelo de intervención directa de la ciudadanía concernida en los espacios decisorios, ofrecían a la profundización de la democracia en el horizonte de abordar los conflictos desde el primer momento de su gestación. En este sentido, los Concejos de naturaleza abierta -"la manifestación más viva de la democracia directa" en palabras de Orduña (1994: 23 y ss), modelo de democracia que "ha sido ignorada, postergada e incluso perseguida".

La escala reducida del ámbito territorial en que tradicionalmente se han instituido los Concejos ha posibilitado, gracias al vínculo indisoluble con la ciudadanía del propio territorio, el ejercicio de la acción pública sin estar subordinada a la autonomización, en lo referente a la toma de decisiones, de los segmentos más relevantes de la estratificación social.

Durante la aproximación al Concejo de Ilarduia (*Araba*), pudimos comprobar que el funcionamiento asambleario -más allá de los límites de la gestión de las competencias otorgadas por la Norma Foral 11/95-, en simbiosis con las categorías de la transparencia, la socialización de la información y la implantación de una deliberación racional capaz de contrastar el mayor número de datos e intereses, ha posibilitado la adopción de acuerdos trascendentales -basados en un modelo de acuerdo incluyente-para el futuro de los territorios afectados y su ciudadanía, lo que justificaría el análisis generalizado de los Concejos para verificar si representan una figura institucional capaz de responder, de un modo satisfactorio y coherente, a las expectativas e intereses predominantes en la escala territorial concernida.

Así, la hipótesis de la investigación se ha fundamentado en la confirmación práctica, mediante el análisis del caso previo, de que la ciudadanía mejora la calidad democrática de su territorio y se siente más satisfecha en la medida en que sus órganos de representación no la sustituye, sino que desempeña una función de servicio y facilitación del debate racional en la gestión de los intereses contrapuestos.

El ámbito de análisis que hemos realizado ha sido el Territorio Histórico alavés. Que en la Norma Foral prefigure un modelo dual de gestión institucional de los Concejos, desde la lógica de la representación, a partir de una tipología muy definida de las posibilidades de constituir un Concejo -abiertos vs cerrados- ha posibilitado el poder contrastar la solvencia de la hipótesis con la realidad misma.

El amplio escenario de los Concejos alaveses, que supera los tres centenares en el territorio, nos ha obligado a realizar una selección rigurosa de los espacios a analizar. En la tarea de selección de los casos de análisis ha resultado de enorme ayuda la aportación de la Asociación de los Concejos Alaveses (ACOA).

El acercamiento al objeto de estudio se ha basado en la combinación de técnicas cuantitativas con técnicas cualitativas. Las primeras para determinar la representatividad de las decisiones, el grado de implicación de la ciudadanía local y la evolución de esta implicación, basadas en un modelo de encuesta; las segundas basadas en las entrevistas en profundidad dirigidos al ámbito de los Concejos abiertos y de los Concejos cerrados, persiguiendo determinar el grado de satisfacción con el funcionamiento de la vida pública en el territorio.

Algunas de las tendencias que hemos observado y que vamos a detallar a continuación, se explican tras revisar y sistematizar las respuestas del cuestionario y de las entrevistas en profundidad.

a. Las juntas administrativas de los concejos: perfiles de las personas que las forman, recorrido, costes y beneficios de esa participación, motivaciones y percepciones.

Existe una gran diversidad de **perfiles** entre las personas que hemos entrevistado (todas ellas con responsabilidad en la Junta del Concejo, en la mayoría de los casos, sus presidentes). Se trata mayoritariamente de personas sin estudios superiores. Aunque algunos muestran su afinidad o incluso pertenencia a algún partido político, se pone de manifiesto en todos los casos que los concejos, y la participación en los mismos, se encuentran alejados de los partidos políticos y sus dinámicas. Se cita este aspecto como una de las potencialidades de los mismos, algo por lo que se siente cierto orgullo. Se critican aquellos casos, [en ocasiones -porque también hay quien lo ve como una oportunidad-], en los que un presidente o presidenta del Concejo es, a su vez, concejal en el Ayuntamiento. Comienza a aparecer una idea que se repite con fuerza en casi todos los casos y en muchas de las preguntas formuladas: se está en el Concejo para hacer cosas por el pueblo. Se observa pues cierta desafección por los partidos políticos y las instituciones que ellos gestionan.

La mayoría de las personas entrevistadas asegura llevar muchos años participando en el Concejo (En algunos casos, como presidentes o presidentas de la junta, y en otros, participando en las Asambleas u ocupando otros cargos). Resulta llamativo que, algunas de las personas entrevistadas, vinculan la participación en el Concejo a la pertenencia al pueblo. Parece que se establece así relación de causalidad entre ser del pueblo y participar en el Concejo.

En cuanto a las **motivaciones para participar**, llama la atención que la mayoría de las personas entrevistadas hablan de la gestión del pueblo, del interés por mejorar aquello que es de todos y todas, desde el conocimiento directo de su realidad. Se percibe, en algunos casos, la idea de defender al pueblo de agresiones que vienen de fuera. Aparece aquí con fuerza la idea del “común”, de lo que pertenece al conjunto de la comunidad, desde el punto de vista tanto de su titularidad como de su aprovechamiento, entendido de un modo en el que las personas son relevantes y protagonistas; esto es, un concepto de lo colectivo indisociable de una actitud proactiva de la comunidad y no sólo de quienes la representan. Por otra parte, se menciona en varias ocasiones la necesidad de que alguien lo haga (no se cuestiona, por lo tanto, la importancia de la labor de los Concejos), y de sentirse concernidos si no hay nadie más que lo quiera hacer. La respuesta, en muchos casos, se formula de una forma muy sencilla: interés por la cosas del pueblo. A menudo, la pertenencia a la Junta desde a motivación de “hacer algo por el pueblo”, se perfila como el único interés por lo público que manifiestan los y las entrevistadas (hay algunas personas que afirman haber militado en asociaciones, partidos... pero son las menos). Entienden que vivir en un pueblo es algo más que tener una casa e ir a dormir. Sí se puede afirmar de manera rotunda que las motivaciones, en ningún caso, tienen que ver con aspectos materiales.

Parece ser que es el tiempo lo que la mayoría de las personas que participa en el concejo percibe como **coste** más importante. En este apartado, aparece una idea interesante que está relacionada con el trabajo en equipo de la Junta, que libera al presidente o presidenta a la hora de enfrentarse a algunos trámites. Aparecen aquí algunas cuestiones relacionadas con la burocracia que existe en las administraciones con las que se relacionan (Ayuntamientos, Diputación, Gobierno Vasco), así como los horarios que imponen. Es importante resaltar que en todos los casos se trata de trabajo sin remuneración, y en la mayoría de ellos, tiene que compatibilizarse con el trabajo profesional que ejerce cada persona. Se mencionan algunos problemas de compatibilidad con los trabajos, incluso algún litigio con las empresas derivado de las responsabilidades que conlleva el trabajo concejal. En muchos casos, se trabaja a costa del tiempo libre, de las relaciones familiares, etc. Existe algún caso, en el que el tipo de problemas al que se ha enfrentado el Concejo ha supuesto costes de otro tipo para algunas personas de la Junta (denuncias, amenazas, etc.)

Relacionado con la anterior, se menciona que el “papeleo”, la burocracia... es una de las cuestiones más complicadas a las que se enfrentan. La petición y justificación de subvenciones constituye un trabajo que no resulta fácil realizar. Se menciona ACOA como una herramienta útil para facilitar y ayudar con los trámites. Sólo en uno de los casos estudiados, se identifica la baja participación como uno de los problemas a los que se enfrentan.

Entre los **beneficios** que les reporta su actividad en el Concejo, se menciona el aprendizaje, la satisfacción obtenida por las mejoras que experimentan los pueblos, las relaciones y la confianza con los y las vecinas, el trabajo en equipo, la posibilidad de decidir, la cohesión social, el reconocimiento de la gente del pueblo.

Relacionado con esto, los y las presidentas de las juntas continúan porque se lo piden el pueblo, porque no existe relevo, etc.

Con respecto a la **percepción sobre el funcionamiento del concejo**, y aunque no se ha realizado una reflexión específica, en la mayoría de los casos, es muy positiva. Pero se menciona también la preocupación por la mejora de la participación (por el número de personas que participan) y por la pervivencia del Concejo (que como hemos comentado anteriormente, en ningún caso se cuestiona). Se refieren a obras terminadas, mejoras acometidas... para reforzar esta percepción positiva. Aparece también, la idea de democracia directa: Son los vecinos los que toman las decisiones. Los relevos (o la falta de ellos), constituyen una preocupación importante, tal y como se apuntaba anteriormente. También existe una buena percepción sobre el funcionamiento de la junta. Parece que el trabajo en equipo se realiza de forma adecuada.

Con respecto al cuestionamiento de la existencia del concejo, existe unanimidad a la hora de manifestar que es incuestionable.

b. El funcionamiento de los Concejos: cuestiones prácticas, personas que participan, toma de decisiones, gestión de los conflictos, logros y problemas principales.

Sobre las cuestiones prácticas, en general se funciona atendiendo a las características de cada pueblo, sin mayores dificultades. La periodicidad de las reuniones o Asambleas varía, aunque podríamos decir que se reúnen una vez cada tres meses como mínimo, y con mayor frecuencia si existe algún tema que así lo exija. La Norma Foral exige una reunión cada tres meses y, si no hay nada especial, se considera suficiente. En algunos casos, en los más agrícolas, en la época de más trabajo en el campo se reduce la frecuencia. En casi todos los casos se supera el número de Asambleas que marca la norma foral. Dicen que si se hacen muchas, la gente se cansa.

Con respecto a la convocatoria, también en este caso, más allá del cumplimiento de la Norma, se establecen modos adecuados a las características del vecindario, y del pueblo. Se han recogido las direcciones de correo electrónico en algunos casos, y se hace a través de ese medio, se buzonea en otros casos, se coloca el cartel en la panadería, en la iglesia, o en el bar. La web del Ayuntamiento también sirve para publicitarlo en algunos Concejos, aprovechando así un recurso de otra institución para el beneficio del Concejo. También se llama por teléfono para saber si van a asistir o no. Es llamativo el caso de la *montanera* (Menoio), un sistema rotatorio según el cual, cada vez reparte la convocatoria una casa.

Se atienden al orden del día, la información (actas, documentación complementaria, etc.) es pública, y se establecen diversos mecanismos para que los vecinos y vecinas tengan acceso a la misma. En algunos casos la información se almacena en una Web con contraseña para los vecinos/as, y en otros hay que acudir a leerla ante el *fiel de fechos*. En general se lee el acta en la siguiente asamblea. En algunos casos se graban las asambleas, y se considera una buena práctica en aquellos concejos que lo han puesto en marcha. Con respecto a los horarios y el lugar, se intenta adaptar también a las características del pueblo, vincularlo con otras actividades para que a la gente le resulte más fácil asistir (por ejemplo, el domingo después de misa). Parece que no es determinante para que la gente acuda. Con respecto a la duración, ésta depende de los temas y de manera generalizada se entiende que las asambleas muy largas no son efectivas (aunque muchas se alargan, provocando cierto cansancio entre los y las asistentes). Con respecto a la dinamización, no se perciben grandes carencias. En general, es el presidente/a quien modera, cualquiera de los que está en la mesa puede hacerlo. Dicen que se arreglan con naturalidad, y que la preparación previa de la asamblea ayuda a su buen desarrollo. En todos los casos estudiados, el idioma en el que se desarrollan las Asambleas es el castellano.

En lo concerniente a los temas que se tratan, conviene resaltar que, aunque son muchos y variados, se circunscriben a las competencias del Concejo, y eso parece perfectamente asumido por los y las vecinas. Al contrario de lo que pasa en otras instituciones, parece que las personas que participan en las Asambleas de los Concejos, conocen el marco competencial del mismo, y desarrollan su labor de deliberación y toma de decisiones en

ese ámbito (“Se habla sobre lo que compete al concejo, y eso está asumido”), “En las Asambleas se trata de lo que es público”, dejando a un lado las cuestiones o conflictos de naturaleza personal, salvo que incidan sobre lo público.

Un elemento importante en los Concejos son las veredas, que la norma Foral define como: *Obra o actividad a realizar dentro del término del Concejo o en las propiedades o posesiones del mismo y que tengan por objeto la construcción, reparación o mantenimiento de un bien perteneciente al concejo, o cuyo uso le esté atribuido, destinado al uso o servicio público, realizado por los vecinos y/o moradores del mismo*. Se realizan principalmente en los pueblos más pequeños, y en muchos casos funcionan muy bien (alta asistencia, satisfacción derivada del trabajo comunitario, etc.). En algunos pueblos existe la ordenanza de vereda, llegando incluso a multar a quien no va, lo que hace que sean controvertidas. En otros lugares, se paga una cantidad a las personas que asisten. Parece que es una práctica menos habitual en este momento, aunque en algunos casos se comenta que la crisis económica, el contexto actual, puede hacer que se vuelva a poner en marcha para acometer trabajos para los que no se encuentra financiación. Asimismo, es significativo que, cuando se les pregunta por las buenas prácticas en los Concejos, se menciona la vereda casi en exclusiva.

Con respecto a la participación de los y las vecinas en la dinámica del Concejo, se observa cierta preocupación por la falta de asistencia a las asambleas, o por la sensación de que siempre son las mismas personas las que asumen responsabilidades. En su mayoría son personas mayores las que asisten (esto se asume como algo normal, y se justifica en base a que los temas que se tratan a menudo no son interesantes para las y los jóvenes, que no se les ha transmitido de manera adecuada la importancia del Concejo y que existe la costumbre de que asista una persona de cada que generalmente es el cabeza de familia). En el caso de la participación de las mujeres, y aunque ésta es sustancialmente menor que la de los hombres (aquí también tiene peso la costumbre de que acuda el cabeza de familia), se identifica un discurso “igualitario”, que no coincide en todos los casos con la realidad. Aun así, en la mayoría de los casos se observa un ligero cambio en este sentido. Y se apunta una cuestión interesante, contraria a la tendencia que se da en la sociedad, relacionada con la alta valoración de la aportación de las personas mayores al Concejo, reconociendo su experiencia, su conocimiento del medio y su trayectoria. Con respecto a los inmigrantes, o no hay, o no constituyen un grupo con costumbres distintas a las del resto de vecinos y vecinas. Algunos van, otros no. En cualquier caso, el fenómeno de la inmigración parece no afectar de manera significativa al trabajo de los Concejos.

A pesar de la preocupación por la participación, se tiene la sensación de que la gente participaría en el caso de que existiera algún problema grave que afectara de manera directa al pueblo.

No parece que se haya trabajado de manera intencionada y planificada la motivación para la participación, salvo en algunos casos en lo que se ha intentado implicar a más gente en torno a un proyecto concreto (puesta en marcha de un centro cultural, por ejemplo).

Sobre la toma de decisiones, conviene recordar que las asambleas son decisorias. En general se trabaja en la búsqueda del consenso, aunque cuando es necesario se vota, a mano alzada (en algunos sitios no se ha votado nunca). La gente está acostumbrada a buscar el consenso, y las decisiones resultantes de las Asambleas se asumen con normalidad. La junta decide las cuestiones más ordinarias, sin que eso genere mayor dificultad. Podríamos concluir que el modelo asambleario, tan discutido y cuestionado en otras instancias (administraciones, asociaciones, etc.), constituye en los concejos una herramienta que no genera grandes niveles de conflictividad, y resulta efectiva (además de generar cierta satisfacción entre los y las participantes). En los Concejos cerrados que hemos estudiado, las decisiones que toma la Junta Administrativa utilizando el modelo representativo, se observa cierto desajuste entre la opinión de los y las vecinas, y de la propia junta.

Sobre el tratamiento de los conflictos, podemos apuntar algunas tendencias bien interesantes. En la mayoría de los casos, se asume el conflicto como algo normal. En lo referente a los conflictos “internos”, la mayoría de los entrevistados manifiesta que, aunque se dan, se solucionan hablando. Se tiene claro que los conflictos denominados personales no deberían afectar al funcionamiento del Concejo, que está para otras cosas. Los conflictos con terceros, en muchos casos son ambientales, o relacionados con decisiones que otras administraciones toman y que afectan directamente a la comunidad. En muchos de estos casos, se recurre a estrategias de movilización, protesta y denuncia. Manifestaciones, denuncias ante los medios de comunicación, y en algunos casos, juicios. También se han buscado alianzas con organizaciones, ecologistas, o de otro tipo. En este tipo de conflictos, se observa una alta cohesión de la comunidad frente al agente que “responsable” de lo que, en muchos casos, se vive como una agresión.

Con respecto a los mayores problemas del Concejo, son, en muchos casos, relacionales y de coste personal en el caso, especialmente, de los presidentes/as de la Junta. En aquellos casos en los que se han dado conflictos medioambientales (contaminación en concejos cercanos a polígonos industriales...), éstos se perfilan como los más importantes. Cuando se les pregunta por los problemas que tiene el Concejo, vuelve a aparecer la cuestión relacionada con la falta de recursos económicos, directamente vinculado a las dificultades burocráticas, de relación con la Diputación a la hora de solicitar subvenciones. Estos y otros, son a grandes rasgos los primeros resultados del trabajo llevado a cabo por este grupo de investigación. Dentro de esta comunicación no tenemos mayor ambición que situar la realidad de los Concejos abiertos en el contexto de este congreso y aportar su historia y experiencia a todas las instituciones u organismos interesados. En un momento de crisis, no solo económica, también de la democracia en su forma representativa, la democracia directa y asamblearia de las pequeñas instituciones locales como estos Concejos puede generar confianza y esperanza a la hora de pensar que otra forma de construir y mejorar la democracia es posible.

Los Concejos construyen comunidad y mejoran la capacidad de respuesta ante los inciertos problemas y cuestiones que caracterizan este siglo XXI, y si compartir esta experiencia puede servir a otros grupos, colectivos o administraciones a interesarse por como ellos lo llevan a cabo, daremos por muy positivo el resultado de esta investigación.

Bibliografía.

- Ajangiz, R y Blas, A. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Anziza, F. (2011). “Organización institucional a nivel local en el Territorio Histórico de Álava: pasado, presente y futuro”, en Asociación de Concejos de Álava. (ed.) *Las Entidades Locales Vascas ante su Próxima Ley Reguladora*. Juntas Generales de Álava. Vitoria-Gasteiz, pág. 9-18.
- Argote, J. (2011). “Alcance y significado actual de la participación vecinal en los Concejos de Álava”, en Asociación de Concejos de Álava (ed.) *La participación pública en la toma de decisiones de las administraciones locales vascas*. Juntas Generales de Álava. Vitoria-Gasteiz, pág. 41-70.
- Orduña, E. (1994). *Democracia directa municipal: concejos y cabildos abiertos*. Editorial Civitas, Madrid.
- Orduña, E. (2003). *Municipios y provincias*. Federación Española de Municipios y Provincias y Centro de Estudios Políticos e Institucionales. Madrid.

Jesús Adolfo Guillamón Ayala
Universidad de Murcia
jesusadolfo.guillamon@um.es

Jerónimo Molina Cano
Universidad de Murcia
jeromo@um.es

Palabras clave: política social, libertad, integración, sociedad postindustrial y desproletarización.

1.- Introducción.

La reflexión que vamos a exponer tiene su origen en un seminario sobre servicios sociales para la inclusión social que preparamos como parte de la formación de nuestros alumnos de la Universidad de Murcia. En él, dos trabajadores sociales de un pequeño ayuntamiento de Murcia explicaron el funcionamiento de un *Programa de acompañamiento a personas en situación de exclusión social*. Exponían que su trabajo lo realizaban con personas muy deterioradas física y psíquicamente y con escasa o nula red de apoyo social. Por tanto, los objetivos que se marcan con tal población son muy sencillos, diríamos que poco ambiciosos, ya que propician cambios aparentemente tan insignificantes como el que una persona sea capaz de utilizar el transporte público de forma autónoma.

Nuestros estudiantes, matriculados en primer curso y por tanto neófitos en la materia, con mucho sentido común, empezaron a realizar preguntas sobre los recursos que se utilizan en este *Programa*, el tiempo que dedican a cada usuario, cuántos usuarios atiende cada uno al año, etc. Lo que sus preguntas dejaban entrever era la percepción que tenían los alumnos de un, al menos, cuestionable uso de recursos. ¿Por qué han de emplearse tantos recursos en una persona que no está interesada en mejorar? ¿Por qué se realiza una intervención tan larga? Además, los resultados son en muchos casos nimios o inexistentes. ¿No sería más eficiente aplicar otras soluciones como ingresarlos a todos en una residencia donde tuvieran garantizado un mínimo para una vida digna?

En definitiva, ¿por qué intervenimos en la realidad? ¿Por qué la Política social se encarga de actuar en estos casos? Y, ¿por qué actúa hoy de esta forma?

En la investigación previa a esta comunicación, parte de un proyecto más ambicioso que se interroga sobre la conceptualización contemporánea de la Política social y que se enmarca en los trabajos del Seminario *Luis Olariaga* de la Universidad de Murcia, hemos partido del presupuesto antropológico de la politicidad del ser humano, noción clásica que, atenuada, tomamos aquí en el sentido de la necesidad de integración. Aplicaremos esta reflexión al campo específico de la Política social, caracterizada *en la historia*, justamente, por expresar la necesidad de integración individual en los entornos anómicos generalizados a lo largo del siglo XIX como consecuencia del impacto de la sociedad industrial sobre las comunidades y pueblos de Europa, generalmente bien integrados desde la perspectiva de una tradición vigente. Intentaremos vislumbrar si las respuestas ofrecidas actualmente por la Política social, lema bajo el que se ha escamoteado en las últimas décadas una peculiar disciplina científica que nace con el reformismo social del siglo antepasado, se adecúan al momento presente y, si no fuera así, cual podría ser, si cabe todavía, su nueva orientación.

2.- El hombre como ser irremediablemente político, es decir, necesitado de integración.

En su libro *El hombre, animal político* (Conde, 2012), Javier Conde señala que hasta ahora, empezando por los griegos con Aristóteles a la cabeza, el intelecto humano se ha posicionado frente a lo político tratándolo como un hecho, un *factum*. De hecho, también Conde había hecho algo parecido – no sólo eso, pero también eso– en su libro *Teoría y sistema de las formas políticas* (Conde 2006), tan impregnado de zubirismo, al recorrer el continuo realizar político del hombre, describiendo sus formas y mecanismos de funcionamiento. Pues bien, todo lo dicho en Ciencia Política hasta *El hombre, animal político*, acerca de la naturaleza política del hombre es que “es”: la politicidad del hombre resulta ser, sin más, un *dato*. Todo el pensamiento occidental ha seguido la senda incoada por los griegos, dando por sentado que el hombre es el animal que siempre hace político. Mas, si se quiere dar respuesta a la pregunta por la condición política del hombre, debemos dar un paso más allá e inquirir por qué esto es así.

Para los griegos, las cosas no son lo que vemos (*potencia*) sino su perfección (*acto*). Todo objeto tiene un fin, una potencia que perfeccionar. En política, la comunidad tiene una potencia política, cuya naturaleza es llegar a ser comunidad política perfecta, que los griegos identificaban con la *polis* gobernada por el *nómos*, que el *lógos* ha hecho emerger. Conde alaba el paso de gigante con los helenos dio la humanidad al intentar descubrir lo que las cosas son en sí, pero lo considera insuficiente. Los griegos seguían sin dar respuesta al por qué. De acuerdo, el hombre es un animal político; pero, ¿por qué es inexorablemente político si hubiera podido no serlo?

La realidad se presenta al hombre como un todo susceptible de mejora. En esta búsqueda de perfección, el hombre idea proyectos, seleccionando y poniendo su voluntad en la realización de unos y renunciando a la realización de otros, siempre en un medio social que cambia con cada nuevo proyecto, abriendo nuevas posibilidades de mejora. En esta continua transformación, hemos de ir eligiendo lo que queremos mejorar de la sociedad y del individuo. Es decir, el hombre realiza proyectos conforme a la idea de perfección que del hombre y la sociedad tiene. De este modo, si observamos este continuo, vemos que de él se destila una idea de perfección del hombre y de la convivencia. Es decir, de un orden político, variable, plural, desarrollable. Es por eso, que nunca podremos obtener ni una sola idea política de la descripción de la convivencia como realidad estática, sino de la perfección de esa convivencia, en función de la perfección humana.

Así las cosas, el hombre, para llevar a cabo sus proyectos, necesitan del poder. No del poder tomado como una posesión material que se puede utilizar y administrar según los personales antojos de la persona apoderada, sino como la fuerza con que una posibilidad de obrar llega a mover al hombre individual, impeliéndole a desarrollar una acción, la cual ha de realizarse socialmente.

Ese poder que *posibilita* es, según Conde, legítimo en sí mismo y sus acciones tienen una justificación moral: las acciones y el poder políticos están justificados si son buenos. Pero no en el sentido del doctrinarismo moralista, sino en el de lo que Julien Freund llamaba “política *política*” (Freund, 1988; Molina, 2000). Así, el poder es bueno si perfecciona el bien común, si perfecciona el bien del hombre y puede dar razón de su felicidad. Concluye Conde: “El hombre es un animal político porque es un animal moral”. “He ahí como el hombre es de facto un animal político [lo político como *factum*], tiene que serlo [por su naturaleza, fin o télos], puede serlo [está impregnado de fuerza para actuar] y debe serlo [ya que, como animal moral, legitima la perfección del bien común y la felicidad]”.

3.- El continuo de acción político-social.

Siguiendo el esquema anunciado en la introducción, aplicaremos la reflexión anterior, sobre la inexorabilidad política del hombre y su necesidad de integración, al sector de la política estatal que se denomina Política social, al menos desde la generalización del concepto por las *Staatswissenschaften* en el siglo XIX (Molina, 2007). Para empezar, intentaremos hacer una breve síntesis del continuo de acción político-social a partir del cual examinar la

idea de perfección del hombre y la comunidad política desde esta perspectiva político social.

La Política social se presenta, en primer lugar, como uno de los muchos aspectos de la política total. Es doctrina asentada entre los tratadistas clásicos de la disciplina, de Heyde en Alemania a Moix en España (Heyde, 1931; Moix, 1981; Molina, 2007) que, desde luego, en sus inicios la Política social nació ligada a los esfuerzos reformadores frente a la *cuestión social*. Concretamente, apareció como reacción frente a los excesos del industrialismo, que había generado enormes bolsas de obreros proletarizados, es decir, dependientes en grado sumo de la contingencia del ciclo económico. Obreros que, muchos de ellos, habían abandonado su entorno social original y ahora pasaban a formar parte de ese gran grupo humano que sólo disponía de su fuerza de trabajo que vendía para poder satisfacer sus necesidades. Objetivo que, en muchos casos no se cumplía, quedando estos al albur del asistencialismo y la generalización de lo que Forsthoff, andando el tiempo, denominaría, en feliz expresión, la procura existencial (*Daseinsvorsorge*) (Forsthoff, 1967).

La Política social, desde ese momento inicial, acompaña la fluida vida social del hombre, de ahí que, con el cambio de los vínculos sociales, se transforme constantemente en sus puntos de prolongación, en su modo de proceder y en su contenido. Lo que nos lleva a afirmar la relatividad histórica de la Política social, por cuanto que su vinculación temporal y social da forzosamente por resultado la modificación de las formas que adopta a través del tiempo. Haciendo un esfuerzo de síntesis y tomando en cuenta que no es objeto de nuestro estudio en esta comunicación la evolución de la Política social, sino la constatación de que esta es más bien instrumento para el atisbamiento de asuntos de mayor calado, nos atrevemos a resumir con José Larraz, de modo sucinto este proceso.

Dice Larraz que la Política social se ha entendido en los países del mundo occidental como una política de protección del proletariado, que en su devenir histórico ha ido caracterizándose de diversas formas. Al principio, tuvo un carácter controlador, si se quiere aceptar el matiz, incluso *policial*. Por la consideración del especial valor del ser humano comenzó a entenderse como contrario a la dignidad del hombre el trabajo de mujeres y niños bajo determinadas circunstancias, síntesis de lo cual es el famoso “salario máquina” de los críticos decimonónicos de la economía política. De este modo llegó a desarrollarse una serie de normas de restricción del trabajo de los obreros, imponiendo una serie de condiciones para cada situación, cuyo cumplimiento debía ser controlado. Tuvo lugar en Europa una alteración sustancial de la tradición jurídica a la que la historiografía de las ideas jurídicas ha denominado *socialización del derecho*, impulsada por los doctrinarios del socialismo jurídico, capitaneados por Anton Menger (Monereo, 2004). Después se reconoció el derecho a la formación de asociaciones obreras que sirvieran de interlocutor frente a la patronal, quedando atrás, independientemente de las recidivas autoritarias, la persecución penal de esta forma natural de asociacionismo. Finalmente, en diversas etapas, los anteriores gérmenes fueron potenciados y dogmatizados a través de la *Verein für Sozialpolitik* y los Socialistas de cátedra que mayoritariamente integraban la asociación más importante de los economistas alemanes. La legislación anterior fue extendiéndose en su intensidad (por ejemplo, hasta hacer desaparecer el trabajo infantil) y en contenido, comenzando a regular otros aspectos de la relación laboral. Entonces, como gran novedad, la Política social dejó de limitarse a la regulación laboral y empezó a desarrollar acciones de protección del obrero, de mayor alcance en su contenido económico. Especial impacto tuvieron aquellas medidas orientadas a permitir que el obrero pudiera hacer frente a las épocas en que no podría trabajar (enfermedad, vejez, desempleo). Hablamos de los seguros y, detalle este que muchas veces se pasa por alto, de la orientación social de los tributos introducida por la moderna fiscalidad personal progresiva. De este modo, la responsabilidad conjunta de trabajadores y empresarios que debían hacer compatible una producción eficiente con un adecuado sostenimiento de los obreros, se fue desplazando hacia el Estado, que iba asumiendo cada vez mayor protagonismo a este respecto (Larraz, 2011).

Conviene recordar en este punto lo años antes ya había establecido Ludwig Heyde en su *Compendio de Política social* y que no es cosa baladí (Heyde, 1931). Es cierto que la Política social ha de ocuparse del hombre en su faceta de trabajador (no necesariamente trabajando), como una parte esencial de la vida humana; pero para una protección material y espiritual. Señala Heyde que los tres principales aspectos que deben centrar la acción y reflexión de la Política social son la protección al trabajador, la política de salarios y la protección a la personalidad.

Volviendo al pequeño clásico de Conde sobre el ser político del hombre, podemos afirmar que en este recorrido histórico ha quedado requintado el ideal humano y político subyacente a esta época del industrialismo, definida en contextos diferentes como “Época de la Política social” (De Laubier, 1978; Molina, 2007) y “Siglo socialista” (Hayek, 1991). Aun siendo, evidentemente, materia que daría para un más exhaustivo estudio, nos atrevemos a sacar ciertas conclusiones que, si bien podrían ser complementadas por posteriores estudios, creemos no pueden ser rechazadas.

Hagamos una advertencia más. En cualquier actividad humana, debemos olvidar los absolutos. Lo que en la actividad de otros animales es posible predecir, no es posible hacerlo respecto del hombre. La historia es el reino de la libertad. Por ello, hablamos de tendencias mayoritarias y siempre referidas a las sociedades industriales, en el sentido que esta expresión tiene en la terminología aroniana (Aron, 1970).

Entendemos que la representación político-social de esta época descansaba sobre tres pilares o actores fundamentales: el empresariado, el proletariado y el Estado neutral teorizado en su dimensión monárquica por Lorenz von Stein (Von Stein, 1981). En un sistema poco flexible, cada actor asumió un papel. El empresariado como impulsor de la producción y, por tanto, de la creación de puestos de trabajo; el proletariado, como productor de los bienes y en constante lucha por mejorar sus condiciones; y el Estado como regulador de los desequilibrios que la relación de los dos anteriores pudiera ocasionar.

Sin embargo, el apacientamiento social, la desaparición del conflicto social nunca llegó. A pesar de la creciente intervención pública en estos menesteres, resultando de todo ello, ciertamente, una mejor protección del proletariado y en la evolución de unas condiciones económicas que, de continuo, han ido mejorando, nos encontramos ante un “calmante temporal”, expresión cara a Larraz, suscitador de nuevas aspiraciones. Así pues, el desarrollo de la Política social que hemos conocido hasta ahora no ha estabilizado las sociedades. Acaso pueda decirse que su éxito ha constituido su fracaso. Sólo hemos de remitirnos a la situación actual.

Señalaba Marcelo Catalá, cultivador de estos temas, que ni siquiera en “los regímenes soviéticos, donde puede afirmarse que no existe lucha de clases, porque toda lucha es imposible entre las clases una vez que se proclamó la victoria de una de ellas [...] no puede asegurarse que reine la *paix social* (Catalá, 1951).

No señalamos la invalidez de esta Política social. Sólo que no podemos plantear esta Política social como solución definitiva. Y ello, precisamente, por lo que de coyuntural tiene toda acción política y particularmente la Política social como parte de las políticas estatales. Lo que en palabras de Conde, en su ya citado texto, reza así: “El orden político óptimo sería aquel que, partiendo de la condición del hombre como esencia abierta, ofreciese el sistema máximo de posibilidades sociales para potenciar la naturaleza humana. Y habría de ser un orden flexible, históricamente cambiante, en permanente desarrollo interno, en función de cada situación histórica y de los diferentes tipos de personalidad dimanantes de la idea absoluta de la perfección humana”.

Por tanto, si existe el óptimo político, este ha de aceptar su necesario y constante cambio. Hemos de aceptar que es algo que perseguimos y que siempre se nos escapa, pero que no por ello hay que dejar de perseguir. En lo político-social, esta idea de continua adaptación ha quedado expresada de forma diferente en las posiciones eclécticas que, a través de Catalá, destacaremos a continuación.

Para Antonio Aunós, la acción político-social, siempre en la exégesis de Catalá, es “el arte de hacer posibles las necesidades que plantea la producción en un momento histórico determinado y las aspiraciones que de ella dimanar, de acuerdo con las posibilidades de la justicia social”. Manuel de Torres, por su parte, estableció la heterogeneidad de la Política social, si bien “acaso sus fines son característicamente sociales, aunque en muchos casos, como demuestro, tienen un ingrediente económico importantísimo; pero sus medios, por una aplastante mayoría, que puede estimarse del ochenta al noventa por ciento, son por su naturaleza económicos”, tesis que reafirma luego al considerar en concreto la política de salarios, en la que ve dos momentos claros, el de la confiscación y el de la redistribución. Dentro de este grupo podríamos citar también, aunque en posición más apartada de la concepción económica, al notario de profundas convicciones sociales, José Martínez Santonja, quien consideraba que es objeto de la Política social “procurar la mayor justicia en las relaciones sociales y en la distribución de los bienes sociales, con la mira puesta en que de día en día sea

mayor el número de los que participen de estos tres supremos bienes de la vida y de nuestra superior civilización: la salud, la cultura, el bienestar económico”. Legaz Lacambra, agudo ensayista en esta materia, señalaba que la Política social “sirve para determinar lo que hay de útil y conveniente en lo que abstractamente es justo realizar”. Por último, fuera de la reflexión de Catalá, podemos destacar la original propuesta del polemólogo de Estrasburgo, Julien Freund, quien consideraba que la Política social no era una de las actividades fundamentales del hombre, sino una actividad derivada, resultado dialéctico del trato mantenido en la historia por la política y la economía, dos “esencias” que continuamente están mediándose para establecer aquello que quede entre lo deseable y lo posible (Freund, 1998).

Continúa Catalá, en sintonía con lo que ya había advertido Heyde, que considera un acierto estas concepciones que se apartan de una consideración unilateralmente económica, no para demérito de la técnica económica, sino por estimar que “en el cumplimiento de la función pública que a la Política social compete los valores materiales han de estar subordinados a los espirituales y por tener presente que en el logro de los objetivos propuestos lo económico no es sino medio, valor puramente instrumental subordinado jerárquicamente a la finalidad propuesta”.

En suma, si aceptamos lo necesariamente flexible de la actividad político-social y sabemos lo que de sí ha dado durante la época industrial, ¿qué podemos esperar e nuestros días?

4.- El postindustrialismo.

Primero, hemos de señalar, no nos olvidemos, que, como se ha señalado tantas veces, la industrialización ni se ha dado ni se da al mismo ritmo, ni en el mismo momento, ni con las mismas características en todo el planeta. Es decir, no fue igual en Inglaterra que en España (que nunca ha sido un país altamente industrializado), pero tampoco fue igual en el siglo XIX y hoy. La necesidad de producción de bienes de consumo de modo industrializado, persiste, mientras no se encuentre otro modo más eficiente de producirlos. Lo que ocurre es que cambia sus características y se desplaza a lo largo del espacio.

Por tanto, repetimos, no invalidamos ni mucho menos consideramos agotada o periclitada la Política social clásica de protección al obrero, que puede seguir teniendo su lugar allí donde haya desencadenado tardíamente la industrialización. Siempre hablamos de tendencias.

Sin embargo, sí podemos afirmar que el problema de escasez al que se enfrentó la producción industrial y la aplicación de sus métodos a numerosos ámbitos económicos, se puede dar por superado. Esta era una de las tesis centrales que se recogen en la obra del economista político Walter Eucken, cuya influencia en las políticas económica y social españolas de los años 50 y 60 no se ha estudiado con detalle (Eucken, 1947). Actualmente, gracias a la evolución técnica y tecnológica, el ser humano se ha hecho capaz de producir una cantidad de bienes suficiente para una población mundial creciente (Bouthoul, 1964). Al menos desde este punto de vista, el problema ahora no es la escasez, sino, en todo caso, el decrecimiento, entendido como una liberación de la obsesión cuantitativa de la economía contemporánea (De Benoist, 2007).

David Riesman, en 1958, fue uno de los primeros estudiosos de la *sociedad postindustrial* (*the postindustrial society*), terminología que contribuyó a divulgar. De esta forma trataba Riesman de caracterizar el nuevo orden económico-social emergente, en el que la producción de bienes se convertía en un sector cada vez menos importante dentro de una economía altamente eficiente, “capaz a la vez de crear la general abundancia, proporcionar un ocio creciente y dirigir los recursos hacia la producción de servicios más que de bienes”. Aspecto que, con la globalización económica y la deslocalización de las empresas, tuvo lógicamente mayor incidencia en los países más desarrollados. El impacto económico-social que este hecho está llamado a producir es de tal trascendencia que probablemente sólo el salto desde las sociedades preindustriales a las industriales pueda igualarlo en importancia. Por otro lado, como ya señalara Daniel Bell en 1965, el nuevo orden económico-social gira en torno a la revolución cibernética, una de las nociones más sugestivas de aquellos años. A la que se puede añadir también, rivalizando en atractivo, la creciente transnacionalidad de las empresas, así como la alta cualificación de un número creciente de trabajadores. Todo ello, junto con otros factores, que no olvidamos, pero que no podemos abordar ahora, ni son necesarios para nuestro propósito, han dado lugar a una nueva era en la producción.

En esta *sociedad postindustrial*, la tecnología productiva disponible es capaz de originar un tremendo incremento en la producción de bienes y servicios con el empleo de mucho menor tiempo y trabajo. Obviamente, este desarrollo en el orden socio-económico lleva consigo, sin duda, profundas implicaciones para la naturaleza, los fines y las funciones del Estado neutral. Lo cual incide también sobre la Política social.

Como ya hemos dicho, este magnífico avance técnico y tecnológico, unido a la globalización económica, ha provocado que la actividad económica en los países más desarrollados se desplace hacia la producción de servicios (el *sector terciario* de Clark y Fourastié), sin olvidar el fantástico aumento de las actividades polemológicas o destructivas de valor (el *sector cuaternario* de Bouthoul) (Bouthoul, 1976). Como ha señalado Moix entre nosotros, la orientación hacia los servicios se ha convertido en uno de los rasgos clave de la economía de lo que él denominó, empleando un término teratológico, *postwelfare* (Moix 1980).

El sector de los servicios plantea algunos problemas económicos únicos, ya que los servicios cualitativos sólo pueden ser prestados sobre la base de “hombre a hombre”: el médico únicamente puede examinar unos cuantos pacientes diarios; el peluquero sólo puede atender a un cliente a la vez; etcétera. Y aunque no exista un límite efectivo respecto de la cantidad de servicios que un hombre puede consumir —piénsese en el caso extremo de la comitiva de un monarca—, cada hombre sólo puede producir un limitado número de servicios personales por día.

Consiguientemente, la sociedad nunca podrá contar con una abundancia de servicios cualitativos que pueda compararse, gracias a la tecnificación, con la que pueda tener de bienes. La distribución *per cápita* de servicios cualitativos se encuentra así necesariamente confinada dentro de estrechos límites. Y, con todo, es precisamente porque el problema de la disponibilidad de bienes está próximo a la solución en la era postindustrial, por lo que la disponibilidad de servicios comenzará a ocupar entonces el centro de la escena.

5.- Una Política social liberadora.

Según Moix, la preocupación central de la nueva etapa de la Política social, que él denominó, en paralelismo al vocablo *postindustrial*, *postwelfare*, ya no será la consecución de niveles mínimos para garantizar a la gente algún acceso a los bienes y servicios, sino la tarea de forjar las circunstancias que permitan a los individuos progresar al máximo por sí mismos. Esta temática fue desarrollada en su última obra publicada (Moix, 2009).

La contribución del Estado al manejo de estos problemas será en gran parte indirecta, en el sentido de que, en lugar de desempeñar el papel principal imponiendo sus propias soluciones, se limitará meramente a facilitar que éstas las encuentren otras instituciones sociales. En su papel *postwelfare*, el Estado declinará, así, probablemente su *status* de personaje o actor principalísimo y central, para quedar reducido al papel de un actor mucho menos importante, relativamente hablando, aunque, sin duda, todavía omnipresente y con un peso específico en la escena social.

Si la Política social nació por reacción frente a la cuestión social que acompañó al industrialismo, ¿no cabe esperar y desear que la Política social cambie cuando la época *industrial* ha dejado paso a la *postindustrial*? Es por ello que debemos plantear la cuestión de si la etapa protectora de la Política social, aunque continúe siendo necesaria en algunos lugares, no debe dar un nuevo paso en los países más desarrollados. ¿Habría quedado mermada su validez?

Es así como Moix nos plantea su *Política social para la libertad*.

En principio, Política social y libertad parecen expresiones antitéticas, ya que aquella constituyó una característica acción estatal que emplazó al hombre frente al Estado, haciendo que en aquel se generara una enorme desconfianza en este. En este sentido, la acción del Estado, incluso aunque se desarrollara en nombre de la Política social, se estimaba recortadora de la autonomía de la voluntad y esencialmente limitadora de las libertades individuales. Y, como hemos visto posteriormente, este carácter interventor, con la expansión de la Política social en sus contenidos, normas e intervenciones, no ha hecho más que acentuar esta estimación.

Pero cuando Moix habla de libertad, no habla de una libertad abstracta, típica de las grandes declaraciones de derechos, sino de la libertad personal de todos y cada uno de los concretos seres humanos, ya que con frecuencia se olvida que no existe la libertad, sino el hombre libre; y sólo de él, por abstracción ulterior, aparece la idea de libertad.

“Se trata esta de una libertad como principio perfectivo del hombre y como instrumento de perfección y autorrealización personal, ya que el hombre siente, en efecto, la imperiosa necesidad de ser lo que aún no es, es decir, de ser más, de crecer, de realizarse y de desarrollarse, porque está consecutivamente vocado a su propia perfección” (Moix, 1977). Pero esta libertad real está limitada por los límites del hombre y por el hecho de vivir en sociedad, al mismo tiempo, que es este vivir en sociedad lo que hace que se multipliquen las opciones del hombre y se fortalezca la libertad individual, por la libertad de los demás.

Así, la misión de la Política social consiste en la supresión de los obstáculos sociales o institucionales que impidan o reduzcan el pleno ejercicio de la libertad de desarrollo personal, que se convierte en el principio conductor de la perfección del hombre y del sistema político, en esta nueva etapa.

En palabras de Larraz y, quizá, de un modo más expresivo, “el desarrollo de la Política social no se ha venido caracterizando por el afán de desproletarizar y difundir la propiedad, sino por proteger al proletariado como tal, bajo unas condiciones económicas que, de continuo, han ido aumentando” (Larraz, 2011); pero, cada uno de estos avances, matizando la postura de Larraz, a pesar de su validez temporal, ha suscitado nuevas aspiraciones. Es decir, el desarrollo de la política social no ha contribuido a la estabilización de las sociedades. En esta nueva etapa, la Política social tiene que ser algo más “de lo que algunos técnicos le asignan en la actualidad, cuando la conciben, simplemente, como un técnica que interfiere en el proceso de distribución de la renta para buscar la aproximación de las partes individuales. Tiene que asignarse fines de reestructuración institucional; tiene que procurar disminuir la proletarización mediante un incremento de la empresarización y de la propietarización” (Larraz, 2011).

Para Larraz, que se apoya en Röpke, existen numerosas empresas monopolísticas o cuasi monopolísticas que podrían ser sustituidas por formas nuevas de empresas laborales, con escaso capital de responsabilidad. Además el desarrollo tecnológico, junto con el ingenio, ha ensanchado el campo posible de la pequeña empresa, sin mengua de la productividad, haciendo que sectores, negocios antes vetados a la participación en la vida económica productiva de la pequeña empresa, del profesional liberal y del autónomo, se hayan hecho accesibles para estos. La protección social en sus formas clásicas, pueden ser un punto de apoyo, pero, en la realidad postindustrial, “importa mucho no extirpar en el pueblo la apetencia de participar efectiva y correctamente en la vida pública” (Larraz, 2011).

Bibliografía.

- Aron, R. (1970). *Dix-huit leçons sur la société industrielle*. Gallimard, París.
- Bouthoul, G. (1964). *La surpopulation: l'inflation démographique*. Payot, París.
- Bouthoul, G. (1976). *Biologie sociale*, P. U. F., París.
- Catalá, M. (1951). “El concepto de Política social”, en *Revista de Política social*, nº 11.
- Conde, F. J. (2006). *Teoría y sistema de las formas políticas*. Comares, Granada.
- Conde, F. J. (2012). *El hombre, animal político*. Encuentro, Madrid.
- De Benoist, A. (2007). *Demain, la décroissance! Penser l'écologie jusqu'au bout*, E-dite, París.
- De Laubier, P. (1978). *L'âge de la Politique sociale*, Éditions Techniques et Économiques, París.
- Eucken, W. (1947). “Cuestiones fundamentales de la economía política”, en *Revista de Occidente*, Madrid.
- Forsthoft, E. (1967). *Sociedad industrial y administración pública*, E. N. A. P., Madrid.
- Freund, J. (1988). “La politique politique”, en *Tijdschrift voor de studie van de verlichting en van het vrije denken*, nº, pp. 2-4.
- Freund, J. (1998). “La cuestión social”, en *Cuadernos de Trabajo social*, nº 11.
- Hayek, F. A. (1991). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid.
- Heyde, L. (1931). *Compendio de Política social*. Labor, Barcelona.
- Larraz, J. (2011). *Política social y bien común*. Isabor, Murcia.
- Molina J. (2000). *Julien Freund, lo político y la política*. Sequitur, Madrid.
- Molina, J. (2004). *La Política social en la historia*. Isabor, Murcia.
- Molina, J. (2007). *Epítome de la Política social*. Isabor, Murcia.
- Moix, M. (1977). “¿Hacia el postwelfarismo?”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 213-214.
- Moix, M. (1980). “El Bienestar social, ¿mito o realidad?”, en *Almena*, Madrid.
- Moix, M. (1981). “Algunas aportaciones de la moderna doctrina alemana a la cuestión del concepto de política social. Preller, Burghardt, Becker”, en *Revista de Política Social*, nº 132.
- Moix, M. (2009). *La Política social y la libertad*. Isabor, Murcia.
- Monero, J. L. (2004). “Derechos sociales y Estado democrático social en Anton Menger”, en *Estudio preliminar a Menger, A., El derecho al producto íntegro del trabajo & El Estado democrático del trabajo (El Estado socialista)*. Comares, Granada.
- Von Stein, L. (1981). *Movimientos sociales y monarquía*. C. E. C., Madrid.

Palabra clave: conjuntos de acción, grupo motor, movimiento 15-M, participación y red acentrada.

1.- Introducción.

La acción colectiva orientada a la transformación social al margen de las instituciones, que define a los Movimiento sociales, en el caso del 15-M, se ha realizado guiada por Grupos Motores endógenos que han tejido una red acentrada. Dicho de otra manera, el 15-M es una y múltiples organizaciones a la par que un Movimiento, en el que un u otro Grupo Motor asume la responsabilidad de incentivar y motivar al resto del Movimiento en una acción determinada para, una vez realizada, sin solución de continuidad, desaparecer como tal Grupo Motor. Esta es una característica que lo hace singular.

El reto que se (le) puede plantear (a) este Movimiento es la construcción de un Conjunto de Acción Ciudadanista, que articule la participación ciudadana de base con el tejido asociativo y los/as responsables de las administraciones públicas

En la presente ponencia se desarrollará los conceptos de Grupo motor, red acentrada, y conjuntos de acción, al objeto de mostrar un modelo de participación ciudadanista.

2.-Grupo motor y red acentrada.

Para que algo se mueva es necesario que algo lo impulse. Es necesaria una fuerza que lo haga mover. Los movimientos sociales para que sean tales, requieren de un grupo motor que los impulse.

El 15-M tiene unas características singulares que le diferencia de otros habidos y existentes, como es, entre otras, contar con grupos motores endógenos.

En otro texto (Montañés, 2011), he dado cuenta del contexto y origen del Movimiento, así como de las singularidades del mismo, a continuación se exponen las que hacen referencia al tema de esta ponencia

Una semana antes de las elecciones autonómicas y municipales, el quince de mayo de 2011, tras una manifestación convocada fundamentalmente mediante redes sociales telemáticas y el 'boca-oreja', y con el lema "¡Democracia real ya!", unas cuantas personas decidieron pernoctar en el lugar donde la misma finalizaba, la Puerta del Sol de Madrid, que es donde se ubica el kilómetro cero de España, y donde tiene su sede el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Nadie podía imaginar, ni siquiera quienes tomaron la decisión de dormir en la plaza, que ese acto sería el inicio de la *Spanish revolution*, de la que se hicieron eco los medios de comunicación de todo el mundo.

Dado el proceder autogestionario al margen de los partidos políticos de quienes se constituyeron en Asamblea permanente en la Puerta del Sol, algunos asemejaron el movimiento emergido con los llamados Nuevos Movimientos sociales surgidos en la primavera de finales de los años 60 del anterior siglo. Aquellos que demandaba una sociedad basada en el amor y la paz o que denunciaban la burocratización de la política institucional al grito de "La política están en la calle y no en el parlamento".

Sn embargo, teniendo aspectos en común, el Movimiento 15-M tienes sustanciales diferencias que lo hacen singular.

En la revuelta de los sesenta, hay dos grandes modelo de sociedad a lograr: Uno propuesto por el movimiento hippie, cuya revolución descansaba en un cambio de actitud y comportamiento individual; el otro modelo, adscrito al *Mayo del 68* francés, tomaban como referencia los emergentes e idealizados regímenes socialistas de Cuba o China, o la vía troskista al socialismo. En esta ocasión, no es un narcisista movimiento, ni se tiene referencia de país alguno, más allá de copiar las iniciativas de acampar en céntricas y emblemáticas plazas de grandes ciudades, como así lo habían hecho en Egipto, Túnez, Siria o Libia.

En los años 60, en el mundo occidental estaba instalado el Estado de Bienestar (pleno empleo, salarios indirectos –salud, transportes, vivienda, educación pública y gratuita- y diferidos –prestaciones sociales, pensiones y jubilaciones), y, no, como ahora, donde se está desmantelando. Por tanto, los jóvenes, ahora –y no tan solo los jóvenes- además de luchar por la regeneración democrática y por mejoras socioculturales lo hacen también por mejoras económicas. Para que la crisis la paguen quienes la han generado y no la ciudadanía. Como se corea en las manifestaciones, "ésta crisis no la pagamos".

Hay un "para qué" diferentes y también hay unos "quienes" diferentes. Los quienes de ayer eran universitarios que, como se decían antes, el foco de la revuelta no lo centraban en las condiciones económicas sino más bien en otros aspectos relacionados con las libertades individuales y colectivas – no fueron pocos los profesores universitarios que en USA abandonaron su cátedras para irse a vivir al campo y alejase del mundo capitalista -, al que se sumaron posteriormente los sectores obreros. Aquí, hoy por hoy, están prácticamente ausentes los sectores tradicionales del mundo laboral y, en buena parte, son universitarios quienes inicialmente protagonizaron la iniciativa, pero también se han incorporado otros segmentos juveniles que, como los universitarios, están padeciendo las consecuencias del modo de gestionar la crisis financiera por parte de la clase política actual, pero, además de estas singularidades, la diferencia sustancial con el *Mayo del 68* u otros movimiento, como fue la lucha contra el franquismo, la lucha vecinal, feminista, o contra la OTAN, o contra la Guerra en Irak, etc. es el papel desempeñado por unos quienes. Es verdad que en el *Mayo del 68* se desborda a los partidos políticos clásicos, pero eso no significa que no hubiera un grupo motor exógeno al propio Movimiento, o, como se decía antaño, una vanguardia organizada (partidos troskistas, maoístas, bases autónomas, anarquistas, etc.) que diseñara la estrategia a seguir. Si bien, es verdad, que en no pocas ocasiones, como acontece en todo movimiento y secuencia revolucionaria, eran desbordados por la población en general, pero, para que se entienda de manera clara, había una estructura organizativa que planificaba, con más o menos éxito, las acciones a desarrollar posteriormente por la masa convocada. En este Movimiento, claro que hay personas, con más o menos formación, o, dicho también en lenguaje de antaño, con más o menos conciencia revolucionaria, pero la planificación y la estrategia se cocía in situ, sin estructura previa, en la Puerta del Sol, primero, y cuando las Asambleas se multiplicaron por las calles y plaza de los pueblos y barrios, han sido los grupos motores endógenos, estructurados en una red acentrada, los que han dado movimiento al Movimiento.

El Movimiento 15-M es un movimiento autopoietico y recursivo, esto es, el Movimiento nace y crea el propio Movimiento. Es tan autopoietico que ni siquiera tuvo un nombre que todos y todas nombrasen: ¿Movimiento 15-M?, ¿Movimiento de los indignados?, ¿Movimiento por una democracia real?,

Los y las participantes, de manera recursiva, convocan y son convocados, creando el Movimiento que los convoca. No hay partidos ni sindicatos organizadores. Una de las máximas del Movimiento es la ausencia de siglas o banderas. Es un movimiento político pero apartidista, no se impide la participación de militantes de partidos pero éstos lo han de hacer a título individual.

¿Y cómo fue esa planificación y organización in situ?

Al no haber una estrategia preconcebida, la organización, estrategia y planificación se daban a la par. Cada idea, cada propuesta, demanda su organización, así fueron surgiendo las diversas comisiones, los grupos de trabajo, los portavoces de la comisiones, las asambleas, el contenido de las mismas y las relaciones entre sí

El funcionamiento fue anárquico. No confundir con caótico. No había jerarquías (jefes sagrados), ni poliarquías (varios jefes) ni hetarquías (otros centros de poder -como cuando se hace un macro botellón en el que cada cuadrilla de amigos gestiona su bebida, su ocio y socialización en su micro espacio- sino anarquía. Esto es, sin centro de poder (la partícula a significa sin). Por tanto, no hay centro sagrado, pero eso no significa que no sea poderoso el movimiento. Todo lo contrario, al no haber centro de poder, cada micro espacio de la Plaza, cada comisión, o cada iniciativa, se convirtió en un grupo motor para todos los que están en la Plaza, para en otro momento dejar de serlo y sumarse a la iniciativa que emanaba de otro grupo motor.

De manera anárquica se produce la sináptica relación poderosa. Del mismo modo que las neuronas se influyen mutuamente mediante los neurotransmisores generados en la interacción, sin que los mismos (los neurotransmisores) pertenezcan a ninguna de las que participan en la interacción, en una red acentrada se construyen realidades y necesidades sin que ningún sujeto ostente el centro de poder. Este modo de proceder permite que todos tengan poder sin que nadie sea dominado. Pero no porque hayan aceptado la propuesta que Rousseau formula en el capítulo I de *El Contrato social*, según la cual, si todos aceptan que se ha de actuar de acuerdo con el interés general nadie obedece a nadie en particular (Rousseau, 1970), sino porque las redes acentradas propician que se ejerza el poder de manera hologramática, esto es, todos y cada uno ejercen el poder sobre el todo que incluye a todos y a cada uno.

Siempre trabajando desde la inclusión y la búsqueda del consenso. El “esto en vez de esto otro” quedó sustituido por “esto además de esto otro”. Solo se secundaba aquello que era consensuado. Entendiéndose el consenso no como acuerdos contractuales entre partes, cuyo resultado es el resto de las restas de cada parte, sino como producto sinérgico transductivo, que articulando lo nuevo en lo conocido, es superador de los elementos de partida de las partes, generando sentidos compatibilizados, en el doble sentido de la palabra sentido

El sentido hace referencia a la dimensión pragmática del lenguaje, estos es, al significado concreto que unos seres humano concretos otorgan a una realidad concreta en una situación concreta, y, asimismo, nos remite a los sentimientos compatibilizados. En consecuencia, para que el consenso -esto es, el consentimiento- tenga lugar, es necesario unirnos emocional y afectivamente en la construcción de propuesta y acciones con las que nos identifiquemos. Cuando esto acontece, ni se vence, ni se convence, se convive. Convivencia que va más allá de la cohabitación.

Cuando se propicia el consenso, el saber, y, por ende, la definición de realidades y necesidades sociales no pertenece a uno o a unos, sino que es compatibilizados por todos y todas los participantes en el proceso de construcción de saberes, realidades y necesidades.

Los participantes, en un acto de generosidad, habían dejando aparcadas sus identidades societarias y se habían fundido con el hasta ese momento desconocido proyecto común. No había hombres ni mujeres, ni jóvenes ni adultos, ni profesores ni alumnos, ni trabajadores cualificados ni sin cualificar, ni militantes ni masa, ni afiliados ni sin afiliarse, ni... en definitiva, todos eran, como se decía en la Asamblea, *compas* o compis. Ello fue posible porque la lógica expresiva estuvo muy por encima de la lógica instrumental: los afectos y sentimientos de pertenencia a una realidad grupal difusa de lazos débiles (más eficaces para una estructura reticular que los lazos fuertes (Granovetter, 1973) posibilitó el desarrollo de este movimiento

Esta acentrada organización se ha expandido por barrios, distritos y pueblos de España. En un momento, uno es el grupo motor, estos es, un día, uno, o una asamblea, puede formular una propuesta para que sea secundada, y en otro momento, prácticamente, sin solución de continuidad, uno se convierte en activista de otra propuesta formulada por otra persona, grupos de trabajo o asamblea o/y, que ha sido enriquecida por las aportaciones de otros. Y, así, sucesivamente. Conectándose todos los participantes, comisiones, grupos de trabajo por principios básicos y fundamentales como son la no violencia, el respeto mutuo, la inclusión, la búsqueda del consenso y la ausencia de dirigentes y dirigidos.

No es sólo un movimiento horizontal, es un movimiento autopoietico, recursivo, anárquico (sin centro sagrado) y hologramático, esto es, todo está en cada una de las partes que está en el todo. En cada participante, comisión, grupo de trabajo, asamblea popular de cada barrio, distrito, municipio o ciudad está todo el Movimiento y el Movimiento está en cada participante, comisión, grupo o asamblea.

3.- Conjuntos de acción.

Muchos de los clásicos movimiento sociales, además de influir en la opinión pública han cristalizado en organizaciones sociales, partidos políticos u opciones electorales (McAdan y Tarrow, 2011). Sin duda, el 15-M, ha influido tanto en la elaboración de los programas de los partidos como en la conciencia ciudadana. Pero, ahora qué, más de uno se pregunta, qué forma o formas adoptará y cómo incidirá en los asuntos públicos?

En el siguiente epígrafe, se intentará ofrecer respuestas a estas preguntas, antes, para tal fin, es pertinente abordar el concepto de Conjuntos de acción.

Dependiendo de cómo se relacione la administración con la población y con sus organizaciones, así como la concepción que de la participación se tenga, se establecerá un tipo u otro de conjunto de acción. Entendiéndose por Conjunto de acción, el conjunto de redes, asociaciones y grupos relacionados en un proyecto común.

Hablando en términos de modelos ideales weberianos, se podría decir que hay dos modos en los que la administración se relaciona con la población. En uno, se abordan problemas estandarizados sobre los que intervenir, estableciéndose una relación entre sujetos y objetos; en otro, se establece una relación entre sujetos, en la que tanto los responsables públicos, el personal técnico de la administración como el tejido asociativo y la población en general diagnósticas y formulan propuestas, diseñan programas y proyectos, los ejecutan y asimismo los gestionan y evalúan.

En el primer caso –en el de la relación objeto-sujeto–, la participación se concibe como información o, en el mejor de los casos, como consulta. En términos narrativo, se procede a contar cuentos o, en el mejor de los casos, a conocer quién y qué se cuenta sobre el cuento que la administración cuenta. En el segundo caso –en el de la relación sujeto-sujeto–, la participación se concibe desde una perspectiva sociopráctica en la que todos los cuentos cuentan. En este caso, son asumidos los dos conceptos que articula la participación, esto es, formar parte de y dar forma a.

De acuerdo con la concepción que de la participación se tenga, emergerá un modelo u otro de administración, así como un modo de actuar.

Cuando la participación se concibe sólo como información, la administración se concibe como instancias y estancias en donde atender usuarios, a los que se les informará y proporcionarán los recursos. Cuando se concibe como consulta, se trabajará *en* la comunidad y se procurará diseñar e implementar programas con los que solucionar problemas sociales previamente diagnosticados. Y, por último, desde una concepción sociopráctica, se trabajará *con* la comunidad, diseñando e implementando planes y programas *con y para* la ciudadanía, partiendo de un autodiagnóstico elaborado de manera participativa.

Un modelo u otro de participación propiciará relaciones de diferente tipo con uno u otro tipo de entidades y con la población, configurando uno u otro conjunto de acción

Se puede señalar cuatro tipos de conjunto de acción: Tecnista, Gestionista, Populista y Ciudadanista.

En el Tecnista, el personal técnico de las administraciones públicas diseña y ejecuta los programas de atención a la ciudadanía sin consultar a la misma. En este caso, el personal técnico sigue las directrices que emana de los responsables públicos, si bien, en no pocas ocasiones, la relación entre el personal técnico y los gestores públicos es propia de los vasos comunicantes en el que unos invaden las parcelas de los otros, según sean más o menos vulnerables o tengas más o menos capacidad para afrontar los problemas sociales. De tal manera que, en algunos casos, habría que hablar de técnico/político y en otros de político/técnico que diseña y ejecuta los programas sociales.

En el Gestionista son organizaciones sociales las que, de acuerdo con los convenios con (o/y las subvenciones recibidas de) las administraciones públicas, prestan los servicios, actuando éstas más como consultoras y empresas que como organizaciones sin ánimo de lucro. Es una forma de externalizar la actividad de las administraciones públicas, eludiendo, en no pocos casos, las reglas de mercado, tanto laboral como empresarial.

En el Populista, algunas asociaciones se arrojan la representación de determinado colectivos –más o menos vulnerables (léase gitanos, inmigrantes, prostitutas, etc.) o más genéricos como mujeres, trabajadores, pensionistas, etc.– o la de pueblos, barrios, zonas o espacios de la ciudad, ejerciendo de interlocutores, con más o menos éxito, entre la administración y la población. Compitiendo diversas entidades entre sí para que las administraciones las consideren las legítimas representantes de quien dicen representar. Y, por ende, acceder, a los recursos y subvenciones públicas destinadas a la población o/y ámbitos que dicen representar.

Por último, el Conjunto de Acción Ciudadanista. Cuando las administraciones públicas trabajan *con y para* la comunidad, han de contar con los diversos actores, y sus correspondientes legitimidades en las que se amparan para formular las necesidades socioculturales y el modo de atenderlas. Los representantes institucionales se amparan en las urnas que periódicamente los legitiman; los técnicos pertenecientes a las administraciones públicas, tanto en las pruebas superadas para acceder a la función pública como en su experiencia laboral; el tejido asociativo en su capacidad para articular movimientos en favor o en contra de propuestas que inciden en la vida pública; los profesionales externos en el aval que supone tanto su formación académica como su experiencia; y la población en generar en su propia experiencia cotidiana, que puede pervertir o/y subvertir el sentido de las propuestas de los responsables institucionales.

La asunción de estas legitimidades, conduce a establecer relaciones entre la administración –tanto los responsables públicos como los profesionales técnicos– el diverso y plural tejido asociativo y la ciudadanía, tanto experta (ya sea temática, metodológica o convivencial) como en general, con el fin de elaborar participativamente planes sociocomunitarios holísticos e integrales. De ahí que este conjunto de acción reciba el nombre de ciudadanista, ya que para ser ciudadano o ciudadana no es suficiente con vivir en la ciudad, es necesario *ciudadanear*. Y para *ciudadanear* se ha de propiciar la participación sociopráctica en la que quienes participan en la elaboración de planes socioculturales con los que mejorar la ciudad, se transforman al participar en la elaboración de planes con los que mejorar la ciudad.

4.- El 15-M y el Conjunto de acción ciudadanista.

Como se decía al principio del anterior epígrafe, nos son pocos los movimientos que han cristalizado en organizaciones o en opciones electorales, el 15-M también podría adoptar similares formas, pero, dada su naturaleza sólo encajaría en un conjunto de acción ciudadanista.

El Movimiento 15-M, puede desempeñar, dada su naturaleza autopoética, recursiva, holográfica y anárquica, distintas formas sin que sean excluyentes entre sí: desde una opción electoral, a convertirse en múltiples organizaciones, ser un grupo motor, o enzima o catalizador de conjuntos de acción ciudadanista.

El conjunto de Acción Tecnista está descartado, pues obviamente la conversión en un partido u opción electoral clásica, tiene cercenadas las posibilidades de obtener éxito.

El conjunto de acción Gestionista tendría asimismo nulas posibilidades, por un lado, el 15-M, como tal, carece de infraestructura, recurso, medios y programas sociocomunitarios que poner en marcha; y, por otra, muchas de las personas que participan en el Movimiento son asimismo profesionales de asociaciones y todo tipo de ONGs que prestan servicios a las administraciones públicas, por tanto, además de representar una competencia, difícilmente se aceptaría la conversión en una ONG prestadora de servicios que estuviera al margen de los procesos asamblearios. Otra cuestión sería que se estimase pertinente la creación de una organización o cooperativa social para ejecutar los programas o proyectos que de manera participativa se diseñasen.

El Conjunto de acción populista, por similares argumentos, estaría descartado. Además hay que tener en cuenta que este movimiento al ser tan transversal carece de grupo sociocultural del que arrogarse su representación, y así poder negociar con la administración ayudas y subvenciones. Pocas, o nulas, posibilidades de negociación tendría una organización que se arrogara la representación, pongamos por caso, de los indignados.

Otra cuestión serían las variadas organizaciones creadas o/y impulsada o/y fortalecidas o/y influidas por el Movimiento 15M, como son, entre otras, la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca-), Las Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos contra las redadas racistas o las múltiples Mareas -Verde (educación), Blanca (sanidad), Azul (contra la privatización del Canal de Isabel II), o Roja (desempleo)- que, con diferentes

grados de capacidad movilizadora y reconocimiento social, podría atribuirse cierta representatividad sobre el ámbito temático o/y poblacional sobre el que se centra cada una de ellas.

Pero, precisamente, muchas de estas organizaciones o/y movimientos son productos resultantes de la implementación, con más o menos intensidad, de conjuntos de acción ciudadanista.

El conjunto de acción ciudadanista necesita contar con las múltiples y variadas entidades que puedan estar interesadas en coordinar acciones orientadas a un objetivo común pero va más allá de ser una coordinadora o plataforma de entidades. Ha de conectar los diferentes niveles de conciencia y participación ciudadana de manera sinérgica.

Seguendo a Villasante (1984), se pueden distinguir cuatro niveles, según el grado de conciencia, participación ciudadana e incidencia social. En primer lugar estaría la base social, que recoge a la mayoría de la población interrelacionados entre sí por vínculos y nexos múltiples, desde el parentesco al laboral, pasando por toda la panoplia de redes en las que los seres humanos participamos. Se caracteriza porque quienes la integran están preocupados pero no ocupados por los asuntos públicos, pero ello no quiere decir que carezcan de opinión y que les dé igual todo. Muy al contrario, crean y recrean los mensajes formales y la de los *mass media* desde sus particulares sentidos. De hecho, hay múltiples ejemplos a lo largo de la historia en donde la base social se ha convertido en base potencial transformadora de realidades instituidas. Merced, en gran parte, a la acción de aquellas personas que se encuentra en un tercer nivel: los grupos animadores, esto es, aquellas personas que se mueve por un proyecto global de transformación social. Pudiendo estar asociados o no. Dentro de los grupos animadores caben desde el profesor de un instituto que, además de su práctica docente, se implica en los asuntos del vecindario, a la persona que participan en alguna asociación local. Participan en los asuntos de la localidad desde una concepción más global. Todas las actividades que proponen y en las que participan son medios con los que crean una corriente de opinión favorable a sus postulados. Todos, con más o menos dedicación sistematizan y programan actividades con ese objetivo. Estas personas apenas tendrían incidencia si no contactaran con el segundo nivel: los sectores activos - de hecho así les pasa a muchos de estos grupos, que al no contactar con los sectores activos su incidencia en los asuntos públicos es mínima-, esto es, quienes a la par que mantienen lazos con ellos (los grupos animadores) tienen la capacidad de retransmitir los mensajes en su medio más inmediato, sea éste un bar, un club deportivo etc., haciendo uso de los lenguajes de la cosmología de la base social. Estos sectores activos se denominan así porque en ellos predomina una cierta inquietud por transformar lo cotidiano de su entorno. Teniendo contacto tanto con los dos sectores antes mencionados (base social y animadores) como con el cuarto nivel: el sector institucional. Encontrándose dentro de este último nivel mencionado todo aquel que tiene capacidad para instituir realidades, desde quienes ocupan responsabilidades políticas a académicas a quienes las tienen en el ámbito económico.

En el 15-M conviven los tres primeros niveles de conciencia y participación ciudadana. Hay grupos animadores, sectores activos y base social y del mismo modo que, como se ha dicho, en el 15-M hay grupos motores endógenos que lo impulsan, y sin solución de continuidad, quienes han sido motores pasan a ser meros participantes de la acción impulsada por otro, pues en un conjunto de acción ciudadanista, el propio 15-M puede actuar como grupo Motor de otros movimientos o como participante de la acción impulsada por otros, y mientras se siga estructurando en una red acentrada nadie acaparará el poder, pero ello no significa -ni mucho menos- que no se tenga capacidad de incidir en los asuntos públicos, además de creando conciencia ciudadana mediante los múltiples productos resultantes de los conjuntos de acción capaces de generar

Entre los productos, se encuentra, como se ha dicho antes, organizaciones y otros movimientos, y también, no es descartable, una opción electoral con la que incidir en los asuntos públicos, pero ésta no sería la simple conversión en un partido, pues ello no tendría éxito alguno. Para que tuviera éxito, debería enmarcarse en un proceso presidido por la deliberación y el consenso. Entendiéndose el consenso en el sentido ante expuesto de construcción colectiva de propuesta superadoras que tengan en cuenta los principios básicos de Movimiento, como son la transversalidad, la no violencia, la inclusividad, la dimensión expresiva e instrumental (tanto referida a bienes materiales -seguridad económica y física, etc.- como a bienes postmateriales -orientados a primar la expresión de la personalidad y la calidad de vida-) y la identificación grupal.

5.-Conclusiones.

Trabajar en pos de un conjunto de acción ciudadanista guiados por el consenso es practicar el lema de la convocatoria de la manifestación, cuyo final fue el principio del 15-M: “¿Democracia real ya?”.

Es clásico el recurso etimológico para definir la democracia como el gobierno del pueblo, dado que en griego *demo* significa pueblo y *cracia* gobierno. Considerándose que así es como se gobernaba en la Atenas prehelenística, si bien, conviene tener presente que cuando se habla de gobierno del pueblo no se hace tanto referencia a la elección del pueblo de sus representantes sino a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, reflexionando y debatiendo en el Ágora sobre las leyes que los regulan.

Téngase en cuenta que en Atenas, cuna de la democracia, todos los cargos públicos excepto el stratego -el comandante del ejército-, eran elegidos por sorteo. Todos los ciudadanos tienen ese derecho. Dicho en masculino, pues las mujeres, igual que los esclavos y los metecos (los extranjeros), estaban privado del derecho de ciudadanía.

Obviamente, ahora el 15-M, no reclama, muy al contrario, privar de este derecho a nadie por su lugar origen o género. Ni tampoco, dado que no se produce el *sorpasso social* (ya que la indignación no va a la par que la desafectación en la participación electora), se puede plantear que los gobernantes sean elegidos por sorteo, pero sí trabajar para que el análisis, la deliberación y reflexión de la ciudadanía en todas y cada una de las cuestiones que nos preocupan y afectan como ciudadanos y ciudadanas libres e iguales socialmente desde la diversidad cultural sea lo centrar en la toma de decisiones. Para que los gobernantes sean los responsables de la ejecución de lo acordado tras la reflexión y la participación de la ciudadanía en la elaboración del diagnóstico y en la formulación de los programas, proyectos y acciones con las que atender las necesidades socioculturales.

Bibliografía

Granovetter, M. (1973). "The strength of weak ties", en *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-1380.

McAdam, D y Tarrow, S. (2011). “Movimientos sociales, elecciones y política contenciosa: construyendo puentes conceptuales”, en Fuentes, Mª. J. (ed.). *A propósito de Tilly*. CIS, Madrid.

Montañés, M. (2011). “Reflexiones respecto de la *Spanish Revolution*”, en *Revista CEPA*, vol. 3, n° 13, Bogotá (Colombia).

Rousseau, J. J. (1970). *El contrato social*. Aguilar, Madrid.

Villasante, T. R. (1984). *Comunidades Locales*. IEAL, Madrid.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (PPS) E INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS (IPS): ENFOQUES PARA LA EVALUACIÓN DE EXPERIENCIAS Y CASOS.

Valdemir Pires

Universidade Estadual Paulista, Brasil

vapires@fclar.unesp.br

Carmen Pineda Nebot

Consultora de Administraciones Públicas

carmenpinedanebot@hotmail.com

Palabras clave: evaluación, instituciones participativas, presupuesto participativo, enfoques y deseabilidad

1.- Introducción.

A lo largo del período comprendido entre las dos últimas décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI, Brasil pasó por profundas transformaciones sociales y políticas. Saliendo de un régimen dictatorial-militar que duró de 1964 a 1985, el país retornó a la democracia gracias a las grandes movilizaciones populares y sindicales (que tuvieron como punto álgido el movimiento por elecciones “directas ya”), cambió su Constitución (1988), amplió los derechos políticos y sociales, impulsó reformas del Estado y cambió el *modus operandi* de las administraciones públicas, haciéndolas (aunque no suficientemente) más transparentes y permeables a los intereses ciudadanos (Dagnino, 2002; Bresser-Pereira; Wilhelm; Sola, 1999). La participación ciudadana – a pesar de que inicialmente fue prohibida por razones de seguridad nacional – fue intensa en el período de transición de la dictadura a la democracia y después, una vez consolidado el nuevo régimen, se convirtió, primero, en una práctica cotidiana de las poblaciones urbanas en su relación con los poderes constituidos y, en un segundo momento, en un derecho incluido en la Constitución y en las leyes federales, de los estados y de los municipios.

Las experiencias de presupuesto participativo (PPs) estuvieron entre las experiencias pioneras de participación ciudadana en los procesos de decisión de los gobiernos, seguidas de otras instituciones participativas (IPs, tal como son definidas por Avritzer, 2008), como los consejos gestores municipales de políticas públicas (CGMPPs). Las IPs, en general (entre las cuales se incluyen no sólo los CGMPPs, sino también los planes directores municipales participativos, las comisiones tripartitas, las audiencias públicas y las conferencias nacionales, de los estados y municipales sobre diversos temas y cuestiones; o los menos utilizados plebiscitos, referendos e iniciativas populares, previstos en la Constitución Federal de 1988), y los PPs, como un tipo específico y conocido de IP, se convierten en el referente brasileño de poco más de dos décadas de innovación institucional de cuño democrático. Pero ahora comienzan a ser cuestionadas y evaluadas bajo parámetros cada día más rigurosos, quizá porque pasada la fase eufórica de su implementación, el ánimo participativo se enfrió (bajo los vientos desalentadores de un período que bien merece el epíteto de neoliberal) y las promesas no cumplidas y las expectativas frustradas se van acumulando.

En un contexto de cuasiconsenso, tanto político como académico, en torno al protagonismo ciudadano y a la participación ciudadana en las decisiones del gobierno y en la gestión de políticas públicas, mantenido en medio de un clima de baja tendencia de los individuos a la implicación en los asuntos de los gobiernos, de los partidos, de los sindicatos o electorales, el foco de las evaluaciones de las IPs incide sobre su efectividad (Navarro, 2008; Parés, 2009; Avritzer, 2011), justamente a causa de la distancia que muchas veces se da en estos temas entre el discurso y la práctica.

A pesar del acierto que supone prestar atención a la efectividad en la evaluación de las IPs, es muy importante considerar también otras dimensiones, como la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad, la replicabilidad y la deseabilidad. Sobre esos diferentes enfoques de la evaluación de los PPs e IPs es en los que se centra este trabajo, dividido en tres partes. Después de un breve comentario sobre la evolución de los PPs e IPs en Brasil en las tres últimas décadas, (sección 2), se tratan cada uno de los enfoques de evaluación citados anteriormente (sección 3), así como una visión integrada de los mismos (sección 4), deteniéndose en el análisis de la dimensión de deseabilidad, a fin de emprender un debate teórico relevante (entre adeptos de la *public choice* y del neorrepblicanismo), que hace posible la contraposición de dos visiones opuestas del mundo sobre la democracia, una defendida por economistas, y la otra, preferida por los especialistas políticos.

2.- Olas de PPs e IPs en Brasil moviéndose del siglo XX al siglo XXI.

Las investigaciones más importantes señalan la siguiente evolución en el número de PPs en Brasil, desde el momento en que se inició en Porto Alegre: 13 en el mandato municipal de 1989-1992, 53 en el de 1993-1996 y 140 en el de 1997-2000 (RIBEIRO Y GRAZIA, 2003); 190 en el de 2001-2004 y 201 en el siguiente (2005-2008), según Avritzer y Wampler (2008). Esos números son aproximativos, ya que existen variaciones metodológicas y de procedimiento en los casos identificados, con diferencias en los resultados y en el efecto. No ha sido posible un estudio minucioso, que pudiera averiguar la validez de las declaraciones de los protagonistas (y, por tanto, interesados) en las que se basaron las investigaciones, o utilizar análisis documentales y de grupos de protagonistas del gobierno y de la sociedad civil, teniendo que trabajar con esos números y confiar más en otros, menores, relacionados a experiencias ampliamente difundidas, conocidas y estudiadas, tomando como paradigmáticas la pionera, de Porto Alegre (RS) y la de Belo Horizonte (MG) (diferente, pero bastante activa, como prueban los estudios realizados), o incluso las 20, señaladas por Costa (2010), que se han mantenido por lo menos tres mandatos consecutivos o alternados.

Numerosos casos de PPs menos conocidos que los identificados por Costa (2010) fueron ya objeto de estudio en programas de posgrado en Brasil (PIRES Y MARTINS, 2011), facilitando así el poder realizar un mapa de las experiencias, pero no haciendo siempre posible evaluaciones más profundas, ya que las metodologías y las bases empíricas utilizadas en las investigaciones son muy heterogéneas y no siempre de confianza, dependiendo de lo que se quiera evaluar.

La literatura brasileña más reciente sobre IPs se ha dedicado más al estudio de los CMGPPs, debido a su difusión por todo el país y a su continuidad asegurada por ley y, también, debido a la disminución del ímpetu expansionista de los PPs. Los Consejos de Salud y de Educación son los que más interesan a los investigadores (un ejemplo de ello son: Carvalho, 1995; Gohn, 2001; Tatagiba, 2002; Guimarães, 2009; Vaz, 2011). Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) pretendían mostrar la evolución en esos momentos de los consejos en Brasil; según la Investigación de Informaciones Básicas Municipales (MUNIC), realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), los Consejos de Salud existen en el 100% de los municipios brasileños, mientras que los de Educación y Asistencia Social se encuentran en el 90%.

Los PPs y los CMGPPs son las principales modalidades de IPs utilizadas en Brasil en las últimas tres décadas. Es interesante observar que los PPs ganaron espacio durante la redemocratización del país, formando parte de una ola (la primera) de innovaciones “movimentalistas” (originadas por la movilización popular del período 1975-1990), mientras que los CMGPPs se fortalecieron poco después de la Constitución de 1988, con el país ya democratizado y bajo las presiones por la reforma del estado (segunda ola), adquiriendo un carácter más “gerencialista” (Pires, 2009). Los diferentes contextos en los que surgieron los PPs y los CMGPPs y las distintas concepciones político-administrativas que los impulsaron son elementos fundamentales (a veces se presuponen) que deben tenerse en cuenta cuando se desean evaluar las prácticas correspondientes a unos y otros. No es casualidad que los CMGPPs nacieran por ley y que los PPs se pusieran y se pongan en marcha por autorregulación: la naturaleza y el grado de institucionalización de unos y otros explica en buena medida la prominencia de una lógica “movimentalista” (en declive) y de una lógica gubernamental (en ascenso).

3.- Los PPs y las IPs: los enfoques de la eficiencia, la eficacia, la efectividad, la sostenibilidad, la replicabilidad y la deseabilidad para su evaluación.

Los PPs y los CGMPPs son las modalidades de IP más utilizadas en la administración pública brasileña y las evaluaciones de esas experiencias son las que más pueden contribuir a la comprensión de las IPs en Brasil y a la mejora de las prácticas evaluativas de esas innovaciones institucionales tenidas como prometedoras.

Cualquier evaluación que se lleve a cabo tiene, necesariamente, una finalidad y es hecha por actores interesados en ella por diferentes razones. De ese modo, el enfoque escogido en una evaluación específica tendrá siempre la marca de las condiciones bajo las cuales fue o será realizada. Una agencia de desarrollo evaluará para saber si debe o no continuar apoyando una experiencia exigida por ella como condición para financiar proyectos; partidos, políticos y gobernantes electos evaluarán para calcular las ventajas y desventajas obtenidas con los mecanismos de participación puestos en marcha por ellos; una ONG interesada en impulsar relaciones solidarias en comunidades con carencias podrá querer evaluar los cambios de comportamiento propiciados por un proyecto de construcción de viviendas por medio de la ayuda solidaria de la comunidad, etc. Según el objetivo de la evaluación y la visión del proceso evaluativo que tenga quien evalúa variará el enfoque y la metodología de evaluación. Es importante, sin embargo, que en todos los casos se tenga una visión de conjunto de los enfoques posibles. Cada uno de ellos es presentado en las subsecciones siguientes y posteriormente en conjunto, de forma integrada, en la sección 4.

3.1. La eficiencia, la eficacia y la efectividad de los PPs y de los CGMPPs.

La eficiencia es un concepto económico, que relaciona los resultados obtenidos a los recursos utilizados, estimando, de esa manera, la relación coste-beneficio. El funcionamiento de los PPs y de las IPs implica costes. Son los gastos en los que se incurre para realizar procesos de decisión colectiva, que requieren divulgación, movilización, celebración de reuniones y eventos, trabajos de registro y control etc.; hay también costes de oportunidad, de más difícil medición: por ejemplo, el tiempo de los participantes, que podría ser utilizado en otras actividades, más rentables o más divertidas.

Para saber si el PP o una IP es eficiente, es necesario relacionar estos costes a los resultados producidos. Es prácticamente imposible hacer este cálculo con precisión, pues existen variables incluidas de difícil cuantificación, además de resultados intangibles o imperceptibles a corto plazo. Ejemplos: es difícil determinar que parte del tiempo de los empleados públicos (del área de presupuestación o del Gabinete del Alcalde, por ejemplo) implicados en el PP es coste de esta práctica innovadora y que parte es coste de las actividades cotidianas – son los mismos empleados públicos, ahora con responsabilidades adicionales, no dedicando necesariamente más tiempo a sus ocupaciones; no es posible, en la elección de un buen alcalde, separar los votos obtenidos por el mismo (derivados de su modo de dirigir y de relacionarse con los electores) de los votos conseguidos por haber puesto en marcha el PP en su primer gobierno; en que medida la mejora en los indicadores de resultados de las políticas públicas compensa los costes de mantenimiento de estructuras y canales de decisión con participación ciudadana es una pregunta abierta, pues aunque haya una relación entre esos datos, no es fácil establecer la relación coste-beneficio.

La eficacia, a su vez, expresa la capacidad del PP o de una IP de alcanzar cierto objetivo o de cumplir una función definida. No se trata, en este caso, de medir numéricamente: la eficacia puede ser plena o total, media, baja o nula. Además, la eficacia no se define por sí, no es una relación matemática, como la eficiencia: ¿eficacia para qué? siempre es necesario preguntar. Una experiencia de PP puede ser ineficaz para mejorar la gestión de los recursos financieros, deseada inicialmente, pero puede ser plenamente eficaz para dar cohesión en términos de rendimiento al equipo de gobierno, a partir de la lógica del PP. Esto quiere decir que no se puede hablar de eficacia de los PPs y de las IPs, en singular. Como esas innovaciones de gestión político-administrativas pueden tener impacto sobre numerosas variables, internas y externas a los gobiernos, hay que definir sobre cuál o cuáles de ellas se desea conocer la eficacia, en los procedimientos y procesos de evaluación.

A pesar de las ya mencionadas – y a veces insuperables – dificultades para una plena percepción de la eficiencia y de la eficacia de los PPs y de las IPs, en la práctica se trabaja con evaluaciones aproximativas de esas características empíricas, relacionadas a casos específicos. Un cierto *feeling* acaba estableciéndose entre los participantes, asegurando la continuidad o no de las experiencias (excepto en el caso de las IPs legalmente exigidas, que se mantienen ignorando la eficiencia y la efectividad). Por ejemplo: después de dos o tres años experimentando el PP, un gobierno “percibe” si las decisiones ciudadanas están costándole mucho o poco (en términos de recursos financieros, materiales y humanos de gobierno y también en términos de apoyo electoral); de la misma manera, los ciudadanos que participan sienten si los esfuerzos que hacen compensan o no, cuando los comparan a sus expectativas. Y la palabra clave, en este caso, es exactamente esta: expectativa. Todos los procesos participativos encierran expectativas, algunas explícitas, otras no. La eficacia de los PPs y de las IPs, en ese caso, consiste en atender expectativas variadas, unas más, otras menos exigentes. La eficiencia se da cuando esas expectativas son mínimamente atendidas, a un coste mínimo. La ineficacia es, por definición, inadmisibles, convirtiendo un PP o una IP en insostenible, por indeseable; la ineficiencia (alto coste comparado al valor de lo que se obtiene), a su vez es, en ocasiones, no tenida en cuenta cuando hay un grado elevado de eficacia en el cumplimiento de las expectativas de algunos agentes con poder en el proceso.

Como se puede deducir, entre eficiencia y eficacia existe una relación muy fuerte, siendo relativamente difícil separarlas para realizar una evaluación en experiencias concretas de PPs y de IPs. Y la verificación de la presencia de esas cualidades en los PPs y las IPs es, como se puede observar, de fundamental importancia.

La efectividad es la cualidad de producir efectos que las IPs pueden tener o no. Se confunde fácilmente con la eficacia. Para distinguirlas, conviene destacar que la eficacia está relacionada al resultado puro; mientras que la efectividad se refiere a la capacidad de las IPs de actuar, de funcionar (obteniendo o no los objetivos deseados). Es efectivo un PP que, teniendo por objetivo deliberar sobre la mitad de las inversiones de un año, con la participación de los representantes de las regiones de una ciudad, lo hace, aunque esta deliberación sea, después, mal conducida por el gobierno, convirtiéndose, por tanto, en ineficaz. La participación ciudadana habrá sido efectiva, pero sin eficacia para el presupuesto público.

La efectividad altera la realidad: algo que existía en potencia se materializa. Pero no la altera necesariamente en la dirección deseada – para lo que necesita la eficacia.

La causa de la no efectividad – incapacidad de surtir efecto, por tanto – puede incluso ser resultado de la baja eficiencia: insuficiente dotación de recursos para obtener el resultado deseado o la aplicación inadecuada de los recursos disponibles. Por ejemplo: un CGMPPs con suficiente número de participantes bien dispuestos y preparados para funcionar no tiene la consideración del titular de la materia sobre la cuál le cabe deliberar y por eso no recibe las inversiones necesarias en infraestructuras y apoyo de personal para trabajar. Una relación coste-beneficio inadecuada (alto beneficio esperado y baja dotación de recursos), o sea, una ineficiencia, convierte al consejo en inefectivo, con consecuencias negativas también sobre su eficacia.

3.2. La sostenibilidad de los PPs y los CGMPPs.

Para ser considerada como tal, una institución necesita de un grado de permanencia, de aceptación, de uso, pues en caso contrario no se incorpora a la realidad, para servirles de referencia y funcionar como guía de aglutinación de los agentes. Sin sostenibilidad no existe evidentemente institución. Aunque sea por un período limitado: hay instituciones más duraderas y otras menos duraderas.

La sostenibilidad inicial de una experiencia es condición *sine qua non* para que se institucionalice. Una ley puede convertir en obligatoria una experiencia y, de esa manera, contribuir para que ella se convierta en una institución. Puede ocurrir, al contrario, que una experiencia confirmada por el uso sea sacramentada legalmente. La segunda hipótesis consiste en un esfuerzo de ampliación y profundización de una institución, aumentando sus oportunidades de sustentación a lo largo del tiempo; la primera, es una tentativa de forzar la transformación de una experiencia en institución, que puede resultar negativa o positiva. O sea, la ley, pura y simplemente, no da sostenibilidad a una institución, ni la crea realmente, sobre todo si es una institución participativa, ya que la participación voluntaria – como ocurre en los PPs y las IPs – no se garantiza por decreto o ley.

La sostenibilidad de las experiencias de PPs y de IPs depende, con independencia de responder o no a exigencias legales, de un conjunto de factores endógenos y exógenos a ellas, incluyendo, entre otros, como ya se han identificado en los estudios recopilados y organizados por Avritzer y Navarro (2003), del diseño institucional, del compromiso político del gobierno, de las características de la sociedad civil, de la disponibilidad de recursos, de la experiencia acumulada y de la coyuntura política, económica, etc.

Las ya mencionadas expectativas de los protagonistas e interesados, directa o indirectamente, en las experiencias participativas de procesos de decisión de los gobiernos, son también elementos determinantes de la sostenibilidad de estas experiencias, influyendo incluso en los ciclos alcistas y bajistas que algunas veces las caracterizan, debido a la influencia del ánimo o al del desaliento que transmiten a los procesos y espacios de expresión y negociación. Además, los protagonistas e interesados establecen a su manera una percepción de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad de las IPs que puede contribuir o no a su sostenibilidad.

3.3. La replicabilidad de los PPs y de los CGMPPs.

Las IPs que consiguen ser sostenibles, con buenos y difundidos resultados, se convierten con frecuencia en objeto de observación, con el propósito de ser aplicadas en realidades distintas de las iniciales, fundamentalmente cuando su objetivo contiene aspectos comunes a situaciones y problemas de la misma naturaleza o aproximada a la de comunidades y organizaciones de diferentes lugares. Pasan, entonces, a ser replicadas, como ocurrió con el PP a partir de los años 1990, con origen en varios centros nacionales e internacionales de difusión de la idea y de apoyo a las medidas para materializarla.

La replicabilidad, sin embargo, requiere a veces adaptaciones de tal importancia que, al final, no es conseguida, siendo en la realidad una IP que o no funciona o que no puede ser adecuadamente adoptada como la réplica inicialmente deseada.

Exactamente igual pasa cuando la reproducción de la IP se convierte en obligatoria por ley, como es el caso en Brasil de los CMGPPs, la replicabilidad puede ser cuestionada, pues hacer que funcionen de la misma manera en los 5.564 municipios brasileños, con resultados mínimamente parecidos entre sí, es extremadamente difícil. Además, tales consejos se aplican a la realidad federativa brasileña, pero tal vez no, a la argentina; y pueden ser inimaginables en un país no federal, como Chile. El PP, a su vez, fue un fracaso en Buenos Aires (Perruzzotti, 2009), adquirió una fisonomía propia muy distinta de la brasileña en Italia (Alegretti, 2009), en España (Pineda, 2010; Pineda y Pires, 2011), en Alemania (Herzberg, 2009) o en Portugal (Dias, 2009).

Si el tema de la participación aparece obligatoriamente en experiencias que reciben el nombre de PP o IP, eso asegura únicamente (como mucho) que los esfuerzos en el camino hacia la democracia participativa están trazados (si de hecho lo estuvieran), pero no que se esté replicando con éxito una IP ya testada y aprobada. Hay que averiguarlo empíricamente.

Las principales preguntas que deben ser hechas, desde el punto de vista de la replicabilidad, son:

- Antes de la experiencia: ¿La IP es replicable en el nuevo contexto, por los nuevos agentes? ¿Los nuevos agentes son emprendedores de políticas públicas, defensores de políticas públicas o adoptantes formales (Wampler, 2008)?
- Después de la experiencia o mientras ocurre: ¿Se trata, de hecho, de una réplica? ¿Con que grado de proximidad/precisión? Si hay diferencias entre la experiencia original y la actual, ¿estas fortalecen o debilitan la IP?

3.4. La deseabilidad de los PPs y los CGMPPs.

La deseabilidad, aquí, se refiere no simplemente a la conveniencia de la puesta en marcha de una IP, sino a la percepción de esa conveniencia dentro de una visión del mundo específica de la sociedad (y de su modo de organizarse y funcionar), dotada de la voluntad política de un grupo de

actores para promover los cambios necesarios para la puesta en marcha de esa IP, o para evitarla (en el caso de no desearla). Ideas claras y voluntad de acción están presentes en el concepto. Aunque la claridad y la disposición para actuar son diferentes de un actor a otro (cada cuál con objetivos y estrategias propias), en el conjunto de ellos existe una noción de relativo consenso (o de superioridad de una determinada correlación de fuerzas), que da como resultado cuando se intenta medirla (nunca numéricamente) una deseabilidad fuerte, media, frágil o no deseabilidad.

Hay dos maneras de considerar la deseabilidad: desde el punto de vista de un proponente, potencial adoptante o adoptante (que puede tener un potencial opositor o un efectivo opositor, o no); y desde el punto de vista de las visiones del mundo en sí, abstractamente consideradas. La distinción es relevante para delimitar los tipos posibles de evaluación bajo el enfoque de la deseabilidad.

Es posible evaluar la deseabilidad dentro de un contexto sociopolítico concreto, buscando identificar el nivel de deseabilidad o indeseabilidad de que son portadores los agentes implicados en el debate sobre implementar o evitar la implementación de una IP. Puede ocurrir, por ejemplo, que un gobierno local desee implantar el PP (pero dentro de él haya sectores que, aunque no se opongan claramente, en la práctica, crearán dificultades para su funcionamiento); que haya segmentos ciudadanos favorables, pero deseándolo solamente hasta que sus intereses inmediatos sean atendidos (pavimentación de una calle, ampliación de un colegio). En ese caso, la evaluación dará una deseabilidad colectiva insuficiente. En este ejemplo, la evaluación de la deseabilidad necesitará basarse en datos e informaciones empíricas, de difícil obtención.

Es posible, por otro lado, evaluar la deseabilidad desde un punto de vista estrictamente teórico. Por ejemplo, colocando frente a frente, visiones de democracia en las cuáles sean aceptadas las propuestas de protagonismo de no electos en las decisiones de los gobiernos y visiones de democracia que no aceptan esas propuestas. Vale, para ilustrar este tipo de análisis, enfrentar a los neorepublicanos y a los partidarios del *public choice*.

La teoría de la elección pública (TEP) o *public choice* da una explicación para el funcionamiento del gobierno basada en la lógica del comportamiento económico individual, racional-maximizante, típico de las relaciones mercantiles, contraponiendo a la visión del hombre público altruista (tantas veces invocada para justificar el uso del poder por medio del “contrato social”) la del hombre público egoísta, cuyo comportamiento interesado necesita ser controlado por mecanismos de castigo y recompensa (del mismo modo que ocurre con el agente económico concebido por el pensamiento liberal, de carácter hedonista y utilitarista), para que el resultado de su acción no sea nocivo para la sociedad. Los autores clásicos (Downs, 1957; Black, 1958; Buchanan y Tullock, 1962; Olson, 1965; Buchanan, 1973) y contemporáneos (por ejemplo, Niskanen 1971; Krueger, 1974; Nordhaus, 1975; Hibbs, 1977; Migué, 1997; Moe, 1997; Seldon, 1998) de esta corriente del pensamiento económico y sociológico critican vehementemente la posibilidad de que individuos portadores de intereses personales y grupos determinados actúen, *demotu proprio*, en la búsqueda del bien común o del interés colectivo, tal como se supone en algunas aproximaciones habituales en la Ciencia Política (identificadas por Macpherson, 1978) e igualmente de la Ciencia Económica (especialmente autores del desarrollo y defensores de mayores niveles de intervención estatal, como por ejemplo keynesianos y cepalinos). También desconfían de la capacidad del gobierno para corregir los fallos del mercado que lo desvían de las condiciones de equilibrio y estabilidad previstas por la teoría económica (Tullock; Seldon, Brady, 2005).

Para los teóricos de la *public choice*, el sistema electoral y los partidos cumplen, en la relación política entre representantes (electos) y representados (electores), un papel semejante al que el mercado y las empresas cumplen, respectivamente, en la relación económica entre ofertantes (empresas) y demandantes (consumidores). Para ellos, en el sistema y en el proceso electoral típicos de la democracia representativa, los ciudadanos-electores-contribuyentes realizan periódicamente elecciones que definen sus preferencias sobre el destino de los recursos colocados por ellos bajo la administración de los políticos y los burócratas (aquellos controlando a estos); las elecciones recaen sobre conjuntos de bienes públicos dados a conocer por los partidos y sus candidatos (ofertantes a ser escogidos por los ciudadanos-electores-contribuyentes demandantes) en los períodos electorales.

En la democracia representativa contemporánea, se deduce por la teoría de la elección pública, hay una división del trabajo (típicamente weberiana) entre los políticos electos (detentores de cargos por medio de la legitimidad electoral), los burócratas (reclutados por méritos para actuar en las agencias del gobierno) y los electores, cada grupo especializado en el desarrollo de tareas específicas de los procesos de decisión y de provisión de bienes públicos. Y esa división se reviste de una funcionalidad que garantiza los mejores resultados posibles, desde el momento en que exista una amplia difusión de información y los sistemas de castigo y recompensa funcionen en su interior adecuadamente. De esa forma, los costes de decisión y de acción, principalmente los primeros, son en teoría reducidos dramáticamente haciendo económicamente irracional sistemas y procesos de elección pública y de acción colectiva que exijan protagonismo del ciudadano-elector más allá de la participación en procesos electorales periódicos (Olson, 1965, por ejemplo, afirma que la no participación en asuntos políticos es una elección racional del elector en cuanto agente económico que tiene como objetivo la maximización de sus posiciones; su argumentación sigue la lógica, presentada anteriormente por Condorcet en el siglo XVIII y por Benjamin Constant en el siglo XIX, según la cual la existencia de representantes para cuidar de los asuntos de interés colectivo libera a los individuos para cuidar de sus asuntos particulares).

De esa forma, metodologías de decisión presupuestaria pública que atribuyan poder de decisión a grupos de individuos que no sean detentores de cargos políticos, legitimados por el reclutamiento electoral o por méritos técnicos (tal como ocurre, por ejemplo, en las experiencias que a partir de finales de los años 80 se decidió llamar Presupuesto Participativo) son, en principio, contradictorias con la democracia representativa y, por encima de todo, económicamente indeseables.

Realmente el Presupuesto Participativo consiste, desde el punto de vista de la mayoría de sus defensores y proponentes, en una metodología de decisión presupuestaria que apunta en la dirección de una democracia más allá de la representativa liberal, en la cual los papeles de los actores implicados no son tan claros y esquemáticamente establecidos y divididos, como pretende la TEP. En la literatura sobre PPs se encuentran referencias a la democracia semidirecta (Vitale, 2005), a la democracia participativa (Souza Santos, 2002), a la democracia local (Abbers, 2000), a la democracia representativa comunitaria (CABANNES, 2005), a la democracia deliberativa (Bohman y Regh, 1997; Elster, 1998; Cohen, 2000), a la profundización de la democracia (Fung y Wright, 2001), a la democracia democratizada (Peruzzotti, 1998), a la democracia redistributiva (Souza Santos, 1998, 2002) etc. Basado en el mismo raciocinio de estos autores, también los CMGPPs fomentan cambios en las experiencias democráticas, en la misma dirección de superación de la democracia representativa tradicional.

Así, los PPs y los CMGPPs son ideas, propuestas y experimentaciones que se mueven en el terreno de una concepción de la sociedad, del gobierno y de la política que, al negar a la democracia representativa tradicional el carácter de la mejor forma de organización de las relaciones políticas, cuestiona, indirectamente, la validez de la teoría de la elección pública; y se aproxima más directamente al neorepublicanismo (Maihoffer, 1990; Ackerman, 1993; Coats Jr., 1994; Spitz, 1995; Goodwin, 1995; Vetterli y Bryner, 1996; Sandel, 1996; Habermas, 1996; Terchek, 1997; Pettit, 1997; Giner, 1998; Onuf, 1998; Brugger, 1999; Skinner, 1999, 1998; Lhano, 1999; Berlanga, 1999), cuyas tesis se armonizan con la defensa de la profundización democrática de los regímenes políticos, por medio de mayor participación ciudadana – y en las cuáles los PPs y los CMGPPs encajan con mayor facilidad. El presupuesto público, como las políticas públicas en cuanto instrumentos de decisión, son destacados focos de discusión en los que la contradicción y la confrontación entre la TEP y el neorepublicanismo pueden ser explorados, a fin de obtener una mejor comprensión acerca de los límites y potencialidades de experimentos innovadores en el trabajo de los gobiernos, en los cuáles política y economía rivalizan y se tensionan mutuamente como fuente de explicaciones y justificaciones para los cambios institucionales existentes y futuros.

Si son evaluadas desde la perspectiva de la *public choice* (también conocida como teoría económica de la democracia), las IPs (principalmente los PPs y los CMGPPs, concentrados en aspectos relativos al destino de los recursos) tienden a ser rechazadas. Si hasta incluso los individuos que se muestran ante los demás como altruistas (los candidatos y futuros gobernantes o los burócratas que deben, en teoría, servir a la comunidad), lo hacen solamente para disimular sus intereses personales, aquellos que se plantean la participación política como una búsqueda de solución para sus problemas inmediatos (acceso a políticas públicas o a bienes públicos) ni siquiera en el discurso pueden presentarse como altruistas. No hay que esperar nada de la participación ciudadana si todos los agentes son egoístas, maximizadores de posiciones económicas, actores con un comportamiento siempre estratégico en defensa de sus propios intereses.

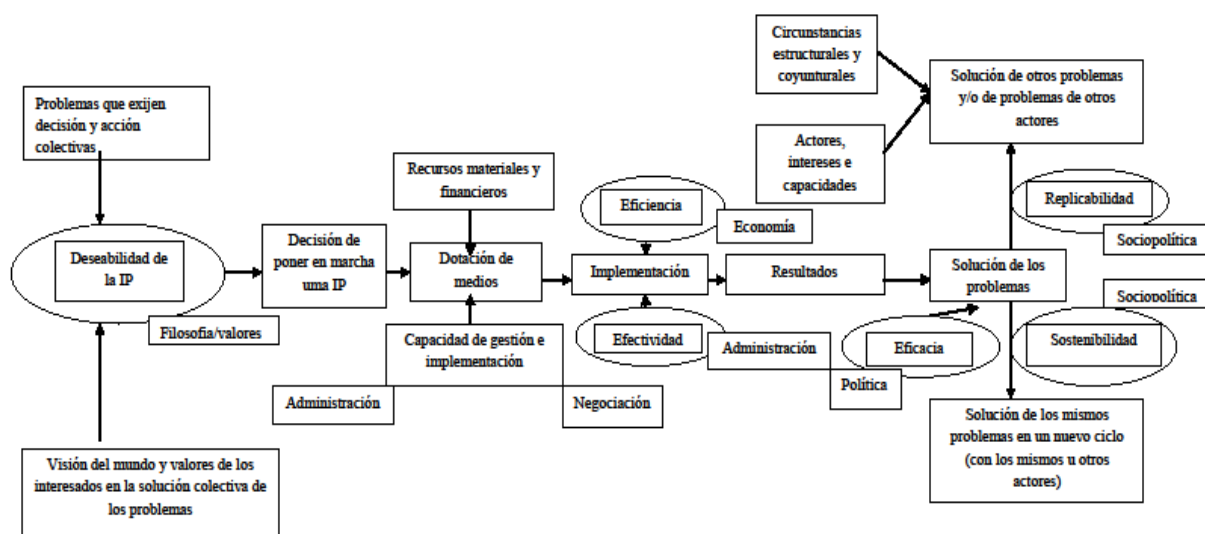
Bajo la perspectiva neorepublicana, las IPs son deseables *a priori*, dado que su carácter político (al contrario del económico, como en el caso del *public choice*) es bastante posibilista: en ella el individuo no es simplemente un agente económico, que se basa solo en la racionalidad mercantil maximizante; sino que está dotado de ciertos valores y es permeable a otros, teniendo la capacidad de implicarse en actividades de modo desinteresado (económicamente hablando) y disposición para destinar recursos (su tiempo, inclusive) para, colectivamente, buscar un modelo de relación social que considere más satisfactorio, en el cual el bien común prevalezca. Para los neorepublicanos, la democracia y el respeto a lo público tiene valor en sí, debiendo ser preservados y profundizados. Ya que no son solamente instrumentos que garantizan la provisión de bienes públicos destinados a asegurar al ciudadano-contribuyente, soberano, la adecuada relación coste-beneficio entre los gastos en impuestos y los beneficios obtenidos con las políticas públicas.

Como se observa, subyace en cada una de las aproximaciones una visión del mundo y una concepción del hombre y de la sociedad casi opuesta, basada una en la ciencia económica y la otra en la ciencia política. Pero lo que consolida esos fundamentos no es ninguna de esas ciencias, sino filosofías políticas distintas. Y este hecho es una referencia que no se puede perder de vista cuando se tiene entre manos la tarea de evaluar experiencias de IPs, fundamentalmente cuando el objetivo perseguido es teorizar sobre ellas.

4.- Un enfoque integrado para la evaluación de los PPs y los CGMPPs.

Una aproximación integrada de la evaluación de las experiencias concretas de IPs, como los PPs y los CGMPPs, que considere los enfoques abordados en la sección precedente, puede ser útil para enfrentarse a la complejidad y para administrar las dificultades y discusiones inherentes a los procesos evaluatorios de experiencias participativas. El diagrama 1 sintetiza esta aproximación, comentada a continuación.

Figura 1: Visión esquemática integrada de los enfoques para la evaluación de las IPs.



Fuente: Elaboración propia

En el diagrama 1 los enfoques específicos adoptados para proceder a la evaluación aparecen en las figuras ovals (eficiencia, eficacia, efectividad, sostenibilidad, replicabilidad y deseabilidad). Dependiendo de quién evalúa y por qué motivo lo hace, uno (unos) u otro(s) aspecto(s) serán objeto de mayor atención, pero no se deben despreciar totalmente los demás. Quien estuviera interesado en adoptar el PP, por ejemplo, puede concentrarse en el análisis de la replicabilidad, de la sostenibilidad y de la eficacia, pues si resultaran negativas la decisión puede ser no intentar la implementación. Una evaluación estrictamente académica, por otra parte, podría comenzar por la deseabilidad, pues se puede estar interesado en los aspectos teóricos que llevan a la defensa de la democracia participativa en comparación a la democracia representativa tradicional (que, a su vez, tiene defensores, algunos de los cuales se oponen al protagonismo de no electos en las decisiones gubernamentales).

En el diagrama se destaca el carácter multidisciplinar de la evaluación, con la presentación (por medio de figuras rectangulares que interrumpen las figuras ovals) de los ámbitos disciplinares en los que se sitúan los enfoques aludidos como necesarios en un trabajo evaluativo de mayor calidad:

enfoque de la eficiencia, ámbito de la economía; efectividad, administración; eficacia, política; sostenibilidad y replicabilidad, sociopolítica; deseabilidad, filosofía/ética/moral.

Obsérvese que el diagrama 1 presenta los enfoques evaluativos de modo integrado, al conectarlos a momentos de un proceso de implementación de una IP. Este proceso se inicia cuando surge la voluntad (o deseo) de actores dispuestos a una solución dialogada/negociada de los problemas con los cuales se encuentran inesperadamente y que exigen decisiones y acciones colectivas (enfoque de deseabilidad). La decisión para poner en marcha una IP es tomada y los medios (recursos materiales y financieros y capacidades de gestión y negociación) para que sea implementada son movilizados. El manejo de los medios por los agentes, con efectividad y/o eficiencia lleva a resultados, satisfactorios o no (enfoques de efectividad y de eficiencia), que permiten, o no, solucionar los problemas y/o alcanzar los objetivos deseados con la creación de la IP (enfoque de eficacia). Si los mismos modos de decidir y actuar pueden ser utilizados en otras circunstancias, por agentes distintos de los originales, el enfoque de replicabilidad será posible evaluarlo. El enfoque de sostenibilidad es una condición necesaria de la replicabilidad (no se replica lo que de inicio no se mantuvo); la sostenibilidad se evalúa observando y analizando la continuidad de la IP durante más de un ciclo de resolución de problemas.

5.-Conclusión.

La evaluación de las experiencias en marcha de PP y de las diversas modalidades de IP (en Brasil, especialmente los CGMPPs) durante las dos o tres últimas décadas es una tarea que se hace indispensable ante la necesidad de pasar de la fase de acogida por razones de fe y esperanza (en un contexto de redemocratización y reforma del Estado), a una nueva fase, en que sean objeto de evaluaciones rigurosas y con criterio, a fin de que puedan ser incorporadas al acervo de propuestas sistemáticamente fundamentadas y teóricamente sustentadas en una democracia más allá de la representativa tradicional; o que sean descartadas como tentativas insuficientes para esto; o que sean clasificadas, por ahora, como experimentaciones de las cuáles, por insuficiente sedimentación, no es posible, en la actual situación, sacar conclusiones definitivas o llegar a conclusiones provisionales con potencial para permitir o vislumbrar nuevos avances teóricos para explicar las relaciones gobierno-sociedad en contextos democráticos contemporáneos. Con todo, no se debe perder de vista que, independientemente de los resultados de las evaluaciones sistemáticas en marcha y por hacer, la eclosión de esas IPs en Brasil, a finales del siglo XX, fue extremadamente importante para la recuperación y la consolidación de la democracia, aunque sus objetivos precisos muchas veces no hayan sido conseguidos, pues crearon oportunidades y fueron instrumentos de la movilización social que cambió la apariencia política del país. En cuanto a su futuro, debe estar orientado por las buenas evaluaciones que están siendo y serán hechas, porque además a partir de ahora dejen de contar con un contexto social y político marcado por movilizaciones que puedan, por sí solas (como en el pasado reciente) mantener el ímpetu innovador inicial de canales, mecanismos y formas de participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos.

La literatura sobre las evaluaciones necesarias (sistemáticas y suficientemente imparciales, tanto como sea posible en las ciencias sociales) de los PPs y de las IPs, después de la euforia participativa de finales del siglo XX, comienza ya a ganar terreno, siendo las recopilaciones de Parés (2009), Pires, R. R. C. (2011) y de Avritzer (2010) buenos ejemplos de esa tendencia. Lo que se pretende en este trabajo es contribuir, modestamente, a este debate, llamando la atención sobre dos aspectos esenciales de la evaluación de los PPs y de las IPs: primero, que toda evaluación que se haga debe proveerse, desde el principio, de suficiente claridad acerca de los distintos enfoques posibles para evaluar los resultados y el funcionamiento de las IPs, eligiendo con cuidado uno o varios de estos enfoques (y sus correspondientes metodologías), entendiendo que una evaluación que integre todos los enfoques (tal como los hemos presentado en el diagrama 1 y explicado en la sección 4), es más consistente y completa; segundo, que la evaluación bajo el enfoque de la deseabilidad es el único que permite la posibilidad de basarse en elementos estrictamente teóricos, debido a la existencia de teorías y escuelas de pensamiento (social, político y económico) que, por un lado, argumentan contra la participación ciudadana (o tienen una fuerte inclinación a oponerse a ella) en los procesos de decisión de los gobiernos (la *public choice*, por ejemplo) y teorías y escuelas que, por otro lado, hacen de la participación ciudadana una aspiración permanentemente perseguida para mejorar el funcionamiento del gobierno y su relación con la sociedad civil (el neorepublicanismo, por ejemplo).

En el debate teórico, que a final de cuentas, se convierte en filosófico y valorativo, independientemente del *status* científico del que disfruta, no se puede llegar a casi nada que pase más allá del campo de lo normativo, contaminado de ideas hegemónicas y contra hegemónicas; en cuanto a la teoría positiva, dentro de los límites de sus posibilidades en ciencias humanas, carece hasta el momento de muchos estudios (principalmente empíricos) para que se pueda elevar a las IPs a la condición de concepto enteramente integrado en el conocimiento ampliamente aceptado: la construcción de un nuevo paradigma teórico de democracia aún está en marcha en el campo de la ciencia, no obstante, por lo que parece, las experimentaciones se están acelerando en las últimas décadas, juntamente con el descrédito a las prácticas representativas convencionales y con el avance del discurso pro democracia participativa, sea en el ámbito académico (como afirma la literatura de cuño neorepublicano), sea en el ámbito político como indican numerosos discursos y documentos institucionales (como, por ejemplo CLAD, 2009; OCDE, 2001).

Bibliografía

- Abers, R. A. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Ackerman, B. (1991). *We the people: foundations*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Alegretti, G. (2009). “Orçamentos Participativos na Itália: inovações dentro de um quadro em rápida transformação”, en Silva, E.M. da; Cunha, E. S. M. (org.). *Experiências internacionais de participação*. UFMG/Ed. Cortez, Belo Horizonte/São Paulo.
- Avritzer, L. (2008). “Instituições participativas e desenho institucional”, en *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64.
- Avritzer, L. (Org.) (2010). *Experiências nacionais de participação*. Cortez, São Paulo.
- Avritzer, L. (2011). “A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate”, en Pires, R. R. C. (Org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. IPEA, Brasília.
- Avritzer, L. y Navarro, Z. (org.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. Cortez, São Paulo.
- Avritzer, L. y Wampler, B. (2008). *The expansion of Participatory Budgeting in Brazil*. An Analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators. (Research Report The World Bank/Municipal Development Program). Belo Horizonte: dic. 2008. Disponível em: <http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/relatorio_banco_mundial_censo_op.pdf>. Acesso el: 20 enero de 2012.
- Berlanga, J. L. V. (1999). *Res Publica, Los Fundamentos Normativos de la Política*. Akal, Madrid.
- Black, D. (1958). *The theory of committees and election*. Cambridge University Press.
- Blanco, I. (2009). “Las consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona”, en Parés, M. (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Bohman, J. y Regh. W. (1997). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology.

- Bresser-Pereira, L. C.; Wilhelm, J. y Sola, L. (Org.) (1999). *Sociedade e Estado em transformação*. Ed. UNESP/ENAP, São Paulo/Brasília.
- Brugger, B. (1999). *Republican Theory in Political Thought, Virtuous or Virtual?* MacMillan Press, London.
- Buchanan, J. M. (1973). *La hacienda pública en un proceso democrático*. Aguilar, Madrid.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre, Programa de Gestão Urbana-ALC; UN-HABITAT. Alcaldía Municipal de Porto Alegre.
- Carvalho, A. I. (1995). *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Fase, Rio de Janeiro.
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. CLAD, Caracas. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>. Acceso el: 26 octubre de 2011.
- Coats Jr., W. J. (1994). *A Theory of Republican Character and Related Essays*. Londres e Susquehanna University Press, Toronto.
- Cohen, J. (2000). “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, vol.4, n° 14, pp.24-47.
- Costa, D. (2010). “Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. São Paulo”, en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 15, n° 56, pp.8-28.
- Dagnino, E. (Org.) (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- Dias, N. (2009). “Os Orçamentos Participativos em Portugal – uma nova dinamização na democracia local no país”, en Silva, E.M. da; Cunha, E. S. M. (Org.). *Experiências internacionais de participação*. UFMG/Ed. Cortez, Belo Horizonte/São Paulo.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper & Row, New York.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge University Press.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2001). “Deepening democracy: innovation in empowered participatory governance”, en *Politics & Society*, vol. 29, n° 1, pp. 5-41.
- Ganuza, E. (2007). *Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España*. Documentos de Trabajo 1307. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Córdoba.
- Giner, S. (1998). “Las razones del republicanismo”, en *Claves de Razón Prática*, n° 81, pp. 2-13.
- Gohn, M. Da G. (2001). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. Ed. Cortez, São Paulo.
- Goodwin, C. S. (1995). *A Resurrection of the Republican Ideal*. The University Press of America, Lanham, Maryland/ London.
- Guimarães, C. A. S. Et. Alt. (2009). *Conselhos Gestores na Educação: perfil, discurso, funcionamento*. FJN/Ed. Massangana, Recife.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. The MIT Press, Cambridge, Ma.
- Herzberg, C. (2009). *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*. VSA-Verlag, Hamburg.
- Hibbs, D. A. (1977). “Political parties and macroeconomic policy”, en *American Political Science Review*, n° 71, pp. 1.467-1.487.
- Krueger, A. (1974). “The political economy of the rent-seeking society”, en *American Economic Review*, n° 65, pp. 191-303.
- Llano, A. (1999). *Humanismo Cívico*. Ariel, Madrid.
- Macpherson, C. B.(1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Zahar, Rio de Janeiro.
- Maihofer, W.(1990).“The ethos of the republic and the morality of politics”, en Bock, G.; Skinner, Q.; Viroli, M. (eds.). *Machiavelli and Republicanism*. New York: Hill and Wang, pp. 283 y sgs.
- Migué, J. L. (1997). “Public Choice in a Federal System”, en *Public Choice*, vol. 90, pp. 235-254.
- Moe, T. M. (1997). “The positive theory of public bureaucracy”, en Mueller, D. (ed.). *Perspectives in Public Choice*. Cambridge University Press.
- Navarro, C. (2008) “Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 40, febrero, p. 81-102.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Athlerton, New York.
- Nordhaus, W. (1975). “The political business cycle”, en *Review of Economic Studies*, n. 42, pp. 169-90.
- OCDE (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. OCDE, Paris.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge.

- Onuf, N. G. (1998). *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge University Press.
- Parés, M. (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Editorial Ariel, Barcelona
- Pastor Albaladejo, G y Barqueros, I. (2011). “Los espacios institucionales de participación en la Comunidad de Madrid”, en *II Congreso Internacional de GIGAPP*, Madrid.
- Peruzzotti, E. (1998). *Democratizing democracy: political culture, public sphere and collective learning in post-dictatorial Argentina*. LASA Chicago, Illinois.
- Peruzzotti, E. (2009). “As políticas de inovação institucional: a implementação do Orçamento Participativo na cidade de Buenos Aires”, en Silva, E.M. Da; Cunha, E. S. M. (Org.). *Experiências internacionais de participação*. UFMG/Ed, CortezBelo Horizonte/São Paulo.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pineda Nebot, C. (2010). “Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance”, en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 311, pp. 277-303.
- Pineda Nebot, C.; Pires, V. (2011). “Tipología de los Presupuestos Participativos (PPs) españoles”, en *Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, nº 35, Rio de Janeiro. XXXV En ANPAD – Anais: Rio de Janeiro, ANPAD.
- Pineda Nebot, C.; Pires, V. (2012). “Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, enero-junio.
- Pires, R. R. C. (Org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. IPEA, Brasília.
- Pires, V. (2001). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Ed. Manole, Barueri.
- Pires, V. (2009). “Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro”, en *Temas de Administração Pública*, vol. 4, nº 5. Disponible en: <http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/pires5.pdf>. Acceso el: 21 marzo de 2012.
- Pires, V.; Martins, L. De J. (2011). “Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?”, en *Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 35, 2011, Rio de Janeiro. XXXV En ANPAD – Anais: Rio de Janeiro, ANPAD.
- Ribeiro, A. C. T.; Grazia, G. De (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Ed. Vozes, Petrópolis.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent, America in Search of a Public Philosophy*. The Belknap Press of Harvard University Press, London.
- Santos Júnior, O. A.; Ribeiro, L. C. Q.; Azevedo, S. (Org.) (2004). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. FASE/Revan, Rio de Janeiro.
- Seldon, A. (1998). *The dilemma of democracy: the political economics of over-government*. Institute of Economic Affairs, London.
- Skinner, Q. (1998). *Liberty before Liberalism*. Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (1999). “The republican ideal of political liberty”, en Bock, G.; Skinner, Q.; Viroli, M. (eds.). *Machiavelli and Republicanism*. Hill and Wang, New York, pp. 293 e segs.
- Souza Santos, B. de. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Souza Santos, B. de. (1998). “Budgetings in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, vol. 26, nº 4, pp. 461-510.
- Spitz, J. F. (1995). *La liberté politique*. PUF, Paris.
- Tatagiba, L. (2002). “Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”, en Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- Terchek, R. (1997). *Republican Paradoxes and Liberal Anxieties*. Boulder; Londres: Rowman and Littlefield, Lanham.
- Tullock, G.; Seldon, A. y Brady, G. (2005). *Falhas de Governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Instituto Liberal, Rio de Janeiro.
- Vaz, A. C. N. (2011). “Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil”, en Pires, R. R. C. (Org.) (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Veterli, R. y Bryner, G. (1996). *In Search of the Republics, Public Virtue and the Roots of the American Government*. Roman and Littlefield, Lanham.
- Vitale, D. (2005). *Democratizando o processo orçamentário: a experiência do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros*. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças Públicas – IX Prêmio Tesouro Nacional: Monografias*. Brasília: ESAF.

MOVIMIENTO SOCIAL AFROCOLOMBIANO: HACIA UNA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO, IDENTIDAD Y TERRITORIO.

Marcia Alexandra Santacruz Palacios

Universidad Complutense de Madrid

santacruzmarcia@gmail.com

Palabras clave: Estado, movimiento social afrocolombiano, identidad, territorio y política del reconocimiento.

1.- Breve panorama socio-histórica de las comunidades negras en América latina y Colombia.

Desde fines de la década de 1980 y en particular en los años noventa, En América Latina, toman protagonismo las cuestiones de interés de los grupos étnicos (afrodescendientes, indígenas entre otros), ingresando en las agendas políticas de los Estados y siendo por tanto objeto de políticas públicas específicas. (Cifuentes. A, 1986; Bello. A, 2002- 2004; Rangel, 2002)

Los afrodescendientes de la región, han venido creando condiciones específicas de accionar político y discursivo que caracterizan el sentido de representación de su sociedad civil. Un ámbito desde donde logran posicionar temas importantes de una agenda definida en el reconocimiento de derechos, en la lucha contra el racismo, la exclusión social y la pobreza (Lao-Montes A, 2009; Antón J, 2007)

En casi la totalidad de estos países se han adelantado estudios e investigaciones sobre grupos étnico-raciales y se introdujeron importantes reformas a las constituciones vigentes, es el caso de Argentina en 1994 o México en 1992. Otros países en cambio optaron por nuevas constituciones, como Brasil, en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Ecuador 1998 y 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999 o Bolivia en 2009; que dan cuenta del salto paradigmático en el desarrollo normativo tanto de los ciudadanos como de sus formas vinculantes a nivel institucional y de la relación gobierno-ciudadanía. Estos cambios, además de establecer diversas formas de reconocimiento de las poblaciones afrodescendientes e indígenas, y, de los derechos que les serían consustanciales, también han ido dando lugar a transformaciones en el ámbito de la institucionalidad del Estado. El reconocimiento a la población afrocolombiana, por parte del ente público, resulta relevante dado que históricamente éstos, han sufrido de exclusión social, de invisibilidad en el campo de las políticas, lo político, lo social, lo económico y lo cultural. Esta población ha representado la *otredad de la otredad*; (Mingolo, 2005; Castro-Gómez 2005) un sectores negado en su historicidad (Fanon F 1961,1963), condenada a la periferia por la hegemonía de los paradigmas del sistema-mundo capitalista/patriarcal moderno/colonial (Grosfoguel 2010). Las necesidades, demandas e intereses como grupo étnico venían siendo ignoradas. A pesar de ello, las poblaciones afrocolombianas han venido haciendo un aporte significativo tanto a la identidad nacional como a la consolidación del Estado plurinacional. Aunque, hace sólo dos décadas, con el cambio constitucional del 91 se afirma el carácter pluriétnico y multicultural del Estado Colombiano y en consecuencia se le otorgó el estatus de pleno derecho como grupo étnocultural.

Por tanto, si tomamos como referencia, la asamblea nacional constituyente (ANC) del 5 de febrero de 1991 —liderada por varios grupos insurgentes como el M-19 y el EPL; el movimiento estudiantil universitario (que promovieron una séptima papeleta en las elecciones de marzo de 1990) y la participación de indígenas, sindicatos obreros, y organizaciones de comunidades negras— hasta la actualidad, podemos ver en una línea de tiempo, como las poblaciones afrocolombianas han vivido una larga trayectoria de resistencia, marcada por continuidades y discontinuidades [...] entrecruzada por procesos de organización, movilización, fragmentación, autoafirmación, expropiación, integración, resistencia, dominación y reconocimiento institucional. Las evidencias se centran en:

- a masiva conformación en los últimos veinte años de organizaciones sociales afrocolombianas en distintas líneas de actuación.
- La amplia producción académica que establece las bases de la afrogénesis en el país
- Un importante desarrollo normativo que da vida a la ley 70 del 93 y todos sus decretos y artículos reglamentarios.
- Y, en la adopción de un discurso que incorpora gradualmente el multiculturalismo y la pluriétnicidad como estrategia de coexistencia en la diversidad. Entre otros.

Sin embargo, al tiempo que se alcanzan estos logros, por otro lado el discurso del “reconocimiento” representa una amenaza desde la lógica de “te reconozco para negarte” (Ricoeur, Paúl, 2006). Una perversa estrategia de invisibilidad y desplazamiento desde donde se reproducen modernas formas de jerarquía social y epistemológica que no se corresponden con los graves problemas de marginalidad y pobreza estructural que continua sufriendo la población de descendencia africana en el continente.

Por las razones antes mencionadas, desde el presente escrito se pretende abordar el Movimiento Social Afrocolombiano, como uno de los fenómenos que se considera más relevante en el contexto del reconocimiento y multiculturalismo en los últimos veinte años, tanto en Colombia como en la región. Para ello será necesario adelantar algunos análisis en varios sentidos. En primer lugar, una contextualización desde donde se enmarca la discusión: relación Estado- sociedad civil y el debate por la multiculturalidad (la democracia como requisito indispensable para la relación Estado-sociedad civil. La relación sociedad civil-Estado. El Estado y las ciudadanías diferenciadas: en el marco de una política del reconocimiento). El segundo punto presentará un breve panorama socio-histórica de las comunidades negras en América latina y Colombia. En un tercer momento hablaremos de los movimientos sociales y sus nuevas perspectivas (MNS) En el apartado cuarto, se mostrarán los valores que han fundamentado la movilización afrocolombiana (El principio asociativo y Organizativo de poblaciones negras-afrocolombianas en el marco de la nueva carta constitucional. La identidad como categoría movilizadora. Territorio y sentido de comunidad en la perspectiva afrocolombiana). En el quinto lugar presentaremos algunas consideraciones a manera de conclusión y por último las referencias bibliográficas.

2.- Contexto desde donde se enmarca la discusión: relación Estado- sociedad civil y el debate por el multiculturalismo.

Antes que nada debo precisar, que estas reflexiones surgen en el marco de mi investigación doctoral en ciencias políticas, en donde vengo indagando por la relación entre *Estado, política etnoeducativa y horizonte afrodescendiente en Colombia*. A la luz de este estudio y para efectos del presente

escrito propongo abordar el tema del Movimiento social Afrocolombiano y algunos de sus principios movilizadores, entre los cuales tenemos *la identidad y la lucha por el territorio*. En este contexto se debate una política de la diferencia. Por lo que es necesario conocer si existen condiciones de posibilidad en la relación entre el Estado y el movimiento afrocolombiano, para concebir una política del reconocimiento *con y desde* los valores, prácticas y cosmovisiones de este grupo étnico; o si por el contrario el discurso diferencial ha sido una cortina de humo para reafirmar las jerarquías sociales hegemónicas y aumentar las brechas de exclusión y marginación social, política económica y cultural del país.

Por tanto, desde esta contextualización teórica, se pretende propiciar un espacio de reflexión y análisis, en torno a la relación ciudadano/a-Estado y el entramado que establece este binomio, partiendo de ciertas categorías de análisis como sociedad civil, identidad, reconocimiento entre otros; que permiten una aproximación al objeto de estudio de la tesis doctoral.

a.- La democracia como requisito indispensable para la relación Estado-sociedad civil.

La democracia como sistema sociopolítico de seres libres e iguales ante la ley y ante las relaciones sociales en la vida cotidiana, es la condición previa para que estos espacios de interlocución entre la sociedad civil, el mercado y el Estado, puedan generar sinergias con el firme propósito de tomar decisiones que respondan a los intereses y necesidades de la mayoría o de las “minorías” de ciudadanos y ciudadanas de un Estado. La democracia, tiene que ver, muy fundamentalmente, con igual capacidad de influencia política (“un hombre, un voto”) y con la efectividad del control democrático (Rosales, 2007:86).

Tal como advierte Subirats, (2001:36) la democracia quiere decir deliberación, reflexión y conocimiento sobre lo que hay que hacer, y, por tanto, si se quiere que la gente participe y entienda las limitaciones de la acción de gobierno, hace falta que se creen marcos de debate y decisión que faciliten esta labor complementaria pero necesaria de los ciudadanos decidiendo al lado de las instituciones”.

La participación de la sociedad civil por tanto constituye, el mecanismo que promueve luchas populares para conseguir esa meta. Es susceptible decir, que en América latina, se ha avanzado en cierta medida en el tema, pero falta mucho camino por recorrer. En otras palabras, se requieren nuevas revoluciones, nuevos cambios, nuevas voces descolonizadas, nuevos contratos sociales y nuevos ejercicios de inclusión, respeto y tolerancia; solo así se podrá concretar el ideal de una sociedad justa, integrada por hombres y mujeres libres en sus diferencias e iguales en sus derechos.

b.- Relación sociedad civil-Estado.

Las sociedades modernas plantean de facto una relación entre el ámbito público y la sociedad civil, donde es fundamental que esta última participe en el debate público para que sea posible su existencia. La sociedad civil es entendida también como el conjunto de asociaciones voluntarias que no son parte del Estado y sin embargo ejercen alguna forma de poder social: los partidos políticos, los movimientos ciudadanos, los medios de comunicación, la empresa privada, los gremios, los sindicatos, las iglesias y las ONG, en general, se consideran parte de dicha sociedad.(PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003: 447).

En América Latina, el concepto de "sociedad civil" se comprendió como una arena donde se podría dar perfectamente un movimiento contra-hegemónico en confrontación con la sociedad burguesa. Sin embargo, luego fue necesario comprender esta, desde distintas formas de acción colectiva que contribuyeran al fortalecimiento de la sociedad, de modo que pudiera comprender su importancia no solo por su capacidad de veto, sino también por constituir una fortaleza institucional, es decir, un proyecto político institucional enmarcado por una cultura política específica, guiada bajo formas *otras* de pensamiento político y cultural(Antón Sánchez, 2007: 234).

Para Arturo Escobar (1998), al amparo del neoliberalismo los ciudadanos se obligan a reacomodarse construyendo ámbitos diferentes en tanto que como sociedad civil puedan impulsar nuevos movimientos sociales que propugnan por la instauración de un sistema político y de prácticas económicas, sociales y culturales alternativas que permitan ampliar la frontera democrática a la región.

En esta lógica, la importancia que ha adquirido el concepto de sociedad civil en la teoría política contemporánea responde a cambios sustanciales en los sistemas políticos, y —especialmente— al replanteamiento que necesariamente se ha hecho de la relación entre gobiernos y gobernados a raíz del profundo distanciamiento de los ciudadanos respecto al Estado, y la crisis global de la política. (Bonamusa; Segura, Villar, 1996)

En la misma línea, Antón Sánchez (2007) enriquece aun más el debate sobre Estado-sociedad civil desde su apreciación a cerca de los movimientos sociales. Plantea que estos, aparecen en el escenario de lo público como expresión de la acción colectiva de una nueva sociedad civil provista de sentido y conceptos políticos y democráticos que buscan una concepción distinta del quehacer político, de una práctica que provenga de las bases sociales auténticas, alejadas de aquellas prácticas agenciadas por los partidos tradicionales de las elites hegemónicas. Se trata de movilizaciones propias de una “sociedad civil”, que se estructura como moderna (Cohen y Arato, 2000), al tiempo que busca transformar y redefinir el sentido de la ciudadanía.

De otra parte, cabe destacar que La OEA, también se ha comprometido con reforzar sus estrategias a favor de este nuevo enfoque, pues han venido incrementando el rol de la sociedad civil en sus iniciativas.

En Colombia, a partir de la nueva constitución del 91, se establecen mecanismos de rendición de cuentas, transparentización y control ciudadano orientados al acercamiento de la sociedad civil y a promover la eficientización de la gestión pública, la prosperidad general, y facilitar la participación de todos los actores (Kooiman, 2003), en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; garantizando la efectividad de los principios, derechos y deberes de la ciudadanía y poniendo el acento en las minorías étnicas para alentar la confianza en la manera como se gobierna y en especial para fortalecer la democracia participativa.

De ahí, la sociedad civil afrocolombiana se representa por medio de sus organizaciones étnicas, culturales y territoriales, reconocidas como actores e interlocutores legítimos frente al Estado. En relación con el Estado, la población afrocolombiana organizada se reconoce como “un sujeto de derechos marcado por una historia y un conjunto de relaciones particulares, un sujeto único pero diverso a la vez. Una diversidad marcada por la cultura, el medio natural, las relaciones sociales y por los niveles de enajenación impuestos por el racismo y la discriminación racial” (Rosero, 2006: 2).

Así mismo, en medio de las grandes paradojas y complejidades de Latinoamérica y Colombia, las instituciones de la sociedad civil, han tenido éxito a la hora de resolver problemas considerables y trascendentales. En muchos casos han proporcionado a sus agentes prosperidad, estabilidad y libertad durante prolongados periodos de tiempo; y por otro lado, han derrotado a diversos estados totalitarios o han prevalecido sobre ellos,

promoviendo y garantizando la convivencia de etnias diferentes, facilitando así la transición de una sociedad uninacional hacia sociedades multiculturales, pluriétnicas y diversas(o que por lo menos intentan serlo).

No obstante, tal como indica la académica Claudia Mosquera Rosero-Labbé (2009:2) en todo el hemisferio y especialmente en Colombia, se debe tener presente, que aún no se han asumido los retos epistémicos, éticos y políticos de radicalizar la naturaleza de la relación Estado-sociedad que se pactó en los nuevos contratos sociales de las últimas dos décadas.

c.- El Estado y las Ciudadanías diferenciadas: en el marco de una política de reconocimiento a la negritud.

La constitución del Estado- Nación en Colombia en la transición del período colonial a la república, determinó un proceso de homogenización en torno a una identidad colectiva relacionada con el sentido de patria, donde las únicas diferencias sociales reconocidas se dieron para reafirmar la primacía de quienes ostentaban el poder económico y político.(Gros L, s/f).

Frente a la inquietud de generar transformaciones sociales y epistémicas para construir otros mundos posibles, justos y tolerantes con la diferencia, Taylor (1994) reivindica que son justamente el reconocimiento y la valoración de las identidades colectivas culturales a la que pertenecen los individuos los factores que garantizan una participación plena de éstos en la sociedad. Kymlicka (1996), por su parte, asegura que las reivindicaciones de identidades culturales en el espacio público son compatibles con un Estado de Derecho que garantice los derechos de los individuos en la sociedad. Walzer (1995) plantea que las comunidades y grupos particulares reconocidos en el espacio público pueden y deben ser un terreno de aprendizaje de la ciudadanía para los individuos.

Así pues, la “emergencia” de la diversidad y la identidad han ido acompañadas del desarrollo y la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los indígenas y afrodescendientes accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna que, como ha planteado la CEPAL, considere los rasgos y conductas propios que definen la identidad de la región. Identidad basada en múltiples y diversas identidades específicas que más que ser un obstáculo, como hasta ahora se les ha mirado, ofrece amplias posibilidades de crecimiento y desarrollo para la integración y la cohesión social en el continente (Bello; Rangel, 2002).

Pero, ¿Cuáles fueron los motivos de fondo para que algunos Estados latinoamericanos-entre ellos Colombia- iniciasen procesos de reforma constitucional?

Determinados sectores consideran que el ímpetu para estos cambios constitucionales no fue un deseo de incluir a las minorías étnicas, sino más bien «el descontento con el Estado y el régimen» de parte de las élites políticas y los ciudadanos comunes, sin mencionar a los expertos internacionales, quienes consideraban los Estados como supercentralizados, ineficientes, atrapados en un punto muerto autodestructivo y con sistemas judiciales débiles y comprometidos en política (Gros, 1997; Escobar, 1997).

Aunque, a juzgar por el caso colombiano, no cabe duda de que las organizaciones negras e indígenas también han sido actores clave en la formación de la legislación subsiguiente (Wade P: 2010: 8) —aunque esto se haya dado a menudo en arenas de negociación instituidas por el Estado — y en la presión para que se pusieran en práctica acuerdos legales. Thorne (2006) dice que la “movilización política de indígenas y afrodescendientes... ha logrado poner asuntos en las agendas de los gobiernos, transformando sus posiciones discursivas, e incluso desarrollando políticas públicas específicamente dirigidas a las etnias”.

Lo cierto es que, con los cambios constitucionales, el Estado unitario, al menos en el orden jurídico formal, parece reformarse, lo mismo que el republicanismo liberal. Con el reconocimiento de la diversidad étnica y de carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas, se quebró el proyecto de las élites políticas que por más de siglo y medio buscó la construcción de naciones mestizas. (Castillo, 2007). De este modo se ha ido introduciendo en el debate político la necesidad de abrir nuevas vías de reconocimiento a la diversidad cultural, que permitan la intervención del conjunto de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En efecto, las dos últimas décadas han sido escenario de diversos debates sobre políticas de reconocimiento etnocultural. Ciertamente un número de corrientes de la política contemporánea gira sobre la necesidad, y a veces la exigencia, de reconocimiento, dicha necesidad aparece en la política actual, formulada en nombre de los grupos minoritarios o "subalternos", y en lo que hoy se denomina la política del “multiculturalismo”(Taylor, 1993). A pesar de ello, en el discurso de la multiculturalidad asociado a las políticas del reconocimiento, perviven o se legitiman renovadas formas de diferenciación excluyente.

Por otro lado, hay quienes sostienen que a pesar de haber incorporado gradualmente al discurso de cada nación el tema de la participación e inclusión como estrategia de coexistencia en la diversidad cultural, estos giros semánticos no se corresponden con los graves problemas de marginalidad y pobreza estructural que continua sufriendo la población de descendencia africana en el continente.

Dicho esto, es menester, reconocer que el multiculturalismo acrítico del Estado colombiano —evidenciado en un discurso de pseudo-complacencia por “la riqueza étnica del país”— es una estrategia sin contenido (Mosquera y León, 2009). Además, oculta el hecho de que la gestión política de las diversidades culturales que se viene implementando, debilita las demandas históricas de igualdad, de inclusión social diferenciada, de pluralismo político y de autonomía territorial (Rúa, 2000; Zambrano, 2006; León, 2007) tanto de pueblos y personas indígenas como de pueblos y personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

A partir de allí, cabe preguntar: ¿junge la voz del movimiento afrocolombiano en la política de reconocimiento y el multiculturalismo?

En cuanto a esto, seguramente no estemos en condiciones de responder a esta pregunta desde este escrito, aunque se puede decir, que algunos académicos consideran que el multiculturalismo y el discurso del reconocimiento expresan un “nuevo” modo de enunciación propio de la renovación en los aparatos de dominación, pero que no abandonan su matriz colonial. (Rojas, 2007). La experiencia Colombiana constata que a pesar de los giros semánticos, los avances jurídicos y constitucionales, que orientan la forma de concebir las políticas públicas para —másno..., con y desde — las comunidades negras, se continúa definiendo las diferencias como otredad en las relaciones con los sectores dominantes.

Por lo anterior, se hace indispensable en un contexto investigativo mas amplio, seguir indagando, hasta que punto los discursos de la multiculturalidad nacional colombiana, corresponden –ó no- a una dinámica social distinta a la que imperaba hasta antes del cambio constitucional del 91.

3.- Los movimientos sociales y sus nuevas perspectivas (NMS).

De la mano de múltiples transformaciones globales (revolución tecnológica, cambio del capitalismo, desaparición del estatismo, etc.) han surgido efervescentemente en los últimos treinta años, “auténticas” expresiones de “identidad colectiva, que desafían la globalización en nombre de la singularidad cultural y del control de la gente sobre sus vidas y entornos”, (Hurtado 2001: 95; Zubero, 1996; Archila y Pardo, 2010), inspiradas en su mayoría en el fortalecimiento de sus identidades colectivas como un referente que cohesiona y jalona procesos de visibilidad social, política, económica y cultural.

De este modo, en los últimos años hemos presenciado un gran despliegue de movimientos y manifestaciones ciudadanas que dan cuenta de la necesidad de lograr una mayor inclusión y una mejor articulación entre los intereses y expectativas de distintos actores y el modo como estas inquietudes se plasman en lo político y en las políticas. Estas acciones colectivas las podemos ver reflejadas en el caso de Europa con el movimiento de los indignados, el Norte de África, los Países Árabes y en Latinoamérica donde distintos actores y representantes de la ciudadanía, articulados -entre otras- por medio de las redes sociales -twitter, facebook y msn- han promovido acciones de interés público que demandan y abogan por un cambio en la forma de concebir la interacción Estado y ciudadanía, con todas sus particularidades, especialmente las que tienen que ver con el reconocimiento de las diferencias. (Rubilar; Grau; Santacruz; 2011)

Estas acciones disruptivas de la “normalidad” suscitan generalmente reacciones adversas por parte de los ciudadanos comunes quienes las ven – en buena medida influidos por los medios masivos- como acciones violentas de multitudes que actúan sin ninguna racionalidad o manipuladas por agitadores profesionales (Bonilla y García, 1997); en todo caso, desde el poder, la protesta social en cualquiera de sus expresiones es considerada casi siempre como una amenaza al orden social y a la democracia, cuando no contra la propia civilización occidental. Sin embargo, cada vez más aumenta el número de ciudadanos que consideran que estas acciones colectivas han sido decisivas en la consolidación de los estados modernos, en la construcción democrática, en la expresión de la sociedad civil y en la ampliación de la ciudadanía. (Torres Carrillo, 2002, s/f).

En tal sentido, el discurso político de los nuevos movimientos sociales es una construcción que encausa el interés popular y permite, en primer lugar, identificar al adversario que impide o no garantiza que los derechos sean una constante en la vida de las personas, o por lo menos que el cumplimiento de los derechos sea una acción progresiva para el bienestar de la gente. El discurso político de los movimientos sociales reconoce las carencias que vulneran el bienestar de la población y se traza un horizonte que exige la transformación de esta situación. (Hernández, 2010: 21-23).

Las escuelas teóricas sobre los nuevos movimientos sociales NMS (en adelante) fueron, básicamente, la francesa (Touraine y sus colaboradores), la alemana (Habermas, Offe, Rucht...) y la italiana (Melucci). Sin embargo como ha afirmado Ron Eyerman (1998:140), el paradigma de la identidad o perspectiva de los nuevos movimientos sociales NMS, desafiaron la hegemonía de los sociólogos estadounidenses de la movilización de recursos. Este autor habla incluso de una especie de “golpe de estado” de la sociología europea contra el dominio de la sociología americana. Como ha señalado Boaventura de Sousa Santos, en América Latina suele hablarse de nuevos movimientos populares precisamente para diferenciar su base social respecto a esas nuevas clases medias de Europa occidental y Estados Unidos (2001:177).

Los nuevos movimientos sociales aparecen entonces en el escenario de lo público como expresión de la acción colectiva de una nueva sociedad civil provista de sentido y conceptos políticos y democráticos que buscan una concepción distinta del quehacer político, de una práctica que provenga de las bases sociales auténticas, alejadas de aquellas prácticas agenciadas por los partidos tradicionales de las élites hegemónicas. Se trata de movilizaciones propias de una “sociedad civil”, que en términos de Cohen y Arato (2000) se estructura como moderna, la cual lucha por cambiar y redefinir el sentido tradicional de la ciudadanía, representación política, participación y democracia. Cambios que desde Escobar, Álvarez, y Dagnino 2001-exige el establecimiento de una política cultural que vela por democratizar la sociedad y redefinir los límites del sistema político hasta llegar a transformar la cultura política.

Para Evelina Dagnino (2001), el rasgo distintivo de estos nuevos movimientos sociales está en el hecho de no buscar tanto la democratización del régimen político sino de la sociedad como un todo, incluyendo las practicas culturales que encarnan la exclusión y la desigualdad bien sea de género, de clase y etnia o raza.

Por consiguiente, las alternativas a la realidad social actual surgen desde abajo, y requieren ser visibilizadas, profundizadas, difundidas y teorizadas para permitir cambios más profundos en otros ámbitos. Como plantean Sonia Alvarez, Arturo Escobar y Evelina Dagnino en su importante libro *Cultures of Politics* (1998), estos cambios son profundamente culturales, ya que dependen de otras concepciones y prácticas sociales de democracia, de autonomía, del cuerpo, de la naturaleza y del territorio.

4.- Valores que han motivado la resistencia y movilización afrocolombiana.

La configuración de las comunidades Afrodescendientes se hace inicialmente en el marco de la esclavitud, bajo los parámetros de los dominadores, y es a partir de los procesos de resistencia, sincretismos, cimarronaje y configuración de palenques, compra de la libertad y finalización de la esclavitud que éstos logran ir estructurando sus comunidades, sus familias y creando sus formas organizativas.

Los afrocolombianos comenzaron a estructurar un concepto moderno de sociedad civil desde finales de los años 1960, cuando el interés étnico e identitario se asentó entre ellos, primero en reducidos espacios de académicos y estudiantes interesados en la lucha por el reconocimiento y contra el racismo. Pese a la novedad de este fenómeno, su proceso debe analizarse desde la perspectiva sociológica de larga duración (Elías, 1997), en la cual a los afrodescendientes les correspondió la superación de la dura prueba de la dispersión y “deconstrucción” cultural que representó el período esclavista, para luego --con creatividad-- reconstruir sus principales rasgos ontológicos e identitarios hasta lograr un espacio de reconocimiento importante en las sociedades latinoamericanas (Antón Sánchez , 2009).

En Colombia la población negra se integró a la cultura nacional de diversas maneras: como esclavos, cimarrones, manumisos, pobladores rurales y urbanos, y como ciudadanos; tal interacción ha estado precedida de procesos históricos, económicos políticos y socioculturales, así como de manifestaciones y luchas populares lideradas por los mismos afrocolombianos, quienes desde la colonia buscaron transformar las condiciones de dominación, exclusión discriminación e invisibilidad bajo las cuales se hallaban sometidos y mediante las que fueron incluidos a la identidad nacional.

Para Wade (Pardo, 2001) las formas ambiguas de exclusión e inclusión social a las que ha sido subordinado la población negra, tanto en Colombia como en América Latina, afectaron considerablemente el desarrollo de su proceso organizativo haciéndolo débil y tardío.

El despertar de la población negra según Gutiérrez ha dependido de factores como:

1. El movimiento negro norteamericano (Serbin, 1991: 148) y su lucha por la igualdad racial. Además, del rápido proceso de descolonización que tuvo lugar en África entre 1950 y 1965, que destacó la fuerza del nacionalismo en este continente.
2. Un número creciente de afroamericanos en Colombia accedía a la educación universitaria y comienzan a conocer más afondo el contexto internacional.
3. El impulso dado a los estudios afrocolombianos por una corriente de antropólogos que desafiaron la “invisibilidad” de la gente negra en el mundo académico, recalando la presencia de la gente negra en Colombia y la historia de su resistencia, estableciéndose así la ideología del cimarronismo (Wade, 1993). Según Peter Wade, durante el último lustro, el nivel de organización política de la gente negra en Colombia ha tenido un crecimiento marcado; no obstante, el movimiento social de la población negra sólo se reconoce como tal a partir de la década de los 70, cuando en Colombia aparecen las primeras organizaciones, que se formaron con el objeto de defender los derechos y la cultura de la gente negra.

a.- El principio asociativo y Organizativo de poblaciones negras-afrocolombianas en el marco de la nueva carta constitucional.

Las expresiones del movimiento social afrocolombiano desde los años sesenta se organizaron bajo los liderazgos de intelectuales como Valentín Moreno Salazar (Movimiento de Negritudes), de Amir Smith Córdoba (Fundación para el Estudio de la Cultura Negra), de Carlos Arturo Caicedo Licona, (“Cimarrón” de Pereira) etc. Otro aspecto importante que caracterizaba a las distintas organizaciones negras que se conformaron durante este periodo tiene que ver con la construcción de identidad. Señala Grueso (2000: 61) que las distintas agrupaciones tenían en común “la conciencia de una particularidad negra”; por lo tanto, sus tradiciones, ritos y costumbres caracterizaban una forma de vida distinta de las comunidades campesinas de la región, tanto en su forma de ver como de estar el mundo, lo que se reflejaba en sus prácticas económicas, sociales y culturales.

Pero, la práctica política más corriente de las poblaciones negras ha sido su participación en los partidos políticos “tradicionales”. Esto se deduce de estudios de caso en varios países. Se trata ante todo de una militancia sin diferenciación al lado de los demás miembros de la colectividad política.

Las organizaciones negras tampoco fueron ajenas a los cambios internacionales en las luchas sociales, caracterizadas en los años ochenta por la emergencia de nuevos movimientos sociales de carácter identitario (mujeres, jóvenes, minorías étnicas, sexuales, etc.). Estas transformaciones influyeron a nivel nacional en que las organizaciones sociales adoptaran agendas de reconocimiento de los derechos étnicos; ejemplo de ello es el grupo de estudio conformado por universitarios e intelectuales cuyos objetivos giraban en torno a la identidad cultural afrocolombiana, las cuestiones de la discriminación, los derechos civiles y la historia de los movimientos sociales afro en América y en el mundo, y que luego sería la simiente del Movimiento Cimarrón.

La dinámica organizativa que se generó en torno al proceso constituyente, sumada al trabajo realizado por las distintas organizaciones para reglamentar el artículo transitorio 55, finalmente desarrollado por la Ley 70 (ley de comunidades negras) de agosto de 1993, consolidó las relaciones entre las distintas organizaciones afro del país.

Las organizaciones que se crearon en el Chocó, al norte del Pacífico, durante las décadas de 1970 y 1980, fueron influenciadas por distintas corrientes. Aunque el movimiento eclesial estaba presente también en estos territorios, los principios políticos estructurantes de las organizaciones afro provenían sobre todo de corrientes de izquierda. (Ver: Grueso, 2000: 60, Mosquera J, 1998, Gilroy, 2008: 47; CNOA.)

El Movimiento Nacional Cimarrón se originó inspirado en las acciones que realizaba la población afro-estadounidense para reivindicar sus derechos civiles y en el proceso de lucha por la libertad de los pueblos negros contra el apartheid en Sudáfrica (Gilroy, 2008: 47). El Movimiento Nacional Afrocolombiano CIMARRON, a su vez, influyó en la conformación de la asociación ACABA y en la actualidad cuenta con una amplia base organizativa con distintos sectores en todo el país.

En la región del Pacífico se destacó el Proceso de Comunidades Negras (PCN) esta es una organización política y autónoma, de carácter nacional, que agrupa alrededor de 120 organizaciones de base – mujeres, jóvenes, grupos culturales, consejos comunitarios, colectivos tanto urbanos como rurales – que reivindican los derechos de las comunidades negras como grupo étnico. Para PCN, la construcción y desarrollo de su propuesta político-organizativa, ha logrado generar consensos en torno a la defensa de los derechos de la comunidad negra mediante la construcción de demandas sustentadas en la construcción histórica de identidades, territorialidades, formas de sociedad y ciudadanía, desde sus particularidades como grupo étnico en el contexto de la nación colombiana. Estas formas de lucha implicaron la construcción de nuevos saberes para ejercicios democráticos y la puesta en marcha del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana planteado en la constitución de 1991 (Reporte 2008).

b.- La identidad como categoría movilizadora.

Siendo que, la categoría identidad, cumple un papel protagónico en el movimiento social afrocolombiano, es necesario conocer y analizar los diferentes puntos de vista que se han construido tanto dentro como fuera de esta población.

El concepto de etnicidad tiene directa relación con el de identidad; ambos gozan de una gran movilidad en función de los contextos de uso, de las percepciones y de las atribuciones valóricas. No obstante, detrás de esta aparente inestabilidad conceptual la etnicidad tiene la capacidad de reflejar los cambios culturales y la movilidad geográfica de las personas en el mundo moderno (Wade, 1997). Para Peter Wade (Pardo, 2001) Los negros en Colombia viven bajo la presión de fuerzas que los tiran en dos sentidos contrarios simultáneamente: por un lado, existe una presión hacia ser y aceptar ser negro; por el otro lado, hay fuerzas que instan al negro a rechazar el ser negro. La naturaleza del grupo negro en Colombia, con sus límites borrosos e indefinibles, está determinada por la constante interacción de la dinámica de afirmar y rechazar la identidad negra, proceso que puede darse a nivel de grupo, dentro de una familia y aun dentro de una sola persona.

De otra parte para los afrocolombianos participantes en la Primera Conferencia Afrocolombiana, la identidad cultural está ligada a la auto-representación y auto-evaluación, es una cualidad sociológica independiente de la voluntad de ese individuo o grupo; pero solo tiene sentido, cuando se expresa en relación con otros individuos o grupos humanos. La identidad cultural planteada desde la apropiación de las riquezas espirituales y materiales de nuestro ser y territorio, nos garantiza el control del mismo y las condiciones para acceder al poder y empoderamiento cultural que nos conlleve al mejoramiento de la calidad de vida en relación al contexto social.

Un componente central en la construcción de los movimientos políticos negros lo constituye actualmente el discurso sobre la identidad. Asumida como instrumento movilizador y afirmación positiva del ser, o padecida como estigma inferiorizante, la identidad étnica es una construcción social cambiante que se produce en la interacción de los actores de la sociedad (Ampliar en: Hall, 1993; 1996; 1997 y Gilroy (1993; 2000); Losonczy (1997).

Otras organizaciones de las comunidades negras, consideran que el movimiento social, es un espacio desde donde se producen y reproducen identidades. Estas identidades arrastran consigo las formas de representación, prácticas, cosmovisiones y valores que les articula como grupo étnico. Para ello es necesario que cada actor se interrelacione con el conjunto, en la creación de identidades colectivas. Por lo tanto, el querer colectivo se constituye a través de la práctica, deconstrucción, construcción y producción de un discurso y distintos símbolos compartidos que permiten el accionar del movimiento.

En efecto, la cultura, el territorio, la cosmovisión y en general las elaboraciones simbólicas de las comunidades, constituyen parte importante en los procesos de construcción de las identidades de los sectores sociales; al igual que la organización social y la lucha política por el reconocimiento de derechos. Son precisamente estos dos últimos elementos: los imaginarios contruidos en torno al discurso étnico-cultural y de organización social y lucha política, los que en los últimos años le ha permitido al movimiento afrocolombiano ir ganando algunos niveles de cohesión social, de visibilización y de reconocimiento político, como los alcanzados en la constitución del 91 y en la ley 70 de 1.993 (Documentos de caracterización sectorial; sector afrocolombianos. Planeta paz. Sectores sociales populares para la paz en Bogotá Colombia, 2003).

c.- Territorio y sentido de comunidad en la perspectiva afrocolombiana.

El poblamiento de las comunidades negras esta atravesado por la connotación de la negación histórica de sus existencia en América antes del descubrimiento europeo y por la concepción esclavista de la sociedad colonial para la explotación de los negros y de los recursos de la región.

La categoría de territorio - región ancestral de grupos étnicos es una construcción reciente como categoría política, pero no como hecho político - administrativo. En este sentido es una construcción basada en las prácticas culturales desarrolladas desde la llegada de los esclavos negros del África que se encuentran con una cultura indígena originaria, en este sentido el territorio - región ancestral es una construcción histórica en las interrelaciones de estas dos culturas con el entorno natural del Pacífico (Grueso Castelblanco, 2001).

Las personas negras afrocolombianas, a partir de la resistencia cultural y la lucha por la libertad comenzaron la expansión, la apropiación, posesión y preservación del *territorio* mediante la recreación, y sincretización de formas de pensamiento, prácticas y técnicas para el uso, manejo y usufructo, que le determina una relación armónica con su entorno. Esa relación le llevo a establecer una forma de movilidad en el territorio que le permitió identificar cuales eran los elementos centrales a tener en cuenta para una mayor perdurabilidad de los recursos que el usufructuaba, pero igualmente aprendió de las manifestaciones particulares de todos y cada uno de los elementos en la medida que fue profundizando en los ritmos y la relación de unos y otros (las relaciones de las épocas de lluvia con el cultivo, con el corte de la madera, la minería, las relaciones entre cultivos de productos diferentes pero que se protegen entre ellos, la asociación de los animales con las quebradas de agua, con las plantas, con los astros etc).

Así pues, para las comunidades negras colombianas, el territorio es entendido, “como el espacio vital en el que habitan y nos desarrollamos, asociado al control de la propiedad; aspectos estos de los que depende el ejercicio de la autonomía de la comunidad. Tienen concepciones particulares sobre el medio y las relaciones que con el han establecido; consecuentemente mantienen una relación cultural que moldea la territorialidad, el manejo de recursos naturales, lo que constituye uno de los ejes básicos de los que depende la vida y las posibilidades de desarrollo económico y social, por ello la lucha por la territorialidad abarca no solo el intento por la legalización, sino que también implica el rescate y fortalecimiento de la identidad étnica y cultural y la distinción entre territorio tradicional, territorio que se ocupa y territorio legalmente reconocido; aunque parezca elemental a primera vista es fundamental introducir la discusión que contribuya a lograr un entendimiento de la cosmovisión de la comunidad renaciente”(Caicedo, 2000).

Aunque, el problema fundamental del asunto territorial sigue siendo, que el Estado Nación es una institución que no se corresponde con la realidad cultural y territorial de Colombia, el ordenamiento jurídico, la institucionalidad, la división política y administrativa han perpetuado a lo largo de la vida republicana, el racismo, la discriminación, la injusticia social, la invisibilización de la diversidad cultural, el saqueo de los recursos naturales y la biodiversidad. Hoy esa matriz imperial se reproducen en modelos como le neoliberalismo, donde las poblaciones afrocolombianas enfrentan grandes obstáculos relacionados con la globalización y el libre comercio, el latifundio y los monocultivos, los actores armados y los megaproyectos. Estos obstáculos imponen tareas urgentes, donde el movimiento social debe plantear el fortalecimiento de los entes territoriales, como es el caso de los consejos comunitarios de comunidades negras y hacer un pronunciamiento frente a propuestas hegemónicas de ordenamiento territorial. Estas y otras estrategias deben estar orientadas a evitar –o por lo menos contrarrestes los impactos negativos de lo que algunos han considerado llamar “nuevo modelo civilizatorio”.

5.- Conclusión.

En primera instancia, quiero advertir, que esta ponencia por estar circunscrita en un marco de reflexión mas amplio –la investigación doctoral mencionada al inicio –no esta llamada en este momento a presentar conclusiones frente a un tema en el cual queda mucho por debatir e indagar. La intención mas bien, es hacer discretas apreciaciones que incentiven la reflexividad y el dialogo de saberes desde donde se contrastan la discusión teórica y la riqueza que ofrecen las distintas fuentes intrincadas en la praxis social afrocolombiana.

En todo caso, es importante destacar los avances en las políticas que favorecen el multiculturalismo y la democracia participativa en Colombia y las Américas. A si mismo, resaltar el surgimiento de un movimiento social etnocultural y académico que da vida al horizonte afrocolombiano como sujeto epistémico y como un actor político valido. Del mismo modo, llama la atención, que el movimiento afrocolombiano, a pesar de sus deficiencias, continuidades y discontinuidades, ha hecho posible que el Estado Colombiano —mas haya de sus razones de fondo— considere dentro de su agenda, la participación deliberativa de representantes afrocolombianos en cada uno de los espacios establecidos por la ley 70 y recientes artículos reglamentarios. En otras palabras a pesar de las deficiencias y debilidades, se cuenta con una institucionalización “pertinente” y *ad hoc* para el desarrollo de una política multicultural.

Sin embargo, se puede intuir que las poblaciones negras colombianas, siguen siendo silenciadas y marginadas por un sistema hegemónico, que siempre establece las reglas de juego [...] y que diseña estrategias de pseudo-inclusión y de falso reconocimiento a la diversidad. En esta línea, debo subrayar la poca influencia de las comunidades negras —desde los distintos espacios de participación reglamentados para esta población— en la toma de decisiones públicas. Colombia sigue reproduciendo una administración pública que concibe la política y lo político desde la jerarquización social, étnica y cultural. *Parafraseando al escritor uruguayo Eduardo Galeano, “nos quitaron la justicia y nos dejaron la ley”.* Esta es Colombia, un país con muchas leyes, pero poca justicia.

En este sentido, podemos afirmar (hasta el momento) que el actual movimiento afrocolombiano —en medio de las pugnas internas, la disparidad de intereses, las fragmentaciones, la baja participación y pese a la influencia que siguen ejerciendo los partidos políticos tradicionales entre sus comunidades, por medio de la cooptación y el clientelismo — sigue siendo asumido como un legítimo interlocutor que vela el por el bienestar y la revalorización de la identidad negra y todo su acervo cultural y filosófico.

Así, el movimiento afrocolombiano, aun cuando ha logrado consolidarse como sujeto político, con un discurso y acción colectiva sustentada en la construcción de identidades por la vía del diálogo y negociación con otras comunidades. A pesar de las demandas dirigidas a los distintos gobiernos de turno, exigiendo el reconocimiento de más de 500 años de pervivencia y resistencia en armónica con el entorno en sus territorios ancestrales. Y aunque han concretizado parte de su lucha con el cambio constitucional de 1991 y el desarrollo normativo que de este desprende; en la actualidad sigue siendo utilizado por el Estado para la implementación de sus políticas enmarcadas en el modelo económico neocolonial/expansionista/desarrollista moderno.

En otras palabras, el Estado Colombiano, viene trasgrediendo los acuerdos que defienden la aplicación del consentimiento previo, libre e informado con los grupos étnicos y demás mecanismos de control y redición de cuentas instaurados a partir de la nueva carta constitucional. Esta situación además de vulnerar la unidad y dinámica propia de las poblaciones afrocolombianas, les deja a la deriva y en medio de los ataques de narcotraficantes marcando territorio, el conflicto armado interno, que se expresa en desplazamientos forzados, emplazamientos, desapariciones, masacres, asesinatos selectivos, falsos positivos, control a la movilización de personas, alimentos, medicinas y combustibles, son víctimas de la exclusión, marginalidad, racismo y discriminación racial. Otro de las caras de esta ‘deuda social’, quizás menos visible, ha sido la desarticulación de los movimientos sociales afrocolombiano a través de programas asistenciales e incentivos que el estado utiliza como estrategia para ganar la simpatía de la población afro y generar la desconfianza hacia líderes y activistas de la propia comunidad.

Estos factores evidencian las tensiones que persisten en la relación movimiento afrocolombiano- Estado, especialmente a la hora de concebir una política de reconocimiento etnocultural desde y con el horizonte afrocolombiano; mas cuando ello supone transformar las relaciones de dominación entre sectores hegemónicos de la administración pública y la sociedad civil afrocolombiana.

Con todo lo señalado anteriormente, es evidente que estamos frente a un escenario donde la movilización de grupos subalternizados como nueva forma de participar e incidir en las agendas publicas toma posición, pues ante la diversidad de actores, intereses, cosmovisiones acompañado del descontento y malestar de los grupos étnicos; el gobiernos debe replantear su forma de relacionarse con la diversidad de actores que le presenta el multiculturalismo y la pluriétnicidad; al tiempo que debe procurar sinergias a la hora de atender las demandas e inquietudes enunciadas en nuevas formas de concebir las políticas y lo político en la Colombia de hoy.

Nomenclaturas.

ANC: Asamblea Nacional Constituyente.
ACABA: Asociación Campesina del Baudó.
EPL: Ejército popular de liberación.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CNOA: Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas.
OEA: Organización de Estados Americanos.
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
M-19: movimiento insurgente que nació el 19 de abril de 1970, luego de su desmovilización se les conoce como Alianza Democrática M-19.
NMO: Nuevos movimientos sociales.
ODECO: La organización de Desarrollo Étnico Comunitario.
OEA: Organización de Estados Americanos.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PCN: Proceso de Comunidades Negras.

S/F: Sin fecha.

Fuentes.

PNUD. (2003). Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003: *El conflicto, callejón con salida*. El Malpensante, Bogotá.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de la República de Colombia.

Reporte Final (2008) del Proyecto PCN-LASA Otros Saberes, “El derecho al territorio y el reconocimiento de la comunidad negra en el contexto del conflicto social y armado desde la perspectiva del Pensamiento y acción Política, Ecológica y Cultural del PCN”.

Informe (2000). Lineamientos para el Ordenamiento Territorial como bases para la formulación de los planes de manejo en los ríos calima, Anhicaya, Raposo, Mallorquín, y Yurumanguí. Plan de Ordenamiento Territorial – Componente Rural Buenaventura, Proceso de Comunidades Negras PCN.

Bibliografía.

Alonso, U. O. (2000). *Instituto popular de capacitación de la Corporation de promoción popular*.
Angulo, C. (2010). *Movilizaciones afrodescendientes en América Latina: Una visión panorámica de algunas experiencias contra la exclusión y por el derecho a la identidad colomb.int*. Bogotá, enero-junio, n° 71. En: www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-56122010000100006
Antón Sánchez, J. (2007). “Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador”, en *The Journal of Latin America and Caribbean Anthropology*, ProQuest Research Library.
Arato, A y Cohen, J. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México. D.F.
Bello, Á. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Consultor División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

- Bello, Á. y Rangel, M. (2002). *La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Bonamusa, M y Segura Renata y Villar, R. (1996). "La sociedad civil y la redefinición de lo público", en *Revista*, n° 34, abril-junio, pp. 26-33.
- Borges Martins, R. (2004). *Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial: resumen de la experiencia brasileña reciente*. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- Botella Navarro, F. J. (1984) "Pobreza y Marginación", en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*. Documento Social, Madrid.
- Cassiani, A. (2002). *Derecho y cultura editorial*. Universidad libre seccional Cali Colombia.
- Castillo L. C. (2007). *Etnicidad y Nación, el desafío de la diversidad en Colombia*. Editorial Universidad del Valle.
- Castro-Gómez, S. (2005). *La poscolonialidad explicada a los niños*. Universidad del Cauca, Instituto Pensar. Popayán.
- Cifuentes, A. (1986) *La participación del negro en la formación de las sociedades latinoamericanas*. Instituto colombiano de cultura y antropología. CNOA. Conferencia nacional de organizaciones afrocolombianas. Plan estratégico (2008-2011).
- Escobar, A. (1998). *El final del Salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. ICAN, Bogotá.
- Escobar, A., Sonia E., Álvarez y Dagnino, E. (2001). "Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos", en Escobar, A., Álvarez, S., y Dagnino, E. (eds.). *Política Cultural y Cultura Política: Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Taurus e ICANH, Bogotá, pp. 17-48.
- Eyerman, R y Jamison, A. (1991). *Social movements: a cognitive approach*. Polity Press, Cambridge.
- Fanon, F. (1963). *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Gilroy, P. (1993). *Te black Atlantic: Modernity and double consciousness*. Verso, London.
- Gilroy, P. (2000). *Against race: Imagining political culture beyond the color line*. Harvard University Press, Cambridge.
- Gros, C. (1997) "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal", en Uribe, Mª. V y Restrepo, E. (ed.) *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales*. Instituto Colombiano de Antropología, Bogotá.
- Hall, S. (1993). "Culture, community, nation", en *Cultural Studies*, vol. 3, n°7, pp.349-363.
- Hurtado Saa, T. (2001). "La protesta social en el norte del Cauca y el surgimiento de la movilización étnica afrocolombiana", en Pardo, M. (ed.), *Acción Colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*. Colciencias-ICANH, Bogotá, pp. 95-122.
- Kooiman, J. (ed.) (2003) "Governing as Governance", en *Modern Governance: Government Society Interactions*. Sage, London.
- Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona.
- Mignolo, W. (2005), "Latinity, Indianty and Africanity", en *Latinité et Identité Haïtienne, Conférence Internationale de l'Académie de la Latinité*, Port au Prince, 14-18 septembre
- Mina Aragón, W. (2008) *Afrocolombianidad: Ensayo sobre arte, cultura y política*. Editorial Arets Gráficas del Valle.
- Oslender, U. (2008). *Comunidades negras y espacios en el pacífico colombiano hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Pardo, M. (2001). *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el pacífico colombiano*. Instituto colombiano de Antropología e Historia –Colciencias.
- Restrepo, E. (2005). *Políticas de la teoría y dilemas en los estudios de las colombianas negras*. Editorial Universidad del Cauca. Colección Políticas de la Alteridad.
- Ricoeur, P. (2006). *Caminos del reconocimiento*. FCE.
- Rosero, C. (2006). *Propuesta para valoración de la situación de racismo y discriminación racial de las comunidades negras en Colombia*. Documento de trabajo, Bogotá.
- Rubilar G, Grau O, Santacruz, M. (2011) *La participación ciudadana en las políticas públicas bajo el enfoque de gobernanza democrática: análisis de experiencias en Colombia y Chile*. II Congreso internacional en gobierno, administración y políticas públicas, Madrid.
- Serbin, A. (1991). "¿Por qué no existe el Poder Negro en América Latina?", en *Nueva Sociedad*, n° 111, pp. 148-157.
- Subirats, J. (2011). *El debate sobre la Participación. Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y Amenazas*. Equipo de Análisis de Políticas. Universidad de Barcelona.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalisme. Différence et démocratie*. Aubier, Paris.
- Touraine, A. (1989). *Política y sociedad en América Latina*. Espasa Calpe, Madrid.
- Uribe Botero, E. & Jaramillo Herrera, C. (2008). *Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera. Retos para el diseño de políticas públicas*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Urrea, F. y Viáfara López, C. A. (2007). *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: Análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, MERPD/Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá.
- Valencia Saiz, Á. (coord.) (1998). *Participación y presentación política en las sociedades multiculturales*. Impresiones Gráficas San Pancracio.
- Wade, P y Wade, P. (1997). *Race and Ethnicity in Latin America*. Chicago, Pluto Press.
- Wade, P y Wade, P. (2005). "La política cultural de la negritud en Latinoamérica y el Caribe. Guaraguo", en *Revista de Cultura Latinoamericana*, n° 20 p. 8-38
- Wade, P y Wade, P. (2006) *Etnicidad, multiculturalismo y políticas sociales en latinoamérica: Poblaciones afrolatinas (e indígenas)*. Universidad de Manchester.
- Walzer, M. (1995). "Individus et communautés: les deux pluralismes", en *Esprit*, n° 212, pp. 106-112.
- Zubero, I. (1996) *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*. Ediciones HOAC

EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN. ESTUDIO DE CASO: PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA EN LAS POLÍTICAS DE EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN 2004-2011.

Ana Victoria Vásquez Cárdenas
Universidad de Antioquia
anavictoriavasquez@gmail.com

Olga Lucía Zapata Cortés
Universidad de Antioquia
olga.zapata@gmail.com

Palabras clave: emprendimiento, innovación, gobernanza, alianza público-privada y universidad de antioquia.

1.- Introducción.

La presente ponencia es producto parcial de la investigación *El papel de la Universidad en las políticas públicas de emprendimiento e innovación. Estudio de caso: participación de la Universidad de Antioquia en las políticas de emprendimiento e innovación del Municipio de Medellín, 2004-2011*, financiada por el Comité para el Desarrollo para la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia en el marco de la convocatoria temática 2011: Expedición Antioquia 2013.

La sociedad contemporánea plantea nuevos retos al ejercicio del liderazgo público desde la academia. En este contexto, la Universidad de Antioquia, una reconocida universidad pública de Colombia, participa en las políticas de emprendimiento e innovación que se desarrollan en varios niveles de gobierno. Así, ha tenido un papel protagónico en las políticas de emprendimiento que se llevan a la práctica en el municipio de Medellín y también ha participado, de diversas maneras, en las políticas de innovación. De otro lado, la Universidad ha actuado con independencia del Municipio en las actividades correspondientes a su Programa de Gestión Tecnológica. Su marco de actuación ha sido la relación Universidad Empresa Estado, para cuya consolidación ha hecho ingentes esfuerzos desde la década del noventa. La intervención de la institución en los temas de innovación y emprendimiento constituye una muestra del replanteamiento del papel de las universidades: puede asumirse como desarrollo de su compromiso, de manera renovada, con la investigación, la extensión y, en general, con el desarrollo de la ciudad, la región y el país.

Teniendo en cuenta que las políticas de desarrollo económico, concretamente en su versión de políticas de emprendimiento e innovación, revelan la confluencia de variados intereses y de diversos actores involucrados, públicos y privados, se estima como pertinente el enfoque de la gobernanza para estudiarlas y en particular la aplicación del concepto de metagobernanza para examinar el papel ejercido por la Universidad de Antioquia en tales políticas. En esta ponencia se asume que la Universidad de Antioquia ha desarrollado funciones que encajan dentro de las características propias de la metagobernanza.

2.- La Universidad de Antioquia: líder en la gestión de la política pública de emprendimiento e innovación.

La Universidad de Antioquia participa en las políticas de emprendimiento e innovación que se desarrollan en varios niveles de gobierno. Así, tiene un papel protagónico en las políticas de emprendimiento que se llevan a la práctica con el Programa Cultura E, al cual se integra especialmente mediante su participación en el programa Parque del Emprendimiento y también participa de diversas maneras en las políticas de innovación. De otro lado, la Universidad ha actuado con independencia del Municipio en las actividades correspondientes a su Programa de Gestión Tecnológica, que actualmente tiene su centro de atención en los temas de transferencia del conocimiento y emprendimiento.

Tanto para unos casos, como para los otros, su marco de actuación ha sido la relación Universidad Empresa Estado, para cuya consolidación la Universidad de Antioquia ha hecho ingentes esfuerzos desde la década del noventa. La intervención de la institución en los temas de innovación y emprendimiento aunque a primera vista podría representar una desviación de sus objetivos misionales, desde un examen más profundo puede asumirse como desarrollo de su compromiso con la investigación, la extensión y, en general, con el desarrollo de la ciudad, la región y el país.

3.- El replanteamiento del papel de la universidad ante la exigencia de emprendimiento e innovación del contexto.

Para nadie es un secreto que, en la actualidad, el desarrollo económico está ligado al conocimiento y, por consiguiente, a la capacidad de los países de innovar, en el sentido de introducir al mercado los emprendimientos derivados de la investigación científica. El manual de Oslo define como innovación "...la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores" (Manual de Oslo, 2005: 56). Así, existen diversas formas de innovación (Manual de Oslo, 2005: 58-64): de producto, de proceso, de mercadotecnia y de organización.

En tal contexto, el papel de las universidades se torna relevante dado que en gran medida son ellas las principales generadoras de conocimientos que dan lugar a potenciales innovaciones. Ello implica que sean actores centrales en un nuevo modelo de desarrollo basado en la sumatoria I+D+i, en donde la investigación involucra tres componentes: Ciencia, Tecnología e Innovación. Este nuevo modelo de desarrollo parece asumirse como una opción en Colombia, tal como puede apreciarse a partir de diversos documentos y normativas que establecen la política nacional de ciencia, tecnología e innovación (entre ellos el documento CONPES 3582 de 2009, la Ley 1286 del mismo año, y la Ley 1450 contentiva del plan de desarrollo vigente).

4.- La Gobernanza como enfoque teórico.

Teniendo en cuenta que las políticas de desarrollo económico, concretamente en su versión de políticas de emprendimiento e innovación, revelan la confluencia de variados intereses y de diversos actores involucrados, públicos y privados, se estima como pertinente el enfoque de la gobernanza para estudiarlas y en particular la aplicación del concepto de metagobernanza para examinar el papel ejercido por la Universidad de Antioquia en tales políticas.

El enfoque de la gobernanza emergió en la década del noventa como una aproximación que pretende dar cuenta de una serie de transformaciones que pueden ser sintetizadas en el paso del gobierno a la gobernanza. En este nuevo concepto, lo singular es la preponderancia de la dimensión relacional determinada por la implicación en las políticas públicas, de actores provenientes de diversos frentes: sector económico privado,

comunidades, organizaciones no gubernamentales, academia, distintos niveles de gobierno, organismos internacionales y supranacionales, entre otros (Marsh y Rhodes, 1992; Scharp, 1993; Rhodes, 1997, 2007; Kooiman, 1993, 2003; Pierre y Peters, 2000; Jessop, 2008).

De un modo más concreto, la gobernanza puede ser definida como la articulación e interacción en red de actores públicos y privados interdependientes involucrados en la políticas públicas (Blanco y Gomá, 2006). En la teorización contemporánea sobre las redes de gobernanza, en general, está abierta la discusión acerca de su funcionalidad o eficiencia, entre otros aspectos, y en fin, sobre sus cualidades positivas o negativas.

Las redes de gobernanza no son intrínsecamente buenas o malas. Sørensen y Torfing (2009) plantean que su funcionamiento puede estar determinado por las reglas que las regulan y por la gestión que sobre ellas se haga, es decir por lo que se conoce hoy como metagobernanza.

Así, la metagobernanza puede ser definida como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares (Sørensen y Torfing, 2009), e inclusive valores y creencias. La metagobernanza se refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza (Jessop, 2003), es decir, a la forma en que se lideran las redes y se establecen las reglas.

Este concepto va más allá del acento en lo institucional, en tanto reconoce además de las reglas y marcos institucionales de la gobernanza, también las decisiones y estrategias de los actores que asumen la gestión de esta, es decir, el concepto involucra también aspectos que tienen que ver con la cuestión de la agencia.

Es en este sentido que puede señalarse al liderazgo como un rol determinante en la metagobernanza. El liderazgo paradigmático de la metagobernanza es una forma de ejercicio del poder y de influencia diferente a la tradicional, orientada a que sean movilizados los recursos necesarios y a habilitar ciertos intereses para entrelazar diversas capacidades con el fin de alcanzar propósitos comunes (Gains y Stoker, 2008). En términos más funcionales el ejercicio de la metagobernanza coincide con lo que Kicker, Klijn y Koppenjan (1997) denominaron como gestión de redes.

Es de esperar que la metagobernanza normalmente sea ejercida por las autoridades públicas, pues permite reconocer que el Estado, pese a su dependencia respecto de una variedad de actores en las políticas públicas, mantiene un conjunto de competencias, poderes y recursos que no están disponibles para otros actores (Mayntz, 2001; Marinetto, 2003). Sin embargo en contextos de alta complejidad y de concentración de específicas capacidades en ciertos actores, estos podrían asumir tareas propias de la metagobernanza.

El campo de las políticas públicas de innovación presenta precisamente estas condiciones en Colombia, por un lado, alta complejidad, dado que se trata de un área de políticas que genera nuevos retos, un camino aún sin explorar y un alto grado de incertidumbre; y por otro, concentración de mayores capacidades en las universidades que lideran la investigación. De ahí que pueda afirmarse que la Universidad de Antioquia en la región y en el país pueda ejercer funciones propias de la metagobernanza.

5.- Las políticas públicas de emprendimiento e innovación del municipio de Medellín.

El contexto inmediato de las políticas públicas de emprendimiento e innovación para la Universidad de Antioquia está representado en el ámbito municipal. La preocupación por el sector científico y de innovación en Medellín no es reciente; sin embargo, fue a partir de 2004, que la Administración municipal diseñó e implementó varios programas y proyectos con el propósito de jalonar este tema en la ciudad.

El plan de desarrollo de Medellín para el período 2004-2007, denominado “*Compromiso de toda la ciudadanía*” de la Administración del alcalde Sergio Fajardo, proponía, en su línea 4 “*Medellín productiva, competitiva y solidaria*”, el fortalecimiento de la cultura del emprendimiento, recogiendo el acumulado de diversas iniciativas que habían existido en la ciudad. El fortalecimiento del emprendimiento pretendía aportar soluciones a los problemas de la ciudad, los cuales se identificaron en el diagnóstico: desindustrialización, bajo nivel de crecimiento, altas tasas de desempleo, informalidad, pobreza, entre otros. En este sentido, fueron dos los componentes de dicha línea: *Cultura y Creación de Empresas* y, *Desarrollo y Consolidación de Empresas*. El primero estableció las estrategias para fomentar el emprendimiento tanto en términos de estímulos a la configuración de una cultura para el emprendimiento empresarial como de apoyos directos para la puesta en práctica de proyectos de emprendimiento. El segundo buscaba la permanencia de las empresas.

De esta manera, el programa Cultura E fue configurándose como la iniciativa fundamental para el fomento de la cultura del emprendimiento desde dos tipos: El emprendimiento barrial o social, basado en la necesidad, atendido con acciones de capacitación y asesoría ejercidas desde los CEDEZOS (Centros de desarrollo empresarial zonal), el uso de presupuesto participativo para apoyar proyectos productivos de las comunidades, la oferta de microcréditos, entre otros mecanismos.

El segundo tipo de emprendimiento, ligado a la innovación -emprendimiento innovador- basado en el valor agregado. Este, tuvo como estrategias centrales el Parque E en asocio con la Universidad de Antioquia, en tanto se dirigió al fomento de la cultura del emprendimiento universitario; el Concurso Planes de Negocio orientado a la creación y fortalecimiento de empresas de mediana y alta tecnología y enfocado a los sectores asumidos como estratégicos (*clusters*), operado por la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica; las ruedas de negocios de innovación tecnológica promovidas por la Corporación Tecnnova (organismo que realiza labores de intermediación entre la investigación y el mercado) y como fruto del Comité Universidad Empresa Estado, del cual hace parte la Universidad de Antioquia.

Sin embargo, la apuesta por la innovación se hizo más evidente en el plan de desarrollo 2008-2011 del Alcalde Alonso Salazar, denominado “*Medellín es Solidaria y Competitiva*”. Particularmente, la Línea 3 “*Desarrollo Económico e Innovación*” presentó la continuidad de la cultura del emprendimiento, pero profundizó en términos de innovación. La línea estableció cuatro componentes, dos de ellos centrados en el emprendimiento: “creación y fortalecimiento de empresas”, “formación para el trabajo y el emprendimiento”, otro centrado en la innovación: “innovación y desarrollo”, y otro más como componente soporte del desarrollo económico y empresarial de la ciudad. En esta administración, el papel de la alcaldía en relación al emprendimiento y la innovación se estableció desde el Plan como: “...promover, coordinar y articular políticas locales y las instituciones que trabajan en pro del desarrollo económico generando condiciones favorables para la ampliación y consolidación del tejido empresarial” (DAP, 2008: 11).

La continuidad de la preocupación por el emprendimiento y la innovación, se evidenció en el incremento del presupuesto asignado por la Administración para estos programas, de esta manera se pasó de \$61.773 millones en el período 2004-2007 a \$191.835 millones para el período 2008-2011, pasando de una inversión del 1.7%, con respecto al presupuesto total, al 2.4% (DAP, 2004 y DAP, 2008).

Entre 2004 y 2011, la política dirigida al emprendimiento centra su atención en el desarrollo de los *clusters*. En ese sentido, el programa Ciudad Cluster, liderado por la Alcaldía de Medellín y la Cámara de Comercio de Medellín, buscó el fortalecimiento e integración empresarial en torno a varias estrategias que enfatizaban en la innovación, ejemplo de ello era el concurso NERI –Nuevos Emprendimientos basados en Resultados de Investigación- que buscaba constituir nuevas empresas a partir de resultados de investigación y, la convocatoria INNGENIO, orientada a desarrollar prototipos de productos y procesos innovadores para mejorar la productividad en las empresas que integran los *clusters* estratégicos y sectores

transversales identificados en Medellín. La apuesta de la Administración de Salazar por la innovación y la configuración de una economía de la ciudad basada en el conocimiento, se expresó de manera contundente con la creación de la Corporación Ruta N Medellín, centro de innovación y negocios. Este centro se creó con el fin de potenciar “nuevos negocios basados en el conocimiento con participación internacional, a través del fomento, desarrollo y fortalecimiento del ecosistema de la ciencia, la tecnología y la innovación” (DAP, 2008). Se trata de una visión que apunta a posicionar a Medellín como la ciudad líder en innovación y negocios en Latinoamérica.

La implementación de la política de emprendimiento e innovación se hizo principalmente mediante la interacción de la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Administrativo de Planeación. La primera se encargó de operar la política desde el Banco de las Oportunidades, los CEDEZOS, el concurso Capital semilla y, en general, de la red de microcréditos para los emprendedores barriales. El segundo, estuvo enfocado a impulsar los emprendimientos basados en la innovación desde la Subdirección de Prospectiva de Ciudad, la cual selecciona las iniciativas relacionadas con las metas del Plan de Desarrollo. Una vez seleccionadas, son varias las entidades que ayudan a materializar dichas iniciativas: la Cámara de Comercio de Medellín, el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia (CTA), la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia (IEBTA) y la Universidad de Antioquia, entre otras.

La gestión de la administración municipal ha buscado asociación con universidades y con entidades del sector privado empresarial como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia o la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (que se transformó luego y hoy se conoce como CREAME); sin embargo, uno de los mayores logros ha sido el establecimiento de alianzas público-privada como Tecnnova o la Corporación Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, en las cuales confluyen varias entidades. Por lo anterior puede afirmarse que tales relaciones configuran un caso de gobernanza, en el cual, fuera de las alianzas públicas privadas, también se visibiliza el liderazgo de la Universidad de Antioquia.

6.- El replanteamiento de las funciones de la Universidad a partir del emprendimiento y la innovación.

La sociedad del conocimiento y de la innovación demanda la formación del capital humano de modo tal que la apropiación del saber sea transformado en emprendimiento e innovaciones de impacto social. En este sentido, el papel de la universidad con respecto al emprendimiento y la innovación se centra, según Calderón y Salas (2010), en: generar conocimiento, formar el capital humano en apropiación del conocimiento, socializar los resultados de investigación, promocionar una cultura de la innovación y promover la integración de la universidad con la sociedad.

Un primer paso en el camino hacia la innovación fue el significativo avance que en pocas décadas hizo la Universidad de Antioquia en materia de investigación. De ser una institución centrada fundamentalmente en las tareas de docencia, y por consiguiente de formación de profesionales, desde la década del noventa empezó el fortalecimiento de su Sistema Universitario de Investigación. Así, para el año 2011 aproximadamente un tercio de los profesores de planta participaban en investigación, una década atrás lo hacía tan solo el 15% (Informe de autoevaluación del Sistema Universitario de Investigaciones, 2011).

Tabla 1: Resultados de la gestión tecnológica en el periodo 2003-2010.

Indicador	2003-2010
Número de contratos de licencia de propiedad intelectual	10
Número de solicitudes de registros de propiedad intelectual en trámite	18
Número patentes licenciadas	2
Número de proyectos de I+D+i formulados	189
Número de contratos para el desarrollo de proyectos de I+D+i	159
Número de empresas creadas con asesoría de la universidad	144
Número de <i>Spin Off</i> creadas con asesoría de la universidad	1

Fuente: Autoevaluación institucional 2006-2010.

La Universidad de Antioquia fue una de las primeras instituciones del país en establecer normas y estructuras institucionales para el emprendimiento, la gestión tecnológica y la innovación. El Sistema Universitario de Extensión creado mediante el Acuerdo Superior 124 de 1997, de manera visionaria se había ocupado de la gestión tecnológica, enfatizando su relación con la innovación, al entender a aquella como “todas aquellas acciones relacionadas con la innovación, generación, adecuación, transferencia o actualización de tecnología; y con la difusión, comercialización y protección de la propiedad intelectual de procesos tecnológicos, resultantes de las actividades de investigación, docencia o asistencia, realizadas por las diferentes unidades de la Universidad”. El Acuerdo Superior 218 de 2002 creó el Programa Gestión Tecnológica, adscrito a la Vicerrectoría de Extensión, como respuesta a los requerimientos del sector productivo del país y buscando así mismo formar empresarios. El Acuerdo Superior 284 de 2004 modificó el Programa de Gestión Tecnológica con la intención de fortalecerlo, para lograr una mayor interacción con su entorno y ampliar su margen de actuación y liderazgo en relación con la política interna de gestión tecnológica. Tal como se reconoce en el informe de autoevaluación 2006-2011, con miras a la reacreditación de la Universidad de Antioquia, el Programa de Gestión Tecnológica “ha generado alto impacto en la región y en el país, dada su incidencia en la creación de comités Universidad Empresa Estado, no sólo en Antioquia, sino en otras regiones del país, y que han fortalecido las relaciones entre los sectores privado, público y universitario y con el Sistema Regional de Ciencia y Tecnología. A su vez, amplía significativamente el desarrollo de proyectos de I+D+i contratados por la empresa privada y adelantados por la Universidad”. El siguiente cuadro sintetiza los logros del Programa en el periodo 2003-2010.

Ahora, las relaciones Universidad Empresa Estado de manera amplia, tienen su fundamento en la Universidad de Antioquia en la normativa que creó las Políticas de Extensión de la institución: el Acuerdo Superior 125 de 1997, que previó las relaciones de la Universidad con distintos sectores del medio: la comunidad, los estudiantes, los egresados, el sector productivo y el sector oficial. Pero, es solo hasta el año 2003 en que las relaciones Universidad Empresa Estado se manifiestan de modo más contundente con el propósito de fortalecer la innovación y la competitividad de la región; desde entonces líderes de estos sectores se reúnen en encuentros periódicos bajo la figura de un Comité. A través de este, desde el 2004 se conformó el Comité Empresarial para el Apoyo a la Investigación Aplicada y la Gestión Tecnológica como estrategia para acelerar la vinculación de la Universidad con las empresas del entorno socioeconómico de la ciudad y la región. De la alianza Universidad Empresa Estado, surgió la Corporación Tecnnova para fomentar relaciones entre las empresas y las universidades.

En su Plan de Desarrollo Institucional 2006-2016, la Universidad de Antioquia identificó el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación como un tema estratégico y uno de los pilares que la llevarían a ser “la principal universidad de investigación del país y una de las mejores de América Latina” (Universidad de Antioquia, 2006: 89). Otros objetivos están relacionados con una formación científica y humanística de excelencia y la interacción Universidad-sociedad.

La visión de la Universidad fue instituida en dicho plan en los siguientes términos:

“En el año 2016, seremos la principal universidad de investigación del país y una de las mejores de América Latina, con pregrados y posgrados de excelencia académica internacional, líderes en el aporte a la transformación socioeconómica del país, y un auténtico escenario de la diversidad y el diálogo intercultural, en el marco por el pluralismo y el ambiente”.

La autoevaluación del Sistema Universitario de investigación realizada desde el año 2010 muestra como los esfuerzos institucionales para alcanzar tal cometido se han concentrado en varios aspectos: formación de alto nivel y programas de iniciación científica; inversión en investigación y movilización de recursos; conformación de redes de investigadores, grupos y centros de excelencia y producción científica y tecnológica (Informe de Autoevaluación del Sistema Universitario de Investigación, 2011). El énfasis en este último aspecto se conecta con la apuesta por la innovación.

La Universidad de Antioquia asumió un papel activo con respecto al plan de desarrollo municipal 2004-2007, con el compromiso de aportar a la línea 4, durante el año 2004 la Universidad avanzó en la capacitación de 7.000 personas (estudiantes y profesores) en el tema de emprendimiento y creación de empresas (Balance social UdeA, 2004).

Para el año 2005, la Universidad de Antioquia creaba el Primer Nodo de la Red Motiva en Colombia, como resultado del VI Encuentro Internacional de Emprendimiento y Creación de Empresas de la Red Motiva. Además, en ese mismo año participaba del Programa Jóvenes con Empresa, iniciativa privada con financiación del BID que buscaba crear 350 empresas sostenibles y competitivas en Bogotá, Medellín y Cali. Por su parte, la promoción de la cultura emprendedora se hacía desde la Unidad de Emprendimiento Empresarial de la Universidad de Antioquia a través de las Visitas a las Aulas (en los colegios de la ciudad), conferencias de motivación (brindando información general) y los concursos de Planes de negocios. Finalmente, en ese mismo año, se daba inicio al Parque del Emprendimiento o Parque E, mediante convenio entre la Alcaldía y la Universidad. Se trató de “...una estrategia innovadora, sin antecedentes en el país [...] para promover la cultura del emprendimiento y la creación de empresas en la Universidad y la ciudad...” (Balance social UdeA, 2005).

En el 2006, la Universidad recibe una inyección de recursos por parte de la Alcaldía. También se inaugura el Parque del Emprendimiento dotado con infraestructura logística, mobiliaria y tecnológica para acoger a los estudiantes universitarios y apoyar la creación de sus empresas. En este sentido, la Universidad de Antioquia, mediante el Programa Gestión Tecnológica, gestionó con la Alcaldía dos convenios para fortalecer el Parque del Emprendimiento y vincularlo de manera directa con los universitarios e investigadores de la ciudad: uno de los convenios pretendía aumentar la capacidad operativa del Parque mediante la capacitación y formación de usuarios (universitarios), los concursos de empresas innovadoras y desarrollo de *software* para la oferta y demanda de oportunidades de negocios. El segundo convenio, promovería la generación de nuevos productos y servicios a partir de la investigación aplicada, mediante concursos de nuevas empresas a partir de resultados de investigación, contribuyendo así al mejoramiento de la competitividad del país.

Otros convenios realizados por la Universidad de Antioquia, como estrategias para la implementación de la política de emprendimiento fueron firmados con la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia (IEBTA), Microsoft y la Fundación Parquesoft. El primero estuvo destinado al montaje, la implementación y la operación de un Nodo de Creación de Empresas en el Parque del Emprendimiento para promover y crear nuevas empresas nacidas de la comunidad universitaria. El segundo tenía el propósito de establecer una relación de cooperación tecnológica entre la Universidad de Antioquia y Microsoft para el apoyo en sus programas educativos que involucren la tecnología. Mientras que el tercer convenio pretendía unir esfuerzos para el desarrollo de las prácticas, pasantías, asesorías y consultorías, programas de formación y proyectos de investigación científica y tecnológica, tendientes a incorporar el uso de las tecnologías de la información y los servicios relacionados, como medios para promover el desarrollo de la región y el país (Balance Social UdeA, 2006).

Uno de los mayores logros del Parque del Emprendimiento ocurrió en 2010, cuando inicia la creación de 18 empresas *spin off* y 22 empresas *start up*. Asimismo, contribuyó a la creación de dos empresas *spin off* Universidad de Antioquia durante el período 2010-2011; actualmente se están desarrollando siete empresas más de este tipo (Informe Decenio de Extensión, 2012).

La Universidad de Antioquia se ha convertido en el socio estratégico de los gobiernos local y regional en Antioquia en la implementación de la política de emprendimiento e innovación; así mismo, ha logrado la interacción y articulación con diferentes actores públicos y privados exponiendo su capacidad de lograr actuaciones desde la metagobernanza. Aunque su papel predominante surgió en el 2004, la Universidad ya venía implementando acciones para la promoción del emprendimiento y la innovación desde el 2002. Una balance de sus actuaciones muestra su capacidad de establecer alianzas, ya que en los últimos diez años ha firmado 4.767 convenios, contratos, alianzas y entrelazar capacidades con instituciones públicas, empresas privadas y sector solidario en las diferentes áreas del conocimiento (Informe Decenio de Extensión, 2012). Entre las alianzas más importantes están: la Red Motiva de Emprendimiento por la cual se logró el Primer Nodo Latinoamericano de la Red Motiva en Colombia, la alianza Universidad de Antioquia-Alcaldía de Medellín para el Parque del Emprendimiento, su participación en la Corporación Tecnova, la Red Emprendia, que promueve la innovación y el emprendimiento responsables.

7.- Conclusiones.

La metagobernanza normalmente es ejercida por las autoridades públicas, pues el Estado y sus instituciones, pese a su dependencia respecto de una variedad de actores en las políticas públicas, mantienen un conjunto de competencias, poderes y recursos que no están disponibles para otros actores (Mayntz, 2001; Marinetto, 2003). Sin embargo en contextos de alta complejidad y de concentración de específicas capacidades en ciertos actores, estos podrían asumir tareas propias de la metagobernanza. El campo de las políticas públicas de innovación presenta precisamente estas condiciones en Colombia, por un lado alta complejidad, dado que se trata de un área de políticas que genera nuevos retos, un camino aún poco explorado y un alto grado de incertidumbre; y por otro, concentración de mayores capacidades en las universidades que lideran la investigación. De ahí que pueda afirmarse que la Universidad de Antioquia en la región y en el país pueda ejercer funciones propias de la metagobernanza.

Varias universidades de la ciudad han participado de una u otra manera en la implementación de la política de emprendimiento e innovación. Puede afirmarse que la Universidad de Antioquia ha sido una de las instituciones de educación superior que ha tenido participación con un mayor énfasis en dichas políticas. A partir de la alianza Alcaldía-Universidad de Antioquia se ha fomentado el trabajo en red y con la participación de múltiples autores públicos y privados, dando lugar a formas de gobernanza, en donde el papel de la Universidad ha sido central.

Con las prácticas y políticas de innovación, los objetivos de la Universidad se han venido transformando, de ser una Universidad centrada en la docencia y por consiguiente en la formación de profesionales, viene convirtiéndose en una institución que no solo asume las tareas de investigación de manera más consciente y planeada, sino que se plantea un nuevo papel en el que la creación de soluciones sociales y empresariales hace parte también

de sus propósitos misionales. Lo anterior posibilita un mayor acercamiento entre la Universidad y el sector público y empresarial, que no obstante los significativos avances, todavía es incipiente.

Pese al reconocido liderazgo de la Universidad en materia de emprendimiento e innovación es necesario evidenciar que, para lograr mayores avances, las estructuras institucionales que hoy se encargan de gestionar tales funciones, deberán en un futuro articularse de mejor manera al Sistema Universitario de Investigación. Para así lograr, desde el punto de vista estratégico, un alineamiento más eficiente de los diferentes estamentos universitarios.

De otra parte es necesario mejorar la coordinación entre las distintas instancias que en la región se ocupan del emprendimiento y la innovación. La Universidad de Antioquia, teniendo en cuenta sus capacidades y su carácter público, debe asumir con mayor liderazgo el papel articulador de los distintos agentes que comparten y complementan las prácticas o implementación de las políticas de emprendimiento e innovación, pues existe un alto riesgo de fragmentación y dispersión de esfuerzos. Con una mejora en la articulación de actores, la investigación efectivamente podría aportar soluciones a los problemas del entorno, y propiciar la configuración de una región con mejores niveles de desarrollo económico y social.

Bibliografía.

- Alcaldía de Medellín. (2010). *Cultura E. De la cultura del emprendimiento a la cultura de la innovación*. La experiencia de Medellín Colombia.
- Blanco, I. Y Gomà, R. (2006). “Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma”, en *Política: Revista de Ciencias Sociales*, n1 2, pp. 11-27.
- Corporación Andina de Fomento -CAF- (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Reporte de Economía y Desarrollo. Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- Jessop, B. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Disponible en: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Catarata, Madrid.
- Jessop, B. (S.f). *Recent Societal and Urban Change: Principles of Periodization and Views on the Current Period*. Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc133rj.pdf>
- Pierre, J. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage, London.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage, London.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage, London.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage, London.
- Manual de Oslo. (2005). *Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Publicación de OCDE y Eurostat.
- Marinetto, M. (2003). “Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School”, en *Political Studies*, n° 51, pp. 592–608.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (eds.) (1992). *Policy networks in british government*. Clarendon Press, Oxford.
- Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 21. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- Montoya Suárez, O. (2004). “Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico”, en *Revista Scientia et Technica*, año X, n° 25. En: <http://www.utp.edu.co/php/revistas/ScientiaEtTechnica/docsFTP/173857209-214.pdf>.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press, London.
- Rhodes, R. (2007). “Understanding Governance. Ten years on”, en *Organization Studies*, n° 28.
- Rodríguez, V. J. (s.f). *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial*. Tesis de doctorado. En: <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/8b.htm>.
- Rodríguez, A., Araujo, A., Hagemester, M., Landeta, J., Larrauri, M. y Rangelov, S. (2006). *Capacidad empresarial para la absorción de resultados de I + D: un enfoque de conocimiento. Principios, análisis empíricos y directrices de autoevaluación*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Salas, R. (2010). *Desarrollo Local. Universidad y Actores sociales*. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional. Escuela de Planificación y Promoción Social.
- Schumpeter, J. A. (1932). Development. Festschrift offered to Emil Lederer in honour of his 50th birthday n 22 July. So far unpublished. Translated by Markus C. Becker and Thorbjørn Knudsen. En: <http://www.schumpeter.info/Edition-Evolution.htm>.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. T.I, Ediciones Folio, Barcelona.
- Sørensen, E. (2006). “Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance”, en *The American Review of Public Administration*, n° 36.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2009). “Making governance networks effective and democratic through metagovernance”, en *Public Administration*, vol. 2, n° 87, pp. 234-258.
- Stoker, G. (2000). “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, en Pierre, J. (ed.) *Local Governance in Western Europe*. Sage, London, pp. 91-109.
- Vera, P. (2005). “La formación emprendedora: un compromiso universitario con el desarrollo”, en Fundación Conocimiento y Desarrollo (ed.) *Informe C Y D 2004. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*, Fundación Conocimiento y Desarrollo, Barcelona, pp. 180-187.

Palabras clave: transparencia, eslogan, gobierno y partidos políticos.

1.- Investigación y Metodología.

Principio de “transparencia voluntaria” se entiende como: “el esfuerzo por publicar y diseminar la información relevante de la organización, haciéndola fácilmente accesible a los diferentes grupos de interés (stakeholders) de manera clara, permanente y actualizada”.

a. Información relevante.

En cuanto al contenido de la *información relevante* la Fundación Compromiso Empresarial se ha basado en la experiencia de otros informes anteriores (Construir confianza, A través del espejo) ha seleccionado las áreas comunes (Gobierno, Estructura Directiva e Información Económica) e identificando algunas áreas específicas de los partidos políticos (Quiénes Somos, Personas, Afiliados, Programa y Cumplimiento).

Para evaluar la accesibilidad se han tenido en cuenta la información disponible en la web de los diferentes partidos políticos, ya que actualmente no se puede sostener seriamente que exista un compromiso real por ser transparente, si la información no se encuentra disponible y accesible a través de la web.

b. Áreas de información relevante.

1. **Quiénes somos:** Relativa a la información básica sobre los orígenes del partido, su evolución histórica, los hechos más relevantes, así como sobre su ideario fundamental, los principios y valores que lo sustentan. A su vez, ésta información se divide en:

- 1.1 **Historia del Partido:** contiene la información sobre el objetivo del partido, quiénes fueron los protagonistas implicados, el modo en que los actuales candidatos se han ido sumando al proyecto, el tiempo que lleva el partido en la escena política, sus logros y derrotas, y el compromiso de la organización con su objetivo original.

- 1.2 **Ideas y Valores:** explica el sustrato ideológico del partido, la razón de ser de la organización. El vínculo entre los simpatizantes y afiliados al partido se nutre precisamente de esas creencias y principios que se quieren defender y promover en la escena política.

2. **Gobierno:** Recoge la información del marco institucional que define el funcionamiento, las competencias y los órganos de representación de los partidos políticos, como toda organización (empresas, fundaciones, asociaciones, etc.) deben guiar su actuación por un conjunto de normas jurídicas y prácticas de buen gobierno, que se recogen en tres documentos básicos:

- 2.1 **Acta Fundacional:** recogida en el artículo 3 de la Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio de Partidos Políticos la constitución de un partido político debe “formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse”.

- 2.2 **Estatutos:** Los estatutos constituyen el documento legal que regula el funcionamiento básico de una organización, estableciendo cuáles son los principales órganos de gobierno, sus competencias, sus normas de actuación, el procedimiento para nombrar y cesar a sus miembros, sus derechos y obligaciones, etc.

- 2.3 **Código de buen gobierno:** necesario en toda organización para garantizar la aplicación de principios éticos, en el desarrollo de sus funciones, y ligado a los deberes de diligencia y lealtad de los miembros, la regulación de los conflictos de intereses, la separación y limitación de poderes, etc.

3. **Estructura Directiva:** Esta área está orientada a dar a conocer el reparto y distribución del poder en la organización, identificar los principales cargos directivos de dirigir el partido y los órganos de decisión y gobierno. Dentro de ella se diferencian tres apartados básicos esenciales y comunes en todas las organizaciones:

- 3.1 **Organigrama:** es la representación gráfica de la estructura de una organización mostrando claramente las áreas departamentales, las personas que las dirigen, describiendo las relaciones jerárquicas y las competencias.

- 3.2 **Perfil de los cargos directivos:** permite completar la información del apartado anterior, publicando un currículum vitae de las personas que ocupan los cargos de mayor responsabilidad dentro del partido, dando a conocer tanto la trayectoria profesional como los méritos y capacidades.

- 3.3 **Órganos y competencias:** después de la estructura y los miembros que la integran, es esencial conocer los principales órganos colegiados que rigen la dirección del partido y explicar claramente sus funciones y competencias.

4. **Personas:** Los representantes políticos que ocupan puestos de diputados y senadores dentro de las Cortes españolas, desempeñan una función muy importante dentro del funcionamiento del país, y se hace imprescindible conocer su perfil y su situación económica como garantía de la competencia profesional y del comportamiento ético en el ejercicio de sus cargos. Dentro de esta sección se han diferenciado dos apartados básicos:

- 4.1 **Nombre y perfil de los cargos electos:** consiste en publicar un currículum que muestre la trayectoria profesional y las capacidades y competencias de los miembros políticos con cargos de diputados y senadores. Con esta información se

trata de facilitar que los ciudadanos puedan formarse su propio juicio sobre la cualificación profesional, la experiencia y otros atributos análogos de los diputados y senadores.

4.2 Declaración de bienes y rentas: La necesidad de hacer públicas la declaración de bienes y rentas está dirigida a evitar el riesgo de que los responsables políticos puedan aprovecharse de sus cargos en beneficio propio, influir indebidamente en una decisión política y evitar los posibles conflictos de intereses en que puedan incurrir por razón de sus responsabilidades.

5. **Afiliados:** Una de las fuentes de sustento de los partidos políticos son sus simpatizantes y miembros. Por esta razón también se ha dedicado una especial atención al apartado de afiliación de los mismos: por ser el principal apoyo de la organización y la base social que justifica su existencia. Los aspectos más destacados dentro de este apartado son tres:

5.1 Número: conocer la cifra de afiliados es un dato que revela la base social real de la organización y proporciona una información muy valiosa sobre la vitalidad de la misma. La información actualizada y periódica sobre las altas y bajas de los afiliados constituye, además, un excelente termómetro para evaluar el apoyo o la falta de sustento a la organización.

5.2 Derechos y obligaciones: los partidos políticos, como cualquier otra organización, deben explicitar los derechos y obligaciones de sus afiliados. Entre esos derechos básicos se encuentran el de participar en los órganos de dirección, elegir a sus responsables, participar en la toma de decisiones, el de conocer las posibles infracciones y sanciones y el procedimiento previsto para imponerlas, etc.

5.3 Canales de comunicación: la organización debe hacer público cuáles son los canales ordinarios a través de los cuales mantienen una comunicación permanente con sus afiliados, atienden sus peticiones, consultas y quejas.

6. **Programa:** El programa electoral de un partido político es su tarjeta de presentación a la ciudadanía, en la que fijan sus posiciones, así como el contenido de sus promesas y propuestas sobre las grandes líneas de acción política, siendo también el principal motivo por el que los afiliados y simpatizantes deciden colaborar con la organización.

6.1 Posicionamiento sobre temas claves de la sociedad: los partidos han de comunicar su visión y sus propuestas sobre los temas que preocupan a la ciudadanía de manera clara y sencilla.

6.2 Persona responsable: en las páginas web debe facilitarse la información de contacto de la persona responsable de cada una de las áreas que recoge el programa político del partido, con el fin de que dicha persona responda a las peticiones de información o aclaraciones sobre el mismo.

7. **Cumplimiento:** El principal objetivo de todo partido político es mejorar la sociedad en diferentes ámbitos, y para ello desarrolla un programa electoral con un conjunto de propuestas e iniciativas que se compromete a ejecutar. Esta área pretende analizar el grado de cumplimiento de los compromisos y promesas electorales de los partidos.

7.1 Informe de gestión: este informe tiene por objetivo que el partido rinda cuenta a sus afiliados del cumplimiento de objetivos anuales y el uso de los recursos.

7.2 Propuestas o iniciativas en relación con los programas: este indicador pretende evaluar la capacidad de iniciativa y trabajo de los políticos una vez elegidos, con independencia de que tengan un mandato de gobierno, demostrando a través de la publicación de sus acciones e iniciativas parlamentarias, su compromiso con el ciudadano para cumplir con el programa electoral.

7.3 Informe sobre cumplimiento de objetivos o propuestas (partidos en el gobierno): Este Informe es una demanda a los partidos políticos que han conseguido formar gobierno, para mostrar la evolución de sus promesas electorales durante el período que ejercitan la acción de gobierno, especificando cuántos objetivos se han cumplido, cuál es la situación de los que no se han alcanzado y qué circunstancias han impedido cumplir con los restantes.

8. **Información económica:** La información sobre la financiación de los partidos políticos es una de las áreas más sensibles de estas instituciones y por ello está regulada por la Ley orgánica 8/2007 de 4 de julio sobre financiación de partidos políticos ya que “cumplen una función pública trascendental en nuestro sistema democrático al ser instrumentos de representación política y de formación de la voluntad popular”. Además, la transparencia en esta área ayudará a evitar dar un trato de favor o ejercer una influencia inadecuada en una determinada decisión política. Los indicadores relativos al área de información económica son los siguientes:

8.1. Balance, cuenta de resultados y memoria explicativa de las cuentas generales: Con esta exigencia se pretende que los partidos políticos informen de su situación patrimonial y financiera en un formato universalmente admitido, es decir publicando los estados financieros: balance de situación y cuenta de resultados, y el documento explicativo de los mismos. Por otra parte, la exigencia de informar de conformidad con los anteriores formatos está exigida por la propia Ley de financiación (Art.14.5).

8.2. Desglose de sus principales fuentes de ingresos: Aunque esta información se encuentra en los estados financieros y la memoria explicativa de las cuentas generales, por la relevancia que tiene se exige que el partido la detalle de manera específica. Los partidos deben proporcionar información detallada del número y peso de sus fuentes principales de financiación: subvenciones públicas, cuotas de afiliados, donaciones, ingresos patrimoniales, legados, etc.

8.3. Desglose de las principales partidas de gasto: Este criterio pretende exigir transparencia en la información por el lado de los gastos, obligando a los partidos a detallar cuál es el destino de los fondos, separando con claridad los fondos destinados a pagar los gastos generales de los asignados a financiar las actividades propias de la organización.

8.4. Préstamos y créditos otorgados a la institución y deudas condonadas: Para evitar que el partido pueda valerse de sus influencias para solicitar un trato de favor por parte de las instituciones de crédito, se exige que la organización determine con claridad los préstamos y créditos concedidos por las entidades de crédito, determinando la cuantía, la entidad prestamista, la tasa de interés, el plazo de amortización y el saldo pendiente. Asimismo, se solicita que se

mencionen las deudas condonadas, pues la condonación de deudas, como es sabido, es un expediente que utilizan los grandes partidos para evitar el límite impuesto a las donaciones (100.000 euros para personas físicas o asociaciones y 150.000 cuando procedan de fundaciones).

8.5 Informe de un auditor independiente: No es suficiente que la organización publique la información financiera, además de cumplir con esa obligación sus cuentas deberán estar revisadas por un auditor externo independiente.

8.6 Informe del Tribunal de Cuentas: De acuerdo con el Art. 16 de la Ley de Financiación, el Tribunal de Cuentas elaborará en el plazo de seis meses un informe sobre el cumplimiento y adecuación de los partidos políticos a lo dispuesto en la Ley de financiación, o en su caso hará constar expresamente las infracciones o prácticas irregulares cometidas. Los partidos deben hacer público el informe del Tribunal de Cuentas en su web.

c. Muestra.

Se ha limitado el análisis a aquellos partidos y coaliciones nacionales y autonómicas con representación en las Cortes Generales de la X Legislatura de la democracia española:

Partido Popular (PP) y Unión del Pueblo Navarro (UPN): 186 escaños.

Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 110 escaños.

Convergencia i Unió (CIU): 16 escaños.

Iniciativa Verdes per Catalunya (IVC) e Izquierda Unida (IU): 11 escaños.

Amaiur (A): 7 escaños.

Unión Progreso y Democracia (UpyD): 5 escaños.

Partido Nacionalista Vasco (PNV): 5 escaños.

Esquerra Republicana de Catalunya (ER): 3 escaños.

Coalición Canaria (CC): 2 escaños.

Bloque Nacionalista Gallego (BNG): 2 escaños.

Coalició Compromís (CCO): 1 escaño.

Foro Asturias (FAC): 1 escaño.

Geroa Bai (GB): 1 escaño.

Tabla 1: Análisis de las páginas web de los partidos políticos.

ÁREAS	Quiénes Somos		Gobierno			Estructura Directiva			Personas		Afiliados			Programa		Cumplimiento			Financiación					
Sub Áreas	Historia del Partido	Ideas Y Valores	Acta Fundacional	Estatutos	Código de Buen Gobierno	Organigrama	Perfil de los Cargos Directivos	Órganos y Competencias	Nombre y Perfil de los cargos electos	Declaración de bienes y actividades	Número	Derechos y Obligaciones	Canales de comunicación	Posición sobre temas claves de la sociedad	Persona Responsable	Informe de Gestión	Propuestas e iniciativas sobre el programa	Informe de cumplimiento	Balance, cuenta de resultados y desglose de los recursos	Desglose de sus principales fuentes de Ingresos	Desglose de las principales partidas de gastos	Préstamos y Créditos otorgados a la organización	Informe de un auditor independiente	Informe del Tribunal de Cuentas
Partidos Políticos																								
Amaiur	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
UPyD	sí	sí	sí	sí	sí	no	no	sí	no	no	no	sí	sí	sí	no	sí	sí	-	sí	sí	sí	no	no	no
UPN	sí	sí	no	sí	no	no	no	sí	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
PSOE	sí	sí	no	sí	no	no	sí	sí	no	no	no	sí	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no
PP	sí	no	no	no	no	no	sí	no	sí	no	no	no	sí	sí	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no
PNV	sí	sí	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
ICV	sí	sí	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
IU	sí	sí	sí	sí	no	no	sí	no	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
ER	sí	no	no	no	no	no	sí	no	sí	no	no	no	sí	sí	sí	no	no	-	no	no	no	no	no	no
Ciu	sí	no	no	no	no	no	sí	no	sí	no	no	no	sí	sí	no	no	sí	-	no	no	no	no	no	no
CC	sí	sí	no	sí	no	no	no	sí	no	no	no	sí	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
CCompromís	sí	sí	no	no	no	no	no	no	sí	no	no	no	sí	sí	no	no	sí	-	no	no	no	no	no	no
BNG	sí	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
Foro Ciudadanos	sí	sí	no	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
Geroabai	sí	sí	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sí	sí	no	no	no	-	no	no	no	no	no	no
Sí %	93 %	73 %	13 %	47 %	7 %	-	33 %	33 %	27 %	-	-	27 %	10 0	87 %	20 %	7 %	20 %	-	7 %	7 %	7 %	-	-	-
No %	7 %	27 %	87 %	53 %	93 %	10 0	67 %	67 %	73 %	10 0	10 0	73 %	-	13 %	80 %	93 %	80 %	100	93 %	93 %	93 %	10 0	100	

Resumen de los resultados de cumplimiento:

Media por áreas	Quienes Somos	Gobierno	Estructura Directiva	Personas	Afiliados	Programas	Cumplimiento	Información Económica
	83%	22%	20%	13%	42%	53%	9%	3%

2.- Conclusiones.

1. En general, el diseño de las actuales webs de los partidos políticos está más orientada a transmitir sus contenidos ideológicos y acaptar simpatizantes, en lugar de comprometerse con los criterios relacionados a la rendición de cuentas y los resultados de la actividad política.
2. El área de contenidos más opaca es la relativa a la información económica. Sólo UPyD tiene publicado en su página web los estados financieros del partido y la memoria explicativa de sus cuentas. El resto de organizaciones políticas no proporciona información económica alguna.
3. Existe muy poca información relativa a las capacidades y cualificaciones profesionales de las personas que ocupan puestos de responsabilidad, dentro de los partidos políticos, lo cual incide en la percepción que tiene la sociedad sobre los políticos como personas poco preparadas para ocupar dichos cargos, y de los propios partidos como organizaciones sin un proceso de selección basado en competencias objetivas y contrastables.
4. La falta de relevancia que los partidos políticos dan a los Códigos de Buen Gobierno. UPyD es el único partido que incluye un capítulo dentro de sus estatutos para desarrollar un código de buenas prácticas públicas, y tiene creada una Oficina de Control de Buenas Prácticas Públicas para supervisar su aplicación.
5. Ninguno de los partidos analizados proporciona información sobre el número de sus afiliados y simpatizantes. Este hecho puede deberse a la falta de base y apoyo social a estas organizaciones.
6. Sólo tres partidos políticos: UPyD, CIU y CCO, informan o enlazan con las iniciativas parlamentarias que llevan a cabo: propuestas de ley, preguntas, interpelaciones, etc. Sin embargo, no hay ningún informe anual de gestión publicado en las webs de los partidos políticos. Esta falta de información transmite la imagen de una política más interesada en la retórica, que en demostrar los resultados de sus actividades.

3.- Recomendaciones.

1. Las páginas web de los partidos políticos deberían tener una estructura accesible que cumpla con los estándares establecidos en la Iniciativa de Accesibilidad Web, conocida como WAI (Web Accessibility Initiative) de W3C España, ya que los partidos políticos gobiernan para todas las personas, cualquier ciudadano tiene derecho a navegar e interactuar con la web, independientemente de su capacidad física o intelectual.
2. En relación con el acceso a la información, los partidos nacionalistas que posean lenguas cooficiales con el castellano, deberían contar en sus páginas web con un traductor propio de castellano que traduzca toda la información y el contenido de las webs.
3. Las páginas web de los partidos políticos deberían simplificar el recorrido dentro de las mismas y clasificar la información con títulos claros y directamente relacionados con la información que contienen.
4. Todos los partidos políticos deberían optimizar la clasificación de la información que generan, delimitando claramente la información objetiva de la propaganda y promoción del partido.
5. Aquellos partidos políticos que tengan información publicada en webs oficiales de otras instituciones públicas como el Congreso de los Diputados o el Tribunal de Cuentas, deberían facilitar un enlace directo a dicha información, a fin de facilitar su acceso.
6. Todos los partidos políticos deberían elaborar un organigrama gráfico, mostrando claramente las relaciones de dependencia entre los órganos de dirección.
7. Todos los partidos políticos deberían publicar un perfil completo de sus cargos directivos y de los cargos electos que incluya, en el caso de estos últimos, su declaración de bienes y actividades.
8. Todos los partidos políticos deberían ofrecer información sobre el número actualizado de sus afiliados y simpatizantes.
9. Todos los partidos deberían publicar en la web una memoria anual que contenga las principales actividades y los datos más relevantes relacionados con la gestión de la organización.
10. Todos los partidos políticos deberían publicar en la web los estados financieros, las cuentas generales y el informe de una auditoría externa sobre sus estados financieros.
11. Todos los partidos políticos deberían publicar información detallada sobre los préstamos pendientes con las entidades de crédito, así como las cantidades condonadas.
12. Todos los partidos políticos deberían publicar la memoria explicativa que presentan cada año al Tribunal de Cuentas, y el Informe que les remite el mismo organismo con la evaluación del ejercicio presentando.

Palabras clave: democracia, participación ciudadana y desconfianza.

1.- Introducción.

Como se señalaba en la propuesta de esta comunicación, las actuales críticas al modelo de democracia representativa se han acompañado en los últimos años de una importante proliferación de mecanismos de participación ciudadana, fundamentalmente en el ámbito municipal. Estos mecanismos tratan genéricamente de crear espacios de horizontalidad, inclusión y deliberación que acerquen a la ciudadanía al proceso de elaboración de las políticas públicas locales. Por otro lado, también forman parte a menudo de las estrategias orientadas a paliar muchas de las insuficiencias democráticas latentes en las citadas críticas. Así, este impulso de la participación ciudadana trata, de manera desigual, de abordar esta problemática y ofrecer alternativas de gestión municipal que profundicen en la calidad de la democracia.

Paralelamente, sin embargo, las administraciones públicas y en general el conjunto de la esfera política, acusan una importante pérdida de confianza por parte de la ciudadanía y se enfrentan a una cierta crisis de representatividad que mina en algunos casos la validación social de su actuación. No hace falta dar cuenta de la sucesión de casos de “inadecuada” actuación política que ocupan los titulares de prensa desde hace algunos años y que no hacen sino reafirmar el descontento ciudadano con todo aquello que tiene que ver con “la política”.

Así, parecería que la falta de confianza, el desencanto o la desafección política persisten como características casi estructurales de un sistema que trata de articular respuestas para paliar sus deficiencias democráticas. En este sentido, el objetivo de esta comunicación es la discusión en torno a los factores explicativos de esta desconfianza y sus oportunidades en la construcción de determinados modelos democráticos. De lo que se trata es de analizar el marco de oportunidades y dificultades para la profundización de la democracia bajo el que se desarrollan estas nuevas formas de participación ciudadana. Así, trataremos de identificar cuál es el potencial impacto de las respuestas participativas desarrolladas desde las administraciones locales en relación a la profundización o no en nuevos modelos de democracia que vayan más allá del modelo de democracia representativa. Finalmente, debemos advertir que nuestra reflexión trata de aportar un marco general de análisis, si bien introduciremos algunos datos específicos sobre el caso concreto de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

2.- Aproximación a las críticas a la democracia representativa.

Una descripción más descriptiva que normativa sobre la (percepción de la) crisis de la democracia puede ayudarnos a describir las distintas fuentes de las críticas que protagonizan desde hace ya algunos años buena parte de la vida pública. Nos referimos a la cuestión de los contenidos de las decisiones políticas. Habitualmente, cuando se habla de crisis de la democracia la misma se justifica en base al desacuerdo de los ciudadanos en relación los específicos contenidos de las decisiones (políticas) tomadas en las diferentes instituciones públicas; bien porque se entiende esas decisiones son injustas, bien porque se considera que no generan más bienestar social, porque no cumplen las expectativas sociales, o bien porque no representan las preferencias de los/as ciudadanos/as.

Con esta definición, tan sólo tratamos de recordar que la presencia de cuestiones de crítica por concretos contenidos en las decisiones políticas nos obliga a precisar y a desarrollar algo más la caracterización de los contextos en los que se demuestra ese descontento. Más exactamente, podríamos decir, que entre otras explicaciones, se justifica en base a que:

1. Los representantes han sido mal elegidos: sistema electoral injusto, arbitrario, corrupción en los procesos electorales, etc. Eliminación o limitación de los derechos cívicos ligados a los procesos electorales: prohibición de partidos, censura informativa, política, etc. En consecuencia se afirma: “no son nuestros representantes y no están legitimados para tomar decisiones políticas”.
2. Los políticos y las instituciones no actúan como verdaderos representantes del pueblo que se afirma como soberano. Deciden lo que les da la gana sin nunca escuchar a sus representados. Y tratan a los mismos como ignorantes subordinados. Así, no les informan de lo que y de por qué y para qué hacen y deciden. Y su única comunicación con ellos se basa en falsos, demagógicos y vacíos mensajes y consignas.
3. Los representantes son inadecuados. Su conducta inhumana sólo merece el reproche ético. Se han corrompido, sólo se mueven para lograr satisfacer sus intereses personales, o acumular poder para sí mismos o su grupo. Desprecian el bien común. Han dejado de representar el interés general de sus representados.
4. Más allá de sus buenas o malas intenciones, los representantes políticos no toman las decisiones importantes, aquellas que podríamos decir afectan al bienestar general ciudadano. Esas decisiones en la práctica las toman otros grupos sociales, económicos, etc. Así, corporaciones financieras, conglomerados de empresas, etc. En consecuencia, las decisiones dirigidas a lograr el interés general de los representados no las toman sus representantes, sino otros grupos o personas no elegidas. Los representantes en este supuesto no pueden ejercer la representación o no se atreven a hacerlo. En este caso, hay que señalar que, por un lado, existe una crítica a la democracia por considerarse inadecuados los contenidos de las decisiones políticas. Pero, esos contenidos son inadecuados porque no son decididos por aquellos representantes elegidos para tal menester. Por lo tanto, sí es una crítica de déficit democrático, usando, tal como antes hacíamos, una aproximación convencional de la democracia.
5. También más allá de sus buenas o malas intenciones, y más allá de que en la práctica efectivamente sean los representantes los que decidan, se entiende que por razones objetivas, lo que deciden es inadecuado. Y ello es así porque constitutivamente no son capaces –no conocen, son pocos, etc.– de saber qué es lo que quiere y qué es lo que necesitan sus ciudadanos representados. Lo que se cuestiona en esta supuesto es el mismo principio de representación basada en el mandato no imperativo. La inviabilidad del mismo. En consecuencia, esa insuficiencia democrática objetiva exige que los propios ciudadanos definan en la cotidianidad qué es lo que quieren y por qué y para qué lo necesitan.

Como en el caso anterior, la crítica hace referencia a contenidos inadecuados; pero tal inadecuación se basa en un “vicio”, en este caso constitutivo, de algo característico y definitorio de la democracia entendida de forma convencional: la representación.

6. Finalmente, pueden aparecer críticas “democráticas” ligadas a los contenidos inadecuados que, a diferencia de los supuestos anteriores, no tienen ninguna conexión con las razones ligadas a nuestra concepción democrática convencional. En este caso, nos encontramos con que representantes cercanos, autónomos, honestos y capaces son criticados por tomar decisiones con contenidos que se entienden perjudiciales para determinados intereses. Se afirma así que existe una inadecuada democracia. En cualquier caso, podríamos afirmar que este rechazo, aunque sea presentado en muchos casos como crítica democrática, realmente no lo es en sus consecuencias. Y ello, porque no conlleva la exigencia de regeneración o cambio en los procesos democráticos. Se postula como una crítica a la democracia pero sólo cristaliza en el rechazo o el apoyo a determinados políticos.

Desde este punto de vista podríamos decir que las causas del “mal democrático” presentan un cierto origen de tipo sistémico; es decir, son principalmente las instituciones públicas, sus procedimientos, sus agentes, quienes presentan disfunciones o comportamientos no adecuados para la democracia. Estas crisis o más exactamente percepciones de crisis en los modelos y realidades democráticas dominantes, está provocando diversas respuestas. Respuestas que, como apunta García (2009: 45), advierten que “los procesos de gestación de la voluntad democrática se encuentran vacíos, sin contenido”. Desde esta perspectiva lo que se recomienda es “reformular la ingeniería institucional” (Gil Calvo 2010) para solventar estos males. Obviamente, también existe otra perspectiva (más o menos cívico-republicana, que sitúa estos males democráticos en relación al papel que adquieren y desarrollan los/as ciudadanos/as en el espacio público democrático.

En cualquier caso, este conjunto de críticas a la democracia, o más exactamente a su funcionamiento, guarda relación con una percepción social de la democracia que va más allá de las exigencias respecto a las garantías de los procedimientos y promesas electorales que la mayoría asume que ya no se hacen para ser cumplidas (Hermet, 2008: 166). Se trata, como señala Rosanvallon (2010: 38), de la incorporación de una especie de “democracia de las conductas” por la que la democracia remite también al “imperativo de consideración de todos los ciudadanos”, del sentido del interés general por encima del peso de los intereses particulares.

3. Sobre el auge de la participación ciudadana.

Como decíamos al principio, el ámbito municipal viene siendo protagonista desde al menos finales de los noventa de un importante incremento de los mecanismos de participación ciudadana. Genéricamente, estos mecanismos parten de un objetivo central dirigido a profundizar en la apertura de nuevas vías de calidad democrática, nuevos espacios y lógicas que tratan de paliar las citadas insuficiencias democráticas.

En concreto, han sido los gobiernos locales quienes han protagonizado y liderado muchas de las experiencias y procesos de participación diseñados e impulsados en los últimos años desde las administraciones públicas. Procesos y experiencias que conforman un escenario complejo, de diferentes contenidos, donde la participación resulta una suerte de amalgama donde toman lugar diferentes e irregulares prácticas de participación. En cualquier caso, resulta relevante señalar que esta realidad implica el surgimiento de múltiples procesos participativos más o menos formalizados, entendidos como “los diversos instrumentos o procedimientos participativos que, a instancias de las instituciones (normalmente municipales) o de ciudadanos organizados, se ponen en marcha para deliberar y proponer soluciones colectivas respecto a conflictos específicos o proyectos políticos” (Bergantiños e Ibarra, 2011: 8). Nos referimos a las diferentes “herramientas” que muchos ayuntamientos han ido incorporando a sus formas de gobierno que van desde generales procesos de descentralización administrativa, hasta específicos mecanismos tales como consejos ciudadanos, agendas locales 21, procesos de desarrollo comunitario, presupuestos participativos, etc.

Sobre el origen de estas prácticas, simplemente mencionaremos muy sucintamente la influencia de la teoría de la democracia participativa como una de las que más repercusión académica, y no sólo académica, ha tenido en los últimos años. Pese a lo manido del término, podríamos identificar dos enfoques principales. Por un lado, aquel que desde una posición “limitada” o simplificadora, defiende la idea de que para la democracia es bueno que los/as ciudadanos/as se junten, deliberen, decidan y eleven sus decisiones a las instituciones públicas que deberán incorporar a sus decisiones políticas esas decisiones colectivas tomadas previamente por la ciudadanía. Se trata, por tanto, de un enfoque centrado en proponer un conjunto de medidas orientadas a arreglar y mejorar el funcionamiento de las democracias representativas. Por otro lado, y frente a esta caracterización convencional, encontramos que la democracia participativa presenta un enfoque más elaborado, complejo y en cierto sentido radical. En este caso, la idea de fondo reside en describir la democracia participativa no ya como una herramienta de mejora de la democracia representativa, sino como una vía para construir una verdadera alternativa. Se trata de transformar de raíz la democracia representativa, otorgando centralidad a la extensión del número de personas que de hecho deciden en la política. Desde esta perspectiva, por tanto, la democracia participativa cuestiona el poder y su ejercicio, propone “nuevos procesos de autoorganización y transformación social” (Villasante, 1995: 11), y así, exige nuevas formas de poder en las que un nuevo sujeto sea quien lo ejerza.

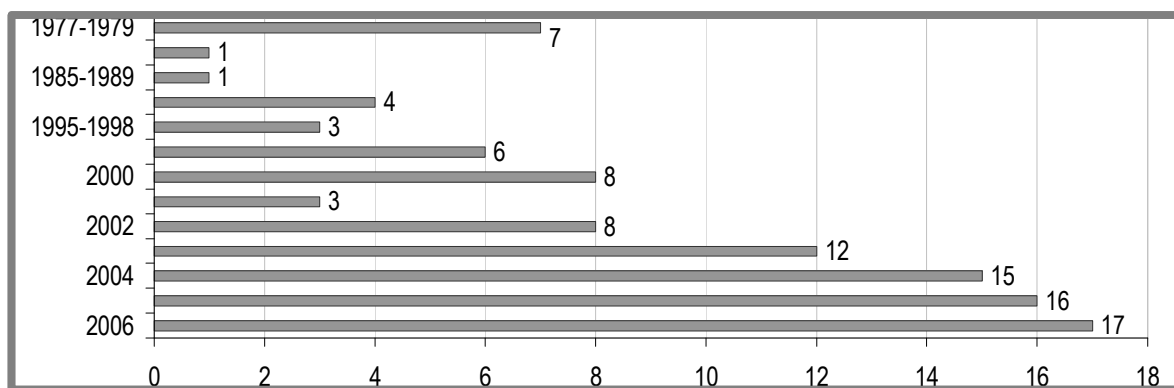
Como decíamos anteriormente, este nuevo escenario responde cuanto menos a las crecientes dificultades a las que se enfrentan las genéricas formas del gobierno democrático tradicional. Se trata de un proceso de importante complejidad que se enmarca en la constitución de una “nueva esfera de la política” surgida al menos a lo largo de los últimos cuarenta años en buena parte de la sociedades occidentales y caracterizada al menos por el surgimiento de nuevos actores (movimientos sociales, asociaciones, etc.) que plantean temas diferentes a los “viejos” problemas políticos a través de nuevos medios de expresión y reivindicación que desbordan los límites de los medios de acción políticos clásicos (Morán 2009: 92-93). Así, la sociedad y la política actual, como señala Font (2007:16) poco se asemejan ya “a la de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos de representación política”. Así, los sistemas complejos, como establece Innerarity (2011), ya no pueden ser gobernados desde un vértice jerárquico que ignore y simplifique los elementos y funcionamiento de sus entrañas. Entrañas en las que a los nuevos actores, temas y formas de demanda, se le suman el surgimiento también de nuevos niveles de gobierno que dan lugar a un escenario donde las responsabilidades parecen diluirse haciéndose cada vez más compleja la capacidad real de crítica. Un mundo reticular, afirma el autor, exige una “gobernanza relacional”, una nueva manera de gobernar la sociedad que apunte a “una forma de coordinación entre los agentes políticos y sociales caracterizada por la regulación, la cooperación y la horizontalidad (...) hacia una mayor exigencia de participación, es decir, combinación de elementos públicos y privados” (Innerarity, 2011: 253). En este sentido, la importancia de la participación desde el punto de vista de la profundización democrática resulta ya hoy un elemento imprescindible tanto en las reflexiones académicas como en el conjunto de discursos desarrollados en los ámbitos político y social (fundamental aunque no exclusivamente). De hecho, la participación puede entenderse como “uno de los principales objetivos de la democracia que permite el desarrollo moral y social de las personas y facilita implicaciones más serias en los asuntos colectivos” (Olías 2007: 41). La participación “es una forma de tomar decisiones y de abordar los problemas que necesitan del permanente concurso de los ciudadanos y de cauces vinculantes que complementen los mecanismos establecidos en el actual estadio de desarrollo de la democracia” (Brugué, 2007: 64).

4.- La respuesta participativa en la CAPV.

En este apartado tan sólo introduciremos algunos datos que tratan de reflejar algunas de las cuestiones ya esgrimidas sobre el reciente crecimiento de la participación ciudadana en el ámbito municipal. Para definir con algo más de exactitud este proceso, introduciremos a continuación algunos de los datos que ofrece el mapa de experiencias de participación ciudadana realizado por el grupo de investigación Parte Hartuz de la Universidad del País Vasco (Ajangiz y Blas 2008).

Como puede observarse en el siguiente gráfico, un 85% de los mecanismos y experiencias identificadas se han puesto en marcha desde 1999. Por lo tanto, y tal y como se reconoce en el estudio, nos encontramos que, tras una etapa de cierta “sequía”, se inicia desde 1999 un proceso de amplia y rápida extensión de la participación ciudadana en los municipios vascos.

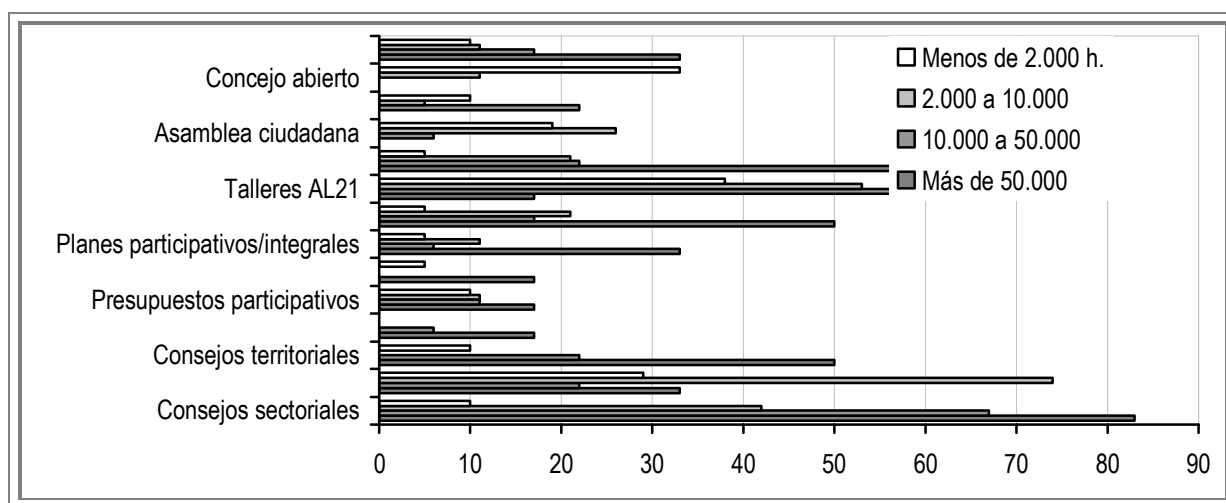
Gráfico 1: Año de iniciación de los mecanismos registrados.



Fuente: (Ajangiz y Blas, 2008: 45).

Dentro de este proceso de expansión, dominan principalmente las comisiones abiertas y los consejos sectoriales. Más exactamente, el estudio muestra como el 74% de los municipios entre 2.000 y 10.000 habitantes tienen al menos una comisión sectorial abierta o participativa, y el 83% de los mayores de 50.000 habitantes tienen al menos un consejo sectorial. Según los autores, este hecho se debe a que las comisiones y consejos sectoriales “remedan la lógica representativa de la democracia de partidos –representantes de asociaciones y organizaciones sociales y ciudadanas–, no cuestionan la superioridad decisoria de las autoridades y responsables municipales –espacios consultivos–, se adaptan bien al formato departamentalizado de los gobiernos locales, y tienen un largo recorrido e implantación en nuestro sistema” (Ajangiz y Blas, 2008: 46).

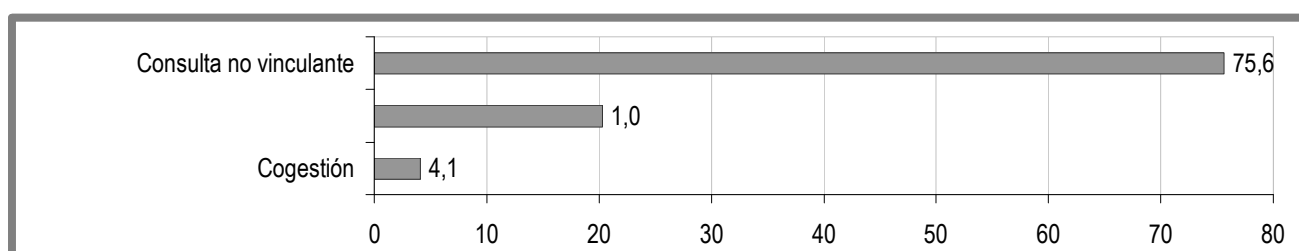
Gráfico 2: Presencia de mecanismos de participación ciudadana según el tamaño del municipio.



Fuente: (Ajangiz y Blas, 2008: 47).

En segundo lugar, sobre la función de esta participación, los resultados del estudio indican que, al menos en el momento en que se realizó, la mayoría de las experiencias de participación se limita de manera sobresaliente a desarrollar prácticas de consulta no vinculantes, debido, según los autores, a que priman los momentos y espacios de participación más limitados en el tiempo y de carácter no innovador.

Gráfico 3: Función de la participación en el proceso de las políticas públicas.



Fuente: (Ajangiz y Blas 2008: 63).

5.- Una respuesta de desconfianza.

Podríamos decir que la revisión de los principales datos extraídos del mapa de experiencias de participación de los municipios del País Vasco, en cierto modo choca con las primeras expectativas que se derivan de su puesta en marcha. Decimos en cierto modo porque, por un lado, es cierto que, como señalábamos al principio, desde finales de la década de los noventa se ha venido conformando un nuevo escenario municipal en el que la participación ciudadana (y las fórmulas de gobernanza asociadas a ella) se incorporan con fuerza a la agenda política local. Sin embargo, este desarrollo presenta algunas deficiencias importantes respecto a la intensidad y función de la participación.

Más aún, tal y como se concluye en el citado estudio, nos encontramos ante un desarrollo “insuficiente” debido a que, por un lado, muchas de las asociaciones y colectivos interesadas en profundizar en la democracia a través de procesos de participación mantienen una importante y notable desconfianza frente a la política institucional en general y, aunque en menor medida, a la política local. Por otro lado, parecería que las propias entidades locales compartirían esa desconfianza traducida en reticencias a incorporar nuevos agentes y a compartir los procesos decisorios.

De alguna manera, esta cuestión nos remite a lo que algunos autores denominan como desafección política, aunque en nuestro caso nos limitaremos al análisis de la específica expresión de desconfianza. Los siguientes cuadros tratan de mostrar para el caso de la CAPV la relevancia de esta desconfianza en relación a la política y el escaso interés que esta parece suscitar. ¿Debemos concluir, por tanto, que estas nuevas experiencias de participación no logran el objetivo de paliar la respuesta de desconfianza fruto de las críticas al funcionamiento de la democracia?, ¿cuál es el significado concreto de estas expresiones de desconfianza mantenidas en el seno de los nuevos escenarios de gobernanza y participación?, ¿son estas expresiones un indicativo de debilidad de la democracia?

Como decíamos, el análisis de estas críticas es lo que ha dado origen a hablar de, entre otros términos, apatía, desencanto, desapego, desinterés, desconfianza, pasividad o, simplemente, alejamiento general de los/as ciudadanos/as respecto de la política y la mayor parte de sus elementos (las instituciones públicas, los partidos políticos, etc.). En su conjunto, y pese a la diversidad de enfoques, podríamos decir que en muchas ocasiones todos ellos conducen a uno de los conceptos de mayor actualidad analítica: la desafección política. Quien introduce por primera vez el término de desafección política es Di Palma (1970: 30). Según su definición, la desafección hace referencia a la ausencia de vínculos estrechos con la política, junto con una postura de distanciamiento, lejanía y rechazo.

Por otro lado, Torcal (2009: 60) señala que la desafección política puede ser definida como “la apreciación subjetiva que tienen los ciudadanos de que las instituciones y mecanismos de representación política y los representantes políticos no responden a sus necesidades, carecen de credibilidad y únicamente velan por sus intereses, generando al mismo tiempo una enorme desconfianza y desinterés hacia la vida política y los asuntos públicos en general”.

Conviene advertir, que la literatura sobre desafección parece haber llegado a la conclusión de que en general no se puede concluir que la desafección afecte a la legitimidad democrática. Así, se habla de la presencia de “desafección democrática” entendida genéricamente como la existencia de desafección política en las democracias que disfrutan del apoyo mayoritario al sistema democrático entre la mayoría de sus ciudadanos/as (Torcal, 2001: 1167). La desafección en este caso presupone una “comparación subjetiva entre el deber ser de la política y la política que opera en las mentes de los ciudadanos y la percepción de su ser efectivo, entre la imagen idealizada de la democracia y una realidad que no está a su altura”. Se trata finalmente de una suerte de “paradoja democrática” por la que mientras que la democracia se extiende por diferentes países, crece en otros muchos la desilusión con los realmente existentes procesos políticos democráticos (Castillo, 2009: 49).

Las siguientes tablas tratan de mostrar, para el caso de la CAPV, los datos que avalan la tesis de que, por un lado, la democracia como forma de gobierno preferible a cualquier es la que más apoyo suscita (77%), mientras que al ser preguntados/as por su satisfacción con el funcionamiento de la democracia realmente existente en la CAPV, desciende hasta un 44% quienes declaran estar muy o bastante satisfechos/as con la misma, siendo ya el 51% los/as que reconocen no estar nada o poco satisfechos/as con esta democracia, lo que significa 6 puntos por encima de la media europea.

6.- Sobre el origen de la desconfianza.

Como decíamos, la desconfianza forma parte habitualmente de muchas de las definiciones que encontramos sobre desafección política (Montero y Torcal, 2000: 17; Gunther y Montero, 2001: 1057; Newton y Norris, 2000: 53). Sobre su significado y sus impactos en determinados modelos de democracia, resulta interesante atender a las que se consideran como las dos grandes vías o modelos de expresión de la desconfianza. En primer lugar, encontramos que la desconfianza ha adoptado un enfoque de corte liberal. Esto es, se trata de una desconfianza que lucha contra la naturaleza “perversa” del poder, que sospecha de las bondades del poder político popular, de la propia idea del sufragio universal; es una perspectiva en la que la desconfianza interpreta la democracia pesimismo, sospecha y temor (Rosanvallon, 2010: 26).

En segundo lugar, la desconfianza también ha desarrollado un enfoque de tipo democrático -fundamentalmente a partir de la desaparición de los regímenes totalitarios-, distante de esta primera versión liberal de la desconfianza. Este tipo de desconfianza democrática tiene como objetivo “velar por que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común” (Rosanvallon, 2010: 26). Es un tipo de desconfianza que afirma la capacidad de la ciudadanía de abordar lo político, de transformar la sociedad; es una desconfianza que se niega a delegar en las instituciones y sus representantes toda la responsabilidad y el ejercicio del poder sobre los asuntos públicos. Es, según Rosanvallon, la expresión de desconfianza contemporánea a nuestras sociedades, aquella que se inserta en el diagnóstico de crítica al funcionamiento del sistema democrático “infiel” al servicio de ese bien común.

Es decir, podemos entender que no se trata de que la democracia como sistema haya perdido el apoyo de la ciudadanía sino que, más bien, son muchas las personas que consideran que las instituciones políticas de esa democracia no están orientadas a favorecer el interés general o simplemente creen que no están funcionando correctamente, tal y como señalábamos al principio. De esta manera, podríamos decir que la desconfianza aquí no actúa como un “rechazo activo” sino más bien como “una predisposición generalizada, una inclinación preestablecida de nuestro marco de referencia” (Heclo, 2010: 28).

La cuestión que queremos plantear ahora es la referida a las condiciones de la construcción de la desconfianza. Es decir, trataremos de identificar las causas que generan la desconfianza contemporánea a partir de su agrupación en diferentes categorías y factores explicativos. Para ello, partiremos en primer lugar de diferenciar dos ámbitos o dimensiones básicas de la desconfianza: por un lado, aquella basada en las “formas de actuar” y, por otro lado, aquella que presenta una “base de tipo cultural”. (Heclo, 2010: 28)

La desconfianza con base cultural se corresponde fundamentalmente con un factor de orden sociológico. Es decir, tiene que ver con los lazos sociales que caracterizan a una sociedad, con las relaciones interpersonales, con la visión que cada cual se forma de sí mismo en relación al resto de personas. Suponemos que es una obviedad afirmar en este sentido, que el individualismo ha tenido un importante desarrollo en las sociedades occidentales. Impera la idea de que cada cual tiene sobre todo derecho a hacer lo que quiera (siempre y cuando no interfiera en el derecho del resto de personas a hacer lo mismo). Define una vida líquida (Bauman 2006) que da cuenta de la precariedad de las relaciones sociales, de la distancia cada vez mayor entre personas que finalmente “confían menos unos en los otros porque no se conocen lo suficiente” (Rosanvallon, 2010.: 29). Aquí la desconfianza es consecuencia, por tanto, de una sociedad y una ciudadanía fragmentada e individualista (cuestión fuertemente criticada por Stoker, 2006: 58).

Desde estas condiciones de base cultural, el papel de las instituciones como entidades que formulan y aplican normas sobre determinados conjuntos de personas, es interpretado como una interferencia en el pleno desarrollo de los primarios derechos individuales y, por tanto, genera desconfianza por cuanto limita la verdadera individualidad de las personas. Así, cuando se asume un cierto compromiso institucional, se hace “yendo a contracorriente de nuestra cultura contemporánea” (Hecló, 2010: 67).

Por su parte, la desconfianza relacionada con las “formas de actuar” hace referencia a todo un conjunto de prácticas y conductas “inapropiadas” que desde diferentes organismos e instituciones, tanto públicas como privadas, se han venido realizando en las últimas décadas. La realidad española da cuenta de esta cuestión. En nuestra propuesta dividiremos este conjunto de prácticas y conductas en cuatro categorías que dotan de contenido y organizan estas “formas de actuar”:

- (i) Factor científico / tecnológico: hace referencia al hecho de que, al menos a partir de la década de los setenta, los avances tecnológicos han ido incrementado exponencialmente. Sin embargo, este crecimiento se ha visto unido a la pérdida de la idea de progreso que le acompañaba, para pasar a ser identificado principalmente con la idea o sensación de riesgo consecuencia de sus “derivadas” (Rosanvallon, 2010: 27). Más aún, este riesgo es sometido hoy en día a un cierto *efecto de escala* que genera que el impacto que cualquier “insensatez” pueda tener sobre un individuo o grupo pueda ser de importantes dimensiones (a través por ejemplo de Internet) (Hecló, 2010: 52).
- (ii) Factor político: estrechamente ligado al factor económico, hace referencia a aquellas prácticas realizadas de manera “inapropiada” desde las diferentes instituciones públicas y por parte de aquellos agentes encargados de tomar decisiones en las mismas. Estas prácticas pueden ser diferenciadas a partir de dos niveles:
 - a. En primer lugar, desde el ámbito político se ha sucedido la creación de diferentes estructuras y organismos a diferentes escalas territoriales. Así, el resultado es una suerte de complejidad institucional multinivel que en determinadas materias puede alejar los ámbitos de decisión situados hasta entonces en escalas sino locales más cercanas a esta. Así, las instituciones locales fundamentalmente, aquellas más cercanas a la ciudadanía, se enfrentan a una merma de su capacidad decisional, en ocasiones reprochada, cuando no puesta en duda, por parte de esta ciudadanía.
 - b. En segundo lugar, resulta obvio aludir aquí a los cientos de casos de corrupción política que, al menos en España, se han multiplicado en los últimos años. Principalmente ligados al área del urbanismo, los escándalos de corrupción son uno de los ejemplos de la mala actuación institucional (orientada hacia la obtención de beneficios económicos particulares) que se han podido presenciar de manera incesante en diferentes las diferentes escalas de ámbito institucional. Estos escándalos de corrupción se suceden además bajo un cierto *efecto demostración* en el que se busca amplificar ejemplos de mala actuación institucional para dotarlos de cierto dramatismo, por parte de un incesante ejercicio realizado desde los medios de comunicación (Hecló, 2010: 53). En este sentido, señala Rosanvallon (2010: 29) que resulta un hecho significativo y contrastado el que la tolerancia a la corrupción es mayor en aquellos lugares o contextos en los que es más pronunciado el desencanto democrático.
- (iii) Factor económico: aquel relacionado con las actuaciones “incorrectas” llevadas a cabo en relación a aspectos y decisiones de orden económico, bien por parte de empresas privadas bien desde las instituciones públicas. También en este caso diferenciaremos dos escalas o niveles en los que se desarrollan esas prácticas:
 - a. Por un lado, en el ámbito económico se han dado una serie de cambios estructurales y creación de nuevas reglas (Hecló, 2010: 36) que han sido percibidas por la ciudadanía como una táctica de distanciamiento de los entornos de decisión económica respecto a esta ciudadanía. La deslocalización de empresas, la creación de organismos políticos y económicos internacionales, etc. son algunas de estas prácticas que inciden en el aumento de una sensación de lejanía en las relaciones entre economía y ciudadanía. Por otro lado, y más aún en contextos de crisis económica, parece que las grandes instituciones ya no son capaces de ofrecer proyectos o alternativas fiables, ya sea porque “son técnicamente incapaces de proveerlas o que éstas ya no son más creíbles por haberse equivocado demasiadas veces” (Rosanvallon, 2010: 28). Finalmente, en este específico ámbito, debe considerarse la dimensión global de la “sociedad del riesgo” definida por Beck, quien señala que “la conciencia de no poder pensar las consecuencias por anticipado”, precipita a la economía mundial a “una crisis de confianza” (2004: 153).
 - b. La falta de credibilidad es una de las consecuencias, por otro lado, de las evidentes y numerosas prácticas de dudosa “aceptación” ocurridas en España en los últimos años. Los escándalos de corrupción política de carácter económico se han visto acompañados además de la actuación interesada de entidades privadas, tales como bancos y cajas de ahorros, que han dado muestras de su escaso interés y compromiso la ciudadanía. Las duras condiciones hipotecarias abocadas a injustos desahucios o las indemnizaciones millonarias a directivos en contextos de despidos de partes importantes de plantilla o incluso cierre de entidades, son algunos de los ejemplos de estas actuaciones. También en este caso, encontramos la existencia de un cierto *efecto demostración* llevado a cabo por los medios de comunicación que tratan de amplificar los ejemplos de mala actuación económica para dotarlos de cierto dramatismo.
- (iv) Factor comunicación: hace referencia a un determinado *efecto de relaciones públicas* característico de los ámbitos de interacción entre ciudadanía y autoridades políticas; esto es, la conciencia adquirida por parte de la ciudadanía de que en la comunicación existe un intento por parte de estas autoridades para seducir a la gente en el que finalmente la veracidad de los hechos resulta irrelevante (Hecló, 2010: 54): “de ahí la paradoja: cuanto más profesionales y hábiles se han vuelto nuestros dirigentes en el manejo de las artes persuasorias, más desconfiado se ha vuelto su público. (...) Acabamos desconfiando de quienes desconfían de nosotros. Indirectamente, nuestros vendedores / líderes demuestran que no se fían de que seamos capaces de soportar la verdad, y nosotros les devolvemos su desprecio”.

Cuadro 1: Resumen causas de la desconfianza contemporánea.

[illegible]

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores citados-

Una revisión a simple vista de este diagnóstico sobre los factores que inciden en la existencia de esta desconfianza, hace pensar, cuanto menos, en la presencia de ciertas fisuras democráticas y en la necesidad, más que nunca, de una verdadera desconfianza de tipo democrática que, consciente de los límites impuestos desde los ámbitos político, económico, tecnológico y de la comunicación, puede orientar su desconfianza hacia la constitución de un modelo de garantías democráticas; puede constituirse en la salvaguarda de sus fisuras. Una desconfianza que de hecho se contraponen consciente y activamente a la existencia de estos “poderes salvajes”: “aquellos poderes que crecen en la sociedad (in)civil a través de la acumulación y concentración de “medios” de distinto tipo, carentes de frenos y de límites constitucionales” (Bovero, 2002: 159). Una desconfianza alertada ante un escenario de cierta “entropía democrática” donde la “mentira, la falsedad, la corrupción, que son hoy sus compañeras más inseparables, se han instalado en su cogollo, convirtiéndola en su contrafigura y haciendo de la desmoralización ciudadana el antónimo del ejercicio democrático” (Vidal-Beneyto, 2010: 217). Así, vemos finalmente que la desconfianza puede desarrollar un papel positivo no sólo de cara a “sanear” la democracia, sino también “to the healthy suspicion of power upon which the vitality of democracy depends” (Warren, 1999: 310).

Sobre las formas en las que se ejerce la desconfianza, conviene destacar con Tilly la necesidad de crear determinados controles dirigidos a evitar “las fechorías” y a salvaguardarse de las consecuencias de errores y descuidos de esos agentes en los que se deposita la confianza. En un buen número de análisis, el ejercicio del control de la actividad realizada en el seno de la esfera política suele ser etiquetado bajo el término anglosajón de *accountability* (Diamond y Morlino, 2004: 25; O'Donnell, 2004, Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002, Ibarra, 2011: 77). En cualquier caso, las referencias a la *accountability* tratan de acentuar la importancia de la idea de control para el adecuado desarrollo de la democracia, la idea de una “responsabilidad horizontal” que “se ejerce cotidianamente y está vinculada a una forma estricta de entender y hacer respetar a los gobernantes las reglas de juego” (Monedero 2011: 199). Se trata, de alguna manera, de un tipo de responsabilidad que, al menos en su versión republicana, adoptaría la expresión de un verdadero “contrapoder”: una práctica real por parte de sujetos conscientes de que ellos no sólo pueden sino que deben poner en práctica su propio poder. Dicho de otra forma, “la capacidad de un actor social de resistirse y desafiar las relaciones de poder institucionalizadas” (Castells, 2008: 1).

Desde este punto de vista, resulta innegable que la cuestión del control y de los contrapoderes guarda una relación directa con el problema de las insuficiencias del sistema de democracia representativa y específicamente con los problemas de una cierta *entropía representativa* (Rosanvallon, 2010: 30), es decir, la degradación de la relación entre elegidos y electores. Las razones que explican esta entropía representativa han sido abordadas por diferentes autores, cuya tesis discurre en los enfoques que critican un escenario de democracia en el que las personas tan sólo sean simple electoras de representantes políticos. Entre ellos, Warren, argumenta que la fragilidad de la confianza respecto a las relaciones entre representantes y electores puede deberse, al menos, a las siguientes razones: (i) el mandato representativo para representar el bien común oscurece la realidad de la existencia de intereses y conflictos “making power dangerous” (316) y, (ii) en la medida en que una campaña competitiva da mucha importancia a la construcción de confianza a través de la evocación de la desconfianza de otras comunidades de interés, el ganador asume el cargo habiendo cultivado la desconfianza de un número significativo de electores.

La idea aquí del ejercicio de control por parte de la ciudadanía, nos remite a la idea de un sujeto que se opone a la simple “democracia de la legitimidad electoral”, que desconfía de las garantías de ese único control, que, al contrario, apuesta por una “democracia de la desconfianza”. Esto es, un sujeto que adopta una forma política que completa las herramientas de control, que pone a prueba las garantías de la legitimidad electoral (Rosanvallon, 2010: 27).

Esta “democracia de la desconfianza” incorpora una serie de herramientas, contrapoderes, a través de los cuales se expresa y organiza la desconfianza de la ciudadanía: los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través de un juicio. Estos contrapoderes son los que, a propuesta del autor, conforman lo que denomina *contra democracia*: “la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral” (Rosanvallon, 2010: 27). Estos contrapoderes, sin embargo, no deben considerarse como elementos ajenos o contrarios a las democracias electorales representativas sino que más bien ambos forman parte de un entramado en el que se generan de manera compleja movimientos orientados a la apropiación social del poder. Movimientos, expresiones de la desconfianza, que forman parte, por tanto, de la práctica democrática.

7.- Conclusión.

Así, de las recientes prácticas participativas diagnosticadas, y de esta mutación de las formas políticas de actividad democrática, podríamos cuestionar de hecho, la idea de una ciudadanía pasiva, despolitizada, o no interesada en los asuntos públicos. Sin embargo, debemos atender al papel que la desconfianza puede desempeñar también en estos procesos participativos. En concreto, debemos prestar atención a si estos procesos actúan como una barrera para la posible deriva, como apunta Rosanvallon, hacia aquello que denomina como “impolítica”: una forma de renuncia a la apropiación por parte de la ciudadanía de los contrapoderes. Se trata de una forma de disolución de lo político que está originada por dos causas principales:

- la separación que crean los contrapoderes entre sociedad cívica-civil y la esfera política: la característica funcional de los contrapoderes es el distanciamiento y/o rechazo de las instituciones, siendo prueba de su eficacia el debilitamiento que provoca a un gobierno el cual confirma automáticamente los motivos para la desconfianza original.
- la declinación de una aprehensión global de la acción política: la idea de que a través de la acción colectiva, de la soberanía popular, es posible plantear y conseguir alternativas de transformación globales orientadas hacia un nuevo orden social.

De la hegemonía de esta forma de distanciamiento respecto al contrapoder, surgiría un tipo de “democracia impolítica” (Rosanvallon, 2010: 249) en la que, por un lado, ante la presión de un continuo cuestionamiento de la acción política, los grandes y ambiciosos proyectos de reforma quedan relegados, y por otro lado, la ciudadanía se repliega en una suerte de soberanía negativa que no contempla posibilidades de mejora. El problema, por tanto, como señala Rosanvallon, no reside en una dinámica propia de la ciudadanía para distanciarse de la política sino en una determinada forma de democracia en la que “los ciudadanos ya no buscan conquistar el poder para ejercerlo. (...) El ideal ya no reside tanto en la apropiación del poder como en la constitución de este último en un objeto cuya transparencia se supone que permite un perfecto control. (...) Poco a poco se erige una verdadera ideología de la transparencia en lugar del ideal democrático de producción de un mundo común. La transparencia se convierte en la virtud que sustituye la verdad o la idea de interés general en un mundo marcado por la incertidumbre” (Rosanvallon, 2010: 251).

Queremos terminar esta comunicación, haciendo referencia precisamente a esta cuestión de la transparencia y su papel en las dinámicas de democratización de las administraciones públicas. La cuestión de la transparencia es uno de los elementos que está adquiriendo cierto protagonismo dentro de la reflexión realizada en el seno de algunas administraciones públicas en relación a la mejora de la democracia. Más exactamente, en el caso del País Vasco, se está discutiendo en este momento en torno a una futura Ley de Transparencia y Buen Gobierno planteada a iniciativa del actual Gobierno Vasco. En unas jornadas organizadas para la reflexión en torno a esta Ley, se planteó la idea del Buen Gobierno como la suma de seguridad jurídica, transparencia, orientación a resultado y otros elementos como el de la confianza (en sentido de fiabilidad) y confianza (en sentido de “Trust” -credibilidad), implicación y complicidad y coproducción de valor público. En este sentido se habló de la necesidad de “contractualizar; de que los ciudadanos exijan a la acción de Gobierno con un programa y objetivos que puedan ser evaluados, según recursos, y tiempo de consecución. Para ello hay que dar calidad y accesibilidad a la Información relevante, que permita realizar la tarea de seguimiento y rendición de cuentas. Y sobre todo, responsabilizarse de los resultados, que en todo momento se puedan identificar a las personas responsables de las decisiones.” <http://amigosnsf.blogspot.com.es/2012/04/ley-de-transparencia-y-buen-gobierno.html> (Resumen de las jornadas elaborado por la directora de la Fundación Novia Salcedo). Ligado a esta cuestión de la transparencia señala Rosanvallon la importancia del carácter impolítico también de la economía donde el principio de transparencia se habría idealizado dejando en las antípodas toda reflexión en torno a las ideas políticas que deben regir la orientación y desarrollo de los mercados. Así, dice el autor que “podemos imaginar empresas y mercados que estén cada vez más regulados, controlados, supervisados, sin que se plantee jamás la cuestión política en economía, es decir, la de la distribución de la riqueza” (Rosanvallon, 2010: 277). Desde otro punto de vista, la transparencia, como modelo de “provisión de incentivos para los funcionarios gubernamentales para se confiables y permanecer siéndolo”, se relaciona con el concepto de “confianza pública” (Warren, 2005: 123-124). Según el autor, este tipo de técnica favorece de manera positiva a un monitoreo de tipo ocasional, si bien contribuye “muy poco a la deliberación una vez que el tiempo de la deliberación ha pasado y las decisiones están codificadas en las ramas de la administración”. Más aún, la transparencia no es suficiente por cuanto no garantiza un segundo tipo de confianza “de segundo orden”: aquella orientada a garantizar procesos de inclusión “empoderante”.

En este sentido, los procesos de participación deberían, junto con el resto de prácticas de la administración pública, someterse a un continuo examen que trate de actuar tanto sobre (i) la restauración de un “sentido auténtico de lo político” (Rosanvallon, 2010: 288), en los términos de lucha contra la citada declinación de la aprehensión global de la política, como sobre (ii) un segundo elemento presente de manera recurrente en los análisis de los diferentes sistemas políticos: el populismo. El populismo puede dar origen a una “política pura de lo impolítico” (Rosanvallon, 2010: 259), como la máxima manifestación de la antipolítica, como una modalidad absoluta de la democracia que precipita su carácter impolítico, que vacía su contenido político, que radicaliza el ejercicio de los contrapoderes derivándolos hacia prácticas de estigmatización de las autoridades políticas como fuerza enemiga de la sociedad, presentándolos como salvadores ante esas autoridades decadentes a quienes propone aplicar fuertes medidas represivas y de sanción.

Bibliografía.

- Ajangiz, R. y Blas, A. (2008). *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Alguacil, J. (2006). *Poder local y participación democrática*. El viejo topo, Madrid.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Paidós, Barcelona.
- Bejar, H. (2000). *El corazón de la república. Avatares de la virtud pública*. Paidós Barcelona.
- Bergantiños, N. e Ibarra, P. (2011). "Introducción: participación, cultura, política y sostenibilidad", en Bergantiños, N., Ibarra, P. y Martínez, J. (eds.). *Participación, cultura y sostenibilidad*. Hacer, Barcelona, pp. 7-12.
- Bovero, M. (2002). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los pobres*. Trotta, Madrid.
- Brugué, Q. (2007). "La participación en el ámbito local", en *Temas para el debate*, nº 152, pp. 64-67.
- Camps, V. (2005). "El concepto de virtud pública", en Cerezo, P. (ed.). *Democracia y virtudes cívicas*. Biblioteca nueva, Madrid, pp. 17-42.
- Castells, M. (2008). *Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política*. En: www.sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com
- Castells, M. (2008). *Comunicación, poder y contrapoder. Los nuevos espacios de la comunicación*. En: www.sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com
- Castillo, J. (2009). "Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa", en *Revista Española Investigaciones Sociológicas*, nº 125, pp. 47-80.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy*. En Cerrillo i Martínez (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional Administraciones Públicas, Madrid, pp. 11-37.
- Di Palma, G. (1970). *Apathy and participation. Mass politics in western societies*. The Free Press, Nueva Cork.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). "The Quality of Democracy. An Overview", en *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, pp. 20-31.
- Font, J. (2006). "Políticas de participación local, entre la apuesta ideológica y la renovación de la gestión", en Alguacil, J. *Poder local y participación democrática*. El viejo topo, pp.155-181.
- Font, J. (2007). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- Fukuyama, F. (1998). *La confianza*. Sinequanon, Barcelona.
- García, E. (2009). "Introducción. Quentin Skinner, el buen gobierno de Ambrosio Lorenzetti y el derecho político", en Skinner (ed.). *El artista y la filosofía política. El buen gobierno de Ambrosio Lorenzetti*. Trotta, Madrid, pp. 9-50.
- Gunther, R. y Montero, J. R. (2001). "Legitimidad, satisfacción y desafección en las nuevas democracias", en Maiz, R. (ed.). *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 2, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 1052-1083.
- Hardin, R. (1999). "Do we want trust in government?", en Warren, M. *Democracy and trust*. Cambridge University Press, pp. 22-42.
- Heclo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Paidós, Barcelona.
- Hermes, G. (2008). *El invierno de la democracia*. Los libros del lince, Barcelona.
- Ibarra, P. (2011). *Democracia relacional*. Centro Estudios Políticos Constitucionales, Madrid.
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento*. Paidós, Barcelona.
- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en gobernanza", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 16, pp. 171-194.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern governance. New Government –Society Interactions*. Sage, London.
- Monedero, J. C. (2011). *La transición contada a nuestros padres. Nocturno de la democracia española*. Catarata, Madrid.
- Montero, J. R. y Torcal, M. (2000). "La desafección política en España", en *Revista de occidente*, nº 228, pp.15-30.
- Moran, M. L. (2009). "Los retos de la participación ciudadana. Qué alternativas a la crisis de la democracia representativa". (pp. 81-100). *Participación ciudadana: Nueva cultura política en un contexto de liderazgo compartido*. Diputación Foral de Gipuzkoa, pp. 81-100.
- Navarro, C., Cuesta, M. y Font, J. (2009). *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. CIS, Madrid.
- Newton, K. y Norris, P. (2000). "Confidence in public institutions: faith, culture or performance?", en Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (ed.). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, New Jersey, pp. 52-64.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit*. Cambridge University Press, New York.
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, nº11, pp.11-31.
- Offe, C. (1999). "How Can We Trust Our Fellow Citizens?", en Warren, M. *Democracy and Trust*. Cambridge University Press, pp. 42-88.
- Olías de Lima, B. (2007). "Democracia, ciudadanía y participación", en *Temas para el debate*, nº 152, pp. 41-43.
- Philip, M. (2001). "Access, accountability and authority: corruption and the democratic process", *Crime, Law & Social Change*, vol. 4, nº 36, pp. 357-377.
- Prats, J. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15. En: www.iigov.org
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires.
- Rosanvallon, P. (2010). *La legitimidad democrática*. Paidós, Madrid.
- Smulovitz, C y Peruzzotti, E. (2000). "Societal accountability in Latin America", en *Journal of democracy*, vol. 11-14, pp. 147-158.
- Smulovitz, C y Peruzzotti, E. (org.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Paidós, Buenos Aires.
- Stoker, G. (2006). *Why politics matters. Making democracy work*. Paldgrave, Houndmills.
- Tilly, Ch. (2010). *Confianza y gobierno*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Torcal, M. (2001). "La desafección democrática en las nuevas democracias: orígenes y consecuencias", en Maiz, R. (ed.). *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 2, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 1166-1196.
- Torcal, M. (2009). "Los antecedentes actitudinales de la participación: la desafección política y sus consecuencias", en *Participación ciudadana: Nueva cultura política en un contexto de liderazgo compartido*. Diputación Foral de Gipuzkoa, pp. 57-80.
- Vidal-Beneyto, J. (2010). *La corrupción de la democracia*. Catarata, Madrid.
- Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Hoac, Madrid.
- Warren, M. (1999). *Democracy and trust*. Cambridge University Press.
- Warren, M. (2005). "La democracia contra la corrupción", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, nº 193, pp. 109-141.
- http://www.linkedin.com/e/-7bnfci-gxhlcx1d-21/ava/89395895/3683111/eml-anet_dig-b_nd-pst_ttle-cn/?hs=false&tok=3sIQNO0f56pR41

REFORMAS SOBRE TRANSPARENCIA Y RENDICION DE CUENTAS EN MEXICO: EL CASO DEL ORGANO GARANTE EN BAJA CALIFORNIA.

Luis Enrique Concepción Montiel
Universidad Autónoma de Baja California
luisenmontiel@hotmail.com

Palabras clave: Transparencia, rendición de cuentas, gobierno, órgano garante y reforma.

1.- Introducción.

A partir del año 2002, en México, empezamos a transitar hacia la apertura del Estado en los asuntos públicos con la aprobación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El desarrollo del derecho de acceso a la información en las entidades federativas no estuvo exento de problemas, lo que derivó en el año de 2007, en una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual, se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6, en las cuales, fueron fijados principios y bases obligatorios para todas las leyes en materia de acceso a la información pública en el país, para establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho.

Con esta reforma, la Constitución otorgó a las legislaturas, una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos constitucionales autónomos con amplia competencia sobre los demás poderes y autoridades públicas, o bien dejar que los poderes creen sus propios órganos garantes de la transparencia para aplicar y vigilar el cumplimiento de las políticas de acceso a la información pública, siempre que estos órganos reúnan las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

Hasta el año 2010, se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Baja California (LTAIPEBC-2010) que establece la creación formal de un órgano garante que tiene como propósito vigilar y resolver las controversias entre solicitantes y sujetos obligados. Esta era la principal asignatura pendiente en materia de transparencia en Baja California.

La LTAIPEBC-2010) señala que el órgano garante será el Instituto de Transparencia de Baja California, que fue puesto en operación a partir del 1ro de junio de 2011.

El propósito de esta ponencia consiste en analizar, a partir de 2002, el derecho de acceso a la información en las entidades federativas, - específicamente en Baja California- que no ha estado exenta de problemas, lo que derivó en el año de 2007, en una importante reforma al art. 6º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con estas reformas, fueron fijados principios y bases obligatorios para todas las leyes en materia de acceso a la información pública en el país, para establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho.

En este contexto, se revisa y analiza el marco jurídico de Baja California que condujo al establecimiento de un órgano garante en 2010 en el tema de la transparencia y los mecanismos de acceso a la información pública que ofrecen las instancias gubernamentales; esbozaremos el contenido de la LTAIPEBC-2010 lo que la reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California para el fortalecimiento del poder ejecutivo estatal.

2.- Aspectos conceptuales: transparencia y rendición de cuentas.

La *transparencia* puede ser entendida como “el compromiso que establece una organización gubernamental, por dar a conocer el público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2005:17) son dos elementos centrales que debemos de destacar en esto. Por una parte, el firme compromiso no solo moral sino el que se desprende de la legalidad. Compromiso que debe ser compartido por todos los que integran la organización, de todos los que ejercer una responsabilidad pública. El segundo elemento, tiene que ver con la información. Como un derecho de los ciudadanos y una obligación para la organización. Todo aquel que solicite información se le debe proporcionar, salvo aquella información reservada. Pero, lo más interesante es que por las entidades públicas por ley deben dar cuenta de sus estados financieros, de los ingresos gasto e inversiones. La fluidez de la información que va conformando la transparencia permute que estas entidades públicas no se desvíen de sus objetivos. Las cuentas claras producto de la transparencia, inhibe la corrupción y el abuso del poder. Por tanto, una gestión transparente en el sector público es aquel que posee un control ciudadano, que se somete al escrutinio de la sociedad, que se opone a opacidad, que se somete al estado de derecho, que actúa dentro de un marco legal, es hacer un buen uso del poder que se le confiere para prestar un servicio público. La información es importante, porque genera opinión pública y ésta tiene su influencia en los asuntos públicos, “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarle, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos” (Rodríguez, 2005: 29).

Para que las administraciones públicas se conviertan en entidades que rinden cuentas tendrán que hacerse preguntas básicas como: ¿Quién rinde cuentas y por qué? ¿Quién exige cuentas? Las respuestas a estas preguntas parecen obvias: exigen cuentas la comunidad política y la sociedad en general, y éstas se proporcionan por buena voluntad o por ley. Estas respuestas tienen su complejidad, no es tan simple como parece.

Por su parte, el mismo del término, *accountability* que se traduce como rendición de cuentas, tiene la connotación de obligatoriedad. En la rendición de cuentas se involucran a dos partes principales: el que rinde cuentas y al que se le rinde cuenta. En ambos casos encontramos los dos componentes obligación y derecho. La obligación de rendición cuentas y el derecho a que se le rinda cuenta. Relacionado con lo anterior, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar, argumentar y justificar en público, las principales decisiones y acciones que toman en el ejercicio de sus gobiernos, y por otra parte, incluye en caso de que no hayan cumplido sus deberes públicos, la sanción. En suma son tres elementos implicados en el término rendición de cuentas (*accountability*): la información, la justificación y la sanción. Con esto, la rendición de cuentas somete al poder al imperio de la ley y de la razón. “La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a

recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder” (Schedler, 2005: 14).

2.1.- La transparencia y la rendición de cuentas como la publicidad del poder político.

Además de su concepción empírica y como método, la democracia también es concebida como ideal; es decir, como un conjunto de valores, que protege derechos fundamentales como la libertad, la propiedad, la igualdad y la justicia.

En la práctica, unos de los males endémicos de los países en vías de desarrollo es la corrupción y precisamente luchando contra ella se llegó a consolidar, el término transparencia en el lenguaje de los asuntos públicos. La corrupción, por lo tanto no solo es un problema de índole moral sino que se constituye en un verdadero obstáculo para el desarrollo de las naciones y de la consolidación de la democracia. Se ha intentado demostrar el impacto de la corrupción en el desarrollo. “Ahí donde las libertades funcionan la capacidad de denuncia de la sociedad es mayor y por ende la corrupción tiende a disminuir” (Reyes, 2004: 21).

En las democracias contemporáneas, donde se asumen los principios liberales, la transparencia es un *valor democrático* debido a que la legitimidad del poder político se deriva del voto libre de los ciudadanos. Son los ciudadanos los que nutren a la democracia. La diferencia de los sistemas democráticos con otros regímenes, también se encuentra en el número de personas facultadas para participar en el control y en la política del gobierno. Como afirma Dahl, “participar significa tener voz en un sistema de debate público” (Dahl, 1997: 15). Pero, habría que preguntarse qué tantos incentivos tienen los ciudadanos para participar en el debate público? Olson, es pesimista en este sentido “El ciudadano típico no tiene incentivo alguno para embarcarse en un estudio serio de los asuntos públicos o sobre los efectos que en realidad tendrán diferentes tipos de políticas e instituciones públicas” (Olson, 2001: 111). Además estar informado tiene un costo. A pesar, de todo ello es fundamental la participación en los debates de carácter público y a darle difusión.

La transparencia como un valor democrático, justifica su análisis, porque contribuye a darle “publicidad” al poder no en el sentido de marketing sino en el sentido de público de manifiesto, abierto, realizado frente a los espectadores. Privado sería lo opuesto, lo que se hace en un círculo más restringido. El poder político se ejerce como un poder público. Conceptualmente, según Bobbio, la publicidad del poder ha mostrado dos formas importantes de gobiernos: “la república caracterizada por el control público del poder y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, y el principado, cuyo método de gobierno contempla el recursos a los *arvana imperii*, es decir, al secreto de Estado que en un estado de derecho moderno solamente está previsto como un remedio excepcional” (Bobbio, 2001: 33-34). El ejercicio del poder político debe estar sometido a la obligación democrática de la publicidad.

La no publicidad del ejercicio del poder político se asemeja a las teorías de los *arvana imperii* que fue propio del poder absoluto. En donde el poder del príncipe y las decisiones personales y secretas prevalecieron, eran más efectivas porque permanecían escondidas ante las miradas del vulgo. Este poder era equiparable al poder de Dios, invisible. Estas teorías, según el mismo, Bobbio se basaban en dos argumentos principales en una relacionada con la rapidez e imprevisibilidad de las acciones no hay nadie que frene o demore la acción. Y el otro argumento está basado en el desprecio del vulgo, (Bobbio, 2001: 55). Este razonamiento es válido para los que tienen el poder de decisión en las organizaciones.

La publicidad del poder público puede conducir -si no es tergiversada por los medios de comunicación u otros actores- a una adecuada opinión pública del ejercicio del poder. Así la función de la opinión pública es fundamental para la vida democrática. “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarle, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos” (Rodríguez, 2005: 29).

3.-Antecedentes: Estructura y funcionamiento del poder ejecutivo en B.C. en materia de Transparencia antes de la reforma de 2010.

Con el gobierno del presidente Fox (2000-2006) se adoptaron en México, por lo menos en la teoría, las líneas de un buen gobierno. Destacando fundamentalmente la aprobación de dos leyes federales que refuerzan esta orientación: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), (2002), así el derecho a la información quedó garantizada por el Estado (art. 6º. Constitucional).

La entrada en vigor de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en el 2003, constituye una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes; su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

En Baja California, de modo particular, surge la necesidad de analizar la función del Poder Ejecutivo Estatal en lo que se refiere a la Transparencia y acceso a la información pública que se encuentran garantizados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde 2005.

El Poder Ejecutivo del Baja California, en el 2005, creó la Unidad Concentradora de Transparencia (UCT), como una estructura administrativa dependiente de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado, cuyo propósito consiste en recibir y despachar las solicitudes de acceso a la información pública que se formulan a cada dependencia o entidad perteneciente a la Administración Pública del Estado.

Dentro de su organigrama estructural cuenta con dos áreas subordinadas; una es la Coordinación de Atención Ciudadana y la otra es la Coordinación de Enlace y Seguimiento (ver figura 1).

Figura 1: Estructura administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado,

Para el objetivo de esta investigación resulta revelador e ilustrativo analizar la postura que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado mediante la resolución de sus fallos judiciales, específicamente respecto de los OAIP's.

Esto ya se ha materializado, mediante lo que especialistas en transparencia han llamado la resolución del “Caso Querétaro”, que se tradujo como sentencia a las Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la República y Partido del Trabajo en contra de reformas a la Constitución de Querétaro y la Ley Electoral de la misma entidad el 25 de septiembre de 2008.

El tema resulta por demás relevante dado que entre las disposiciones Constitucionales que fueron impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad resalta la siguiente:

Tabla 1:

Procurador General de la República, expediente 76/2008	De la Constitución Política del Estado de Querétaro: 1. 2. 3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero. 4. 5.

Fuente: Suprema corte de Justicia de la Nación (Acción de Inconstitucionalidad 76/2008).

De la redacción anterior, se desprende la intensión que tuvo en ese momento el Poder Constituyente de Querétaro de fusionar la función de los derechos humanos con la de acceso a la información pública en una sola institución pública, que a la postre resulto inconstitucional.

Lo interesante de esta cuestión legal, es conocer los *argumentos* esgrimidos tanto por los Ministros del Alto Tribunal Jurisdiccional del País, como la motivación que originó que los legisladores de Querétaro pretendieran fusionar ambas atribuciones del Estado.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe con relación a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, manifestó que el Congreso tuvo fundadas y sobradas razones para confiar ambas funciones a un solo ente, es decir, la reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública. Entre los argumentos, destacaba lo siguiente:

1)... *La administración pública, por estar de por medio recursos públicos, funciona con vista al principio de economía [...]; 2) Dadas las características poblacionales del Estado y de que su territorio no es extenso, desde el punto de vista económico no se justifica la existencia de dos instancias que se dediquen a la defensa de los derechos humanos.[...]; 3) El Poder Legislativo del Estado de Querétaro entiende la especialización [...] no exclusiva de algún ente; 4) El artículo 6º constitucional obliga al Congreso de la Unión y a los Congresos locales a prever la existencia de un ente especializado e imparcial, pero no les prohíbe [...] sea confiada al ente que dentro del Estado de Querétaro tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos; 5) [...] La Constitución Federal no señala, ni distingue, que la Comisión de Derechos Humanos y el órgano [...] para tener acceso a la información pública gubernamental deban estar separados...*

Estos argumentos fueron desestimados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ello sin duda, guarda una íntima conexión la problemática que se pretende demostrar en el diseño institucional del Órgano Garante que se encuentra vigente en el Estado de Baja California.

En el considerando Séptimo de la resolución del “Caso Querétaro” los Ministros sostuvieron fundado el planteamiento de invalidez al estimar que la fusión de los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en un solo órgano *es inconstitucional*, principalmente porque afecta los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo 6º de la Norma Suprema.

El tema relativo a la creación de órganos autónomos estatales es una cuestión principalmente de carácter orgánico, que en ocasiones presenta una íntima relación con la adecuada protección de los derechos fundamentales. En ese sentido el Alto Tribunal ha reconocido que los derechos fundamentales implican no sólo deberes de abstención (obligaciones de no hacer) para los poderes públicos, sino también deberes positivos de promoción (obligaciones de hacer) para su efectiva salvaguarda.

Bajo ese contexto, en la especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos locales, en el sentido de establecer, por un lado, un instituto de control y vigilancia de acceso a la información y, por otro lado, una comisión estatal de derechos humanos (art. 6º y 102, apartado B, constitucionales).

En el caso, la Constitución de Querétaro, fue más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los organismos mencionados en la pretendida *Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública* representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista.

Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.

El hecho de que la Constitución Federal exija la creación, por un lado, de una comisión estatal de derechos humanos y, por otro lado, de un organismo de acceso a la información, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Además, la fracción IV del artículo 6º Constitucional es determinante en atribuirles a los OAIP's, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la Constitución Federal con alcances diversos.

En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

Como fundaron los Ministros, fusionar las comisiones de derechos humanos y de acceso a la información en el Estado de Querétaro o dotar a cualquier otro órgano del Estado que no tenga como única especialidad el acceso a la información, contraviene, de manera expresa, el texto constitucional contenido en el artículo 6º, en virtud de que el órgano que se crea por virtud del artículo 33 de la Constitución del Estado, no es un órgano especializado en materia de acceso a la información pública.

En *conclusión*, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos federales y locales, en el sentido de constituir, por una parte, institutos de control y vigilancia de acceso a la información especializados y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y, por otro lado, comisiones de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

3.- La reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California: el fortalecimiento del poder ejecutivo estatal.

La falta de actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública representaba obstáculos en la implementación de un diseño institucional moderno adaptado a las necesidades actuales, con procedimientos novedosos y atractivos para motivar la participación ciudadana y conocer los beneficios e importancia de ejercer su derecho de acceso a la información.

A continuación delineamos la LTAIPBC-2010 contrastando lo que fue la ley LAIPBC- 2005 en lo que se refiere al órgano garante que era la asignatura pendiente.

3.1 Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2010.

En el 2002 se promulga la LFTAIPG, el problema fue que desde esa fecha se inició un proceso paulatino de transparencia en las entidades federativas, que a la vuelta de varios años de vigencias de las leyes estatales de la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que generó en 2007 una reforma Constitucional al artículo 6º para establecer principios y bases que permitieran homogenizar a nivel nacional los estándares de transparencia y acceso a la información pública en las leyes de todo el país, mitigando la discrecionalidad de que abusaban la autoridades locales.

Esta reforma ha sido pauta para que todas las entidades federativas inicien una reestructuración institucional de nivel administrativo; se trata de crear órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Cabe destacar que en la generalidad de los Estados de la República, han decidido crear Institutos o Comisiones Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprovechando la flexibilidad que la Constitución otorga a las entidades federativas, para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión.

La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión. Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor de la reforma constitucional, resulta relevante para la presente investigación, el artículo segundo transitorio, pues otorga un plazo de un año después de la entrada en vigor para que los Estados actualicen sus Leyes de Transparencia.

En Baja California, la Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Baja California fue Publicada en el Periódico Oficial No. 42, el 01 de octubre de 2010 como consta en el Tomo CXVII, Sección II.

En la nueva ley se refleja el debate en torno a las deficiencias y limitaciones de la LAIPBC 2005 y crea como *Órgano Garante* el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. Lo que abre una nueva etapa en materia para el fortalecimiento del poder Ejecutivo y en general para todos los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

Generalidades de la LTAIPBC 2010. En lo que se refiere a su *contenido* consta de 112 artículos (10 son transitorios).

Esta ley contiene además de las disposiciones generales artículos referentes a: los sujetos obligados; de la promoción; la cultura de la de la información pública reservada transparencia; la información de oficio; de la información confidencial; del acceso a la información; a las unidades de transparencia; de los comités técnicos de transparencia y acceso a la información pública; el órgano garante; los procedimientos de acceso; del procedimiento de acceso a la información; lo que se refiere a el procedimiento de acceso a los datos personales; al recurso de revisión; las responsabilidades y sanciones.

De este contenido nos interesa destacar lo que respecta lo concierne a los sujetos obligados especialmente lo que tiene que ver con el poder ejecutivo, asimismo lo relativo al órgano garante y a los recursos de revisión.

Sobre el poder ejecutivo, los órganos garantes y el recurso de revisión. Se considera que es aquí donde el ejecutivo se fortalece en materia de transparencia y acceso a la información.

Según la nueva ley, el poder ejecutivo debe observar todo lo que se refiera a los sujetos obligados, específicamente, en lo que se refiere a la información que de oficio deben poner a la disposición, además de lo previsto en el artículo 11 que le resulte aplicable, el *Poder Ejecutivo del Estado* deberá dar a conocer: I.- El Plan Estatal de Desarrollo; II.- Los planes y programas que se deriven de la aplicación de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; III.- El listado de patentes de notarios otorgadas, en términos de la Ley respectiva; IV.- Los ingresos por concepto de participaciones federales, así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública; V.- Las estadísticas e indicadores de gestión relativos a la procuración de justicia; y VI.- Las aportaciones estatales a los municipios (art. 14).

La información pública de oficio referida en los artículos que anteceden, deberá mantenerse a disposición de todo interesado en el portal de Internet de los sujetos obligados, sin menoscabo de que dicha información pueda entregarse de manera impresa a petición del solicitante (art. 22).

Por lo que se refiere al órgano garante que era uno de las asignaturas pendientes. La nueva ley introduce cambios sustanciales.

Del órgano garante. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, es un organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial, con personalidad jurídica, y con autonomía operativa, presupuestaria, y de decisión; encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales; de fomentar la cultura de transparencia; de asegurar el cumplimiento de la Ley y de resolver los procedimientos de revisión, conforme a los principios y bases contemplados en la Constitución Política del Estado, respecto de los sujetos obligados descritos en el artículo 6 de esta Ley (art. 45).

Con estas reformas desaparecen las entidades que fungían como órganos garantes y se crea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo, autónomo, especializado, e imparcial. Con capacidad de gestión y de decisión.

Asimismo, según la nueva ley el Órgano Garante se integrará por cuatro representantes de la sociedad civil, denominados Consejeros, tres de los cuales tendrán la calidad de Titulares, así como un Suplente que suplirá las ausencias de aquellos (art. 46).

Los consejeros dejan de ser honoríficos lo que les da mayor responsabilidad.

A su vez, el Órgano Garante tendrá su residencia y domicilio en el Estado y ejercerá sus funciones conforme a la siguiente estructura: **I.-** El Pleno como órgano supremo; **II.-** Un Secretario Ejecutivo; y **III.-** La estructura orgánica que acuerde el Pleno de conformidad al presupuesto que se le asigne (art. 49).

El Pleno del Órgano Garante se integrará por los Consejeros Titulares, funcionará como órgano colegiado, sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y sesionará al menos semanalmente (art. 50).

Resulta importante dar a conocer las atribuciones lo que le permitirá garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

Según el Artículo 51, el Órgano Garante tendrá las siguientes atribuciones:

Tabla 3: Atribuciones del órgano garante según la LTAIPBC 2010.

I.- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;	VII.- Impulsar, conjuntamente con instituciones de educación superior, la investigación, difusión y docencia sobre el derecho de acceso a la información pública;	XIII.- Requerir, analizar y sistematizar los informes que deban emitir y publicar los sujetos obligados;
II.- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;	VIII.- Promover la realización de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;	XIV.- Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de los sujetos obligados;
III.- Vigilar y, en caso de incumplimiento de las obligaciones que le impone esta ley, hacer las recomendaciones a los sujetos obligados;	IX.- Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, la Federación, las demás entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;	XV.- Validar los sistemas que instalen los sujetos obligados para recibir solicitudes vía electrónica;
IV.- Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;	X.- Celebrar los convenios para la promoción y difusión de la cultura de la transparencia;	XVI.- Proponer a las autoridades educativas competentes, la inclusión en los programas de estudio de contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública;
V.- Difundir la cultura de transparencia y acceso a la información pública, y la protección de los datos personales;	XI.- Coadyuvar con las instancias correspondientes, para el cumplimiento de la Ley General de Administración Documental para el Estado de Baja California;	XVII.- Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación; y
VI.- Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada sujeto obligado, las presuntas infracciones a esta Ley;	XII.- Establecer los lineamientos para elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales que le presenten los sujetos obligados;	XVIII.- Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Fuente: Elaboración propia en Base a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Baja California.

Del procedimiento de acceso a la información. Cualquier persona sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo, podrá solicitar el acceso a la información pública, ante la Unidad de Transparencia que corresponda, mediante el formato que al efecto ésta le proporcione o, en su caso, por escrito libre en original y copia en el que se señale, por lo menos: (art. 57).

Por lo que respecta al tercer punto que aquí nos interesa, *el recurso de revisión*, se considera lo siguiente: El recurso de revisión podrá presentarse, de manera directa o por medios electrónicos, ante el Órgano Garante.

Para tal efecto, las Unidades de Transparencia, al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información pública o a los datos personales, le harán saber al particular sobre su derecho de interponer la revisión y la forma de hacerlo (art. 77).

Asimismo, por lo que se refiera a su procedencia. El recurso de revisión es procedente en cualquiera de los siguientes supuestos: **I.-** La negativa de acceso a la información; **II.-** La declaración de inexistencia de información; **III.-** La clasificación de información como reservada o confidencial; **IV.-** La entrega de información en una modalidad distinta a la solicitada, o en un formato incomprensible; **V.-** La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud; **VI.-** La negativa de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales; **VII.-** El tratamiento inadecuado de los datos personales; y **VIII.-** El cumplimiento de la positiva ficta, por la falta de respuesta a una solicitud de acceso dentro de los plazos establecidos en la ley. (Art. 78).

Según el Artículo 79.- El recurso deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

En el caso de la fracción VIII del artículo anterior, el plazo contará a partir del momento en que haya transcurrido el término para dar contestación a la solicitud. En este caso bastará que el solicitante acompañe al recurso, la copia o acuse electrónico de la solicitud.

Estos son algunos rasgos que nos interesa subrayar como elementos que coadyuvan al fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública del poder ejecutivo de Baja California.

El Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC) llevó a cabo recientemente el Décimo Monitoreo de Obligaciones de Transparencia en Baja California, del cual se desprenden los resultados que de manera esquemática presentaremos.

Cabe señalar que los resultados aquí se presentan se refieren a las calificaciones que obtuvieron los 5 gobiernos municipales y el gobierno estatal para cada una de las obligaciones de transparencia que marca la Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California. Estas obligaciones se encuentran en el Capítulo IV, en XXV fracciones del Artículo 11, asimismo en el Artículo 12 que contiene los plazos para las actualizaciones, el Artículo 17 para los ayuntamientos y el Artículo 14 para el poder ejecutivo estatal. Las obligaciones a la que se refiere el monitoreo comprende lo que la Ley considera "información de oficio", la cual debe de estar publicada en los portales de cada uno de los "sujetos obligados", con la característica de 'máxima publicidad' Aquí se presenta una síntesis de resultados del monitoreo que destacará observaciones sobre las obligaciones que recibieron las calificaciones más altas, regulares y bajas.

Los promedios de calificación por entidad de gobierno. En las calificaciones promedio por entidad de gobierno se promedian las calificaciones obtenidas de todas las obligaciones que establecen cada una de las fracciones comprendidas en la Ley dentro del rubro 'información de oficio'. Las entidades monitoreadas presentan los siguientes promedios de calificación global, de la entidad que obtuvo la más alta calificación a la que obtuvo la más baja:

Tabla 4: Promedio de calificación global.

Ejecutivo del Estado de B.C	8.42
Gobierno Municipal de Mexicali	7.87
Gobierno Municipal de Playas de Rosarito	7.19
Gobierno Municipal de Tijuana	6.81
Gobierno Municipal de Tecate	6.77
Gobierno Municipal de Ensenada	6.10

Fuente: Consejo Vigilancia Ciudadana.

Como es de observarse el ejecutivo del Estado de B.C. obtuvo la más alta calificación en promedio respecto de la información que de oficio deben proporcionar los sujetos obligados.

Hay que decir que los portales de internet se consideran una herramienta indispensable para que las entidades de gobierno pongan a disposición de las personas información generada durante el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, consideramos el tema de la promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, que es uno de los objetos de la ley consignados en el Art. 2 /V.

La cultura de la Transparencia es uno de los principales retos que se enfrenta en la actualidad, dado que se requiere de un gran esfuerzo institucional por involucrar más a la ciudadanía en el conocimiento de los asuntos públicos y en la toma de decisiones, lo cual es vital para la rendición de cuentas y el ejercicio responsables del gasto público.

Por otra parte, la cultura de la transparencia no está hecha, hay que construirla y que tiene sus condiciones y no solo es cuestión jurídica:

Construir una cultura de transparencia y respetar el derecho de acceso a la información, no sólo requiere de la aprobación de una ley, sino también de la voluntad política para crear las condiciones necesarias que garanticen ese derecho. En el caso bajacaliforniano, el comportamiento de las autoridades ha dejado ver que la voluntad política no ha sido el elemento esencial cuando de transparentar las acciones de gobierno se trata (Avendaño, 2011: 222-223).

En general entre los críticos se coincide que la cultura de la transparencia y acceso a la información se fortalecería con la creación de un instituto autónomo de transparencia, con campañas permites hacia el mismo gobierno y los gobernados y sobre todo generante programa educativos.

4.- Conclusiones.

En Baja California se ha garantizado el derecho de acceso a la información, mediante la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California de 2005), misma que ha contribuido significativamente a facilitar a los bajacalifornianos el conocimiento de los asuntos públicos de la Entidad.

Sin embargo, se identificaron tres problemas totales en lo que se refiere a la implementación de la Ley: 1) la informalidad con que empezaron a operar algunas de las instancias de transparencia, 2) el incumplimiento en los plazos otorgados por la ley para emitir los reglamentos respectivos, 3) El cuestionamiento de las normas e instancias contempladas en la LAIPEBC-2005 como figuras adecuadas para su aplicación.

Por lo que se refiere a las instituciones se consideró como la principal asignatura pendiente (hasta antes de la reforma de 2010) en materia de transparencia y derecho a la información en Baja California es la creación formal de un órgano garante que vigile y resuelva las controversias entre solicitantes y sujetos obligados.

Hemos descrito que la falta de actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública hasta el 2010 representaba obstáculos en la implementación de un diseño institucional moderno adaptado a las necesidades actuales, con procedimientos novedosos y atractivos para motivar la participación ciudadana y conocer los beneficios e importancia de ejercer su derecho de acceso a la información.

Es importante mencionar que el diseño de un nuevo modelo administrativo del Poder Ejecutivo tiene un impacto económico en el presupuesto estatal y el gasto público, dado que implica modificaciones estructurales a las instituciones actuales; al mismo tiempo fortalece a la estructura del estado

con un organismo que promueva la participación ciudadana en el conocimiento de los asuntos público, la consolidación de la democracia y la cultura de la transparencia.

El ejercicio del Derecho de Acceso a la Información se convierte en un poderoso mecanismo de combate a la corrupción gubernamental y a la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas.

Bibliografía.

Acuña Llamas y Francisco J. (2008). “Orbitas del Derecho a la Información: A propósito de la Reforma al artículo 6 Constitucional”, en *Revista de Derecho Comparado a la Información*, n° 11, enero-junio. pp 11-12.

Avendaño, R. (2011). *Calidad de la democracia y comunicación política de baja california, 1989-2010*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

Bobbio, N. (2001). *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE.

Carbonell, M. (2003). “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, México.

Dahl, R. (1997) *La poliarquía – participación y oposición-* Tecnos, Madrid.

Garzón Valdez, E. (2005) “Lo íntimo, lo privado y lo público”, en *Cuadernos de Transparencia*, n° 06, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México.

Gómez Gallardo, P. (2008) “Alcances de la Reforma al artículo 6 Constitucional con relación a los Órganos Garantes”, en *Revista de Derecho Comparado a la Información*, pp. 156- 165.

Gutiérrez Fernández. I. (2005) “Estudio Comparativo de Leyes Estatales de Acceso a la Información Pública, elaborado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”. N: http://axitia.com/AX0244-12Benchmark_leyes_transparenciainfo_a_publicarse-gratis.pdf

Hernández Baqueiro, A. (2006). *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicanos*. IFAI y el Centro Mexicano para la Filantropía.

López Ayllón, S. (2006). *Democracia transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

López Ayllón, S. y Arellano Gault, D. (2008) *Estudios en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la ley federal de transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE e IFAI, México.

López Ayllón, S. y Marvan Laborde, M. (coords.). (2007). *La transparencia en la república: Un recuento de Buenas Practicas*. IFAI y el CIDE, México.

Meter, E. (2004). *Las redes de la corrupción –la sociedad civil contra los abusos del poder*. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires.

Minutti Zanatta, R. (2010). “Naturaleza Jurídica y Competencia de los Entes Administrativos y Jurisdiccionales en Materia de Transparencia”, en *Revista de Derecho Comparado de la Información*, enero-junio, pp. 49-89.

Navarro, F. (2005). *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. FUNDAP y Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México.

Olson, Mancur, (2001). *Poder y prosperidad- la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas-*, Siglo XXI, Argentina.

Rodríguez Zepeda, J. (2005). “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, en *Cuadernos de Transparencia*, enero, n° 4, IFAI.

Reyes Heroles, F. (2004). “Corrupción: de los ángeles a los índices”, en *Cuadernos de transparencia* Agosto, n° 1, IFAI.

Ruiz, Ali, H. (2007) “Rendición de Cuentas y diseño de Órganos reguladores en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, n° 1, pp. 101-145.

Salazar Ugarte, P. (2005). *El poder de la transparencia: 6 derrotas a la opacidad*. IFAI y la UNAM, México.

Salazar Ugarte, P. (coord.) (2008) *Derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, Significados y Consecuencias*. UNAM y el IFAI, México.

Schedler, A. (2005). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de transparencia*, enero 03, IFAI.

Vergara, R. (2005). “La transparencia como problema”, en *Cuadernos de transparencia*, marzo, n° 5, IFAI.

Victoria Rodríguez Blanco

Universidad Miguel Hernández

Victoria.r@umh.es

Palabras Clave; Partidos Políticos, confianza política, movimientos sociales, representación, listas electorales.

1.- Introducción.

Desde febrero del año 2010, de forma ininterrumpida, los barómetros del CIS nos indican mes a mes que los políticos y la clase política es la tercera preocupación de los ciudadanos. Determinados factores que han incidido en el desarrollo y evolución de los partidos políticos, desde que éstos fueron reconocidos en nuestra Constitución, hasta hoy, reflejan que tal vez ya no sean estos actores públicos los verdaderos y auténticos instrumentos de representación política.

Parece que los ciudadanos perciben que las organizaciones partidistas ni atienden a los intereses de aquellos ni articulan sus demandas, generándose así una cierta fractura entre sociedad, partidos políticos.

Debido a la importancia y la implantación que los partidos políticos tienen sobre las instituciones del Estado se aprecia que ciertos déficits en el funcionamiento de los partidos que se trasladan también a las instituciones y se genera una cierta desafección en la ciudadanía.

Quizá por todo esto ha emergido con mucha fuerza el movimiento 15 M, que ahora cumple un año, como una alternativa al sistema partitocrático, y como una llamada de atención hacia sus dirigentes.

Intentar analizar posibles prácticas abusivas en el funcionamiento cotidiano de los partidos políticos y realizar propuestas que favorezcan una cierta regeneración política, pueden tal vez contribuir a favorecer una recuperación de la confianza de los ciudadanos en estos importantes actores públicos.

12.- La importancia de los partidos en el sistema político.

Debido a nuestro sistema electoral así como a la forma de gobierno parlamentaria, el partido que gana las elecciones ocupa de forma mayoritaria Las Cortes Generales y elige al gobierno. Ambas instituciones, Parlamento y Gobierno, tomarán pues decisiones sobre la base de la misma mayoría de partido político, lo que produce una fusión de poderes entre las dos instituciones (Colomer, 2009).

Destaca también la relevancia de los Grupos Parlamentarios que suponen la proyección en la Cámara de los partidos políticos donde los diputados se adhieren obligatoriamente al constituirse la asamblea y de cuya disciplina y estructura orgánica pasan a depender, sin que haya diputados individualmente considerados. Igual esquema se reproduce en las asambleas autonómicas, debido a nuestra distribución territorial de poder, donde los reglamentos que regulan dichas instituciones son una réplica del Reglamento del Congreso y Senado.

El poder de funcionamiento y decisión que tiene el grupo parlamentario sobre la institución, hace inútiles los mecanismos de control de las Cortes Generales o autonómicas y el control parlamentario de la acción de gobierno pese a los instrumentos de fiscalización que existe, sirve en la práctica de poco por el juego de las mayorías numéricas.

Además el partido del gobierno elige al Fiscal General del Estado, figura máxima del Ministerio Fiscal, a partir de la cual se emite instrucciones al resto del organigrama de esta institución por la situación de dependencia y jerarquía que regula el estatus de los miembros de la misma.

Pero los partidos políticos también tienen incidencia en otras dos instituciones importantísimas en el ámbito jurisdiccional, como son el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los jueces y el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de nuestra Constitución.

En cuanto al Consejo General del Poder Judicial, la selección de sus miembros se ajusta al reparto realizado entre los partidos políticos mayoritarios con representación en el Parlamento. Por tanto asistimos a un proceso de elección realizado sobre la base de criterios políticos y así hay que reconocer que no es del todo gratuita pero sí muy conocida la coletilla que expresan continuamente los medios de comunicación cuando se habla de la mayoría conservadora de los jueces, o la mayoría progresista de los magistrados, no aludiendo al tinte ideológico de sus miembros sino al partido político que propuso el nombramiento o al respaldo partidista que existe tras la propuesta de nombramiento de dichas mayorías.

En cuanto al Tribunal Constitucional, otra de las instituciones fundamentales de nuestro sistema político también ha sufrido y sigue sufriendo las presiones de los partidos políticos con la finalidad de conseguir un control férreo sobre dicho órgano constitucional.

Es conocido por toda la opinión pública, los bloqueos y desbloqueos acerca de las renovaciones de los miembros del más alto tribunal, en función de la voluntad política de los partidos mayoritarios. Precisamente con fecha de 28 de septiembre de 2010 todos los medios de comunicación se felicitaban porque el PSOE y el PP habían llegado a un acuerdo para la renovación parcial de los magistrados de este tribunal.

La presencia de los partidos políticos también se trasluce en otros órganos auxiliares de Las Cortes Generales como el Defensor del Pueblo o Tribunal de Cuentas, sin olvidar la cantidad de agencias, organismo autónomos o empresas públicas que van a ser “controladas” por el partido que ganó las elecciones.

Lo más preocupante, afirma Benedicto “es la capacidad demostrada por los partidos políticos para dominar y controlar el entramado institucional...y los escasos espacios que dejan para que otros actores puedan irrumpir en el espacio público” (2006: 121).

Los partidos políticos están por tanto mediatizando la división de poderes que debe garantizar un régimen constitucional, y por ese motivo se debe perfeccionar los mecanismos de control democrático (Linde, 2002).

Por todo ello si los partidos políticos sufren dolencias, éstas deben ser subsanadas para evitar su traslación a las instituciones fundamentales del Estado, debido a esa implantación de las organizaciones partidistas en el poder estatal. De lo contrario corremos el riesgo de que los ciudadanos, perciban una falta de representación real por parte de los políticos que las instituciones no funcionan como fueron configuradas y que todos los políticos parecen actuar bajo unos mismos parámetros, aumentando el desencanto y la pérdida de legitimidad.

3-. Algunos abusos de los partidos políticos en su funcionamiento.

Las circunstancias históricas que giraron en torno a la aprobación de nuestra Constitución fue posiblemente una causa poderosa para que los partidos se contemplaran en nuestra Carta Magna como instrumentos fundamentales de participación política.

Si vemos la evolución y rendimiento de los partidos políticos desde que estos fueron incorporados en nuestra Constitución como verdaderos instrumentos de participación política, hasta nuestros días y debido a circunstancias diversas apreciamos ciertos aspectos susceptibles de análisis y crítica. Entre ellos;

1. La pérdida de la ideología por haberse convertido en verdaderas máquinas electorales tendentes a la búsqueda de los máximos votos como único objetivo visible. El proceso de desideologización también ha contribuido a la erosión del partido como comunidad de militantes y “se ha reducido el sentimiento subjetivo de identificación de los electores con sus partidos” (Von Beyme, 1995: 47). Parece que todos digan lo mismo y que todos sean iguales.

2. Es manifiesto también la falta de controles en el seno del partido sobre las élites dirigentes, que minan la capacidad de influencia de los militantes. Los partidos funcionan de modo autoritario, desde arriba, desde la dirección hacia abajo y los cargos se otorgan en función de una lealtad excesiva al líder y no en función de méritos o curriculum adecuado para ocupar una determinada responsabilidad en una institución pública.

3. Otro de los males de los partidos en su funcionamiento en nuestros días es la ausencia de democracia interna, donde las voces críticas acaban siendo expedientadas por esos órganos encargados de la disciplina estatutaria, denominados Comité de garantía o similar, donde los responsables han sido puestos por los mismo dirigentes del Partido en su ámbito de actuación y cuya coincidencia con la élite de gobierno del partido es total. Los demás militantes poco espacio tienen para poder expresar su disonancia, su voz crítica. Precisamente para evitar la crítica hacia la élite partidista existen los expedientes disciplinarios cuya potestad de apertura y tramitación coincide con ese órgano nombrado por los mismos jefes del aparato.

4. También hay que hacer referencia a la ausencia de controles en el ámbito externo de los partidos, los abusos de poder que ejercen éstos sobre las instituciones, que debido sobre todo al uso de sus mayorías hacen inútiles en muchas ocasiones los instrumentos de control existentes en manos de la oposición. Son muchos los ejemplos que se pueden dar, así demorar la designación de un senador territorial cuando es un acto debido, porque es del partido político contrario, adelantar quién va a ser el Presidente de las Cortes, antes de que se produzca la constitución de las mismas y antes de que se produzcan las elecciones, o modificar anticipadamente los puestos electos en las instituciones antes de acabar el mandato en porcentajes importantes (Belmonte y Rodríguez, 2011).

Por tanto se aprecian déficits y quiebras en el desarrollo y funcionamiento de estas organizaciones que por otra parte son fundamentales en nuestro sistema político. Sus vicios se trasladan al funcionamiento de nuestro Estado y provocan cierta crisis de legitimidad democrática.

5. Pero además no ayuda a una mayor credibilidad de estos actores políticos por parte de la ciudadanía, determinados comportamientos de los partidos políticos en los últimos tiempos y así por ejemplo en toda la campaña electoral de estas últimas elecciones municipales de 22 de mayo de 2011 ha sido noticia en los medios de comunicación, la presencia de imputados en las listas electorales de los partidos en diversas comunidades autónomas.

Estamos hablando de personas, incluidas en las listas electorales para ser cargo público, que tienen un auto de procesamiento judicial, por presunto delito. En las elecciones de 22 de mayo mas de cien imputados concurrieron por los diversos partidos políticos en distintas listas electorales para ayuntamientos y Comunidades Autónomas y muchos de ellos hoy están presentes en las instituciones, habiendo algunos de ellos adquirido la condición especial de aforado, esta era en última instancia la finalidad perseguida.

Es verdad que la figura procesal de imputado no es la de condenado, pero entiendo que este hecho, el estar implicado con sospechas jurídicas en un procedimiento penal, y figurar en las listas electorales con posibilidades de éxito, esto es en puestos de salida, no sólo es un hecho que desacredita al partido político que realiza este comportamiento sino también contribuye a generar un cierto pesimismo o indignación en los simpatizantes honrados que se quedan atónitos ante tal circunstancia.

Resulta así por tanto este comportamiento de los partidos políticos un elemento más de decepción en la sociedad ante estos actores públicos que llevan tiempo abusando de la indefensión ciudadana, donde a mayor abundamiento con nuestro sistema electoral de lista cerrada y bloqueada, son pocas las opciones que le quedan al votante- elector. La de adherirse a una lista previamente fijada por el partido político o tal vez completamente decepcionado no votar.

Entiendo que los méritos para ser cargo público y fiel representante de los ciudadanos debieran ser muchos, pero sobre todo, tener un curriculum profesional y ético intachable. Debieran los candidatos ser “los mejores”. Pero no siempre ocurre así, la maquinaria electoral se ha adueñado de los sumisos y disciplinados y la élite y las instituciones se utilizan a favor del partido que las gobierna y no tanto en clave ciudadana.

6. Por otra parte pero relacionado con lo anterior es necesario también aludir al mapa de la corrupción política que abarca casi toda la geografía Española, tiene los colores de los partidos políticos, porque afecta a casi todos ellos. Los ciudadanos llegan por tanto a identificar corrupción con política, y consideran vigente el famoso lema de “todos son iguales”.

El barómetro del CIS de junio de 2011 nos indica cuatro aspectos que a nuestro juicio son muy interesantes en este contexto.

En primer lugar, la gran preocupación que sienten los ciudadanos por la política y la clase política, tras el paro y la situación económica.

En segundo lugar que los ciudadanos valoran la honradez, antes que la eficacia, por tanto son críticos con la corrupción.

En tercer lugar la percepción de que la corrupción está muy extendida y los partidos políticos no se esfuerzan en perseguir la corrupción entre sus miembros.

Un cuarto elemento a destacar del sentir de la sociedad Española en este barómetro es que el movimiento del 15 M ha sido seguido con interés y ha sido valorado de forma positiva por los ciudadanos, los acontecimientos que ha protagonizado dicho movimiento

4.- El movimiento 15M, como otra forma de participación.

La mala situación económica que atravesamos desde que se iniciara la crisis, así como la falta de liderazgo de los partidos para superarla puede que sea un factor mas a tener en cuenta para que los ciudadanos perciban que los partidos y los políticos no le sirven de mucho, ni atienden a sus intereses ni articulan sus demandas.

Ante ello ha surgido con mucha fuerza un nuevo movimiento social conocido como 15 M, que ha irrumpido en toda España, la semana anterior a las elecciones municipales y autonómicas de veintidós de mayo de 2011... Puede que también algo tenga que ver con esa decepción ciudadana respecto a los partidos políticos actuales como verdadero instrumento para articular las demandas de nuestra sociedad actual.

Esta nueva plataforma cívica viene a reunir las características típicas de los movimientos sociales (Melucci, 1994); como la de expresar y hacer evidente un conflicto social, se manifiestan en este caso como “indignados”. También pretenden utilizar la acción colectiva para un cambio social, (“democracia real ya”, “no somos mercancía en manos de políticos ni banqueros”).

Se trata de un movimiento dinámico, heterogéneo, que ha reivindicado actos en todas las ciudades de España y que tuvo relevancia posterior mundial, con el 15 O. que tuvo presencia en las calles de más de novecientas cincuenta ciudades de ochenta y dos países. Como auténtico movimiento social no tiene forma jurídica concreta, siendo muy distinto en su funcionamiento y en su organización a cualquier partido político o sindicato. Se trata de una red de personas coordinadas y sin líderes. Su organización es horizontal y deliberan y deciden de modo asambleario.

Entre todos los colectivos que aglutinan el movimiento, “Democracia Real Ya,” fue el promotor del 15 M en España y proclama y reivindica unos objetivos políticos y sociales en base a la radicalidad democrática, una democracia participativa horizontal y directa, una Democracia Real Ya.

A este distanciamiento de la sociedad respecto a los partidos políticos también se ha referido (Font, Montero y Torcal, 2007) al indicar que la sociedad española parece estar movilizándose en torno “a nuevos movimientos sociales que habrían sabido acoger las genuinas reivindicaciones políticas de los ciudadanos apenas articuladas por los partidos políticos”. Es en este contexto, cuando surge con éxito el movimiento 15 M tal vez como instrumento de denuncia de los defectos de los partidos políticos actuales.

Si analizamos los datos electorales de las elecciones municipales de 2011 vemos que hubo un incremento de participación respecto a las anteriores de 2007. Se produjo un incremento de participación de 2,26 %. Este incremento se lo llevó en términos electorales el voto blanco, el voto nulo y partidos minoritarios como Izquierda Unida.

Se podría decir que el Movimiento 15 M despertó a una ciudadanía que se encontraba un poco dormida, como decían sus portavoces y ello provocó no sólo simpatía de los ciudadanos a este movimiento, así se manifiesta en el barómetro del CIS de junio de 2011. Sino que además, este despertar provocó un aumento de participación en las elecciones de 22 de junio de 2011 rompiendo una tónica de descenso de participación manifestada en los últimos procesos electorales. Sin embargo unos meses después, cuando el Movimiento ya no está tan vivo, ni presente en la sociedad, se vuelve a dar un descenso de participación respecto a las elecciones nacionales de marzo de 2008. Por tanto podríamos decir que el 15M fue un acicate, un estímulo, un soplo de aire fresco que envolvió a parte del electorado en la primavera de 2011.

5.- Algunas medidas para recuperar la confianza en los partidos políticos.

Desde Febrero de 2010 y de modo ininterrumpido las encuestas del CIS nos indican que la clase política y los partidos políticos son la tercera preocupación ciudadana tras el paro y los problemas de índole económica.

Parece que los ciudadanos no tengan confianza en los partidos políticos, sobre todo en aquellos mayoritarios. La confianza en las instituciones es el indicador central del sentimiento de los ciudadanos sobre su sistema político y así mismo la confianza política en una institución conlleva la creencia de que ésta no actuará de forma arbitraria o discriminatoria, sino que actuará de modo justo y correcto, (Montero, 2008:21).

Uno de los eslogan mas repetidos durante toda la campaña de movilizaciones fue el grito “NO NOS REPRESENTAN”, pero hay que preguntar, ¿quiénes no nos representan?, evidentemente los que se suponen que son nuestros representantes.

Por representante se entiende aquel “que hace lo que haría su principal”. Representar significa en términos generales, hacer presente algo, que sin embargo, no está presente literalmente o de hecho (Pitkin, 1985). Pero se supone que el representante debe hacer lo que haría su principal, que tiene que obrar como si el principal estuviera actuando.

Pero en la evolución de los partidos políticos, que son los instrumentos principales de representación en las democracias contemporáneas y con los defectos señalados en tercer epígrafe de este trabajo se aprecia que se han olvidado de rendir cuentas antes sus militantes y también ante sus electores. Lo peor tal vez es que no existen mecanismos suficientes de control hacia estas organizaciones partidistas. No existen normas suficientes para exigir el rendimiento de cuentas hacia sus representados, salvo la oportunidad de votar y cambiar el voto cada cuatro años.

Es cierto que en las sociedades actuales no podemos gobernar sin representantes pero también lo es que éstos deben ser fieles representantes y actuar de acuerdo a ese mandato ficticio de representación. Sin embargo el abuso realizado por los partidos políticos, que se traslada a las instituciones y la falta de capacidad de los ciudadanos para exigir explicaciones y poder castigar determinadas conductas, producen desánimo en los ciudadanos añadiendo un cierto sentimiento de impotencia que bien se traduce en aquello que gritaba el 15 M, “no nos representan”.

Por ello, y debido a la necesaria presencia de los partidos en nuestras instituciones, debemos procurar que los déficits que sufren estas organizaciones no salpiquen a las instituciones mismas, devolviendo una valoración positiva a estos actores públicos tan relevantes.

1. Medidas que afectan a la democracia interna de los partidos políticos.

Para reforzar la democracia interna se propone una figura ajena al partido mismo que sería El Defensor del Afiliado, esta figura debiera ser como un Síndico de agravios, que estudiara y resolviera los expedientes de conflictos que se tramitan en el seno de los partidos y que muchas veces aplacan las voces críticas en el seno interno de las organizaciones partidistas. En todos los partidos existe algún órgano encargado de resolver estos conflictos, con diferente denominación pero en definitiva siempre son designados por la junta directiva del partido, con lo cual sus resoluciones son “coherentes” al pensamiento de la cúpula directiva.

Recientemente el Congreso regional del Partido Popular de la Comunidad Valenciana ha incluido la figura del Valedor del afiliado, pero a mi juicio nace viciada porque no es independiente, según los estatutos del Partido Popular, se dice que es “un órgano independiente cuyo titular es designado por el Comité Ejecutivo Provincial, pero me pregunto donde esta la independencia si lo designa la misma élite que conforma el reducido núcleo personal de ámbito de decisión.

Ante ello se propone una figura ajena, al Partido sin conexión con éste, que pudiera ser un órgano que tuviera como finalidad analizar los hechos susceptibles de incoación de expediente disciplinario de los afiliados en cualquier partido político, y que suelen regular parecidas conductas en los estatutos de todos los partidos. También -debido a las circunstancias de crisis por la que atravesamos- pudiéramos dar esta función al Síndico de agravios de las comunidades autónomas, pero que su resolución tuviera carácter vinculante, con efectos jurídicos, no como ahora con meros efectos informadores y sin ser vinculante.

2. Medidas que afectan a la imagen externa de los partidos y de los políticos.

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos, el Tribunal Constitucional ha dicho que son una especie de asociación pero que cumple funciones públicas, por tanto pues podemos exigir una mayor regulación a la hora de confeccionar las listas electorales de los partidos políticos. Además los partidos políticos, se financian predominantemente de modo público, con recursos públicos y presupuestados. Los ciudadanos financiamos a los diputados, senadores, concejales, alcaldes, a los grupos parlamentarios, a los grupos municipales, a los diputados provinciales etc. y no resulta del todo justificada esa ausencia de intervención o influencia ciudadana en la elaboración de las listas electorales.

García Roca (2009) también considera necesarias ciertas exigencias éticas para el recto ejercicio de los cargos públicos y una “mejor selección” de las condiciones personales de los candidatos de los partidos, apostando por una mayor regulación desde el Derecho Público.

Por ello pudiera y tal vez sería ideal regular determinadas condiciones o requisitos a los candidatos de las listas electorales en cualquier partido político, por ejemplo exigir determinados méritos o requisitos de curriculum acreditado para ocupar un puesto relevante en una institución, bien por designación, bien por elección. Así por ejemplo realizar algún test psicotécnico, que ayude a descartar perfiles más proclives a la corrupción o filtrar personas que utilizan el cargo para beneficiarse o que actúan no en función del interés general sino a favor de un egoísta interés personal. Este test pudiera formar parte del proceso electoral, y ser realizado por personal adscrito a la Junta Electoral.

Otra medida que me parece necesaria y urgente es la no inclusión de imputados en las listas electorales, es verdad que un imputado no es un condenado, pero existen dudas procesales sobre una supuesta autoría. Si queremos dignificar la vida pública, no debemos consentir este tipo de

actitudes de los partidos políticos, que aprovechan las instituciones a su antojo. La vida pública debe ser digna de elogio y debe estar representada por personas sobre las que no recaiga ningún tipo de sospecha sobre un actuar ilícito o corrupto.

Es de destacar que el reciente congreso regional del Partido Popular ha aprobado como medida a favor de la transparencia la carta de compromiso del cargo público, renovable cada dos años que supone la declaración jurada de no tener causa jurídica que le inhabilite.

Pero pese a ello, luego ya se sabe como funcionan los partidos por dentro, y si se quiere omitir el trámite se omite o no se cumple o se trata como excepcionalidad, o no se aplica etc.

Por ello mi propuesta va mas allá de su incorporación en los estatutos de los partidos sino, que debiera ser una carta de compromiso fehaciente ante la Junta Electoral, que acredite de algún modo que no se tiene procedimientos judiciales vivos por causas relacionadas con la corrupción. Es mas, incluso pudiera existir una sección en registro general del Ministerio de Interior o de Justicia, donde los juzgados y tribunales notificaran los imputados a efectos de la composición de las listas electorales.

Estas medidas, que se proponen requieren pequeños cambios legales o ciertas regulaciones, pero las considero fundamentales para conseguir un mejor rendimiento de los partidos políticos frente a la sociedad. Debido a la necesaria presencia de los partidos en nuestras instituciones, debemos procurar que los déficits que sufren estas organizaciones no salpiquen a las instituciones mismas. Posiblemente aplicando estas u otra medidas de mejora en el rendimiento de los partidos posiblemente empecemos a valorar de forma mas positiva a estos actores públicos tan relevantes.

Para terminar una frase muy gráfica de Blanco Valdés (2001: 208) “los partidos han de ser fuertes...pero ni han de serlo tanto, ni han de estar sobre todo, en todas partes”.

Bibliografía.

Belmonte, I. y Rodríguez, V. (2011). “Movimientos anticipados en instituciones representativas, un análisis de caso”, en *Corts*, nº 25, Generalitat Valenciana.

Blanco Valdés, R. (2001). *Las Conexiones Políticas*. Alianza, Madrid.

Benedicto, J. (2006). “La Construcción de la ciudadanía democrática en España, (1977-2004): De la institucionalización a las prácticas”, en *REIS*, nº 114.

Colomer, J. (2009). *Ciencia de la Política*. Ariel, Barcelona.

Font, Montero y Torcal. (2007). “La participación política de los Españoles”, en *Claves de la Razón práctica*, nº 173.

García Roca, J. (2009). “Representación política y transfuguismo”, en *Transfuguismo político, escenarios y respuestas*. Aranzadi, Pamplona.

Linde Paniagua, E. (2002). *Constitucionalismo democrático*. Colex, Madrid.

Melucci, A. (1994). “Que hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales”, en *Los Nuevos Movimientos Sociales*. CIS, Madrid

Montero, J.R. (2008). “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, en *REIS*, nº 122.

Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Von Beyme, K. (1995). *La Clase Política en el Estado de Partido*, traducción de Jesús Alborés. Alianza, Madrid.

EL ROL DE LA LEGITIMACIÓN Y LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN SUS IMPLICACIONES A LA DEMOCRACIA. EL CASO MEXICANO EN LA TRANSICIÓN DEL PODER.

Tanya Almanzar Murguía

Universidad Complutense de Madrid

1.- Introducción.

Las elecciones del año 2000 fueron las primeras en la historia mexicana en las que la transición del poder ejecutivo se realizó en auténticas condiciones de competencia, tras siete décadas de gobiernos a cargo del Partido Revolucionario Institucional.

La agenda del nuevo gobierno estaba repleta de compromisos y modificaciones a cumplir en diversos sectores como el económico, fiscal, energético, educativo y de salud; así como en la reestructuración de la administración pública y no menos importante, en el combate hacia la corrupción, que desde anteriores sexenios priistas ya se había señalado como el talón de Aquiles del Gobierno. La suma de factores coyunturales y los vicios arrastrados desde hacía 71 años, establecieron la pauta del cambio necesario en las instituciones públicas del país, lo cual requería de importantes habilidades políticas con el fin de generar las transformaciones que la sociedad demandaba.

Este documento tiene como fin exponer la organización y empleo de las campañas anticorrupción, en particular en un momento político clave en la historia del país. Por ello en la primer parte se aborda de forma acotada, la relación existente entre democracia, legitimidad y corrupción, y su importancia. Partiendo de ello, en la segunda parte nos aproximamos a la observación de las iniciativas anticorrupción durante el periodo que va del año 1994 hasta el 2006, para concluir con un análisis de las características de cada uno, sus semejanzas y aportes. De esta forma será posible entender las razones por las cuales el camino hacia la transparencia y la erradicación de la corrupción en el país es un camino que recientemente se está trabajando de forma seria y que a pesar de tener en su haber importantes avances, aún no son los necesarios que den paso a una democracia de calidad.

2.- Democracia, legitimación y corrupción.

Resulta de suma importancia conocer como se emplea el elemento legitimador en la democracia, no sólo en razón del actual pesimismo que de manera generalizada se encuentra en la sociedad a niveles nacionales e internacionales, sino también, por lo que esta forma de gobierno representa y garantiza. Para Michael Johnston, la democracia y el desarrollo económico están estrechamente ligados a la corrupción. En este sentido, el autor hace una importante referencia a la competitividad política como parte del equilibrio político: *“Las instituciones democráticas no son suficientes. Como lo hemos visto, la democracia no puede prosperar que sobre bases económicas sólidas, pero esto no constituye en sí mismo terreno predilecto del crecimiento. De la misma forma, la competencia política no es suficiente en sí misma, es necesario un desafío de calidad, anclado en las instituciones – verdadero reto a largo plazo. Además, el cambio democrático depende del pasado – es decir la historia juega un rol importante. Si los países pueden esperar ir hacia un objetivo en común, todos inician de un punto distinto, marcados por problemas propios. En las democracias establecidas, los procesos económicos y políticos abiertos, pueden reforzarse mutuamente, induciendo vitalidad y flexibilidad”*.

El estudio de la teoría democrática es muy importante, ya que el concepto tiende a utilizarse, especialmente en el continente Latinoamericano, en términos políticos como forma de legitimación de gobiernos, regímenes o acciones puntuales de gestión de la administración pública. Como bien explica Helio Gallardo, resulta muy fácil utilizar la *demolatría* pasando por alto a la teoría política y la socio-historia, con el fin de buscar la aceptación de instituciones que persiguen un reconocimiento, pero que no están diseñadas para poner en marcha cambios estructurales, lo que permite sólo crear apariencia de ellos.

La democracia se deteriora cuando los gobernantes cometen abusos de poder al hacer uso indebido de los recursos o cuando mienten a los gobernados, lo que perjudica a la comunidad y beneficia a los poderes fácticos. Lo anterior conduce al aumento de la opacidad en la gestión pública y en consecuencia al crecimiento de las problemáticas, con lo cual, se fomenta la corrupción e impunidad que tienden a convertirse en regla al quedar ocultas por los dirigentes con el fin de evitar escándalos políticos y posibles sanciones. Ya lo decía O'Donnell *“el lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción”*.

De acuerdo con Scott Mainwaring, en América Latina, la preocupación pública en la corrupción y las acciones impropias del gobierno han tomado un papel más relevante, adicional, al potencial de compromiso entre las políticas y sus resultados con la rendición de cuentas y la transparencia. Debido a esta falta de compromiso de la que habla Mainwaring, Guillermo O'Donnell afirmó que en la rendición de cuentas horizontal puede violarse de dos formas, por *invasión*, relacionada al hecho de que una agencia pública sobrepase el poder legítimo de otra. Y la segunda forma, por *corrupción*.

La corrupción a su vez es un término que, como el de democracia, continua marcando el debate en la comunidad académica puesto que por la vaguedad del término no existe una conceptualización única que defina este fenómeno, el cual se genera en todo el mundo, ya que su particularidad radica en su esencia transformadora, pues las condiciones en las que existe varían de acuerdo a las características y al propio contexto de cada sociedad.

A pesar de esta falta de consenso único en el término, nos basaremos en la definición de corrupción con más aceptación en el ámbito académico que corresponde a Joseph Nye en la que establece que *“corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración privada (personal, familiar, grupo privado) o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia de carácter privado”*.

Estas aproximaciones teóricas nos permitirán estudiar y comprender con mayor facilidad la problemática, abordada en este documento, en la cual se explica el caso Mexicano de la corrupción y legitimación del poder, en un momento muy importante de su historia, tras la transición del poder que se llevó a cabo en el año 2000, la cual muchos autores calificaron como el regreso a la democracia en el país.

3.- El caso mexicano.

a. El rol de las crisis económicas y la corrupción.

Stephen Morris afirmó que si la prosperidad económica en México prevaleciera, ésta sería un factor importante que hubiese permitido la continuidad del sistema de gobierno del P.R.I. hasta nuestros días. Afortunadamente, no fue sólo el factor económico el que ayudó a dar paso en la alternancia del poder en el país, sino también el hartazgo de la población, a pesar de que las viejas costumbres de los anteriores gobiernos continúan prevaleciendo.

El cambio generado en el equilibrio Estado-sociedad de la época de auge económico de finales de la década de 1970, trajo consigo lo que se percibe como un incremento generalizado de la corrupción, puesto que el Gobierno contó con mayores recursos económicos de los cuales no se tenía ninguna vigilancia. A sabiendas de esta situación, la sociedad comenzó a exigir un mayor control en las finanzas públicas y en sí del Estado. Al analizar históricamente las administraciones a cargo del P.R.I. es posible entender el papel de la corrupción política en México, lo cual permite matizar el malestar que se generó en la población desde mediados de los años 70 y que se acentuó debido a las crisis económicas de 1977, 1982, 1988 y finalmente en 1994.

Durante el período de 1978 a 1981 se generaron tres cambios importantes en la forma en que la corrupción se producía en México. Primero, gracias al auge económico se destinó una mayor cantidad de recursos económicos a actividades corruptas. Segundo, la corrupción se concentró en los niveles más altos del Gobierno permitiendo que la riqueza se centrara en menos manos que antaño. Y finalmente, la creciente relación entre narcotráfico y corrupción dio origen a una nueva forma de acciones ilegales en las que se involucró a más actores; escenarios que desestabilizaron las tradicionales formas de corrupción.

Adicional a los cambios en este período, la crisis económica de 1982 jugó un papel fundamental que permite explicar por qué persistió la corrupción en el país. Además, a raíz de la entrada de México al GATT ese mismo año, se puso en marcha una nueva política de apertura al exterior contraria al modelo autoritario-corporativista que hasta entonces se había llevado a cabo. En este contexto, el Estado se vio forzado a recortar el gasto público, lo que culminaría con una nueva etapa de apertura económica y menor intervencionismo por parte del Estado.

La historia entre la estabilidad del régimen político en el país está estrechamente ligado a la corrupción del sistema de gobierno, por esta razón, las crisis económicas afectaron de tal manera la continuidad del PRI en el poder a consecuencia de la debilitación del Estado. Pues, al contar con una cantidad menor de recursos económicos el Estado perdió fuerza en cooptar a sus oponentes políticos, ya que la maquinaria de la corrupción basada en el clientelismo y el corporativismo, ya no contaba con los recursos para la compra de voluntades. Otra consecuencia de ésta falta de recursos económicos del Estado, es la pérdida de interés de sus participantes en alimentar la corrupción, situación que trae consigo una desestabilización del sistema y su mantenimiento. En este contexto, autores como Stephen Morris, han afirmado que es posible que la corrupción haya podido coadyuvar a la estabilidad política de México.

La característica de la composición institucional del sistema mexicano, particularmente durante los Gobiernos del P.R.I., fue el modelo autoritario-corporativista. Denominado así, primero, por el control ejercido sobre organizaciones sociales claves como los sindicatos de trabajadores. Segundo, por el papel que el partido desempeñaba sobre los cargos políticos y los procesos electorales. Y finalmente por el estilo autoritario del Poder Ejecutivo. Estas características, en contrapartida con las débiles instituciones del país consintieron una sumisión al régimen, que se convirtió en campo fértil para llevar a cabo acciones corruptas.

Gracias a los cambios económicos que se llevaron a cabo en México, las distintas crisis económicas transformaron no sólo la corrupción, sino que disminuyeron los niveles aceptables de ella en la sociedad, pues, al quedar de manifiesto las malas administraciones de los distintos gobiernos —es decir, la incapacidad de estos en gestionar los recursos de un país que cuenta con muchos de ellos, así como el creciente conocimiento de las ganancias mal habidas de los gobernantes— la legitimidad del Gobierno mermó.

b. La legitimación en el poder y la lucha anticorrupción.

Ya que la ideología legitimadora desempeña un rol importante, la lucha anticorrupción puede tomar otros matices y ser utilizada para desviar la atención de otras situaciones que pudiesen provocar desestabilización, minimizando las causas de los problemas relacionados con la corrupción como hechos individuales y no del sistema.

La particularidad al inicio de cada nuevo mandato presidencial es que cada nueva administración pretende desligarse del régimen anterior haciendo un *borrón y cuenta nueva*, ciclos políticos que siguen repitiéndose. El investigador *Dale Story* explica ésta conducta, afirmando que el nuevo ejecutivo debe construir su mandato después de la elección (más que durante la misma), ya que se verá presionado en demostrar por medio de sus iniciativas políticas la diferencia de la nueva administración, en relación con su predecesor.

Por ello, un elemento clave es la implementación de un programa anticorrupción en el establecimiento de la nueva administración, que invariablemente arranca al inicio de cada sexenio cargado de retórica, que permite a las nuevas administraciones desligarse de los Gobiernos anteriores a manera de legitimarse. Además, *representa un medio para purgar a los enemigos políticos y fomentar el control presidencial centralizado sobre una cosecha de funcionarios burocráticos prácticamente nuevos* tal como afirma Morris, destacando que estos programas, cumplen el importante objetivo de distraer la atención de la población de otro tipo de demandas y problemáticas.

c. Funcionamiento de los Programas Anticorrupción.

El funcionamiento de los programas anticorrupción es cíclico, afirmación que se hace posible tras observar los programas instaurados desde los sexenios “priistas” de 1977 hasta el primer Gobierno a cargo de la oposición “panista” del año 2000, en los que existen patrones que se repiten a lo largo de cada una de las administraciones.

Se advierte que en los primeros años de la puesta en marcha de estos programas, predomina la retórica, el optimismo y la voluntad del Gobierno. Así pues, se inicia el programa con una tendencia a reforzar la eliminación de la corrupción en el sector público; el problema radica en que, a lo largo del mismo sexenio la voluntad política de mantener el mismo ímpetu va decreciendo, razón por la cual, a medida que transcurre el período de Gobierno (sexenio) ésta tarea va perdiendo impulso, lo que tiene como consecuencia el desvanecimiento de la retórica y con ello el aumento de la desconfianza, tanto de la sociedad como de los servidores públicos.

Por estos motivos, durante el sexenio se produce un patrón que está compuesto por dos situaciones, la primera que Morris denomina “el año de Hidalgo”, en la cual los funcionarios públicos sienten amenazada su fuente de ingreso (empleo) en razón del inminente cambio de Gobierno y la rotación del personal que esto conlleva; fenómeno que se repite al término de los diferentes sexenios. El segundo elemento es la implantación del programa anticorrupción, que representa el intento de disminuir la corrupción causada por los excesos cometidos por parte de los funcionarios públicos, mediante una intensiva campaña que se inicia con la nueva administración para detener los abusos de éstos, y de paso como elemento de legitimación del Gobierno entrante. Por estas razones, Morris explica en su obra, que el programa anticorrupción tiene un inicio muy fuerte durante el cual los niveles de corrupción descenden, pero que a medida que transcurre el sexenio pierde impulso y trae consigo un aumento en las actividades corruptas, tal como se manifiesta en el siguiente gráfico con el que el mismo autor ejemplifica esta afirmación.

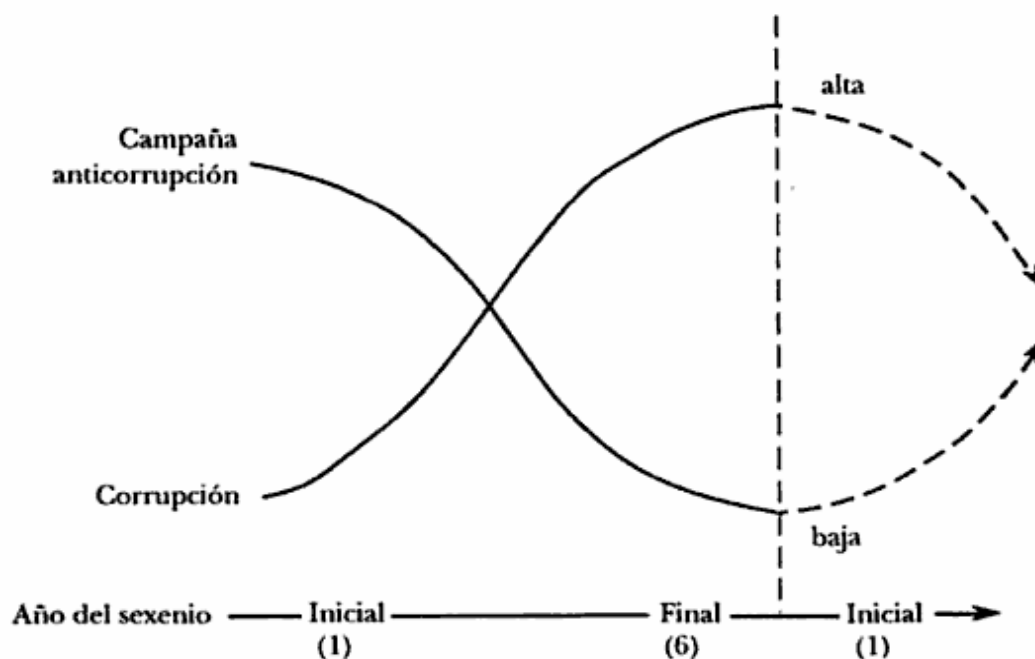


FIGURA 5.1: Patrones sexenales de corrupción y campañas anticorrupción

En base a la observación de los programas y su procedimiento, es posible afirmar que todos cuentan con importantes similitudes, entre ellas, *la retórica* en el discurso anticorrupción en la cual los presidentes prometen erradicar las actividades corruptas mediante un mayor control hacia los funcionarios públicos y de los recursos lo que implicaría una reforma sustancial en el aparato político del país.

La oferta demagógica se inicia durante las campañas electorales y continua con un importante empuje a su llegada al poder, muestra de ello tenemos los casos no sólo de los presidentes “priistas” como Miguel de la Madrid (en la década de los setenta) *quien hizo de la renovación moral el eje de su campaña. Tal vez ha sido el único tema en el que se ha comprometido a medidas concretas en medio de un discurso caracterizado por las buenas intenciones y la falta de compromisos específicos*, sino también de los candidatos del partido de oposición como Vicente Fox (P.A.N.) que durante su campaña presidencial, en un discurso el 30 de mayo de 2000, declaró: *“me comprometo a poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades, pero sin venganzas políticas ni revanchas partidistas”*.

Adicional a la retórica empleada durante los programas anticorrupción, otro elemento que se hace visible es el *enjuiciamiento de funcionarios* pertenecientes a la administración anterior como ejemplo del interés del nuevo Gobierno en combatir la corrupción y mostrar al resto de los funcionarios el castigo que pueden recibir, este ejemplo sancionador, se implementó en la administración del presidente Miguel de la Madrid, durante su campaña anticorrupción cuando fueron detenidos y encarcelados varios ex colaboradores y amigos de su antecesor José López Portillo, entre ellos, importantes personajes como Jorge Díaz Serrano, director de la empresa estatal de hidrocarburos del país (Petróleos Mexicanos, PEMEX); entre otros funcionarios. En mi opinión ejemplos como estos, dejan de manifiesto como la atención del gobierno temporalmente se centró más en las faltas cometidas por servidores públicos de altos cargos del sexenio anterior, dando mayor difusión a estos eventos, sin que se diera a conocer castigos al resto de los implicados de menor cargo, ejemplo, los policías que participaban de la corrupción a la que los sometía su director Arturo Durazo.

Además del ejemplar castigo hacia algunos funcionarios, un último elemento presente en los programas anticorrupción, son las *reformas legales* cuyo fin es detener la corrupción. Dichas reformas pueden buscar fines de reorganización o modernización del aparato burocrático, así como sancionar los actos y actores corruptos. Reformas que se han puesto en marcha a lo largo de todos los sexenios, unas con mayor impacto que otras.

d. La evolución anticorrupción en el contexto de la transición de poder.

La percepción de la población hacia la lucha anticorrupción es un factor muy importante, especialmente en el caso Mexicano, por el hecho de que la corrupción es fenómeno muy arraigado en la cultura mexicana. También cuenta con dos importantes características; primeramente porque permite a los Gobiernos legitimarse ante la ciudadanía y segundo, resulta de especial importancia en el contexto histórico del país, puesto que durante los últimos doce años, 1994 a 2006, se gestaron importantes cambios en materia política.

En la última administración a cargo del P.R.I., el programa del sexenio de Ernesto Zedillo tuvo como prioridad la modernización de la administración pública, utilizándolo como base de la lucha contra la corrupción. Aunque no existió un programa anticorrupción como tal, el programa del gobierno pretendía simplificar algunos procedimientos burocráticos; estos planes fueron formulados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en el que claramente se establece la finalidad del Gobierno en combatir la corrupción mediante la modernización de la administración. Denominado, Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), se orientó a dar certeza a la población sobre el correcto manejo de los recursos públicos mediante la transparencia, acciones con las que se buscaba prevenir y detectar los actos de corrupción. Todo ello mediante la promoción de reformas jurídicas para fortalecer la fiscalización de los recursos federales, actividad fundamental en la que se basó el principio de transparencia que la administración pretendía dar al sector público, dotando de autonomía de gestión a los órganos de vigilancia y de control interno de la Administración Pública Federal (A.P.F.), todo esto mediante el fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Cabe destacar que los primeros compromisos a nivel internacional en materia anticorrupción se realizaron durante la administración de Ernesto Zedillo. México arrancó su participación a nivel internacional en la lucha contra la corrupción firmando la *Convención Interamericana Contra la Corrupción* (C.I.C.C.) iniciativa de la Organización de Estados Americanos, suscrito en marzo de 1996 y ratificado el 27 de mayo 1997. Además, en diciembre de 1997 se firmó el “*Convenio Sobre la Lucha Contra la Corrupción de los Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*” propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.).

Debido a que, durante el último Gobierno “priista” algunas de las antiguas reglas del juego estaban cambiando, tal vez por necesidad o por iniciativa del Presidente. Se inició la transición democrática mediante la reforma de instituciones claves como el Instituto Federal Electoral y la modernización del aparato burocrático, entre las más importantes.

En contrapartida, a lo largo del primer Gobierno “panista” se formuló el primer plan de lucha anticorrupción en el país, a pesar de que algunas de las reformas realizadas a lo largo de la administración eran heredadas, no obstante, se pusieron en marcha nuevas iniciativas dando origen a importantes instituciones y normas jurídicas.

Ya desde la campaña electoral por la presidencia, Vicente Fox utilizó como uno de los temas centrales de su discurso el problema de la corrupción, prometiendo a los ciudadanos medidas eficaces para luchar contra ella. A tres días de la toma de posesión como Presidente anunció, el 04 de diciembre de 2000, el *Acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* (C.I.T.C.C.), acción con la cual demostró el interés por cumplir con una de sus principales promesas de campaña.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se plasmaron las directrices del Programa de Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002, el cual constó de cuatro objetivos principales: controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y finalmente, administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Entre las iniciativas más importantes del nuevo gobierno, se pusieron en marcha distintos programas de innovación de procedimientos burocráticos mediante la creación de la Oficina de Innovación Gubernamental con el fin de coordinar esfuerzos con el resto de la Administración Pública y obtener mejores resultados. Continuando con el trabajo del Programa de Modernización de la Administración Pública –del sexenio anterior– durante el Gobierno de Fox y su *Agenda del Buen Gobierno* se creó el *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*, en el cual se planteó la reorganización de las estructuras del Gobierno y nuevas estrategias para mejorar los procesos.

Además, se emitió de la *Ley de Servicio Profesional de Carrera* (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 abril 2003), cuyos antecedentes inmediatos fueron los proyectos de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del año 2000 y la Ley Federal del Servicio Público Profesional en abril de 2002.

El cumplimiento del primer objetivo del Programa, *controlar y detectar prácticas de corrupción*, estuvo a cargo la Secretaría de la Función Pública mediante la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control. En orden a cumplir el segundo objetivo del programa, *sancionar las prácticas de corrupción e impunidad*, se formuló la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en marzo de 2002, fortaleciendo la función de la Secretaría, la finalidad del nuevo instrumento legal era castigar los casos de corrupción de servidores públicos, así como facultar a la Secretaría para investigar y perseguir dichos casos. Además en apoyo a estas funciones, en junio de 2004, el Gobierno creó la *Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales* (S.I.E.D.F.) y la *Visitaduría General* (V.G.). Para lograr el tercer objetivo del programa anticorrupción, *dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad*, se creó la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, el 11 de junio de 2002, teniendo como fin el cumplimiento del artículo 6 de la Constitución Política del Estado en la que se avala *el Derecho de los ciudadanos a la información, garantizado por el Estado*. La nueva ley, hito de la administración de Fox, permite garantizar el acceso a la información pública que posee cualquier organismo, dependencia o entidad del Gobierno Federal y favorece la rendición de cuentas a los ciudadanos. Con este fin se creó el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, organismo descentralizado de la Secretaría de la Función Pública, de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

A nivel internacional, la administración de Vicente Fox continuó trabajando con los compromisos suscritos durante el sexenio anterior, como los de la O.C.D.E. y la O.E.A., además de suscribir nuevos compromisos, tal como la adhesión el 9 de diciembre de 2003 a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, celebrada en México; y ratificada el 20 de julio de 2004.

4.- Conclusiones.

En base a la observación del caso de México es posible señalar que en el país se han desarrollado dos tipos de corrupción: *la corrupción de los pobres y la corrupción de los ricos*, tal como las denominaba Huntington. La primera, es la corrupción social que se practica a menor escala pero que está mayormente extendida en la población, como el soborno, la extorsión, etc. La segunda, que ha constituido el tema de este análisis, la corrupción política, es la que se lleva a cabo en las altas esferas del poder, y que cuenta con mayor fuerza para obtener, mediante el tráfico de influencias, beneficios derivados de la violación de las normas.

La corrupción en México tiene una larga historia, la más contemporánea se inicia al final de la Revolución Mexicana durante la década de 1920, caracterizada especialmente por el clientelismo, padrinazgo y corporativismo y que se verá reforzada por la consolidación en el poder del partido de Estado (P.R.I.), a lo largo de 71 años y qué dará origen al particular presidencialismo mexicano, constante en la historia política del país y del que se desprende la creación del sistema jurídico y administrativo, así como las instituciones públicas del Estado.

Se puede afirmar que la lucha contra la corrupción ha sido un proceso que se ha gestado lentamente en México debido a los siguientes factores. En primer lugar, el contexto político del país en el que el papel autoritario del Presidente consintió la cooptación de la oposición política, además, de que las reglas se dictaban en base al interés de los grupos de poder que llevaban las riendas en el país y con las que se formó una red de lealtades y complicidades en altos niveles del Gobierno. En segundo lugar, la falta de libertad de prensa e información ponía de manifiesto la falta de transparencia en temas de transacciones, acuerdos y decisiones del Gobierno respecto a cuestiones de orden público. Y en tercer lugar, el mutismo de la población a las demandas correspondientes en optimizar la administración de los recursos públicos y la organización del Gobierno.

En suma, es posible afirmar que a falta de un mayor control y transparencia en el sector público, los vicios y mala gestión de la Administración pública del país, han sido la causa del desarrollo de la corrupción en México a lo largo de los diferentes Gobiernos.

En base al análisis histórico del comportamiento de los distintos Gobiernos “priistas”, su labor en materia anticorrupción y el discurso empleado por los mismos, el reto del Gobierno iniciado en el año 2000, era muy grande pues las expectativas que se generaron durante la campaña electoral por la presidencia se basaron en el ataque a las malas prácticas gubernamentales del P.R.I., caracterizadas por el corporativismo y los actos corruptos. Esto permitió a la oposición convertirse en la antítesis del viejo régimen, explotando un tema tan sensible socialmente, derivado del hartazgo que la población mexicana estaba experimentando.

Lamentablemente, el cambio que se esperaba a raíz de la transición en el poder del P.R.I. al P.A.N. no cumplió con las expectativas de la población, debido a dos importantes condiciones, la primera, relacionada con la inexperiencia del partido y del Presidente electo para gobernar el país; y segunda, la fuerte polarización del Congreso de la República (senadores y diputados) en la que el nuevo Gobierno no contaba con la mayoría necesaria para realizar las reformas requeridas.

Ha quedado de manifiesto que el discurso anticorrupción que se dio a lo largo del tiempo en México estuvo fuertemente cargado de retórica, ya que tenía como finalidad legitimar las distintas administraciones. Es por esta razón, que todos los Presidentes del país, se subieron al carro de la lucha anticorrupción.

Si bien Vicente Fox no fue el último de los Presidentes de México en emplear el discurso anticorrupción y tampoco fue exactamente el pionero en la materia, es posible coincidir con la explicación que hace Morris cuando afirma que la labor de Fox en materia de corrupción no fue sino una mínima continuación de las propuestas que antes se habían planteado a la población, pues se trata de un problema arraigado en la sociedad mexicana.

Pero a pesar de este hecho, resulta incorrecto menospreciar los esfuerzos y cambios políticos que durante la administración del primer Presidente “panista” se vivieron, ya que en el antiguo régimen las propuestas que se realizaban en materia anticorrupción en realidad tenían como fin último proteger al régimen autoritario en lugar de alterarlo. Mientras que durante el sexenio 2000-2006 importantes iniciativas se realizaron, entre ellas la promulgación de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se aprobó durante el gobierno de Fox, proyecto que estimuló el Grupo Oaxaca, en conjunto con el gobierno federal y el apoyo de los distintos partidos políticos del país.

El error que considero cometió Fox, fue utilizar la retórica en su discurso de lucha contra la corrupción, al prometer investigar y sancionarla. Puesto que a lo largo de su mandato varios casos de corrupción que lo involucraban directa o indirectamente no fueron ni investigados ni castigados. Al contrario, el mismo discurso que él empleó se revirtió cuando la prensa y la sociedad mexicana en general estuvieron más al tanto de sus movimientos, situándolo en el ojo del huracán. Resultando contraproducente incrementar la atención pública y política hacia la corrupción, ya que la creciente exposición de prácticas oscuras y de escándalos públicos generaron un optimismo creciente a la población en cuyo imaginario colectivo tiene la esperanza de un cambio. Sin embargo, cuando estos cambios no se materializaron, la percepción se tornó negativa, con lo que la corrupción empezó a ser vista como algo generalizado y fuera de control. Todo esto contribuyó a mermar la credibilidad del programa anticorrupción de Vicente Fox.

El resultado de la contrastación de ambos Gobiernos, nos demuestra que si bien durante la administración de Zedillo no se contó con un programa de lucha contra la corrupción, si se llevaron a cabo algunas reformas de modernización del aparato burocrático del país, permitiendo abrir el camino hacia una mayor transparencia en la administración pública. Camino que continuó abriéndose paso durante el Gobierno de Fox, que aunque no logró erradicar las prácticas corruptas en la nación, porque se requería una reestructuración de toda la administración pública, cabe destacar que, si inició una tarea que había quedado olvidada a lo largo de las distintas administraciones “priistas”. Debido a este tipo de estructuras sin modificar por las que el Estado no es capaz de erradicar las actividades corruptas que pueden generar nuevas formas de corrupción. No existen las correctas

herramientas para estas actividades debido a la falta de mecanismos de control eficaces, por lo que la evolución de las actividades corruptas puede generar nuevos clientelismos.

La propuesta de Michael Johnston de reforzar las instituciones, la competencia política y la economía para lograr que de ésta forma la corrupción no sea tan rentable, constituye desde mi punto de vista los pasos necesarios que deben aplicarse en el caso Mexicano. Ya que, ha quedado demostrado que la idea que la sociedad mexicana se planteó, creyendo que a raíz de la transición en el poder y la erradicación el modelo presidencialista la corrupción disminuiría y sería combatida eficazmente, no era tan sencilla.

No obstante, el inicio de la reestructuración en la Administración Pública ha demostrado un cambio respecto a épocas anteriores, sin embargo, aún restan importantes acciones por realizar. A pesar de que el paso más importante ya se dio, la erradicación del antiguo presidencialismo que caracterizó al país, gracias al inicio de la alternancia en el poder no sólo Ejecutivo sino también Legislativo, ahora, queda alcanzar un consenso entre ambas fuerzas que dejen de lado los intereses partidistas, para que puedan implementar las transformaciones necesarias en todos los ámbitos de la Administración. Tal como afirma el autor Michael Johnston, debemos tener en cuenta que eliminar la corrupción no es un tema aislado y simple, sino que las reformas anticorrupción deben constituir un fin más amplio, como el establecimiento de procesos económicos y políticos abiertos, creíbles y dignos de confianza, así como de instituciones fuertes. Condiciones necesarias para crear un escenario democrático que permitan el desarrollo de la población.

Caso contrario, se originaría una débil participación de la población al mermar su satisfacción en relación a los valores democráticos, entorpeciendo su voluntad de trabajar con el Gobierno para erradicar los problemas estructurales y organizacionales que afectan a la puesta en marcha de una buena administración, antes de que pierda todo sentido ante la sociedad.

Bibliografía.

- Córdova, L. y Murayama, C. (2006). *Elecciones dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. Ed. Cal y Arena. México.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía: participación y oposición*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Dobel, P. (1978). "The Corruption of a State", en *The American Political Science Review*, vol.72, n° 3.
- Escobedo, J. F. (2010). *La invención de la transparencia*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gallardo, H. (2007). *Democratización y democracia en América Latina*. Ediciones desde abajo, Colombia.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona.
- Johnston, M. (2000). "Corruption et Démocratie: menaces pour le développement, possibilités de réforme", en *Tiers-Monde*, vol.41, n° 161.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: wealth, power and democracy*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York.
- Morris, S. D. (1998) *Corrupción y Política en el México contemporáneo*. Siglo XXI, Ed. México.
- Morris, S. (2009). *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers. USA.
- Morris, S. D.; Blake, C. H. (2010). *Corruption & Politics in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, USA.
- Nas, T., Price, A., Weber, C. (1986). "A Policy-Oriented Theory of Corruption", en *The American Political Science Review*, vol.80, n° 1.
- Nye, J. (1967). "Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis", en *The American Political Science Review*, vol. 61, n° 2.
- O'donnell, G. (1992). "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1.
- O'donnell, G. (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 9, n° 3, julio, pp. 112-126.
- Rout, L. (1982). "Mexicans, in depths of crisis, are irked by allegations leaders spend lavishly", en *Wall Street Journal*, 20 de septiembre.
- Sartori, G. (1987). *¿Qué es la democracia?* Editorial Taurus. Madrid.

GOBIERNO CORPORATIVO EN PAÍSES EMERGENTES.

D. José Pedro González González
Universidad de La Habana

Dr. D. Luís Ferruz Agudo
Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Zaragoza

Dra. Dña. Isabel Marco Sanjuán
Profesora Titular de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Zaragoza

Palabras clave: gobierno corporativo, Latinoamérica y regulación corporativa.

1.- Introducción.

Los escándalos financieros sucedidos en diferentes empresas y la globalización de la economía han conducido a que la información sobre el gobierno en las empresas sea una cuestión desfavorable para la confianza en éstas y para el buen desarrollo del mercado de capitales (Saudagaran y Diga, 1997).

Hace varios años que los Códigos de Buen Gobierno Corporativo se han transformado en una de las principales herramientas de aplicación de las mejores prácticas de Gobierno Corporativo, hallándose en el centro del debate sobre el tema, tanto en el mundo académico como en el mundo empresarial principalmente a partir de los años noventa.

Cada día se hace más ineludible la adopción de un buen Código de Gobierno Corporativo. Dada la importancia que ha cobrado, este estudio muestra los fundamentos de Gobierno Corporativo, los principios propuestos internacionalmente y una comparativa entre países latinoamericanos.

El trabajo se ha organizado en cuatro epígrafes. En el primero, englobamos los antecedentes teóricos del Gobierno Corporativo. En el segundo, examinamos el marco normativo en Argentina, Chile, México, Brasil y Colombia. En el epígrafe tres se realiza una comparación del marco normativo y los códigos de buen gobierno de estos países y se analizan los resultados de una encuesta sobre Gobierno Corporativo aplicada a los países Latinoamericanos y por último, el cuarto se refiere a las conclusiones, limitaciones y líneas futuras de investigación.

La principal contribución de este trabajo ha sido la de realizar un estudio del marco normativo y de los códigos de buen gobierno de los países emergentes con gobierno institucional más importantes de Latinoamérica, teniendo en cuenta que la mayor parte de la literatura ya existente se ha centrado en países de origen anglosajón y continental.

2.- Objetivo.

La presente investigación es fundamentalmente de naturaleza empírica y tiene como objetivo la comparación del gobierno corporativo (GC) de los países de América Latina con mayores avances en el tema, Argentina, Chile, Brasil, Colombia y México así como evaluar las prácticas de GC mediante una encuesta a inversores y participantes activos en el mercado de capitales.

3.- Metodología.

El trabajo se desarrolló con la siguiente metodología:

Primero. Identificación de las prácticas actuales de Buen Gobierno en los países latinoamericanos mencionados.

1. Recopilación de información de las prácticas de los países e instituciones referidas al Buen Gobierno Corporativo.
2. Consulta con académicos y entidades especializadas.
3. Encuesta sobre Gobierno Corporativo.

Segundo. Documentación, mediante exploración de las principales prácticas en Argentina, Chile, Brasil, Colombia y México por medio del análisis de la información concedida por las instituciones y entrevistas con sus ejecutivos.

Tercero. Documentación, mediante pesquisa secundaria, de algunas de las mejores Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en estos países.

4.- Marco Conceptual.

El gobierno corporativo o también denominado gobierno de la empresa o corporate governance en términos anglosajones, ilustra muy bien los temas de estudio económico sobre la gran empresa societaria que han avivado el interés de profesionales y académicos durante los últimos años, centrando el debate social en la generalidad de los países avanzados (Salas, 1999)

El vocablo gobierno corporativo es entendido de manera diferente de un país a otro obedeciendo a las circunstancias y al país; por lo que el amparo legal de los inversores existirá de diferente manera en cada país dependiendo del origen de las reglas (La Porta et al., 1998). Según Gedajlovic y Shapiro (1998), se diferencian dos modelos de gobierno corporativo: el modelo angloamericano, fijado por una inseparable pasividad de los accionistas e inversores institucionales, un consejo de administración que no es siempre independiente de la dirección, y un mercado de control corporativo

activo; mientras que el otro modelo es el europeo continental y japonés, distinguido por accionistas y grupos de poder activos, en el que su primordial accionista son empresas bancarias, un consejo de administración independiente de la dirección, lo que posibilita poseer un eficaz control de las actividades internas y un restringido mercado de control corporativo (Gracia 2003).

Existen diferentes definiciones acerca del GC de las empresas, más o menos explícitas en cuanto a su alcance. Así el GC se define por Shleifer y Vishny (1997) como el modo en que los diferentes oferentes de financiación corporativa se aseguran del adecuado retorno de sus inversiones. Esta definición sintetiza el principal problema de agencia relacionado con la incertidumbre sobre la recuperación de los fondos invertidos en una empresa, cualquiera sea la figura legal o el instrumento utilizado. Algunas definiciones son más amplias (Zingales, 1998; Caprio y Levine, 2002), incluyendo al conjunto de instituciones que determinan cómo se reparte el beneficio residual de la empresa entre los distintos agentes que han participado en su generación (Urtiaga, 2003), e incluso considerando que “el GC tiene que ver con la promoción de la justicia, transparencia, y responsabilidad corporativa” (Wolfensohn, 1999). De todas, la definición más usualmente utilizada y admitida pertenece a la OECD: “El Gobierno Corporativo es el sistema por el que las corporaciones de negocios son dirigidas y controladas; especificando la distribución de derechos y responsabilidades entre los diferentes participantes en la corporación, tal como el consejo, dirección, accionistas y otros grupos de poder; definiendo las reglas y procedimientos para la toma de decisiones en los temas corporativos; y proporcionando la estructura a través de la cual los objetivos de la compañía son fijados, así como los medios para lograr esos objetivos y controlar la rentabilidad” (OECD 2010).

5.- Gobierno Corporativo en el Mundo.

Los escándalos contables y financieros que se han producido en la década de los 90, originaron una pérdida trascendida de la confianza en el mundo empresarial y en los mercados y sistemas financieros, quebranto de confianza frente a la que las empresas han reaccionado asumiendo los valores y principios de la Responsabilidad Social Empresarial, y expresando ante la sociedad su compromiso con las cuestiones económicas, medioambientales y sociales.

La corriente de Buen Gobierno Corporativo ha cobrado fuerza en los últimos veinte años, estando hasta ese momento restringido a trabajos académicos y también a un pequeño grupo de inversores institucionales que están estudiando los métodos de control de las colosales empresas que cotizan en las bolsas de valores. En los últimos años el Buen Gobierno Corporativo se ha consolidado en respuesta a abusos de poder, estafas y errores, todos envolviendo valores reveladores para las empresas y mercados donde actúan.

El movimiento del Buen Gobierno Corporativo en sus orígenes fue más dinámico en Estados Unidos y en Inglaterra, países que poseen mercados de capitales avanzados. La distribución de ese movimiento discurre sobre órganos ya existentes, como las Comisiones de Valores Mobiliarios y las Auditoras Independientes (Stuart, 2005).

Estos códigos de gobierno son simultáneos con la línea propuesta por la OECD en cuanto al impulso de los principios de una acción un voto, la propiedad transparente y desconcentrada, que se permitan los cambios de propiedad de la empresa, que las reglas sean conocidas por todos, que se defina el tamaño y la composición de la dirección, que se logre la transparencia y la divulgación de la información y que exista aplicación de los criterios contables internacionales.

6.- Marco teórico del gobierno corporativo en América Latina.

El despegue más significativo del Gobierno Corporativo en la región se produce a inicios de la década de los 90, ofreciendo así una ocasión para que las empresas expresen su confiabilidad y los inversores adopten de manera voluntaria prácticas y políticas de buen Gobierno Corporativo, que subsanen en parte la insuficiencia legal que opera en la región (Garay y González, 2008).

Los mercados de diferentes países latinoamericanos se han desarrollado a velocidades desiguales, no obstante, países como Brasil, Chile, Colombia, México y Argentina han mostrando recientemente importantes incrementos en sus mercados de capitales y en la actividad de los inversores institucionales, lo que representa una de las razones fundamentales por las que hemos seleccionado estos países para el estudio. Estos estados brindan una buena representación sobre la estructura y características generales del mercado latinoamericano, y sobre todo del rol que juegan los distintos tipos de inversionistas institucionales en los mercados accionarios de la región (IGCLA 2011).

Mientras que los países de Brasil y México, representan la primera y segunda economías más grandes de la región con las dos bolsas más importantes en tamaño y volumen de operaciones, Chile tenía el más alto ratio de capitalización de mercado como porcentaje de PIB – 124% en 2007. (OCDE 2010); características todas que permiten relacionar los fundamentales avances en el gobierno corporativo del área latinoamericana.

Según una entrevista realizada a Italo Pizzolante Negrón, los países más avanzados en materia de gobierno corporativo son Brasil, México y Colombia, fundamentalmente por el desarrollo que han exhibido las instituciones que estimulan y encauzan el interés por establecer mejores criterios de buen gobierno en estos países.

Considerando que las cinco bolsas de valores más importantes de América Latina (Brasil, México, Chile, Colombia, y Argentina) ha incrementado considerablemente el valor total de capitalización que pasó de US\$500 mil millones (en diciembre de 2003) a US\$972 mil millones (en diciembre de 2005) y US\$2.2 billones (en diciembre de 2007); aludimos que este incremento a denotado una acentuación directamente proporcional a las actividades de los inversores institucionales en cada uno de los países mencionados lo que ha provocado un auge en las actividades referidas al buen gobierno de la región (Nuñez et al., 2009).

Países como Argentina, Brasil, Chile, y México han tomado como referencia para la emisión de sus códigos de buen gobierno los Principios de la OECD y otros documentos que han sido emitidos por organismos internacionales de reconocido prestigio, siendo líderes en los temas de gobierno corporativo en Latinoamérica. Colombia también se suma al liderazgo promoviendo estándares de buen gobierno e impulsando su influencia en el área mediante la creación de nuevas instituciones que capacitan a directivos e influyen positivamente en las normas y procedimientos del gobierno corporativo (IFC 2011).

El surgimiento de los Lineamientos de un Código Andino de Gobierno Corporativo ha sido un gran paso de avance en el área; su aplicación es voluntaria y han sido trazados tomando en cuenta los estándares internacionales, reconociendo además las particulares y el entorno de las empresas en cada uno de los país (CAF, 2006).

En 1999 la OECD formula los principios de la OECD referidos al Gobierno de las Sociedades, quedando así como referencia a nivel internacional y como la base para otros bríos de reforma, tanto en el sector gubernamental como en el privado (López Herrera y Ríos Szalay, 2005). Además esta institución, con el apoyo del Banco Mundial, ofrece un marco de trabajo efectivo para un intercambio multilateral de las prácticas de buen gobierno. Los principios de la OECD, establecen lineamientos generales, que pueden ser implementados en cada uno de los países (OECD 2004). La denominación de los principios es como sigue:

Principio I. Protección a los Derechos de los Accionistas

Principio II. Tratamiento Equitativo de los Accionistas

Principio III. Función de los Stakeholders

Principio IV. Comunicación y Transparencia Informativa

Principio V. Responsabilidades del Directorio

En 2009 se divulga una Guía Práctica de Gobierno Corporativo con experiencias del Círculo de Compañías Latinoamericanas que apoya a las compañías que emprenden el trabajo en la mejora del gobierno corporativo y suministra instrumentos para valorar su grado de avance (IFC, 2009).

La investigación empírica ha explicado, que las firmas más vulnerables a acoger cambios de gobierno corporativo poseen las siguientes particularidades: disponen de mayor coyunturas para la inversión; perciben más necesidades de préstamo externo; y disfrutan de una tasa más alta de concentración de propiedad y un coeficiente más bajo de “disparidad de la propiedad” (Dumen y Kim 2005).

En el caso de América Latina, se ha encontrado que la protección legal de los inversores y un apropiado GC están conectados a un mejor desempeño y mayor pago de dividendos en las firmas y a un menor coste de capital (Chong y López de Silanés, 2007). Debido a las características institucionales de Latinoamérica y la poca protección del inversor, existe un conflicto de intereses los accionistas minoritarios y los mayoritarios minoritarios debido a la presencia de una alta concentración de la propiedad y débil protección de los accionistas minoritarios (Young, et al., 2008)

En la región, el GC otorga una mayor seguridad a los inversores, asegurándoles unas buenas prácticas de gobierno que lograrán aumentar la confianza de los inversores nacionales, reducir el coste de capital, asegurar el buen funcionamiento de los mercados financieros y, por último, atraer fuentes de financiación más estables (OECD, 2004)

En el área latinoamericana, se puede afirmar que la falla en la protección legal de los accionistas se debe a una alta concentración del control de las empresas en las manos de un grupo élite de familias (Sargent y Ghaddar, 2001).

7.- Avances puntuales en cada uno de los países.

a. Argentina.

La Comisión Nacional de Valores de Argentina, CNV, fue instituida por la Ley de Oferta Pública No. 17.811 y su objetivo es permitir la oferta pública vigilando por la transparencia de los mercados de valores y la correcta formación de precios en los mismos, así como la protección de los inversores. La CNV está facultada para pronunciar las normas regladas del mercado de capitales, normas que se acogen y divulgan mediante Resoluciones Generales que componen el cuerpo normativo del mercado.

La Comisión Nacional de Valores de Argentina ha sido la autora de disímiles reformas legales relacionadas con el Gobierno Corporativo. La Ley 21.382 de inversión extranjera, la ley 22.169 de las funciones de la Comisión Nacional de Valores, la Ley de obligaciones negociables No. 23.576, y el Código de Mejores Prácticas de Gobierno para las organizaciones son algunas de las leyes con que cuenta la Argentina (Gutiérrez, 2005).

Además cuenta con el decreto 677/2001 promulgado por el poder ejecutivo que establece el Régimen de Transparencia de la Oferta Pública de la Comisión Nacional de Valores. Los trascendentales puntos y novedades que implanta son: regulación de los planes de participación accionaria para los empleados, organización del directorio, obligación de registrar las funciones de cada director en la CNV, deberes y atribuciones del Comité de Auditoría, límites a la remuneración a directores y gerentes con opciones de la compañía y seguros de responsabilidad civil para los directores de la sociedad. En el año 2007 se dicta también la Resolución General 516 por razón de la cual la CNV aprueba los contenidos mínimos básicos de un Código de Gobierno Societario adaptable a las sociedades facultadas a hacer oferta pública de sus acciones -con excepción de las PYMES- (CNV 2010).

En otro orden y representando al Gobierno Corporativo Contractual podemos mencionar el Código de Mejores Prácticas de Gobierno de las Organizaciones para la República Argentina. Este código elaborado por el IAGO (Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones) provee modelos para mejorar el control de las empresas. El Código de Mejores Prácticas contiene recomendaciones de buen gobierno ya aceptadas en la práctica internacional, adaptadas al contexto legal del país y a las prácticas empresarias vigentes en Argentina.

Asimismo se ha divulgado el Código de Protección al Inversor que describe una serie de prácticas para garantizar la limpieza en la información y salvaguardar al inversor. La institución garante de promover el buen gobierno es el “Instituto Argentino para el Gobierno Corporativo”, exhorta que las sociedades con oferta pública practiquen dicho código. Pero además sugiere que sea aprovechado por las sociedades cerradas, grandes y pequeñas. Sus recomendaciones son acordes con la Ley de Sociedades y regulaciones de la CNV vigentes, y están apoyadas por los principios de la OCDE referidos al gobierno corporativo. (IAGO, 2010).

b. Chile.

Chile fue el primer país de Latinoamérica en variar la ley del mercado de valores a inicio de los 80 (Chong y López de Silanés, 2007).

La Superintendencia de Valores y Seguros de Chile ha promovido varios cambios normativos relacionados con el buen gobierno. Entre las principales, encontramos la ley de Sociedades Anónimas No. 18.046 y la Ley de Mercado de Valores No. 18.045, que hacen referencia al gobierno de los emisores y control de las sociedades (Gutiérrez, 2005).

La ley de OPAS o Ley de Ofertas Públicas y Gobierno Corporativo, es una disposición anunciada el año 2000 por la Superintendencia de Valores y Seguros con el objetivo de regularizar el proceder de las Sociedades Anónimas y sus gobiernos corporativos. Esta reforma tiene presente los principios recomendados por la OECD (OECD 2010).

La reforma a las Sociedades Anónimas, denominada como la Ley de OPAS en el año 2000, ha hecho que el marco Chileno sobre prácticas corporativas haya sobresalido en la esfera Latinoamericana, instituyendo a esta normativa como uno de los principales códigos de mercado, logrando que Chile incremente su prestigio en prácticas de gobierno corporativo. La ley de OPAS aplica restricciones a las Ofertas Públicas Iniciales (IPO's) y a los accionistas controladores, mientras que la Ley 20.382 sobre Gobiernos Corporativos de 2009 introduce perfeccionamientos a la Normativa que regula el gobierno en las empresas. (Menéndez 2010)

Chile no ha desplegado códigos de buen gobierno empresarial como Brasil y México, no obstante ha intentado legislar sobre este tema pero no ha llegado a materializar los intentos. Existe un gran consentimiento sobre la necesidad que en Chile la autorregulación sea lo más aceptado para optimizar las prácticas de buen gobierno. (OECD 2010).

En el año 2005 se estableció en Chile el Centro de Gobierno Corporativo de la Universidad de Chile (CGCuchile) con la misión de perfeccionar las prácticas de gobierno corporativo, el trabajo del Directorio y beneficiar al progreso del Mercado de Capitales en Chile. Es importante mencionar que en Chile no se ha formulado un código de buen gobierno, figurando solamente un borrador del Código de buenas prácticas societarias, propuesto en 2001.

c. México.

Uno de los organismos que ha estado incidiendo en las trascendentales reformas normativas, que hacen que México posea un marco regulatorio coherente con los principios internacionalmente aceptados en materia de gobernabilidad societaria es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La Bolsa Mexicana de Valores y las más importantes organizaciones de empresarios mexicanos ayudaron para originar el primer Código de Gobierno Corporativo de México, denominado Código de Mejores Prácticas Corporativas y que salió a la luz en el año 1999(Gutiérrez, 2005).

También en el 2001 se modificaron disímiles leyes financieras, entre ellas, Ley de Sociedades de Inversión, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, y la Ley para Regular Agrupaciones Financieras. Algo trascendental en estas reformas fue el incorporar principios de gobierno corporativo que tomaron un carácter obligatorio

México presenta avances en cuanto a las regulaciones para el Mercado de Valores y cuenta con el aval de experiencias de buen gobierno en el cumplimiento del Código de Mejores Prácticas Corporativas, desde que se formuló la primera revisión en 1999 hasta la última revisión, divulgada en 2006 y que se aplica en la actualidad. Entre la legislación más reveladora y que representa al buen gobierno hallamos la Ley General de Sociedades Mercantiles emitida en 1934; la nueva Ley del Mercado de Valores (LMV) de 2006 y la Circular Única de Emisoras (CUE) transformada en 2009, la cual obliga a las compañías que cotizan en Bolsa que divulguen el grado de adhesión al Código de Mejores Prácticas Corporativas y su informe anual. Por su parte, la LMV tiene el propósito de optimizar los derechos de los accionistas minoritarios y la regulación de la divulgación de la información. Asimismo se reajustan y esclarecen las responsabilidades y funciones de la junta de directores(BMV, 2010).

d. Brasil.

En Brasil el desarrollo del buen gobierno también presenta más fuerza en los últimos veinte años, aunque desde el 1976 se crea la Comisión de Valores de Brasil y se anuncia la Ley de Sociedades Anónimas (Leyes 6.385/76 y 6.404/76).

En 1995se crea el Instituto Brasileño de Directores Corporativos, el cual cambia su nombre a Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo (IBGC) en 1999 y que fue proyectado en un evento en la Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA- ,formulándose así la versión inicial del Código de mejores prácticas que ha sido actualizado en 2001 y más recientemente en 2004 (IBGC, 2004).

En 1997, se cambia la Ley de Sociedades por la Ley 9.457 de 1997, en la cual se excluyen los derechos tag along de los accionistas con el objetivo de proporcionar un proceso de privatización adecuado; mientras que en el año 2000 se crea el segmento especial de GC de Bovespa para empresas cotizadas, en el cual las empresas se implican voluntariamente para elevar los niveles de GC (Di Miceli da Silveira y Franco Donaggio, 2009).

Las instrucciones No. 358 y 361, de la Comisión de Valores Mobiliarios de Brasil, hacen referencia a las normas de buen gobierno de las empresas emisoras, explicadas a las Ofertas Públicas de Adquisición (OPAS), revelación de información, estándares de contabilidad, limitaciones para accionistas mayoritarios y directores independientes (Gutiérrez, 2005).

La Bolsa de Valores de Sao Paulo ha desarrollado además el índice de “Novo Mercado”, fundado en un acuerdo vinculante entre emisores y la Bolsa de libre adhesión. Novo Mercado (Nuevo Mercado) es un segmento de listado de BM&FBovespa de la cotización de las acciones emitidas por empresas que se implican de manera voluntaria a acoger prácticas de gobierno corporativo (Da Silva, 2008).

Brasil es un paradigma sin precedentes en América Latina relacionado con el compromiso del sector privado en el impulso de Corporate Governance. El Centro de Gobernabilidad Corporativa de Brasil, ha realizado un Código Marco de Mejores Prácticas Corporativas, descrito como uno de los mejores de Latinoamérica. El instituto efectúa programas de entrenamiento para altos ejecutivos e investigaciones que fortalecen las buenas prácticas de buen gobierno en el país (IBGC, 2004).

e. Colombia.

El interés por el tema de gobierno corporativo en Colombia es relativamente reciente. Un primer brío de importancia referida al buen gobierno fue el acogimiento de la Ley 222 de 1995. Esta ley hace referencia a varios de los principios señalados por la OECD, especialmente en relación con los derechos de los accionistas, derechos de los acreedores, la responsabilidad de la junta directiva y la revelación de información. A continuación se acogió la Ley 446 de 1998, que introdujo dispositivos para la protección de los accionistas minoritarios, y en el año 2001 la Superintendencia de Valores adoptó la Resolución 0275, que constituyó la figura de los códigos de buen gobierno trascendiendo de esta manera la normatividad sobre el Gobierno Corporativo (Cano 2006).

La Superintendencia de Valores difundió además la resolución 0116 de 2002 que junto a la 0275 ya adoptada en el año anterior reflejaron la necesidad de vigorizar los saludables usos y prácticas del mercado, representando así opciones para robustecer el tema del Gobierno Corporativo en Colombia (Gutiérrez, 2005).

La Ley 964 de 2005 representó una solución a muchas de las deficiencias del buen gobierno y tenía como objetivo proporcionar una ordenación única de regulación, suministrando estabilidad jurídica y regularizando las actuaciones del Gobierno en el mercado de valores. Adicionalmente, dicha Ley potencia el fortalecimiento institucional de la infraestructura del mercado. La Ley 964 de 2005 acoge muchas de las recomendaciones enunciadas por la OCDE en términos de gobierno corporativo en las empresas (Ignacio y González, 2008).

En el año 2007 se instituyó el Código País bajo el principio de “cumpla o explique” y por lo tanto, sus encomiendas son de adopción voluntaria para los emisores de valores. El Código presenta varias disposiciones y recomendaciones concretas que pueden ser acogidas por los emisores de valores.

8.- Análisis comparativo básico del gobierno corporativo.

Los países analizados han preferido la emisión de normativa que obliga a las empresas cotizadas a practicar determinadas exigencias en cuanto al gobierno corporativo se refiere, independientemente de que puedan implementarse a través de códigos voluntarios, reformas legales, o realizando una combinación de ambos. Sin embargo, la presentación de códigos de buen gobierno con recomendaciones de aceptación voluntaria ha tomado auge en estos países, con excepción de Chile, país que recoge sus prácticas de buen gobierno en la Ley 19.705 de 2000 que salvaguarda los derechos de los accionistas, en la Ley 20.382 de 2009 que mejora la normativa que regula el GC de las empresas y en el borrador del código de buenas prácticas societarias, propuesto en 2001. Los países con mayor experiencia, considerando la fecha de creación de los códigos de buen gobierno, son Brasil y México (Ver Cuadro 1), contando ambos con actualizaciones, en el caso de Brasil con dos y una para México. El país que cuenta con el código de buen gobierno más “joven” es Argentina cuya fecha de creación fue en el año 2004.

Cuadro 1: Análisis Comparativo básico del Gobierno Corporativo.

Variables	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Año de Creación	2004	1999	2000 2001	2002	1999
Actualizaciones	2007	2001 y 2004		2007	2006
Institución Elaboradora	CAF- Corporación Andina de Fomentos	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa		Superfinanciera** Confecámaras ***	CCE- Consejo Coordinador Empresarial
Objetivo	Proveer una herramienta de “Benchmarking” de las mejores prácticas de BGC para las empresas y demás interesados en el tema.				
Principios de Gobierno Corporativo	Derechos de los accionistas; función de los grupos de interés; responsabilidades del consejo; divulgación y transparencia de la información, equidad.	Transparencia; responsabilidad corporativa y equidad.	Equidad; transparencia; responsabilidad y probidad, protección a los accionistas.	Tratamiento equitativo de los accionistas; derechos de los accionistas y tratamiento equitativo; divulgación de datos y transparencia y las responsabilidades del consejo.	Revelación de información; identificación y control de riesgos; principios éticos y responsabilidad social; trato igualitario y protección de los accionistas; cumplimiento de regulaciones y confianza de los inversores; conflicto de intereses; revelación de hechos indebidos

**Superintendencia Financiera de Colombia (Regulador).

*** Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.

Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto al objetivo fundamental de los códigos de buen gobierno, existe una aceptación generalizada de que son proveedores de una herramienta de “Benchmarking” de las mejores prácticas de BGC para las empresas y demás interesados en el tema.

Con respecto a los principios de buen gobierno, observamos que Argentina ha tomado como referencia los dictados por la OECD. Siguiendo estos mismos principios como base, Chile, Colombia y Brasil siguen pautas muy análogas, siendo la transparencia, equidad y responsabilidad los más importantes. Por otra parte, México amplía su conjunto de principios, haciendo referencia a aspectos más concretos como identificación de riesgos, conflictos de intereses, revelación de información y transmisión de confianza a los inversores.

Para evaluar las prácticas de GC de las empresas que cotizaban en bolsa al cierre del año 2010, se llevó a cabo una encuesta resumida a inversores y participantes activos en el mercado de capitales. La encuesta se orientó a identificar la percepción que poseen los principales actores en el mercado de capitales acerca del GC de las empresas que cotizan en bolsa. Para la realización de la encuesta, nos hemos basado fundamentalmente, en los principios de la OCDE y en algunas consideraciones sobre estudios empíricos relacionados en el acápite “Marco Teórico del Gobierno Corporativo en América Latina”. La principal ventaja de este tipo de medición es la de captar la percepción que el mercado tiene acerca del compromiso real de las empresas con el GC. La Encuesta a Inversores se estructura en siete bloques: principios generales (nivel de fidelidad de las empresas a las buenas prácticas internacionales), alta gerencia y dirección (observa la posible existencia de conflicto de intereses entre accionistas y gerencia), accionistas (estructura de propiedad y relación entre accionistas minoritarios y mayoritarios), provisión de información (evaluar el nivel y calidad de información de difusión pública) y otros aspectos de la firma (para observar si se toman en cuenta los intereses de los agentes que sin tener una relación directa con la empresa se ven influidos por las acciones llevadas a cabo por la misma) y además dos preguntas generales sobre las posibles ventajas del GC y las desventajas de no contar con un buen gobierno.

La encuesta, que se adjunta en el Anexo I, fue realizada durante los meses de Mayo a Diciembre del año 2011, fue dirigida a los inversores y actores relevantes del mercado de capitales mediante correo electrónico, fundamentalmente a fondos de pensiones, compañías de seguro y fondos de inversión, con participación activa en las siguientes Bolsas de valores latinoamericanas: La Bolsa Mexicana de Valores, S.A.B. de C.V. (BMV); la Bolsa de Valores de São Paulo Bovespa .BVSP; la Bolsa de Comercio de Santiago; la Bolsa de Comercio de Buenos Aires BCBA y la Bolsa de Valores de Colombia BVC.

Para realizar el estudio se han tenido en cuenta 802 empresas que se encontraban cotizando al cierre del año 2010. El tamaño del universo encuestado fue de 802, con un tamaño muestral de 307 encuestas respondidas, 95 % de nivel de confianza, un margen de error del 4.40% y un 33.56 % de respuesta.

El cuadro 2 muestra los resultados de la encuesta expresados en porcentajes por pregunta respondida y desagregada por países.

Cuadro 2: Resultados de la encuesta.

Pregunta 1	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Promedio
Muy buena	6,3	6,9	3,8	4,3	3,6	5,0
Buena	14,6	11,9	8,8	13,0	16,4	12,9
Regular	47,9	52,5	43,8	39,1	45,5	45,8
Mala	29,2	21,8	40,0	39,1	32,7	32,6
NS/NC	2,0	6,9	3,6	4,5	1,8	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pregunta 2	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Promedio
Muy buena	0,0	6,9	2,5	0,0	5,5	3,0
Buena	8,3	19,8	12,5	13,0	21,8	15,1
Regular	35,4	49,5	41,3	34,8	36,4	39,5
Mala	50,0	20,8	40,0	52,2	34,5	39,5
NS/NC	6,3	3,0	3,7	0,0	1,8	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pregunta 3	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Promedio
Muy buena	2,1	8,9	0,0	4,3	5,5	4,2
Buena	12,5	12,9	8,8	13,0	14,5	12,3

Regular	31,3	30,6	37,4	30,6	36,4	33,3
Mala	50,0	44,6	50,0	47,8	38,2	46,1
NS/NC	4,1	3,0	3,8	4,3	5,4	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pregunta 4	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Promedio
Muy buena	4,2	10,9	8,8	13,0	14,5	10,3
Buena	25,0	27,7	18,8	26,1	29,2	25,4
Regular	29,2	32,7	35,0	30,4	32,7	32,0
Mala	39,6	25,7	36,2	30,5	21,8	30,8
NS/NC	2,0	3,0	1,2	0,0	1,8	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pregunta 5	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Promedio
Muy buena	7,0	10,0	12,5	8,7	12,7	10,2
Buena	28,0	22,0	20,0	17,4	20,0	21,5
Regular	25,0	23,0	22,5	26,1	23,6	24,0
Mala	16,0	20,0	23,8	8,7	27,3	19,2
NS/NC	24,0	25,0	21,2	39,1	16,4	25,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la encuesta, en términos generales, indican que la percepción de los inversores institucionales acerca de las prácticas de GC de las empresas en las cuales invierten es en general bajo.

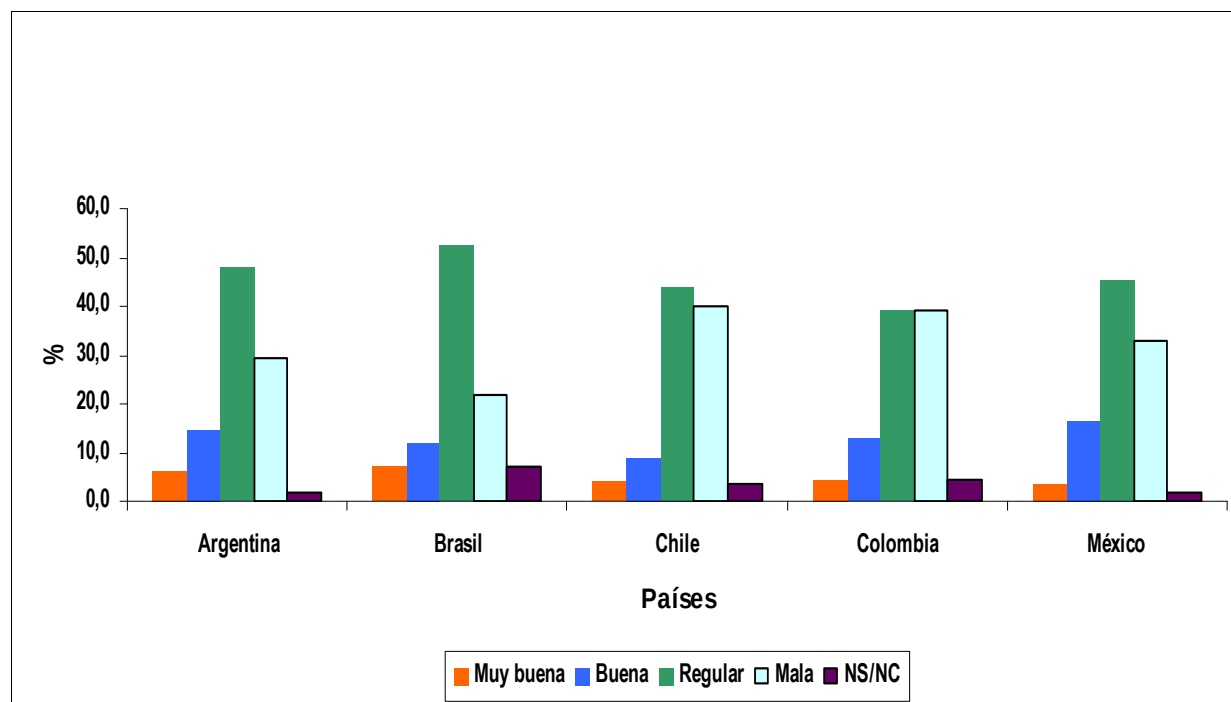
Si se analizan las respuestas a las siete preguntas incluidas en la encuesta a los Inversores Institucionales se observa que la percepción acerca de la prioridad que tienen las empresas por la aplicación de buenas prácticas de GC en los países analizados es mayormente regular, según la frecuencia obtenida, 146 encuestados de 307 coinciden con esta opinión, lo que corresponde al 47.6 % de los encuestados. De igual manera la percepción acerca del grado de independencia que existe entre la alta gerencia y el directorio es mayoritariamente regular coincidiendo con el 41.4% de la muestra analizada.

En respuestas a la pregunta de ¿Cuál es la percepción acerca del grado en que son protegidos los intereses y derechos de los accionistas minoritarios?, se puede determinar que la percepción de los inversores es mala, con una frecuencia de 139 entre todos los encuestados, lo que representa el 43.5 % del total, en tanto el nivel de transparencia en términos de calidad, claridad y accesibilidad de la información provista por la empresa y la percepción acerca de la relación que tienen las mismas con el resto de los grupos de interés en términos de iniciativas de carácter social y de ayuda a la comunidad es relativamente mejor, aunque sigue siendo regular con porcentajes del 32.6 y 26.7 respectivamente. De manera general el porcentaje de percepciones regulares y malas no baja del 60%.

En cuanto a diferencias notorias entre los países encuestados la respuesta más representativa por países que denota un GG evaluado entre malo y regular es la percepción acerca de la prioridad que tienen las empresas por la aplicación de buenas prácticas de GC. (Gráfico 1)

El país con mayores dificultades, según los encuestados, sobre la prioridad que tienen las empresas por la aplicación de buenas prácticas de GC es Chile con un 83.8 % de respuestas entre mala y regular, siendo Brasil el de menor porcentaje en estos acápites aunque no muy alejados de Chile con un 73%.

Gráfico 1: Prioridad que tiene la empresa por la aplicación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.



Fuente: Elaboración propia.

Acerca del grado de independencia que existe entre la alta gerencia y el directorio, Colombia se muestra como el país con mayores dificultades con un 52.2% mientras que Brasil muestra los mejores resultados entre los países encuestados donde el 26.7% expresan que el grado de independencia es muy bueno o bueno.

En lo que atañe a la protección de los intereses y derechos de los accionistas minoritarios, Chile presenta las cifras menos alentadoras donde casi el 90% de los encuestados consideran que la protección a los accionistas minoritarios es regular o mala. Aunque el resto de los países, según la encuesta no alcanzan el porcentaje de Argentina para este acápite, los resultados no son tampoco nada alentadores.

En cuanto a transparencia en términos de calidad, claridad y accesibilidad de la información provista por la empresa y a la percepción acerca de la relación que tiene la compañía con la sociedad, (iniciativas de carácter social y de ayuda a la comunidad), los resultados mejoran en los 5 países analizados y el resultado es semejante en todos ellos, encontrándose el 30 y el 35% de los encuestados respectivamente entre los que valoran estos temas como muy bueno y bueno.

En cuanto a la relevancia de las ventajas que pudieran ofrecer un buen gobierno corporativo y de manera general, un 70% los encuestados destacan como principal ventaja la protección de los derechos de los inversionistas y otros grupos de interés, y por tanto genera confianza al mercado perpetuando la empresa en el tiempo; mientras que como segunda opción el 60% consideran que el GC asegura el buen manejo y administración de la empresa.

Mientras que como desventajas al no contar con un buen gobierno corporativo los encuestados se decantan por ser sujeto de fraudes o ser sensible a los mismos y que probablemente llame la atención de ciertas entidades reguladoras, con un 68 y 51 % respectivamente.

9.- Conclusiones.

Observamos que los países analizados han preferido un modelo heterogéneo que se apoya en leyes y decretos y en la adopción voluntaria de los códigos de buen gobierno, para mejorar la protección del inversor, definir las funciones del Consejo de Administración, optimizar la transparencia informativa e impedir los conflictos de interés y riesgo corporativo, especialmente en compañías cotizadas.

Los resultados obtenidos del análisis comparativo realizado indican que Argentina, Brasil y Chile han optado por vigorizar su legislación en materia de protección del inversor minoritario y del mercado (Circular No. 3531 en Argentina, Ley 10.303 en Brasil y Ley de OPAS en Chile). Mientras México ha formulado normativas más orientadas a la limpieza en la información (Circular Única de Emisoras). Con respecto a los códigos de buen gobierno, éstos han sido acogidos por todos estos países con excepción de Chile, que basa su gobernanza empresarial en la Ley de OPAS.

En base a la encuesta realizada, los principales inversores institucionales activos de los mercados emergentes, no perciben un apego a las buenas prácticas de GC por parte de las empresas. Según su valoración, no existe un adecuado interés y conocimiento por parte de las empresas acerca de las ventajas de las buenas prácticas de GC.

El nivel de transparencia en términos de calidad, claridad y accesibilidad de la información provista por la empresa y la percepción acerca de la relación que tienen las mismas con el resto de grupos de interés en términos de iniciativas de carácter social y de ayuda a la comunidad, son los elementos que denotan mayor fortaleza en el área.

No existen grandes diferencias entre los países estudiados en cuanto a las percepciones de los inversores institucionales, aunque cabe señalar que el país de mejores resultados globales es Brasil y el más crítico Chile.

De manera general, los encuestados consideran que la protección de los derechos de los inversionistas y otros grupos de interés es la mejor ventaja del GC, mientras que consideran como desventaja fundamental al no contar con un buen gobierno el ser sujeto de fraudes o ser sensible a los mismos.

Anexo I. Encuesta a Inversores en América Latina.

1-Sobre principios generales:

¿Cuál es su percepción acerca de la prioridad que tiene la empresa por la aplicación de buenas prácticas de GC?

Muy Alta Alta Regular Mala NS / NC

2-Sobre la alta gerencia y el directorio

Existe un potencial conflicto de intereses entre accionistas (proveedores de capital) y el management

¿Cuál es su percepción acerca del grado de independencia que existe entre la alta gerencia y el directorio?

Muy Alta Alta Regular Mala NS / NC

3-Sobre los accionistas

¿Cuál es su percepción acerca del grado en que son protegidos los intereses y derechos de los accionistas minoritarios?

Muy Alta Alta Regular Mala NS / NC

4-Sobre provisión de información

¿Cómo califica el nivel de transparencia en términos de calidad, claridad y accesibilidad de la información provista por la empresa?

Muy Alta Alta Regular Mala NS / NC

5-Otros aspectos en la firma

¿Cuál es su percepción acerca de la relación que tiene la compañía con la sociedad? (Iniciativas de carácter social y de ayuda a la comunidad)

Muy Buena Buena Regular Mala NS / NC

6- De las siguientes ventajas que ofrece el Gobierno Corporativo; seleccione las dos que considere más relevantes.

- 1) Es una herramienta para generar valor.
- 2) Asegura el buen manejo y administración de la empresa.
- 3) Atrae capitales.
- 4) Protege los derechos de los inversionistas y otros grupos de interés, y por tanto genera confianza al mercado perpetuando la empresa en el tiempo.
- 5) Permite acceder a diversas fuentes de financiamiento.

7- De las siguientes desventajas que se pudieran tener al no contar con un buen gobierno corporativo; seleccione las dos que considere podrían ser más perjudiciales.

- 1) Desconciertos en la operación y resultados como derivación de una bajo nivel de control.
- 2) Bloqueo potencial de negocios en un ámbito global
- 3) Ser sujeto de fraudes o ser sensible a los mismos
- 4) Probablemente llame la atención de ciertas entidades reguladoras
- 5) Ver obstaculizada la operación por eventos no controlables
- 6) Potencial falta de comunicación entre la Junta Directiva y la Administración del negocio
- 7) Potenciales fallas en el desempeño de aspectos regulatorios con las consecuentes multas económicas

Bibliografía.

Cadbury A, (2003). *Prólogo Gobierno Corporativo*. Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Focus 1.

Azofra, V. (2005). *El gobierno corporativo en la era del conocimiento*. Curso de Doctorado Nuevas Tendencias en Dirección de Empresas, Valladolid.

Apreda, R. (2003). "The semantics of governance. (The common thread running through corporate, public and global governance)", en *UCEMA*, WPS, 245.

BIS (2010). "El engranaje de los mercados de capitales latinoamericanos", en *Papers*, n° 36.

BMV (2010). *Mexican Stock Exchange*. Obtained through Internet: <http://www.bmv.com.mx/>, [accessed 12/07/2011].

Bueno, E. (2004). *Antecedentes y situación actual del gobierno de la empresa: En busca de la confianza y la eficiencia*. Ed. Pirámide, Barcelona.

CAF (Confederación Andina de Fomento). (2006) *Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo*. CAF, Venezuela.

Cano Morales, A.M. (2006). "Gobierno corporativo, desafío reciente para la gerencia estratégica empresarial", en *Contribuciones a la Economía*.

Caprio, G. y Levine, R. (2002) *Corporate Governance of Banks: concepts and international observations*. Working Paper.

CNV (2010). *Resumen del Gobierno Corporativo en Argentina*. Foro Global IGCLA.

Chong, A. y López de Silanes, F. (2007) "Corporate Governance in Latin America", en *Inter-American Development Bank*, Amsterdam.

Cuervo, A. (2004). *El Gobierno de la Empresa. Un problema de conflicto de intereses*. Ed. Pirámide.

- Da Silva, J. (2008). "Revisión Actual de las Características Estructurales del Buen Gobierno en Brasil", en *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*.
- Delgado, I (2010). *Algunas Reflexiones sobre Gobierno Corporativo*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Autónoma de México, vol. 1, n° 2.
- Di Miceli da Silveira, A. y Franco Donaggio, A. R. (2009). *Corporate Governance and Capital Markets in Brazil – History and Current Overview*. Center for Corporate Governance Research.
- Ferruz, A. L., Marco, S. I. y Acero, F. I. (2010). *Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social*. 3ª ed. Quiasmo Editorial.
- Franks, J. y Mayer, C. (1998). "Bank control, takeovers and corporate governance", en *Journal of Banking & Finance*.
- Garay, U. and González, M. (2008) "Corporate Governance and Firm Value: The Case of Venezuela", en *Corporate Governance: International Review*, vol.16, n° 3.
- Gedajlovic, E. y Shapiro, D. (1998). "Management and ownership effects", en *Strategic Management Journal*, n° 19.
- Gracia, M. (2003). *El gobierno corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial: Evidencia en las cajas de ahorros españolas*. Tesis Doctoral. Biblioteca de Economía de Eumet.net.
- Gutiérrez, V. P. (2005) *Corporate Governance in Latin America*. Colombian Chambers of Commerce Confederation/Confecamaras.
- Healy, P. M. y Palepu, K. G. (2001). "Information, corporate disclosure, and the capital markets", en *Journal of Accounting & Economics*, vol. 1-2, n° 31.
- IAGO (2010). *Corporate Governance Institute*. Obtained through Internet: http://www.iago.org.ar/iago/frameset.cfm?frame_contenido=codigo_mp [15/07/2011]
- IFC (2009). *International Finance Corporation 2009 Annual Report*. World Bank Group, Washington D.C.
- Ignacio, C. y González, A. (2008). *Mercado de Capitales en Colombia: Diagnostico y Perspectivas de su Marco Regulatorio*. Asociación Nacional de Instituciones Financieras. Colombia.
- IBGC (2004). *Code of Best Practice of Corporate Governance*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Sao Paulo, Brasil.
- IGCLA (2011). *Gobierno Corporativo en Latinoamérica 2010-2011*. Global Corporate Governance Forum. Noviembre IFC-544.
- La Porta, R.; López de Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R. (1998). "Law and Finance", en *Journal of Political Economy*, n° 106, pp. 1113-1155.
- La Porta, R.; López de Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R. (2000). Agency problems and dividend policies around the world", en *Journal of Finance*, vol. 1, n° 55, pp. 1-33.
- Leal, R. P. and Carvalhal-da-Silva, A. L. (2005) "Corporate Governance and Value in Brazil (and in Chile)", Working Paper. SSRN-id726261.
- López Herrera, F. and Ríos Szalay, J. (2005) "Resumen de los principios de la OECD para el Gobierno Corporativo", en *Contaduría y Administración* (UNAM), n° 216.
- Menéndez, U. (2010). *La nueva ley de Gobiernos Corporativos Chilena*. Actualidad Jurídica en Chile.
- Nuñez, G.; Oneto, A. y Menendes, G. (2009). *Gobernanza Corporativa y Desarrollo de Mercados de Capitales en América Latina*. Mayol Ediciones S.A. Colombia.
- OECD. (2001). *Inversionistas Institucionales en América Latina*. Resultados de la Conferencia OECD.
- OECD. (2004). *White Paper on Corporate Governance in Latin America*. Chile.
- OECD. (2010). *White Paper on Corporate Governance in Latin America*. París.
- Salas, V. (1999). *El gobierno de la empresa*. Document d'Economia Industrial, n° 11. Barcelona.
- Salas, V. (2002). *El gobierno en la empresa*. Colección de Estudios Económicos. La Caixa, n° 29.
- Salas, V. (2003). "El Gobierno de la Empresa Bancaria desde la Regulación", en *Revista de Estabilidad Financiera*, n° 5, pp. 197-228.
- Shleifer, A., y Vishny R. (1997). "A survey on corporate governance", en *Journal of Finance*.
- Santana Martín, D.J. (2002). *Disposiciones estatutarias de gobierno, identidad del propietario y comportamiento corporativo*. Tesis Doctoral, Las Palmas de Gran Canaria.
- Stuart, S. (2005). *Governance Lexicon – A director's guide to corporate governance around the world*. Second Edition.
- Saudagaran, S. y Diga, G.K. (1997). "A review of research in the relationship between international capital markets and financial reporting by multinational firms", en *Journal of Accounting Literature*, n° 16.
- Urtiaga, M. (2003) "El gobierno de las empresas desde la perspectiva del análisis económico", en *Estabilidad Financiera*, n° 4.
- Wolfensohn, J. (1999). *Mimeo*. World Bank.
- Zingales, L. (1998). *Corporate Governance*. NBER, Working Paper, n° 6309, Cambridge.

Palabras clave: dilemas, gobernanza, política, seguridad y frontera.

1.- Introducción.

El objetivo general de esta ponencia es el de destacar los elementos básicos del contexto de gobernanza en la implementación de la política de cooperación en materia de seguridad fronteriza de Estados Unidos y de México. El supuesto central propone que la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos no se ha fundamentado en una gobernanza eficaz, porque dicha relación fronteriza se puede considerar como una de las más complejas en términos institucionales, burocráticos, legales y de gestión. Como consecuencia, no se ha reducido sustancialmente el tráfico de drogas, la inseguridad y la violencia en la frontera norte mexicana. La cual es considerada como una de las más violentas a nivel internacional. En consecuencia, el reto es fortalecer un modelo de gobernanza orientada a reducir los obstáculos de la cooperación transfronteriza en materia de seguridad. El problema es que generalmente la consideración de estos elementos no ha sido una prioridad de México y Estados Unidos, lo que permitiría fortalecer las políticas transfronterizas en la materia. Desde esta perspectiva (Aguilar, 2010) concibe que:

Concretamente se trata de a) problemas cuya solución o b) objetivos cuya realización son de interés común de los países que comparten su frontera, pero cuya solución y realización no puede alcanzarse, sobre todo en modo eficiente, si los gobiernos y las sociedades de esos países no actúan asociadamente, se coordinan, elaboran una agenda compartida, siguen directrices o normas comunes, además de llevar a cabo acciones de cooperación y aportar recursos para la solución del problema o la realización del objetivo.

El problema de esta propuesta de gobernanza transfronteriza es que estamos hablando de una comunidad asimétrica desde el punto de gestión, legal e institucional, con lo cual, la cuestión a plantear es como promover un modelo de gobernanza eficaz que permita atender los retos del futuro en materia de seguridad ciudadana para el desarrollo.

La frontera norte de México experimenta una situación muy particular de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado, lo que ha cuestionado la legitimidad gubernamental de los tres niveles del gobierno mexicano, en especial desde el año de 1998. Una de las causas principales de tal contexto se asocia a una gestión y políticas ineficaces en materia de seguridad y a una inadecuada coordinación intergubernamental, tanto nacional y transnacional en materia de seguridad y fomento al desarrollo social. En ese marco, los problemas del tráfico de armas y lavado de dinero se han fortalecido como producto del auge del crimen organizado en las fronteras entre México y Estados Unidos. Aunado a una ineficaz política de cooperación transfronteriza entre ambos países, lo que ha provocado impactos en la vulnerabilidad y muerte de migrantes. En tal marco, la prioridad gubernamental será evaluar los logros y alcances de la relación bilateral, con la idea de destacar las lecciones principales que permitan fundamentar una política de cooperación más responsable y orientada hacia el futuro.

Las relaciones fronterizas México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos, especialmente del lado mexicano, lo que refleja la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre ambos países (Colef y Wilson Center, 2009). Es decir, tradicionalmente los problemas fronterizos entre México y Estados Unidos han estado desvinculados de una agenda de planeación eficaz, sea a nivel de los gobiernos estatales o del propio federal mexicano, lo que ha traído como consecuencia que tales problemas fronterizos se agudicen. Por ello se considera que es fundamental que en el marco del cambio de gobiernos federales en el 2012 en ambos países, la frontera norte tenga mayor importancia nacional y binacional a través de un mecanismo de cooperación y planeación transfronteriza con un enfoque intergubernamental. En la coyuntura de tal cambio es fundamental concebir un modelo de gobernanza para el desarrollo de la frontera norte de México, con base de los siguientes elementos:

- Identificar los actores gubernamentales y no gubernamentales estratégicos de la relación transfronteriza.
- Identificar el marco institucional de la relación bilateral en los distintos ámbitos y en especial sus fortalezas.
- Identificar las políticas exitosas en términos de control de problemas bilaterales.
- Destacar las experiencias de gestión local, estatal y federales relevantes en términos de competitividad y bienestar.
- Enfatizar las estrategias de cooperación bilateral en los distintos niveles y sus impactos para el desarrollo local y regional.
- Identificar los actores claves para la formulación de la agenda para el fortalecimiento de los proyectos estratégicos en el desarrollo.
- Proponer lineamientos para la evaluación de la agenda bilateral según los temas estratégicos para el desarrollo.
- Fundamentar indicadores de gestión estratégicos que permitan identificar el rumbo de la agenda bilateral en materia de desarrollo.

La agenda de relaciones México - Estados Unidos durante el primer año de la administración del presidente Obama se definió por los temas de inseguridad, crisis económica y una cierta atención sobre la propuesta de reforma migratoria. En los años de 2010 y 2011 el principal tema ha sido la creciente violencia fronteriza, en especial en Ciudad Juárez y la frontera noreste mexicana, lo que determinó una atención especial de las autoridades federales de Estados Unidos. Lo complejo de la situación, es que la agenda de seguridad en la frontera, plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza a la seguridad humana, y que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y global, mismas que no han sido gestionadas estratégicamente como parte de una agenda integral de parte de México y Estados Unidos. En ese marco, será difícil que la agenda bilateral se pueda caracterizar por una tendencia homogénea en el sentido de que predominen espacios hacia una cooperación permanente, en lugar de tensiones y conflictos que tendrían una tendencia hacia la institucionalización. En ese marco se reitera la importancia de promover un modelo de gobernanza estratégica para promover una gestión estratégica de la relación bilateral, entendida como una gestión en la cual predomina la búsqueda de valor público (Moore, 1998), fundamentación consensos administrativos y políticos y de oportunidades que permiten valorizar la relación bilateral con una visión hacia el futuro. En la perspectiva de Aguilar, ibídem:

En contrapunto a la inercia intelectual y política de muchos sectores sociales y gobiernos que tienden a plantear y pretender resolver los asuntos binacionales en modo unilateral, hay una situación nueva e irreversible que ha ocurrido en estos últimos años y que ha debilitado la importancia de las fronteras y ha cuestionado la importancia de los estados nación para resolver problemas y realizar objetivos de valía para sus sociedades territoriales. La situación nueva es la globalización económica y la globalización telecomunicacional – que incluye desde la música pop hasta la comunicación de las más sofisticadas comunidades científicas y tecnológicas – que muestran la labilidad de los estados territoriales, puesto que los movimientos económicos y culturales del tiempo contemporáneo rebasan las fronteras establecidas, generando problemas pero ampliando también las oportunidades de respuesta de los problemas.

2.- Desafíos de la gobernanza en la relación fronteriza México-Estados Unidos.

(Aguilar, 2010) concibe que (...) *se descubre la interdependencia que existe entre los países en las buenas y en las malas, en el origen de los problemas que padecen y en su solución. El problema de un país depende del otro, es ocasionado por las acciones y omisiones del otro; en este sentido, el problema es producto de causas interrelacionadas (demanda de droga / producción de droga; tráfico de armas / violencia de las bandas criminales; migración por desempleo de un país y demanda por mano de obra del otro). Sobre todo la solución del problema que preocupa a un país depende del otro, de lo que éste haga o deje de hacer para resolver el problema de su interés o para realizar los objetivos de su preferencia.* En esa perspectiva, es fundamental fortalecer un modelo de gestión estratégica transfronteriza que oriente los propósitos, estrategias, rumbos y procesos de evaluación de la cooperación con los Estados Unidos. Su ausencia ha condicionado que en el marco de la inseguridad global y bilateral se hayan dejado de lado opciones para promover políticas que promuevan un mayor desarrollo local-regional.

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero del 2009, se ha planteado la importancia de redefinir las relaciones bilaterales con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy, *et al.*, 2010). Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los tres años de la administración del presidente Obama, es que tal enfoque si bien se diseñó bajo la Iniciativa Mérida, ha sido insuficiente para atender la creciente inseguridad, violencia y crimen organizado en la frontera norte del país. Es decir, se concibe que no exista un modelo de gobernanza para fortalecer una política de desarrollo en la frontera norte mexicana. Por ello, se podría afirmar que el discurso de la corresponsabilidad enunciado por la secretaria de Estado de EE.UU. Hillary Clinton en su visita de marzo de 2010 a México, no se ha traducido en mecanismos y estrategias eficaces de cooperación y coordinación de los problemas fronterizos, en especial en materia de seguridad. Sin embargo, es notorio que desde inicios del año de 2010 y en el 2011 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010), sin embargo, éstas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México.

Los problemas en la frontera de Ciudad Juárez y entre Sonora y Arizona, reflejan la ausencia de políticas federales de seguridad y migración eficaces, en Estados Unidos y México. Si bien, esta situación no ha afectado negativamente a la frontera sur estadounidense, si se ha visto afectada la relación fronteriza con México, por los diversos intercambios existentes entre las regiones de ambos países. Se considera que las iniciativas actuales de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han dejado de lado un enfoque de gestión integral de las cuatro dimensiones de la seguridad y bajo una óptica del desarrollo. Este enfoque implica que la atención de los problemas de la inseguridad en sus distintas dimensiones – pública, fronteriza, nacional y humana- atraviesa por la definición de políticas públicas reactivas, pero eficaces, eficientes y respetuosas de los derechos humanos. Además, de la consideración de políticas preventivas de corte social que fortalezcan el tejido social fronterizo. Estas políticas no han sido prioritarias para ambos gobiernos en los pasados quince años (Ramos y Aguilar, 2009) y en general para los tres niveles de gobierno de los dos países. En el año 2011 y en el 2012 se ha concedido una cierta atención a las políticas de prevención en el ámbito municipal mexicano, pero no se han logrado articular como parte de una política equilibrada con las políticas reactivas (policiales) y en general con una política transversal en materia de desarrollo (Acosta, 2011).

En materia de seguridad fronteriza, el gobierno federal de Estados Unidos, ha manifestado claridad en sus prioridades de corto plazo: mantener el reforzamiento de sus fronteras, proveer equipo más sofisticado para el control y la vigilancia antidrogas; mantener la cooperación antidrogas, de seguridad y antiterrorista de México y considerar el respeto a los derechos humanos en el marco de la Iniciativa Mérida. En esta materia, se hubiera esperado un cambio en las políticas generadas por la nueva administración de Obama con respecto a México, pero esto no ha sido posible, porque en general se mantienen las prioridades estratégicas de Estados Unidos. La administración de la secretaria Janet Napolitano -ex gobernadora de Arizona-, mantiene un enfoque pragmático en materia de seguridad fronteriza, más aún cuando desde inicios del año el 2010 y en el 2011, se han intensificado las medidas de seguridad en la frontera con México, debido a altos índices de violencia en esta frontera, lo que ha determinado que estados como Arizona y Texas exijan al gobierno federal una mayor vigilancia en sus fronteras con México. Además es oportuno destacar, que durante los tres primeros años de la administración del presidente Obama el número de migrantes mexicanos expulsados de Estados Unidos ha sido el más alto de los últimos años, incluso superando a la administración del presidente Bush. Estas políticas representan una continuidad en la política de seguridad fronteriza de parte del nuevo gobierno federal estadounidense, en términos de mayor seguridad y excesivos controles fronterizos. Estas políticas en general generan condiciones que afectan la vulnerabilidad de los migrantes en la frontera norte mexicana.

Resumiendo, la mayor cooperación y corresponsabilidad con relativos impactos en la reducción de la inseguridad fronteriza y la violencia en los años de 2010 y en el 2011, es el principal cambio en el discurso del gobierno federal de Estados Unidos hacia México. Otro aspecto, es el reconocimiento del gobierno federal estadounidense de tratar de fortalecer las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009).

El reto de la nueva administración estadounidense en su último año de administración, es la articulación de estas iniciativas con programas concretos y promover una eficaz gobernanza hacia la cooperación transfronteriza. Sin embargo, los avances en la agenda fronteriza dependerán de la existencia de una mayor voluntad política del gobierno de Estados Unidos de cambiar algunos de los temas centrales en las relaciones bilaterales. Por ello es fundamental que México avance en la elaboración de una agenda estratégica con los Estados Unidos, en donde se prioricen temas prioritarios de corto, mediano y largo plazo (Ramos y Jiménez, 2011).

3.- Iniciativa Mérida: ¿Hacia la redefinición de una agenda de gobernanza de la seguridad mexicana en el Siglo XXI?

Luis F.Aguilar concibe que (...) *el tratamiento de los asuntos fronterizos suscita paradójicamente resistencias a la cooperación, aunque ésta se pueda prometer discursivamente o practicar en algunas formas y niveles menores, pero no en el modo y nivel decisivo. La razón de la desunión en el abordaje de problemas de implicaciones comunes para los países fronterizos es un resultado histórico, pues el estado moderno, nacido en el siglo XVIII y XIX, fue pensado como una comunidad política territorial, que tiene la responsabilidad de garantizar la integridad y soberanía territorial y posee el legítimo monopolio territorial de la coacción. Desde su perspectiva, no hay por definición estado nación si porciones del territorio están ocupadas por otros poderes o si sus leyes y políticas están determinadas por otros poderes, sean domésticos o extranjeros*(2010).

La frontera México - Estados Unidos y en general las relaciones entre estos dos países, han sido un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado, que influyen en la violación de derechos humanos a migrantes, han cuestionado severamente la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países. Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar

tales problemas, el tráfico de armas hacia México y finalmente, las desarticuladas acciones de gestión intergubernamental de México contra la inseguridad. El impacto en el aumento de la violencia fronteriza desde fines del 2008, ha provocado que en la actualidad (mayo 2012) los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia, el crimen organizado que afectan la violación de los derechos humanos en el norte de México.

En el marco de los antecedentes del impacto del narcotráfico y acorde al ascenso al gobierno del presidente Felipe Calderón y su política antidroga, el acuerdo más importante entre México y Estados Unidos en los últimos años ha sido en materia de seguridad fronteriza. La culminación de dicho interés se vio plasmada en la Iniciativa Mérida firmada en el 2007 por los gobiernos de México y Estados Unidos, en la cual se propuso entregar a México, 1.4 billones de dólares en el lapso de tres años. La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado. Se compone de tres pilares que son:

1. Medidas contra el narcotráfico, contraterroismo y seguridad fronteriza.
2. Seguridad pública y estado de derecho; y
3. Fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa comprende esfuerzos para promover el intercambio de información, mayor equipamiento, tecnología, capacitación y transporte aéreo. La transferencia de equipo y tecnología no se orienta solamente a las fuerzas armadas, sino además, y quizá principalmente, a las fuerzas civiles de seguridad pública, aunque en el primer año del acuerdo la mayor parte de los recursos se destinaron a las fuerzas militares, que son consideradas como de mayor integridad y capacidad que las fuerzas civiles policíacas. La Iniciativa también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México, de luchar contra la violencia generada por la droga que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la Iniciativa Mérida pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida (Embajada de los Estados Unidos en México, 2009). La pregunta que se plantea, es ¿Puede ser viable disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad bajo un modelo de gobernanza estratégica? Adicionalmente se cuestiona si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial, para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados Unidos y en particular que las agencias policíacas asuman un enfoque de derechos humanos hacia los migrantes. Los niveles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros a inicios del 2010 y durante el 2011, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes en su primer año (2009 y hasta la fecha mayo 2012) para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión importante, es si la nueva concepción de la frontera hacia el Siglo XXI, que se pretende promover en el marco de la Iniciativa Mérida podrá ser gestionada bajo una gobernanza estratégica (anticipatorio y en distintos plazos de tiempo), integral (distintas dimensiones social, cultural, respeto de derechos humanos, etc.) y transversal (vinculación con las políticas social, cultural, etc.), reduciendo con ello la violencia y la inseguridad fronteriza. La nueva concepción de la frontera bajo la Iniciativa Mérida en materia de seguridad y desarrollo se fundamenta en los siguientes elementos:

- Mejorar la seguridad pública: La protección de los ciudadanos tanto de México como de los EE.UU. de las organizaciones criminales responsables por el tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de nuestra frontera común, es una prioridad clave para los dos países. (Embajada de los Estados Unidos en México, 2009).
- Seguridad en los flujos: El reto central en el manejo de flujos de personas y bienes es el de separar a los viajeros y la carga de alto riesgo, de los de bajo riesgo.
- Facilidades para el comercio y viajes legítimos: Cada día, alrededor de mil millones de dólares en comercio, y un millón de personas cruzan la frontera México-EE.UU. (...) Ambos países necesitan trabajar con el sector privado para estimular la inversión en las personas, tecnología e infraestructura que forman la frontera del Siglo XXI.
- Involucrar a las comunidades fronterizas: México es el destino número uno o dos de las exportaciones de 22 estados de los EE.UU. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en la región fronteriza.
- Cambios en las políticas: El lograr cambios expeditos de políticas requiere un proceso ágil entre agencias al interior de cada país, al igual que un medio que permita que ambos países se coordinen con facilidad a nivel bilateral. Ambos países necesitan dar nueva vitalidad a su mecanismo, para fijar políticas con el fin de abocarse a los cambios en estatutos y reglamentos, además de las inversiones en infraestructura que se requieren para consumir esta nueva visión de manejo colaborativo de la frontera. (Embajada de los Estados Unidos en México, 2009).

Una cuestión fundamental en este tenor, es ¿Si es viable redefinir la estrategia bilateral antidroga en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida? Si puede ser posible en la medida en que se fortalecen los procesos de gobernanza bilateral, según lo expresado por Aguilar (2010):

Gobernanza quiere decir en gran medida que muchos de los problemas sociales más importantes de las sociedades desbordan las capacidades de los gobiernos y las instituciones políticas, que (con excepción de la Unión Europea) siguen siendo territoriales, de modo que sus normas, políticas y poderes se circunscriben al perímetro de sus fronteras territoriales, valen sólo para los ciudadanos que están dentro de sus fronteras: los municipios, los estados, el estado nación.

En resumen, si la primera paradoja es que asuntos cuya solución requiere interdependencia, acciones conjuntas, se siguen planteando y tratando de resolver con un enfoque de independencia, la segunda paradoja es que problemas, soluciones y oportunidades que son desterritorializadas, transterritoriales, se siguen planteando y tratando de resolver con un enfoque de soberanía y diferencia territorial, cosa que agrava la ya cuestionada capacidad y eficacia directiva de los gobiernos.

Es posible si se implementan una serie de cambios de política pública que se conciben importantes para fortalecer la estrategia: por un lado, debe existir un diagnóstico integral, destacando la interdependencia entre los factores determinantes de la inseguridad pública, seguridad nacional, fronteriza y los niveles de desigualdad social; la estrategias de política deben de tener un enfoque integral, transversal y estratégico, destacando un papel central del Ejército y la Marina, pero sobre la base de contar con planes de acción y particularmente, a través de tareas de inteligencia (Rodríguez y Rodríguez, 2009); adicionalmente, el resto de las corporaciones policíacas deberán tener un proceso de cambio en su enfoque, visión, capacidades, controles anticorrupción e incentivos. El papel de las corporaciones debe fundamentarse en un esquema de gestión, cooperación inter-organizacional, reduciendo con ello, las limitaciones estructurales que han impedido tal cooperación, como son conflictos burocráticos, rivalidades y escaso intercambio de información entre las agencias. En este esquema, debería existir un mando civil con legitimidad, que sería el responsable de la coordinación ejecutiva de las distintas tareas. Un tercer elemento es la existencia de *programas estratégicos y operativos*, en donde se articulen acciones de eficacia policíaca y otras vinculadas a la prevención social y con un enfoque transversal.

Los dos perfiles que se presentan de los programas son una prioridad de política pública, considerando que la experiencia internacional indica que ambos enfoques son indispensables para reducir o controlar la inseguridad. Esta política tendrá algunos alcances, considerando que sean sujetos de un proceso de *seguimiento y de evaluación*, lo que permite conocer los avances, sus impactos y los retrocesos. Entre los elementos del proceso de cambio se pueden plantear los siguientes:

- La política de seguridad debe ser permanente, dada la capacidad de los grupos delictivos de reinventarse con una visión estratégica y de consenso.
- La política debe de contar con un liderazgo presidencial y con un liderazgo militar asociado a las corporaciones policiales.
- La política de seguridad debe de contar con un enfoque intergubernamental e interorganizacional eficaz.
- Promover la formación policial con nuevos valores, enfoques y disciplinas.
- El respeto de los derechos humanos como una prioridad en los valores de los actores policiales.
- La política debe de articularse con los planes de gestión y política policial.
- La política adoptará un enfoque policial y preventivo.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos de México plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, los derechos humanos y programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo a un programa bilateral más eficaz y efectivo contra la inseguridad y la violencia.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como consecuencia, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva, para resolver problemas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana y su impacto en un fortalecimiento de los derechos humanos de los migrantes. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación con los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras dependencias federales, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

3.- Los dilemas fronterizos en la coyuntura actual de la gobernanza fronteriza.

En la actualidad existen dos problemas centrales que caracterizan la relación frontera México-Estados Unidos, por un lado, el agudizamiento de la inseguridad, violencia y crimen organizado y la violencia contra migrantes de parte de delincuentes y policías.

a) Inseguridad, violencia y crimen organizado fronterizo.

Desde el año 2001 el gobierno de Estados Unidos ha implementado una política de seguridad fronteriza hacia México, que ha enfatizado el control del narcotráfico y la migración, repercutiendo en el fortalecimiento de la seguridad en la frontera con México, y además, con una mayor coordinación de autoridades federales con autoridades locales y estatales estadounidenses. Este fortalecimiento policial continuará y se reforzará a consecuencia de las posiciones de los estados de Arizona y Texas, que han demandado mayor seguridad en sus fronteras al gobierno federal y que a su vez, han impulsado el diseño de políticas restrictivas a la migración indocumentada. Existe el temor en gran parte de la sociedad de Estados Unidos (que se ve reflejado en los gobiernos y en sus políticas de seguridad fronteriza) de que la violencia que se vive en la frontera mexicana traspase la frontera hacia Estados Unidos y con ello, la expansión de las operaciones del crimen organizado hacia su territorio.

La respuesta del gobierno federal ha sido la de enviar elementos de Guardia Nacional a los estados fronterizos con México, para encontrar afinidades con los grupos de opinión conservadores y con ello tratar de avanzar en una propuesta de reforma migratoria. Sin embargo, el impacto de estos apoyos del gobierno federal para tratar de concretizar una reforma migratoria ha sido nulo en los dos años de la administración del presidente Obama.

Esta política federal de Estados Unidos se agudizará en los próximos años considerando el ascenso de los tres gobernadores del Partido Republicano en el marco de las pasadas elecciones de noviembre del 2010; además impactará a la política de seguridad fronteriza mexicana, en términos de un mayor control fronterizo, que genera también riesgos para los migrantes, dado que las diferentes policías mexicanas tienden a criminalizar a los migrantes en especial a los extranjeros. Sin embargo, esta creciente vigilancia fronteriza no ha sido eficaz para reducir la actividad delictiva que se manifiesta en la frontera de Sonora-Arizona.

En el año de 2009 el territorio más disputado en la frontera de Arizona-Sonora fue Nogales, Sonora, donde se registraron 116 muertes violentas, lo que representó un aumento de 123% con respecto a los homicidios que se presentaron el año anterior. Un indicador de la relevancia de esta frontera es que el año 2009 agentes policíacos de ambos lados de la frontera, descubrieron dos “narco túneles”, uno por el lado de Nogales, Arizona, y el otro por Sonora, por los que probablemente se introducían cargamentos de droga.

Otro indicador de la relevancia de la frontera de Arizona y Sonora en términos de violencia, se manifestó en octubre pasado (2010) cuando se hizo pública una investigación realizada por autoridades de Estados Unidos, que permitió el desmantelamiento de una red de narcotraficantes vinculada al cártel de Sinaloa, que operaba en la frontera de Arizona y que terminó con la captura de 34 personas y la incautación de 40 mil libras de marihuana. Estos factores determinan un contexto de violencia que genera vulnerabilidad contra los migrantes en dicha frontera mexicana.

b) Violencia contra migrantes.

Tradicionalmente la frontera de Sonora-Arizona ha sido una ruta estratégica para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, aprovechando la extensa zona desértica y la ineficacia de la política antidroga estadounidense para detener el creciente tráfico de drogas. Uno de los fenómenos recientes ha sido el posicionamiento de los narcotraficantes de las rutas tradicionales de los migrantes hacia Estados Unidos, en especial en el noreste y sur del país, con destino a la frontera de Tamaulipas con Texas. Esto ha sucedido no porque los narcotraficantes desean asociarse al tráfico de migrantes, sino que son grupos con ciertos vínculos, que han crecido bajo la corrupción e impunidad de autoridades de los tres niveles de gobierno en México. En ese contexto se ubica la masacre de 72 migrantes indocumentados -58 hombres y 14 mujeres- en un rancho, de Tamaulipas en agosto del 2010 (Padgett, 2010). Al igual que se puede interpretar como un efecto no deseado de la dificultad de cruzar hacia los Estados Unidos, en el contexto del fortalecimiento policial de la política de seguridad fronteriza de ese país y de México.

En opinión de las OSC el asesinato de los 72 migrantes no se trata de un evento aislado, ya que situaciones como esta, se han documentado y denunciado desde hace más de dos años y medio, testimonios de migrantes víctimas de abusos por parte de miembros del crimen organizado. Las organizaciones civiles nacionales e internacionales, han criticado la postura del gobierno federal mexicano que se ha limitado hasta ahora, al simple envío de un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sin reparar el tamaño y la implicación de esta situación. El desafortunado suceso de la muerte de los 72 migrantes, refleja también la falta de una política migratoria integral impulsada por el Estado mexicano, para detener las extorsiones del alto número de centroamericanos que cruzan por territorio nacional, en su trayecto hacia Estados Unidos.

De acuerdo al *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, presentado por la CNDH, las autoridades municipales, estatales y federales han sido indulgentes y permisivas para que prospere el negocio del secuestro de migrantes en México. Cabe señalar que la CNDH, en su informe especial citado -junio de 2009-, alertó sobre la tendencia creciente, en los secuestros de migrantes y la correspondiente desatención por parte de las autoridades. El informe concluía que hasta 9 mil 758 migrantes, entre ellos, al menos 57 menores, habían sido secuestrados en un período de seis meses entre 2008 y 2009. Los incidentes de violencia contra migrantes que se agudizaron en el año 2011, tanto en la frontera norte y sur de México reflejan la creciente vinculación de una agenda integral: migración, narcotráfico y derechos humanos, que no han sido atendidos por una política integral del gobierno mexicano en la materia. Como ya se ha señalado, es posible advertir que el arribo de tres gobernadores fronterizos de tendencia republicana, que han manifestado un evidente descontento con la migración laboral mexicana en sus estados, exaltará una mayor criminalización contra los migrantes, generando mayores índices de violencia en su contra.

Tráfico de armas.

Desde el año de 2010 el tráfico de armas provenientes de EU se ha convertido en el segundo delito en importancia del crimen organizado. Este ilícito, representa actualmente el 15 por ciento de los delitos federales cometidos en todo el país.

Uno de los factores del origen del problema es que las regulaciones sobre la compra de armas en Estados Unidos son débiles. Muchos estados, como los fronterizos de Arizona, Nuevo México y Texas, no limitan el número de compras de revólveres, armas de asalto o cartuchos de municiones y aunque se requiere la verificación de antecedentes para comprar armas a comerciantes autorizados, un delincuente puede pagar a personas sin antecedentes para que adquieran armas en su nombre. Adicionalmente, la industria de armas es de los principales grupos de cabilderos en Estados Unidos. Y en un contexto de oferta y demanda, es difícil aplicar un control binacional eficaz, lo que se agudiza por la falta de voluntad política del gobierno federal de Estados Unidos.

Los antecedentes recientes de que se haya agudizado el problema del tráfico de armas en la relación bilateral datan de otoño de 2009, cuando la sucursal en Phoenix, Arizona, de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) empezó a vender armas a compradores de poca monta con la esperanza de poder rastrearlas y llegar así a grandes traficantes de armas en la frontera suroeste y en México. Sus intentos fracasaron, el número de armas no localizadas a finales de julio rondan las 1,500 y unos dos tercios de esas armas acabaron en México, según testimonio ante el Congreso.

El operativo da pie a plantear algunas interrogantes que permiten cuestionar el estado actual de la relación bilateral en materia de tráfico de armas:

¿El gobierno mexicano desconoce realmente este operativo?
 ¿El resultado de la investigación terminará con el contrabando de armas?
 ¿Se debe de creer -como ha documentado la prensa- que también el gobierno estadounidense lo desconoce? ¿El gobierno federal –aprovechando el conocimiento del operativo- pensará en replantear la relación con EEUU basada en el respeto a las instituciones y a la soberanía del país, que conviene a ambos países: a México por la dependencia económica y su propia seguridad; y a Estados Unidos por su seguridad nacional?

En el transcurso del 2011 y del 2012 el problema del tráfico de armas es el problema central en las relaciones México-Estados Unidos, lo que ha llevado a que números sectores de ambos países, cuestionen el operativo de *Rápido y Furioso*, y que propongan medidas. Entre esos grupos destaca la propuesta de un grupo de tres senadores demócratas quienes publicaron un reporte en el cual proponen medidas legislativas y regulatorias más estrictas para evitar que armamento vendido en Estados Unidos termine en manos de narcotraficantes mexicanos. Sus recomendaciones centrales son:

1. Que el Congreso apruebe legislación para solicitar la revisión de antecedentes de todos los compradores de armas, incluidos aquellos que asisten a ferias de armas.
2. Que la ATF aplique las medidas que prohíben la importación de armas que no sean para fines deportivos, como los rifles semi-automáticos.
3. Que el Congreso renueve la prohibición de armas de asalto, que expiró en 2004.
4. Que los vendedores reporten la venta de múltiples armas en un periodo de 30 días.
5. Que el Senado ratifique la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
6. Incrementar el acceso que la policía federal mexicana tiene al sistema de rastreo de armas eTrace.

Se considera que el apoyo que desde Estados Unidos se pueda recibir es indispensable, aunque el tema de control de armas es culturalmente sensible para un segmento de la población. Sin embargo, de parte del gobierno mexicano es necesario también un mayor esfuerzo para el control de la frontera norte y sur.

En fin, la reducción del tráfico de armas es parte de la estrategia para combatir al narcotráfico y reducir los niveles de violencia e inseguridad que acosan a la frontera norte y centro del país. Pero seguirá siendo un problema si no se implementa una estrategia integral fundamentada en la tecnología, seguridad, derechos humanos, inteligencia y eficacia policial y como base de un acuerdo bilateral e internacional en la materia. Si no se avanza en esta dirección y con base de una gestión estratégica de la cooperación será difícil que el problema se reduzca, por el contrario existen las condiciones.

En estos tres problemas de la coyuntura de la relación México-Estados Unidos se refleja la importancia de fortalecer un modelo de gobernanza de la cooperación fronteriza, considerando de que a pesar de que existen diferencias entre ambos países, también comparten problemas, oportunidades y dilemas para avanzar hacia un modelo de desarrollo según las prioridades de cada Estado nacional. Sin embargo, a pesar de la

existencia de diversos mecanismos transfronterizos entre ambos países, se ha adolecido de una gobernanza eficaz de la agenda transfronteriza. De esta manera, se considera que se ha limitado el potencial de la relación México-Estados Unidos de cara al siglo XXI.

4.- Conclusiones.

En la perspectiva de Aguilar (2010), la percepción o suposición de que existe una relación asimétrica entre los países limítrofes al momento de abordar los asuntos transfronterizos, la cual se pone de manifiesto cuando las negociaciones para establecer las acciones conjuntas a llevar a cabo entre los países para resolver un problema o explotar una oportunidad arrojan como resultado una distribución inequitativa entre los costes y beneficios (Keohane y Nye, 1989). Esta suele ser la percepción mexicana al discutir, negociar, acordar acciones conjuntas con los Estados Unidos que por su peso internacional es el que establece las reglas de la cooperación y los roles a jugar por los países, aun si no es leonino. En ese marco, promover un modelo de gobernanza estratégica de la cooperación transfronteriza es fundamental si se logran articular los elementos básicos de tal modelo. Sin embargo, se considera que tal enfoque ha estado ausente en los temas centrales de la relación bilateral.

El objetivo general de esta ponencia ha sido el de analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente de Estados Unidos Barack Obama a cerca de tres años de su ascenso. La premisa central es que las relaciones fronterizas México - Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos, que reflejan una deficiente gobernanza de la corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas y eficaces, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza de México y Estados Unidos. En ese marco, el estudio de la frontera México- Estados Unidos continúa siendo estratégico para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo local-regional.

El análisis de los problemas de la inseguridad en la frontera con México durante los tres primeros años de la administración del presidente Obama nos deja las siguientes lecciones para promover un modelo de gobernanza de la política pública fronteriza. La inseguridad en las fronteras con México ha aumentado y ha cuestionado la legitimidad gubernamentales local, estatal y nacional, como producto de una deficiente cooperación transfronteriza, y limitada capacidad institucional. Igualmente, el tráfico de armas desde Estados Unidos a México se ha convertido en uno de los problemas centrales en la relación bilateral desde el 2010. En tal sentido, se concibe que la Iniciativa Mérida pueda ser una alternativa eficaz para reducir los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad fronteriza. Sin embargo, se considera que no ha contado con estrategias y mecanismos eficaces para implementar una política integral orientada a atender tales problemas. Por consiguiente, la implementación de una corresponsabilidad eficaz en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos no ha sido posible aún.

La política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama ha fortalecido el control fronterizo bajo un esquema de cooperación intergubernamental con los estados fronterizos con México. Esta política representa una continuidad de la política de seguridad en la administración precedente, la del presidente George Bush. Como resultado, aumentaron el número de detenciones de migrantes indocumentados en Estados Unidos y se ha dificultado el cruce de éstos desde la frontera mexicana. Desde esta perspectiva, la coordinación ha sido eficaz, sin embargo, la cooperación con México no ha sido eficaz. La política de seguridad fronteriza de EEUU no se ha coordinado en términos burocráticos, mecanismos y políticas eficazmente con la política de seguridad fronteriza mexicana, con lo cual, no se ha reducido sustancialmente el tráfico de drogas, la inseguridad y la violencia en la frontera norte mexicana. La limitada gobernanza en la agenda transfronteriza y binacional es producto de prácticas diferentes de gestión policial, desconfianza, deficiente priorización de problemas y la ausencia de un enfoque común que promueva la cooperación con México según diversas modalidades.

Resta mencionar que la complejidad que subyace en materia de seguridad, es que se plantean temas de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, transitando desde asuntos de carácter local hasta una dimensión global, ello conlleva a la necesidad de fortalecer una gobernanza estratégica, transversal e intergubernamental.

Bibliografía.

- Acosta, F. (2011). "Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales" en *La evaluación de políticas públicas en México*. El Colef e INAP, México.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza y cooperación transfronteriza*. Ponencia presentada en el seminario: Relaciones México- Estados Unidos: de la interdependencia, la integración económica a la corresponsabilidad en seguridad fronteriza. El Colef, Tijuana, BC, 14 julio 2010.
- Amnistía Internacional. (2011). "Informe 2011 Amnistía Internacional" en *Amnesty International*. [En línea], Estados Unidos, disponible en http://files.amnesty.org/air11/air_2011_countryreports_es.pdf [Accesado el día 27 de marzo].
- Archibold, R. (2010). "Arizona Enacts Stringent Law on Immigration", en *The New York Times* [En Línea]. Estados Unidos, disponible en: <http://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Astorga, L., y Shirk, D. (2010). "Drug Trafficking Organizations and Counter- Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context", en Serie de documentos de trabajo sobre *U.S.-Mexico Security Cooperation*, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego, Abril del 2010.
- Bailey, J. (2010). "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U.S. Strategies? Are They Working?", en Serie de documentos de trabajo sobre *U.S.-Mexico Security Cooperation*, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Calderón F., et al.,(2009). *Press conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada*. Conferencia de Prensa, Cabanas Cultural Center Guadalajara, México, agosto 10.
- Comunicado Conjunto México - Estados Unidos, (2012). *Tercera Reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida* en Secretaría de Relaciones Exteriores [En línea], México, disponible en http://sre.gob.mx/csocia/viejo/contenido/comunicados/2011/abr/cp_133.html [Accesado el 30 de marzo de 2012]
- Downey, R., (2011) "Critical Strategic Decisions in Mexico: the Future of US/Mexican Defense Relations", en *Strategic Issues in US/Latin American Relations*, Center for Hemispheric Defense Studies National Defense University, Julio de 2011.
- El Colef y Wilson Center. (2009). *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*. Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, mayo.
- Embajada de los Estados Unidos en México. (2009). "Iniciativa Mérida" en Embajada de los Estados Unidos en México". [En línea]. Estados Unidos, disponible en http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html, [Accesado el 23 de marzo de 2012]

- Farah, D. (2010). "Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative". Serie de documentos de trabajo sobre U.S.-Mexico Security Cooperation, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego, Mayo de 2010.
- Guevara, I. (2010). "Three Years Together: The New U.S.-Mexico Security Relationship", en *The National Strategy Forum Review* [En línea] Issue 2, Spring 2010, Volume 19, The National Strategy Forum, disponible en <http://www.nationalstrategy.com/Portals/0/documents/Spring%202010%20NSFR/NSFR%20Spring%202010.pdf> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Hakim, P. (2010). "Obama Administration Policy in Latin America. Year II" en *Inter-American Dialogue* [En línea]. Estados Unidos, disponible en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2298> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Keohane, R., y Nye J. (1989). *Power and interdependence*. Parson Education, Glenview.
- Kilroy, R., et al., (2010). "Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico" en *Journal of Strategic Security*, vol. 3, n° 1, marzo, pp. 51-64.
- Medios Masivos de INM. (2012). "Refuerza Instituto Nacional de Migración con Programas la protección de derechos de los migrantes", en *Instituto Nacional de Migración* [En línea], México, disponible en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Noticia_160212 [Accesado el día 27 de Marzo de 2012]
- Moore, M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- Negroponte, D. (2010). "Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico" en *Woodrow Wilson International Center of Scholars Mexico Institute* [En línea]. Estados Unidos, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Olson, E., y Wilson, C. (2010). *GAO Report Finds Merida Initiative Needs Better Performance Measures Pace of Delivery Slow But Improving*. Estados Unidos, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego, Woodrow Wilson International Center.
- Olson, J. (2012). "El crimen organizado como un asunto de los derechos humanos", en *Harvard Review of Latin América* [En línea]. Estados Unidos, disponible en http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/organized-crime-human-rights-issue?show_author_translation=Y [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Padget, T., y Mascareñas, D. (2010). "México's next war: Against the narcos?" en *Time World*. [En línea]. Estados Unidos, disponible en <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2014610,00.html> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Presidencia de la República. (2011) "Quinto Informe de gobierno", en *Gobierno Federal de México*. [En línea]. México, disponible en <http://quinto.informe.gob.mx> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Ramos, J., y Aguilar, I. (2009). *La Gestión del Desarrollo Local en México: Problemas y Agenda*. COLEF- y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ramos, J., y Jiménez, Y. (2011). *Frontera norte de México una agenda estratégica transfronteriza e internacional*. LXI Legislatura Cámara de Diputados, México.
- Redacción El Universal. (2012). "Patrulla Fronteriza endurecerá sus políticas" en *El Universal*. [En línea]. México, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/823143.html> [Accesado el día 23 de marzo de 2012]
- Rodríguez A., y Rodríguez, C. (2009). "El rol de las fuerzas armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública", en *Programa de Cooperación en Seguridad Regional Policy Paper*, n° 27, noviembre. En: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCOIM/pdf/FFAAMexicana_vs_CrimenOrganizado.pdf, [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Schaefer, A., et al. (2009) *Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options*. Rand Corporation, Estados Unidos.
- The Wilson Center, Mexico Institute. (2009). *Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, Estados Unidos, Woodrow Wilson Center- Mexico Institute.
- The Wilson Center, Mexico Institute. (2009). "Rethinking the U.S.-Mexico Border" en *Woodrow Wilson International Center of Scholars*. [En línea]. Estados Unidos, disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/event/rethinking-the-us-mexico-border> [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Estados Unidos, United Nations.
- United States Government Accountability Office. (2010). "Mérida Initiative: The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures" en GAO. [En Línea]. Estados Unidos, disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>. [Accesado el 23 de marzo de 2012]
- Vega, J., y Rojas, M. (2012). "México logrará la victoria en la "narcolucha": Hillary", en *Periódico Milenio* [En línea]. México, disponible en <http://impreso.milenio.com/node/9116558> [Accesado el día 30 de marzo de 2012]
- Whitney, M. (2010). "Obama's Role in the Militarization of Mexico: An Interview with Laura Carlsen", en *Globalresearch.ca Centre for research on globalization*. [En línea]. Estados Unidos, disponible en: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16654> [Accesado el 23 de marzo de 2012]

LA GOBERNANZA DEL RIESGO EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN ESPAÑA. UNA CARTOGRAFÍA DE LA CONTROVERSIA SOBRE LA DESIGNACIÓN DE LOS PUERTOS DE REFUGIO EN ESPAÑA.

Elvira Santiago Gómez
Universidad de A Coruña
esantiago@udc.es

Palabras clave: gobernanza, riesgo, controversia, puerto refugio y seguridad marítima.

1.- Introducción.

Cien años después del hundimiento del Titanic, la regulación de la Seguridad Marítima sigue siendo uno de los más complejos retos a los que se enfrentan las sociedades europeas. Durante el siglo XX las políticas públicas en materia marítima se han orientado a la protección de la vida de las personas a bordo, a la protección de la carga de los buques y a la conservación del medio marino. Los responsables que en el nivel institucional han de encargarse de aprobar las medidas pertinentes en este ámbito, han escogido un esquema tradicional problema-solución, apoyando las decisiones en el conocimiento científico.

Así el 7 de febrero del año 2011 el Ministerio de Fomento presentó ante los medios de comunicación el sistema PRISMA (Programa Informático de Seguridad Marítima) ofreciendo una solución altamente tecnificada a la problemática trasposición de La Directiva Europea 2002/59/CE relativa a la designación por parte de los Estados Miembros de zonas o puertos de refugio que permitan limitar las consecuencias indeseadas de accidentes de características similares al Erika o el Prestige. Se espera que PRISMA restaure la confianza social perdida hacia la capacidad de los responsables a la hora de gestionar aquellas situaciones de emergencia marítima en las que los mecanismos de prevención y actuación se han desbordado sistemáticamente a lo largo de las últimas décadas.

Sin embargo, tal y como se defiende en este artículo, en el que se presentan los primeros resultados del proyecto de investigación "Marcos de referencia y análisis mediático de controversias en la gestión avanzada de crisis"(Ref.10SEC102040PR), la controversia en torno a la Seguridad Marítima se mantendrá abierta al no haberse tenido en cuenta las contribuciones de la población y del conjunto de stakeholders tal y como se establecen en las pautas para la buena gobernanza. El objeto de este estudio es descubrir las relaciones que se establecen entre los distintos actores (humanos y no humanos, institucionales y sociales, políticos, científicos y población) que conforman la controversia global de la Seguridad Marítima, disponiendo así de los medios para diseñar la cartografía de la decisión sobre la designación de los puertos de refugio en España y la solución PRISMA (Latour, 2004; Venturini, 2010; Beck y Kropp, 2011). El dibujo de la cartografía -empleando la herramienta mapping-permitirá una comprensión profunda de las problematizaciones locales que sobre los puertos refugio se plantean entre la población con el objeto de trasladarlas al nivel global en que se toman las decisiones. Se facilita así el diálogo ayudando a la restauración de la confianza (Goven, 2003, Ferrao y Mourato, 2011) superando el modelo de adversarios -característico de las decisiones tradicionales en que únicamente se toma en cuenta el conocimiento científico como sustentador de las decisiones- sustituyéndolo por un modelo de colaboración dialogada entre los diferentes stakeholders en la búsqueda del equilibrio entre población, políticos y científicos reforzándose la democracia.

2.- Del Titanic al Prestige, cien años de evolución de la Seguridad Marítima Internacional.

En la primera mitad del siglo XX, se realiza un enorme esfuerzo legislativo en materia de protección de la vida humana en el mar, como respuesta a un clima de opinión pública fuertemente sensibilizado por el elevado número de víctimas que los accidentes marítimos se cobran cada año. Todos los esfuerzos realizados hasta el momento se encaminaban a la puesta en común de las diferentes normativas vigentes y a la necesidad de establecer tratados internacionales que velasen por la seguridad y la protección de la actividad marítima. Por ello resultaba necesario también establecer organizaciones internacionales que velasen por el cumplimiento de los tratados existentes y trabajasen para mejorarlos y actualizarlos a las necesidades crecientes de la actividad marítima. El hundimiento del Titanic en 1912 tras chocar con Iceberg fue el catalizador para la adopción en 1914 del primer Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar "SOLAS". Aprobado en la "I Conferencia Internacional sobre Seguridad de la Vida en el Mar." Nuevamente en Londres en 1929, se reúne una Conferencia en la que participan 18 países y en la que se aprueba el Segundo Convenio SOLAS que incluye medidas acerca de la construcción naval, los equipos de salvamento, la prevención y la lucha contra incendios, la incorporación de equipos de telegrafía sin hilos, los sistemas de ayuda a la navegación y las normas para evitar colisiones. Este nuevo convenio entra en vigor en 1933.

En este orden de cosas, la II Guerra Mundial marca el inicio de una nueva etapa en el marco de la Seguridad Marítima. Se puede dar por finalizado el primer período dominado por la supremacía marítima del Reino Unido. Tras la Segunda Guerra Mundial hubo un descenso gradual en el poder y la influencia británica. Desde los años 50 se produjo un aumento en el número de organismos internacionales que tendrán la tarea de reducir los accidentes en el mar. Comienza así "la época de las organizaciones" (Srivasta, 1989 y Sudre, 1973) cuya importancia e influencia fue creciendo de modo constante hasta la actualidad. Naciones Unidas propone en Washington (E/CONF.4.1) la creación de un Organismo Intergubernamental permanente para la Seguridad Marítima cuyo objetivo principal es el de convertirse en un foro de cooperación interestatal en el ámbito de la navegación marítima con especial atención a las disposiciones vinculadas a la seguridad marítima, la prevención y el control de la contaminación con origen en los buques y las actuaciones relativas al buen desarrollo comercial de la navegación (Bertrand, 1997). En el "Proyecto de Washington" se prevé que esta nueva Organización sea un Organismo autónomo conformado por una Asamblea, un Consejo y una pequeña Secretaría, que junto con los Comités Específicos, conforman el organigrama de la OMI.

A pesar de sus importantes limitaciones, estrechamente relacionadas con la independencia estatal, la OMI se ha convertido en un foro necesario y cualificado para la adopción de convenciones internacionales que permitan crear un marco de actuación común en la seguridad marítima. Uno de sus principales logros ha sido su capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes de la industria marítima y a las nuevas preocupaciones como el medio ambiente o la protección frente a actos ilícitos. Como se puede leer en el documento que resume la historia de los 50 primeros años de la OMI, esta organización se esfuerza en lanzar una imagen comprometida con el medio ambiente "*Gracias a la extensa red de regulaciones globales que la OMI ha desarrollado y adaptado a lo largo de los años, podemos decir con confianza que hoy en día el transporte marítimo es un modo seguro de transporte, comparativamente limpio y respetuoso con el medio ambiente y energéticamente eficiente*".

Y es que a partir de la década de los 70, y tras el desastre del Torrey Canon en 1967, la preocupación por el medio ambiente y la reclamación de la opinión pública sobre la protección del medio marino originan un cambio de tendencia de las regulaciones internacionales que pasan a incluir la protección del medio marino en el centro de sus actuaciones. El Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), de 2 de noviembre de 1973, supuso un punto de inflexión en la regulación del medio ambiente marino, heredero de la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el medio marino y el Convenio sobre prevención de la contaminación del mar por vertidos de desechos celebrada en 1972. El convenio no entró en vigor hasta 1983 y tras la sucesión de catástrofes como la del Amoco Cádiz que derramaron miles de toneladas de petróleo en los mares y océanos. Las primeras enmiendas al convenio surgen como respuesta al derrame de crudo del buque Exxon Valdez, en 1989, frente a aguas estadounidenses, en la que se considera la primera catástrofe ambiental marítima con verdadera repercusión en los medios de comunicación y que supuso la movilización de la sociedad estadounidense ante las imágenes de sus costas cubiertas de crudo (Zamora, 2009:10). En 1992 se adoptan las enmiendas relativas al doble casco, medidas que tratan de reducir la cantidad de hidrocarburos que se podían descargar al mar en operaciones rutinarias, y en 2005 se añade un bloque normativo sobre contaminación atmosférica.

En las últimas décadas del siglo XX y la reciente historia del siglo XXI se asiste al auge de las políticas europeas en materia de seguridad marítima, a pesar de que los primeros años de historia de la Unión Europea se caracterizaron por una ineficacia a la hora de elaborar un marco regulador en esta materia. En 1992 con el Tratado de Maastricht se establece entre los principales objetivos comunitarios el respeto al medio ambiente y la política en el ámbito del medio ambiente como uno de los medios de acción comunitarios. En este tratado la política ambiental se equipara a cualquier otra política de primer nivel de la comunidad. En 1993 se aprueba la Resolución sobre una política común de seguridad marítima en una fase dominada por la voluntad de establecer una línea de actuación permanente en lugar de respuestas concretas a supuestos de crisis, que viene a cubrir el vacío de principios rectores y rompe con la tradición de actuación mediante respuestas concretas a situaciones específicas (Fernández, 1997:140). A pesar de estos esfuerzos, se puede decir que la actuación comunitaria de esta primera época se queda estancada en la declaración de intenciones de cara a la ratificación por parte de los Estados de las normas internacionales junto con la aprobación de disposiciones puntuales en los momentos en los que se producían catástrofes marítimas.

A pesar de los intentos comunitarios por materializar una política común en el ámbito de la Seguridad Marítima, fueron los accidentes del Erika y del Prestige los que movilizaron la opinión pública y obligaron a la Unión a adoptar medidas serias y hacerse con el liderazgo de la situación (Höfer, 2003:4). La tendencia previa se invierte con el hundimiento del petrolero maltés Erika en la noche del 12 al 13 de diciembre de 1999, cargado con 31.000 toneladas de fuel oil pesado, en las costas de la Bretaña francesa. La respuesta institucional al vertido ocasionado por el Erika fueron dos paquetes de medidas conocidas como Erika I y Erika II. En esta línea, el 21 de marzo de 2000 la Comisión presentó una Comunicación ante el Parlamento y el Consejo sobre la Seguridad Marítima y los riesgos vinculados al transporte de petróleo y otras sustancias peligrosas o contaminantes. En esta comunicación se proponen tres frentes de actuación que incluyen el refuerzo de los controles de los buques que frecuentan puertos comunitarios, un control más estricto de las sociedades de clasificación a las cuales los Estados miembros delegan sus poderes de comprobación de la calidad de los buques y la prohibición de los petroleros de casco único. El siguiente conjunto de medidas se presenta ante la Comisión el 6 de diciembre de 2000 y contiene medidas destinadas a mejorar la seguridad marítima del tráfico marítimo y prevenir la contaminación por buques, la mejora de los regímenes vigentes de responsabilidad e indemnización de daños causados por la contaminación y la creación de la Agencia Europea de la Seguridad Marítima.

La implantación de estas medidas se vio interrumpida por un nuevo accidente. El 13 de noviembre de 2002 se hundió frente a las costas gallegas el buque petrolero Prestige, provocando uno de los accidentes marítimos más polémicos de la historia. En respuesta, el 3 de diciembre de 2002 la Unión Europea presenta una Comunicación sobre el refuerzo de la seguridad marítima tras el naufragio del petrolero en la que se refleja una definición de seguridad marítima alejada de localismos geográficos y de la vinculación exclusiva al transporte marítimo. En esta comunicación se anuncia que La Unión Europea asume la naturaleza del medio marino como una realidad que escapa de sus fronteras y entiende las disposiciones sobre seguridad marítima como un conjunto de normas que aspiran a regular las injerencias que sufra y establecer unos criterios mínimos de protección de sus recursos.

Este compromiso queda de manifiesto en la actuación de la Unión Europea en esta materia en los últimos diez años. Entre las medidas adoptadas en el paquete Erika II, a la que se le otorgó un mayor impulso tras el accidente del Prestige fue la creación de una Agencia Europea para la Seguridad Marítima, heredera del Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación (COSS), la EMSA nace con la finalidad de otorgar coherencia y soporte técnico y científico a los Estados y a la propia Comisión en materia de Seguridad Marítima, protección marítima, prevención y lucha contra la contaminación causada por buques en el ámbito comunitario. La Agencia tiene la voluntad de disminuir y controlar los riesgos vinculados al tráfico marítimo con el fin de conseguir una protección armonizada. Además la EMSA está abierta a aquellos países que celebren acuerdos en este sentido con la Comunidad Europea con la condición de que apliquen el derecho comunitario en materia de seguridad y protección marítima, prevención de la contaminación y lucha contra la contaminación causada por buques. Si bien sus objetivos son ambiciosos, hay que destacar que su capacidad de actuación está limitada y la efectividad de sus propuestas se encuentra comprometida a la voluntad de los Estados y las Instituciones comunitarias.

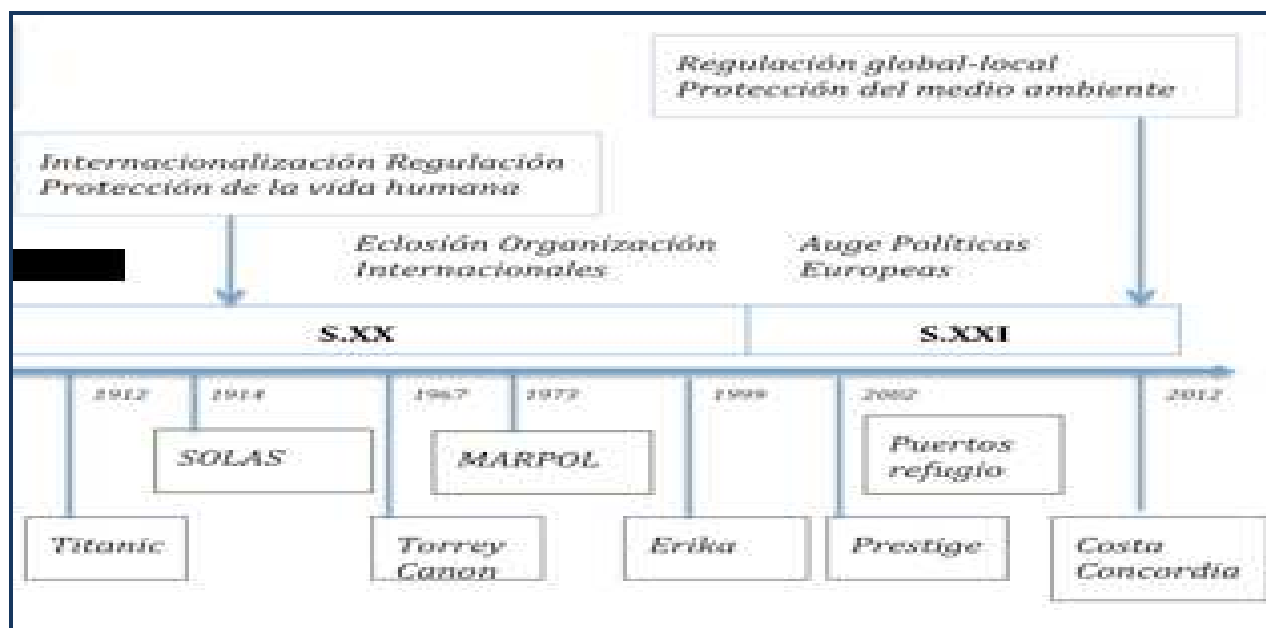
El reto más destacado que ocupa a la Seguridad Marítima actual, y en el que se aúnan los esfuerzos tanto desde la Organización Marítima Internacional como desde la Comisión Europea, es la designación de puertos o zonas de refugio en los Estados costeros. En este sentido el Parlamento Europeo acordó el 25 de abril de 2007 la modificación de la Directiva 2002/59/CE que prevé —entre otros aspectos— la elaboración por parte de los Estados miembros de planes para albergar buques en peligro en sus puertos o en cualquier otro lugar protegido con el fin de limitar las consecuencias de los accidentes marítimos. En particular, la modificación de la directiva por lo que a los lugares de refugio se refiere, exige que los Estados Miembro recopilen con carácter previo información de los posibles lugares de refugio del litoral para que así, en caso de accidente o incidente en el mar, la autoridad competente determine clara y rápidamente las zonas más adecuadas para acoger a los buques necesitados de asistencia.

Y es que el transporte marítimo se enfrentará siempre a limitaciones naturales e intrínsecas, que determinan el riesgo de sus operaciones. Es por ello que los lugares de refugio se configuran como una vía de atención a todos los buques necesitados de asistencia (Suárez, 2005:77). Tradicionalmente las aguas abrigadas eran consideradas ya elemento de refugio, convirtiéndose en un apoyo esencial en el desarrollo de la navegación, el comercio y la industria marítima. La evolución técnica de los buques situó en una posición secundaria a las aguas abrigadas. Sin embargo, en los últimos tiempos, están volviendo a un lugar preferente como consecuencia de las nuevas necesidades de la navegación, lo que obliga a buscar nuevas soluciones compatibles con el medio ambiente y la economía (Pery, 2002:14). Tradicionalmente se reconocía la necesidad de dar refugio a los buques por parte de los Estados. El cambio de tendencia ocurre en el último tercio del siglo XX a raíz de la proliferación del transporte de mercancías peligrosas por vía marítima y la toma de conciencia de la opinión pública sobre la necesidad de protección del medio marino, invirtiéndose la tendencia hacia la admisión en los puertos y aguas abrigadas de los buques en peligro hacia la actual reticencia por parte de los Estados costeros para conceder la autorización de acceso a zonas de refugio bajo el paraguas de la protección de los intereses ambientales, sociales y económicos que se pueden ver comprometidos por los riesgos vinculados a los buques en situación de necesidad.

El profesor Ignacio Arroyo (2001) apoya incluso la noción de que los puertos nacen y se definen tradicionalmente como un lugar de refugio. El buque se construye para navegar y necesita lugares de refugio que le permitan seguir navegando. En torno a esta noción original se contruye la idea del espacio portuario, como aquel lugar seguro por sus instalaciones, donde se ofrece también lo necesario para que el buque cumpla con su finalidad esencial de transporte de viajeros y mercancías. Las obras portuarias de señalización, balizamiento, muelles y elementos de atraque, carga y descarga,

avitallamiento y reparación, configuran el espacio, las instalaciones y los servicios que se integran en esa concepción técnica del puerto y del tráfico portuario.

A modo de resumen, en la siguiente figura se ofrece un esquema de la evolución de la Seguridad Marítima Internacional a lo largo de los últimos cien años.



3.- La gobernanza del riesgo en la designación de zonas y puertos de refugio.

La Comisión Europea, en su Libro Blanco sobre la Gobernabilidad Europea entiende que la gobernanza es aquel conjunto de reglas, procesos y creencias que afectan al modo en que se ejerce el poder en Europa, particularmente en lo que se refiere a los esfuerzos de apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. En el documento de trabajo “*Science Society and the citizen in Europe*” (Comisión Europea, 2000) la Comisión pone de manifiesto la relevancia de los procedimientos participativos y la necesidad de implementar nuevas formas de diálogo entre ciencia y sociedad. Estas ideas se plasmaron de nuevo en el documento “*White Paper on European Governance*” (Comisión Europea, 2001).

Elia Zureik (2004) establece una diferenciación entre los términos “*governance*” –que puede traducirse como gobernanza o gobernabilidad- y “*government*” –que puede traducirse como gobierno-. El primero de los términos hace referencia a la cooperación entre la esfera política y social, mientras que el segundo se refiere a las estructuras formales de la política del Estado-Nación y de los poderes ejecutivos y legislativos. Kooiman (2003) establece una definición de la Gobernanza entendida como *el total de las interacciones en que el público y actores privados participan en la resolución de problemas sociales, creando oportunidades y atendiendo al contexto en que las interacciones tienen lugar y estableciéndose una nueva normativa para el desarrollo de las mismas*. La gobernanza tiene la intención de encaminar al ciudadano hacia la participación sobre la base de una gestión de la sociedad más transparente y defensora de los derechos del ciudadano. La gobernanza puede entenderse como aquel modelo de toma de decisiones que se puede adoptar como satisfactorio ante la nueva caracterización del riesgo y el nuevo contrato social para la ciencia que reclamaban una toma de decisiones abierta y democrática sobre el camino que debe seguir la ciencia y una elaboración más plural de las políticas públicas en la gestión del riesgo.

La gobernanza implica, por lo tanto, una forma de cooperación social más horizontal con actividades entre diversos actores entre los que se incluyen ONGs, empresas privadas y actores individuales. La gobernanza indica una nueva forma de relación entre actores no jerárquica, descentralizada y cooperativa. El gran cambio consiste, señala De Marchi (2003), en crear y mantener espacios donde los ciudadanos y los individuos, así como los miembros o representantes de grupos y coaliciones de la sociedad civil, puedan presentar y debatir sus posiciones en los problemas públicos avanzando en el reconocimiento de las posturas del contrario al tiempo que se mantiene el respeto y la responsabilidad.

El hecho de que la Unión Europea deje en manos de los Estados la capacidad de decidir acerca de cómo diseñar los planes para albergar buques en peligro en sus lugares o puertos de refugio, se amplía también a la libertad otorgada a los Estados en el modo de encarar la toma de dicha decisión. Sin embargo, y aunque no se considera obligatorio, desde la Unión Europea se han trasladado ciertas directrices que bajo la consigna de “*buenas prácticas*” se entiende que deberán guiar a los Estados en el diseño de sus Políticas Públicas, especialmente en aquellos ámbitos que entrañen algún tipo de riesgo para la población y para el medio ambiente. La apuesta por la “*gobernanza participativa*” en la toma de decisiones de riesgo, en alza a nivel europeo, supone un nuevo modelo en el diseño y la toma de decisiones que reemplaza el tradicional “*modelo de adversarios*”, otorgando al público la oportunidad de formar parte de los foros en que se debatan las diferentes cuestiones con el objetivo último de explicitar los conflictos y, en la medida de lo posible, alcanzar compromisos y decisiones apoyadas en el consenso y el equilibrio entre el conocimiento social y el conocimiento científico.

En el Estado Español, esta orientación hacia una toma de decisiones abierta y hacia una negociación del riesgo participada en la adopción de la decisión sobre la ubicación de zonas o lugares de refugio, parece ponerse en práctica con el desarrollo de la investigación *Seguridad Marítima y gestión ambiental, criterios para la aceptabilidad social de los puertos refugio en España*. En este proyecto se parte de la hipótesis de que una parte crucial de la confianza ciudadana en las autoridades públicas está mediatizada por singulares actuaciones de ésta en materia de gestión de riesgos colectivos, y se propone avanzar en la consecución de dos objetivos principales y que son el análisis empírico de la imagen social que la opinión pública española tiene sobre los lugares y puertos de refugio a través del análisis de los discursos desde los que se enuncia en los medios de comunicación y entre la opinión pública española los rasgos y opiniones significativos sobre estos lugares de refugio y suministrar los conocimientos necesarios y exigidos por la Directiva acerca de los factores sociales que inciden en las zonas potencialmente considerables como refugio. Alcanzar estos objetivos permitirá dotar a las autoridades competentes de un conocimiento riguroso y contrastado que le permita optimizar la toma de decisiones en la materia objeto de su competencia.

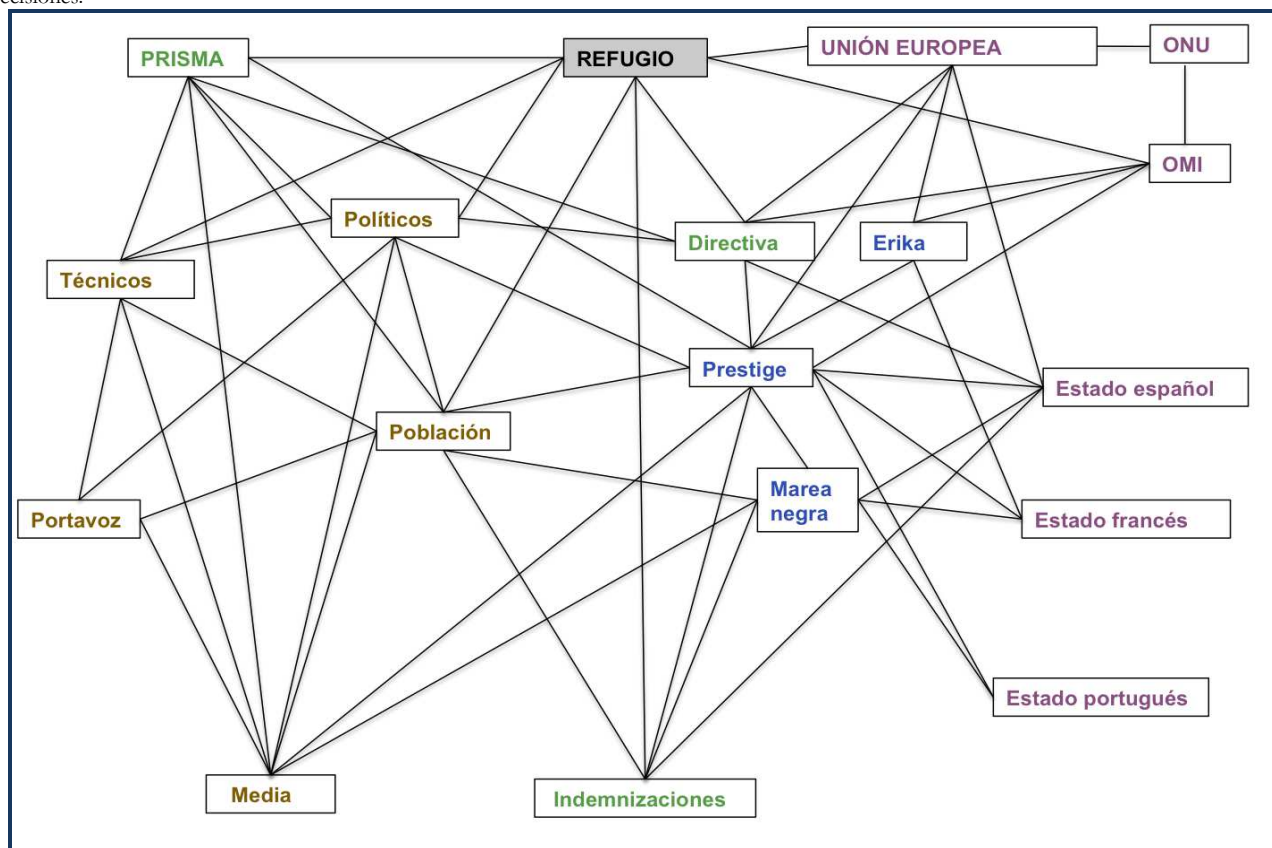
Quedando en manos de las autoridades responsables tomar en consideración o no las cuestiones apuntadas por la población consultada en los once grupo de discusión realizados a lo largo de la geografía española en el diseño de la decisión final. En cualquier caso, la decisión final que resulte de un proceso deliberativo, recoja o no las cuestiones enunciadas por la población, será siempre un ejercicio de gobernanza del riesgo en tanto que, de alguna manera, se habrá dado la oportunidad a la expresión del conocimiento social, de las preocupaciones y propuestas de la población afectada.

4.- La cartografía de la controversia de la seguridad marítima en la designación de zonas y puertos de refugio en España y la solución PRISMA.

Cartografiar el riesgo es un modo de dar voz a una amplia gama de actores, desde las autoridades responsables a los científicos; pero, sobre todo, a la vida, a la realidad pública. Y es que mediante la cartografía del riesgo se visualizan las conexiones de sus declaraciones sobre las cosas y sobre los asuntos de preocupación. La cartografía del riesgo permite a los usuarios observar los enredos de la controversia del riesgo desde varias perspectivas y siguiendo sus necesidades personales. La técnica del “mapping” o cartografía de controversias resulta útil para encontrar las posiciones del público y útil para decisores, políticos y periodistas. Los políticos juegan un rol en la articulación de las controversias en el contexto de las democracias contemporáneas. Para periodistas es también de utilidad en tanto que serán los encargados de trasladar al público parte de la información y deben elaborar los marcos y contenidos *—frames—* orientados a un público heterogéneo, teniendo en cuenta distintos factores constrictivos. Para políticos y decisores la cara es otra, ya que deben manejarse entre dos tipos de problemas, de un lado la tensión entre la necesaria garantía de la defensa del interés público al tiempo que necesitan ser legitimados públicamente y contar con el apoyo ciudadano cuando se enfrentan a las incertidumbres presentadas por los objetos tecnocientíficos controvertidos y polémicos en las arenas de la política.

Atendiendo a estas consideraciones, en los últimos años, la sociedad ha asistido a los debates abiertos cada vez que sucede un accidente o una situación de riesgo ante nuestras costas, sobre la adecuación o no de admitir los buques siniestrados en los puertos. Ante este debate y con una opinión pública muy sensibilizada en este tema, se deben medir los posibles daños ocasionados de la toma de cada una de las posibles decisiones, la del refugio y la del alejamiento a la hora de gestionar la Seguridad Marítima en emergencias de similares características al Prestige o el Erika. Sin embargo, el escaso desarrollo estatal de las medidas internacionales pone de manifiesto la ausencia de interés de buena parte de los Estados costeros en la creación de lugares de refugio que puedan asistir a los buques en peligro. Esta realidad es una muestra de la debilidad de la interconexión entre el plano nacional y el supranacional en la colaboración y puesta en común de las normativas referentes a Seguridad Marítima. Ante esta situación, la OMI adoptó en 2003 una serie de Directrices que establecen un marco común de actuación para los Estados, capitanes, compañías y salvadores con el fin de reducir los riesgos para el medio ambiente y los intereses económicos de las compañías y de los Estados, además de las repercusiones sociales de la creación de un lugar de refugio. Entre los aspectos más destacados se encuentra la enumeración de los supuestos en los que se considerará que un buque se encuentra necesitado de asistencia. Estos son cuando su situación sea tal que pudiera provocar la pérdida del propio buque, o bien cuando se estime que puede ocasionar un riesgo para el medio ambiente o para la navegación.

En la siguiente figura pueden observarse la cartografía de la controversia de la seguridad marítima en la que se pueden identificar los actores implicados en la controversia y rastrear sus asociaciones, navegando a través de las relaciones podemos saltar del nivel micro-local en el que los actores problematizan la situación de la seguridad marítima y la necesidad de designar zonas o puertos de refugio con el nivel macro-global en que se toman las decisiones.



Pese a los esfuerzos a nivel institucional de buscar una solución mediante la designación de lugares o puertos de refugio que limiten las consecuencias más devastadoras de los accidentes y emergencias de buques transportadores de mercancías peligrosas, la controversia se mantiene abierta y entre la sociedad se presenta una actitud paradójica de doble rechazo. Esta paradoja se refiere a que la población se muestra igualmente reacia al recibimiento y refugio de los buques necesitados de asistencia en los puertos como hacia el alejamiento de la costa de los buques. Ante cada nueva

situación de emergencia, y con independencia del partido político que se encuentre en el gobierno, la población española ha sido crítica con la opción de acercar o alejar los buques, cabe recordar lo ocurrido en el caso del Ostedjick en el año 2006. Asimismo, la sola mención por parte de los representantes de la población que haga referencia a la designación de puertos o zonas de refugio genera revuelo y reabre la controversia. Sumidos en esta situación, en febrero de 2011 se produce el anuncio y presentación por parte del Gobierno Español del sistema PRISMA, el programa de información sobre seguridad marítima que servirá de soporte y ayuda en la toma de decisiones en materia de seguridad marítima en general, y de designación de las zonas y puertos de refugio, en las situaciones que así lo requieran, en particular.

Comparando la decisión española con las distintas soluciones adoptadas en los países que ya se han posicionado al respecto y en cumplimiento de la Directiva Europea, destaca la existencia de dos enfoques básicos que apoyados en diferentes principios de partida conducen a soluciones a su vez diferenciadas. El primero de ellos se orienta hacia la preselección de los posibles lugares de refugio mediante un procedimiento de pre-evaluación. En otras palabras, los posibles lugares de refugio están predeterminados sobre la base de la evaluación genérica y cuando el accidente se produce, la evaluación de los diferentes condicionantes y eventualidades se lleva a cabo para dar con el lugar en particular que acogerá al buque necesitado de asistencia. Este enfoque que podemos llamar “*preselection model*” es el que han adoptado países como Dinamarca. La segunda aproximación supone que cualquier lugar de la costa puede ser un lugar de refugio; no se especifican así ni se preseleccionan lugares de refugio. Atendiendo a los procedimientos y criterios específicos de cada caso particular se trabajará en detalle a fin de garantizar la elección del lugar más adecuado de refugio de ser seleccionado en un caso particular. Este enfoque se conoce en la literatura internacional como “*procedural model*” y es el que adoptan países como Reino Unido, Noruega o Alemania (Zeljko, 2009). La propuesta española de ayuda a la decisión se encuentra en un punto intermedio entre ambas tendencias. Se apoya en el modelo de preselección en tanto que incorpora información sobre más de 1100 emplazamientos a lo largo de la costa que pudieran ser nombrados como refugio e incorpora también las características del “*procedural model*” en tanto que no se establecen de antemano unas zonas o puertos de refugio, sino que, dado el número de ubicaciones posibles, resulta necesario el estudio detenido de cada caso a fin de encontrar la mejor ubicación.

Rastreando las relaciones que se establecen entre los actores implicados en la controversia y mediante el frame análisis de los once grupos de discusión realizados a lo largo de la costa española encontramos que el rechazo a la solución PRISMA responde a un frame de desconfianza hacia la gestión de los responsables de la seguridad marítima que se apoya en tres retóricas, la de la desinformación, según la cual los responsables de la seguridad marítima no han sido transparentes con la información en las situaciones de emergencia, ni durante el procedimiento de toma de decisiones que han dado lugar a PRISMA permaneciendo oculta a la población la información sobre las 1100 zonas y puertos de refugio contenidos en la base de datos de este programa. La segunda retórica es la de la desorganización, que se refiere a que la falta de una normativa clara y efectiva que permita la distribución de responsabilidades en la cadena de mandos de los gestores de la Seguridad Marítima en los niveles regional, nacional y supranacional, ha repercutido de manera contundentemente negativa en las graves consecuencias de los accidentes marítimos del siglo XX, en este sentido se considera positivo el hecho de que la solución PRISMA sea una solución única operativa en el nivel nacional que deja en manos del director de la Marina Mercante la toma de decisiones en situaciones de emergencia. Por último, se encuentra la retórica de la inmovilidad desde la que se acusa a los responsables de la gestión de la Seguridad Marítima de actuar con lentitud tanto en la toma de decisiones en situaciones de emergencia como en el diseño de mecanismos de prevención.

5.- Conclusiones.

Los accidentes del Erika y el Prestige supusieron un cambio sustancial de tendencia en el planteamiento de la Seguridad Marítima Internacional obligando a reflexionar sobre la capacidad real de los Estados y los organismos supranacionales para gestionar este tipo de catástrofes en las que intervienen de modo inseparable factores humanos, técnicos y naturales y que deben manejarse en un contexto de modernidad reflexiva. Atrás quedan los planteamientos en términos problemáticos y unidireccionales que caracterizaron la evolución de la Seguridad Marítima durante los siglos pasados en que los esfuerzos se orientaban a la protección de la carga, la vida de las personas o el medio ambiente. Hoy en día, resulta necesario hacer frente de manera conjunta a la totalidad de las amenazas, en un contexto de escasa confianza social que afecta tanto a los responsables de tomar decisiones como a la capacidad del conocimiento científico de encontrar soluciones técnicas aplicables a la controversia de la seguridad marítima. En definitiva, hoy en día, el ámbito de la seguridad marítima se presenta como una controversia sociotécnica global en el que la distribución de responsabilidades resulta difusa y en el que todos los actores deben tener cabida para que la gobernanza del riesgo sea posible.

Sin embargo, en el esfuerzo por adecuar la normativa y la capacidad de actuación a la nueva situación que plantea la seguridad marítima en el siglo XXI se ha mantenido un esquema tradicional en el diseño de políticas públicas que se estructura en una fase de diagnóstico que debe identificar cual es el problema y una segunda fase de intervención que pretende ofrecer una solución. En este sentido, en el diseño de las políticas públicas orientadas al manejo de la controversia de la seguridad marítima en España se ha restringido la actuación a los “técnicos de lo legal” encargados del diagnóstico y la identificación teórica de la intervención, y los “técnicos de lo natural” encargados de la operativización práctica de dicha intervención. Los especialistas del derecho o “técnicos de lo legal” se han encargado en el nivel supranacional de la identificación y valoración del problema que asola a la seguridad marítima en el s. XXI y su actuación ha tenido como resultado la elaboración de La Directiva Europea (2002/59/CE) y de la Resolución de la OMI (A.945-23) en los que se establecen las recomendaciones que guiarán a los Estados en la generación de sus disposiciones, que en el caso de España se ha traducido en el Decreto (210/2004). Por su parte, “los técnicos de lo natural”, son los encargados de la intervención y la búsqueda de soluciones eficaces en esta tarea. Los ingenieros han escuchado las recomendaciones de los legisladores y han propuesto la solución PRISMA, una solución en la que se recogen todos los aspectos señalados por los legisladores, respetuosa con el planteamiento normativo de la cuestión. Pero no se ha reparado en los aspectos sociales al haberse reducido el esquema resolutivo a la actuación de legisladores e ingenieros. Es por ello que PRISMA supone únicamente una escenificación de solución virtual de la controversia de la seguridad marítima y de la designación de las zonas o puertos de refugio. PRISMA resulta un artefacto tecnológico, una caja negra, un actante, una solución limitadora del consejo científico para los responsables de la toma de decisiones.

Bibliografía.

Arroyo Martínez, I. (2001). *Estudios de Derecho Marítimo*. Bosh Editor, Barcelona.

Beck, G. y Kroop, C. (2011)- “Infrastructures of risk; a mapping approach towards controversias on risks”, en *Journal of Risk Research*, vol.14, nº1, pp.1-16.

Bertrand, M (1997). *The United Nations. Past, Present and Future*. Kluwer Law Internacional, La Haya.

Comisión de la Unión Europea. (2000). *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución*, COM (2000-1)(2.2.2000), Bruselas.

De Marchi, B. (2003). “Public Participation and risk governance”, en *Science and Public Policy*, nº30, pp. 171-176.

- Fernández Beistegui, C. (1997). “La seguridad marítima y la prevención de la contaminación causada por los buques en la Comunidad Europea”, en *Anuario de Derecho Marítimo*, v. XIV.
- Ferrao, J. y Mourato, J. (2011). “A Avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania”, en *Revista Estudos Urbanos e Regionais*, v.12, n°1.
- Goven, J. (2006). “Dialogue, governance, and biotechnology: acknowledging the context of the conversation”, en *The Integrated Assessment Journal*, vol. 6, n° 2, pp. 99-116.
- Höfer, T. (2003). “Tanker Safety and Coastal Environment: Prestige, Erika, and what else?”, en *Environmental Science and Pollution Research*, vol. 10 n°1.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Sage, London.
- Latour, B. (2004). *Politics of nature. How to bring the sciences into democracy*. Harvard University Press, London.
- Pery Paredes, P (2002) “El antepuerto y las aguas abrigadas, pasado, presente y futuro”, en *Revista de Obras Públicas: Órgano Profesional de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, n° 3428.
- Srivasta, C. (1989). “Safer ships and cleaner oceans: thirty years ‘work of the International maritime organization’”, en *Transport Reviews*, vol. 9, n° 1, pp. 45-57.
- Suárez, P. (2005). “Sobre Puertos y lugares de refugio”, en *Ingeniería Naval*, n°. 823, pp. 77-83.
- Sudre. (1973). *L'OMCI, institution spécialisée des Nations Unies*. Thèse Droit, Montpellier.
- Venturini, T. (2010). “Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory”, en *Public Understanding of Science*, vol. 19, pp. 258-273.
- Zamora Roselló, R. (2009). *Régimen jurídico de la seguridad marítima*. Netbiblio, A Coruña.
- Zeljko, B. (2009). “Place of Refuge for Ships in Need of Assistance. Methodological approach and Croatian concept”, en *Oceans 2009*, Conference Publications.
- Zureik, E y Hindle, K. (2004). “Governance, security and technology: the case of biometrics”, en *Studies in Political Economy*, n°73, pp. 113-13.

LO EVIDENTE E INEVITABLE: LOS PROCESOS DE CAMBIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL.

José Guadalupe Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D.

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Universidad de Guadalajara

josevargas@cuca.udg.mx

Palabras clave: desarrollo social, estado de bienestar, nueva política social, política social y teorías críticas.

1.- Resumen.

Este trabajo tiene por objetivo explorar, analizar y abundar el tema de la política social y su significancia para el desarrollo social. Al hacerlo, inevitablemente también considera las relaciones e implicaciones de la política social con el Estado, las estrategias de atención a la pobreza, los procesos de la globalización económica, la participación ciudadana, las metrópolis y el desarrollo urbano y sus implicaciones en la política ambiental.

Algunos de los cuestionamientos abiertos que se hacen a estos actores responsables de la formulación e implementación de las políticas sociales, son los siguientes:

- ✓ ¿Cuáles son las tendencias de los procesos de cambio de la política social en la construcción del desarrollo social?
- ✓ ¿Cuáles son las expectativas de los diferentes agentes de cambio responsables de cambio de la política social en la construcción del desarrollo social?
- ✓ ¿Cuáles son las expectativas del ser humano para volver a ser un sujeto de cambio social histórico de la política social?
- ✓ ¿Cuáles son las condiciones del entorno económico, político y social que faciliten la instrumentación de una política social que tienda a niveles de desarrollo humano más elevados mediante la eliminación de las injusticias y desigualdades sociales al mismo tiempo que garantice el ejercicio pleno de la libertad individual?

Los procesos de globalización económica pueden crear las condiciones suficientes para la promoción del cambio de la política social orientada a la construcción del desarrollo humano y social. La globalización como un fenómeno económico, político y social constituye un espacio por explorar para una revaloración conceptual del desarrollo humano, en donde el ser humano vuelva a ser un sujeto de cambio social. Este espacio se identifica con una cultura global centrada en los derechos humanos. Para lograrlo, estos procesos de globalización económica tienen que modificar los principios económicos que actualmente le dan sustento, centrados en el cambio estructural que impulsa las grandes tendencias centrífugas afectando los mecanismos de cohesión social y política.

Los procesos de globalización económica traen consigo adecuaciones del sistema político-social, el ajuste de nuevos arreglos de las instituciones y sistemas de gobernanza, la formación de una cultura de paz, el ejercicio de una ética global, la cohesión de las relaciones sociales por normas, la promoción del desarrollo sustentable, etc.

Los logros y alcances de procesos de globalización económico profundizados por un modelo de desarrollo económico neoliberal desde los años setentas del siglo pasado, permiten hacer un replanteamiento de las responsabilidades institucionales del Estado en materia de políticas sociales y motivan a los académicos e investigadores al estudio de nuevos objetos evidentes en los cambios de paradigmas.

La nueva política social emerge de una ideología neoliberal que estrecha la acción del Estado capitalista en materia de asistencia y bienestar social solo facultado para operar los cambios sociales que las estructuras económicas dominantes demandan para beneficio de sus propios intereses y en perjuicio de la solución de las demandas de la sociedad en su conjunto. Un Estado con esta configuración capitalista neoliberal polariza la distribución de la riqueza con efectos disfuncionales que profundizan la pobreza, la marginalización y la exclusión social. Un Estado con esta configuración de capitalismo neoliberal por más democrático que intente ser, sus contradicciones internas impiden la promoción de igualdad de oportunidades, capacidades y derechos de los ciudadanos.

Finalmente, apuntando al acercamiento de los procesos de cambio de la política social en la construcción del desarrollo social, la responsabilidad recae en los agentes capaces de promover estos cambios, tales como los académicos, investigadores y analistas, la sociedad civil, las tecnologías de la información y comunicación (TICs) empleados por los medios, los sujetos individuales titulares de los derechos derivados, etc.

Primeramente, si los estudiosos son alentados para reflejar las políticas sociales en una moda crítica, intentando hacer fácil imaginar y entender el contenido de los diferentes temas centrados en la política social, no ha habido muchas oportunidades para los analistas de políticas sociales para estar cercanamente involucrándose en enmarcar las políticas. Sobre todo en los pasados 30 años, durante los cuales se han puesto presumiblemente responsables en un rango de reformas al infinito en tanto las leyes progresan para dar operatividad al modelo de desarrollo económico.

Virtualmente, cada quien en el mundo académico de la política social tiene que ser crítico de las políticas del gobierno. Por lo tanto se puede argumentar que ya no hay distintivamente una política social crítica a pesar de que sería una exageración sugerir que la política social crítica está en peligro de evaporar en el seco calor del cinismo del análisis post-clásico.

Hay evidencias considerables de que el proceso de reflexión y debate sobre el futuro del bienestar y las políticas sociales ha estado bajo revisión y cambio por algún tiempo. Dada la duración y la intensidad de los debates dentro de la política social sobre el significado e intenciones del Estado parece remarcable que nadie debería hacer estos supuestos. Mas importante es, sin duda alguna, argumentar que han sido las luchas de aquellos que confían en el bienestar público las que han hecho mucho para generar una política social más reflexiva pero distinta. Son estas voces analíticas críticas más que los tradicionales grupos de constituyentes de estos nuevos sujetos de identidades a los que se debe poner más atención.

Parece aparente, por lo tanto, que hay mucho que explorar e investigar, y todavía, muchas maneras de entender esas exploraciones e investigaciones. El campo de la investigación relacionado con la política social es un campo abierto a otras disciplinas académicas, que si bien no es nuevo, está en pleno desarrollo. La combinación del trabajo de investigación y análisis de todas estas contribuciones, mejora y refuerza el intercambio

y discusión de las ideas y hallazgos desde la amplitud intelectual que ofrecen los campos de varias disciplinas, más que ofrecer un punto de vista estrecho desde el enfoque de cualquier disciplina en particular.

En los años recientes, la sociedad civil está jugando un papel protagónico en la promoción de un cambio cualitativo en el desarrollo social a través de las exigencias de mejores programas de política social suministrado y administrado por un marco institucional en el que confluyen procesos de cooperación entre el Estado, el mercado y la misma sociedad civil. El esquema estratégico de la nueva política social se centra en principios de autogestión y sentido de corresponsabilidad social y política de los actores particulares individuales facilitados por procesos de gestión pública y con el soporte de organizaciones sociales, organismos no gubernamentales o la sociedad civil en general. Esta tendencia requiere de grandes acuerdos para dar direccionamiento a los cambios cualitativos en los procesos productivos dimensionados por las nuevas formas de la existencia y desarrollo humano.

La participación activa de la sociedad civil animada para la extensión de los beneficios de programas de política social a todos los individuos, sobre todo cuando se constituye en factor de cambio social, permite lograr el equilibrio entre las fuerzas del libre mercado y la responsabilidad del Estado a intervenir, entre el ejercicio de la libertad individual y la justicia social, entre la eficiencia del mercado y el intervencionismo del Estado para una distribución equitativa del ingreso y para atenuar los efectos nocivos de la economía capitalista.

El involucramiento de los individuos sujetos de los beneficios de las políticas sociales hace sumamente relevante la promoción de procesos de participación ciudadana como un requerimiento fundamental de la corresponsabilidad con las instituciones del Estado y el mercado para el diseño, formulación e implementación de políticas orientada a la promoción y mejoramiento del bienestar de la sociedad.

El uso pertinente de las tecnologías de información y comunicación (TICs) son instrumentos poderosos para habilitar las capacidades humanas que faciliten los cambios de las políticas sociales más propensas al desarrollo humano y social, de tal forma que permitan la expresión de los individuos como sujetos históricos transformadores de su propia realidad económica, política y social. Desde esta perspectiva, el sistema capitalista considerará el esfuerzo transformador del ser humano no necesariamente como un medio de producción sujeto como cualquier otra mercancía al intercambio comercial en el mercado laboral, sino como un fin en sí mismo para alcanzar los niveles más elevados de desarrollo humano.

A pesar de que todos los actores y agentes reconoce la importancia de profundizar las reformas de política social en la que todos están de acuerdo, sin embargo se presentan diferentes posiciones con respecto a la dirección que debe darse a estas reformas. Se concluye que los procesos de cambio de las políticas sociales son evidentes e inevitables para la construcción del desarrollo humano y social.

Íñigo Estellés Marcos de León

Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid

Maribel Martínez Martín

Abay Analistas, S.L.

Nuria Guilló Rodríguez

Abay Analistas, S.L.

Palabras clave: indicadores, gestión pública, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas.

1.- Necesidad de nuevas herramientas de gestión pública.

Hace ya algún tiempo que los y las responsables de la gestión pública demandan instrumentos que permitan ampliar el campo de análisis para evaluar la actividad realizada. Este progreso hacia una gestión más profesional y responsable que ponga de manifiesto los resultados alcanzados, sin olvidar la transparencia como criterio general de la actuación pública, requiere de una información adecuada, sistemática y complementaria a la de los sistemas tradicionales.

Como es frecuente en la investigación económica y social, se encuentran distintos discursos en relación a las motivaciones para la aplicación de técnicas de medición y evaluación de la gestión pública, es decir, de la actividad social y económica de las administraciones públicas y de los equipos que las dirigen. En el ámbito estrictamente europeo, algunos/as autores/as hablan de la implementación de la nueva gestión pública (new public management), diseñada para hacer frente al progresivo endeudamiento de las administraciones y al déficit público. Este enfoque busca evitar el incremento del gasto como resultado de una progresiva demanda de servicios públicos, mediante mecanismos de gestión económica y de empresa y con el desarrollo de una gestión orientada al/a ciudadano/a como cliente de los servicios públicos.

Otros/as analistas argumentan la pérdida de credibilidad del sector público en los países más avanzados, que obliga a las administraciones a aplicar medidas de racionalidad, eficacia y eficiencia económica. Arguyen, además, que en el caso de las administraciones regionales y locales, la proximidad a la ciudadanía y la diversidad y amplitud de los servicios que prestan son factores determinantes en su calidad de vida y, por tanto, de cómo se presten esos servicios depende en gran medida aquélla porque son los que la ciudadanía percibe de forma más frecuente e inmediata. Añaden también que en el caso de las administraciones autonómicas y locales españolas la situación es aún más comprometida, si cabe, por su déficit presupuestario permanente con importantes cargas en los capítulos de inversiones y de gastos corrientes.

Por otro lado, también hay profesionales y funcionarios/as de alto nivel en las administraciones públicas que insisten en la necesidad de evaluar la eficacia de los servicios públicos y la correcta administración de los recursos disponibles, ya que éstos son factores determinantes para la satisfacción de las necesidades colectivas y para el cumplimiento de objetivos.

Para conseguir una gestión pública realizada con eficiencia, excelencia, efectividad, equidad y sostenibilidad se hace preciso contar con nuevas herramientas, capaces de proporcionar información más adecuada a los nuevos retos y, en ese sentido, el desarrollo de sistemas de gestión basados en indicadores pasa a ser un requisito indispensable para cubrir las metas marcadas.

2.- Sistemas de indicadores de gestión pública en España. Experiencias y proyectos.

En el ámbito español, las propuestas teóricas y los proyectos de implementación de indicadores de gestión se desarrollan a partir de la década de los noventa y, en gran medida, vinculados al ámbito local. Entre las propuestas más significativas, podemos citar las de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), la Fundación Pi i Sunyer del 2001 (Batet i Llamaña, 2001), la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA, 2002), los estudios de Navarro Galera (Navarro Galera, 1998), los de Carrasco Díaz, Buendía Carrillo, Navarro Galera y Viñas Xifrá (Carrasco Díaz, 2005) y, más recientemente, los trabajos del Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Administración General del Estado (MEH, 2007) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2007).

Otros proyectos interesantes son los llevados a cabo por la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña, desarrollado este último a partir del Acuerdo de Gobierno de 30 de julio de 1996 sobre Política de Modernització de l'Administració de la Generalitat, que incluía un apartado sobre la mejora de los sistemas de gestión (Diputació de Barcelona, 2002).

En diciembre de 2004 la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2004) constituyó un grupo de trabajo formado por interventores de la Administración Local para la elaboración de un informe sobre "Los indicadores de gestión en el ámbito del sector público" que fue aprobado en abril de 2007 por la Comisión de Contabilidad Pública.

Sin embargo, si bien todas estas experiencias han supuesto un avance en la definición y selección de los indicadores de gestión en el sector público, se conocen pocas con la continuidad y sistematización en la recogida y análisis de la información que tiene el proyecto que aquí se presenta.

3.- Problemática específica de la gestión de redes de centros.

El funcionamiento de las redes de centros (o establecimientos) tiene una serie de peculiaridades que dificultan de forma muy notable el seguimiento y la monitorización de las mismas, lo que, en definitiva, afecta de forma clave a su gestión, incluida la planificación estratégica de las mismas.

Entre los rasgos específicos de la gestión de redes de centros, por ejemplo, de servicios sociales, destacan:

1. La alta complejidad, derivada del cierto grado de autonomía de las unidades o centros que la conforman (con los que no siempre la unidad responsable de la Red tiene una relación jerárquica).
2. La frecuente heterogeneidad de las mismas, que se debe a diferencias en el origen, la antigüedad, la personalidad jurídica y a entornos geográficos, económicos y sociales muy dispares.
3. La dificultad de obtener resultados representativos de realidades de los centros muy diversas.
4. La necesidad de combinar información detallada de los centros con la información global de la Red en su conjunto.
5. La dificultad para identificar líneas de actuación, ya sean de carácter transversal o específico.
6. La escasez de información oportuna referida a la gestión.
7. Y, por último, la escasez de herramientas específicas para la gestión de redes de centros con una dependencia común (jerárquica, funcional o financiera).

4.- Desarrollo de un Sistema de Gestión Integral de la Red de Centros Ocupacionales de la Comunidad de Madrid.

La Red de Centros Ocupacionales de la Comunidad de Madrid.

Los centros ocupacionales son aquéllos destinados a proporcionar la habilitación profesional, el desarrollo personal y social de las personas con discapacidad, con el fin de conseguir el máximo desarrollo de sus capacidades personales, laborales y posibilidades de integración social y laboral; para ello se contempla el funcionamiento de dos grandes áreas de trabajo: Área Ocupacional y el Área de Apoyo Personal y Social. En los nuevos modelos de Centros, más recientes en el tiempo, se incorporó el Área de Integración Laboral para trabajar específicamente la incorporación al mercado de trabajo de las personas con discapacidad. La incorporación de esta área se ha generalizado a toda la Red de centros ocupacionales de la Comunidad de Madrid y el seguimiento del grado de desarrollo de la misma ha sido una motivación significativa, como veremos a continuación, en el desarrollo del propio Sistema de Gestión de la Red.

La publicación en 1994, por parte de la Comunidad de Madrid del Decreto que regula el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de atención, entonces, a personas con minusvalías, afectadas de deficiencia mental, en centros residenciales, de día y ocupacionales en respuesta a necesidades sociales específicas de este grupo de población, se fue completando tiempo después, a partir de 1999 con la fórmula de contratación administrativa de Centros para conformar la Red Pública de Atención a Personas con Discapacidad en la Comunidad de Madrid (I Plan de Acción de la Comunidad de Madrid, de atención a Personas con Discapacidad). Entre los tipos de Centros que se consideraron para incorporarse hacia 2002 a esta contratación, estaban los centros ocupacionales. Con esta fórmula de contratación se aportaba mayor estabilidad a los servicios que se estaban financiando bajo otras fórmulas, como son las subvenciones. Ello facilitaba una mayor estabilidad y formación de las plantillas.

Por tanto, en los contratos se plasma el espacio de responsabilidad compartida entre la administración pública y el movimiento asociativo como principal agente con iniciativas, capacidad e interés de participar en estos contratos.

Atendiendo a la información estadística que proporciona el propio Sistema de Gestión Integral de la Red, en la actualidad hay (Cuadro 1):

1. 88 centros ocupacionales con distinta personalidad jurídica y titularidad (pública/privada), de tamaño dispar, y ubicados en entornos geográficos muy diferentes.
2. Un total de 6.282 usuarios/as (plazas ocupadas), de los/as cuales, el 45,2% son mujeres. El envejecimiento de los/as usuarios/as es en estos momentos uno de los principales retos de la gestión de la Red. Probablemente relacionado con este hecho, se observa una disminución en los porcentajes de autonomía de las personas usuarias. Ambos aspectos han podido ser identificados de forma precisa gracias a la aplicación del GIR-CO.
3. Un total de 1.785 trabajadores/as. La plantilla ha aumentado de forma continua en los últimos años y se observa una notable reducción en la rotación de la misma.
4. Un presupuesto aproximado que supera los 45,4 millones de euros. La Comunidad (Red Pública) financia 5.732 de las plazas ocupadas.

EVOLUCIÓN DE LA RED PÚBLICA DE CENTROS OCUPACIONALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID				
PERSONAS USUARIAS	2008	2009	2010	2011
Nº total de plazas (capacidad autorizada)	6.732	6.846	6.925	7.135
Nº total de plazas ocupadas (incluidas reservadas y privadas)	6.073	6.246	6.299	6.282
Características de los usuarios (% sobre el total)				
Mujeres	45,4	45,2	45,0	45,2
Menores de 30 años	31,0	29,6	29,8	27,8
De entre 46 y 60 años	8,6	16,7	17,1	18,6
Personas autónomas en AVD	56,8	58,6	56,6	54,9
Personas autónomas en AVC en entorno conocido	47,9	48,6	46,3	45,7
Personas autónomas en AVC en entorno nuevo	22,0	20,9	20,2	21,0
Personas autónomas en desplazamiento en entorno conocido	47,8	44,4	42,0	40,7
Personas autónomas en desplazamiento en entorno nuevo	18,0	16,0	14,2	14,5
Personas con problemas de movilidad severa	7,1	6,5	5,4	5,9
Personas con necesidad de tratamiento	17,2	16,8	15,6	18,4
Personas con trastorno de conducta	8,0	11,3	12,0	11,6

Fuente: Sistema de Indicadores de Gestión de la Red Pública de C.O. de la CAM (2008-2011).

Motivaciones principales y objetivos.

En el año 2006, en cofinanciación con el Fondo Social Europeo, se valoró la oportunidad de recoger información más detallada referida a la experiencia de puesta en marcha de las Áreas de Integración Laboral en los centros ocupacionales. Para ello se efectuó un estudio que implicó una exhaustiva recogida de información referida a los 82 centros ocupacionales, y 6.344 personas usuarias existentes en aquel año (Comunidad de Madrid, 2006).

Aquel primer estudio indicó algunos aspectos de la Red sobre los que convenía intervenir y aplicar algunas recomendaciones recogidas en el estudio:

- Mejorar la homogeneidad de datos de la Red como mecanismo que pudiese servir de referencia hacia la convergencia de procesos y resultados. Se valoraron distintas opciones y el sistema de indicadores pareció el más indicado.
- Este objetivo requería para ser aceptado facilitar información de devolución a cada Centro respecto de su posición relativa inter-centros.
- Oportunidad de avanzar en un lenguaje y conceptos comunes que facilitasen la comunicación entre profesionales de diferentes centros y entidades gestoras, tanto a nivel técnico como a nivel de gestión y de medidas de actuación. Para ello se elaboró un Manual de procedimientos de intervención (Comunidad de Madrid, 2007).

En definitiva, se trataba de instaurar una nueva gestión de la información sobre qué hacemos y cómo lo hacemos; de disponer de información fiable para que los/as responsables de los centros y de la Red desarrollasen mejor su trabajo. En todo caso, implicaba la puesta en práctica de un nuevo enfoque de gestión pública que tomase en consideración indicadores de evaluación.

En este contexto, en el año 2007, la Dirección General de Servicios Sociales perteneciente a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid con cofinanciación del Fondo Social Europeo y con la asistencia técnica de Abay Analistas, S.L, y comenzó el diseño de un Sistema de Gestión Integral de su Red de Centros Ocupacionales, cuya completa implementación se finalizó en 2011.

Fases de desarrollo del proyecto:

Fase 1. Establecimiento del marco conceptual.

En esta fase se realizó una revisión documental relativa a los indicadores de gestión en el sector público que permitió establecer el marco conceptual en el que ubicar el desarrollo del sistema específico de indicadores de gestión de los centros ocupacionales.

¿Para qué sirven los indicadores? Como instrumento abstracto, entendido esto último como sintético, de medición, su principal utilidad está vinculada a su capacidad para representar una realidad compleja.

Desde un punto de vista epistemológico durante el desarrollo del proyecto se trabajó con tres definiciones:

- Un indicador es una síntesis cuantitativa de uno o varios aspectos concretos de una determinada realidad.

- Un indicador es una medida estadística, de resumen, referida a la cantidad o magnitud de un conjunto de parámetros o atributos. Permite ubicar o clasificar las unidades de análisis (personas, organizaciones, etc.) con respecto al concepto o conjunto de variables o atributos que se están analizando.
- Un indicador es una magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.

Se habla en las diferentes definiciones de “síntesis cuantitativa” o “medida estadística”, es decir, se hace referencia no a un concepto cualquiera, sino a un factor medible, capaz de ser comparado o con posibilidades para la comparabilidad. Por tanto, se partió del hecho de que lo que no se pueda medir, bien directamente, bien indirectamente, no podría formar parte del contenido o áreas de interés a sintetizar en el Sistema de gestión integral de la Red.

Así definido, el concepto de indicador no hace referencia, al menos necesariamente, a un cociente, si bien este tipo de indicadores son los más frecuentes, sino que identifica magnitudes relevantes, variables que se consideran útiles.

El concepto de indicador puede ampliarse dando entrada al término “gestión”, que constituye el objeto inmediato de este trabajo. ¿Qué se entiende por gestionar? La pregunta no es intrascendente porque de la concreción del término afectará a las características que debe reunir un indicador como instrumento de gestión. La acepción adoptada en este proyecto puede considerarse, con las matizaciones oportunas, muy similar a la del ámbito productivo, es decir, como sinónimo de “dirigir”, englobando la toma de decisiones en los ámbitos correspondientes:

- Decisiones sobre la organización del centro.
- Decisiones sobre aspectos tácticos en sentido amplio.
- Decisiones sobre aspectos estratégicos o de planificación.

En cada uno de esos ámbitos, que se ramifican en multitud de situaciones o procesos concretos, se enmarcará la definición de indicadores que, ahora sí, podrán llevar incorporado el término de “gestión”.

En el sector público debe tenerse en cuenta, además, que esa “gestión”, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito empresarial, no puede tener “el beneficio” como misión última. En la administración pública concurren una serie de circunstancias, como son la prestación de múltiples servicios, la existencia de variados objetivos y el impacto social de los mismos, que conllevan una especial complejidad a la hora de seleccionar los indicadores más adecuados.

En el caso de los indicadores de gestión no es posible la exhaustividad, pero hay una serie de dimensiones de la gestión pública (en este caso, de los centros) que deberían recogerse total o parcialmente:

- Actividad (nº de usuarios/as, características de los/as mismos/as, etc.).
- Acceso a los recursos (financieros, humanos y materiales).
- Eficacia (consecución de objetivos explícitos o tácitos).
- Eficiencia (servicios prestados/recursos empleados).
- Efectividad (impacto).
- Excelencia (calidad desde la óptica del/a usuario/a).
- Entorno (elementos que afectan al funcionamiento del establecimiento).
- Sostenibilidad (capacidad para mantener un servicio a largo plazo).

Por otra parte, cabe señalar la posibilidad de que existan diversas posibilidades en lo que a indicadores se refiere para reflejar una misma realidad a medir. Por ello, es importante asegurar la elección con la ayuda de determinadas características o atributos que debe cumplir un buen indicador, y que se concretan en que éste debe ser:

- Relevante (para informar, medir y valorar).
- No ambiguo e inequívoco (no permita interpretaciones contrapuestas).
- Pertinente (adecuado a lo que se pretende medir).
- Objetivo (no influenciado por factores externos).
- Sensible (que capte también los cambios pequeños).
- Accesible (fácil de calcular, de interpretar y de actualizar).
- Factible (el coste de conseguirlo es menor a las ventajas que reporta).

Fase 2. Identificación de áreas de interés en la gestión de los centros ocupacionales y de los indicadores factibles y adecuados para su seguimiento.

Cabe resaltar la importancia de esta fase, ya que la propia selección de indicadores lleva implícita el esquema de prioridades compartidas por la Red (responsables de la misma y centros), que va a actuar como elemento homogeneizador.

Para la identificación adecuada de las áreas de interés en las que centrar el Sistema de indicadores, se ha seguido una metodología participación apoyada en grupos de trabajo integrados por directores/as de una selección de centros realizada con criterios de cierta representatividad (tamaño, titularidad, ámbito geográfico y grado de envejecimiento de la población usuaria).

Los grupos se desarrollaron, siguiendo una metodología basada en la acción-participación. Se presentó a los/as participantes una primera propuesta de indicadores agrupados en torno a cuatro bloques: usuarios/as, recursos, procesos y, sobre ellos, se discutió su posible incidencia en la gestión, su pertinencia, sus características y la disponibilidad de información numérica para su construcción. La selección de indicadores para cada bloque se fue haciendo uno por uno, confrontando las opiniones de los/as diferentes miembros del grupo e intentando llegar a consensos para que, al final, el número de indicadores no fuera muy amplio y poderlos aplicar de forma conveniente.

Una vez finalizados los distintos grupos de trabajo, se procedió al diseño definitivo del Sistema de indicadores de gestión de la Red pública de centros ocupacionales. Con objeto de asegurar la homogeneidad de la información que iba a alimentar de forma periódica el Sistema, se diseñó un cuestionario on-line que ha sido una herramienta básica en todo el proyecto.

Fase 3. Desarrollo de una herramienta informática web.

El diseño y la aplicación del cuestionario dieron respuesta a las necesidades de información para un año concreto, pero se vio que el cálculo de indicadores para cada centro era un trabajo muy laborioso que debía repetirse anualmente; por todo ello, se planeó la necesidad de desarrollar una herramienta informática que albergara el cuestionario on-line y ejecutase de forma automática y en tiempo real los cálculos necesarios para ofrecer el resultado de los indicadores seleccionados.

Con el material diseñado y consensado se empezó a construir una herramienta web que permitiese elaborar informes con tablas y gráficos.

Por último, cabe destacar que las distintas fases de desarrollo del proyecto se solaparon con los primeros pasos en la implementación del mismo y que a los centros se les ofreció formación y asesoramiento específico.

Contenido del Sistema GIR de Centros Ocupacionales.

El Sistema GIR-CO se apoya en dos pilares: el sistema de indicadores y la herramienta informática que lo soporta.

El sistema de indicadores, como ya se ha apuntado, desarrollado mediante una metodología participativa está integrado por cuatro bloques que sintetizan la actividad de la Red desde perspectivas claves:

- Usuarios/as (número y características).
- Recursos (recursos humanos y presupuestarios).
- Procesos (cómo se trabaja en cada centro, actuaciones innovadoras, actividades desarrolladas en distintas áreas, etc.).
- Resultados (número de usuarios/as que alcanzan sus distintos objetivos, avance en la cultura participativa en los centros, etc.).

A continuación se presentan los 24 indicadores seleccionados:

BLOQUE I. USUARIOS/AS DEL CENTRO OCUPACIONAL

1. N° medio de usuarios/as por centro.
2. Edad de los usuarios/as
3. Niveles de autonomía
4. Información adicional de los usuarios/as
5. Prestaciones económicas.

BLOQUE II. RECURSOS DEL CENTRO OCUPACIONAL

6. N° de personas empleadas a Tiempo Completo Estimado.
7. N° de personas empleadas en cada Área del Centro.
8. Rotación en el empleo.
9. Presupuesto anual por usuario/a.

BLOQUE III. PROCESOS DEL CENTRO OCUPACIONAL

10. Acciones de mejora en los procesos de los centros.
11. Usuarios/as a los que se les ha reservado su IPA (Itinerarios Personalizados de Atención).

12. Formación de las personas empleadas.
13. Número de programas nuevos en el Centro (Variedad de actividades ofertadas en el área ocupacional).
14. Variedad de actividades ofertadas en los talleres y programas.
15. Usuarios/as en el Área de Inserción Laboral.
16. Número medio de horas semanales dedicadas al Área de Inserción Laboral.
17. Usuarios/as que realizan formación externa.

BLOQUE IV. RESULTADOS DEL CENTRO OCUPACIONAL

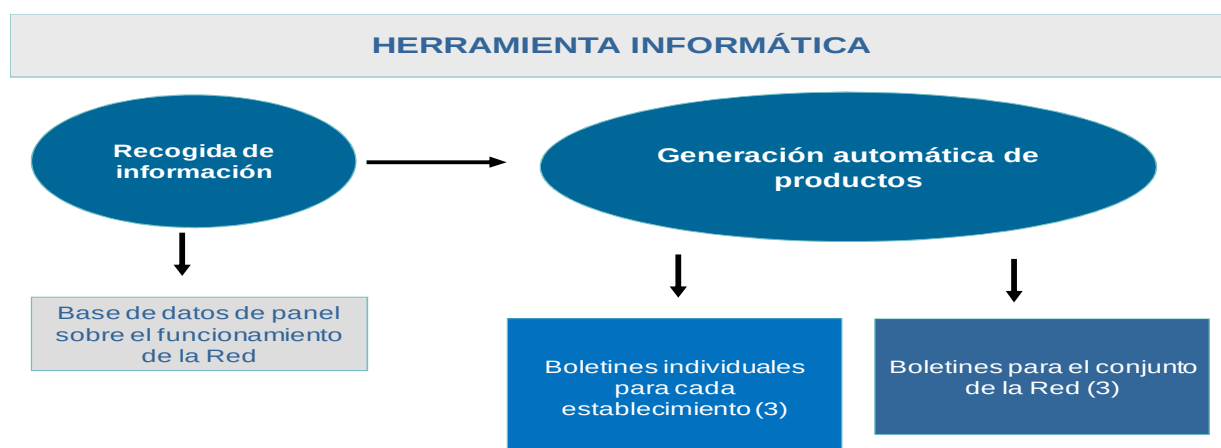
18. Usuarios/as que han superado el 50% de sus objetivos.
19. Usuarios/as que han realizado prácticas.
20. Usuarios/as que han participado en procesos de selección.
21. Usuarios/as que han tenido experiencias de empleo
22. Número medio de reuniones dirigidas a fomentar la participación de los usuarios/as en sus IPA.
23. Número medio de reuniones dirigidas a fomentar la participación de las familias (Grado de participación de las familias).
24. Número medio de sesiones de orientación laboral con las familias (Grado de participación de las familias en la inserción laboral).

La definición operativa de cada uno de estos indicadores, junto con los cuadros de aclaraciones y ayudas insertos en el cuestionario, tuvieron inicialmente la finalidad exclusiva de asegurar un buen grado de homogeneidad en la información volcada. Sin embargo, como se comentará más adelante, con el transcurso del tiempo se ha observado que estos dos elementos han contribuido de forma notable al establecimiento un marco conceptual común para toda la Red y que éste es uno de los aspectos más valorados tanto por los/as responsables de la Red como de los centros.

La herramienta informática desarrollada tiene una operativa sencilla, sintetizada en el siguiente gráfico. Además de permitir la recogida sistemática de la información, genera de forma automática boletines tanto para los/as responsables de la Red como para cada uno de los centros integrantes de la misma (Gráfico 1).

Los boletines de la Red en su conjunto permiten conocer la situación y la evolución de la misma, así como ofrecer datos por tamaño de los centros y por área geográfica. En el caso de los boletines individuales que la herramienta retorna a cada centro, les permiten conocer su posición relativa respecto al resto de centros de la Red (la comparación puede particularizarse para centros de tamaño similar y del mismo ámbito geográfico). Asimismo, con el paso de los años se han obtenido series históricas de los indicadores que permiten identificar tendencias y avanzar una cierta planificación estratégica.

Gráfico 1: Esquema de funcionamiento del sistema de indicadores (GIR-CO).



Fuente: Elaboración propia.

Resultados operativos:

En la actualidad, y tras tan sólo cuatro años de aplicación del Sistema, se ha constatado el logro de una serie de resultados operativos, valorados de forma muy positiva. Los principales se detallan a continuación:

Por un lado, el sistema ha permitido a la institución responsable de la Red:

- Tener unas magnitudes básicas sobre la propia Red.

- Conocer la evolución global de la Red y de cada uno de sus Centros.
- Conocer posiciones relativas de cada Centro.
- Conocer qué áreas de la Red están en procesos de convergencia y en cuáles no.
- Fijar nuevos objetivos en la Red y medir avances.
- Identificar líneas de mejora en la Red.
- Identificar buenas prácticas en los distintos centros.
- Generar una base de datos muy valiosa para el análisis en profundidad que apoyen la planificación de actuaciones futuras.

Y, por otro, se ha observado una dinámica en los centros y en la propia Red caracterizada por:

- La generación de procesos internos de reflexión y de discusión.
- Una mayor orientación a la excelencia y a resultados.
- El establecimiento de un marco conceptual común que facilita la comunicación en toda la Red.
- La aceleración de la convergencia de la Red hacia los mejores centros (especialmente en los procesos de prestación de los distintos servicios, pero también en resultados).
- Una mayor aplicación de criterios de calidad en la gestión de los centros.
- Una ampliación de los mecanismos de participación de las personas usuarias (o sus representantes).
- Una mayor revisión de los planteamientos de intervención, en los que la tendencia dominante va hacia procesos más individualizados, donde la persona está en el centro del diseño de intervención.

5.- Conclusiones.

Por último, y para acabar este documento, se ofrecen las principales conclusiones alcanzadas por el equipo implicado en este proyecto. Se ha considerado conveniente presentar estas conclusiones estructuradas en dos niveles: vinculadas a la implementación del sistema y vinculadas a los resultados, con objetivo de proporcionar así información relevante para aquellas entidades o equipos potencialmente interesados en implementar este sistema en el futuro.

Así, en primer lugar y vinculado al proceso de implementación del sistema, las principales enseñanzas obtenidas se centran en los siguientes puntos:

- Carácter participativo del proyecto. En opinión de los/as responsables de esta experiencia ha sido absolutamente imprescindible en el éxito de su implementación el carácter participativo de la metodología aplicada. El diseño del sistema ha contado con mecanismos de participación a través de miembros representantes de diferentes centros o grupos de centros, mediante grupos de trabajo.
- Desarrollo secuencial. Asimismo, el carácter secuencial de avance en el proyecto con su correspondiente estructuración en distintas fases ha sido determinante en el desarrollo del mismo; ya que ha permitido plazos suficientes para procesos reflexivos y de asimilación de los cambios.
- Planificación compartida. Consideramos que otro elemento facilitador ha sido la existencia de una planificación al inicio del proyecto, así como el avance de algunos de sus hitos a los/as responsables de los centros.
- Retorno de información a los centros gracias a los boletines que genera la aplicación informática. Consideramos que esta herramienta no hubiese desarrollado todo su potencial de transformación de la Red de C.O. sin el retorno de los resultados comparados de cada centro a sus responsables.
- Voluntad clara de continuidad. La implementación de un proyecto como éste, de gran envergadura por el gran número de instituciones implicadas y por sus propios plazos de desarrollo, puede atravesar momentos de incertidumbre en los que es absolutamente imprescindible lanzar un mensaje claro de continuidad con el desarrollo del proyecto y reafirmar su validez como herramienta de mejora continua de la gestión pública más allá de los inconvenientes temporales ligados a su implementación.

Y, por último y en segundo lugar, teniendo en cuenta los resultados obtenidos tras la implementación del Sistema de Gestión Integral de la Red de Centros Ocupacionales de la Comunidad de Madrid, las principales conclusiones alcanzadas se pueden resumir en los siguientes puntos:

- La aplicación del Sistema de Gestión Integral de la Red de Centros ha permitido obtener y homogeneizar información cuantitativa procedente de los Centros que conforman la Red.
- La aplicación del Sistema de Gestión Integral de la Red de Centros ha permitido sistematizar la recogida, el análisis y la devolución de dicha información.
- Asimismo, han permitido un mejor conocimiento de las características de la propia Red (tanto para sus responsables como para los centros que la conforman) contribuyendo a solventar algunas de las dificultades relacionadas con la gestión.
- Estas características han supuesto para los y las responsables de la Red, un importante cambio en los métodos de gestión y de rendición de cuentas de los recursos públicos incorporados a sus centros, así como un apoyo en la toma de decisiones.
- Además, el desarrollo de un sistema de indicadores consensuado ha conllevado el establecimiento de un marco conceptual común, resultado inicialmente no esperado pero con una gran dimensión y alcance.
- Por último, señalar que, tras tan sólo cuatro años de aplicación, se ha constatado una importante convergencia en los procesos (también en los resultados) y que ésta convergencia ha tendido hacia la excelencia (los centros con mejores resultados y procesos han actuado como referente).

Bibliografía.

- Andreu Seix, I. (1999). *Los indicadores de gestión como instrumento de evaluación de la gestión y mejora del funcionamiento de los servicios personales*. El ejemplo de la Biblioteca Municipal de Cerdanyola del Vallés.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). (2000). *Indicadores de gestión para las entidades públicas. Comisión de Contabilidad de Gestión*. Documento, nº 16.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). (2002). *Un sistema de indicadores de gestión para ayuntamientos. Comisión de Contabilidad de Gestión*. Documento. nº 26.
- Cárcaba García, A. (2003). “Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores, en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 118.
- Carrasco Díaz, D., Buendía Carrillo, D., Navarro Galera, A. y Viñas Xifrá, J. (2005). *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*. Thomson Civitas.
- Cook, S. (2006). *Medición de la eficacia del servicio al cliente*. Traducción al castellano de Measuring customer service effectiveness.
- Comunidad de Madrid y FEAPS Madrid. (2007). *Modelo de Intervención en el Área de Integración Laboral de los Centros Ocupacionales de la red pública de Madrid*. Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid”. Contrato gestionado por FEAPS Madrid.
- Comunidad De Madrid; FEAPS Madrid y Abay Analistas. (2006). *Los centros ocupacionales de la Red Pública de la Comunidad de Madrid. Informe de panorámica*. Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid”. Contrato gestionado por FEAPS Madrid y Abay Analistas.
- Diputació de Barcelona. (2002). *Indicadors de gestió de serveis municipals. Informe 2000*. Barcelona.
- Dodero Jordán, A. (2004). “Indicadores para la gestión municipal”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 37, abril.
- Fernández Hatre, A. (2004). *Indicadores de gestión y cuadro de mando integral*. Centro para la calidad en Asturias (CCA) e Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), Oviedo.
- Fundació Carles Pi i Sunyer D’estudis Autonòmics i Locals. (2001). *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Documents Pi i Sunyer 23, Barcelona. 2003.
- Guinart i Solá, J. M. (2003). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 octubre.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1997). *Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard)*. Ediciones Gestión 2000, Barcelona.
- López Hernández, A. (2004). *Diseño y normalización de indicadores de gestión para los servicios públicos locales*. Análisis de los resultados del proyecto SINIGAL II.
- López Hernández, A y Ortiz Rodríguez, D. (2004). “Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público”, en *Revista Española de Control Externo*, vol. 6, nº 18.
- López Hernández, A., Navarro Galera, Ay Ortiz Rodríguez, D.(2004).“Un sistema normalizado de indicadores de gestión aplicable a los ayuntamientos andaluces: el proyecto SINIGAL II y su aplicación al servicio de cultura”, en *Periférica. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, nº 5.
- López Hernández, A., Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D., Iglesias García De Vicuña, Cy Nieto Rivera, A.(2001). “El proyecto SINIGAL: Una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios”, en *Auditoria Pública*, nº 23.
- Ministerio De Economía y Hacienda. (2007). *Intervención General del Estado. Indicadores de Gestión en al ámbito del sector público*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía.
- Navarro Galera, A. (1998).*El control económico de la gestión municipal. Un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Comptes, Valencia.
- Navarro Galera, A y Ortiz Rodríguez, D. (2003).“Propuesta metodológica para la aplicación del benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales”, en *Revista de Contabilidad*, vol. 6, nº 12.
- Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D y López Hernández, A. M. (2005).*La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad*. Universidad de Granada.
- Raya Gómez, J. (2005). “Nuevos retos para los interventores-tesoreros de la Administración local, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 668.
- Seminario sobre Gestión Pública Local. (2001).*Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*. Ayuntamiento de Gijón y Universidad de Oviedo.
- Service in England and Wales. (2000). *On target. The practice of performance indicators*. London.
- Turull i Negre, Jordi ((2003): El cuadro de mando integral en la administración pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración.

LAS VIOLENCIAS CONTRAS LAS MUJERES EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO: UNA PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN Y ALGUNAS REFLEXIONES METODOLÓGICAS.

Marina Martins González
Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS-CSIC)
Instituto Universitario de Estudios de la Mujer
Universidad Autónoma de Madrid (IUEM-UAM)
marina.martins@cchs.csic.es

Palabras clave: violencia contra las mujeres, cooperación al desarrollo, política pública y España.

1.- Presentación.

La presente comunicación, situada en el contexto de elaboración de la tesis doctoral de la autora, reflexiona sobre los desafíos de investigar las acciones destinadas a combatir, prevenir o reducir las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el ámbito de la política española de cooperación internacional al desarrollo. Si bien el estudio de las violencias contra las mujeres encontró en las últimas décadas un amplio terreno académico donde desplegarse, el tema aún no ha sido objeto de muchos análisis en el campo de la cooperación al desarrollo, especialmente en su faceta de política pública.

La propuesta aquí planteada ofrece una mirada respecto esta temática en la referida política pública en su nivel estatal a partir del 2005, año considerado clave para el tema de la igualdad de género en el ámbito de la cooperación española. En las dos siguientes secciones se tratará de contextualizar la temática y de abordar el significado de entender la cooperación al desarrollo como una política pública. En seguida, se repasará los cambios recientes en esta política y la adopción de un abordaje más complejo y abarcador de la problemática de las violencias contra las mujeres.

Dado que aún se sabe poco sobre cómo las orientaciones que encuentran su respaldo en normativas e instrumentos internacionales se han trasladado al conjunto de propuestas y acciones implementadas en el período, los dos últimos apartados de este texto tratan de explicitar una propuesta investigadora para superar esa laguna y de reflexionar sobre los desafíos metodológicos y técnicos que ello supone. El planteamiento aquí presentado prioriza el análisis de las fases iniciales de esa política pública (emergencia del problema, *agenda-setting* y formulación) y se apoya en el examen de las propuestas de las acciones financiadas, utilizando para ello el método de análisis de marcos de interpretación aplicado a las políticas públicas (*policy frame analysis*). La investigación en curso se depara con unos retos vinculados tanto a características propias de la política española de cooperación al desarrollo y de sus actores más relevantes como a las dificultades decurrentes de la transversalización de los temas de género en cualquier política pública.

2.- Introducción.

La violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres asume una infinidad de formas y recibe diversas denominaciones. Es reconocidamente un fenómeno complejo, presente en ambientes privados y públicos, y con impactos no solamente individuales y familiares, sino también en ámbitos como el laboral, el sanitario, el económico, etc. Se considera además que tiene una existencia generalizada, llegando a ser definido por las Naciones Unidas como un fenómeno universal (United Nations, 2010), pese a comprobadas dificultades para conseguir datos precisos y comparables a respecto.

La atención que el tema recibe actualmente en la agenda política internacional y en la de muchos países, incluyéndose España, es relativamente reciente pues fue en las últimas décadas que pasó a estar presente de forma más abundante y explícita en acuerdos, compromisos y legislación internacionales. En gran parte, eso debe ser atribuido a la acción y a los estudios feministas (de Miguel, 2008), que lograron dar visibilidad a la magnitud y a la extensión del problema, reivindicar políticas destinadas a su erradicación, así como poner en relieve su complejidad e intersecciones con otras desigualdades. El campo de los estudios del desarrollo y de la cooperación internacional al desarrollo no estuvo inmune a ese proceso y más recientemente comenzó a dedicar más atención al tema.

Si volvemos la mirada hacia España, constatamos que la política de cooperación al desarrollo es en sí misma una novedad de las últimas décadas, pues ésta tuvo inicio a finales de los años 80, con la entrada del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, su inicio estuvo caracterizado por una baja institucionalización y una limitada disponibilidad financiera y sólo muy recientemente pasó a contar con instrumentos más variados y precisos en términos de planificación, gestión y evaluación de sus actividades. En ese sentido, hubo que esperar hasta el año 2005, cuando el II Plan Director adoptó como objetivo principal el combate a la pobreza y puso énfasis en la promoción del desarrollo humano sostenible, para que la igualdad de género fuese definida tanto como una prioridad horizontal como sectorial de esta política. Eso significa que además de desarrollar acciones sectoriales que buscan la igualdad entre mujeres y hombres de manera directa, cualquier intervención realizada a partir de entonces obligatoriamente necesita estar atenta a las relaciones desiguales entre los géneros al momento de proponer, planificar y ejecutar sus actividades. Esas novedades vinieron acompañadas de un significativo incremento en el montante neto de recursos financieros destinados al género: crece un 341% entre 2004 y 2006, pasando asimismo a representar el 6,1% de las contribuciones bilaterales, contra el 1,45% en 2003 (España. DGPOLDE/SECI, 2007a: 27).

Con todo ello no se quiere decir que no se trabajase por la igualdad de género anteriormente. Pero las autoras que se dedicaron a analizar la actuación y los compromisos de la cooperación española relacionados al tema en el período anterior a 2005 coinciden en señalar muchas debilidades. Rodríguez Manzano (2005) habla de una escasa priorización del tema y ausencia de definición de conceptos básicos sobre los que habría de sustentarse el objetivo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y, por lo tanto, de lo que significaría dicha promoción. Perona Larraz (2006) observa en esta etapa el reconocimiento oficial de la perspectiva de género pero no la considera integrada en el conjunto de actividades y programas.

Esa nueva etapa de la política española de cooperación, en definitiva, marcaría en lo que a los temas de género se refiere, la realización del giro de enfoque que se ha visto ocurrir también a nivel global: del llamado enfoque Mujeres en Desarrollo (MED) hacia el del Género en Desarrollo (GED). Para ser breve, una vez que otra autoras ya se dedicaron a revisar críticamente las aportaciones de los enfoques MED y GED y sus variaciones (véanse, por ejemplo, Cirujano Campano, 2006; Rodríguez Manzano, 2006), eso implica, entre otros aspectos, pasar a dar atención a las relaciones de género (y, por lo tanto, a estructuras y mecanismos que perpetúan las desigualdades entre mujeres y hombres) en lugar de únicamente enfocar las necesidades de las mujeres de manera aislada del contexto de discriminación y relaciones de poder desiguales entre los géneros.

3.- La cooperación al desarrollo como política pública.

Antes de seguir con el tema central de esta comunicación, parece importante precisar lo que se pretende decir con considerar la cooperación internacional al desarrollo en su faceta de política pública. Enfocarla de ese modo significa reconocer la cooperación internacional al desarrollo como parte de la acción exterior de un Estado (en general, de un país industrializado) cuyo objetivo es la promoción del desarrollo económico y social de Estados en vías desarrollo. O sea, “una actuación conjunta y deliberada de actores políticos soberanos como los Estados (o al menos en el marco de relaciones entre actores políticos soberanos, como sucede con la cooperación que se realiza a través de agentes sociales como empresas u ONGD) dirigida a fomentar el desarrollo de los países del Sur [...] Así pues, la política de cooperación para el desarrollo no implica necesariamente transferencias materiales o humanas del Norte al Sur, sino que puede consistir en actividades comerciales” (Barbé 2007 apud. Sotillo Lorenzo, 2010).

Se recuerda, no obstante, que más allá del objetivo explícitamente reconocido de promoción del desarrollo y combate a la pobreza, la política de cooperación al desarrollo “conforma un ámbito de decisión gubernamental híbrido en el que se integran diferentes aspectos de las políticas industriales, comerciales, financieras y sociales” (Jerez et al., 2008: 113) y que puede ser un instrumento de un Estado o grupo de Estados para proyectar, aumentar y ejercer su poder más allá de sus fronteras (Sogge, 2002, Llistar Bosch, 2009, Prado Lallande, 2009). Asimismo, si bien una política de cooperación se ve delimitada y cada vez más influenciada por compromisos y acuerdos políticos internacionales firmados por el país que la promueve, esos no son suficientes para precisar las obligaciones del Estado con respecto a esta política y, por lo tanto, exigir su pleno cumplimiento (Tejío García, 2009). Además de esos factores –la influencia de otras políticas sectoriales y de intereses ajenos a los propósitos oficialmente reconocidos de la cooperación al desarrollo y la discrecionalidad en su ejecución–, reconocemos que la cooperación al desarrollo puede tener una comprensión más amplia que escapa a la dimensión de política pública de un determinado Estado. Eso es, no todas las acciones llevadas a cabo o los actores involucrados en ese ámbito hacen uso de fondos públicos y se orientan por programas de políticas gubernamentales. De allí, la necesidad de precisar de qué parte de la cooperación al desarrollo se quiere tratar.

Para concluir esas consideraciones sobre la cooperación al desarrollo como una política pública es esencial hacer referencia a las institucionales que la ponen en marcha. Las observaciones de Knoepfel, Larue et al (2007) sobre la presencia diversa e interacción siempre compleja de los actores que intervienen en el ciclo de una política pública no deja de ser válida para la aquí analizada; vemos, sin embargo, una importante peculiaridad, por su dimensión internacional: la participación de actores (estatales y no estatales) que están situados en territorios distintos al del Estado que la promueve. Es decir, parte considerable de aquellos actores afectados y beneficiarios se ubican allá donde llegan y se distribuyen los recursos de esta política y son ajenos al Estado que la pone en marcha. Nuestro análisis, si bien no ignora de todo ese aspecto, una vez que se preocupa en entender las alianzas formadas para la proposición de las acciones investigadas, tiene un explícito foco en la actuación de un Estado, el español, que financia y pone en marcha acciones que responden a una política determinada por sus propias instituciones, lo que no impide reconocer que ésta puede ser influenciada por actores que también están fuera de su territorio.

4.-La tardía incorporación del tema en la cooperación española.

Con respecto a las formas de violencia contra las mujeres, no es exagerado decir que ese tema prácticamente no recibe atención por parte de la cooperación española hasta el año 2004. En el I Plan Director 2001-2004 (España. SECIPI, 2000), documento que recoge las prioridades y orientaciones de esa política para el período de cuatro años, no se llega a mencionarlo, tampoco en dos documentos que hacen balance de las acciones más destacadas del período (España. AEI, sin fecha A, España. AEI, sin fecha B). La *Estrategia para la promoción de la democracia y del Estado de Derecho* (España. SECIPI, 2003), que contemplaría las acciones sectoriales de género, reconoce la violencia contra las mujeres como un problema (aunque no se indague sobre sus motivos o contextos), pero luego esa consideración no encuentra lugar en ninguna propuesta de acción. Ya la *Estrategia para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* (España. SECIPI, 2003) es el documento del período que más atención dedica al tema y el único que tiene en consideración instrumentos internacionales a respecto, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres - CEDAW (1979), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Asimismo, se hecha en falta la adopción de las medidas de protección a mujeres y niñas en situaciones de conflictos armados, recomendadas a los gobiernos y las organizaciones de la cooperación al desarrollo por la Resolución 1325 del Consejo de las Naciones Unidas sobre la situación de las mujeres en los conflictos armados (2000).

Otro aspecto que merece ser resaltado en ese período es la existencia de una única referencia a la figura de quien comete la violencia (“el maltratador”), mencionado en crímenes relacionados a la sexualidad y como posible sujeto receptor de ayuda especializada brindada por la cooperación (España. SECIPI, 2003: 26-27). En ningún momento se afirma de manera explícita que son hombres los que en su mayoría cometen actos violentos contra las mujeres por razón de su género o que “el maltratador” también merece ser penalizado por sus actos. Las causas de dichos actos constituyen otra de las grandes ausencias hasta 2004. No hay cualquier esbozo de relacionar la violencia que sufren mujeres y niñas a un contexto más amplio de desigualdad entre mujeres y hombres. La única razón considerada relevante para dichos actos es el alcoholismo, descrito como un factor que contribuye a su ocurrencia (España. SECIPI, 2003: 27), lo que nos puede llevar a concluir que en ese período la política española de cooperación al desarrollo entendía la violencia contra las mujeres como algo exclusivo del ámbito privado y de las relaciones de pareja, que se podría ver aumentado por el alcoholismo.

De ese modo, a partir del momento que se considera la igualdad de género una de las prioridades horizontales de la cooperación y que se impulsa la adopción del ya mencionado enfoque GED en sus acciones, el tema de la violencia contra las mujeres pasa también a ocupar un nuevo lugar en esta política.

Para empezar, crecen de manera sustantiva las referencias a las formas de violencia contra mujeres y niñas; los dos planes directores del período, 2005-2008 (España. SDGPOLDE/SECI, sin fecha) y 2009-2012 (España. MAEC, sin fecha), reconocen y trasladan a objetivos y estrategias los instrumentos internacionales de lucha por la igualdad de género y contra la violencia. Luego, los documentos de las estrategias sectoriales, especialmente la de Género y Desarrollo (España. DGPOLDE/SECI, 2007a), como ya se podría esperar, profundizan un abordaje multidimensional de la cuestión y también plasman en objetivos y líneas de actuación prioridades para la lucha contra ese fenómeno. En aquellas otras cuatro estrategias sectoriales que abordan la cuestión –Construcción de la Paz (España. DGPOLDE/SECI, 2007b), Educación (España. DGPOLDE/SECI, 2007c), Pueblos Indígenas (España. DGPOLDE/SECI, 2007d) y Salud (España. DGPOLDE/SECI, 2007e)–, los actores de la cooperación española al desarrollo encuentran instrucciones sobre qué aspectos enfatizar en el trabajo que busca tener impactos en la solución de esa problemática. Igualmente significativo es el hecho de que en las prioridades geográficas de las estrategias de Salud y de Género se encuentren orientaciones específicas para actuar contra esas violencias. Con relación a las víctimas o potenciales víctimas, a partir del 2005, diferentes grupos de mujeres son citados como siendo especialmente vulnerables a violencia, lo que contribuye a visibilizar situaciones que podrían merecer una especial atención por parte de esa política. Son mencionadas las niñas, las víctimas de la trata de personas y de la explotación sexual, las víctimas de prácticas tradicionales nocivas, las mujeres y niñas en situaciones de conflictos armados, las indígenas y las trabajadoras sanitarias. En el anterior período, se destacaba solamente las niñas y las refugiadas y migrantes.

En ese sentido, la relativa escasez de datos sistematizados y trabajos académicos sobre la puesta en práctica de la perspectiva de género en la cooperación española puede ser explicada por la novedad que el mismo tema representa. Asimismo, dentro de ese conjunto, el abordaje del tema de las violencias contra mujeres y niñas tampoco es sumamente significativo. Algunas publicaciones de ese período citan experiencias y buenas prácticas en la lucha contra la violencia de género en ese ámbito, pero todavía son informaciones dispersas, poco sistematizadas o profundas, que suelen estar relacionadas a un debate más amplio sobre las acciones españolas de cooperación como un todo en temas de igualdad de género (Cirujano, 2005, Perona Larraz, 2006, Cirujano y López, 2008, Pérez Baldovinos, 2008); entre otros) o a una determinada actuación geográfica (Gueddana, 2007, Mayeur, 2007).

5.- ¿Qué y cómo investigar?

Hay, por lo tanto, una importante laguna en el análisis sobre la manera en que las orientaciones y los cambios de la última década relacionados a la igualdad de género en la cooperación al desarrollo se trasladan a la práctica por medio del financiamiento y de la puesta en marcha de acciones destinadas a combatir, reducir o prevenir las más variadas formas de violencia contra mujeres y niñas. Para cubrir ese vacío, se propone un análisis que privilegie lo que se podría considerar los niveles intermedios de esa política pública, situado entre el nivel macro —marcado por los lineamientos generales, sectoriales y geográficos de la política de cooperación española y hecho explícito en planes directores y estrategias de actuación— y el micro, donde se sitúa cada actividad realizada. Este nivel intermedio comprende acciones de muy diferentes tipos (convenios, programas, proyectos, asistencias técnicas, subvenciones, contribuciones a organismos internacionales, etc.) y amplitud; sería importante analizar si y cómo la problemática es tratada y qué relaciones se puede observar con los lineamientos más amplios establecidos.

De este modo, la propuesta aquí presentada posee tres características principales, son ellas: se ciñe al nivel estatal de dicha política pública; prioriza sus fases iniciales (identificación, formulación y la toma de decisión); y se apoya en los documentos que contienen las propuestas de las acciones financiadas en el período analizado, mirando así a las proposiciones concretas respecto a enfoques utilizados, alianzas establecidas, tipo de actividades puestas en marcha, etc.

En primer lugar, restringir el análisis al nivel estatal excluye aquellas acciones llevadas a cabo por otros actores de la llamada cooperación descentralizada, como Comunidades Autónomas, ayuntamientos, diputaciones, universidades, empresas y sindicatos. Esa elección se justifica tanto por motivos de orden metodológico como prácticos. Por un lado, las iniciativas financiadas e impulsadas por unidades nacionales de la administración pública (ministerios, secretarías de estado, institutos y, claro, la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo - AECID) ya representan una cantidad y una variedad significativas, comprendiendo tanto aquellas realizadas directamente con los llamados países receptores de la ayuda (cooperación bilateral directa) o vía Organizaciones No Gubernamentales al Desarrollo (ONGD) que participan de convocatorias públicas (cooperación bilateral descentralizada), como las contribuciones a fondos y organismos internacionales (cooperación multilateral) que hace el Estado español.

Por otro, hay que considerar el hecho de que la mayoría de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo proviene de la administración central y que ésta es la principal responsable por la definición de su política. En 2008, el 87,25% del total neto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) fue aportado por la Administración General del Estado; las Comunidades Autónomas en su conjunto aportaron el 9,76%; las corporaciones locales, el 3,12%; las universidades, el 0,20% (España. DGPOLDE/SECIPI, 2009). Según la legislación vigente, es el gobierno central quien define y dirige la política española, por medio de planes directores y anuales. Las Comunidades Autónomas y entidades locales, por su parte, aunque tengan autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en el desarrollo de sus acciones, deben respetar las líneas generales y directrices básicas de los planes propuestos por el gobierno y aprobados por el Congreso de los Diputados. Otro argumento a ser valorado es la naturaleza de las actividades desarrolladas por parte de los actores de la cooperación descentralizada, considerada por algunos autores más alejada de las características de una política gubernamental (Gómez Galán y Sanahuja, 1999: 23) y con mayores dificultades de coordinación, de mostrarse eficiente y de alejarse de intereses partidistas (Schulz, 2010: 3).

En segundo lugar, se considera igualmente importante explicitar qué etapas de la política de cooperación son priorizadas en el examen aquí presentado. Analíticamente, se puede entender cualquier política pública como un proceso que posee diferentes fases, actividades y productos, que generalmente empieza por la identificación de un determinado problema público, su transformación en objeto de atención por parte de las autoridades político-administrativas, seguida de la planificación y la ejecución de actividades con el objetivo de solucionar el problema identificado y termina con la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas (Mény y Thoenig, 1992, Knoepfel et al., 2007). Al no existir trabajos anteriores dedicados al tema de las violencias contra las mujeres en la cooperación al desarrollo de España, ha parecido pertinente que la investigación se concentrara en explorar las llamadas etapas iniciales de esa política pública —identificación, formulación y la toma de decisión, para Mény y Thoenig; emergencia del problema, *agenda-setting* y formulación, para Knoepfel, Larrau et al.—. Así siendo, se da prioridad a describir y a explicar el apareamiento del tema de la violencia contra las mujeres en la agenda política de la cooperación al desarrollo, la elaboración de soluciones por parte de sus actores y finalmente la decisión de las autoridades reflejada en las acciones financiadas.

La ejecución y la evaluación de resultados, usualmente consideradas las últimas fases de una política pública, estarían fuera del escopo de esta propuesta. Dicha opción posee la evidente desventaja de no saber hasta qué punto las observaciones y conclusiones a las cuáles se espera llegar con este estudio reflejarían la situación real de dichas acciones. Seguramente, habrá muchos aspectos que escaparán a un examen que se propone a tratarlas desde la distancia, a través fundamentalmente del análisis documental y de entrevistas con personas que no son ni las llamadas beneficiarias ni necesariamente se vinculan de manera directa a su ejecución. Sin embargo, existe la convicción de que esa misma opción metodológica permitirá producir conocimientos relevantes respecto las prioridades y enfoques de la política de cooperación en relación al tema abordado, algo difícilmente observable en un estudio localizado.

Por fin, tener un análisis que privilegie lo que hemos llamado el nivel intermedio de la política de cooperación al desarrollo, supone buscar los materiales que correspondan a ello. De este modo, si bien no deben ser los únicos materiales analizados, los documentos que contienen las propuestas de acciones financiadas en el período y que tocan el tema que nos interesa, conforman la parte más importante del corpus documental. Esos posiblemente sean los que, en su conjunto, mejor permitan identificar cómo unos lineamientos generales y planteamientos teóricos y de planificación se traducen en propuestas para la actuación en la práctica. Vale decir que a partir de 2005 y desde distintas unidades administrativas que se dedican a la cooperación al desarrollo, fueron financiadas centenas, tal vez millares, de iniciativas que se enfrentan a las diferentes formas de violencia contra las mujeres (en el siguiente apartado son abordados los aspectos relacionados a su identificación).

La siguiente preocupación, entonces, sería cómo conseguir analizar adecuadamente tantos y tan diversos documentos. Teniendo en cuenta la existencia de muchas maneras de acercarse a un corpus documental y las características de extensión y variedad del material recopilado, constituyese de especial importancia la elección del método de análisis. La apuesta de esta investigación es por un método que presente afinidad con las preocupaciones típicas del análisis de políticas públicas, como pueden ser la implicación de actores políticos diversos, la formación de la agenda pública, la elaboración de soluciones, etc. Interesaba que el método utilizado permitiera considerar y desvelar los diferentes significados y matices que

conceptos-clave de la investigación (desarrollo, género, violencia contra las mujeres) podrían asumir en las propuestas de acción de la referida política. Cómo advierte Aphorpe (1996), en el contexto de las políticas de desarrollo, maneras rivales de nombrar y enmarcar un mismo tema (cita el ejemplo de la pobreza definida según supuestos económicos o políticos) definen agendas políticas absolutamente diferentes.

Se ha tomado como referencia una investigación sobre las políticas de igualdad de género en la Unión Europea y en países europeos que en su propuesta metodológica optó por el uso los marcos de interpretación de las políticas públicas (*policy frame analysis*) al depararse con desafíos parecidos a los de la presente propuesta: un número muy grande de documentos con formatos y autores variados y la preocupación por hacer visibles la diversidad de interpretaciones explícitas e implícitas atribuidas a los conceptos-clave y las estrategias adoptadas por la política pública (Bustelo y Lombardo, 2006, Verloo y Lombardo, 2007). Se trata del proyecto europeo MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality in Europe), financiado por la Comisión Europea, que comparó los ‘marcos interpretativos’ políticos de la desigualdad de género entre la Unión Europea y seis países miembros (España, Grecia, Holanda, Austria, Hungría y Eslovenia).

El concepto de ‘marco’ o ‘marco de interpretación’ es más difundido en la literatura sobre movimientos sociales: al lado de la estructura de oportunidades políticas y las formas de organización o movilización, los “procesos de interpretación, atribución y construcción social que median entre la oportunidad y la acción” destacan como uno de los grupos de factores relevantes para explicar el surgimiento y el desarrollo de los movimientos sociales y revoluciones (McAdam et al., 1999). Los marcos de interpretación aplicados al campo de los movimientos sociales combinarían las perspectivas interaccionista, pues se entiende que esos son “colectiva y continuamente construidos y reconstruidos por actores de los movimientos y sus públicos” e instrumental, en la medida que aporta “paquetes de interpretación” sobre las acciones de los activistas (Polletta y Kai Ho, 2006: 190). En el estudio de las políticas públicas, que es el ámbito de interés en este caso, ambas perspectivas son igualmente importantes ya que permiten poner en evidencia tanto el aspecto socialmente construido de tales marcos, las influencias y relaciones entre los actores implicados como verificar continuidades e inconsistencias entre las fases de diagnóstico, formulación y ejecución de las políticas públicas. Considerando todo lo expuesto, tomamos de la citada investigación MAGEEQ la formulación del concepto de marco de interpretación aplicado a las políticas públicas: “es un principio organizacional que transforma la información fragmentaria o incidental en un problema de política pública estructurado y significativo, cuya solución está implícita o explícitamente incluida” (Verloo, 2005: 20).

Asimismo, se tiene en consideración las recomendaciones metodológicas de Gasper (2003) para el estudio de la ayuda internacional, especialmente el enfoque planteado para el examen del diseño y de la lógica de los proyectos, programas y políticas propios de una política de cooperación al desarrollo. En primer lugar, sugiere analizarlos según su propia lógica, teniendo en cuenta que la mayoría sigue una matriz de formulación casi invariable (con campos como resumen narrativo en forma de una cadena de medios-fines, actividades, objetivo general y objetivos inmediatos o propósitos) correspondiente a una herramienta de planificación y monitoreo que en la cooperación española suele recibir el nombre de Enfoque del Marco Lógico - EML. A seguir, para que el análisis sea completo y no se restrinja a la manera simplificada como las cuestiones muchas veces son abordadas por el enfoque lógico de los proyectos y programas, el autor propone trabajar sobre aspectos que no suelen aparecer en esa matriz, de modo a examinar supuestos teóricos, efectos no deseados, rutas alternativas para atinjar los objetivos así como objetivos concurrentes.

En definitiva, se espera que tales opciones y cuidados metodológicos propicien suficientes herramientas para lograr extraer de la lectura y del análisis de esos documentos (que si bien en su mayoría pueden expresarse bajo un formato parecido derivado de la lógica a que se hace referencia, tienen autorías muy distintas y tratan de temas bastante diversos), unas conclusiones relevantes en el enfrentamiento a las formas de violencias contra las mujeres por parte de la cooperación española al desarrollo respecto a concepciones (¿qué tipo de violencia recibe más atención y recursos?), prioridades (¿en qué regiones/países se trabaja más el tema?), enfoques (¿qué importancia tiene la perspectiva feminista? o ¿cuál es la influencia de la política interna española sobre violencia de género?), estrategias (¿cuáles actores son más los buscados?), ausencias (¿hay alguna forma de violencia que no aparece en las acciones financiadas?). Son preguntas relevantes para un análisis de política pública, pero que hasta el momento no se ha respondido de manera precisa.

6.- Desafíos metodológicos y técnicos.

En el camino hacia esas respuestas, sin embargo, la investigación afronta desafíos respecto los cuales parece oportuno reflexionar. Primeramente, el estudio propuesto halla dificultades técnicas relacionadas a algunas de las características de la política española de cooperación al desarrollo, como su reconocida dispersión geográfica y la diversidad de actores estatales y no estatales involucrados en su puesta en marcha. Tales aspectos, en nuestro entendimiento, recomiendan tener una mirada la más amplia posible en relación a países y regiones analizados y a entidades financiadoras o ejecutoras, pues del contrario se podría perder importantes diferencias en relación a los elementos ya citados que se quiere examinar.

Ello nos lleva a un segundo conjunto de dificultades que tienen que ver con el acceso a los documentos de las acciones que se busca analizar. Además de su expresiva cantidad (en un primer acercamiento a listados brutos de las acciones financiadas entre 2005 y 2010, se ha podido identificar alrededor de 500 acciones que con seguridad abordan las distintas formas de violencia contra las mujeres y aproximadamente otras 6.300 que eventualmente comprenden actividades relacionadas a ello), estos documentos están dispersos por al menos nueve ministerios, tres institutos y ocho unidades de la AECID, responsables por financiar las correspondientes acciones y, por consiguiente, custodiar sus documentos. Sumado a ello, el reciente cambio en el gobierno nacional y las modificaciones en las estructuras ministeriales realizadas por la nueva administración aumentan la dificultad en la identificación del personal responsable por esas acciones y por permitir el acceso a la documentación correspondiente. Como resultado, el tiempo y la forma de respuesta obedecen a criterios muy distintos, por no hablar de la discrecionalidad en los motivos para aprobar o denegar la solicitud y en la manera por la cual se permite realizar la consulta.

Por fin, en un último grupo de desafíos metodológicos están aquellos relacionados a la identificación de las acciones que puedan que aborden el tema investigado pero eso no se hace explícito en los títulos o breves resúmenes que orientan la selección del conjunto estudiado (las cerca de 6.300 acciones citadas anteriormente). Ya se dijo anteriormente que a partir del 2005 además de dedicar un sector específico a ello (el Género y Desarrollo), toda la política española de cooperación debe tener como prioridad horizontal la igualdad de género. En ese sentido, no parecía lógico que esta investigación se ocupara solamente de las acciones ubicadas en el referido sector o, como alguna vez ya nos fue sugerido en contactos informales con actores de esa política, reducir la investigación a las acciones impulsadas desde el Instituto de la Mujer y/o el Departamento de Género de la AECID. Eso significaría, una vez más, tratar las cuestiones de género de manera compartimentada, algo que justamente se dice querer superar a partir de 2005.

En otras palabras, está claro que propuestas ubicadas en sectores como los de salud (promoción de la salud sexual y reproductiva, por ejemplo), gobernabilidad (reforma del sistema de justicia) o ayuda humanitaria, para citar apenas algunos, posiblemente se deparen con la necesidad de dirigirse al enfrentamiento de las violencias contra las mujeres. Sin embargo, como no es algo que se pueda esperar de manera automática, hace falta identificar cuáles efectivamente abordan el tema, aunque no lo tengan como central. En definitiva, se trata de considerar las violencias contra las mujeres en las acciones de la cooperación al desarrollo de una manera amplia, en toda su complejidad, sea tal problemática central o no en la propuesta ejecutada. Superar esa dificultad de identificación depende, en gran medida, de la colaboración de las personas responsables por los programas de cooperación en las distintas unidades administrativas, ya que la información pública disponible no es suficiente para ello. De momento, los contactos ya realizados con

esos actores sirvieron principalmente para descartar aquellas acciones cuyo escopo escapa a los intereses de esta investigación, permitiendo así reducir el corpus documental a ser finalmente consultado.

Hasta el momento, en pocos casos se ha podido superar las dificultades descritas y trasponer las barreras para acceder a los documentos solicitados. Estas primeras consultas ya realizadas, sin embargo, están mostrando que los cuidados técnicos y metodológicos tomados son necesarios: tanto porque efectivamente hay muchas y significativas acciones sobre el tema financiadas desde unidades administrativas no directamente relacionadas a género o mujeres, como porque se despliegan actividades relacionadas la violencia contra las mujeres en acciones cuyos temas centrales son otros. Y eso no se puede constatar hasta el momento en que se accede la documentación que las propone.

Una vez superadas esas dificultades técnicas y logrado el pretendido acercamiento a la totalidad de los materiales descritos, se espera que la investigación aquí planteada resulte en un análisis pertinente y novedoso respecto la política y las acciones de la cooperación al desarrollo españolas en los temas de género y de la lucha contra las formas de violencia hacia las mujeres, especialmente por desvelar y examinar de manera criteriosa unos contenidos hasta entonces poco accesibles y, sin embargo, fundamentales para entender la práctica de esta política pública.

Bibliografía.

Apthorpe, R. (1996). "Reading development policy and policy analysis: on framing, naming, numbering and coding", en Apthorpe, R. & Gasper, D. (eds.) *Arguing development policy: frames and discourses*. FrankCas, London, Portland.

Bustelo, M. & Lombardo, E. (2006). "Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", en *Revista Española de Ciencia Política*, pp. 117-140.

Cirujano, P. (2005). *La estrategia demorada – género y cooperación internacional en España*. Catarata, Madrid.

Cirujano, P. & López, I. (2008). *Igualdad de género en los Objetivos de Desarrollo del Milenio - retos para la Cooperación Española con América Latina*. Documento de Trabajo. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.

De Miguel, A. (2008). "La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación", en *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, nº 38, pp. 129-137.

ESPAÑA. AECI (sin fecha A). *Actuaciones de la cooperación española en los países prioritarios y de especial atención durante 2003*. Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI).

ESPAÑA. AECI (sin fecha B). *Actuaciones de la SECIPI de 2000 a 2004*. Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECI).

ESPAÑA. DGPOLDE/SECI. (2007a). *Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. DGPOLDE/SECI. (2007b). *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. DGPOLDE/SECI. (2007c). *Estrategia de Educación de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. DGPOLDE/SECI. (2007d). *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. DGPOLDE/SECI. (2007e). *Estrategia de Salud de la Cooperación Española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. DGPOLDE/SECIPI. (2009). *Seguimiento del PACI 2008*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. MAEC. (sin fecha). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. SDGPOLDE/SECI. (sin fecha). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

ESPAÑA. SECIPI. (2000). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

ESPAÑA. SECIPI. (2003). *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y del Estado de Derecho*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

Gasper, D. (2003). *Studying aid: some methods*. Working Paper Series. The Hague, Institute of Social Studies.

Gómez Galán, M. & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal, Madrid.

Gueddani, M. (2007). "La cooperación tunecino-española: ¿qué oportunidades para el mañana?", en IGLESIA-CARUNCHO, M. (ed.) *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Fundación Carolina; Siglo XXI, Madrid.

Jerez, A., Sampedro, V. & López Rey, J. A. (2008). *Del 0,7% a la desobediencia civil: política e información del movimiento de las ONG de desarrollo (1994-2000)*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. The Policy, Press. Bristol.

- Llistar Bosch, D. (2009). *Anticooperación. Interferencias globales Norte-Sur-los problemas del Sur no se resuelven con más ayuda internacional*. Icaria, Barcelona.
- Mayeur, C. (2007). “Nuestros vecinos del Magreb”, en Iglesia-Caruncho, M. (ed.) *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Fundación Carolina; Siglo XXI, Madrid.
- Mcadam, D., McCarthy, J. D. & Zald, M. N. (1999). “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en Mcadam, D., McCarthy, J. D. & Zald, M. N. (eds.) *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Istmo, Madrid.
- Mény, Y. & Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Pérez Baldovinos, A. (2008). *Los avances para la integración del enfoque de género en la política de desarrollo de la cooperación descentralizada en España, 2005-2007. Avances de investigación*. Fundación Carolina – CeAICI, Madrid.
- Perona Larraz, P. (2006). *Globalización, género y desarrollo: pasado y apuntes para el futur.*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.
- Polletta, F. & Kai Ho, M. (2006). Frames and their consequences. IN GOODIN, R. E. & TILLY, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of contextual political analysis*. Oxford University Press.
- Prado Lallande, J. P. (2009). *El lado oscuro de la cooperación internacional - la discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México, D.F.
- Rodríguez Manzano, I. (2005). “La promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la política española de cooperación para el desarrollo. Algunas reflexiones conceptuales”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, pp. 127-141.
- Schulz, N. S. (2010). “Las políticas de desarrollo españolas: obstáculos para el progreso”, en *Policy Brief*.
- Sogge, D. (2002). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Icaria, Barcelona.
- Sotillo Lorenzo, J. Á. (2010). “La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales”, en Echart Muñoz, E., Cabezas Valencia, R. & Sotillo Lorenzo, J. Á. (eds.) *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*. Catarata, Madrid.
- Tejío García, C. (2009). “Caracteres generales y tendencias básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo”, en Rodríguez Manzano, I. & Tejío García, C. (eds.) *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*. Catarata, Madrid.
- United Nations. (2010). *The World's Women 2010 - trends and statistics*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.
- Verloo, M. (2005). “Mainstreaming gender equality in Europe: a critical frame analysis approach”, en *The Greek Review of Social Research*, nº 117, pp. 11-34.
- Verloo, M. & Lombardo, E. (2007). “Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach”, en Verloo, M. (ed.) *Multiple means of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*. Central European University Press, New York.

Palabra clave: constructivismo práxico, investigación social, metodología, participación y planificación.

1.- Presentación.

Habitualmente se encuentra segregada la producción de conocimiento de la aplicación del mismo.

Para acabar con el divorcio entre quienes conocen y quienes actúan, y para que la comunidad tenga tanto capacidad para formular los problemas que le preocupan como para proponer las soluciones a los mismos, se ha de propiciar que la ciudadanía, de manera participada, conozca la realidad social, formule propuestas, adopte decisiones, ejecute programas, gestione y evalúe los planes, programas y proyecto sociocomunitarios. Para ello se ha de recurrir a metodologías participativas conversacionales.

En esta ponencia se justificará epistemológicamente, se fundamentará teóricamente y se describirá la metodología con la que producir conocimiento y propuestas de actuación de manera participativa.

La ponencia, por tanto, la componen dos grandes apartados, En el primero se legitimará la necesidad de la participación ciudadana, al tiempo que se expondrá el principio que guía y orienta la producción participativa conversacional, así como su fundamentación teórica y metodológica. En el segundo se expondrá la estrategia a seguir, así como la estructura y el contenido de cada una de las fases que contempla el proceso.

Antes de continuar, se ha de saber que la base de esta concepción metodológica se nutre de los aportes teóricos y de las investigaciones realizadas en las dieciséis ediciones del Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid

2.- Justificación epistemológica y fundamentación teórica.

La apreciación relativa de las cosas se encuentra permanentemente presente. Distintos significados inferimos a un mismo significante. Sin embargo, nos cuesta trabajo admitir esta circunstancia. Cuesta trabajo admitir que la realidad de uno no es la de todos los demás.

Para garantizar la obtención de resultados veraces, quienes recurren al método positivista, consideran que el sujeto es un elemento distorsionador de la realidad, generador de ruido, y, por tanto, se ha prescindir del mismo, o, al menos, amortiguarlo, lo más posible. De acuerdo con los postulados del método científico cartesiano, que separar el sujeto pensante (ego cogitans: el mundo pensante) de las cosas materiales (res extensa: el mundo de los objetos físicos dotados de extensión, figura y movimiento), intentan disminuir al máximo los rozamientos que en la investigación la subjetividad del sujeto pueda producir

El modo clásico de proceder de las ciencias sociales para garantizar la neutralidad valorativa ha sido ampararse en el método científico consistente en observar, formular hipótesis, verificar, construir teorías y volver a observar. Este modo de proceder es, se nos dice, el método (el camino) acertado para obtener un conocimiento objetivo de la realidad social.

Ahora bien, desde una concepción racionalista-deductiva, observar hechos con los cuales formular teorías (siguiendo el planteamiento empirista-inductivista), es incorrecto, pues se argumenta que los datos sin teorías son mudos, son las teorías las que nos permiten clasificar (categorizar) la realidad de un modo y no de otro. Así es, por ejemplo, si tuviéramos que hacer un estudio sobre el asociacionismo, qué datos deberíamos recoger (observar) con los que poder construir una teorías. Desde el positivismo sociológico más ortodoxo, se nos contestaría que todos ¿Todos? Por ejemplo, ¿el color de los ojos de los afiliados, el color del pelo, el número de zapatos que gastan? No, sólo los relevantes, se contestaría. ¡Ah, y qué o quién dice lo que es relevante! pues los sujetos. Mejor dicho, la teoría de la que partan los sujetos.

¿Será, entonces, el empleo correcto de una teoría correcta lo que garantizará el conocimiento verdadero de las cosas? Todo hace pensar que la pregunta debería recibir una respuesta afirmativa. Ahora bien, si así se hiciera, habría que enfrentarse a un nuevo interrogante: ¿cómo podemos saber que la teoría empleada es la teoría correcta?

A esta pregunta se ha de contestar diciendo que toda teoría es autorreferente. De acuerdo con el Teorema de incompletud de Gödel en toda teoría habrá una premisa que siendo verdadera será indemostrable (Gödel, 1962).

Para superar, o eludir, este círculo vicioso, Popper propone el Método hipotético-deductivo, según el cual, carece de importancia el contexto de descubrimiento de la teoría, lo que importa es contar con una válida teoría. —que nunca se podrá validar— con la que explicar y predecir lo que ha acontecido o/y lo que acontecerá.

Según Popper, las teorías son o no son válidas, pero no se pueden validar, únicamente son susceptibles de refutación. La teoría, siguiendo a este autor, será válida siempre que esté enunciada de tal modo que permita su *falsación* y continuará siendo válida mientras no aparezca ningún dato que la anule. Las teorías no se infieren a partir de enunciados singulares (los hechos empíricos), dado que "no podemos registrar la totalidad del mundo con objeto de determinar que algo no existe, nunca ha existido y jamás existirá" (Popper, 1980: 67), estos, (los enunciados singulares) pueden, eso sí, refutar las teorías. Por ejemplo, diría Popper, la teoría que dice que todos los cisnes son blancos, formulada con anterioridad a que podamos haber observado (si ello fuese posible) la totalidad del reino animal, es válida en tanto que podemos formular la existencia de un cine negro y será siendo válida mientras no encontremos un cisne de otro color distinto del blanco.

Dicho de otro modo, los enunciados singulares (los hechos empíricos) no son los que validan la teoría, pero si la pueden refutar (invalidar). En consecuencia, una buena teoría, vendrá a decir Popper, es la que es eternamente provisional.

Sin embargo, como se expondrá seguidamente, la posibilidad de refutar la teoría recurriendo a una instancia descontaminada de la propia teoría –como puede ser la empírica, tal como sostiene Popper– es una tarea imposible de realizar. Como se sabe por el principio de incertidumbre no es posible observar realidades microfísicas sin alterarlas –para observar un electrón hay que iluminarlo con un fotón que lo altera–, y por el de indeterminación, se sabe que es imposible determinar a la vez la posición y el movimiento de realidades microfísicas: cuanto más precisamos la posición de una partícula menos preciso se es en determinar su velocidad. Una u otra realidad cobrará existencia de acuerdo con la decisión adoptada por el sujeto observador (Heisenberg, 1925).

La indeterminación y la incertidumbre, presentes en el ámbito de la microfísica, también lo están en el mundo social, ya que la comprobación empírica de cualquier fenómeno social está condicionada por el marco teórico del que partamos, pues, ¿cómo sabemos que lo observado (para validar o invalidar la teoría) es así en sí mismo o que lo observado es así porque el marco teórico de observación nos induce a observarlo así y no de otra manera? Siguiendo con el ejemplo de los cisnes, la teoría, según se decía, será válida siempre que pueda enunciarse la existencia de un cisne, por ejemplo, de color negro; y seguiría siendo válida mientras nadie dé cuenta de la existencia de un cisne de ese color u otro color distinto del blanco, sin embargo, aunque se pueda formular la existencia de, por ejemplo, un cisne negro y se tenga la suerte de encontrarlo, la teoría no quedaría invalidada, ya que, precisamente, la teoría de la que partimos nos dice que los cisnes para que sean considerados como tales han de ser blancos. Por consiguiente, el cisne negro, en cuestión, puede ser catalogado, si se quiere, un ave de la familia de los anátidos pero nunca un cisne. No contribuyendo, por tanto, en nada, a la validación o la refutación de la teoría, el que encontremos un cisne negro o de otro color distinto del blanco.

Conclusión: tanto el razonamiento como la comprobación empírica son recursos incompletos e insuficientes para validar o invalidar teorías. Y aún más, la teoría no sólo contribuye a separar los datos relevantes de los que carecen de interés sino que produce los propios datos con los que legitimar la formulación teórica.

Al producirse y no recogerse los datos, la dimensión tecnológica queda supeditada a la dimensión teórica-metodológica; y, a su vez, ésta, al ser autorreferente, queda a expensas del aval que la justificación epistemológica consiga proporcionar, ocultando, esta última, el para qué y el para quién de la producción de conocimiento.

Si los datos son producidos tendremos que preguntar por el para qué y el para quién de la producción de conocimiento.

Si bien conviene aclarar que el para qué y el para quién de la producción de conocimiento no han de entenderse como una persistente meta a alcanzar, ni tampoco son interrogantes propios de la causa final aristotélica, que pregunta sobre el uso que al producto resultante se le va a dar, ya que el uso viene determinado por la concepción que se tenga de cómo plantear y resolver las cuestiones que a cada cual le afectan. El para qué y el para quién enuncian un propósito en relación con una situación que se quiere cambiar, matizar, anular, contrarrestar, etc., de acuerdo con la concepción que del mundo se tenga, siendo la dimensión epistemológica la encargada de enunciar el modo de proceder para lograr el propósito formulado, haciendo que el modo de proceder se vea como resultado de un planteamiento lógico y no como resultado de una operación ideológica. La epistemología justifica, orienta y organiza la producción de conocimiento, ocultando el componente político cosmovisional, legitimando, así, tanto los procedimientos empleados en la producción de conocimiento como los productos objetivados resultantes.

Cuando se indaga sobre lo ocultado por la dimensión epistemológica se dispone de la información pertinente con la que desvelar la dimensión ideológica-cosmovisional de la que cada cual parte para producir la realidad que produce, pues, el para qué y el para quién es la finalidad recursiva del principio del que se parte. La finalidad nos remite al principio y el principio a la finalidad, modificándose mutuamente.

El para qué y el para quién nos informan de lo que se quiere y para quién se quiere –para una clase social, de edad, hábitat, género o grupo convivencial, etc.– de acuerdo con los principios de los que se parten. Dicho de otro modo, nos dan cuenta del lugar desde donde cada cual se sitúa para configurar la estrategia a seguir en la producción de conocimiento, el cual revierte en el lugar en el que nos situamos.

En este sentido, ha de decirse que la producción científica no se encuentra al margen de los intereses sociales. Como dice Prigogine –Premio Nobel en Química–, “no podemos seguir hablando únicamente de ‘leyes universales extrahistóricas’ sino que, además, tenemos que añadir ‘lo temporal y lo local’; pero esto implica apartarse de los ideales de la ciencia tradicional” (Prigogine, 1994: 59).

Quienes proponen que se obvie el lugar desde el que no situamos para producir conocimiento intentan hacer desaparecer el sujeto productor de la ciencia, pretenden que se crea que es posible la existencia de una observación sin sujeto observador.

Algo tan evidente como que todo conocimiento es producido, así como que todo lo observado es observado por un sujeto observador, por culpa de la rémora positivista, requiere un gran esfuerzo para que sea admitido. Lo es porque si ello se acepta, se ha de admitir que lo observado es fruto del sujeto observador. Dado que si es el sujeto el que observa, desde su particular sistema de observación, se ha de admitir que lo observado es lo que el sujeto observa y no lo que hay para ser observado.

Así es, la observación no es pasiva sino que es un acto creativo. Como es sabido, los seres humanos no vemos árboles, montañas, ríos o casas, sino que recepcionamos un conjunto de estímulos electromagnéticos al que nuestro cerebro, y no nuestros ojos, le infiere su particular sentido. La percepción humana no es pasiva –no se limita a la mera recepción de imágenes–, sino que es activa: objetiva (construye) la realidad sociocultural desde sus prácticas y necesidades concretas.

Esta afirmación es de una gran transcendencia: Lo observado no sólo depende de la decisión del sujeto observador, como advertía Heisenberg –recuérdese, onda o corpúsculo– sino que es construido por el propio sujeto. Dicho de otro modo, todo objeto es fruto de la actividad objetivadora del sujeto.

Todos los seres humanos, sean o no profesionales de las ciencias sociales, producen su realidad social. De manera transductiva (esto es, inventado a partir de lo dado) construimos la realidad al tiempo que nos modificamos (hablando con propiedad, nos autoconstruimos). Realidad, que de manera recursiva, está al servicio de las prácticas que diariamente realizamos. El efecto se convierte en causa del efecto.

Cada ser humano construye dentro de sí, articulando lo nuevo en lo conocido, la realidad sociocultural. Los seres humanos no sabemos nada del mundo exterior sino es interiorizándolo. Cada ser humano procesa tanto las perturbaciones externas como los cambios internos que afectan a su interna organización y emite su correspondiente respuesta, autoorganizándose. Los seres humanos, como el resto de los seres vivos, desconocemos las

variaciones que se producen en el medio, sólo podemos evaluar las variaciones que tienen lugar al evaluar las alteraciones que se producen dentro del organismo. Se puede decir que las cosas que cada uno observa son así porque la computación interna de los efectos de las prácticas que nos vemos obligados a realizar para cumplimentar (cubrir, cumplir las exigencias de) las necesidades humanas hacen que definamos (que construyamos) la realidad de un modo y no de otro. Las prácticas modifican las cosas y la valoración interna de los efectos producidos hace que la realidad sociocultural de un modo y no de otro. Otras prácticas no sólo modificarían el mundo sino que (la computación interna de los efectos de las mismas) produciría otros mundos, y esos otros mundos producidos nos obligarían a realizar otras prácticas.

Si se admite que las prácticas modifican una realidad dada y que la computación interna de los efectos producidos construye la propia realidad, ha de admitirse que no sólo la dimensión tecnológica, teórica y epistemológica sino también la ontológica (qué es la cosa) quedan supeditadas a la dimensión praxeica. Dimensión praxeica, que no ha de quedar reducida a la práctica sino que ha de entenderse en el sentido marxista que nos habla del proceso mediante el cual el sujeto se transforma en la acción de transformar. O en el sentido de *enacción*, neologismo que Varela acuñó para nombrar “el fenómeno de la *interpretación* entendida como la actividad circular que eslabona la acción y el conocimiento, al conocedor y a lo conocido, en un círculo indisociable” (Varela, 1990: 90).

Si toda realidad es construida, se ha de admitir que no hay verdad por descubrir. “La verdad, - como dice Jesús Ibáñez- no es una pieza a cobrar, sino un universo a ensanchar” (Ibáñez, 1990: 7). O, como afirma, Eduardo Galeano, “la verdad está en el viaje, no en el puerto. No hay más verdad que la búsqueda de la verdad” (Galeano, 1998:336). O, como sostiene, Eduardo Crespo, “la verdad no es un estado de la realidad que se descubre sino un tipo de afirmación sobre la misma que se discute y pone a prueba: es un problema práctico (Crespo, 2003: 23). En consecuencia, la legitimidad científica no puede recaer ni en la teoría de la que se parte, ni en la valoración de unos imposibles empíricos resultados externos observables por todo el mundo, sino que ha de descansar en el modo de proceder. En si el procedimiento seguido para producir conocimiento participan o no las diversas realidades grupales que se ven o pueden verse afectados por las acciones perceptivomotoras que tienen y tendrán lugar a tenor del producto resultante de la realidad construida.

3.- Estrategia, estructura y fases.

La metodología participativa, aquí propuesta, parte del principio constructivismo praxeico de la realidad social. Esto, es, se considera que toda realidad es construida pero ésta no responde a la introspección caprichosa de cada cual sino que ésta emerge de acuerdo con las necesidades, encontrándose dentro de los imperativos la necesidad de compatibilizar nuestras realidades en las redes en las que nos acoplamos perceptivomotormente.

Las realidades que construye el científico social son compatibilizadas con la comunidad académica –es lo que se denomina intersubjetividad científica- pero no hay nada que garantice que éstas asimismo satisfagan las demandas y necesidades de la población objeto de estudio. Para que tal acontecer tenga lugar es preciso que la población deje de ser objeto de estudio para convertirse en sujeto de la investigación. Por tanto, si, como se ha dicho antes, Descartes consideraba al sujeto un elemento que era preciso anular o, al menos amortiguar, lo más posible por ser generador de ruido y distorsionador de la producción de conocimiento, desde el paradigma que aquí se defiende, la participación del sujeto resulta imprescindible.

Ahora bien, sin con el calificativo de participadamente se quiere hacer referencia a un modo de proceder que intenta rescatar al sujeto de la posición de objeto al que la ciencia social clásica lo ha relegado, se ha de afirmar que participar en la producción de conocimiento no es producir conocimiento de manera participada. La propuesta que se ofrece no consiste en impartir un curso acelerado para que la población adquiera los conocimientos básicos de las técnicas de investigación social, ya que si así se hiciera no se habría modificado un ápice la relación sujeto investigador sujeto-objeto investigado, con la particularidad de que ahora unos sociólogos –léase cualesquiera de los profesionales de las ciencias sociales- de junto con otro seudociólogos investigan a unos sujetos-objetos de estudios. Para romper esta relación es necesario que todas las realidades grupales presentes en una localidad puedan observar la observación de todas las realidades grupales, incluidas, como no podía ser de otra manera, la observación del sujeto investigador.

A tal fin se ha de diseñar una estrategia.

El modo clásico de proceder se sustenta en un programa, el participado en una estrategia. “La palabra estrategia se opone a la palabra programa. Para las secuencias que se sitúan en un ambiente estable, conviene utilizar programas. El programa no obliga a estar vigilante. No obliga a innovar [...] Una estrategia, por el contrario, se determina teniendo en cuenta una situación aleatoria, elementos adversos, e, inclusive, adversarios, y está destinada a modificarse en función de las informaciones provistas durante el proceso, puede tener así una gran plasticidad” (Morin, 1995: 115-127).

La investigación social clásica, una vez construida la estructura, como si de un edificio se tratara, comienza a completarla, a cerrar lo interiores. La investigación acción participativa, por su parte, se ha de encontrar en permanente construcción.

Esta construcción permanente facilita encontrar respuestas a preguntas realizadas y también encontrarnos con preguntas y respuestas no formuladas, que asimismo reclaman ser atendidas. Asumiendo, por tanto, las Metodologías participativas conversacionales los principios dialógicos, hologramáticos y recursivos de la lógica compleja (Morin, 1995). Esto es, en la investigación participativa se propicia que quienes defienden diferentes lógicas (que no son más que ideologías de unos u otros) debatan entre sí en la construcción de propuestas. Quedando incluida cada una de las partes del proceso en todo y cada una de las partes del proceso. Siendo cada parte causa y efecto. Dicho de otro modo, el devenir del proceso se verá condicionado por cada etapa, las cuales experimentarán modificaciones como resultado de la dialogización que tenga lugar en las conversaciones a tal efecto realizadas, dando lugar a la programación de otras (conversaciones) en donde se establecerá el modo de proceder de acuerdo con el proceso que ha hecho posible que tengan lugar las conversaciones en donde se ha previsto el modo de proceder. Dibujando el proceso una trayectoria espiral. Las idas y venidas producirán círculos inacabados en niveles superiores.

Como se puede colegir, el diseño del modo de proceder es abierto, pero ello no significa que los procesos metodológicos participativos queden a expensas de la improvisación permanente. Se ha de orientar, formular, sistematizar y organizar el modo de proceder. La estrategia metodológica con las que producir conocimiento y propuestas de actuación, requiere propiciar la dinamización social, recabar información socialmente cristalizada, recoger y analizar discursos, propiciar que todos los grupos/sistemas observadores puedan inferir sentido a lo observado por todos los grupos/sistemas observadores, fomentando la dialogización necesaria para que el conocimiento florezca fruto de la pugna que mantengan las ideologías de unos por convertirse en la lógica de todos, y formular, de manera *alterativa*, (esto es, desde la acción con otros) programas, proyectos, actividades y tareas.

A tal fin, a partir de un requerimiento inicial, se ha de elaborar un Plan de Trabajo en donde se proponga una demanda explícita que se someterá a negociación. Se ha de diseñar un Plan de Trabajo con el que propiciar un proceso que diseñe un Proceso. Siendo en las conversaciones, y de acuerdo

con las reflexiones y proyecciones que en las mismas se produzcan, las que irán redefiniendo el proceso y los resultados del mismo. En consecuencia, si la conversación y la reflexión articulan el proceso, es comprensible que el Proceso quede estructurado de acuerdo con las siguientes fases:

Conversación inicial (Reflexividad inicial).

Conversación en las redes (Reflexividad en las redes).

Dialógica informativa (Reflexividad inter e intragrupal).

Conversación proyectiva (Reflexividad proyectiva).

Seguidamente se dará cuenta del contenido de cada una de las fases enunciadas.

4.- Conclusiones.

Constituido el Equipo que se responsabilizará del desarrollo del proceso, lo primero que se ha de asumir es que se ha de partir de lo dado y no de lo deseable. Iniciar el proceso conversacional requiere tener en cuenta las diversas legitimidades que se esgrimen para intervenir el los asuntos públicos. Los representantes institucionales se amparan en las urnas que periódicamente los legitiman. Los técnicos pertenecientes a las administraciones públicas tanto en las pruebas superadas para acceder a la función pública como en su experiencia laboral. El tejido empresarial no transnacional en la capacidad para potenciar la actividad económica de la localidad objeto de estudio. El tejido asociativo en su capacidad para articular movimientos en favor o en contra de propuestas que inciden en la vida pública. Los profesionales externos en el aval que supone tanto su formación académica como su experiencia. Y la población en generar en su propia experiencia cotidiana. Todos han de aceptar que todos participen en el proceso. De esta manera el sujeto promotor de la investigación se convierte tanto sujeto como unidad de análisis de la investigación. Esto es, como cualquier otra realidad grupal ha de poder observar y asimismo su observación ha de ser objeto de observación. Al desaparecer la figura del kantiano sujeto transcendente se disocia el papel de entidad promotora de la de cliente. La entidad promotora es quien encarga y se responsabiliza de los gastos de la investigación; cliente es toda la población, incluida la entidad promotora. Decir que la población es cliente de la investigación significa que la población ha de poder fiscalizar y participar en todas y cada una de las conversaciones que estructuran la producción de conocimiento.

La investigación conversacional participada ha de proponerse implicar al mayor número de entidades y realidades grupales presenten en la localidad objeto de estudio y actuación, para lograr este propósito se ha de emprender campañas de información, formación y dinamización con las que motivar e incentivar la participación ciudadana, y, asimismo, se ha de enmarcar el proceso desde una perspectiva holística e integral. No siempre una investigación participada abordará todos y cada uno de los problemas socioculturales de una localidad, puede abordar la problemática social de un determinado segmento poblacional; o un determinado problema que afecta/preocupa a un determinado segmento poblacional; o un problema general, pero en todos los casos se abordará, utilizando el término acuñado por Marcel Mauss, como un “fenómeno social total” (Mauss 1979: 260).

La investigación conversacional participada ha de poner los medios para que, a partir de un síntoma inicial, más realidades grupales se sientan también interesadas. Para iniciar el proceso se puede partir de un primer requerimiento sensible; si bien, se ha de procurar que este se articule en un marco global, sinérgico, sustentable e integral capaz de despertar el interés del conjunto de la población y no sólo del sector con el que inicialmente se relacionaba o del que partía la demanda. Por ejemplo, se puede partir de un síntoma como es la problemática de la inmigración para realizar una investigación que, abordando la convivencia en la diversidad, afronte cuestiones como el empleo, las relaciones de género, intergeneracionales, etc. Es por ello por lo que se ha procurar que la conversación/negociación inicial (en donde se aborda el qué, el dónde, el cuándo, el para qué, el para quién, con quién y el cómo) se halle impregnada de la flexibilidad suficiente con la que potenciar los consensos pertinentes.

Asimismo, se han de señalar el tiempo y los recursos humanos, materiales y económicos que se van a destinar. Si no se hace así, algo que es más frecuente de lo que debería ser, la conversación puede darse entre iguales sin más pretensión que la que se deriva de la capacidad expresiva de toda interacción humana. Pero lo que no se puede –o no se debería hacer– es convocar a la población a participar a una conversación de carácter instrumental a la que finalmente se la sustrae esta dimensión y ni siquiera queda convertida en una de carácter expresivo (al menos si hay fiesta siempre alguien puede que repita). Esto es lo que explica, o, al menos, ayuda a explicar, la escasa participación de la población en algunos encuentros a la que es convocada. La población si no encuentra ningún aliciente asociado con la convocatoria, y, por otra parte, lo hablado queda a título de inventario, dado que, en muchas ocasiones, se carece de presupuestos económicos, de medios y de recursos humanos con los que propiciar los cambios que se han abordado en los debates, es comprensible que se muestre reacia a participar en encuentros.

Iniciado el proceso, se ha constituir una Comisión de Seguimiento (en adelante CS). La CS, como su nombre indica, se encargará de evaluar y reelaborar periódicamente el desarrollo del proceso. En sus inicios, la CS la constituirán los representantes de la administración (políticos y técnicos) y del tejido asociativo, así como el equipo mediador; si bien, se han de tener las puertas abiertas para la incorporación de nuevos actores sociales. Es más, el proceso participativo se ha de proponer entre sus objetivos aumentar el número de conversadores tanto en la CS como en las comisiones de trabajo que se estimen conveniente, o, si se desea tener una participación más activa, como integrantes de los grupos de apoyo al equipo mediador, esto es, en los GIAP (los Grupos de Investigación, Acción, Participativa).

La información que el GIAP proporcione, junto con la aportada por los expertos temáticos y convivenciales y la recogida en una exploración inicial, ha de servir para redefinir el proyecto inicial y para elaborar un primer diagnóstico social.

En este diagnóstico inicial se ha de dar cuenta de los recursos existentes y de la estructura del tejido social de la localidad.

Un primer diagnóstico orientado a conocer las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas ha de evaluar la siguientes siete áreas: (1) Área relacionada con la identidad sociocultural de la zona; (2) Área relacionada con las características físicas y naturales de la zona; (3) Área relacionada con el uso del suelo; (4) Área relacionada con las infraestructuras y equipamientos; (5) Área relacionada con los recursos técnicos, económicos y financieros; (6) Área relacionada con la participación y dinamización social; y (7) Área relacionada con las características sociodemográficas de la población. Y respecto a la estructura del tejido social, se ha de recurrir a la confección de un sociograma en donde se puedan visualizar los lazos y vínculos que mantienen el tejido asociativo, las instituciones y la población en general, respectivamente y entre sí.

Conversaciones en las redes.

Todos presumimos de conocer la realidad, sin embargo, no sólo no conocemos otros mundos que comparten el mismo espacio en el que habitamos, sino que tampoco conocemos las bifurcaciones de los mundos con el que nos relacionamos. Por ello, se han de poner los medios para conocer tanto las representaciones colectivas como las estructuras grupales que se articulan en torno a una determinada problemática social.

Esta fase ha de cubrir un triple objetivo: a) recoger las necesidades y deseos grupales en relación con la problemática social planteada; b) conocer otros posibles bloques temáticos que relacionados con el principal también preocupan a la población; y c) conocer, de manera más precisa y concreta, los nexos y vínculos existentes entre el tejido social formal e informal.

Atender estas demandas requiere recoger los discursos que tienen lugar en la localidad objeto de estudio. Para acometer esta tarea se han de realizar tantas reuniones grupales como determine la muestra estructural representativa que al efecto se deberá diseñar.

Diálogo informativo.

En esta fase se ha de proceder mediante encuentros participativos de creatividad social, asambleas parciales, sectoriales y generales, a la *devolución de la información*.

En estas reuniones se han de intercambiar continuamente los papeles. Lo observado por el equipo mediador ha de convertirse en materia prima para ser observado, y, a su vez, el análisis de los procedimientos empleados en la observación de lo observado ha de favorecer la formulación de nuevas propuestas. De esta manera se favorece el que todos pueden inferir sentido (construir realidades) a la energía (propuestas) que cada cual emite.

Asimismo, la diálogo informativa ha de propiciar la reflexión, pues, conviene tener presente que no es suficiente con la conversación sin más para que surjan propuestas diferentes a las que, sin que haya habido un proceso participativo, se presentan habitualmente.

Los vecinos de un municipio no están exentos (más bien todo lo contrario) de la influencia de la doxa dominante. Para favorecer la elaboración de propuestas alternativas se ha de procurar mostrar los anclajes ideológicos entre significantes (en donde unos ejercen de significados). Para acometer esta tarea es aconsejable recurrir a la mayéutica socrática consistente en preguntar sobre las respuestas, en responder con una pregunta, en responder con otra respuesta o en responder respondiendo a la respuesta.

Es en esta fase donde se concretan las redes concretas con las que articular conjuntos de acción los más extensos y densos posibles, en donde los afines queden unidos con los diferentes e incluso con los ajenos para oponerse a los antagónicos.

Conversación proyectiva.

En esta fase se ha de proceder, a partir de la información aportada en la diálogo informativa, a consensuar propuestas con las que elaborar el Plan de Acción Integral. En esta fase se establecen los programas, se elaboran los proyectos y tareas a realizar, en tiempos y espacios determinados, según los recursos y plazos previstos.

Asimismo, el Plan ha de contemplar la participación ciudadana en la gestión y la evaluación de lo proyectado. Para ello se ha de constituir un órgano integrado por los representantes de las instituciones, los representantes del tejido asociativo y los representantes de los equipos de trabajo que pongan en marcha los proyectos, pues la gestión de los asuntos públicos no ha de recaer exclusivamente en manos del Estado o de las administraciones públicas, sean éstas centrales, autonómicas o locales.

Bibliografía,

- Crespo E. (2003). "El construccionismo y la cognición social: metáforas de la muerte", en *Política y Sociedad*, vol. 40, nº 1, pp.15-26.
- Galeano, E. (1998). *Patatas arribas. La escuela del mundo al revés*. Siglo XXI, Madrid.
- Gödel, K. (1962). *On formally undecidable propositions of 'Principia Mathematica' and related systems*. Universidad de Valencia, Valencia.
- Heisenberg, W. (1925). "Über Quantentheoretischen Umdeutung Kinematischer und Mechanischer Beziehungen", en *Zeitschrift für Logik*, vol. 33, pp. 879-893.
- Ibáñez, J. (1990). "Introducción a los nuevos avances de la investigación social. La investigación de segundo orden" en Suplemento *Anthropos*, nº. 22.
- Mauss, M. (1979). *Sociología y antropología*. Tecnos, Madrid.
- Morin, E. (1995). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa, Barcelona.
- Popper, K. (1980). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos, Madrid.
- Prigogine, I. (1994). ¿El fin de la ciencia? En *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*. Fried Schnitman, Dora, Paidós, Buenos Aires.
- Varela, F. (1990). *Conocer. Las ciencias cognitivas: tendencias y perspectivas. Cartografía de las ideas actuales*. Gedisa, Barcelona.

TENDENCIAS EN EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ESPAÑA. LAS TÉCNICAS PROSPECTIVAS DEL GRUPO DE ESTUDIO SOBRE TENDENCIAS SOCIALES.

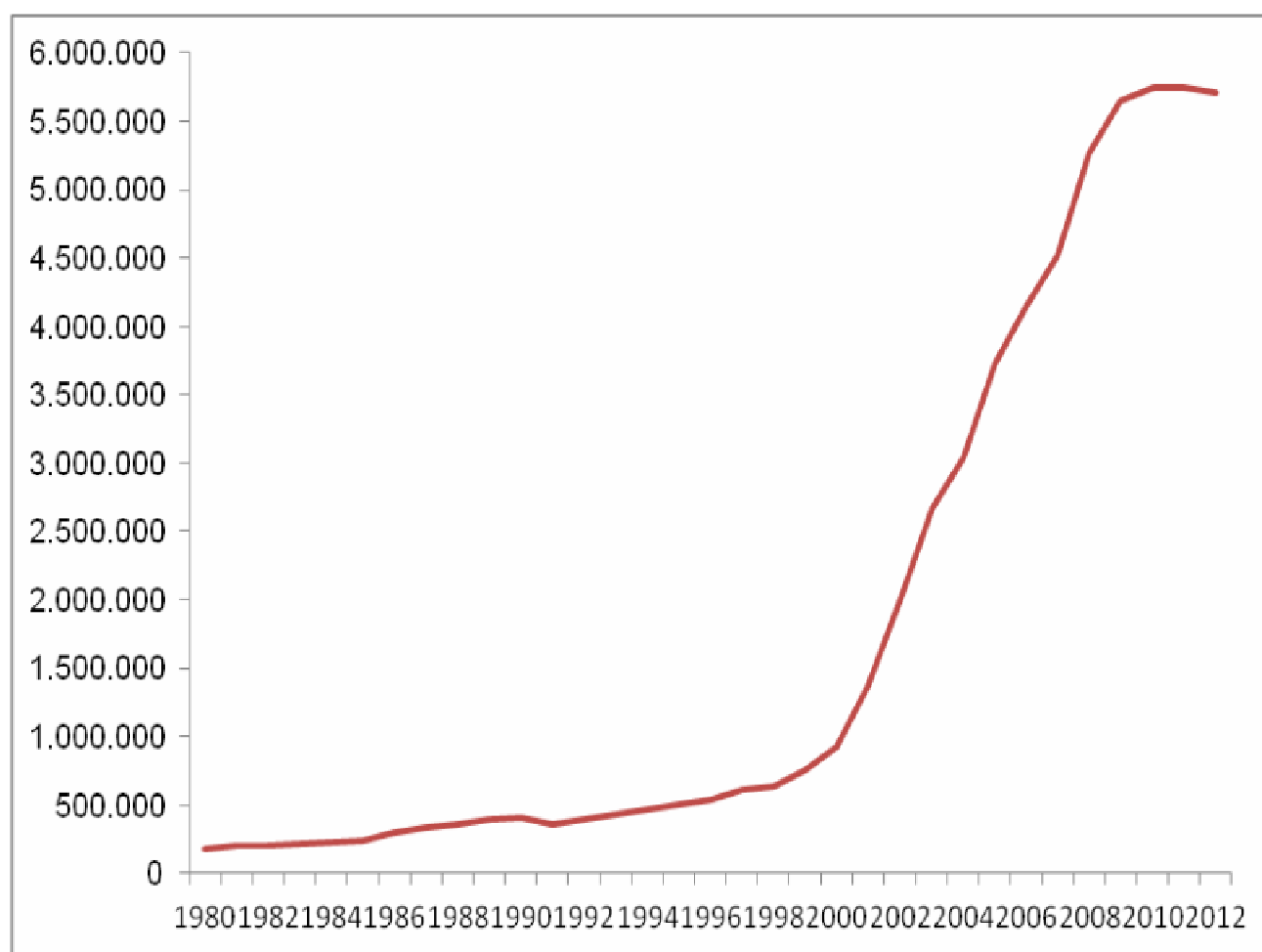
Rosa María Rodríguez Rodríguez
Universidad Nacional de Educación a Distancia.
rmrodriguezr@poli.uned.es

Palabras clave: inmigración, pobreza, exclusión social, prospectiva y Delphi.

1.- Introducción.

En la primera década del siglo XXI, España se convirtió en un país receptor de inmigración. Un hecho sin precedentes en su dinámica de población, pues aún estaba muy reciente en la memoria histórica de los europeos occidentales y de los españoles, su propia experiencia migratoria. Recordemos que en los años 50- 60 del siglo XX, más de dos millones de españoles eran emigrantes (Maravall, 2001:21). En 1970, salieron al extranjero 211.768 españoles, cifra que fue descendiendo progresivamente hasta ser de 6.345 en el año 2001 (Del Campo y Tezanos, 2008:67). A principios de los años 90 del siglo XX, la presencia de residentes extranjeros, en relación con la media de los países de la Unión Europea, era insignificante, ni siquiera el 0,50% de la población (véase Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del número de residentes extranjeros en España (1980-2012).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anuarios estadísticos de inmigración, INE, Padrón Municipal varios años.

Es, sobre todo, a partir de 2000 y 2001 cuando se produce el inicio de lo que será, hasta ahora, el más intenso y acelerado crecimiento de la población extranjera residente en España; dándose entre 2007 y 2008 la mayor subida anual con 749.208 personas extranjeras empadronadas en nuestro país. El incremento en 2009 fue de 379.909 personas empadronadas, menos de la mitad que en el año anterior y el inicio de una tendencia distinta. Los últimos datos disponibles nos indican un estancamiento y ligero descenso en la curva de evolución del número de residentes extranjeros, pues en 2012 se han empadronado 40.447 extranjeros menos (-0,7%). Actualmente, los inmigrantes representan el 12,1% de la población total, es decir, que desde 1995, la población extranjera en España se ha multiplicado por diez. Cifras que hicieron de España, según la División de Población de Naciones Unidas, el quinto de Europa en número de migrantes internacionales. Muy cerca de Reino Unido y de Francia; países que han ido consolidando sus magnitudes en un espacio de tiempo mucho mayor. Y por encima de países europeos que como Suiza, Holanda y Austria, han sido tradicionales receptores de población extranjera en el siglo XX (véase Tabla 1).

Tabla 1: Diez principales países de Europa en número de migrantes internacionales (1990-2010).

	1990	1995	2000	2005	2010
1	Federación rusa 11.524.948	Federación rusa 11.706.951	Federación rusa 11.891.829	Federación rusa 12.079.626	Federación rusa 12.270.388
2	Ucrania 6.892.920	Alemania 8.991.806	Alemania 9.980.722	Alemania 10.597.895	Alemania 10.758.061
3	Alemania 5.936.181	Ucrania 6172339	Francia 6.278.718	Francia 6.478.599	Francia 6.684.842
4	Francia 5.897.267	Francia 6.085.004	Ucrania 5.527.087	Reino Unido 5.837.750	Reino Unido 6.451.711
5	Reino Unido 3.716.271	Reino Unido 4.190.617	Reino Unido 4.789.678	Ucrania 5.390.622	España 6.377.524
6	Italia 1.428.219	Italia 1.723.412	Italia 2.121.688	España 4.607.936	Ucrania 5.257.527
7	Suiza 1.376.417	Suiza 1.471.205	España 1.752.869	Italia 3.067.656	Italia 4.463.413
8	Belarus 1.248.977	Holanda 1.386.709	Holanda 1.585.420	Holanda 1.735.428	Suiza 1.762.797
9	Polonia 1.127.771	Belarus 1.184.624	Suiza 1.562.606	Suiza 1.659.686	Holanda 1.752.869
10	Holanda 1.191.634	España 1.041.191	Belarus 1.123.586	Austria 1.156.264	Austria 1.310.218

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, <http://esa.un.org/migration>.

Por otra parte, observamos que las personas que han ido llegando a nuestro país procedían de aquellas regiones-países con menor desarrollo económico y con proximidad cultural y/o geográfica a nuestro país, principalmente de Latinoamérica y norte de África. A partir, sobre todo, de 2004, vemos que aumentan, intensamente, los flujos migratorios procedentes de países europeos, con importantes cambios políticos y cuyas economías están “en transición”, como es el caso de Rumanía y Bulgaria, recientemente, incorporados a la Unión Europea (véase Tabla 2).

Tabla 2: Principales países de procedencia de la población extranjera residente en España (2002-2012).

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Marruecos 286.333	Ecuador 382.126	Ecuador 463.737	Ecuador 479.978	Marruecos 513.007	Marruecos 524.021	Rumania 702.954	Rumania 758.823	Rumania 781.343	Rumania 806.716	Rumania 829.348
Ecuador 255.350	Marruecos 352.452	Marruecos 388.046	Marruecos 468.797	Ecuador 446.111	Rumania 507.737	Marruecos 579.311	Marruecos 627.858	Marruecos 645.156	Marruecos 648.458	Marruecos 647.585
Colombia 190.226	Colombia 242.540	Colombia 246.243	Rumania 308.856	Rumania 394.078	Ecuador 415.328	Ecuador 415.535	Ecuador 409.328	Ecuador 387.367	Reino Unido 369.006	Reino Unido 374.557

Reino Unido 119.859	Reino Unido 151.952	Rumania 203.173	Colombia 268.144	Colombia 263.339	Reino Unido 299.264	Reino Unido 335.215	Reino Unido 355.988	Reino Unido 366.379	Ecuador 347.360	Ecuador 292.078
Alemania 106.416	Rumania 134.811	Reino Unido 165.343	Reino Unido 215.854	Reino Unido 261.116	Colombia 260.989	Colombia 284.043	Colombia 296.304	Colombia 292.212	Colombia 272.856	Colombia 244.932
Argentina 66.296	Argentina 128.757	Argentina 157.323	Argentina 185.376	Argentina 189.625	Argentina 186.032	Argentina 196.946	Bolivia 223.455	Bolivia 206.635	Bolivia 192.671	Alemania 178.940
Rumania 66.226	Perú 55.773	Alemania 108.463	Alemania 123.505	Alemania 138.537	Alemania 150.940	Alemania 165.975	Argentina 195.572	Argentina 187.104	Alemania 178.532	Bolivia 177.297
Francia 49.194	Bulgaria 52.185	Bulgaria 68.595	Bulgaria 91.265	Bulgaria 99.083	Bulgaria 118.578	Bulgaria 149.008	Alemania 174.374	Alemania 178.402	Argentina 175.532	Bulgaria 166.025
Portugal 45.284	Portugal 49.419	Perú 68.591	Perú 84.884	Perú 96.187	Perú 104.666	Perú 123.173	Bulgaria 158.160	Bulgaria 161.599	Bulgaria 163.669	Argentina 162.702
Perú 44.488	China 46.807	China 56.998	China 79.856	China 94.942	China 95.926	Portugal 113.558	Perú 140.521	Perú 141.309	China 142.639	China 148.331

Fuente: INE, Padrón Municipal. Última cifra a 1 de enero de 2012.

En 2012, se mantiene la tendencia al incremento de los flujos migratorios procedentes de países de la Unión Europea y la tendencia a la baja de los extracomunitarios. En términos absolutos destaca en el incremento de los ciudadanos empadronados procedentes de Rumanía, China y Marruecos. Así mismo, se observan los mayores descensos entre los ciudadanos procedentes de Ecuador, Colombia y Bolivia. El fenómeno migratorio español ha respondido a la interacción de diferentes variables causales: la integración de España en la Comunidad Europea, cambios en la estructura productiva, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y de un sistema productivo con un importante sector de economía sumergida, el descenso de la natalidad y el estancamiento del crecimiento demográfico, la mejora y ampliación de los servicios públicos y de las prestaciones sociales, la incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, etc. (Colectivo IOÉ, 2002: 10-15), son algunos de los más significativos. La reactivación de la estructura productiva española generó muchos puestos de trabajo que no encontraron cobertura en la población española, tanto por la reducción del tamaño de las nuevas cohortes de españoles que alcanzaban el mercado laboral como por el hecho de que, como consecuencia del aumento generalizado de la renta de las familias y de sus niveles de bienestar, muchos españoles veían el empleo no cualificado y mal pagado como una alternativa poco deseable. Los flujos migratorios hacia España se acelerarán notablemente a medida que se incrementa el Producto Interior Bruto (PIB). En concreto, desde 1996 y, sobre todo, a partir de 2001. De 1996 a 2007 el PIB en volumen aumentó a una tasa anual acumulativa del 3,7%, superior en 1,3 puntos a la media de la UE-27 en el mismo período de tiempo (Pérez Infante, 2009: 237). Este notable aumento del PIB real español, se reflejó en un alto incremento del empleo. Los sectores productivos cuyo desarrollo requería una intensa demanda de mano de obra foránea fueron sobre todo, la Construcción y el Sector Servicios que crearon, entre ambos, 4,7 millones de empleos netos. De 2001 a 2007, España creó más del 31% de todo el empleo comunitario en la UE-27. De 2007 a 2008, la subida de personas inmigrantes empadronadas fue, como hemos indicado, la mayor anual registrada (749.208). Coincidiendo con este importante aumento del PIB. No obstante, este crecimiento económico iba acompañado de progresivos desequilibrios, tales como el fuerte endeudamiento del sector privado, excesiva expansión de la inversión residencial, paulatinas pérdidas de competitividad, un significativo déficit externo y los impactos de la crisis financiera internacional. Entre el segundo trimestre de 2008 y finales de 2009, se produce una severa contracción económica, reduciéndose el PIB en un 4,7% acumulado en este periodo, sólo dejó de caer a esos niveles a principios de 2010 (European Economic Forecast, 2010). Como podemos observar, a partir de 2008, el decrecimiento económico se ha ido plasmando en el constante aumento de las tasas de paro en España. Un desempleo que afecta de manera muy intensa a los extranjeros que vinieron a trabajar a nuestro país (ver Tabla 3). La tasa de desempleo de los extranjeros es casi 15 puntos por encima de la de las personas de nacionalidad española, así como su tasa de actividad que es 18 puntos más alta que la de los españoles, explicable por la diferente estructura de edades de ambos (EPA, 2012).

Tabla 3: Evolución de las tasas de paro en España según nacionalidad (2007-2012).

2007	7,95 Española	12,37 Extranjera
2008	12,52	21,26

2009	18,83	29,70
2010	18,47	30,40
2011	20,69	34,82
2012	22,21	36,95

Fuente: datos de la Encuesta de Población Activa (INE) del cuarto trimestre varios años, primer trimestre de 2012.

La necesidad de las personas inmigrantes que ya están en nuestro país, de obtener una mejor calidad de vida y de nivel de renta no está encontrando una adecuada oportunidad de resolución. “Las tendencias recientes en inmigración, perfilan un panorama de claro-oscuros y, a veces, de falta de concordancia entre las expectativas y necesidades de partida de muchas personas y las posibilidades reales de acogida laboral y de integración social y económica que existen en los países a los que llegan. Lo que podría desembocar en procesos de exclusión social y, por lo tanto, en situaciones carenciales de nuevo tipo, aunque de diferente ubicación” (Tezanos, 2008:16). Actualmente, España tiene una de las tasas de pobreza más elevadas de la Unión Europea: el 21,8% de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza (Encuesta Condiciones de Vida, 2011). Frente al promedio del 16,4% en la UE-21, la tasa española sólo es superada por Rumanía y Letonia, duplicando los valores de países como Holanda (10,3%) y muy superior a Francia o los países nórdicos, con valores similares (13%) (Eurostat, 2010). Datos impactantes de Intermon Oxfam muestran que en 2011, el 5% de los españoles (unos 2,5 millones de personas) pasa hambre, el 3% ha cambiado su dieta por razones económicas y el 26% afirma no comer lo mismo que al comienzo de la crisis económica (www.oxfam.org.es/crece/pressroom/). Cruz Roja Española a través del programa de distribución de alimentos atendió en 2011 a un total de 900.000 personas, 200.000 más que en 2010. Cáritas también han experimentado en sus Servicios de Acogida y Asistencia un incremento de las solicitudes de ayuda que si bien no ha dejado de aumentar cada año, al comparar las cifras del 2007 (antes de la crisis) con las del 2010 se constata un aumento de más del 100% (104,3%). Esto significa que el aumento de la demanda de ayuda es de tal magnitud que en tres años el número de solicitudes recibidas por Cáritas se ha duplicado, alcanzando más de 1.800.000 solicitudes de ayuda en el 2010. En dicho año alrededor de 300.000 personas acudieron por primera vez a Cáritas (un tercio del total), por lo que es muy alto el número de personas y familias que recientemente se encuentran en situación de pobreza y exclusión a consecuencia de la crisis económica y que, desprovistas de los medios básicos para subsistir, acuden a entidades del Tercer Sector. Casi el 70% de la ayuda económica recibida estaba destinada a alimentación, seguidas de ropa, calzado y vivienda (Cáritas, 2010).

Los datos proporcionados por los Informes acerca del número de personas atendidas en los Programas de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de entidades como Cáritas y Cruz Roja nos hablaban de: muchas familias que acuden por primera vez, a los servicios asistenciales. Son personas que han pasado de la vulnerabilidad a la pobreza o de la integración a la vulnerabilidad, afectadas principalmente por el paro creciente. Hay muchas familias visiblemente integradas (o “normalizadas”) -pero latentemente precarizadas- que se han visto súbitamente atrapadas por la espiral de un paro de larga duración y la insuficiencia de la protección social, recurriendo por primera vez a recursos asistenciales. Y, otras personas vuelven después de haber finalizado procesos de inserción social, pero que, dada su situación de vulnerabilidad social y precariedad laboral, se han visto endeudadas, empobrecidas y, de nuevo, excluidas. La crisis revela, efectivamente, nuevas formas de pobreza y un modelo de sociedad de “integración precaria” o de “precariedad integrada” (Laparra, 2011).

En España, los perfiles sociológicos actuales de estos nuevos pobres se corresponden con trabajadores pobres; varones parados con baja cualificación -fundamentalmente trabajadores de la construcción que perdieron sus empleos (1.322.800 puestos de trabajo desde el año 2007 hasta el tercer trimestre de 2011)-; jóvenes parados en busca de su primer puesto laboral; autónomos sin protección social; desempleados mayores de 45 años; familias inmigrantes en situación precaria; familias monoparentales con bajos ingresos, generalmente integradas por una madre con hijos a su cargo; y familias de jóvenes (con y sin hijos), algunas de las cuales han tenido que retornar al domicilio de sus padres (Sánchez, 2012). Además, cada vez más se atiende por las entidades del tercer Sector a hombres solos, separados o divorciados, que están en paro, que han agotado las prestaciones y que no pueden afrontar el pago de un lugar donde vivir. El sistema social público, al no tener cargas familiares, deja a estas personas prácticamente fuera de su ámbito de atención. De manera menos generalizable, existen casos de mujeres mayores (con pensiones no contributivas o pensiones mínimas que no llegan a cubrir necesidades básicas). También a menores y jóvenes inmigrantes en situación irregular que ven endurecidas sus condiciones de vida. Señalar, a su vez, el aumento de trabajadores autónomos españoles que han cerrado pequeños comercios y talleres al quedar arruinados y con muchas deudas a trabajadores, proveedores, impago de clientes, créditos no pagados, etc. (Cáritas, 2010: 13-15). Por otra parte, la nueva pobreza, derivada de la crisis en el empleo, los recortes en servicios sociales, la flexibilización y precariedad laboral tiene en la población inmigrante una categoría significativa de excluidos sociales o, una más de las numerosas “categorías de pobres ocupados”, según Carl-Ulrik Schierup. Esto es, ciudadanos de origen inmigrante o con orígenes étnicos minoritarios que, en algunos casos, subsisten con una ínfima asistencia social en los barrios segregados de las grandes ciudades. En otros, una mayoría que se ha visto atrapada en los fragmentados guetos ocupacionales de trabajo precario propios del sector de servicios posfordistas y los servicios locales liberalizados. Los que trabajan a destajo en “talleres” étnicos o la nueva categoría de “empresarios étnicos” (impulsada por políticas diseñadas para combatir el desempleo y aligerar la carga del sistema público de bienestar), con negocios caracterizados por largas jornadas laborales y bajas remuneraciones, sin una protección social adecuada y gestionados con trabajo familiar no retribuido. El ejército de trabajadores inmigrantes sin papeles, mal pagados y desprotegidos. Las trabajadoras inmigrantes del sexo, forma extrema de esclavitud. Los nuevos “trabajadores contratados”, que sustituyen a los antiguos “trabajadores invitados”, siempre mantenidos a prudente distancia de la inclusión en el marco nacional de la ciudadanía. Una panoplia extensa de categorías de excluidos sociales que, en distintos grados, se encuentran en los diferentes países miembros de la Unión Europea. La etnificación de la exclusión social es, una de las manifestaciones más notorias de la crisis del Estado de Bienestar en Europa Occidental (Schierup, Hansen, Castles, 2006).

2.- Intensificación de los procesos de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social de la población inmigrante.

La realidad de los inmigrados en España no difiere de la de nuestro entorno europeo. De hecho, el 62% de las personas atendidas por Cáritas en 2010 eran extranjeros: el 52% extracomunitarios y el 10% restante procedentes de países de la Unión Europea (Cáritas, 2010: 7). Estos porcentajes son similares a los de las personas que participan en el Programa de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Cruz Roja, el 60% de los mismos en 2010 fueron extranjeros, sobre todo marroquíes (Cruz Roja, 2010: 33). En este estudio de Cruz Roja se han detectado cuatro perfiles de vulnerabilidad social y significativos niveles de riesgo: Mujeres inmigrantes, con riesgo extremo económico y social y con problemas familiares y sociales (8%); Hombres extranjeros con riesgo extremo multidimensional, sin ingresos y sin hogar (17,5%); Personas extranjeras, con riesgo económico extremo

(21,2%) y Personas con una media de edad de 50 años (predominantemente mujeres, 60%) con riesgo bajo y riesgo personal moderado (57,8%). En suma, el 46,7% de las personas con diferente grado riesgo extremo son extranjeras (Cruz Roja, 2010: 42-47). Algunas de estas personas ya han entrado en la fase de la exclusión más extrema, como así constata en 2011 la presencia de extranjeros (56,30%), sobre todo sudamericanos, en la red de atención de personas “sin hogar”, que antes no llegaban por la fortaleza de sus redes sociales de apoyo y por su inserción laboral (Sánchez Morales, 2012).

La mayor vulnerabilidad social de esta población es debida a varios factores. Su presencia en España está condicionada por el acceso al empleo; a diferencia del español, no es un derecho para el extranjero, está limitado a empleos de difícil ocupación por la falta de mano de obra nacional, están más afectados por prácticas empresariales fraudulentas de precariedad laboral, de economía sumergida y de menores salarios. Datos aportados por el equipo de investigadores del Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales de la UNED, en la Encuesta sobre Condiciones Laborales de los Trabajadores Inmigrantes en España, realizada en 2007 y en la que se consultó a 2.313 trabajadores inmigrantes residentes en todo el territorio nacional, evidenciaron estas características de los empleos ocupados por los inmigrantes. Entre ellas, las carencias legales, la “precarización” laboral y la inestabilidad salarial. Comprobamos que la mejor situación administrativa de que disponen los trabajadores comunitarios para incorporarse al mercado laboral español frente a, por ejemplo, los ciudadanos de terceros países explica que el 58,7% de los trabajadores procedentes de la Unión Europea tienen los papeles en regla desde el primer momento de su llegada a España, el 23,5% de los latinoamericanos y sólo una minoría, el 18,9%, de los europeos del Este. Por otro lado, sólo un 27,4% de los trabajadores encuestados (el 88,6% de los mismos trabajadores por cuenta ajena) mismos tenía contratos indefinidos, el 49,3% estaban realizando trabajos temporales o por obra y el 19,7% manifestó no tener ningún tipo de contrato, vemos que la precariedad en la que se desenvuelven sus vidas laborales es alta. Además, el 34,8% de los trabajadores inmigrantes no tiene una parte fija en su salario, siendo toda su retribución variable. Y entre los asalariados que no poseen contrato y no reciben una retribución fija (36,5%), lo más frecuente es que todo su salario sea variable (43,5% de aquellos) (Tezanos y Díaz Moreno, 2008). Las repercusiones que las características del empleo “inmigrante” tiene en su condiciones de vida son notorias. En el caso de los trabajadores autónomos extranjeros, sus condiciones de vida son siempre mejores que las de los trabajadores asalariados o aquellos que trabajan sin contrato. Sólo unos datos: el 44,4% de los trabajadores autónomos con empleos tienen la vivienda en régimen de propiedad, esto es, más del doble que la media para el conjunto de la población trabajadora inmigrante que era del 17,9%. El tamaño de sus viviendas es, también, considerablemente superior a la media (94,01 metros cuadrados), tienen los mejores niveles de equipamiento y el menor índice de hacinamiento (3,60 personas/vivienda). Frente a ellos, las viviendas de los que trabajan sin contrato son de 73,86 metros cuadrados y el índice de hacinamiento es de 4,38 personas/vivienda. Estas variables junto a otras, como los equipamientos de las viviendas, las pautas familiares, son a su vez diferencialmente peores que las de los españoles (Rodríguez, 2008: 101-134).

Un reciente estudio sobre las condiciones de vida y circunstancias económicas de la población inmigrante residente en España, revelan la enorme brecha desigualitaria entre españoles y extranjeros y el alto nivel de vulnerabilidad de éstos últimos. Algunos indicadores son concluyentes: el presupuesto anual de un hogar español (32.515€ al año) es un 17% mayor que el de los hogares extranjeros (27.769€ al año). El mayor gasto anual se produce entre los hogares de inmigrantes comunitarios (UE-25) con un gasto medio anual de 32.983€ al año. El 28,6% de los hogares españoles no pueden afrontar gastos imprevistos, esta cifra asciende al 60% para los hogares de inmigrantes no europeos. El acceso al crédito también es una limitación importante que ha revisado el Informe. Así, el 70,1% de los hogares de inmigrantes europeos tienen tarjeta de crédito, el 63,2% de los hogares españoles también la poseen sin embargo, solo el 53,4% de los hogares de inmigrantes no europeos han podido acceder a ella. Otro aspecto importante para conocer las condiciones de vida de los hogares extranjeros es analizar la propensión a los impagos. Así, el 7,6% de los hogares extranjeros no europeos tienen pagos pendientes no relacionados con la vivienda y uno de cada cinco hogares de inmigrantes no europeos se retrasa en pagos relacionados con la vivienda (hipoteca, alquiler, recibos de luz, gas o comunidad). El retraso en el pago de los hogares de inmigrantes no europeos es tres veces mayor que el de hogares españoles, y casi el doble que para los hogares de inmigrantes europeos. Respecto al régimen de tenencia de la vivienda, los datos de este Informe señalan que el 86,2% de los hogares españoles, son propietarios de la vivienda de residencia, pero en el caso de los hogares comunitarios (UE 25), el 59,6% son propietarios de su vivienda en España y solamente el 31,6% de los hogares extranjeros (Resto del Mundo) son propietarios de su vivienda habitual. Esta tasa ha aumentado en 14 puntos porcentuales entre 2004 y 2008 (González, 2011). La inserción laboral determina, por otra parte, la posibilidad de adquirir derechos y recursos que incluso antes de la crisis ya se “distribuían” en condiciones de desigualdad jurídica que estratifica socialmente a los extranjeros (Rodríguez, 2010), con respecto a los nacionales y entre ellos según el país de origen, limitando sus oportunidades sociales y condiciones de vida, como hemos podido captar a través de los datos expuestos. La carencia de trabajo puede ocasionar una irregularidad sobrevenida cuyos efectos son, en este momento, de la máxima gravedad, pues sabemos que a partir del 31 de agosto de 2012, quedarán sin coberturas sanitaria (salvo urgencias) todos los extranjeros que no dispongan de residencia legal. Desde el 4 de mayo en la Comunidad de Madrid, no se admiten solicitudes de prestaciones sanitarias a aquellos extranjeros que no dispongan del NIE en el Informe de 2010 sobre la *Situación social de los inmigrantes acompañados de Cáritas*, se estima que la crisis ha abocado a la situación de irregularidad sobrevenida al menos a 100.000 personas, del total de personas en situación de irregularidad en España (estimado en 500.000 personas). Cáritas constata que el 37% de los ciudadanos extracomunitarios acogidos en la institución están en situación de irregularidad (más de 150.000 personas).

La respuesta dada, por parte de los actores políticos, a los trabajadores extranjeros que ya no le son necesarios a nuestros mercados laborales o que están en situaciones carenciales, es la de: “volveros a vuestro país” o ponerles la vida tan difícil. En esta línea va la Directiva 2008/115/CE relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y que ha inspirado la puesta en marcha del *Programa de Retorno Voluntario de Atención Social* (dirigido a inmigrantes extracomunitarios que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad contrastable a través de los Servicios Sociales o ONG); el *Programa de Retorno Voluntario Productivo* (dirigido a inmigrantes extracomunitarios que deseen emprender un proyecto empresarial asociado al retorno) y el *Programa de Ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la protección contributiva por desempleo* a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornen voluntariamente a su país de procedencia (Ver página web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Pero, ¿tienen dónde regresar?. Los inmigrantes beneficiarios del *Programa de Retorno Voluntario de Atención Social*, esto es, los más vulnerables han sido en estos tres últimos años un total de 8.354 personas, casi la mitad de ellas (4.022) se acogieron en 2009. El número de interesados en esta medida ha ido descendiendo, 2.213 personas en 2010 y 2.119 en 2011 (Estadísticas del Observatorio Permanente de Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social). La mayoría de las personas que se acogieron a este Programa retornaron a países de Iberoamérica, principalmente Bolivia (1.855), Argentina (1.242), Brasil (1.151), Ecuador (758) y Uruguay (623) (Ver Tabla 4). Las personas que retornaron a países de África son pocas, Guinea Ecuatorial con un total de 24 personas retornadas y Senegal y Nigeria con un total 20 personas respectivamente o 18 personas a Mali en tres años, son países significativos en número de retornados. Otros datos también de esa región del mundo para los tres años de referencia son: 5 Marruecos, 1 Burkina Faso, 2 Guinea Bissau, 3 Camerún. Y por ejemplo en otras regiones como Asia, un total de 8 retornados a China, 1 a Vietnam (Estadísticas de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Tabla 4: Principales países en número de extranjeros acogidos al Programa Retorno Voluntario de Atención Social (2009-2011).

	2009	2010	2011	Total
Bolivia	1.044	480	331	1.855

Argentina	616	325	301	1.242
Brasil	510	282	359	1.151
Ecuador	258	225	275	758
Uruguay	327	172	124	623
Colombia	249	115	150	514
Chile	203	137	158	498
Paraguay	138	104	135	377
Honduras	199	63	89	351
Perú	59	63	41	163
Rumanía	56	62	5	123
Nicaragua	36	17	26	79
Venezuela	41	15	17	73
Guatemala	27	18	17	62
Rusia	24	16	5	45

Fuente: Estadísticas de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Sólo el 0,04% del total de extranjeros empadronados (2009-2011) en nuestro país desearon retornar voluntariamente a sus países de procedencia, a través de este Programa “humanitario”. Cifras que nos permiten corroborar la valoración ya realizada en 2009, por Miguel Pajares en el Informe Inmigración y Mercado de Trabajo, que aludía a que con la crisis los inmigrantes han sido reacios a retornar sabiendo que: la situación en sus países de origen no era mejor, perdían la posibilidad de regresar en un período de tres años, se encontraban asentados con sus familias, lo tendrían más difícil para volver a migrar ante los mayores controles fronterizos y el aumento de las restricciones a la inmigración regular (PAJARES, M., 2009:163). La concepción instrumental de las personas inmigrantes, como *ejército laboral de reserva* prescindible, cobra nueva fuerza con estas medidas y el trato dado por el Gobierno actual que sólo atiende a la lógica del mercado. Con los nuevos recortes en gasto social, sin duda se producirá una mayor vulneración de importantes derechos humanos y sociales, sobre todo entre los más débilmente posicionados.

En todo el Estado se han endurecido las condiciones administrativas en los procedimientos de renovación, de reagrupación y de arraigo social. Todo ello amenaza la cohesión social del país, muchos de los logros conseguidos para la integración y dignificación de la vida de muchas personas inmigradas pueden verse truncados por la reacción del actual Gobierno ante la crisis. No debemos olvidar que los brotes racistas y xenófobos se generan en las sociedades actuales menos por cuestiones étnico-culturales que por la competencia por los recursos escasos. La relación entre inmigrantes y welfare representa, dirá la socióloga italiana Laura Zanzi, *“uno dei temi cruciali per la convivenza, al punto che i conflitti interetnici, così come lo stesso fenomeno del razzismo contemporaneo, sono spesso alimentati proprio del risentimento che la cittadinanza nutre verso coloro che usufruiscono ‘illegittimamente’ delle protezioni offerte dagli apparati pubblici rappresentati come usurpatori che sottraggono risorse ai legittimi ‘proprietari’ dello Stato”* (Zanzi, 2007: 24-25). Los poderes públicos no parecen percibir los peligros derivados del “cóctel” de variables generadas por la desigualdad y la exclusión social. La mezcla de segregación urbana en barrios marginales, la pobreza y el desempleo, la incapacidad de los poderes públicos para crear empleo y distribuir mejor la riqueza, el desmantelamiento de las prestaciones de Bienestar Social y el desarraigo/alienación de tantas personas desencantadas puede generar una radicalización sobre todo de los más jóvenes que se traduzca en conflicto o inseguridad asociada a la inmigración y de consecuencias siempre extremas o imprevisibles. Moisés Naim expresaba magníficamente esta cuestión social, *“si en cualquier mercado los precios suben cuando la demanda supera a la oferta, en el mercado global de bienes públicos, cuando la oferta cae por debajo de la demanda, la consecuencia no es la inflación de los precios, sino inseguridad e inestabilidad para todos”* (Naim, 2006: 13).

La población inmigrante es, más que nunca, un elemento clave a tener en cuenta en el diseño de las políticas sociales y en la planificación estratégica de las políticas de empleo dirigidas a la inclusión plena de estas personas en nuestra sociedad y a prevenir conflictos sociales de carácter étnico que hagan de estas personas un fácil “chivo expiatorio” de otros problemas sociales. Como ya estamos viendo en países de nuestro entorno, lo que supone una inaceptable involución social a tiempos históricos y sistemas políticos poco honorables para el ser humano. De ahí la necesidad de identificar los factores de riesgo y anticipar los posibles escenarios en que pueden desembocar los problemas de desigualdad y pobreza de la población inmigrante. Información, por otro lado, que debiera servir para impulsar la acción pública orientada a luchar contra las carencias y problemas sociales existentes. Ésta ha sido la “finalidad” que persiguen -en diferentes ámbitos- muchos de los Estudios Delphi que desde 1995 vienen realizando los investigadores del GETS (Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales) en el marco de una ambiciosa investigación *Tendencias Sociales de Nuestro Tiempo* (Tendencias: sociales, económicas, políticas, científico-tecnológicas, en estratificación y desigualdad social, en exclusión social, en automatización y robótica, población “sin techo”, prospectiva de las ocupaciones, la casa del futuro, la familia del futuro, en mercado de trabajo, el coche del futuro, en ocio y turismo). Una investigación en la que se vienen utilizando básicamente dos instrumentos de análisis: las Encuestas de Opinión y los Estudios Delphi, complementados mediante análisis sectoriales, proyecciones de datos secundarios y estudios cualitativos (reuniones de grupo, entrevistas en profundidad, etc.). El GETS es un equipo formado por investigadores y profesores de Sociología y Ciencias Sociales de varias Universidades, principalmente de la UNED (Tezanos y Díaz Moreno, 2006).

3.- El método Delphi: *conocer para gestionar el cambio* en tiempos de incertidumbre.

El método Delphi es una herramienta de anticipación prospectiva que combina aspectos de diversas técnicas de investigación social tradicionales como: *brainstorming*, entrevista personalizada, reunión de grupo y encuesta. Fue originalmente desarrollado por la Rand Corporation (Research and Development), Departamento de Defensa de los EEUU durante los años cincuenta (Martino, 1983: 20-22). Es esencialmente un método para obtener una previsión de futuro cuantificada por consenso sobre temas cualitativos, con el fin de servir de apoyo para la toma de decisiones. Es una técnica que resulta idónea para situaciones en las que no existen datos históricos (series temporales) o donde cuestiones éticas o morales dominan sobre

consideraciones económicas o técnicas; es decir, “dónde un problema no permite utilizar técnicas analíticas precisas -“objetivas”-pero puede beneficiarse de opiniones subjetivas fundamentadas en una base colectiva.

El objetivo del Delphi es obtener información mediante la búsqueda de un consenso de un grupo de expertos, utilizando un procedimiento sistemático y controlado que elimina los defectos (ruido semántico, presión grupal, pérdida de tiempo, falta de acuerdo) y potencia las posibilidades de la reunión de grupo, que permita ofrecer una visión prospectiva coherente: el futuro probable considerado más probable (Bas, 2002: 117-18). El método Delphi puede ser definido a partir de cinco o seis características generales. En primer lugar, es un método prospectivo, cuya finalidad es obtener informaciones que anticipen futuros plausibles. En segundo lugar, es un proceso anónimo, en el que se consideran los datos obtenidos en su conjunto y no de una manera particularizada referida a cada uno de los participantes. En tercer lugar, es un método recurrente, repetitivo, en el que las previsiones obtenidas circulan varias veces entre todos los expertos participantes. En cuarto lugar, se basa en una retroalimentación controlada de los datos y las argumentaciones, de forma que los expertos pueden reajustar sus previsiones en función de aquellas que han sido formuladas por otros expertos, después de conocer los argumentos y razones esgrimidas en el proceso. En quinto lugar, el método Delphi se orienta a buscar el mayor grado posible de consenso y coincidencia en las previsiones y, por ello, en el tratamiento estadístico de los datos se priorizan medidas como la mediana (Tezanos, 2009: 34, Landeta, 2002). Puede esquematizarse, brevemente, el método Delphi a través de un proceso de conjunto que implica al menos once etapas. El primer paso es la determinación y definición de un tema específico de investigación, que no debe ser genérico e inconcreto y que debe ser planteado de tal manera que pueda ser objeto de previsiones específicas. El segundo paso también elemental, es conformar un equipo investigador y un coordinador que dirija todo el proceso investigador, pero que realice un papel de “conductor” o animador, ya que se trata de una técnica de investigación en la que existen procesos de interacción. La tercera etapa es realizar una tarea previa de gabinete, recabando la información necesaria sobre el tema, documentándose en los diferentes aspectos concernidos, estudiando los antecedentes disponibles, preparando bien el trabajo y, sobre todo, situando debidamente el arranque de la investigación a partir del punto concreto de conocimientos al que se ha llegado previamente. La cuarta etapa es la selección del grupo de expertos cualificados en la materia que se vaya a investigar.

Esta es, posiblemente, la etapa más crucial de todo el proceso investigador, ya que si el grupo de expertos se selecciona bien y está formado por aquellos que tienen buenos conocimientos de las cuestiones analizadas, las posibilidades de obtener previsiones útiles y bien definidas son mucho mayores que si los expertos se seleccionan de manera menos exigente; una buena o mala elección condicionará la validez y utilidad de los resultados. Existen diferentes procedimientos para seleccionar a los expertos adecuados: acudir a los registros académicos y a la documentación de publicaciones sobre el tema objeto de estudio, atender a la información proporcionada por las empresas y los centros de investigación, etc. En términos generales, un buen procedimiento para seleccionar a los expertos más pertinentes es establecer cadenas de referencias. De esa forma se selecciona a aquellos especialistas que sean “recomendados” un mayor número de veces, es decir, aquellos que suscitan mayor consenso sobre su pericia. La quinta etapa que puede discurrir en paralelo, consiste en preparar un primer borrador de cuestionario. Para ello, es conveniente celebrar previamente reuniones o entrevistas abiertas con algunos expertos especialmente cualificados en la materia, de forma que ellos mismos puedan orientar sobre las grandes cuestiones pertinentes y la forma de abordarlas o plantearlas (se presentarán, en la exposición oral de esta ponencia, modelos de cuestionarios que se han aplicado en estudios del GETS). La sexta etapa consiste en hacer un pilotaje, o prueba, del cuestionario de la primera circulación de la encuesta. En este caso, lo mejor suele ser realizar varias entrevistas-piloto, de forma que varios miembros del equipo sigan directamente la cumplimentación del cuestionario con los expertos que colaboren en esta tarea, verificando sobre la marcha la idoneidad, claridad, especificidad, etc., de las distintas preguntas, cuestiones e indicadores. Una vez concluidas estas tareas se procede al envío de la primera circulación del cuestionario a los expertos, incentivando su cumplimentación con razones de fondo, ofreciendo la oportunidad de conocer los resultados, con un regalo apreciable, etc. La octava etapa es la recepción, o recogida de los cuestionarios, con el correspondiente análisis y cuantificación de la primera ronda de respuestas. Los datos recogidos se computan obteniendo la mediana de las respuestas y el primer cuartil y el tercero, con el objeto de poder constatar adecuadamente la dispersión de las respuestas; también se elaboran listados literales de todos los comentarios, observaciones y argumentos proporcionados por los participantes. A continuación, con todos estos datos, se elabora el cuestionario que será utilizado en la “segunda circulación” del estudio (y en su caso en la “tercera circulación”, si es necesario). En la nueva circulación se recogen los datos correspondientes a las respuestas de todo el grupo de expertos, acompañados por los argumentos y comentarios que se hayan proporcionado para formular las previsiones y, como recordatorio y a efectos comparativos, en cada uno de los cuestionarios de cada uno de los expertos se incluyen también sus primeras respuestas pidiendo o bien que confirmen sus previsiones, o bien que las cambien o las modulen –si se apartaran de las respuestas del grupo–, en función de las respuestas de otros participantes o de los argumentos proporcionados. Una vez recopilada toda la información procedente de los expertos, las dos últimas fases de una investigación de esta naturaleza son, por un lado, la computación de los datos de la segunda circulación de las respuestas (si es el caso, de la tercera), en la que casi siempre suele darse un grado de mayor convergencia y consenso en las respuestas y, por otro lado, la realización del informe final de resultados (Tezanos, 2009:95-98).

Respecto al valor de las previsiones que aportan los estudios Delphi, José Félix Tezanos indica que éste depende, en buena medida, de la propia naturaleza previsible de los eventos considerados y de los conocimientos directos que sobre dichos asuntos puedan tener los expertos consultados. Importante asunto a tener en cuenta es que toda previsión debe ser debidamente acotada en el tiempo, generalmente en ciclos de cinco o diez años, ya que para periodos de tiempo más dilatados es mucho menor el grado de probabilidad de acierto, dado el carácter altamente dinámico que tienen las sociedades actuales. Esta cuestión conecta, a su vez, con la relativa a la evaluación posterior de los resultados de los estudios Delphi, algo que generalmente no suele hacerse. No obstante, en el caso de los estudios Delphi realizados por el GETS, su carácter seriado permite efectuar evaluaciones posteriores en una forma que adquiere cierto valor metodológico en sí (Tezanos, 2009:100-101). Nos referiremos a continuación, brevemente, a la información sobre Tendencias sociales que, en el ámbito de los procesos migratorios, han generado la serie de Encuestas Delphi realizadas por el GETS.

4.- Principales Tendencias Sociales relacionadas con la Inmigración en España. Resultados de los Estudios Delphi del GETS.

Las respuestas dadas por los expertos en Tendencias Sociales a los que se ha consultado sobre casi todas las dimensiones del cambio social (la estructura, la cultura, la demografía, las relaciones de poder y la acción social) han mostrado, según su grado de relevancia, que los eventos más importantes se agrupan en torno a cuatro temáticas: el cambio demográfico (envejecimiento e inmigración), la variación del nivel y modo de inserción (laboral y política), el cambio cultural hacia la preocupación por el medio ambiente y el cambio tecnológico de las formas de comunicación e información. En términos generales puede decirse que lo que está cambiando principalmente y transformará el resto de las dimensiones básicas son: los recursos culturales y humanos de la sociedad española y los criterios que rigen las vías de integración social instituidas, con múltiples consecuencias en las estructuras sociales. Éstas últimas, a su vez, están cambiando también por su propia dinámica. Y ello afectará al resto de variables sociales como la identificación social, las relaciones de poder y la acción social. Los escenarios de futuro se estructuran en torno a dos planos analíticos. Por un lado, el aumento de la población complementado por los cambios estructurales asociados a dicho fenómeno. Por otro, el desarrollo cultural, en función de dos pilares: la alfabetización tecnológica de la población y el desarrollo de valores integradores en un contexto de identidades básicas en transformación. A su vez, dos ejes de consideración en el plano poblacional: el envejecimiento de la población y el crecimiento relativo de los inmigrantes. La combinación de ambos es el resultado más probable, pero es difícil señalar dentro de qué límites. Igualmente, hay otros dos ejes básicos de incertidumbre que se corresponden con la dimensión del cambio cultural: la transformación de las identidades sociales básicas, en las que se incluyen la cuestión medioambiental y la xenofobia y la alfabetización tecnológica.

Centrándonos, específicamente, en las tendencias migratorias han sido evaluadas en los Estudios Delphi de 1995, 2001, 2004, 2008. En el Estudio Delphi de 1995, se hacía a los expertos una pregunta sobre el crecimiento previsto de población extranjera en diez años y consideraron que, probablemente, habría un crecimiento superior al 20%. Los resultados de la serie de Estudios indican claramente que predomina la previsión de que va a seguir aumentando de forma importante el número de extranjeros en España. Sin embargo, la intensidad del crecimiento previsto se ha ido moderando a lo largo del tiempo. Aun así, lo cierto es que todas las previsiones se han quedado muy cortas. Sobre las tendencias previstas en el horizonte de una década, lo que más destaca es que desde el año 2004 al 2008, la tendencia esperada por los expertos se ha aminorado significativamente. Se esperan aumentos específicos de la inmigración en los próximos años debido a la reagrupación familiar, aun cuando los cupos se cierran. Y, habrá que contar con la presión demográfica de otros países de la Unión Europea y del resto del mundo. Por otro lado, las barreras de un futuro próximo al flujo migratorio se entiende que vendrán, esencialmente, por la política de la Unión Europea, que intentará cerrar las fronteras exteriores de la Unión y limitar los flujos desde el exterior.

Destacables son las tendencias relativas a las actitudes xenófobas que parecen ir en aumento en España desde hace más de una década. De hecho, desde 1995, los expertos prevén un crecimiento de estas actitudes. Los conflictos raciales y culturales afectarán sobre todo a las clases bajas y algunos sectores de clases medias. Pero, los expertos consideran que será un fenómeno transitorio, resultado del incremento apreciable de la inmigración en poco tiempo, ya que se piensa que el racismo y la xenofobia no son valores arraigados en la cultura española. Por lo tanto, se considera que habrá “olas” de racismo en coyunturas concretas, pero no un arraigo de este tipo de valores en el imaginario colectivo. Los expertos piensan que su aumento estará en función de las políticas de inmigración que se pongan en marcha y cómo se sistematicen y controlen los flujos migratorios. Para la mayoría de los expertos éste es un fenómeno en ascenso debido al aumento de la densidad de la población inmigrante en las grandes ciudades y al hecho de que una parte de la población inmigrante trae consigo diversas claves culturales que incidirán en las actitudes xenóbofas debido al choque cultural que implican. Varios expertos sostienen que el verdadero problema que puede llevar al racismo y la xenofobia vendrá por la situación estructural de los extranjeros dentro del sistema social español. Las trabas que se pongan a su integración laboral y cívica repercutirán, aumentando las distancias y los desencuentros entre inmigrantes y autóctonos. Es decir, la perspectiva de una sociedad multiétnica y multicultural permitirá avanzar hacia la integración de los inmigrantes, con políticas efectivas que prevengan su exclusión social. Pero, al mismo tiempo, también aumentará la xenofobia en la medida en que el objetivo de una convivencia integrada e integradora no está conseguido. Se está generando una cierta *guetización* que separa las vidas cotidianas de muchos inmigrantes y los de la población local. No parece que una alta valoración de los criterios de igualdad y de solidaridad necesarios para que prevalezca una cultura antixenófoba vayan, según los expertos, a aumentar en la próxima década (Tezanos, Villalón, Quiñones, 2011:131-191). Los estudios Delphi son herederos de la antigua visión profética de los sociólogos clásicos, con la diferencia de que las previsiones de los primeros se planteaban en un universo aparentemente estático que, también, el curso de la historia se encargó de desafiar. Nuestras sociedades son tan dinámicas que los escenarios probables son múltiples. Quizás deban pensarse horizontes temporales inferiores a una década y/o partir de perspectivas analíticas que permitan incluir en los cuestionarios valoraciones intelectuales creativas e incluso perfiles de expertos que piensen más allá de “los bordes del mapa”. Pondremos bajo el prisma del debate dialéctico éstas y otras cuestiones.

Bibliografía.

- Bas, E. (2002). *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Ariel, Barcelona.
- Cáritas. (2010). *La Situación Social de los Inmigrantes acompañados*. Observatorio de la Realidad Equipo de Estudios Cáritas Española.
- Cáritas. (2011). *VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria Enero-Diciembre 2010*. Observatorio de la Realidad Equipo de Estudios Cáritas Española.
- Colectivo IOÉ. (2002). *Inmigración, Escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*. Colección Estudios Sociales, nº 11, Fundación “la Caixa”.
- Cruz Roja. (2010). *Informe Anual sobre Vulnerabilidad Social. El impacto del desempleo en la Vulnerabilidad Social* (recurso electrónico).
- Del Campo, S., Tezanos, J.F. (eds.) (2008). *España siglo XXI. La sociedad*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- European Commission. (2010). *European Economic Forecast*. Autumn 2010, chapter 9. “SPAIN. Prospects for a slow recovery while external imbalances recede” En: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn/es_en.pdf
- Gómez-Allende, H.M. (2001). “Inmigración: balance de una década”, en *Revista Temas*, nº 75.
- González, M. (dir). (2011). *Las condiciones de vida de la población inmigrante en España*. Strategic Research Center. EAE, Business School.
- Landeta, J. (2002). *El método Delphi: una técnica de previsión para la incertidumbre*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Laparra, M. (2011). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social de España. Un análisis provisional a partir de las Encuestas Foessa*. Fundación Foessa, Cáritas.
- Martino, J. (1983). *Technological forecasting for decision making*. Elsevier, New York.
- NAIM, M. (2006). “El déficit asesino”, *El País*, 28 de enero.
- OXFAM, <http://www.oxfam.org/es/crece/pressroom/pressrelease/2011-06-15/aumento-precio-alimentos-cambiando-habitos-alimentarios-mundo>.
- Pajares, M. (2009). *Inmigración y Mercado de Trabajo*. Ministerio de trabajo e Inmigración. Madrid.
- Pérez Infante, J. I. (2009). “Crecimiento y características del empleo de los inmigrantes en España”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº. 80.
- Rodríguez Rodríguez, R. Mª (2008). “Modos de vida de los trabajadores inmigrantes” en Félix Tezanos, J y Díaz, V. (ed.). *Condiciones Laborales de los trabajadores inmigrantes en España*. Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales (GETS). Ed. Sistema. Madrid.
- Rodríguez Rodríguez, R. Mª. (2010). “Estratificación ciudadana en la población inmigrante”, en *Revista Sistema*, nº 217.
- Sánchez Morales, Mª R.H. (2012). “Los nuevos pobres y la población “sin hogar” en España”, en *XII Foro sobre Tendencias Sociales. Los nuevos problemas sociales*. Ed. Sistema. Madrid.
- Schierup, C.U., Hansen, P., Castles, S. (2006). *Migration, Citizenship and the European Welfare State. A European Dilem*. Oxford University Press, Oxford.
- Guerra, A., Tezanos J.F.(eds.) (2008). *La inmigración y sus causas. VI Encuentro Salamanca*. Ed. Sistema, Madrid.
- Tezanos, J.F. y Díaz Moreno, V. (2006). *Tendencias sociales 1995-2006. Once años de cambios*. Ed. Sistema, Madrid.
- Tezanos, J.F y Díaz Moreno, V. (2008). *Condiciones Laborales de los trabajadores inmigrantes en España*. Grupo de Estudio sobre Tendencias Sociales (GETS). Ed. Sistema. Madrid.
- Tezanos, J.F. (2009). “El método Delphi y la anticipación de escenarios y tendencias sociopolíticas”, en *Revista Sistema*, nº 213.
- Tezanos, J.F. Villalón, J.J., Quiñones, A. (2011). *Estudios Delphi sobre tendencias económicas, sociales y políticas*. Ed. Sistema, Madrid.
- Zanfrini, L. (2007). *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*. Editori Laterza, Roma-Bari.

Palabras clave: administración, funcionarios, política, sistema de libre designación.

1.- Introducción.

En primer lugar comienzo con unas consideraciones administrativas y jurídicas del sistema de libre designación entre los funcionarios de carrera en la legislación española. La libre designación ha sido objeto de varias disputas doctrinales con dos posturas enfrentadas: partidarios versus detractores. En segundo lugar analizo la relación entre Política y Administración a partir de la crisis del paradigma weberiano que ha puesto en cuestión los pilares sobre los que se sostenía el modelo tradicional de administración pública occidental. En tercer lugar se realiza un análisis empírico de la evolución de los puestos de trabajo por el sistema de libre designación en el Ministerio de Educación y un análisis comparado de las etapas de los gobiernos del PP y del PSOE.

2.- El sistema de libre designación.

La libre designación es uno de los procedimientos legales establecidos para la provisión de puestos de trabajo en el sector público como se establece en el artículo 20.1 b) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Este mecanismo de provisión ha generado un malestar creciente en los órganos de representación del personal, al adolecer de un marcado defecto de forma en los actos administrativos previos al nombramiento de éstos. En el lenguaje coloquial “libre designación” es un sinónimo de “a dedo”; en el “dedismo” no se respeta ningún principio democrático, ni igualdad, ni mérito, ni capacidad. En el sistema de libre designación la Administración Pública aplica criterios arbitrarios y contrarios a los principios enumerados anteriormente, nombrando a dedo a un gran número de funcionarios, por ello ha sido objeto de profundas críticas por parte de diferentes sectores. Para algunos es la mayor lacra que arrastran en estos momentos todas las administraciones públicas españolas, y es preciso una gran movilización para acabar con ella, en facebook se ha creado una plataforma contra la libre designación en la función pública. Para los defensores de esta plataforma el único procedimiento que debería de regular el nombramiento de empleados públicos de niveles inferiores al 30, debería de ser el concurso de méritos, transparente, objetivo y verificable.

El Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado establece que sólo se pueden cubrir por el sistema de libre designación los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo.

La libre designación es objeto de disputas doctrinales. La principal polémica reside por un lado en la necesidad de libre designación, o por el contrario los que piensan en términos de personal eventual. La polémica se genera por tres cuestiones elementales: en primer lugar, los puestos de libre designación van a desarrollar funciones de confianza y asesoramiento especial dependientes de los diferentes cargos que los proponen y en función de la discrecionalidad para su propuesta y nombramiento estos puestos no deberán constituir un mérito a considerar en procesos de promoción interna; en segundo lugar, existen críticas fundamentadas en la vulneración de la propia relación de puestos de trabajo (RPT), como son la propuesta para el desempeño de esos puestos, de personal perteneciente a grupos A2, B, C1 cuando en la relación de puestos de trabajo queda acotado al grupo A1; y en tercer lugar, respecto a la pretendida reserva de puesto y destino para este personal, los Órganos Públicos no pueden asumirlas ya que con ello atentaría de forma directa a la carrera profesional del resto del colectivo.

La determinación del sistema más idóneo de provisión de puestos de trabajo presenta intereses enfrentados, por un lado, los esgrimidos por la organización que reclama mayor autonomía para designar a sus directivos y por otro, el de los funcionarios reclamando el derecho a la carrera administrativa y por ello apostando por los métodos de provisión más objetivos.

Para los críticos de la libre designación procede desarrollar un procedimiento en base a las siguientes consideraciones: a) dentro de las categorías de personal al servicio de la Función Pública, se reconoce la de personal eventual que puede ejercer las funciones calificadas de confianza o asesoramiento especial y cesa automáticamente cuando cesa la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento y en ningún caso el desempeño constituirá mérito para el acceso a la Función Pública o la promoción interna; b) el nombramiento de los funcionarios públicos en puestos de trabajo de personal eventual se realizará conforme a los requisitos previstos para el nombramiento de dicho personal y no tendrá que someterse a los procedimientos establecidos para el concurso y la libre designación, por lo que se establece el carácter discrecional para su propuesta y nombramiento, sin que se materialice en ningún tipo de mérito o situación de privilegio tras el cese de este personal; y c) al efectuarse el nombramiento de este personal eventual sobre funcionarios públicos, éstos pasarían a la situación de servicios especiales y en esta situación se les computa el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos. Igualmente, el tiempo de permanencia será computado a efectos de adquisición del grado personal. Según estas consideraciones el procedimiento apropiado para la provisión de los puestos de libre designación incluidos en la RPT (relación de puestos de trabajo) requiere el nombramiento de personal eventual para el desempeño de estos puestos.

Para los partidarios del sistema de libre designación, de entre todos los medios de provisión de puestos de trabajo, es el medio más idóneo para formar adecuadamente equipos directivos y de trabajo. Para éstos, la sociedad exige una eficacia cierta en la gestión de servicios públicos, actitudes comprometidas con la finalidad de alcanzar una práctica gerencial efectiva y realista; este compromiso choca con el marco jurídico de la Función Pública, en donde el elemento humano se haya influenciado por normas estatutarias. Para este planteamiento, intentar que los directivos públicos gestionen organizaciones sin gestionar el personal es renunciar a uno de los instrumentos esenciales de la misma gestión; reconocer al directivo la libertad de elección esta justificada por tres razonamientos: en primer lugar, la implantación de la excelencia en las Administraciones Públicas demanda esta libertad organizativa, no ya sólo respecto a los titulares del órgano directivo sino también del equipo inmediato con la finalidad de coordinar adecuadamente la dirección; en segundo lugar, la libre designación como medio técnico de provisión no dista tanto de otros en los cuales la discrecionalidad administrativa es, en muchas ocasiones, más sutil, como el concurso específico; y en tercer lugar, el interés de la sociedad en contar con un servicio público eficaz debe primar frente a cualquier consideración personal que impida una eficiente organización. Junto a estas

consideraciones, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera a la libre designación acorde con los preceptos constitucionales: la provisión mediante libre designación no conculca los principios de mérito y capacidad.

En cuanto al procedimiento de la provisión por Libre designación el RD 364/1995 prevé que la designación se realizará previa convocatoria pública que deberá contener la descripción del puesto de trabajo, requisitos para su desempeño contenidos en la relación de puestos de trabajo y cabe que contenga las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas. En lo referente a los requisitos que debe contener la convocatoria están los siguientes: Centro directivo y Subdirección General o asimilada, denominación del puesto de trabajo, nivel, complemento específico, localidad y provincia, adscripción (Administración, Grupo, Cuerpo) y requisitos establecidos en las Relaciones de Puestos de Trabajos y especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones del mismo. Para su provisión deberán anunciarse en los Boletines y Diarios Oficiales por la autoridad competente para efectuar los nombramientos. En el Boletín Oficial del Estado las convocatorias de los puestos de libre designación suelen publicarse con carácter general los días 1 y 15 de cada mes, si éstos caen en domingo, el día posterior. Se concede un plazo no inferior a quince días hábiles para la presentación de solicitudes.

3.- La relación entre política y administración.

La crisis del paradigma weberiano ha puesto en cuestión los pilares sobre los que se sostenía el modelo tradicional de administración pública occidental. El abandono del mito de la separación entre Política y Administración ha provocado un giro fundamental en las aproximaciones al estudio de las burocracias públicas contemporáneas. Baena del Alcázar sostiene que la interdependencia entre política y administración puede considerarse una de las notas o características de las Administraciones públicas. La relación entre Política y Administración ha sido uno de los principales objetos de análisis para los estudios de Administración Pública Comparada.

Las relaciones entre política y administración han merecido escasa atención doctrinal, pero en los últimos años parece existir en España un interés creciente por esta cuestión. En el modelo tradicional de Administración Pública destacan los análisis de Max Weber y de Woodrow Wilson. Del pensamiento de Weber surgen dos líneas de investigación principales, por un lado, la que tradicionalmente se ha considerado teoría clásica de la burocracia, que es resultado de la recepción que la sociología norteamericana hace de la obra de este autor, por otro lado, surge una corriente de pensamiento que aborda el estudio de la burocracia como fenómeno político. La consideración de la burocracia como un verdadero poder se encuentra en el pensamiento de Weber.

Weber sueña con un equilibrio entre la Política y la Administración: dos esferas que han de actuar separadamente y que dialécticamente relacionadas, sólo oponiéndose formalmente es como podrán lograr una auténtica cooperación. Su solución al problema del control de la burocracia quedó ligada a la idea liberal de una administración neutral al servicio del poder político. Por otra parte, Wilson, que era profesor en Princeton, vino a refrendar la necesidad de separar Política y Administración con otros argumentos. Para Wilson la separación entre Política y Administración adquiere en su pensamiento una doble dimensión: en primer lugar, dicha separación se consideraba un instrumento para corregir las disfunciones con el objeto de evitar las perniciosas interferencias que los políticos tenían para el funcionamiento eficaz de una administración, y en segundo lugar, la separación entre Política y Administración permitiría construir una Ciencia de la Administración dedicada al estudio y la aplicación de técnicas de administración importadas de los únicos países que las habían desarrollado, es decir, Francia y Prusia. Así es como Wilson, por un camino distinto al de Weber, alcanza la misma conclusión que éste respecto a la paradoja que planteaba la organización burocrática en una democracia liberal.

Para ambos parece que la compatibilidad entre burocracia y democracia y el control político de la primera, sólo pueden ser posibles mediante la separación entre Política y Administración. El papel de la burocracia en Francia había sido central en el proceso de creación del propio estado-nación francés y la creación de Cuerpos de funcionarios al principio del siglo XIX no hizo sino institucionalizar el poder burocrático en aquel país. En el sistema administrativo clásico se incluyen Francia, Alemania y, en general, los países de la Europa continental, y en el sistema administrativo de la Cultura Cívica se incluyen Gran Bretaña, Estados Unidos y sus respectivas áreas de influencia político-cultural. Una de las diferencias más notables entre ambos sistemas se pondría de manifiesto en la adopción de medidas concretas en algunos aspectos fundamentales de la reglamentación de los diferentes sistemas de función pública, como es el de la participación de funcionarios públicos en las actividades de los partidos políticos. En este sentido se encuentra la prohibición expresa de que los funcionarios públicos pertenezcan a este tipo de organizaciones en Gran Bretaña o Estados Unidos. A diferencia de esta situación, en países como Alemania, Francia o Italia no existe obstáculo legal alguno para que los funcionarios públicos participen en actividades políticas a cualquier nivel, incluyendo, por tanto, la pertenencia a partidos políticos.

El intento de separar Política y Administración ha dado lugar a la tendencia general a delimitar los puestos políticos de los funcionariales en ambos sistemas administrativos. Cada sistema político ha establecido sus propios límites entre lo político y lo administrativo, tanto desde el punto de vista organizativo, como desde el de los grupos humanos que conforman la organización. En Estados Unidos, dentro del conjunto de personas que ocupan los puestos superiores de la administración, conviven aquellas que reciben un nombramiento presidencial, con aquellas que pertenecen al Senior Executive Service. En el caso británico, todas las personas que ocupan los puestos de alta función pública, la Administrative Class o Administrative Group, son funcionarios profesionales que alcanzan dichos puestos en el gobierno en una carrera que se desarrolla casi siempre dentro de la Administración Central y en la que los ascensos son producto de dos criterios que, en principio, nada tienen que ver con la política, como son el mérito y la antigüedad. Lo mismo ocurre en Italia o en Japón. En caso de Alemania las personas que ocupan los puestos más altos de la administración federal, esto es Secretarios de Estado y Jefes de División, son funcionarios de carrera.

En Francia y España esta separación entre lo político y lo administrativo es desconocida. No se trata sólo, como en otros países europeos, de que los funcionarios públicos puedan pertenecer libremente a partidos políticos. Además, los puestos que se encuentran en los niveles más altos de la estructura administrativa de ambos países son de nombramiento discrecional por el Gobierno, a través del sistema de libre designación. Desde finales de los años sesenta y principios de los setenta se van a producir una serie de circunstancias que terminarán con el mito liberal de la separación entre Política y Administración. La escasa utilización de técnicas cuantitativas de análisis se convierte en la crítica más habitual a los estudios administrativos. Además, la búsqueda de grandes teorías que pretendían abarcar la totalidad de los sistemas administrativos se considera fracasada, por lo que algunos autores comienzan a sugerir la necesidad de utilizar teorías de alcance medio que se refiriesen a instituciones concretas dentro de cada sistema. Por otra parte, la puesta en marcha -después de la Segunda Guerra Mundial- de los programas sociales que comprende el moderno Estado de Bienestar, dan lugar al crecimiento del gasto público. Sin embargo, la dificultad para mantener el nivel de ingresos ajustado al de gastos comienza a hacerse evidente durante los años setenta. Acompañando a la crisis fiscal aparecen las primeras críticas al tamaño de las administraciones públicas cuyo crecimiento había alcanzado niveles hasta entonces desconocidos. Dicho crecimiento se refleja, por ejemplo, en el aumento de las cifras de empleo público. Por otra parte, las enormes dimensiones que había adquirido el sector público en la mayoría de los países occidentales tuvieron una consecuencia fundamental donde el aumento del tamaño del gobierno condujo a la pérdida de eficacia de unas administraciones públicas que durante más de treinta años habían gestionado, sin grandes sobresaltos, el conjunto de programas de actuación pública con los que el Estado del Bienestar se había comprometido. Aquella pérdida de eficacia produjo inmediatamente el cuestionamiento de uno de los paradigmas sobre los cuales se habían organizado las burocracias occidentales desde mediados del siglo XIX.

La crisis de los años setenta hace evidente otro problema que el modelo clásico de organización burocrática parecía no poder solucionar. El aumento de la intervención del Estado en la sociedad, que había llevado al consiguiente aumento del personal al servicio de las distintas administraciones públicas, aumento menos cuestionable en tiempos de expansión económica, se convierte en un problema cuando los niveles de intervención estatal se hacen insostenibles desde un punto de vista económico y también cuando parecen empezar a contravenir los márgenes de libertad individual en los que la vieja democracia liberal se sustentaba. El traspaso de poder de los legislativos a los ejecutivos y de éstos a los altos funcionarios pone de manifiesto que las responsabilidades de los gobiernos occidentales habían terminado cayendo en manos de un grupo altamente cualificado de técnicos que no respondían por sus decisiones ante ninguna instancia representativa.

La propia realidad obliga a que la vieja idea de la separación Política y Administración deje de ser considerada, o bien como una simple organización ejecutora de las decisiones políticas, o bien como un agente independiente de las instituciones políticas. La distinción clásica entre la Administración y la Política se viene definitivamente abajo y se pasa del estudio de la deseable separación entre Política y Administración al de la relación entre ambas. A partir de los años setenta se abre una línea de investigación que sigue insistiendo en el análisis de la compatibilidad entre democracia y burocracia, pero cuyo punto de partida ya no es la hipotética separación entre funciones políticas y administrativas, sino el inevitable reconocimiento de la participación de los altos funcionarios en algo que de manera genérica se denomina “política”.

También se producen importantes innovaciones respecto al conjunto de métodos que se van a utilizar para comprobar las distintas hipótesis que los autores plantean. Lo que interesa poner de manifiesto es que la tradicional visión de una burocracia separada del poder político, bien en términos de subordinación al mismo, bien en términos de autonomía, abre paso a una nueva visión según la cual uno de los objetivos principales en el estudio de las modernas administraciones públicas ha de ser el análisis de las distintas dimensiones que tiene el hecho de la participación de burócratas y políticos en la toma de decisiones políticas.

4.- El sistema de libre designación en España: el Ministerio de Educación

La interdependencia entre Política y Administración en España se puede analizar a través de la ocupación de puestos políticos por altos funcionarios, a través del grado de afiliación de estos últimos a partidos políticos y también mediante la libre designación de funcionarios del grupo A los niveles de más altas responsabilidades en los Ministerios. En esta ponencia se cuantifican los puestos de libre designación en el Ministerio de Educación desde 1996 hasta 2011. Con los datos del BOE he analizado en el período considerando los puestos de libre designación desde el nivel de complemento de destino 24 hasta el 30. Hay una inflación de puestos significativa en los niveles 28, 29 y 30 y se observa un crecimiento espectacular de los puestos de Vocales Asesores y Consejeros Técnicos, cargos que en muchas ocasiones ni asesoran ni aconsejan, pero que por supuesto tienen unas retribuciones muy superiores a su nivel de origen.

En el cuadro siguiente se puede observar el número total de libre designados en el Ministerio de Educación y Cultura desde 1996 hasta 2011, en los niveles de complemento de destino del 24 al 30. En total se han libre designado 901 funcionarios de carrera.

Año	Nivel 24	Nivel 25	Nivel 26	Nivel 27	Nivel 28	Nivel 29	Nivel 30	TOTAL
1996	2	0	5	0	32	36	50	125
1997	1	0	8	1	11	10	18	49
1998	5	0	5	3	5	14	20	52
1999	3	0	11	1	6	3	28	52
2000	4	0	5	0	7	5	36	57
2001	0	0	5	2	12	2	12	33
2002	0	0	1	0	2	5	12	20
2003	10	0	12	2	9	5	6	44
2004	2	0	1	0	8	5	37	53
2005	8	0	9	0	4	22	35	78
2006	4	0	5	0	12	20	34	75
2007	5	0	8	0	5	12	21	51
2008	4	0	7	0	7	13	32	63
2009	3	0	2	0	2	12	25	44
2010	5	0	4	0	12	11	29	61
2011	3	0	7	0	9	8	17	44
TOTAL	59	0	95	9	143	183	412	901

Hay que observar que el Ministerio de Educación y Ciencia, en 1996 con la victoria del Partido Popular de José María Aznar, pasa a denominarse Ministerio de Educación y Cultura, pero dentro de éste se integraba el área de Ciencia, por lo tanto también he considerado los datos de libre designados relativos al área de Ciencia en esta etapa; en el año 2000 el área de Ciencia queda en un nuevo Ministerio y se separa del que a partir de ahora se llamaría Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En 2004 con la victoria del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, vuelve a unirse educación y ciencia en el Ministerio de Educación y Ciencia, pero el área de cultura se separa para formar el Ministerio de Cultura, es por ello por lo que también considero los datos de libre designados de este Ministerio; de nuevo en 2008 hay reorganización ministerial, y del Ministerio de Educación y Ciencia se pasa al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte por un lado, y por otro se crea el Ministerio de Ciencia e Innovación, los datos de Innovación no se consideran en el presente estudio, pero sí los datos del Ministerio de Cultura. Por último en 2009 se produce una nueva reordenación ministerial. En conclusión, los datos que considero en todo el período desde 1996 a 2011 son los relativos a Educación y Cultura. Se observa que el crecimiento de puestos de libre designación ha desbordado las necesidades reales, la inflación de puestos es indiscutible y es un medio que utiliza el poder político para que los funcionarios afines a éste consigan mejores remuneraciones por lo que se da una gran vinculación entre el poder y la organización que lo sirve. La búsqueda del equilibrio entre liderazgo político y burocracia se presenta en el contexto actual de crisis económica como uno de los principales problemas a resolver y hoy más que nunca se hace necesaria la modernización de las administraciones públicas.

Fuentes.

Boletín Oficial del Estado, 1996-2011.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Madrid, BOE.

Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado. Madrid, BOE.

Bibliografía.

Baena Del Alcázar, M. (1990). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos.

Beato Espejo, A. (1987). “La libre designación a la luz de la doctrina jurisprudencial: garantías jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, vol. 56, pp. 585 y ss.

Cordero Saavedra, S. (2001). “La libre designación como sistema de provisión de puestos de trabajo. De la discrecionalidad a la arbitrariedad”, en *Actualidad Administrativa*, nº XIV.

Fernández Farreras, G. J. (1993). “El principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la provisión de puestos de trabajo”, en “Función Pública”, *Cuadernos de Derecho Judicial*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 45-80.

Jiménez Asensio, R. (1992). “Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 32

Morey, A. (2004). *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Román Masedo, L. (1997). “Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 98, octubre-diciembre.

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Luis Pérez Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

Eva Martín Coppola

Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Palabras clave: descentralización, educación, autonomía y centros.

1.- Introducción.

Para analizar la política educativa en el Estado Autonómico, resulta necesario apuntar un doble proceso de *descentralización* que converge en el vigente sistema educativo: el del Estado hacia las Comunidades Autónomas y el que tiene lugar desde éstas hacia los propios centros educativos, superponiendo niveles de autonomía diferenciados: la legislativa/normativa, la financiera, la organizativa y la académica.

¿Cómo se estructura este agregado de actores y funciones en aras de alcanzar un modelo de descentralización educativa que responda a la diversidad de demandas/necesidades interregionales pero también intraescolar?

A partir de un análisis descriptivo normativo pero también apoyado en un trabajo de campo cualitativo con directores de centros escolares de la Comunidad de Madrid, esta comunicación tiene por objetivo exponer las contradicciones presentes en la coexistencia y superposición de los distintos niveles de descentralización educativa.

La creciente autonomía de los centros escolares y la libertad de elección de centro educativo por parte de las familias está en el origen del surgimiento de culturas escolares heterogéneas que conviven con una triple red educativa -pública, concertada y privada- y supone un reto para la homogeneidad del sistema educativo. La consolidación de este modelo podría suponer a su vez la consolidación de un escenario educativo caracterizado por una homogeneidad social/educativa intraescolar y una heterogeneidad social/educativa interescolar.

2.- La descentralización educativa territorial: Estado-CC.AA.

La organización de la política educativa puede explicarse esquematizando los diversos papeles que desarrollan cada una de las Administraciones protagonistas de la misma.

El *Estado actúa como garante*, pues la Constitución acota sus competencias exclusivas en materia de educación en el artículo 149.1.30ª, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en este campo: regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. ¿Y qué enuncia este precepto? Este artículo garantiza que “todos tienen el derecho a la educación” y que la enseñanza básica -que según la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se desarrolla entre los seis y los dieciséis años de edad- es obligatoria y gratuita. Este derecho ha de llevarse a cabo, como también prevé el artículo 27, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados. En síntesis, el Estado ha de asegurar la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la educación, una formación común y la garantía de la validez de los títulos correspondientes.

Además, se reconoce -y el Estado garantiza- la libertad de creación de centros docentes e inclusive que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. Asimismo, el artículo 27 CE enuncia que se preserva el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

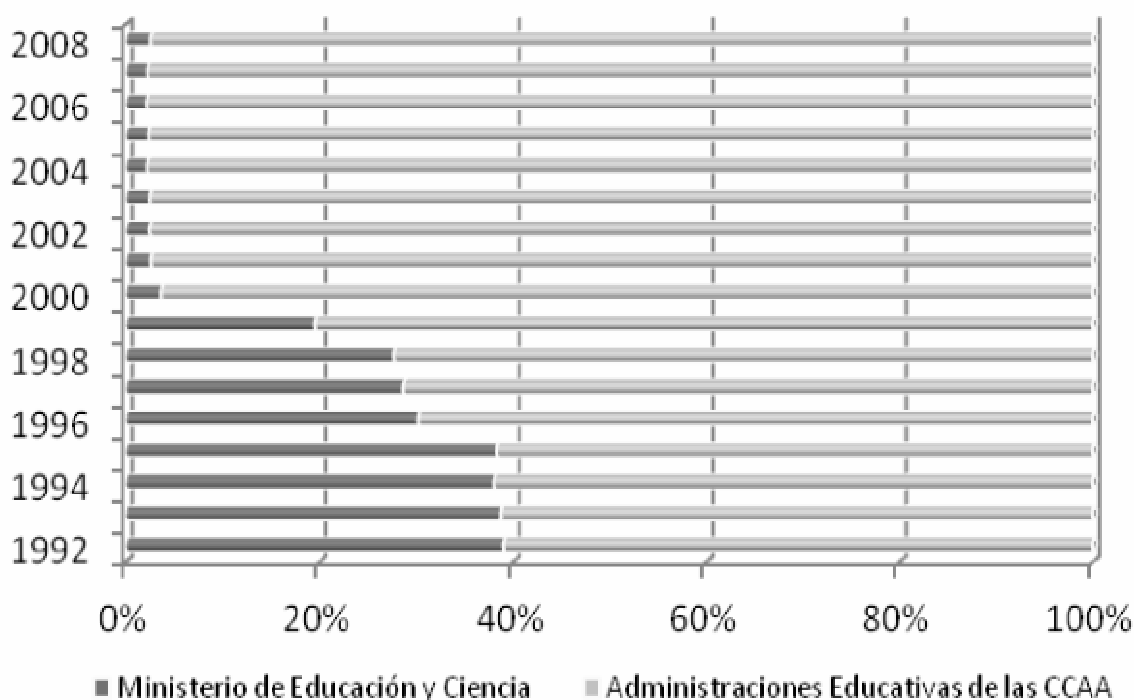
El *Estado actúa también como regulador* de los elementos básicos de ordenación general del sistema educativo ¿Cómo realiza el Estado esta función de integración? Básicamente, definiendo el *currículo*: el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas.

En tercer lugar, el *Estado actúa como inspector*, pues a la Alta Inspección del Estado corresponde: (a) comprobar el cumplimiento de la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos, especialidades de enseñanza y cursos; (b) comprobar la inclusión de los elementos básicos del currículo dentro de los currículos específicos; o (c) comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos. El Estado vela por consiguiente por el cumplimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos. A ello se suma la previsión constitucional de que los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.

Por otra parte, concurre en esta competencia compartida la actuación de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde el *desarrollo* de la regulación estatal básica y del currículo de las diversas enseñanzas -los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan- y llevar a cabo la regulación de elementos que, no estando determinados como regulación estatal básica, alcanzan gran significación a la hora de definir niveles de autonomía diferenciados. Por tanto, en esta competencia compartida concurren las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, desarrollan actividades administrativas -al margen de las reducidas que corresponden al Estado-, de ejecución y de *prestación* del propio servicio público. En fin, las CC.AA. son la autoridad *presupuestaria* y de financiación del sistema educativo en su territorio.

De hecho, en el contexto de desarrollo del Estado Autonómico, el porcentaje de Gasto Público en Educación que ejecutan las Comunidades Autónomas ha experimentado un continuo crecimiento hasta representar hoy por hoy una proporción cercana al 90% del mismo.

Gráfico 1: Evolución del Gasto Público en Educación de Estado y CC.AA.



Fuente: CIDE, Datos de 2010.

Con esta primera forma o expresión de la descentralización educativa se pretende asegurar que España tenga un solo sistema educativo pero constituido por 17 sistemas integrados, pues ello ha posibilitado una mayor capacidad de adaptación de la institución educativa al contexto concreto en el que tiene lugar su actuación, tratando de responder a la diversidad de problemáticas y grado en que se producen las mismas en cada territorio; en suma, a las necesidades concretas de cada región.

Sea como fuere, es en la segunda forma o expresión de *descentralización*, la que tiene lugar desde las Comunidades Autónomas a los propios centros educativos, en la que puede advertirse una creciente fragmentación del sistema.

En efecto, junto al Estado y las Comunidades Autónomas -y parcialmente las Entidades Locales-, las políticas educativas han ido transfiriendo competencias a un tercer actor fundamental: los propios centros educativos.

La regulación de los centros docentes admite la posibilidad de que éstos desarrollen y completen el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía. En coherencia con el papel protagonista reconocido a los centros educativos, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, preceptúa que los centros educativos dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente. Concretamente, disponen de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un *proyecto educativo* que, debiendo tomar en consideración las características del entorno social y cultural del centro, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa. Los centros también deberán disponer de un *proyecto de gestión* que exprese la ordenación y utilización de sus recursos. Es más, las Administraciones educativas pueden asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros en razón de los proyectos que lo requieran o en atención a las necesidades de la población que escolarizan. En suma, los centros educativos elaborarán al principio de cada curso una *programación general anual* que recoja los proyectos, el currículo, así como las normas de organización y funcionamiento de los mismos.

Esta segunda *descentralización*, no ya territorial sino intraescolar, se acentúa en el supuesto de los centros privados que se acogen al régimen de conciertos a cambio de ofrecer enseñanzas gratuitas y contribuir de este modo a satisfacer las necesidades de escolarización.

3.- La triple red educativa y la libertad de elección del centro.

La política educativa en España permite, a través de la triple red educativa y la libertad de elección del centro, la consolidación de un modelo de *descentralización* educativa que sitúa a los centros como actores fundamentales de decisión en materia educativa. En efecto, no siendo exclusividad estatal/pública la provisión de la educación, la red pública escolar comparte cierta responsabilidad en educación con el mercado privado. Se trata, por tanto, de una doble red -estatal y privada- que se convierte en triple cuando se incluye la problemática de los centros privados financiados con fondos públicos mediante los conciertos educativos. Triple red es la que la ciudadanía puede elegir entre centros pertenecientes a cada una de ellas, generándose un mercado educativo. “La libertad de enseñanza incluye, asimismo, la capacidad de los padres de poder elegir para sus hijos centros docentes distintos de los creados por los poderes públicos, así como la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones” (LODE, 1985).

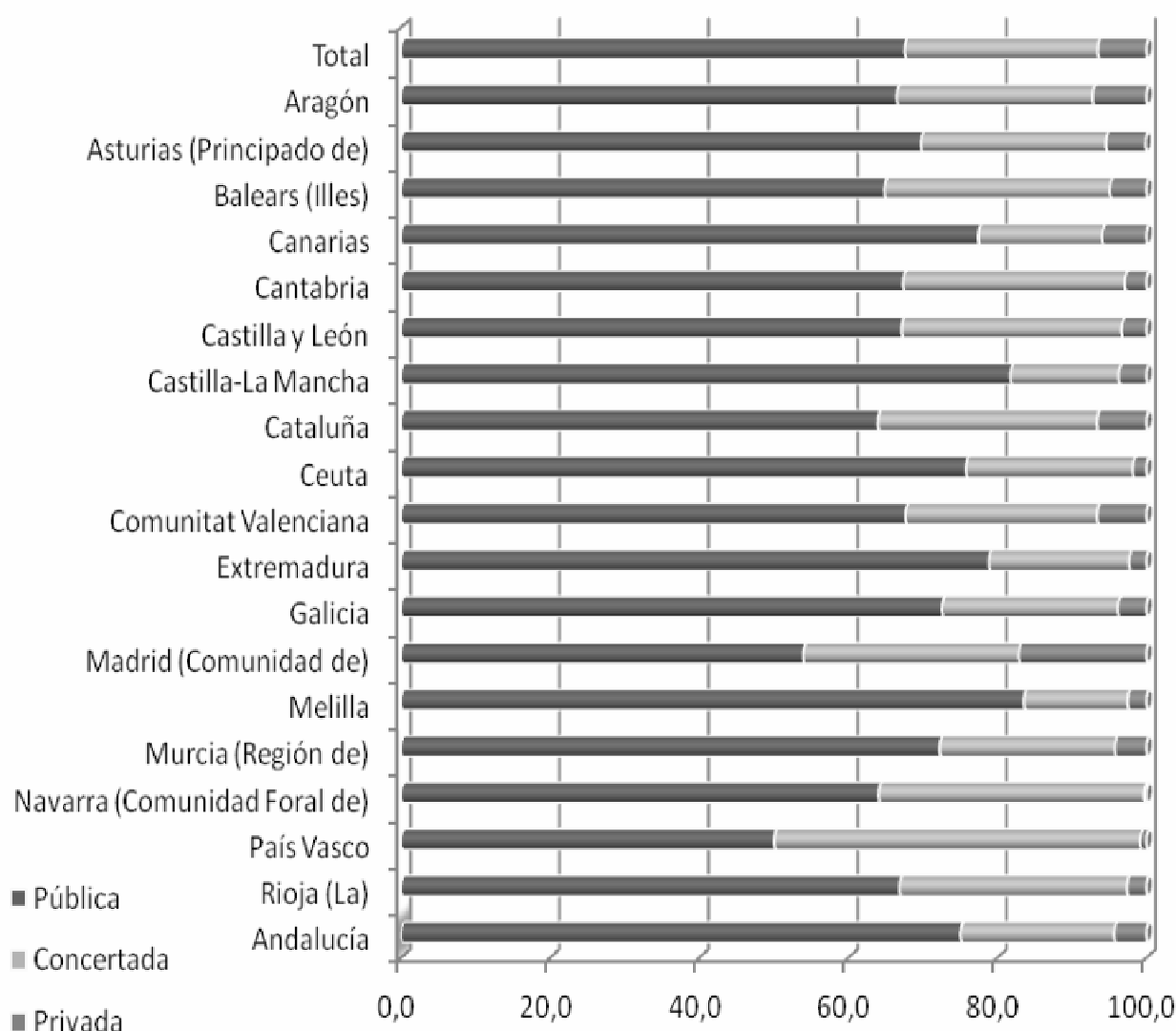
¿Qué consecuencias tiene este mercado educativo para la descentralización educativa? Como veremos en los siguientes apartados, la creciente autonomía de los centros educativos y la diferenciación entre las distintas redes educativas genera la superposición de culturas escolares que fragmentan la idea de homogeneidad educativa. El resultado es la creación de redes escolares segregadas: “aquellas que se aproximan a una situación de homogeneidad social intraescolar y de heterogeneidad social interescolar, o sea, una red escolar con un perfil de alumnado homogéneo dentro de los centros y heterogéneo entre los centros” (Alegre, Benito y González, 2008: 41).

En efecto, la existencia de esta triple red de escuelas -públicas, concertadas y privadas- posibilita la búsqueda de centros educativos alternativos a los asignados por la Administración Pública -por el criterio de proximidad geográfica-, y muestra cómo las familias y los centros educativos se convierten en actores micropolíticos cuyas decisiones y estrategias reconfiguran el actual mapa escolar.

¿Por qué? Porque este mercado educativo posibilita el encuentro entre distintas ofertas educativas -hechas tanto desde la Administración como desde iniciativas privadas- con las demandas heterogéneas de las familias. Se parte por tanto de un concepto que pone el énfasis en el encuentro entre ofertas educativas y demandas familiares, en el que se produce la lógica mercantil de la educación: *“Los padres tienen la “libertad de elegir” el centro escolar, mientras que los centros se transforman en autónomos y son inducidos a “ganar” sus clientes a través de sus iniciativas, su trabajo en equipo, la calidad de su trabajo y de su oferta educativa”*. (Maroy, 2008: 2).

Cerca de un 40% de la población española opta por una escolarización diferente a la asignada por la Administración Pública, es decir, opta por una educación concertado o privada. Este porcentaje aumenta en determinadas Comunidades, como la de Madrid o el País Vasco, siendo la elección de las familias por una educación concertada superior a la pública (CIDE, 2010).

Tabla 1: Distribución porcentual del alumnado por titularidad/financiación del centro. Curso 2010-2011.



Fuente. Datos del CIDE, 2011.

¿En qué basan las familias sus preferencias por unos determinados centros educativos frente a otros? ¿Qué ofrecen las escuelas concertadas y/o privadas para convertirse en una preferencia? La titularidad del centro educativo esconde en ocasiones importantes variables que determinan la elección de las familias. Como muestran distintos estudios nacionales (Sánchez Ugalde, 2007), muchas escuelas privadas permiten filtrar y escoger la composición del alumnado con el fin de ofrecer determinadas garantías según las demandas de las familias:

- (1) La proporción de inmigrantes y la composición étnica de la escuela.

- (2) La calidad educativa, medida a través del fracaso escolar, la proporción de alumnos repetidores y la presencia de alumnos con necesidades educativas especiales.
- (3) El entorno socioeconómico en el que se ubique la escuela.
- (4) La *ideología escolar* (laico o católico, público o concertado).

Las direcciones de los centros educativos no pueden ignorar las jerarquías escolares que se establecen a partir de las preferencias familiares y la repercusión que tiene en sus propios centros, viéndose impelidos a adoptar, a su vez, estrategias para mitigar los posibles efectos negativos producidos: pérdida de alumnos, prestigio, deterioro en los resultados académicos, etc.

Las escuelas públicas, regidas por un mismo reglamento, no seleccionan a su alumnado más allá del criterio de proximidad y número de hermanos matriculados, con lo que su margen de actuación para intervenir en determinadas problemáticas se encuentra mucho más limitado. No pueden introducir criterios de selección de su alumnado ni tampoco programas de carácter religioso, de modo que las escuelas privadas y concertadas encuentran unos márgenes de actuación muchos mayores para la atracción de un determinado tipo de alumnado.

4.- La autonomía de los centros educativos.

Como se ha explicado, la LOE regula la autonomía de los centros educativos suponiendo la posibilidad de los centros educativos de intervenir activamente en su currículo y organización escolar de modo que permita modos de funcionamiento propios y relativamente autónomos: *“Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros”* (LOE: 120).

En efecto, la diversificación de la oferta como política educativa no sólo va dirigida a las familias sino también a los centros educativos a los que se otorga una mayor autonomía, teniendo poder para intervenir en la elección del alumnado y también la posibilidad de adaptar el currículo escolar, es decir, organizando y seleccionando los contenidos educativos y estrategias pedagógicas para llevarlo a cabo.

De esta forma, aquellos centros educativos que deseen diferenciarse del resto mediante una organización escolar particular, un programa pedagógico diferenciado o la adscripción a determinados valores éticos o religiosos, pueden hacerlo. Esto genera inevitablemente un elemento más de diferenciación entre centros y de posibilidades de elección para las familias.

Diversas lógicas han contribuido a configurar la autonomía de los centros educativos; desde argumentos políticos que consideran que una descentralización de la educación puede hacerlos más responsables y cercanos a las demandas de la ciudadanía, a perspectivas mercantilistas que propugnan romper con las estructuras burocráticas que impiden la competencia como motor de la mejora y eficiencia, pasando por los propiamente pedagógicos de facilitar la adaptación del currículo o incrementar el compromiso e implicación del profesorado (Bolívar Botía, 2008). Tal y como reconoce la Ley catalana de educación (Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación), la autonomía de los centros *“tiene el propósito de flexibilizar el sistema y posibilitar la creación de redes de escuelas unidas por proyectos comunes y comprometidas en la mejora sistemática de la educación. Implica asimismo la aceptación de la diversidad de centros y el rechazo de la uniformidad como valor del sistema educativo”*.

Las actuaciones de los centros derivan de dos tipos de preocupaciones: la competencia de primer orden, esto es, para atraer más alumnos, de modo que su financiación o número de profesores no se vea afectado; y una competencia de segundo orden más focalizada en atraer a un tipo de alumnado “interesante” desde el punto de vista escolar o de su comportamiento social (Maroy, 2008). Cada centro deberá evaluar sus debilidades, diferentes en función de su situación de partida, y promover distintas estrategias según sus objetivos, que a su vez dependen de las características del espacio urbano en el que se insertan: algunos centros pueden basarse en su prestigio y poseer una lógica “rentista”, mientras que otros despliegan una lógica de “conquista”. En el caso de los centros con una posición intermedia o baja, es posible asistir a “lógicas defensivas” de diversificación de la oferta escolar, aspirando a atajar las pérdidas de alumnos. Otros centros, incapaces de dominar la composición de su público escolar, se adaptan ya sea de forma activa o resignada (Maroy y Van Zanten, 2007).

El éxito relativo de la estrategia emprendida en función de las distintas lógicas lleva a una clasificación de los centros escolares y jerarquización de los mismos según su titularidad, alumnado escolarizado y resultados académicos. Así, se distinguen las escuelas calificadas como “saludables”, que ofrecen *“un liderazgo positivo y elevada moral del personal, altas expectativas académicas en relación con todos los alumnos, con independencia de su procedencia, (...) y un ambiente escolar seguro y ordenado”* (Suárez-Orozco y Suárez-Orozco, 2003: 222). Frente a las escuelas “saludables” se encuentran aquellos centros que presentan una fuerte estigmatización debida, por ejemplo, a la importante presencia de alumnado de origen inmigrante, cuyos medios de atención a la diversidad se ven limitados por la excesiva demanda a atender, produciendo una cultura escolar negativa.

Teniendo en consideración las preferencias de las familias, muchas de las estrategias empleadas radican en la voluntad del centro de recibir, o no, tanto a alumnos con necesidades educativas especiales, como a extranjeros. La Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA) ha denunciado, en repetidas ocasiones, las prácticas disuasorias que muchos centros llevan a cabo para impedir la escolarización de este tipo de alumnado.

5.- Fragmentación del sistema educativo.

Esta fragmentación de la red educativa tiene importantes consecuencias no sólo para la homogeneidad de la educación, sino que es generadora de grandes grupos o segmentos de estudiantes. Los altos precios de la red privada la convierten en una opción reducida a la clase alta o media-alta, mientras que los precios más moderados de la escuela concertada la ponen al alcance de la denominada clase media, quedando la educación pública gratuita para los sectores más desfavorecidos (Fernández Enguita, Gaete y Terrén, 2008).

Además de económicamente, esta triple red educativa arrastra una interpretación ideológica diferencial de la educación, quebrando la supuesta unidad de los valores educativos, cada uno de ellos reflejo de las necesidades y demandas de distintos grupos sociales: se puede hacer referencia, por ejemplo, a las escuelas laicas y religiosas, o a los distintos programas y estrategias pedagógicas que vienen a superponer un nuevo criterio de diferenciación en el sistema educativo. Los distintos tipos de escuelas crean un mercado en el cual los alumnos y sus familias van a buscar lo que les resulta más útil para su futuro y acorde con su ideología educativa (Fernández Esquinas y Pérez Yruela, 1999; Olmedo Reinoso, 2008).

La desigual distribución del alumnado y la creciente segregación escolar hace que los centros educativos estén cada vez más especializados y categorizados a partir de familias de casos. Los estudiantes se diferencian para convertirse en un público fragmentado y plural, transformando la educación en un mercado diversificado. Los alumnos dejan de ser considerados como tal, para ser considerados jóvenes con problemáticas y necesidades diferenciadas que parecen demandar la adaptación de la escuela a sus especificidades.

Esta diversidad de situaciones inter e intraescolares, y la cada vez mayor importancia de la escuela y sus particularidades, provoca que la sociología de la educación se vuelva contexto-dependiente y necesite, cada vez más, de una sociología de la escuela (Dubet, 2008).

Una de las primeras consecuencias de la fragmentación escolar recae sobre la propia institución educativa, que va a tener que enfrentarse a una importante tensión producida entre su función como principal agente de socialización y los particularismos existentes en su seno. Las escuelas segregadas van a tener que relacionarse con las características y particularidades surgidas de la composición de su alumnado, sin por ello perder su consideración de escuelas normalizadas e integradas en un sistema educativo general.

En este contexto de *doble descentralización*, el asentado protagonismo de las ONG en la realización de actividades en los centros docentes, desde clases de apoyo hasta programas y talleres sobre interculturalidad -promovido y financiado por las Administraciones educativas- es reflejo del intento de los propios centros de adaptarse y ofrecer herramientas específicas a problemáticas concretas. A la autonomía de los centros se suma de esta forma la intervención del tercer sector en la política educativa (Martín Coppola, 2011).

Una vez señalado que la institución escolar no está presidida por la racionalidad, la neutralidad y la eficiencia, su naturaleza política pasa a un primer plano: de un lado, la naturaleza política de las relaciones que se entretienen entre todos los actores de la organización escolar y, de otro, de las relaciones surgidas entre la escuela y su propio entorno -comunidad local y administración educativa- (Puelles Benítez, 1997).

De esta forma, el desarrollo de un discurso y praxis sobre educación depende igualmente del carácter ideológico y de las relaciones establecidas en el seno de la escuela. Las distintas culturas escolares surgen de las transformaciones y esfuerzos de adaptación de las escuelas a las distintas demandas sociales de las familias o necesidades de su alumnado y son reflejo de la heterogeneidad de perspectivas técnicas e ideológicas existentes. Cada escuela ya no se puede limitar a reproducir las pautas educativas generales sino que se ve obligada a adaptarse y transformarse creando su propia cultura escolar.

Los elementos más visibles que conforman una cultura escolar van desde los actores educativos (los profesores, los padres, los alumnos), los discursos, conceptos y modos de comunicación utilizados, los materiales didácticos utilizados, los aspectos organizativos e institucionales, hasta la cultura material de la escuela -su entorno físico-material-. Son ya numerosos los trabajos que, a través del análisis del discurso de los diferentes actores escolares han tratado de perfilar el significado que éstos otorgan a conceptos o categorías en función de la escuela en que trabajan y de la composición de su alumnado.

A través de un estudio comparado sobre los discursos relativos a la gestión de la diversidad se pueden extraer aquellas variables que los someten a una evidente diferenciación, valorando la importancia de la cultura escolar relacionada con el contexto y características del centro (Colectivo IOÉ, 1997). Mientras que para muchas escuelas con una concentración importante de alumnado extranjero la diversidad más evidente es la de la variedad de orígenes nacionales y culturales presentes en el aula, para una escuela cuyo porcentaje de alumnado extranjero no supera el 15% la diversidad será entendida de forma más amplia, haciendo referencia al pluralismo en todas sus expresiones (sociales, políticas, sexuales, culturales, etc.). Un mismo concepto adquiere diferente significado y por lo tanto genera distintos dispositivos de gestión e implementación de un proyecto educativo. Las escuelas segregadas tratarán de focalizar sus recursos humanos y materiales en la atención e integración del alumnado de origen extranjero, mientras que el resto de escuelas lo harán para ampliar el currículo escolar. Los resultados tendrán por tanto también un impacto diferencial en los alumnos y la cultura de socialización en la que se desarrollan como ciudadanos.

En efecto, la problemática asociada a cada una de las escuelas varía en función de la composición social y dinámicas establecidas entre los distintos grupos y las decisiones que van tomando los equipos directivos. El tipo de escuela (pública, concertada o privada), los recursos que tenga ésta a su disposición y la organización interna de la misma marcará el rumbo de su gestión (Lorenzo Delgado, 1995). Son por tanto muchas las variables que interfieren en el curso de la gestión que llevan a cabo los centros educativos, en los discursos que se generan en cada uno de ellos y las posibles consecuencias efectivas tanto para los profesionales como para los estudiantes. Las peculiaridades organizativas distintivas de las escuelas proceden de estas diferenciaciones internas.

En suma, las distintas culturas se acrecientan y visibilizan produciendo mosaicos de diferencia y potenciando la necesidad de adaptación de las herramientas educativas de cada escuela a sus propias particularidades. Las escuelas con una importante concentración de hijos de familias inmigrantes suponen la consideración de una especificidad dentro del sistema educativo, tanto por la necesidad de adaptación de los centros a las nuevas demandas que surgen de las características de este alumnado como por las necesidades y expectativas de los propios sujetos.

En el siguiente apartado vamos a observar las consecuencias de esta creciente autonomía de los centros en la consolidación de una cultura escolar propia de aquellos centros públicos con una alta concentración de alumnos hijos de familias inmigrantes.

6.- Estudio de caso: el alumnado extranjero en la Comunidad de Madrid.

Una de las variables que tanto las familias como los centros educativos tienen en cuenta para consolidar un modelo de escuela “saludable” es evitar la presencia masiva del alumnado extranjero. En efecto, si aplicamos la libertad de elección de las familias junto a la autonomía de los centros educativos, una de las consecuencias va a ser la concentración del alumnado extranjero en determinados centros públicos. Dicha concentración va a producir tres importantes quiebras para el sistema educativo: su concentración en determinados centros públicos, el efecto negativo sobre el rendimiento escolar y la consolidación de una cultura escolar basada en la implementación de la interculturalidad como modelo de gestión educativa. Estos fenómenos inciden en la consolidación de un sistema educativo a dos velocidades que puede imposibilitar la igualdad de oportunidades.

La segregación escolar es fruto de las preferencias de las familias en la elección del centro escolar y de las estrategias de los centros educativos en su elección del alumnado. El cruce entre preferencias y ofertas educativas ha tenido como consecuencia la consolidación de un fenómeno de concentración: un 24% de escuelas públicas con más del 50% de alumnos extranjeros en la ciudad de Madrid.

El reglamento educativo de determinadas Comunidades Autónomas, como es el caso de la de Madrid, establece un punto de libre elección para los centros, que en caso de empate entre dos alumnos, tal y como denuncia la CEAPA, queda a libre disposición de los centros y puede ser utilizado

para evitar la escolarización de un determinado alumnado. Junto a este tipo de medidas formales, existen otras prácticas disuasorias informales como el cobro de actividades, uniformes o material escolar que trata de obstaculizar la matriculación del alumnado con perfil socioeconómico bajo.

En efecto, además de las medidas disuasorias expuestas por la CEAPA, los centros educativos ponen en marcha dos tipos de filtros para evitar que se matricule alumnado extranjero: la implantación o no de las medidas de atención a la diversidad propuestas por la Consejería de Educación y de libre aceptación por parte de los centros públicos o, en caso de escuelas privado-concertadas, filtros económicos. Basta para ello con adoptar o eliminar “medidas preventivas o extraordinarias” encaminadas a facilitar la integración del alumnado extranjero, compensar sus posibles deficiencias lingüísticas a través de “clases de inmersión lingüística”, realizar adaptaciones curriculares a través de clases de apoyo (compensatoria) o, poner en marcha las “aulas de enlace”, entre otras actuaciones. Un buen indicador de la voluntad de recepción e integración del alumnado inmigrante lo conforman precisamente las llamadas “Aulas de enlace” o también llamadas “Escuelas de bienvenida”. Desde estas aulas se pretende recibir, acoger e integrar a los alumnos que llegan con un determinado déficit socioeducativo (Quicios y Miranda, 2005).

Esta medida, si bien es propuesta por parte de la Administración Educativa, que selecciona una red determinada de centros en función de su ubicación y problemática, deja su ejecución a la libre aceptación del centro, dependiendo de la disponibilidad de espacio, de los recursos humanos disponibles y otras cuestiones que determinan sus decisiones. Existe por tanto una voluntariedad o disponibilidad por parte de aquellos centros que quieran incorporar estas medidas de atención a la población escolar extranjera.

Esta estrategia ha sido recogida en entrevistas realizadas a profesionales que han expuesto las dificultades a las que algunos centros someten a determinados alumnos: “*Se sabe que determinados centros, cuando se derivan alumnos porque la ratio ya está completa, no los admiten o... Les van a hacer la vida imposible, no hay ni adaptación, ni integración, ni nada, no les van a dar espacio... Nosotros no tenemos nada en contra de los inmigrantes, de hecho somos el único centro que siempre reserva plazas para ir acogiendo a los que llegan en mitad del año. ¿Cómo no lo vamos a hacer? ¿Los dejamos sin escolarizar? Bueno, ya sabes por el nombre por el que nos conoce la gente, [hace referencia al “instituto de los inmigrantes”]. Hay otros institutos que no quieren saber nada, ponen todo tipo de filtros para evitarlos: que si no tienen aulas de bienvenida, que si no tienen clases de apoyo... Ya sabes.*” [Director de un centro público de secundaria].

Existen igualmente otro tipo de medidas, éstas de carácter económico, que ejercerán de filtro con respecto a este alumnado. En este caso, son principalmente las escuelas concertadas las que pueden poner en marcha determinadas prácticas económicas disuasorias. Como la ley impide el cobro de una matrícula, ya que ésta se encuentra subvencionada por el Estado, estos centros solicitan el cobro de unas tasas, el pago de las actividades extraescolares, de uniformes y material escolar, que generan unas fronteras, esta vez materiales, para el acceso de las familias más humildes, entre las que se encuentran generalmente muchos inmigrantes.

Finalmente, aquellas escuelas privadas a las que sencillamente les preocupe mantener un nivel académico elevado, más allá de las características del alumnado, recurrirán a la realización de pruebas de aptitud o entrevistas con las familias, para conocer su motivación y disposición en la formación académica de sus hijos. Así, cada centro determina a través de diferentes mecanismos qué tipo de alumnado quiere atraer.

Los institutos con importante concentración de alumnos de familias inmigrantes son, por tanto, el resultado de unos mecanismos complejos en los que convergen aspectos estructurales, como la segregación urbana, con las políticas educativas y las decisiones de actores micropolíticos, como las familias y los centros escolares. Pero no son sólo una consecuencia de estos factores, sino que constituyen una plataforma a partir de la cual se van a producir distorsiones educativas y sociales.

La concentración de los hijos de inmigrantes en determinadas escuelas tiene distintos efectos perversos, tal y como ya apuntaba el Defensor del Pueblo en su informe de 2003: “(...) el profesorado que trabaja en centros que escolarizan a más de un 30% y sobre todo a más de un 50% de alumnado de origen inmigrante, cree que la presencia de estos estudiantes influye negativamente sobre el rendimiento académico del grupo, reduce la demanda de plazas escolares, afecta negativamente al prestigio del centro y a la convivencia del alumnado” (Defensor del Pueblo, 2003: 91).

De acuerdo con estudios empíricos disponibles, la segregación tiene un impacto negativo sobre el rendimiento escolar y aumenta las posibilidades de fracaso escolar (Felouzis, 2005; Ferrer et al., 2006). Pero además de no crear una cultura escolar saludable, y con el objetivo de atender dichas especificidades, las escuelas con un importante porcentaje de alumnado extranjero van a desarrollar culturas académicas diferenciadas basadas meramente en la interculturalidad como eje vertebrador.

La concentración de alumnos extranjeros ha supuesto la puesta en marcha de unos mecanismos prácticos de ordenación y gestión escolar que llevan aparejados la construcción de la interculturalidad como proyecto educativo, ahondando en la diferenciación de estas escuelas y de su alumnado. Las escuelas segregadas se alejan del modelo de educación compensatoria, dando paso a la puesta en marcha de unas prácticas que han configurado una particular cultura escolar propia de estos centros y caracterizada por una apuesta clara por la intervención entendida como “gestión de interculturalidad”. Esta gestión contribuye todavía más a problematizar la concentración escolar de la población extranjera: ésta genera una socialización diferenciada en base al aprendizaje de la cultura como característica indisoluble de la condición de extranjero e incluso de estudiante. Al separar y diferenciar a los estudiantes extranjeros del resto -ya sea a través de su concentración en determinados centros, ya sea en las intervenciones que se generan posteriormente- se está (re)creando, activando una determinada categoría social.

La gestión socio-educativa que se genera en nombre de la diversidad cultural, y por ende de los inmigrantes, da lugar a un proceso de etnificación de la realidad educativa, de las relaciones y problemáticas asociadas. De esta forma, las categorías nacionales y culturales se imponen a los alumnos como dimensión en la percepción de sí mismos y de los demás. Los conflictos personales, problemáticas académicas y demás experiencias escolares terminan siendo mediatizados, interpretados y solucionados a partir de una interpretación cultural. Esta tendencia tiene el riesgo no ya de moldear las experiencias sociales, sino de quebrar la igualdad de oportunidades en el sistema educativo español.

Bibliografía.

Bolívar Botía, A. (2008). “La autonomía de centros educativos en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobre reguladas”, García Albaladejo, A. (coord.). La autonomía de los centros escolares. MEPSYD, Madrid.

- Colectivo IOE. (1997). “La diversidad cultural y la escuela: discursos sobre atención a la diversidad con referencia especial a las minorías étnicas de origen extranjero”, en *Revista Española de Pedagogía*, mayo-agosto.
- Dubet, F. (2008). *Faits d'école*. Édition de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Felouzis, G.; Liot, F. y Perroton, J. (2005). *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*. Seuil, Paris.
- Fernández Enguita, M; Gaete, J. M y Terrén, E. (2008). “¿Fronteras en las aulas? Contacto transcultural y endogamia en las interacciones del alumnado”, en *Revista de Educación*, n° 345, pp. 157-181.
- Fernández Esquinas, M. y Pérez Yruela, M. (1999). *Las familias andaluzas ante la educación*. Consejería de Educación y Ciencia, Sevilla.
- Ferrer, G., Castel, J. y Ferrer, F. (2006). “Las desigualdades del sistema educativo a través del estudio PISA 2003”, en *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 399-428.
- Husen, T. y Oppen, S. (eds.) (1984). *Educación multicultural y multilingüe*. Narcea, Madrid.
- Lorenzo Delgado, M. (1995). *Organización Escolar. La construcción de la escuela como ecosistema*. Ediciones Pedagógicas, Madrid.
- Maroy, C. (2008). “¿Por qué y cómo regular el mercado educativo?”, en *Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, vol. 2, n° 12.
- Maroy, C. y Van Zanten, A. (2007). “Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces scolaires en Europe”, en *Sociologie du Travail*, n° 49, pp. 464-278.
- Martín Coppola, E. (2011). *Categorías sin identidad y resistencias reveladoras. Paradojas de la interculturalidad como proyecto de intervención de las ONG en escuelas segregadas*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Olmedo Reinoso, A. (2008). “De la Participación Democrática a la Elección de Centro: las Bases del Cuasimercado en la Legislación Educativa Española”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, n° 16. En: <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Puelles Benítez, M. (1997). “Micropolítica en la escuela”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 15.
- Quicios, M. y Miranda, I. (2005). “La educación inicial de los hijos de los inmigrantes en las “aulas de enlace” en España”, en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, n° 7.
- Sánchez Ugalde, A. (2007). “Influencia de la inmigración en la elección escolar”, en *Document de Treball*, n° 4
- Suárez-Orozco, C. y Suárez-Orozco, M. (2003). *La infancia en la migración*. Morata, Madrid.

Palabras clave: universidades, competencias, cooperación, coordinación y órganos.

1.- Planteamiento: una pluralidad de poderes públicos que confluyen en el ámbito de la enseñanza universitaria.

El Estado autonómico previsto en la Constitución y su proyección en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades, como no podía ser de otra forma, alcanza también a la enseñanza superior universitaria. Al respecto, la Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y para establecer las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, en el que se consagra el derecho a la educación, art. 149.1.30 CE; tiene competencia también para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho a la educación, art. 149.1.1; y la tiene también para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, incluidos los que están al servicio de la enseñanza universitaria, art. 149.1.18. Los anteriores son los títulos en los que el Tribunal Constitucional viene fundamentando la atribución de competencias estatales sobre universidades (por todas, puede consultarse la STC 26/1987).

Obviamente, a fecha de hoy, todas las Comunidades Autónomas han tomado el testigo ofrecido por el constituyente, asumiendo en sus Estatutos de Autonomía el margen competencial no reservado al Estado en los anteriores preceptos. Pero no son sólo dos las instancias públicas que intervienen en la educación universitaria; pues el art. 27.10 de la Constitución consagra la autonomía de las Universidades, dando así entrada a la tercera institución participe en este ciclo educativo. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 26/1987, FJ 11 *“en materia universitaria el reparto competencial, como ya hemos dicho, presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores consistente en que a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquéllas”*.

El desarrollo de las competencias de cada una de estas tres instancias tiene alcance tanto normativo como ejecutivo. Es claro que los referidos artículos de la Constitución atribuyen potestad normativa al Estado, pero respecto del sistema universitario también ejerce aquellas funciones decisorias o ejecutivas —así por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha ratificado la competencia del Estado para crear Universidades, prevista en los artículos 5.1.b y 58.1.b) de la hoy derogada Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, STC 26/1987, FJ 6; y ha insistido en que en materia de funcionarios docentes universitarios, al pertenecer estos a cuerpos nacionales, las competencias estatales no quedan reducidas a fijar las normas básicas, sino que pueden alcanzar potestades normativas de desarrollo y ejecutivas, en particular STC 235/1991, FJ 2-.

La competencia autonómica se despliega en el margen no abarcado por el Estado, comprendiendo la potestad normativa de desarrollo de las normas básicas estatales y la potestad ejecutiva. Por último, las Universidades, en ejercicio de su autonomía constitucionalmente garantizada, asumen la prestación del servicio universitario, lo que constituye una evidente manifestación de potestades ejecutivas o de gestión; pero también ostentan un claro poder normativo, pues, por de pronto, elaboran sus propios Estatutos y otras normas internas de funcionamiento, ya que, como sostiene el Tribunal Constitucional, *“del contenido esencial de la autonomía universitaria forma parte, según reiterada jurisprudencia (STC 26/1987, 187/1991), la facultad de cada Universidad de elaborar sus Estatutos, aunque se sometan a un control aprobatorio «de mera legalidad»*, STC 156/1994, FJ 2.

2.- La obligación de cooperación y la necesaria coordinación en materia universitaria.

La pluralidad del Estado compuesto debe cohererse con la exigencia de unidad consagrada en el art. 2 de la Constitución (*“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...”*). A tal fin, el Tribunal Constitucional ha elaborado su conocida doctrina sobre la cooperación o colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La cooperación pretende lograr la coherencia en la actuación pública desde una posición de igualdad y, por tanto, presupone la voluntariedad en la búsqueda de esa congruencia en el ejercicio de competencias estatales y autonómicas. Pese a no encontrarse detallada en nuestra Carta Magna, es una obligación implícita en ella, pues *“no es menester justificarla— en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”*, STC 18/1982, FJ 14.

La coordinación busca *“la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”*, STC 32/1983, FJ 2. Implica el reconocimiento de potestades de dirección a uno de los intervinientes para lograr la cohesión y unidad en el ejercicio de las diferentes competencias públicas en un mismo ámbito, por lo que su punto de partida ya no se encuentra en una posición de igualdad entre las partes y, en consecuencia, *“debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial”*, STC 214/1989, FJ 20.f) y ha de comprender *“medidas necesarias y suficientes”*, STC 11/1984, FJ 6. La diferencia existente entre la cooperación y la coordinación radica en que *“si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador del primer orden”*, STC 214/1989, FJ 20.f).

Como antes se ha apuntado, el sistema educativo universitario es un ámbito donde confluyen diversas Entidades y, por consiguiente, le resultan plenamente de aplicación las observaciones anteriores acerca de la necesidad de lograr que las actuaciones de los distintos poderes públicos resulten coherentes, cohesionadas e incluso, en ocasiones, homogéneas para no producir disfunciones en la gestión y prestación de este servicio público. En definitiva, es necesario trasladar a este ámbito la doctrina constitucional sobre la cooperación y coordinación institucional en el ejercicio de las competencias. Aunque, ciertamente, las sentencias referidas prestan atención a las relaciones entre Estado y Comunidades y, en este caso, nos encontramos con un tercer protagonista, las Universidades.

Lo anterior no es impedimento para incluir a las Universidades entre los Entes obligados a la cooperación y, en su caso, sometidos a coordinación. Por un lado, porque el art. 3.1 de la Ley 30/1992 exige que las Administraciones, y no otra cosa es la Universidad, actúen con eficacia. Lógicamente, nada más ineficaz que la actuación contradictoria, discordante e inconexa. Pero, además, el art. 3.2 de la misma norma señala que “*las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración*”. La imposición de la coordinación, en la medida en que puede interferir en el ejercicio autónomo de las competencias, requiere más cautelas en su reconocimiento.

Es verdad que con frecuencia se recurre al art. 103.1 de la Constitución (*La Administración pública... actúa de acuerdo con los principios de... coordinación*) y al art. 3.1 de la Ley 30/1992, que reproduce el anterior, para constatar la presencia de este principio como norma de actuación de las Administraciones. En nuestra opinión, no se refieren estos artículos a la coordinación entre Administraciones, sino a la coordinación interna, es decir, a la coordinación de los órganos que componen una Administración o, en su caso, a la coordinación de las Administraciones instrumentales dependientes. Así, el art. 103.1 CE, incluido en el título dedicado al Gobierno de la Nación y a la Administración, alude a los principios que rigen la actuación de la Administración General del Estado y, aunque es cierto que estos principios se han extrapolado a todas las Administraciones, cosa distinta es que se extrapolen también a la relación entre Administraciones. Otro tanto cabe señalar del art. 3.1 de la Ley 30/1992, pues cuando dicho precepto quiere referirse a las relaciones entre Administraciones, y no a los principios que rigen la actuación individual de cada Administración, lo indica expresamente, como hace en el punto número dos, sin incluir en él el principio de coordinación. Lo que por otra parte es lógico, pues imponer la coordinación como obligación general, sin vincularla a un sector concreto de la actividad, supondría desdeñar la autonomía de las diversas Administraciones existentes en nuestro país; ya que de ese modo se permitiría sin más justificación el ejercicio de una potestad de dirección y se reconocería una posición de superioridad de la Administración General del Estado. En definitiva, si bien la cooperación es un deber general de las Universidades, la coordinación debe fundamentarse en alguna previsión concreta que en breve se apuntará.

Respecto de la cooperación, en la medida en que se trata de una deber institucional para todos los Poderes públicos, poco más puede decirse más allá de apuntar que la cooperación en materia de Universidades se puede llevar a cabo de modos muy diversos: desde la asistencia concreta en apoyo de las necesidades de otro Ente o facilitar la información requerida; hasta fórmulas más estables ya de tipo organizativo –creación de Entes nuevos de base corporativa o de órganos de cooperación como las conferencias sectoriales o comisiones bilaterales reguladas en la Ley 30/1992-, ya de tipo funcional –como la firma de convenios o elaboración de programas o planes conjuntos de actuación, etc.-.

La obligación de coordinación ha de ser más explícita, pero este requisito también concurre en materia de Universidades. Respecto de la potestad de coordinación del Estado sobre las Comunidades Autónomas debe recordarse que el Estado, en virtud de los títulos competenciales antes enunciados, tiene potestad normativa con relación a las Universidades, en ocasiones básica y en otra plena. Ello debe conectarse con las sentencias del Tribunal Constitucional de las que se infiere que el disfrute por el Estado de una potestad normativa que debe ser desarrollada y ejecutada o simplemente ejecutada por las Comunidades Autónomas, encierra el reconocimiento de potestades de coordinación, pues el Estado “*no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado*”, STC104/1988, FJ 2 (idea también presente en SSTC 71/1983, FJ 3; 329/1993, FJ 4; 98/2001, FJ 8.c). Por lo demás, el Tribunal Constitucional de forma explícita ha reconocido que la educación superior conforma un “*sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras*”, STC 26/1987, FJ 4.

Como dejábamos planteado más atrás, resta por determinar si la citada coordinación afecta también a las Universidades y también en este caso la respuesta ha de ser afirmativa. El mismo Tribunal Constitucional lo confirma en la STC 26/1987 al determinar que “*naturalmente que esta concepción como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña*”, FJ 4; o “*su régimen de autonomía requiere la coordinación entre todas las Universidades expresamente prevista en el art. 3.1 de la L. R. U. y esta función de coordinación exige, por la propia naturaleza de la finalidad a que responde, que sea un organismo unitario el que la desempeñe; de ahí que no pueda corresponder ni a cada Universidad ni a cada una de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia*”, FJ 12. 6).

En respuesta a esta necesidad, la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, en adelante LOU, prevé en su art. 1.1 que estas desarrollan sus funciones “*en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas*”. En los puntos siguientes, concretaremos como se ha abordado dicha coordinación a través de técnicas orgánicas.

3.- La estructura organizativa de cooperación y coordinación en el sistema universitario estatal.

La Exposición de Motivos de la LOU señala que dicha norma “*nace con el propósito de impulsar la acción de la Administración General del Estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario, de profundizar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior, de incrementar el grado de autonomía de las Universidades*”. De este modo, el espíritu de la norma se apoya en dos fuerzas complementarias: el aumento de las competencias y capacidad de acción de Comunidades y Universidades y la intervención estatal tratando de dar coherencia a la participación de las anteriores. Es decir, coordinando el sistema universitario y afianzando la cooperación entre sus protagonistas. Por ello es lógico que la plasmación de los principios de coordinación y cooperación en el sistema universitario estatal, es decir, el que alcanza a todo el país, se haga también realidad en el articulado de la LOU. Esta norma dedica a este aspecto su título IV, si bien el mismo, fruto de sucesivas modificaciones normativas, ha ido cambiando tanto de rúbrica como de contenido –“Del Consejo de Coordinación Universitaria; a “De la coordinación universitaria”, con la Ley Orgánica 4/2007; y, finalmente, “Coordinación, cooperación y colaboración universitaria”, tras la Ley 14/2011-.

El referido título siempre ha dedicado especial atención a la articulación de las competencias a través de fórmulas organizativas, esto es, a la creación de órganos administrativos específicos en el seno de los cuales se reúnan los interlocutores relevantes en el sistema de educación superior. En la actualidad estos órganos colegiados son dos: el Consejo de Universidades (artículos 28, 29 y 30 LOU) y la Conferencia General de Política Universitaria (art. 27 bis LOU). El Consejo de Universidades es el órgano en el que se hace realidad la cooperación y coordinación entre el Estado -la Administración General del Estado- y las Universidades españolas. Mientras que la Conferencia General de Política Universitaria permite que los

vínculos se establezcan entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Por su parte, la regulación del Consejo de Universidades se completa con el Real Decreto 1.677/2009, por el que se aprueba su reglamento.

El Consejo de Universidades es contemplado por la LOU, art. 28, como un órgano tanto de coordinación como de cooperación. Habida cuenta de la procedencia de sus integrantes, su labor ha de centrarse fundamentalmente en el ámbito académico y, por este motivo, el Consejo es considerado el sucesor de la Comisión Académica del Consejo de Coordinación Universitaria que la LOU originariamente regulaba y a la que se atribuían funciones “*en relación con las facultades de las Universidades en uso de su autonomía*”, art. 30.3.b) LOU, en su redacción del año 2001. Los miembros del Consejo, art. 29 LOU, son el titular del Ministerio competente en materia de Universidades, que actuará como Presidente; los rectores de todas las Universidades españolas; y otros cinco miembros adicionales designados por el Presidente y cuya elección recae habitualmente en titulares de los órganos directivos de su Ministerio.

Las funciones del Consejo, art. 28 LOU, comprenden desde la emisión de informes y dictámenes sobre todas las disposiciones normativas que afecten al sistema universitario en su conjunto; al asesoramiento que les sea requerido; la formulación de propuestas; y la verificación de la adecuación de los planes de estudio a los requisitos de las titulaciones oficiales, así como su ulterior acreditación –de acuerdo con el RD 1.393/2007–.

La LOU, sin embargo, detalla a lo largo de su articulado muchas otras funciones del Consejo además de las previstas en el artículo destinado específicamente a tal fin, así: informar los criterios de coordinación para la evaluación, certificación y acreditación del título V de la LOU, es decir, los criterios comunes que contrastarán la ANECA e instituciones análogas autonómicas para evaluar y efectuar el seguimiento de las enseñanzas universitarias oficiales, de los títulos propios y de la actividad del profesorado, fundamentalmente, art. 31.2; informar la regulación que fije los requisitos de creación de los centros y estructuras de las Universidades Públicas, art. 7; informar la regulación sobre convalidaciones y homologaciones académicas, art. 36; informar las normas que regulen la obtención de títulos oficiales, art. 37; informar las normas que regulen el acceso a las universidades de quienes no dispongan de la titulación académica requerida o superen cierta edad, art. 42.4; informar las normas aprobadas por los Consejos Sociales de las Universidades Públicas sobre progreso y permanencia de los estudiantes en la Universidad, art. 46.3; recibir la comunicación de las convocatorias de contratación de personal docente e investigador con la finalidad de darles la debida difusión, art. 48.3; informar las normas que regulen el procedimiento de acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, art. 57.1; recibir la comunicación de los nombramientos resultantes de los concursos de acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios, art. 65.1; resolver las reclamaciones contra las propuestas de las comisiones de acreditación, art. 66.1; informar la regulación del régimen de dedicación del personal docente e investigador funcionario, art. 68.3; informar la aprobación del catálogo de áreas de conocimiento, art. 71.2; informar la adopción de medidas relativas al sistema de precios públicos relativos a la obtención de títulos oficiales de validez nacional, art. 81.3.b.3º; informar la regulación sobre la impartición en España de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios extranjeros, así como el procedimiento tendente a autorizar los centros que imparten dichas enseñanzas art. 86.1; informar las medidas adoptadas y normas aprobadas para la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, art. 88 y 89; informar las medidas adoptadas para compatibilizar los estudios universitarios de deportistas de alto nivel con sus actividades deportivas, art. 91.2; informar la regulación de acceso de un ciclo a otro universitario y el acceso a los distintos ciclos universitarios desde titulaciones que hayan sido declaradas equivalentes a las universitarias, DA 15.

Ampliando la lista anterior, muy relevante es la función que le atribuye el art. 1 del RD 1.677/2009 relativa a la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, de acuerdo con el RD 1.312/2007. Por lo demás, dicho Real Decreto, al especificar las funciones de uno de los órganos que integran el Consejo, el Pleno, completa estos cometidos al aludir en su art. 7 a la función de examen en fase de audiencia de la oferta general de enseñanzas y plazas. Por su parte, el RD 1.312/2007, en su art. 13, prevé también que el Consejo otorgue la exención necesaria para solicitar la acreditación como catedrático de universidad por quienes no sean profesores titulares.

El Reglamento que regula el Consejo de Universidades lo concibe como un órgano complejo integrado por la Presidencia, Vicepresidencias, el Pleno, la Secretaría, la Comisión Permanente, la Comisión de Acreditación del Profesorado, la Comisión de Reclamaciones de Acreditación del Profesorado, la Comisión de Verificación y Acreditación de Planes de Estudios, la Comisión de Reclamaciones de Verificación y Acreditación de planes de estudios y las demás Comisiones que se puedan constituir, así como por otros grupos de trabajo o ponencias para el estudio de cuestiones concretas que también puede crear el propio Consejo, artículos 3 y 14 del RD 1.677/2009.

A tenor de su Memoria para los años 2009-2011 y en virtud de diversos acuerdos adoptados, el Consejo consta en la actualidad de las siguientes Comisiones, además de las previstas en el Reglamento del Consejo y anteriormente citadas:

-Cinco Comisiones de Rama de Conocimiento –artes y humanidades, ciencias, ciencias de la salud, ciencias sociales y jurídicas, ingeniería y arquitectura– integradas por Rectores en función de su ámbito personal de conocimiento y perfil académico. Entre sus funciones destaca la de elevar las propuestas de verificación de planes de estudios a la Comisión de Verificación; nombrar miembros de tribunales, comisiones y demás órganos cuya composición la legislación encomiende al Consejo; designar los miembros de las comisiones de acreditación de profesores; etc.

-El RD 1.677/2009 contempla en su art. 3.5 la posibilidad de formar Comisiones Mixtas integradas por representantes del Consejo y de la Conferencia General de Política Universitaria. De esta forma, se prevé la institucionalización de un órgano de cooperación y coordinación en el que estarían presentes los representantes de las tres Administraciones implicadas en la educación universitaria, Administración General del Estado, Universidades y Administraciones Autonómicas. A estas Comisiones Mixtas se pueden asimilar aquellas en las que existe representación autonómica, aunque no provenga esta directamente de los miembros de la Conferencia General de Política Universitaria.

Siguiendo la referida Memoria, la anterior habilitación normativa ha tenido plasmación en la creación de una Comisión Mixta en materia de financiación universitaria, la Comisión Mixta de Financiación del Sistema Universitario Español, que, asesorada por dos expertos, está integrada por cinco Rectores, cinco representantes de las Comunidades y cinco representantes del Ministerio de

Educación. La existencia de esta Comisión Mixta y la conveniencia de asumir formalmente por el Consejo y por la Conferencia el resultado de los trabajos del órgano conjunto ha llevado a celebrar en el año 2010 una sesión conjunta de ambos órganos.

Existen otras Comisiones de este carácter como la Comisión Mixta de la Empleabilidad y el Empleo o la Comisión Mixta para el Análisis y la Definición del Modelo de Gobernanza en el Sistema Universitario Español, integradas ambas por representantes de Comunidades Autónomas, Universidades y Ministerio, así como del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado. Podemos referirnos también al Comité Asesor del Programa Campus de Excelencia Internacional, compuesto por representantes del Consejo, de la Conferencia General de Política Universitaria y de la Administración General del Estado; a la Comisión para el Análisis y la Evaluación de las Medidas de Austeridad en el Sistema Universitario Español, formada por representantes del Ministerio, de las Comunidades Autónomas, de los Rectores y por agentes sociales; a la Comisión para la Elaboración de un Modelo de Contabilidad de Costes de las Universidades Públicas Españolas, en la que se reúnen representantes de la Intervención General del Estado, del Consejo, de la Conferencia General y del Ministerio.

La Comisión Universitaria para la Regulación del Seguimiento y la Acreditación, CURSA, también puede incluirse en este apartado. En ella están presentes miembros del Ministerio, representantes de Comunidades Autónomas, Rectores y representantes de la ANECA y de las agencias autonómicas de acreditación. Por el momento no está prevista su intervención en materia de acreditación del profesorado, sino que en el seno de esta Comisión se lleva a cabo una labor de cooperación y coordinación relativa a la implantación de las titulaciones universitarias. Así, acuerda las directrices y el protocolo a seguir en los procedimientos de seguimiento de los títulos y la renovación de su acreditación o interpreta y soluciona conflictos surgidos en dichos procedimientos, con la trascendencia que dichas funciones tendrán posteriormente en la labor de las entidades estatales y autonómicas de acreditación. Sin duda esta Comisión es el ámbito más adecuado para que pueda desarrollarse la cooperación a la que insta el art. 31.3 LOU al señalar que la ANECA y los órganos de evaluación autonómicos “*establecerán mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo*”. Las normas autonómicas al respecto habilitan también para que dicha cooperación se haga realidad y algunas incluso prevén que las evaluaciones y acreditaciones efectuadas por órganos de otra Comunidad puedan surtir efectos en la propia previo procedimiento de homologación o celebración de convenios -así, la DA 1 del Decreto 270/2003, regulador de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Galicia; o la todavía vigente DA de la Ley 5/2002, de la Generalitat Valenciana-.

-Aun sin ser Comisiones del Consejo en sentido propio, la Memoria incluye también en este grupo a aquellos órganos en los que el Consejo designa representantes, englobando así a la Comisión de Universidades del Foro para la Inclusión Educativa del Alumnado con Discapacidad, en el que, a tenor de la Orden EDU/2.949/2010, por la que se crea, además de otras instancias, también participa la Conferencia General de Política Universitaria, art. 19. Y, finalmente, lo mismo ocurre con el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, creado por el RD 1.220/2010.

La Conferencia General de Política Universitaria es el otro órgano de cooperación y coordinación previsto en la LOU, art. 27 bis, al que antes aludíamos. Nos encontramos ahora ante la heredera de la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria a la que se asignaban funciones “*en relación con las competencias reservadas al Estado y a las Comunidades Autónomas*”, art. 30.3.a) LOU, en su redacción del año 2001. Está integrada por el titular del Ministerio que tenga atribuidas las competencias en materia de Universidades, que ejercerá de presidente; cinco miembros designados por el anterior; y los responsables de Universidades de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Sus competencias, art. 27 bis.1 LOU, comprenden el establecimiento de las líneas generales de la política universitaria; aprobar los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación del título V de la LOU, a los que antes nos hemos referido; proponer, informar y asesorar la programación general y plurianual de la enseñanza universitaria, que comprende los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para prestar el servicio universitario; y el seguimiento de la aplicación del principio de igualdad de género en la Universidad.

El articulado de la LOU, fuera del título específico dedicado a la coordinación, encomienda a la Conferencia otras competencias también relevantes: informar la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las privadas, art. 4.2 y 5; informar la regulación que efectúe el Gobierno de los requisitos para la creación y reconocimiento de Universidades públicas y privadas, respectivamente, art. 4.3; informar la regulación que fije los requisitos de creación de los centros y estructuras de las Universidades Públicas, art. 7; debe ser informada de la creación, modificación o supresión de Escuelas y Facultades en las Universidades públicas y privadas, así como de la implantación y supresión en ellas de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, art. 8.3 y art. 12.2; debe ser informada de la adscripción o desadscripción de Institutos Universitarios de Investigación a las Universidades públicas, art. 10.4; debe ser informada de la adscripción o desadscripción de Centros de Educación superior a las Universidades públicas y privadas, art. 11.5; informar la regulación sobre la cooperación entre órganos de evaluación, certificación y acreditación, art. 31.3; informar la regulación estatal sobre evaluación, seguimiento y acreditación de las enseñanzas oficiales, art. 31.4; informar las normas que regulen la admisión de estudiantes, art. 42.3; se le comunicará la oferta de plazas de todas las Universidades al efecto de confeccionar la oferta general de enseñanzas y plazas que se publicará en el BOE, art. 43.1; participar en diversa medida en la fijación de límites máximos de admisión de estudiantes a determinados estudios, art. 44; fijar los mecanismos de coordinación entre la Administración estatal y las Autonómicas en materia de becas y ayudas al estudio, art. 45.2; fijar los límites dentro de los cuales la Comunidad Autónoma concretará los precios públicos y derechos relativos a la obtención de títulos oficiales de validez nacional, art. 81.3.b); informar la adopción de medidas relativas al sistema de precios públicos relativos a la obtención de títulos oficiales de validez nacional, art. 81.3.b.3º; informar la regulación de la excedencia para colaborar con empresas de base tecnológica, art. 83.3; informar la creación y supresión de centros que impartan enseñanzas en el extranjero para la obtención de una titulación oficial de validez nacional, art. 85.1; proponer medidas para compatibilizar los estudios universitarios de deportistas de alto nivel con sus actividades deportivas, art. 91.2; informar las bases del régimen de conciertos con instituciones sanitarias en las que se imparte enseñanza universitaria, DA 7.

Su estructura interna es similar a la del Consejo. Está integrado por la Presidencia, Vicepresidencias, Pleno, Secretaría, Comisión Delegada y otras Comisiones que se puedan crear, incluidas las Comisiones Mixtas. Más allá de las Comisiones Mixtas antes referidas y de su participación en el Foro

para la Inclusión y en el Observatorio de Becas, la Memoria de la Conferencia General para los años 2009-2011, sólo hace referencia a la existencia de una Comisión de Igualdad.

Pese a no estar prevista en la LOU, no puede finalizarse este apartado sin hacer mención de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, CRUE. A diferencia del Consejo de Universidades y de la Conferencia General, la CRUE no es un órgano administrativo, sino una Entidad de Derecho Privado, una asociación constituida por las Universidades españolas que voluntariamente decidan integrarla, setenta y cinco en la actualidad. Su creación se produce en el año 1994 y a tenor del art. 2 de sus Estatutos su objetivo es contribuir a mejorar y potenciar la educación superior a través de la cooperación entre Universidades y el diálogo con otras instancias, incluidas las demás Administraciones. Como Entidad de Derecho privado, lógicamente, no puede asumir el ejercicio de potestades públicas, por lo que sus funciones se circunscriben a la propuesta, el asesoramiento, el intercambio y el debate. Con todo, como es bien conocido, la CRUE constituye una referencia ineludible en materia universitaria a la que todos los poderes públicos tienen en cuenta a la hora de promover sus políticas en materia de educación superior. Por otra parte, no debe olvidarse que sus componentes no son otros que los que a su vez integran, junto con el Ministro y demás miembros por él designados, el Consejo de Universidades.

Su estructura orgánica se compone de Presidencia, Vicepresidencias, Secretaría General, Asamblea General, Comité Permanente, Comisiones Sectoriales y otras estructuras de apoyo de carácter temporal como grupos de trabajo y ponencias. En la actualidad, en su seno alberga diez Comisiones Sectoriales (Comisión Sectorial de Calidad Ambiental, Desarrollo Sostenible y Prevención de Riesgos; Comisión Académica Sectorial de Universidades Españolas; Comisión de Internacionalización y Cooperación de las Universidades Españolas; Comisión Sectorial de I+D; Comisión Sectorial de Secretarios Generales de las Universidades Españolas; Mesa de Gerentes de las Universidades Españolas; Red de Bibliotecas Universitarias, REBIUN; Comisión de Comunicación de las Universidades Españolas; Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles; Comisión Sectorial de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

4.- La estructura organizativa de cooperación y coordinación en los sistemas universitarios autonómicos.

El reconocimiento de competencias en materia de Universidades a las Comunidades Autónomas hace que no sólo tengamos que hablar del sistema universitario nacional, sino también del sistema universitario autonómico, es decir, del constituido entre las Universidades existentes en el ámbito territorial de cada Comunidad y todas las instituciones y órganos autonómicos implicados en la educación superior. Ello es así dado que aquel reconocimiento competencial hace que dicho sistema universitario esté sometido a un marco jurídico común que, más allá de la regulación estatal, no tiene porqué coincidir con el del resto de Universidades del país. De ahí que el art. 2.5 de la LOU, después de reconocer la potestad de coordinación estatal, especifique que *“corresponde a cada Comunidad Autónoma la tarea de coordinación de las Universidades de su competencia”*, potestad que confirman las Comunidades en sus respectivas normas en materia de Universidades (así, la Ley 3/2003, de Universidades de Castilla y León, art. 2; Ley 2/2003, de Organización Institucional del Sistema Universitario de las Illes Balears, art. 26; Ley 2/2003, del Consejo Gallego de Universidades, art. 1; Ley 4/2007, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano, art. 17; Ley 11/2003, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, art. 17; Ley 4/1998, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, art. 1; Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco, art. 65; Ley 3/2005, de Universidades de la Región de Murcia, art. 4; Ley 1/2003, de Universidades de Cataluña, art. 121; Ley 5/2005, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, art. 1; Ley 15/2003, Andaluza de Universidades, art. 65). Con todo, evidentemente, los integrantes del sistema universitario autonómico, como partes del sistema nacional, están también sometidos a las potestades de coordinación estatales y a la obligación de extender su cooperación fuera de las fronteras autonómicas.

En general, en las normas autonómicas se reconoce la necesidad de coordinación interna de su sistema de universidades y también, como es lógico, la necesidad de cooperación entre todos los estamentos implicados. La potestad de coordinación se atribuye al Departamento de la Administración autonómica encargado de las Universidades, mas algunas Comunidades han creado también órganos específicos de coordinación y cooperación, siguiendo el modelo estatal. Así, las normas anteriormente referidas han constituido el Consejo de Universidades de Castilla y León, art. 4; la Junta de Coordinación Universitaria de las Illes Balears, art. 26; el Consejo Gallego de Universidades, art. 2; el Consejo Valenciano de Universidades y de Formación Superior, art. 19; el Consejo Universitario de Canarias, art. 20; el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, art. 4; el Consejo Vasco de Universidades, art. 65, y el Consejo de Coordinación de la Enseñanza Pública Universitaria del País Vasco, art. 68; el Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, art. 6; el Consejo Interuniversitario de Cataluña, art. 121; y el Consejo Andalúz de Universidades, art. 67. La Ley 5/2005, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, prevé en su DA2 la aprobación en una Ley posterior del Consejo Aragonés de Universidades, pero dicha norma no ha visto la luz. Actualmente, existe en esta Comunidad un órgano de mera colaboración entre la Administración autonómica y la universitaria, la Comisión mixta Gobierno de Aragón-Universidad de Zaragoza, art. 60.

En todos estos órganos están presentes la Administración autonómica, a través de su Consejero y de titulares de otros órganos de dicha Administración, y los Rectores de las Universidades. No obstante, aproximándose al modelo del antiguo Consejo de Coordinación Universitaria, que no se reproduce en el Consejo de Universidades, ni en la Conferencia General, la composición de los órganos colegiados autonómicos de coordinación y cooperación es más heterogénea, dándose entrada a representantes de los Consejos Sociales de las Universidades y de otros órganos de las Universidades, de organizaciones empresariales, de sindicatos, de estudiantes, de las Agencias autonómicas de evaluación, de los municipios, del Consejo Escolar de la Comunidad, del Consejo Económico y Social de la Comunidad y otros designados por las Asambleas Autonómicas, etc. De igual forma, se estructuran como órganos complejos que cuentan habitualmente con presidencia, vicepresidencia, secretaría general, pleno y comisiones.

Sus labores se centran fundamentalmente en el asesoramiento, propuesta e intercambio de posiciones y también son órganos a los que se da cuenta o se traslada el conocimiento de diversos asuntos e información relativos al sistema universitario autonómico. Más allá, tienen un papel informador en determinados procedimientos para los que es competente la Comunidad Autónoma —la creación de Centros e Institutos universitarios; la adscripción de centros docentes a las Universidades; el programa de financiación y de inversiones en Universidades de la Comunidad Autónoma; los precios públicos de las enseñanzas y estudios oficiales; la política autonómica de becas y ayudas; los planes y programas autonómicos de ordenación del sistema universitario; y, en general, las normas autonómicas relativas a la educación superior; etc.-. En algunos casos sus informes versan sobre

materias que también han de dictaminar los órganos estatales –la creación de Universidades; la autorización de centros que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros; la creación o supresión en el extranjero de centros dependientes de las Universidades, que impartan enseñanzas tendentes a la obtención de títulos oficiales y con validez nacional; las normas sobre progreso y permanencia de los estudiantes– o sobre asuntos cuya decisión corresponde a los órganos estatales –así, la implantación de nuevas enseñanzas tendentes a la obtención de títulos oficiales-. Evidentemente, el desempeño de su gestión es más compleja en las Comunidades donde existen diversas Universidades, pues son más las instancias entre las que se establece la cooperación y a coordinar en el seno del órgano.

5. Conclusiones.

La estructura organizativa anteriormente descrita persigue un objetivo, el desarrollo de un sistema universitario coherente y cohesionado, y debemos preguntarnos si la red institucional prevista en nuestras normas es útil a tal fin. Esta cuestión se puede abordar con distinta perspectiva y aquí nos detendremos en un punto de vista fáctico y en otro de técnica jurídica.

En nuestra opinión, es un hecho que el sistema orgánico de articulación de competencias en materia de Universidades responde a la finalidad buscada por las normas. Pocos sectores deben de contar con un entramado tan vasto dedicado a poner en contacto a todas las instancias y poderes implicados en su desarrollo. Más allá de esta apreciación, lo cierto es que en dichos órganos efectivamente se discute, debate y se aproximan puntos de vista. Seguramente a ello ha contribuido el peso específico que tienen nuestras Universidades. La Universidad no es, o no ha sido hasta ahora, el futuro es más incierto, una Administración cualquiera, ajustada a los moldes burocráticos tradicionales: no son meros centros de enseñanza superior, sino núcleos de desarrollo del pensamiento y las ideas. Esta idiosincrasia las ha dotado de una gran fuerza en su papel de interlocutoras ante la Administración Estatal y Autonómica. Consideramos que es esa relevancia la que ha hecho que los órganos de cooperación y coordinación sean útiles y no un mero formalismo.

Por lo demás, no puede dejar de apuntarse otro elemento que ha favorecido la aludida preponderancia de las Universidades, se trata de su unión, de la cohesión que existe entre ellas. Y en este punto, lógicamente, debe destacarse el importante papel de la CRUE. La repercusión mediática y social de la no asistencia de los Rectores a la sesión ordinaria del Consejo de Universidades que se ha producido recientemente es un buen ejemplo de todo lo expuesto hasta ahora.

Para analizar la cuestión originariamente planteada con una visión de técnica jurídica, es preciso reparar en el tipo de funciones que asumen dichos órganos. Fundamentalmente, las podemos clasificar en funciones *informales* (discusión, deliberación, propuesta o estudio) y en funciones formales. La utilidad de las primeras para la integración del sistema universitario está condicionada. Esto es, ya que debido a aquel carácter informal no está prevista ninguna consecuencia jurídica para la inoperancia en la realización de estas labores, su éxito depende en gran medida de la lealtad institucional de los participantes, sin perjuicio de que, como es obvio, la relevancia del interlocutor, en el sentido apuntado en las líneas anteriores, contribuirá en mucho al respeto por aquella lealtad.

Las funciones formales tienen otro alcance. Nos referimos a aquellas que deben efectuarse de manera reglada y cuya omisión tiene efectos jurídicos. En este apartado se incluyen la función de informar y las funciones decisorias en sentido estricto, es decir, aquellas que resuelven un procedimiento dictando un acto administrativo. Lógicamente, a medida que se incrementan las funciones decisorias en los órganos de cooperación y coordinación se pone el acento en la trascendencia de la cohesión, pero la labor de información no es menos valiosa a este fin, como se verá.

Respecto al sistema universitario se puede constatar que este último bloque de funciones formales es también significativo, lo que redundará en las conclusiones a las que se llegaba al analizar la repercusión fáctica de la cooperación y coordinación. De la lectura de las tareas que se encomiendan a estos órganos se extrae sin dificultad que los mismos deben informar un sinnúmero de asuntos relacionados con el sistema universitario y esto es lo que realmente los hace importantes, pues hay que reconocer también que prácticamente carecen de funciones decisorias en el sistema universitario nacional y estas parecen no atribuirse en los sistemas autonómicos.

Sin perjuicio de otras encomendadas a la Conferencia General, -como la determinación de los márgenes de los precios públicos-, en nuestra opinión, las funciones decisorias más destacadas son las que tienen que ver con la implantación de enseñanzas universitarias y su seguimiento (la verificación y acreditación de los planes de estudios) y la acreditación nacional para acceder a los cuerpos docentes universitarios, ambas competencia del Consejo de Universidades. Estas tareas arrastran en nuestra opinión un lastre importante, el problema de la discrecionalidad técnica y su control. Los obstáculos para supervisar jurídicamente las decisiones de la Administración que encierran una valoración técnica han dado lugar a vivas polémicas en el seno de la doctrina administrativista. Estas polémicas se pueden trasladar ahora a las dos funciones decisorias y no sólo desde un plano teórico, sino que prácticamente todos los afectados por decisiones desestimatorias del Consejo en estos campos han cuestionado las valoraciones técnicas que este realiza a través de sus Comisiones, precisamente esas que con tanta dificultad pueden revisarse.

La función de informar denota también la relevancia de los órganos de cooperación y coordinación. En la medida en que las normas señalan que la adopción de una decisión requiere el informe previo de otro órgano diferente de aquel que debe decidir, ese informe o dictamen se convierte en un trámite preceptivo en el procedimiento de decisión. Lógicamente, la obligatoriedad que desprende aquel carácter preceptivo hace que su incumplimiento acarree consecuencias jurídicas en orden a la validez del acuerdo.

Esto es lo que ocurre con los informes o dictámenes que deben emitir los órganos analizados. Si las normas prevén que deben informar, su dictamen es preceptivo –el art. 132.3 de la Ley 1/2003, de Universidades de Cataluña lo señala expresamente al afirmar que “*Los informes del Consejo Interuniversitario de Cataluña son preceptivos...*”- y la falta de solicitud puede llegar a producir la invalidez de la actuación. Decimos puede porque ello dependerá mucho de la norma que exija el informe y del procedimiento para el cual se requiera el informe. Pensemos que habitualmente los informes que deben emitir los órganos de cooperación y coordinación del sistema universitario se contemplan en normas con rango de ley. De este modo, cuando el informe deba ser tenido en cuenta en el procedimiento tendente a elaborar otra norma con rango de ley, en líneas generales, la norma resultante no quedará viciada por el incumplimiento de una ley anterior. No ocurrirá lo mismo si el informe debe ser tenido en cuenta por la

Administración dictando un acto o aprobando una norma reglamentaria, entonces, el principio de legalidad hará que dicho acto o dicha norma sean contrarios a la ley, con las consecuencias que ello produzca en cada caso en orden a su validez.

Para finalizar querría apuntar una última cuestión, se trata del escaso peso que en la regulación analizada tiene la diferencia entre la cooperación y la coordinación entre Administraciones. Es verdad que los órganos descritos se configuran en estas normas como órganos que sirven a ambos fines, pero no es menos cierto que la doctrina constitucional ha señalado que la coordinación supone atribuir una posición singular a una de las Entidades que participan en el proceso de integración. En nuestra opinión, esto plantea dos necesidades: la primera, relativa a conocer qué funciones se ejercen como órganos de cooperación o como órganos de coordinación. Bien es verdad que analizando función a función su contenido se puede observar si cae en el margen en el que el Estado o la Comunidad tiene potestad de coordinación, pero las dudas y sobre todo las discrepancias disminuirían si el legislador adelantara esta distinción. La segunda necesidad a la que se aludía tiene que ver con los instrumentos para hacer real la potestad de coordinación, es decir, esa mayor relevancia que, llegado el caso, puede enarbolar quien tiene atribuida aquella misión. La LOU omite esta cuestión que, por otra parte, puede ser solventada a través de la regulación de los sistemas de votación. A este fin, por ejemplo, el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento de la Conferencia General de Política Universitaria prevé en su art. 15.3 que “*Los acuerdos, dictámenes o recomendaciones serán adoptados por asentimiento de los miembros de la Conferencia y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas*”. Por lo demás, importante sería en este caso que la norma contemplara que tal sistema de votación no puede extenderse a las funciones de mera cooperación que se lleven a cabo en el seno de la Conferencia, donde todos deben concurrir en un plano de igualdad.

Bibliografía.

- Desdentado Daroca, E. (2009). “La selección del profesorado universitario”, González García, J. V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas, Madrid, pp. 413-458.
- Fernández Farreres, G. (2005). *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Iustel, Madrid.
- Fernández Montalvo, R. (2000). *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Marcial Pons, Madrid.
- Muñoz Machado, S. (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Iustel, Madrid.
- Navarro Ruiz, J. C. (2005). *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Navarro Ruiz, J. C. (2007). “Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con el Espacio Europeo de Educación Superior”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 12, pp. 99-115.
- Nogueira López, A. (2009). “Distribución de competencias y organización administrativa en materia de Universidades”, en González García, J. V. (dir.). *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*. Civitas, pp. 129-166, Madrid.
- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el estado autonómico. El estado autonómico como estado federal cooperativo*. Comares, Granada.
- Zambonino Pulito, M. (2008). “El servicio público de educación superior en las Universidades Públicas”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 33, pp. 61-105.

Antonio Díaz Méndez.

FEMP y Ayuntamiento de Alcobendas

adiaz@femp.es

antonio.diaz@administracioninteligente.org

Palabras clave: crisis, ayuntamientos, cambio, gestión y reformas.

1.- Introducción.

Hablar de gestión estratégica en el mundo local significa hoy hablar de crisis y cómo afrontarla. El sector local (el sector de la administración pública en general) está en crisis, entendida ésta en una doble acepción: situación “crítica” del sector -unos más que otros- con unos rasgos comunes: caída de ingresos, rigidez y lentitud en la reacción y control del gasto, incremento de déficit y deuda, necesidad de ajustes y oportunidad de pasar del ajuste a la reforma.

Y por otro lado situación de cambio radical en el modelo de funcionamiento, en el modo de producción de los servicios, (sacudido por la revolución tecnológica y la emergencia en la era de la información del estado en red y la sociedad digital) y en el propio modelo de sector público en España y Europa, tocado en sus cimientos básicos ante la falta de crecimiento, la pérdida de peso relativo de occidente en el escenario global y las dificultades para mantener el “modelo de bienestar europeo” tal y como lo conocemos.

Especialmente en España, acostumbrados en los últimos 30 años a un modelo de crecimiento constante del sector público y del sector local, estamos pasando a un “modelo de decrecimiento o estancamiento”, que se prolonga en el tiempo y que es necesario gestionar. Hay que “desaprender” la gestión del presupuesto creciente y “aprender” la gestión del presupuesto “menguante”. Hay que desaprender la gestión de expectativas crecientes, y aprender la gestión de expectativas “menguantes” (Calderón, 2012). Hay que pasar del “más y mejores servicios” a otro modelo de *crecimiento y prestaciones sostenibles* donde serán las prioridades de cada gobierno e institución local quienes marquen las diferencias, la “distinción” entre los proyectos políticos y los modelos de ciudad, que han de ser necesariamente más “inteligentes”, y donde va a hacer falta mucha más solidaridad e implicación de la colectividad.

En este contexto, el sector local afronta 3 grandes debates:

- .el modelo territorial y la reorganización municipal
- .la financiación y la crisis de deuda
- .la modernización municipal y del modelo de función pública local

De las respuestas institucionales que se den a estos 3 grandes debates abiertos dependerá la capacidad real del sector para responder a los problemas ciudadanos y poder cumplir su misión: representar a los ciudadanos desde el territorio, gobernar los pueblos y ciudades y prestar servicios para el bienestar de sus vecinos. A lo largo de este texto, aportaremos algunos datos y reflexiones como contribución a este debate.

2.- Algunos rasgos del cambio de época: Impacto de la economía global en el ámbito público.

El principal impacto de la economía global en el ámbito público es que se ha producido en las últimas décadas una acentuación de la competencia entre países, regiones y ciudades, que tratan de situarse en el mercado global buscando obtener una posición diferenciada que les permita ser competitivos en alguno de los sectores que lideran la economía global. Es por ello que los territorios se ven obligados a dotarse de herramientas que posibiliten la adaptación a los cambios con agilidad, ofreciendo una respuesta inteligente a los retos que se plantean (deslocalización, endeudamiento, etc).

Los gobiernos deberán afrontar este nuevo contexto con cambios institucionales, pues estamos ante lo que algunos autores denominan un auténtico *cambio de época* (Subirats, 2010), que se plasma en profundas transformaciones en 3 aspectos básicos:

- El modelo productivo.
- Las relaciones laborales.
- Las relaciones sociales y familiares.

Ello nos conduce necesariamente a abordar cambios en el modelo de trabajo de las organizaciones públicas. La manera de producir los servicios públicos cambia por el impacto de la tecnología y las redes sociales; Las relaciones laborales, sociales y familiares se han transformado y las necesidades y demandas de los usuarios del servicio público son distintas. Simultáneamente, los trabajadores públicos también se ven afectados por el nuevo marco “más flexible e inestable” de relaciones laborales en la función pública. Finalmente, tras muchos años de estar acostumbrados a gestionar el crecimiento, deberemos aprender a *gestionar el decrecimiento*, o como mínimo el estancamiento o un crecimiento lento y sostenible.

Los cambios arrancan del propio panorama “geopolítico” mundial: pujanza creciente de las economías emergentes (tanto Latinoamérica como el sudeste asiático), nuevo papel de potencia mundial ejercido por China, creciente dinamismo económico de Rusia, y pérdida de peso relativa de occidente (Europa sobre todo, e incluso USA). Estos cambios tienden a acentuar la competitividad entre regiones del planeta, donde se están produciendo importantes “transferencias de poder desde el mundo occidental o atlántico al mundo oriental o del pacífico”.

Esta competitividad global entre países y regiones, no ha hecho sino acrecentar en los últimos años *la preponderancia de los mercados sobre los estados*, incapaces estos últimos de transformarse y adaptarse al mismo ritmo, y perdiendo de hecho capacidad de acción ante lo que muchos autores denominan el “déficit de instituciones globales”, o “déficit de gobernanza” (Innerarity, Solana, 2011).

En la actualidad, con el cambio de ciclo económico y la profundidad de la crisis, especialmente tras la última crisis financiera producida a partir de 2007 en USA, y la crisis de deuda en la Eurozona, se han puesto en evidencia los límites de las políticas públicas en determinadas zonas geopolíticas, especialmente en Europa, que han entrado en una fase que podríamos denominar como de “ajuste duro”, por la disminución y límites de la financiación pública y la competencia tremenda por la captación de flujos económicos, que se derivan inercialmente hacia las economías emergentes y en fuerte crecimiento.

La pelea por la captación de inversión vinculada también a la creación de empleo, está llevando a las Administraciones a un peligrosísimo juego de “oferta a la baja”, que alcanza no solo a los clusters habituales de competencia entre ciudades y territorios, sino también a piezas básicas del modelo de estado, como la política fiscal, las relaciones laborales, o las políticas ambientales y de salud pública, quebrando principios básicos del estado de derecho y del modelo social europeo.

La comunidad política “tradicional” está totalmente fragmentada y en cambio continuo. El binomio un gobierno/un territorio se ve permanentemente desbordado por las necesidades cotidianas en el ejercicio de los poderes públicos, por las interdependencias a la hora de tomar las decisiones más críticas, y por la multitud de actores que concurren y presionan sobre las decisiones, lo que no hace más que evidenciar las necesidades de ejercer esa “gobernanza” con nuevas competencias y con un nuevo diseño estructural a nivel global, que previsiblemente alterará los actuales equilibrios entre países, regiones, ciudades y municipios.

La sociedad de la información y el conocimiento, definida por muy diferentes autores, entre ellos el sociólogo Manuel Castells, parte de la premisa de que la economía cada vez está más centrada en el conocimiento y en la información como bases de la producción, la productividad y la competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países. Esta visión tiene su planteamiento operativo en las redes, soportadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por las que circula el conocimiento.

Para Castells, la nueva economía no es la economía de las .com. No lo es y nunca lo fue. La gente sería nunca dijimos que esa fuera la nueva economía. Y no es una fantasía de un tipo de economía que algunos soñaban y sostenían, en que ya no hay ciclos económicos, en que siempre se sube y nunca se baja, en que sólo aumenta el valor de las empresas y se acaban las crisis. Nunca ha sido eso porque nunca ninguna economía es eso. Al menos, y de momento, ninguna economía conocida, y no sé si algún día alguien inventará otra cosa, pero, desde luego, ninguna economía y menos una economía de mercado. Las economías planificadas tuvieron otras crisis todavía más catastróficas.

La nueva economía es, ni más ni menos, una economía que desarrolla extraordinariamente el crecimiento de la productividad económica y de la capacidad competitiva de las distintas unidades de la economía: empresas, agentes económicos, países o regiones. Ese incremento de productividad y de competitividad con respecto a parámetros históricos anteriores se desarrolla sobre la base de un nuevo modelo productivo. En ese sentido, la nueva economía es, ni más ni menos que, la economía informacional, el nuevo tipo de economía, un nuevo modelo productivo que se basa en la utilización de nuevas y poderosas tecnologías de información y, sobre todo, tecnologías basadas en la comunicación entre redes de ordenadores, incluyendo Internet. De la misma manera que la economía industrial se desarrolló en un crecimiento de la productividad basado en la electricidad y el motor eléctrico como forma de generación y distribución de energía.

El potencial de los territorios y ciudades individuales para beneficiarse del crecimiento de un sector, no solo depende del potencial intrínseco de éste, sino también de la fortaleza inicial de la ciudad/país/región en ese campo, así como de las políticas urbanas en diferentes ámbitos: por ejemplo, la calidad de vida que ofrece la ciudad puede influir en la atracción del personal adecuado, también la accesibilidad geográfica.

A la vista de ello, podemos percibir la extraordinaria complejidad para poner en marcha políticas públicas que alienten enfoques estratégicos de crecimiento, asunción de riesgos, innovación y una cierta orientación hacia la interacción con el sector privado.

Todas ellas tendrán en común un rasgo muy característico: apuesta por la “Gobernanza” como forma de gobierno y administración de los diferentes territorios, ya sean países, regiones o ciudades. Efectivamente, sin la adecuada “concertación” y coordinación de iniciativas entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional, estatal) y de estos con la sociedad civil, será muy difícil alcanzar el éxito en las políticas públicas.

3.- Crisis y gobernanza: la gobernanza de la crisis.

Para poder mejorar nuestro modelo de gobernanza, será necesario en primer lugar, entender y reinterpretar el marco europeo y global en el que nos encontramos, para ser capaces de sacar el máximo rendimiento del mismo. Conceptos sobre los que había un amplio consenso se están redefiniendo en estos momentos: la autonomía real de los países en relación al marco europeo de gobernanza, está totalmente en cuestión en la actual crisis de deuda, encontrándose la política económica de cada país sin margen de maniobra, y sin haber definido ni unificado el marco de política fiscal y económica europea.

En este contexto, otros conceptos como la subsidiariedad y la “autonomía local” están de manera “natural” expuestos a nuevas lecturas e interpretaciones.

En reacción a las crisis fiscales, en las últimas décadas habíamos asistido a un cambio en el modo de producción de los servicios públicos. La justificación común de todas estas reformas había sido la preocupación por los efectos negativos que una intervención pública excesiva podría tener sobre la competitividad de los países en el contexto de globalización. Así pues, a las tradicionales exigencias que pesan sobre la gestión pública de igualdad de trato y equidad en el acceso, se añade ahora la necesidad de sistemas con un mayor grado de eficiencia, que permitan mantener la calidad de los bienes y servicios públicos, reduciendo el gasto para poder afrontar los retos presupuestarios presentes y futuros.

La actual crisis de deuda (¿o crisis del euro?) en Europa, y concretamente la situación en torno al déficit público en algunos países, obliga por el momento a unas políticas de consolidación fiscal que van a producir una priorización en los próximos años de estrategias de austeridad y eficiencia.

en el conjunto del sector público, que deberán simultanearse necesariamente con políticas de estímulo al crecimiento y reformas modernizadoras de mayor calado.

El Estado como agente económico ha aumentado de manera progresiva su presencia en la actividad económica en los países de nuestro entorno, hasta cuotas superiores al 40% e incluso del 50 % de la renta nacional en muchos casos.

Países de referencia como Alemania o Francia se encuentran por encima de esa cota, que si bien no alcanza la de los países nórdicos (por encima del 50 %), se encuentran ya en una situación de márgenes estrechos, condicionados por la necesidad de crecimiento y desarrollo económico, y la propia capacidad y voluntad impositiva de amplias capas medias y de trabajadores en sus respectivos países.

España se encuentra ligeramente por encima del 40 %, por tanto teóricamente con “cierto margen” de crecimiento del propio sector público en relación a los países del entorno citados, si bien la actual crisis de deuda ha dado la “coartada perfecta” para el objetivo enunciado por el gobierno de situar claramente la participación del sector público en el PIB varios puntos por debajo del 40 %. El objetivo responde obviamente a los planteamientos ideológicos y agenda política de un gobierno conservador.

Los argumentos que justifican la racionalidad de la intervención pública son bien conocidos: los fallos de mercado, -en este caso los notorios fallos de los mercados financieros que nos han llevado a esta crisis - incluyendo externalidades y bienes públicos, la información imperfecta y mercados incompletos, y sobre todo los de carácter social, relacionados con la falta de equidad y redistribución de la renta que genera la propia inercia de los mercados.

Asimismo, son bien conocidos también los llamados fallos del estado y efectos perversos que se han ido generando con la consolidación de algunas políticas sociales: clientelismos y corporativismos, falta de estímulo a la iniciativa individual y excesiva acomodación a la dependencia del estado en algunos casos y colectivos.

Por otra parte, los momentos de crisis que cíclicamente se repiten, cuestionan periódicamente la seguridad y financiación del “modelo de bienestar” del que nos hemos dotado en los países de Europa occidental a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado.

Todo este escenario viene configurando desde hace décadas la aparición de una nueva relación estado ciudadano, con demandas diferentes y un papel creciente cualitativa y cuantitativamente de las clases medias urbanas que condicionan las mayorías electorales en las democracias occidentales. El ciudadano valora y exige buenos servicios públicos, pero sobre todo pide una relación aceptable entre su contribución al “común” o al “interés general” (los impuestos que paga) y la cantidad y calidad de las prestaciones y/o servicios que recibe.

Todo ello está condicionado, qué duda cabe, por la percepción social sobre los gobiernos, la administración y los servicios públicos.

Asimismo, la profundidad e intensidad de la crisis y el paro está produciendo una deslegitimación radical del sistema democrático e institucional, abriendo la brecha para una amplia regeneración democrática que tiene ya en algunos lugares expresiones ciudadanas manifiestas, como el movimiento 15 M en España, o en otro sentido ideológico el renacer de movimientos populistas y xenófobos de extrema derecha.

Esto tiene un impacto en la percepción de lo público y en consecuencia, *la gestión de las expectativas* se torna crucial en estos momentos y contexto. Estamos acostumbrados a una gestión creciente de expectativas al alza, que ha provocado también numerosos “efectos perversos” en la asunción de programas y servicios impropios relacionados con el modelo de bienestar. Así pues, esta vieja herramienta de calidad tendrá quizás una importancia capital en los próximos años en la evolución de los modelos de gestión.

Referenciándonos nuevamente al mundo local, necesitamos más gobierno y mejor gobernanza en la salida y gestión de la crisis.

Más gobierno por mayor clarificación de competencias y de quien las debe ejercer, y en la medida en que esto se consiga habrá mejoras notables de eficiencia.

Mejor gobernanza, porque necesariamente hemos de cooperar en un sistema multinivel, y no solo entre administraciones, sino también con las empresas y la sociedad civil: quien logre ejercer un fuerte liderazgo será capaz de impulsar una mejora sustancial en la gobernanza, que se deberá apoyar también en técnicas más finas de cooperación, coordinación y trabajo en red.

La gobernanza de la crisis pasará necesariamente por nuevas alianzas y estrategias, por un enfoque de ganar conjuntamente a la hora de afrontar la cooperación para superar las carencias y los conflictos, por una necesidad en suma de cooperación para la supervivencia y el desarrollo.

4.-Tres debates estratégicos de los gobiernos locales: Modelo territorial, financiación y modernización.

Tanto el diagnóstico como las conclusiones del plan estratégico de la FEMP, en cuyos debates participaron un buen número de expertos (Subirats, Bañón, Olías, Pandiello, Ysa y Díaz, “Municipalismo en un estado cooperativo”, El Escorial 2010), junto con Alcaldes y líderes municipalistas significativos dentro de un amplio y plural abanico ideológico, apuntan a tres grandes debates o nudos gordianos a desenredar en la reforma local:

- el modelo organizativo, territorial y competencial.
- el modelo de financiación y la deuda local.
- el modelo de gestión y modernización de la Administración local.

4.-1. Sobre el modelo organizativo, territorial y competencial.

El modelo de organización territorial de un estado tiene que ver siempre con su proceso histórico de constitución, por lo que conviene acometer con prudencia y sensatez su modificación, siendo lógica y natural la búsqueda de una mayor racionalidad y eficiencia, pero sin despreciar los elementos históricos e identitarios.

Asimismo en lo que atañe al sector local y a su ordenación o reordenación, tendrá que ver con los *modelos de desarrollo económico*, tanto en lo que afecta al mundo rural –donde el factor administrativo es vital para la fijación o mantenimiento de la población en las zonas rurales– como a las zonas urbanas, ya que es en las ciudades y áreas metropolitanas, donde reside cada vez un porcentaje mayor de población, y donde se juega gran parte de la competitividad y capacidad de innovación de los países en el escenario global.

Así pues, tanto el modelo de desarrollo como el factor identitario están en juego cuando abrimos el debate sobre el modelo organizativo territorial, por lo que habrá que intentar abordarlo desde posiciones que vayan más allá de planteamientos puramente tecnocráticos, buscando mejorar la racionalidad del modelo, tanto desde la lógica de la calidad democrática, como desde la eficiencia necesaria para su correcto funcionamiento.

Es obvio para cualquier observador que lo largo de los últimos 30 años, desde que en 1985 se aprobó la legislación básica sobre régimen local, se ha ido produciendo progresivamente un desajuste entre las competencias definidas por dicha ley básica, y las funciones realmente asumidas por los Ayuntamientos y Gobiernos locales intermedios, produciéndose numerosos desajustes, duplicidades y solapamientos entre Administraciones.

La complejidad de nuestro modelo territorial con fuerte y creciente protagonismo de las Comunidades Autónomas, ha propiciado una evolución como la señalada, que ha llegado a un punto donde hay coincidencia y consenso general en la necesidad de revisar y actualizar dicho modelo, acuciados además por la crisis y algunas notorias deseconomías, ineficiencias e insuficiencias del mismo.

A la hora de abordar el proceso, sería muy importante partir de la **voluntariedad** de los actores institucionales en juego, sin renunciar a introducir fuertes incentivos al cambio, primando soluciones de mayor eficiencia en la prestación de los servicios.

De cara a la mejora del modelo, sin duda resulta de utilidad el conocimiento y comparación con la estructura territorial existente en los países de nuestro entorno, que podemos ver reflejada en el cuadro siguiente (Wilman, Iglesias, 2010), si bien no cabe mimetizar ni comparar de manera simplista realidades geográficas, geopolíticas e históricas totalmente diferentes.

Figura 1: Estructura Territorial.

ESTRUCTURA TERRITORIAL

	Federal/ Regional	Municipal	Tamaño medio municipio/ Habitantes	Interlocal
Alemania	16 Estados (Länder) 3 Ciudades Estado	323 Comarcas 12.196 Municipios 116 Kreisfreie Städte	6.690: 45.000 Land Nordrhein-Westfalen 1.700 Renania-Palatinado	1.708
Francia		21 Regiones 96 Departamentos 36.569 Communes	1.560	12.840 Syndicats 2.601 Communautés
R. Unido	2 Regiones (Escocia, Gales)	34 Countries 238 Districts-boroughs 83 Unitary authorities	140.000	
Suecia		20 Comarcas 290 Municipios	31.300	
Italia	20 Regiones	103 Provincias 8.101 Comuni	7.270	356 Comunità montane 278 Unioni di comuni
España	17 Comunidades Autónomas	52 Provincias 8.111 Municipios	5.430	81 Comarcas 1.000 Mancomunidades

Fuente: H. Wilman/A. Iglesias. Revista Española de Ciencia Política (2010)

A la luz del cuadro, es un hecho cierto y constatable la gran diversidad y *fragmentación* del mundo local, lo mismo en España que en otros países europeos como Alemania, Italia, e incluso en algunos de tradición muy centralista como Francia.

Con la excepción de Suecia y Reino Unido, que muestran un sistema sin apenas nivel intermedio (regional) y con un tamaño municipal medio muy alto, la gran fragmentación y existencia de varios niveles es una característica bastante común.

Centrándonos en el caso español (Fig. 2), si observamos las diferencias por el **tamaño** de los más de 8.000 Ayuntamientos existentes, y por el volumen de **población residente** en ellos, tendremos en síntesis el siguiente cuadro (Plan estratégico FEMP, 2010) :

- hasta 5.000 h. hay 6.822 municipios (84 %) donde reside el 13 % de la población.
- entre 5000 y 20.000 h. 906 municipios (11 %) y reside el 19 % de la población.
- entre 20.000 y 75.000 h. 292 municipios (4 %) y reside el 22 % de población.
- más de 75.000 h. solo 92 municipios (1 %) y reside el 46 % de la población.

Figura 2: Sector público local en 2009.

Sector Público Local en 2009	
TIPOS DE ENTES	Nº
Municipios	8.112
Ciudades con Estado de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común (*)	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas (**)	11
ENTIDADES LOCALES (artículos 137 y 141.4 CE)	8.166
Mancomunidades	1.015
Áreas metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de municipios	73
Entidades Locales menores	3.720
ENTIDADES LOCALES (artículo 3.2 LRRL)	4.893
Organismos autónomos locales	1.751
Entidades públicas empresariales	31
Sociedades mercantiles locales (participadas íntegramente)	1.291
Sociedades mercantiles participativas mayoritariamente	280
Organismos autónomos, entidades públicas y sociedades	3.353

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, a partir de información facilitada por las Entidades locales.
 (*) No se incluyen las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja) ni las dos provincias canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife)
 (**) Se incluyen cuatro Consejos insulares de Baleares y siete Cabildos Insulares del archipiélago canario

En primer lugar, ante una realidad tan diversa como la que acabamos de presentar, tanto en Europa como en España, no se pueden aportar criterios organizativos ni competenciales que partan del uniformismo, por lo que será de vital importancia el **criterio de segmentación** que utilicemos a la hora de abordar cualquier reforma, que necesariamente ha de contemplar soluciones institucionales y competenciales diferentes para realidades también muy diferentes.

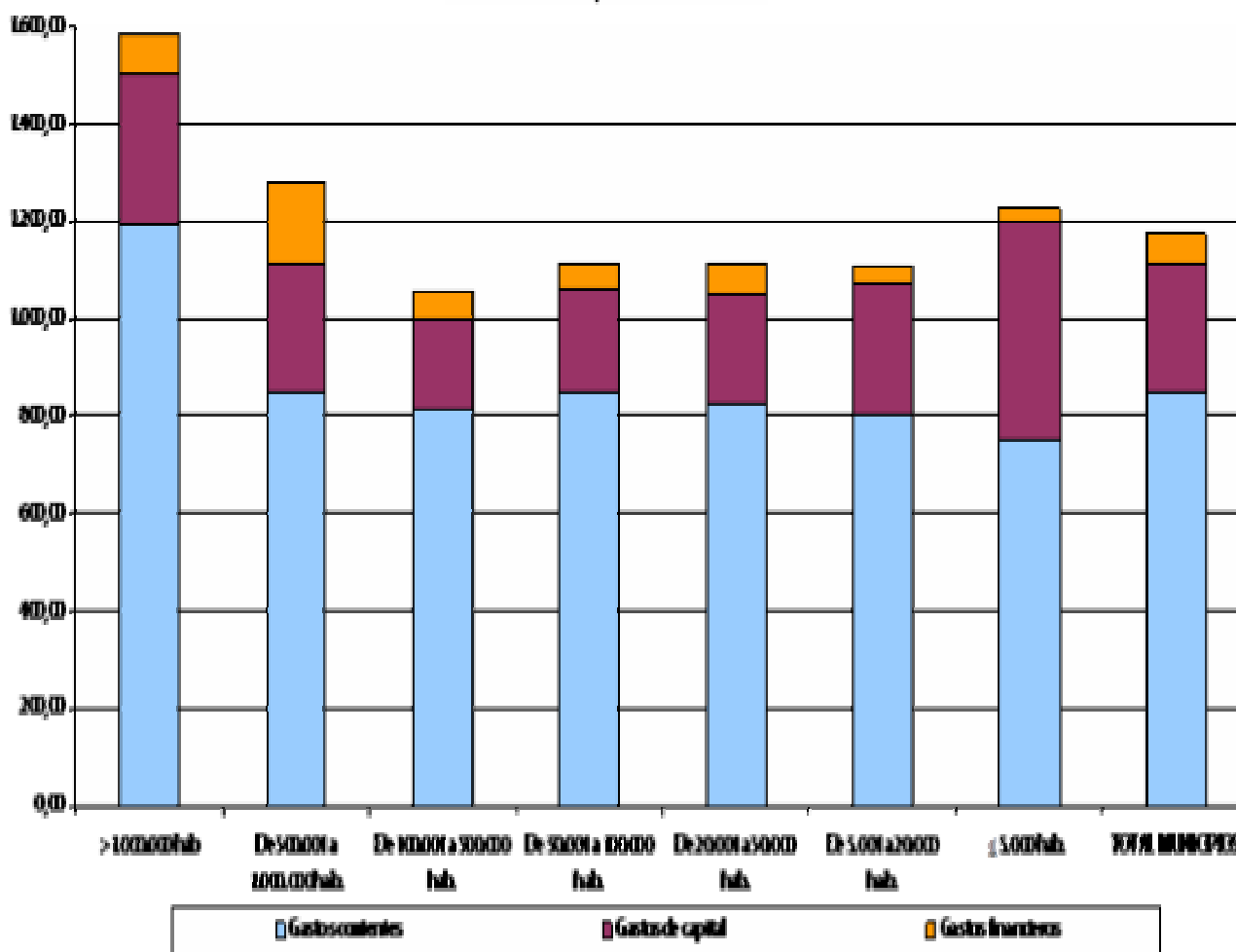
El tamaño de población y del territorio, su densidad y peculiaridades son diferentes elementos a tener en cuenta.

Una idea interesante para abordar este asunto puede ser separar, en principio, la reflexión sobre el ámbito político y de representación democrática y el ámbito de gestión, para realizar posteriormente un adecuado encaje.

En relación a la eficiencia y economías de escala en la gestión de servicios, algunos análisis (Vilalta, 2010) parecen apuntar a una disminución de la eficiencia en la prestación de servicios en los tamaños grandes y muy grandes (+ de 500.000 y de 1 m. de h.) y en los pequeños o muy pequeños (- de 5.000 o de 1.000 h.), aunque como bien dicen algunos autores “lo público es algo más que una hoja de Excel” (Cortes, 2012).

Figura 3: Gasto total por habitante.

Gasto total por habitante



Un aspecto crítico será por tanto una buena segmentación y la capacidad para articular soluciones diferentes para realidades diferentes, *con un sustrato mínimo común de calidad democrática y servicios para todos*.

En segundo lugar, parece obvio que mejoraremos la racionalidad del modelo si somos capaces de **ajustar competencias y funciones**, lo que bien podría ser uno de los objetivos principales de la reforma. Para ello habrá que tener en cuenta esta realidad y también considerar *que si tocamos una pieza alteramos el modelo territorial institucional en su conjunto*.

Debemos ser conscientes de ello y obrar en consecuencia, buscando una mayor racionalidad de la que se tiene sabiendo que se alterarán de alguna manera las relaciones de poder entre los actores: el café para todos suele ser una solución poco inteligente y habrá que asumir cierta dosis de conflicto con la realidad y situación actualmente existente.

En este caso, quizás no podrán ganar todos: Municipios, Mancomunidades, Comarcas o Veguerías, Áreas metropolitanas, Diputaciones y Comunidades Autónomas. ... y parece muy simple, casi un insulto a la inteligencia, pensar que la buena solución sea precisamente “perjudicar” al más débil, al que menos pueda defenderse, o al que menos “lobby” pueda ejercer.

Es sin duda el momento de abordar la **segunda descentralización pendiente** de Comunidades Autónomas a Ayuntamientos. Partiendo de la gran diversidad, hay que considerar que si bien puede no tener sentido desde el punto de vista económico descentralizar una determinada competencia a un Ayuntamiento pequeño, esa misma competencia puede ser perfectamente viable y más eficiente, ejercida por un Ayuntamiento mediano o grande, o por un gobierno intermedio que optimice su prestación.

Parece muy necesario **mejorar la eficiencia sin perder calidad democrática**. En este punto habría que analizar diferentes opciones alternativas e intentar cuantificar sus resultados, planteándonos algunas preguntas, aunque sean incómodas, sobre posibles mejoras tanto en los “costes de la política” (órganos políticos, asesores, cargos de confianza,...), como en los “costes de la gestión” (estructuras y cargos directivos, etc).

Como ya hemos señalado, puede ser interesante separar la reflexión sobre los órganos políticos y los de gestión, y quizás empezar a diferenciar entre “Ayuntamiento” y “Municipio”, como apuntan algunos autores (Jiménez Asensio, 2012).

Finalmente, cabe comentar que no es fácil resolver con ideas simples problemas complejos. Es obvio que hay que evitar duplicidades y solapamientos, lo que no es tan obvio es como conseguirlo, y no basta con enunciar el principio “una competencia una administración”.

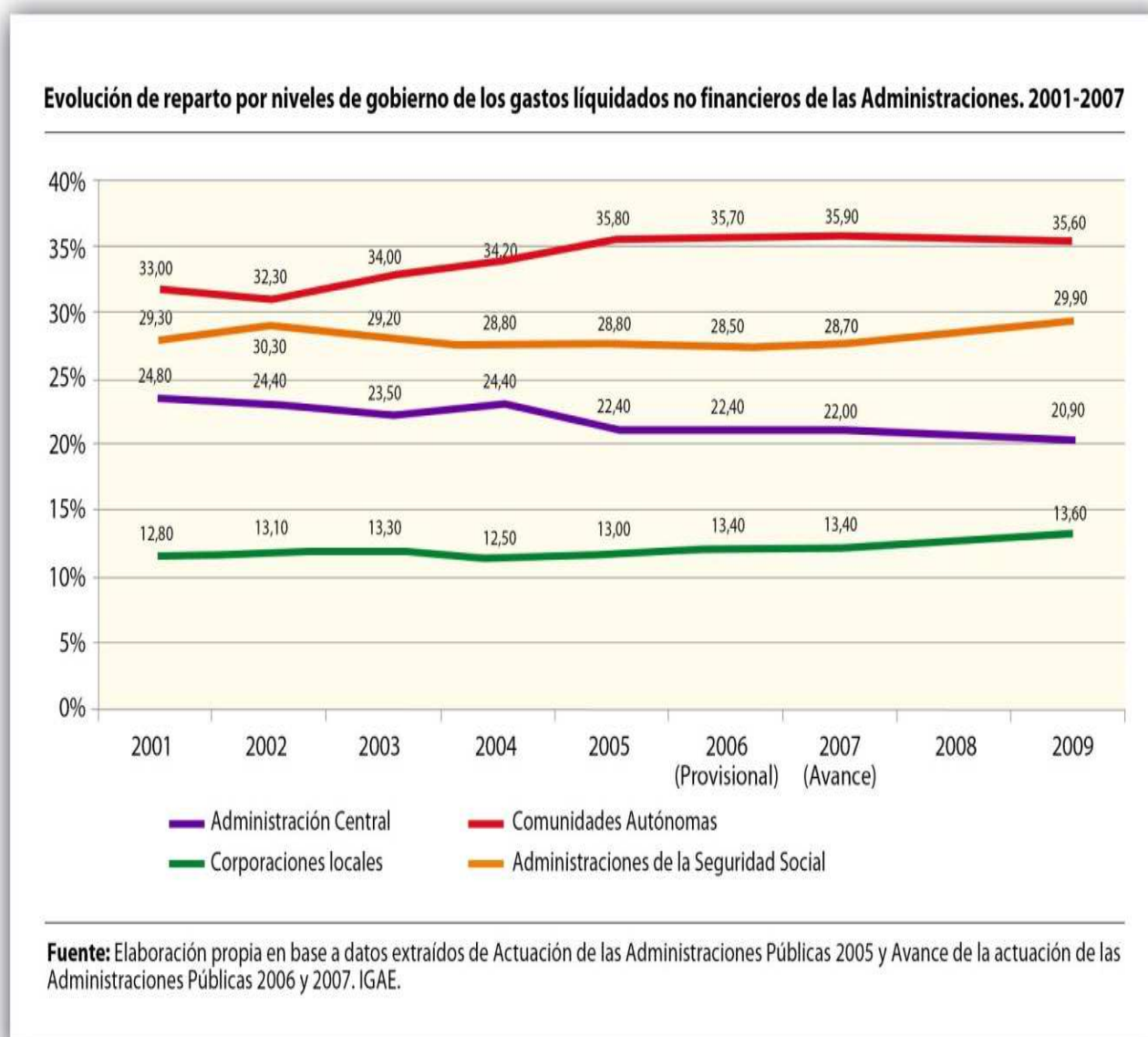
Necesitamos más gobierno y mejor gobernanza. Más gobierno, con competencias y financiación más ajustadas y clarificadas, y mejor gobernanza, con sistemas de cooperación y coordinación más efectivos, y sobre todo con un liderazgo a la altura de las circunstancias. La gobernanza en los sistemas actuales es mucho más compleja que el “orden y mando”, como bien señalan muy diferentes autores (Bañón, 2010).

Asimismo, para finalizar este bloque, si cruzamos las referencias y datos anteriores con los de distribución del gasto público entre los distintos niveles de gobierno en Europa, encontraríamos situaciones muy diversas, desde los países muy centralizados, pero con amplios poderes y atribuciones para los gobiernos locales (Francia, Inglaterra o Suecia), hasta los muy descentralizados o federales (Alemania) donde coexisten los 3 niveles con un reparto de gasto en ese caso más escorado hacia lo regional.

Llama la atención no obstante que incluso entre los países de tradición más federal, el gasto local alcanza cifras superiores al 16 %, por encima del actual 13 % en España, y muy lejos del 26 % como media en el caso de los países unitarios, lo que nos lleva a concluir que en cualquier caso existe recorrido en España para aumentar ese porcentaje alcanzando mayores cotas de gasto local, sin perder o incluso mejorando la eficiencia del modelo (Vilalta, 2010).

No en vano en España se ha mantenido casi inalterable en los últimos años ese porcentaje de gasto total en torno al 13 % del gasto total.

Figura 4: Evolución de reparto por niveles de gobierno de los gastos líquidos no financieros de las administraciones (2001-2007).



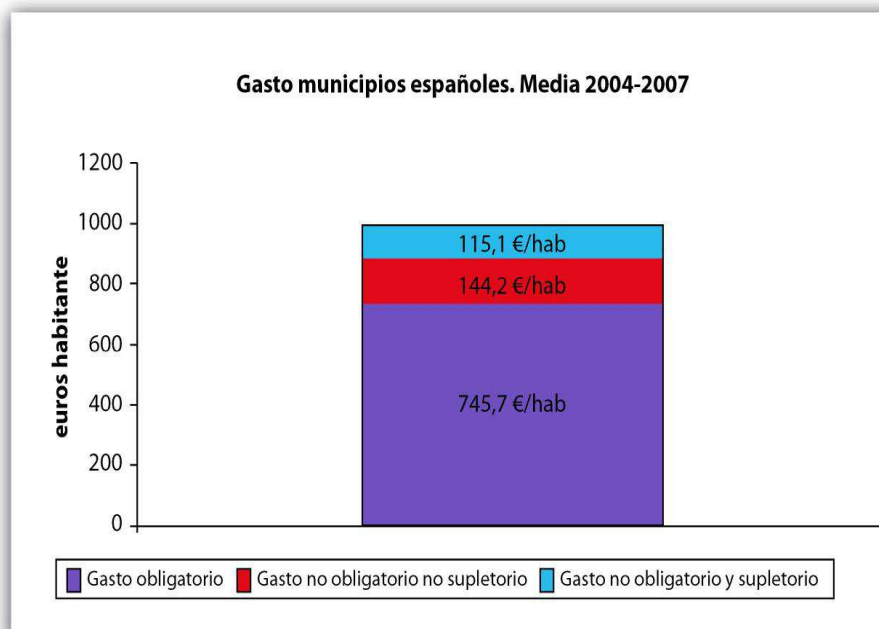
3.2 .Sobre deuda y financiación local.

Salvo en determinados casos muy notorios y con fuerte repercusión en prensa (Madrid o Jerez, entre otros, o algunos municipios de pequeño tamaño), en general, y si tomamos las cifras globales, no hay un grave problema de deuda en el sector público local, si bien es cierto que se arrastran graves insuficiencias en el sistema de financiación.

La problemática de la financiación local está ampliamente estudiada y diagnosticada, por lo que no entraremos al fondo en el presente trabajo, salvo para recomendar las obras y autores donde consideramos se puede referenciar con garantías el diagnóstico del problema abordado en un riguroso estudio relativamente reciente (Pandiello, 2008), y desarrollado además con aportaciones posteriores y estudios más actuales auspiciados desde la Fundación Democracia y Gobierno Local (Vilalta, 2010) que cuantifican en torno al 25,8 % *el gasto no obligatorio* que actualmente realizan los gobiernos locales por término medio, y lo diferencia del gasto supletorio (una parte del anterior) en el que actualmente se “suplen” o asumen gastos que deberían estar realizando otras administraciones (Fig. 5).

Así, para el periodo 2004-2007, de un gasto medio por habitante en los municipios españoles de 1.004,9 €, un 25,8 % (259,3 €) supondrían esa parte no obligatoria, de la cual además 115,1 € se correspondería con un gasto de suplencia de otras Administraciones Públicas.

Figura 5: Gasto municipales españoles.



Gasto por habitante los municipios españoles. Liquidaciones 2004-2007. Euros per cápita

Tipo de gasto	2004	2005	2006	2007	Media
Gasto total (A)	888.21	947.70	1,046.89	1,136.79	1,004.90
Gasto no obligatorio (B)	230.92	243.78	268.12	294.01	259.21
Gasto supletorio (C)	100.82	110.04	119.88	129.47	115.05
% Gasto no obligatorio s/ total gasto (B) / (A)	26.0%	25.7%	25.6%	25.9%	25.8%
% Gasto supletorio s/ total gasto (C) / (A)	11.4%	11.6%	11.5%	11.4%	11.4%
% Gasto supletorio s/ gasto no obligatorio (C) / (B)	43.7%	45.1%	44.7%	44.0%	44.4%

Fuente: MAITE VILLALTA a partir del Ministerio de Economía y Hacienda

Todo ello pone aún más en evidencia la necesidad de clarificar competencias y ajustarlas con las funciones en la línea de lo que hemos señalado en el apartado anterior, llevando esa clarificación a una ley de gobierno local, que posteriormente debe traer consigo la revisión y ajuste de la ley de haciendas locales, donde se refuerce la corresponsabilidad y capacidad recaudatoria de los Ayuntamientos a través del sistema tributario local, y se cierre el modelo con las necesarias transferencias tanto de Comunidades Autónomas como de la Administración General del Estado.

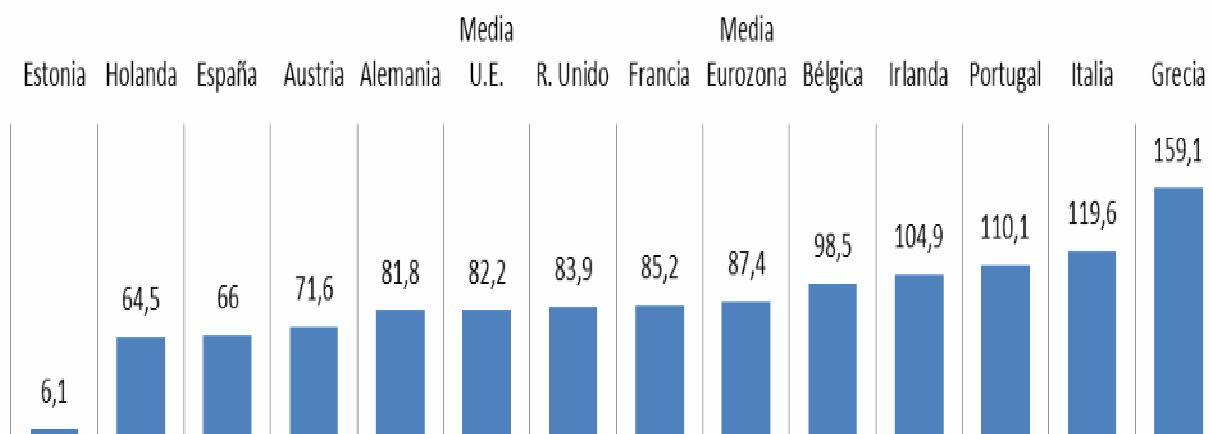
Una vez señalado el panorama competencial y de financiación, es necesario en el momento actual hacer una referencia al tema de la **deuda pública** (local, autonómica y estatal), pues la crisis de deuda en la eurozona es sin duda uno de los aspectos estratégicos que afecta a todas las administraciones.

Los datos generales de deuda pública, muestran una situación para España bastante por debajo de la media europea en lo que respecta al volumen total de deuda, que a finales de 2011 se cerró en un 68 % del PIB, estando la media de la eurozona en el 87,5 % del PIB. Nuestra situación es en ese sentido mejor que la de Alemania, Austria, Francia, Reino Unido, Irlanda o Italia y resto de los países del sur. En el gráfico siguiente se muestran los datos a finales de 2011 (último trimestre).

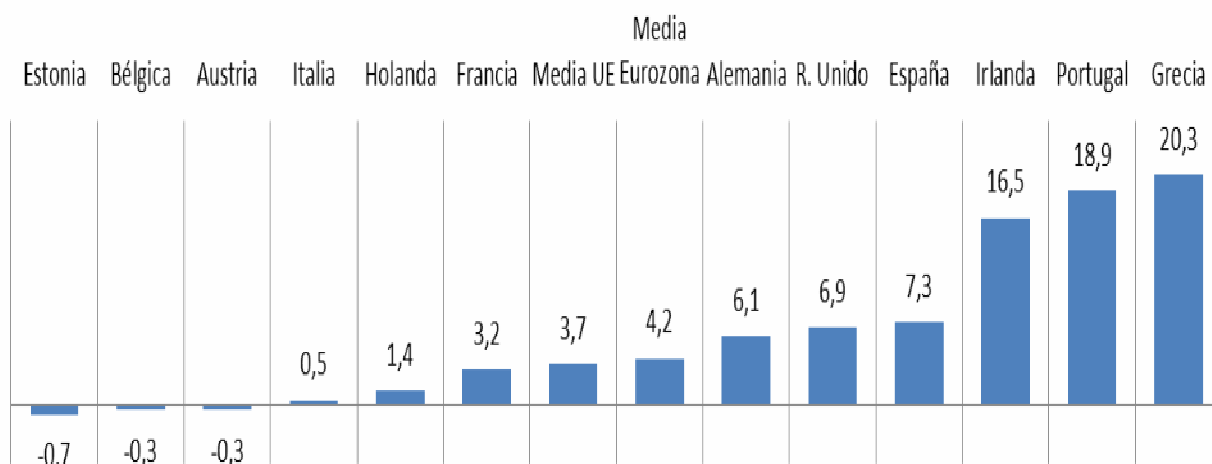
Figura 6: La marea que azota la nave europea.

La marea que azota la nave europea

Deuda sobre el PIB (en porcentaje, tercer trimestre de 2011)



Evolución interanual del endeudamiento público (en puntos porcentuales, tercer trimestre de 2011 / tercer trimestre 2011)



Si bien el volumen de deuda se encuentra en parámetros aceptables, tenemos no obstante un problema muy serio de *déficit público* que provoca una evolución interanual del endeudamiento muy preocupante, que unido a la elevación peligrosa de la prima de riesgo que encarece constantemente el coste del crédito, nos obliga a corregir urgentemente esa situación.

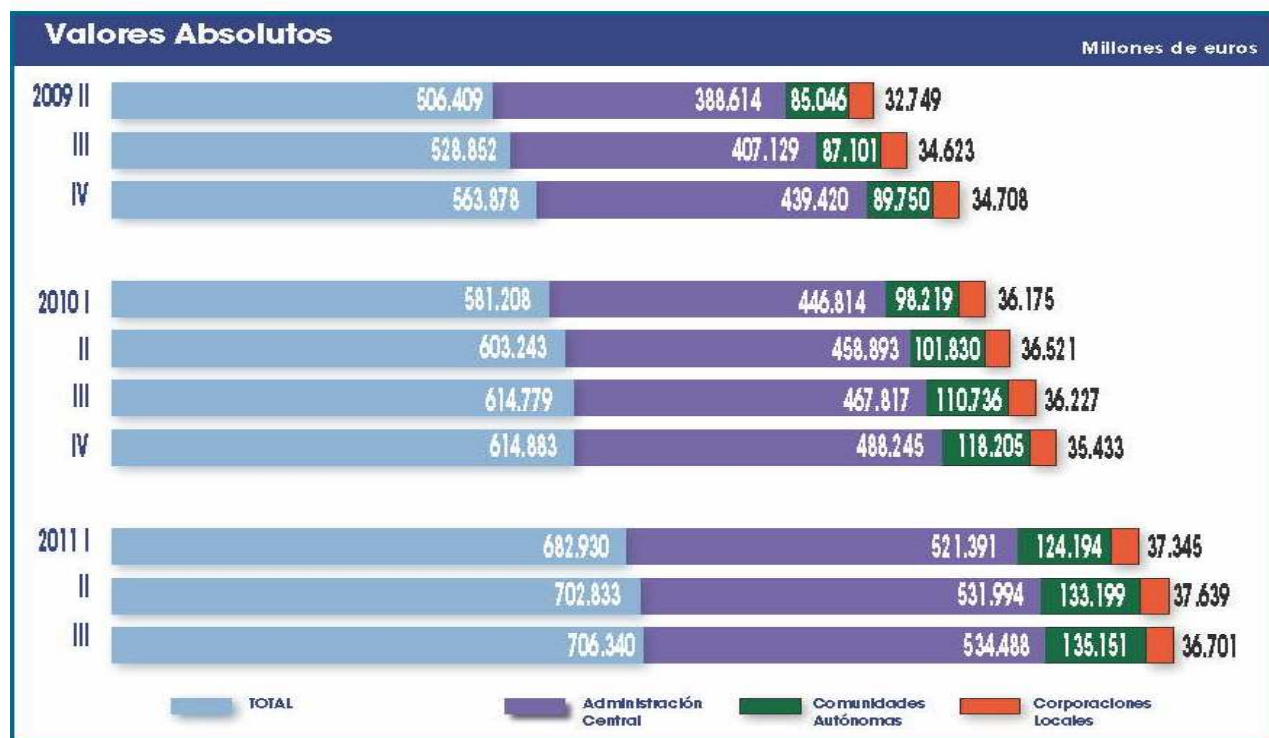
Como es bien sabido, el principal problema de la economía española, más que la deuda pública, es la deuda privada (familias y empresas) y financiera, lo que nos ha llevado, junto a los efectos de la burbuja inmobiliaria, a la crítica situación del sistema financiero por la que estamos atravesando en estos momentos y que puede tener consecuencias catastróficas para nuestra economía.

En este contexto, los objetivos de **consolidación fiscal** son inexcusables para el conjunto de las AA.PP. obligando a priorizar las políticas de **austeridad y eficiencia**, lo que debe hacerse compatible necesariamente con **estímulos al crecimiento**.

En lo que respecta a la Administración local, la situación de deuda en relación al conjunto de Administraciones queda bien reflejada en los cuadros siguientes, tanto en términos absolutos como relativos. De un total de deuda del conjunto de Administraciones superior a los 706.000 mm. de €, corresponde a la Administración Local una cantidad superior a los 36.000 mm. de €, lo que supone *que la deuda local alcanza un 5,2 % del total de nuestra deuda pública*.

Figura 7 :Carta Local FEMP. Abril 2012.

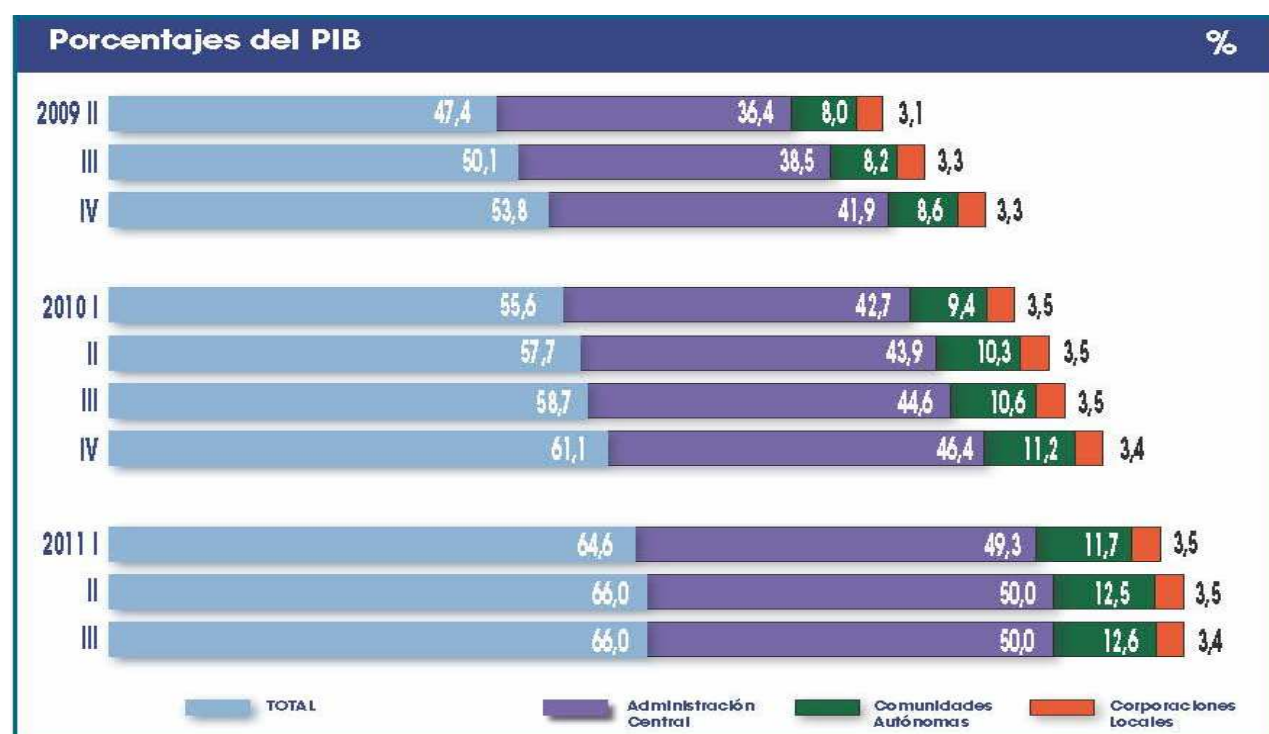
Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo



Si tomamos la referencia de los porcentajes sobre PIB, entonces *la deuda local supone únicamente un 3,4 % del PIB*, siendo además en el ejercicio 2011 la Administración local la única que ha cumplido los objetivos de déficit marcados por el gobierno, con una desviación mínima de una centésima sobre lo marcado (Fig.8. Datos 3º trimestre 2011).

Los datos reflejan la magnitud exacta de la deuda local (5,2 % del total y 3,4 % del PIB).

Figura 8 :Carta Local FEMP. Abril 2012.



Sí es cierto que había una cuestión preocupante, relacionada con la *deuda comercial pendiente con proveedores*, a la que se ha hecho frente con la última iniciativa del gobierno de España relacionada con este fin, habiéndose pagado y refinanciado por un total de 9.263 mm. de € , estando aproximadamente la mitad de los Ayuntamientos españoles (más de 4.000) involucrados en el proyecto, de los cuales a su vez más de la mitad ya han presentado los correspondientes planes de ajuste y el resto se encuentra en proceso de aprobación.

En consecuencia con los datos aportados, cabe señalar una serie de reflexiones finales sobre la situación y posicionamiento estratégico de los gobiernos locales en lo relativo a la situación financiera y la crisis de deuda:

- La situación es muy diversa en el panorama local dada su propia pluralidad y fragmentación, por lo que lo más importante es conocer con realismo la propia situación de cada organización (cada Ayuntamiento o Diputación) y actuar en consecuencia.

- Nuestra deuda pública está por debajo de la media de la eurozona, y la deuda local es relativamente baja, pero el déficit del conjunto de AA.PP. es preocupante y relevante, por lo que todas las Administraciones están obligadas a la consolidación fiscal y a desarrollar políticas de austeridad y eficiencia, alcanzando el equilibrio presupuestario.

- Un nuevo marco competencial donde se ajusten competencias y eviten duplicidades debe obligar por igual a todas las Administraciones y traer en consecuencia un nuevo sistema de financiación local, desde el principio de la corresponsabilidad fiscal, el rigor y el cumplimiento de las normas presupuestarias por todas las Administraciones.

- Resultará imprescindible en muchos casos la realización de ajustes, tanto en la parte de los ingresos como en los gastos, y cada gobierno local deberá aprovechar al máximo sus capacidades fiscales.

- Es imprescindible vigilar la deuda comercial y realizar el pago a proveedores en los plazos que marca la ley.

- Hay que aprender a gestionar el “decrecimiento” y habrá que gestionar expectativas decrecientes en relación a la prestación de servicios, pues la mayoría de los gobiernos, y también los locales deberán afrontar este tipo de situaciones en el próximo periodo.

3.3. Sobre modernización de la gestión y Función pública local.

El tercer gran debate estratégico para el sector , señalado también como prioridad por los propios gobiernos locales, es la modernización de su modelo de gestión, y por tanto de la propia función pública local.

Comencemos por analizar el panorama general y algunos datos sobre la situación del empleo público en el conjunto del Estado.

El número de funcionarios y el tamaño del sector público en España han crecido de forma notable en los últimos años, alcanzando cifras que progresivamente se han ido acercando y en cierto sentido “homologando” con las Administraciones Públicas europeas.

Si tomamos la referencia de la encuesta de población activa (EPA), que incluye las empresas, el nº total de empleados públicos estaría algo por encima de los 3 mm. Si la referencia son los datos del Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda y AA.PP, el total para el año 2011 sería de 2.642.181 empleados públicos, de los cuales corresponden:

- 1.374.883 a las Comunidades Autónomas (52 %).
- 647.488 a la Administración Local (24,5 %).
- 619.810 a la Administración General del Estado (23,5 %).

Al comparar con el resto de países de nuestro entorno europeo o del conjunto de la OCDE, España no parece encontrarse en mala posición ni tampoco tener un número excesivo de funcionarios.

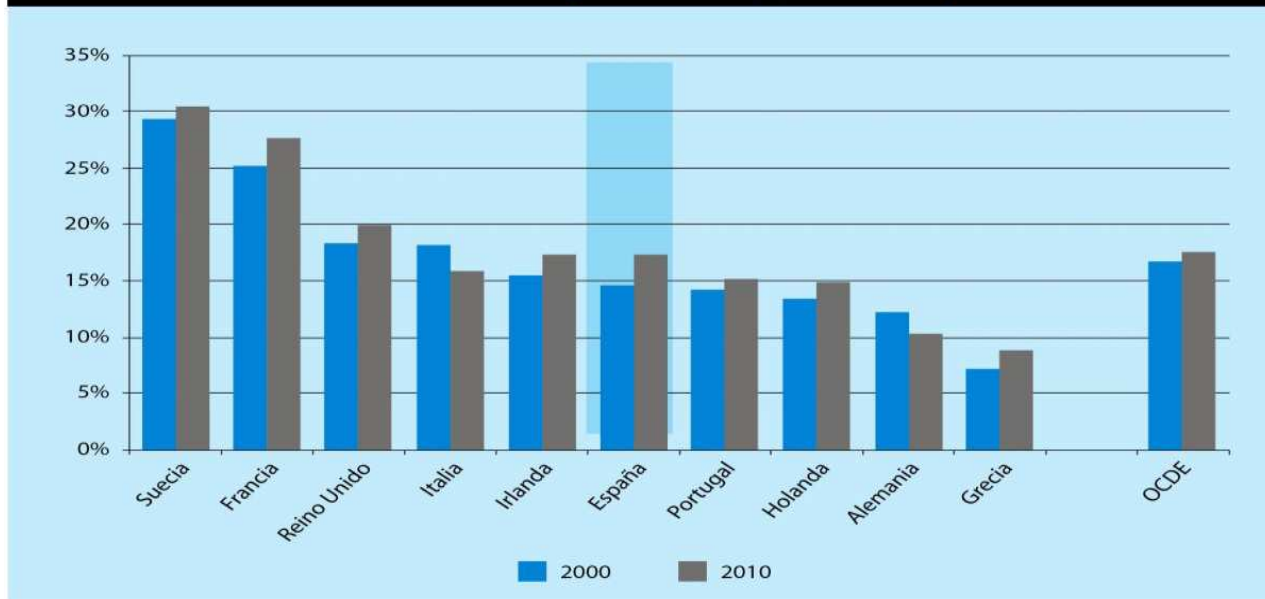
Si tomamos su porcentaje en relación a la población activa, que se sitúa en torno al 13,5 %, estamos por debajo de los Países Nórdicos, Francia, Bélgica, EE.UU o Australia, aunque ligeramente por encima de Alemania, y muy por encima de Corea o Japón.

Si tomamos el porcentaje de empleo en sector gubernamental sobre el total de la población activa, podemos decir sin miedo a equivocarnos que el tamaño del sector público en España se encuentra en una posición intermedia, con una participación también intermedia del empleo público en el conjunto de la población ocupada (Longo, 2010).

Figura 9: Empleo en el sector público.

Así pues, en líneas generales y tomando datos y medias de carácter global, no parece que el problema del sector público español sea de tamaño, otra cosa sería hablar de su organización y distribución,

EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO (Gobierno general, % de la población ocupada)



Fuente: Laborsta, OIT. Tomada de F. Longo

de

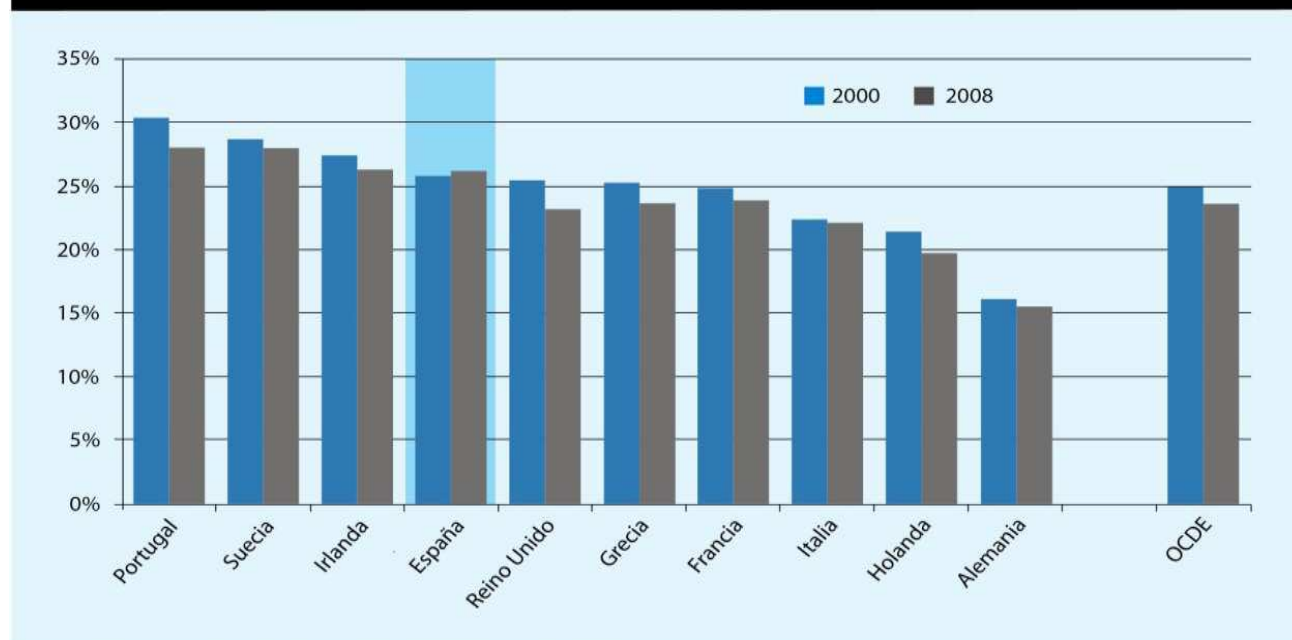
excesos o casos concretos que puede haber en determinadas organizaciones.

Si tomamos referencias de los costes laborales en el sector público en los últimos años, los datos, especialmente hasta 2008, reflejan un crecimiento mayor del gasto en el sector público que en el privado (informe económico ESADE 2011).

No obstante habría que decir que en el gasto en salarios en el sector público, como porcentaje del gasto público total, nos encontramos también muy cerca de la media de los países de la OCDE, aunque en este caso ligeramente por encima. A principio de la década estábamos en el entorno de Reino Unido, Grecia y Francia, y en 2008 hemos superado a esos países, situándonos ligeramente por encima de la media y tan solo por debajo de Suecia, Portugal o Irlanda.

Figura 10: Gasto en salarios en el sector público.

GASTO EN SALARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO (% del gasto público total)



Fuente: Eurostat y base de datos de la OCDE. Tomada de F. Longo

Si a esto unimos que en este periodo (hasta 2008), los convenios en el sector público fueron disminuyendo progresivamente la jornada laboral legal de trabajo, nos acercamos a una situación que en esos momentos podríamos calificar de “delicada” en comparación a otros países del entorno, en cuanto al n° de horas trabajadas, y su comparación con la evolución salarial que hemos comentado.

Efectivamente, si ponemos en relación estos datos con los anteriores, referidos ambos al año 2008, la conclusión evidente de tener unos costes salariales medio/altos y un nº de horas trabajadas de las más bajas de Europa, es necesariamente *una productividad muy baja en general en nuestro sector público*.

Habría que matizar que en fechas posteriores se han tomado decisiones correctoras que hacen variar esta situación: la primera bajada salarial generalizada de los funcionarios en España en 2010, y la elevación de la jornada de trabajo en el año 2011 homologándola a 37,5 h., por lo que en el momento actual se habría producido ya una variación significativa en los parámetros que estamos comentando.

Ello no impide plantear como un reto presente y futuro la *mejora de la productividad en el sector público*, como elemento básico sobre el que debe pivotar la modernización de la gestión y del modelo de función pública, tanto a nivel general, como a nivel autonómico y local.

Pero como ya hemos señalado en numerosas ocasiones, la mejora de la productividad tiene que ver a sí mismo con otros parámetros como la tecnología o el sistema organizativo, y sobre todo, con la necesidad de “dar sentido” (y por tanto objetivos y motivación) al trabajo de los funcionarios, y esto entronca directamente con la necesidad de reformular el sistema de gestión.

La *modernización del modelo de gestión* es una necesidad para el conjunto de Administraciones y también para el mundo local. Si bien numerosos Ayuntamientos ya la han iniciado y están acometiendo este proceso, la novedad en este momento es la oportunidad que puede significar la crisis para acometer las reformas necesarias, pasando precisamente del *ajuste a la reforma* y a un modelo de *Administración Pública Inteligente* (Díaz, 2012) y con capacidad para adaptarse al cambio de época en el que estamos inmersos.

Desde este enfoque hacia una *Administración inteligente*, deberíamos apostar por definir un modelo global o al menos aportar itinerarios de referencia para alcanzarlo. Sin duda debemos aprovechar la crisis para vencer resistencias e impulsar una gestión integral del cambio, y en esta senda, a mi modo de ver se deberían abrir reformas a fondo en nuestro sistema público al menos en 3 líneas de avance:

- 1.- *Reorganizar* internamente cada Ayuntamiento o nivel de Administración (cada uno debe “poner orden” en su casa), reasignando recursos hacia nuevas prioridades (si es necesario elaborar o actualizar los *planes estratégicos* y los principales *procesos* de trabajo), iniciando o profundizando en la implantación de sistemas de gestión de calidad, orientados a la eficiencia (especial énfasis en análisis de *costes*), y hacia los ciudadanos.
- 2.- Implantar Iniciativas de *Gobierno abierto y transparente*, gestionando el gran caudal de conocimiento interno, abriendo información y datos públicos al servicio de la economía y de la sociedad y aprovechar las tecnologías y las redes sociales para escuchar a los ciudadanos, y encontrar fórmulas de colaboración e incluso codecesión y coproducción de servicios.
- 3.- Potenciar la *profesionalización de la gestión*, con una dirección pública profesional, capaz de motivar y dar sentido al trabajo de los excelentes equipos existentes. Profundizar en la formación y reciclaje permanente de los funcionarios, especialmente en su actualización a la nueva situación y necesidades en el uso de tecnologías de información y trabajo en red.

A partir de estos ejes de reforma, quizás seamos capaces de entender las nuevas demandas de los ciudadanos en este “cambio de época” en el que estamos inmersos, y definir sin prejuicios *nuevos modelos de intervención desde lo público*, tarea en la que muchos buenos profesionales ya están empeñados.

En los próximos meses veremos si somos capaces de avanzar en esos cambios. Si nos quedamos solo en los recortes y ajustes, o si profundizamos e y nos adentramos en reformas de mayor calado y en un cambio cultural en profundidad hacia una Administración Inteligente.

Finalmente, es obvio decir que este proyecto deben liderarlo los políticos y la política, por muchos que sean los déficits actuales en sus discursos y en sus prácticas, y en él emergerán también las diferentes opciones ideológicas y corrientes de pensamiento y acción -algunas interesantes se están aportando desde movimientos como el 15 M- para afrontar este cambio de época, en el que muchas ideas y propuestas seguramente han de ser totalmente nuevas.

Bibliografía.

- Bañón, R., Corominas, L., Setien, J., Merino, R., Ropero, R.(2010). “problemas actuales y nuevas visiones del Municipalismo”, en *Municipalismo en un estado cooperativo. Plan estratégico FEMP siglo XXI*. FEMP, Madrid, pp. 167-187.
- Castells, M.(2009). Comunicación y Poder. Alianza Editorial, Madrid.
- Díaz, A. y Mayoral, C. (2010). “Consulta estratégica a entidades locales”, en *Plan Estratégico FEMP siglo XXI*. FEMP, Madrid, pp. 213-330.
- Innerarity, D. y Solana, J. (2011). (coord.). *La humanidad amenazada. Gobernar los riesgos globales*. Edit. Paidós, Madrid.
- Longo, F. (2011). La crisis del empleo público en España”. Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE. Ponencia en el Congreso Internacional de Recurso Humanos, junio, Vitoria, Gasteiz.
- Pandiello, J. S.(2008). (coord.). *La Financiación local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Madrid.
- Subirats, J.(2010). “Estrategias de las entidades locales ante el cambio social y las preocupaciones ciudadanas”, en “Municipalismo en un estado cooperativo. Plan Estratégico FEMP siglo XXI”. FEMP, Madrid, pp. 41-55.
- Vilalta, M., Salinas, P. y Más D. (2011). “Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007”. Edit. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

IDENTIFICACIÓN DE TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Antonio Montiel Márquez
Universidad De Valencia

Joaquín Martín Cubas
Universidad De Valencia

Virginia Abad Lacomba
Universidad De Valencia

María de los Desamparados Perpiná Chulvi
Universidad De Valencia

Palabras clave: gobiernos municipales, local, cambio e identificación.

1.- Planteamiento de la cuestión.

La vida de los municipios españoles se ha visto fuertemente afectada por la crisis económica que se inicia a finales de la primera década del siglo XXI. La intensidad del fenómeno está siendo de tal envergadura que los patrones de análisis sobre la vida local utilizados en las últimas décadas han saltado por los aires. Ya antes la realidad municipal estaba siendo cuestionada por un gran número de especialistas dada las dificultades del modelo municipal español para adaptarse a un nuevo mundo incierto y globalizado. Con el estallido de la crisis económica todos los problemas señalados se agudizan hasta el punto de poner a prueba la resistencia de un modelo que, si no de antes, arranca en los años ochenta con la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Es esta reflexión la que nos lleva a abordar el análisis de la realidad municipal y sus tendencias de cambio, tomando como ámbito de estudio los 76 municipios integrantes del área metropolitana de Valencia (aprovechando el marco que nos proporciona el Proyecto de investigación “Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia” (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del (Plan Nacional I+D+i 2008-2011, que nos encontramos desarrollando).

Esta extensa área metropolitana (2185,8 km² y 1.862.053 habitantes, según datos del INE referidos a 1 de enero de 2011) alberga una representación de prácticamente todos los tipos de municipios españoles (gran ciudad con capitalidad provincial, ciudades medias, municipios menores de 20.000 e incluso de 2.000 habitantes, además de municipios turísticos, de litoral y en el límite de la ruralidad, etc.) y es por esta razón útil como universo para nuestro estudio.

El objeto de la investigación que nos encontramos realizando es, por ahora, modesto. Nuestra intención es verificar los procesos de adaptación que los municipios del área metropolitana están incorporando a sus planes económico-presupuestarios, en tanto que instrumentos de gestión pública en el medio plazo, a partir del análisis del periodo 2005-2012, con el fin de intentar identificar algunas de las tendencias de cambio que pueden detectarse a estas fechas para intentar aventurar así las opciones de gobierno municipal que pueden pugnar por configurarse en el futuro próximo.

2.- Descripción del área metropolitana de Valencia.

La determinación de los municipios que integran el área metropolitana de Valencia es una cuestión abierta dada la indefinición jurídica o institucional sobre los contornos del área, aunque no es éste un fenómeno aislado. Ciertamente es que toda área metropolitana es una región funcional en términos poblacionales, económicos y de servicios que conforma un gran mercado laboral en torno a una o varias ciudades, según los casos. Pero como manifiesta Mariona Tomás, “no hay una manera sistemática de medir las dimensiones de las aglomeraciones metropolitanas: en algunos casos, se tiene en cuenta la densidad de la ciudad central y del resto de municipios, mientras que en otros lo que cuenta es la población del área metropolitana y de la ciudad central. En algunos países se hacen encuestas para determinar los flujos de movilidad y dibujar los límites de los mercados de trabajo pero en muchos casos no hay datos disponibles”. Sea como fuere, de lo que no hay duda es de una realidad metropolitana conformada en torno a la ciudad de Valencia donde los municipios y su población comparten rasgos culturales, un sistema de integración socio-económico, una sólida red de transportes y carreteras, y un centro de gravedad político aunque no institucional para la toma de decisiones.

Tabla 1: Municipios del Área Metropolitana de Valencia.

Municipios del Área Metropolitana de Valencia		
Alaquàs	Domeño	Picanya
Albal	Elíana (l)	Picassent
Albalat dels Sorells	Emperador	Pobla de Farnals (la)
Alboraya	Faura	Pobla de Vallbona (la)
Albuixech	Foios	Puig (el)
Alcàsser	Gilet	Puçol
Aldaia	Godella	Quart de Poblet

Alfàfar	Godelleta	Rafelbunyol
Alfara del Patriarca	Llíria	Riba-roja de Túria
Alginet	Llocnou de la Corona	Rocafort
Almàspera	Loriguilla	Sagunt
Almussafes	Manises	San Antonio de Benagéber
Benaguasil	Marines	Sedaví
Benetússer	Massalfassar	Serra
Benifairó de les Valls	Massamagrell	Silla
Benifaó	Massanassa	Sollana
Beniparrell	Meliana	Tavernes Blanques
Benisanó	Mislata	Torrent
Bétera	Moncada	Turís
Bonrepòs i Mirambell	Montserrat	Valencia
Burjassot	Museros	Vilamarxant
Canet d'En Berenguer	Náquera	Villar del Arzobispo
Casinos	Olocau	Vinalesa
Catarroja	Païporta	Xirivella
Cheste	Paterna	
Chiva	Petrés	

Fuente: IIDL (Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local).

A los efectos de nuestro análisis hemos considerado como criterios de delimitación los seguidos en el proyecto de investigación en el que se enmarca este proyecto que son los siguientes: el área metropolitana queda constituida por un municipio central que cumple determinadas condiciones de tamaño demográfico y una serie de municipios adyacentes que están vinculados a él por niveles de relación residencia-trabajo, de tal forma que, *en cuanto a tamaño demográfico: >100.000 habitantes ó entre 100.000 y 50.000, con una corona de al menos 50.000 habitantes; En referencia a la integración metropolitana: 20% de movilidad a o desde el municipio central/ más de 100 trabajadores ó 15% de movilidad a o desde el municipio central/ más de 1000 trabajadores, para los municipios vinculados.* El algoritmo utilizado sigue fielmente los criterios convencionales utilizados (*Office of the Management and Budget*, 2000), adaptados a las condiciones específicas del sistema urbano español. Conforme a la metodología aplicada en este trabajo, por ejemplo, el área metropolitana de Valencia integraría en estos momentos a setenta y seis municipios.

3.- La crisis económica y su incidencia en el ámbito local.

La crisis económica actual se larva ya en el primer lustro del siglo cuando se produce un anormal incremento de la liquidez en el mercado mundial. En 2007 se producen en Estados Unidos los primeros atisbos de la crisis pero la burbuja financiera no estalla hasta 2008 cuando el banco Lehman Brothers entra en quiebra. A partir de ese momento se hace evidente para la opinión pública mundial que importantes entidades bancarias y grandes fondos de inversión tenían invertidos sus activos en hipotecas de alto riesgo lo que generó de forma repentina una gran crisis de confianza que conllevó la contracción del crédito y la caída de las bolsas de valores en todo el mundo. La pérdida repentina de liquidez supuso también la contracción del consumo y la pérdida de vitalidad de las economías de los países desarrollados occidentales.

Si la crisis tuvo su origen en los Estados Unidos —afectando a este país especialmente en 2011 en relación a la deuda soberana— los efectos también se han hecho notar y con más intensidad en Europa. La Unión Europea, a instancias de Alemania y Francia, con la aquiescencia del Banco Central Europeo, optó por medidas de austeridad y contención del gasto público, de resultados especialmente draconianos en los países más expuestos a la crisis, dificultando el crédito y ahondando en los problemas de fondo del modelo económico imperante. Rápidamente muchos países europeos entraron en recesión que, pese a un pequeño intervalo de brotes verdes, se ha reproducido y extendido desde finales de 2011. La contracción económica ha supuesto el incremento del desempleo y de los problemas sociales en la eurozona.

España es uno de los países más expuestos a la crisis dentro de la eurozona por su amplia exposición al sector inmobiliario. Una economía desequilibrada ha hecho especialmente dolorosa las consecuencias de la crisis, tanto en términos sociales —la tasa de paro ha batido todos los records históricos y la cobertura social ha descendido de casi un 80% a poco más de un 60%— como financieros —el otrora potente sector bancario español ha visto como sus cajas de ahorro se han ido volatilizando hasta la crisis final, hasta el momento, de Bankia. Las previsiones en el momento en el que se escriben estas líneas no pueden ser peores: con una prima de riesgo rozando los 550 puntos —por encima del listón establecido para el rescate de otras

economías europeas más débiles- y sin margen de maniobra interno para afrontar el vencimiento de la deuda que tiene contraído nuestro país, la intervención parece que en estos momentos dependa sólo de una decisión política europea.

Pues bien, esta crisis también ha afectado de forma especialmente profunda a los municipios españoles. A la caída de los ingresos procedentes del sector inmobiliario –impuestos de construcción y de plusvalías- se le suma el descenso en picado de las transferencias desde otras administraciones. A este deterioro de las finanzas públicas hubo que añadir, tras la liquidación de los presupuestos de 2009 la necesidad de devolver al Estado los anticipos que éste había adelantado cuando las expectativas de ingresos para las administraciones públicas eran muy otras. A estas razones que explican el descenso de ingresos, se suma finalmente que las inversiones en el pasado se dirigieron en buena parte a equipamientos que incrementaron el gasto corriente y las nóminas a cargo de los ayuntamientos.

El resultado es la situación actual en la que están inmersos nuestros ayuntamientos: incapaces de generar nuevos ingresos se ven forzados a recortar gastos, inevitablemente en muchos casos sociales, cuando no simplemente a incumplir con sus débitos especialmente los contraídos con los proveedores y a plantear EREs encubiertos con el despido del personal en nómina no funcionario. En definitiva, los ayuntamientos españoles se encuentran, salvo honrosas excepciones, en un callejón sin salida que exige a todas luces un cambio tanto por la vía de los ingresos –sistema de financiación- como por la vía de los gastos –sistema competencial local-; cuando no, por la vía de decisiones estratégicas en orden a la reorganización del poder local, tanto desde un punto de vista interno como desde el punto de vista de la gobernanza, en pos de una mayor eficacia, eficiencia y efectividad económica y social.

4.- La obsolescencia del marco normativo.

La actual Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), ha experimentado varias modificaciones de muy distinto calado, a lo largo de sus 27 años de vigencia, si bien las de mayor relevancia fueron las operadas en los años 1999 y 2003, aunque básicamente ajenas a la cuestión que ahora nos ocupa.

Ya en enero de 2002, el entonces presidente del gobierno José María Aznar defendió en el XIV Congreso de su partido la idea de una “segunda descentralización” basada en la transferencia de competencias desde las Comunidades Autónomas de sus respectivos territorios, para lo que planteaba un pacto político inicial entre las fuerzas políticas mayoritarias que fuese trasladable a las asambleas legislativas de cada comunidad autónoma, condiciones que nunca llegaron a producirse.

Más tarde, el gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, mediante Orden del Ministerio de Administraciones Públicas, de 27 julio de 2004, constituyó una Comisión para la elaboración de un Libro Blanco, mediante un proceso que se quiso fuera participativo. El denominado “Libro blanco para la reforma del gobierno Local” fue presentado ante la Comisión de Entidades Locales del Senado el 9 de mayo de 2005 y en su comparecencia, el Ministro de Administraciones Públicas, concluía que “Es por ello urgente que se proceda a las reformas necesarias para dotar a los entes locales en España de más competencias y más medios, con el reconocimiento de una mayor autonomía política, por una parte, y con el impulso a nuevas formas de cooperación institucional, por otra”.

Es constatable que, ni una ni otra iniciativa política, trajeron la esperada reforma del marco normativo creado por la ley de 1985, como tampoco las diferentes leyes autonómicas en materia local aprobadas en los últimos años han enfrentado con rigor y valentía la situación. Ello explica que este tema vuelva a la actualidad en esta legislatura y en una clave tal vez deformada por el contexto de crisis. Tal y como acredita el reiterado llamamiento de la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP), a la Administración Central y Autonómica para que *“se haga efectiva una distribución de los recursos financieros de acuerdo con los servicios/competencias que ejercen efectivamente cada una de las tres administraciones. Para ello, se exigirá que la nueva Ley de Gobierno local no sólo delimite las competencias locales, sino que establezca con un plazo delimitado la suficiente financiación de las mismas. Igualmente es imprescindible que la atribución legal de cualquier competencia por parte de la legislación sectorial lleve aparejada la correspondiente atribución de las fuentes de financiación”* (Resolución adoptada por la FEMP en su reciente asamblea general de 2011).

5.- La forzosa actualidad de la deficiente asignación competencial y financiera.

Como es sobradamente conocido los ayuntamientos vienen gestionando desde hace años una larga serie de servicios que sus ciudadanos les reclaman pero cuyas competencias, y su financiación correspondiente, no tienen legalmente reconocidas. Con demasiada frecuencia la genérica invocación del principio de subsidiariedad en el que se apoya nuestro modelo de organización territorial, fundado en delegar siempre que sea posible en la Administración más cercana al ciudadano la implementación de los servicios que mejor contribuyen a la mejora de su calidad de vida, o el socorrido argumento a la posibilidad que abría la Ley de Régimen Local para, dentro de su ámbito competencial, *“promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”* ha amparado una sobrecarga de servicios por parte de los municipios a la que, justo es reconocerlo, tampoco ha sido ajena un cierto electoralismo.

Lo cierto es que, con independencia del origen y desarrollo del fenómeno, nos encontramos con que el síndrome incrementalista, en lo que a servicios públicos se refiere, del que han sido presa en los años de bonanza la práctica totalidad de los municipios españoles no fue acompañado de un modelo de financiación coherente con la extensión de su actividad que, como efecto colateral, también ha comportado un enorme crecimiento de infraestructuras locales, difíciles ahora de sostener, y del empleo público local, acentuando así la tendencia al desequilibrio financiero que se evidencia en estos tiempos de contracción de ingresos. Hace tiempo ya que numerosas voces se hacen eco del problema provocado a las haciendas locales por los llamados “servicios impropios”, responsabilidades y servicios cuyo cumplimiento no está atribuido a los Ayuntamientos pero que, ya sea por sustitución, suplencia u omisión de otras Administraciones o por emulación, o incluso por simple “deslizamiento” electoralista, aquellos han acabado por asumir con los consiguientes gastos de recursos derivados de esa asunción. El estudio realizado por Mas, D., Salinas, P. y Vilalta, M. (2006), para el Institut d’Economia de Barcelona a partir de una muestra bastante representativa de presupuestos liquidados del ejercicio 2003, cifraba el gasto municipal por tales servicios “impropios” en un 2677% de promedio, porcentaje que alcanzaba al 31.4% en los municipios menores de 5.000 habitantes y que no se descarta que haya podido incrementarse con ocasión de los años de expansión económica.

Es ahora, en el marco de las políticas de ajuste estructural y de lucha contra el déficit, cuando la cuestión parece resurgir como puede deducirse de las continuas referencias que miembros del gobierno presidido por Mariano Rajoy hacen a la necesidad de una redefinición de los ámbitos de competencias y del sistema de financiación de los ayuntamientos y las diputaciones. Recientemente el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas ha llegado a afirmar que esa reforma debería estar lista en los próximos meses, en tanto que otros comentarios, como los del Ministro de Economía, relativos a una eventual “racionalización” del número entidades locales existentes, ha generado cierta inquietud en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que defiende la necesidad de *“un gran pacto político” que comprometa al Estado y las comunidades autónomas a “respetar la configuración básica del sistema” que se establezca a través de la Ley Básica de Régimen Local; así como los principios de autonomía local, proximidad, descentralización y suficiencia financiera”* (declaraciones recogidas de <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/04/28/andalucia>).

6.- El sistema de financiación municipal y sus carencias estructurales.

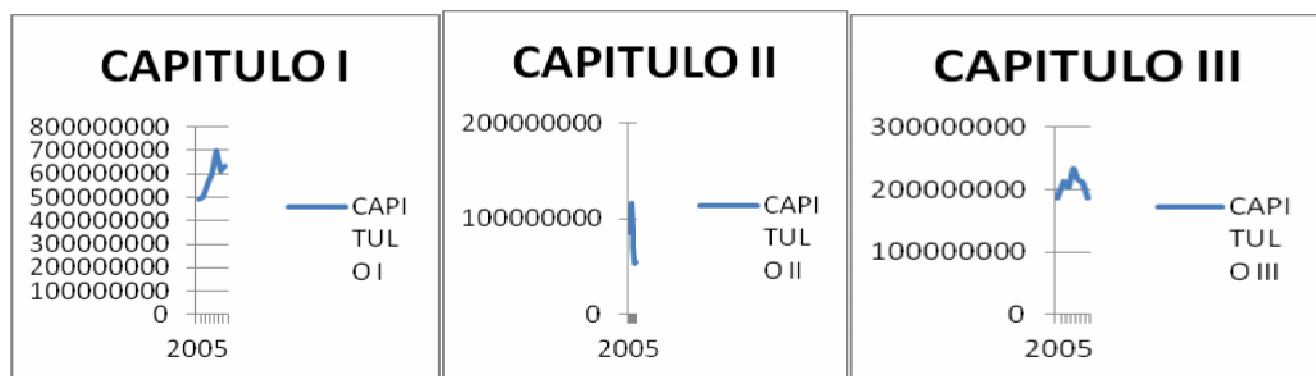
La regulación del sistema de financiación local deviene de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales que vino a complementar a la LRBRL estableciendo los principios generales a los que debe ajustarse la regulación post-constitucional de las Haciendas Locales. Aquella Ley se ha refundido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), actualmente vigente.

El análisis general de la financiación local (tomando como referencia datos publicados por el entonces Ministerio de Economía y Hacienda de 2008, un año en el que las tensiones derivadas de la actual crisis aún no se habían manifestado de manera significativa), pone de manifiesto que en la estructura de ingresos de los municipios, la fiscalidad propia local, incluyendo impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales viene a suponer aproximadamente la mitad de los ingresos totales (49%). En tanto que las transferencias procedentes de otras Administraciones alcanzan más de la tercera parte del presupuesto (38,6%), los ingresos patrimoniales son muy reducidos (5,4%) y el recurso al crédito se sitúa ligeramente por encima (7%). Aunque la suma de los ingresos tributarios y los ingresos procedentes de la administración y/o enajenación de su patrimonio propio, asciende a un 54,4%, con lo que algo más de la mitad de los ingresos procederían de recursos propios, destaca el considerable peso de las transferencias procedentes básicamente del Estado y, en muy menor medida como luego veremos de la administración autonómica. Al desagregar por tramos de población esos datos puede apreciarse como la proporción entre autofinanciación (tributos propios e ingresos patrimoniales) y dependencia de las transferencias de otras administraciones públicas se invierte conforme desciende la población municipal. De tal forma que para los municipios de 5.001 a 20.000 habitantes la autofinanciación representaría un 52,9%, en tanto que las transferencias supondrían un 41,2% y en los inferiores a 5.000 habitantes (alrededor del 83% de los más de 8.100 municipios españoles), aquella se reduce al 44,7% y las transferencias ascienden hasta el 51,1%, evidenciando así su dependencia financiera de aportaciones procedentes de otras administraciones y la extrema fragilidad de sus economías.

7.- Análisis de la información presupuestaria disponible de los municipios del Área Metropolitana de Valencia.

Ingresos Corrientes (Agregado del Área Metropolitana de Valencia).

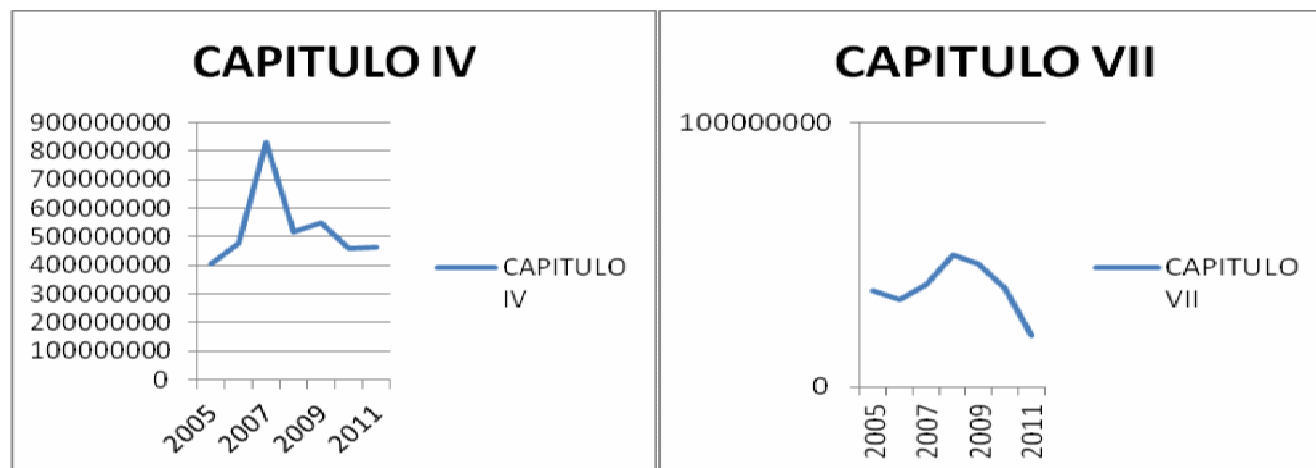
Cuadro 1: Ingresos tributarios.



Fuente: Elaboración propia.

El capítulo I recoge los impuestos directos que, en el caso municipal se limitan al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre el Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre Vehículos de tracción mecánica; el capítulo II recoge los impuestos indirectos, básicamente Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el capítulo III, los ingresos por tasas y precios públicos, básicamente orientados a la retribución por la prestación de servicios por los municipios. Como puede constatare los ingresos asociados ala propiedad, transformación y tráfico inmobiliario siguen teniendo un peso decisivo en la financiación municipal. Precisamente estos tributos han experimentado una fuerte caída en su rendimiento en los últimos años a causa del pinchazo de la burbuja inmobiliaria que acompaña a la actual crisis.

Cuadro 2: Ingresos por transferencias.



Fuente: Elaboración propia.

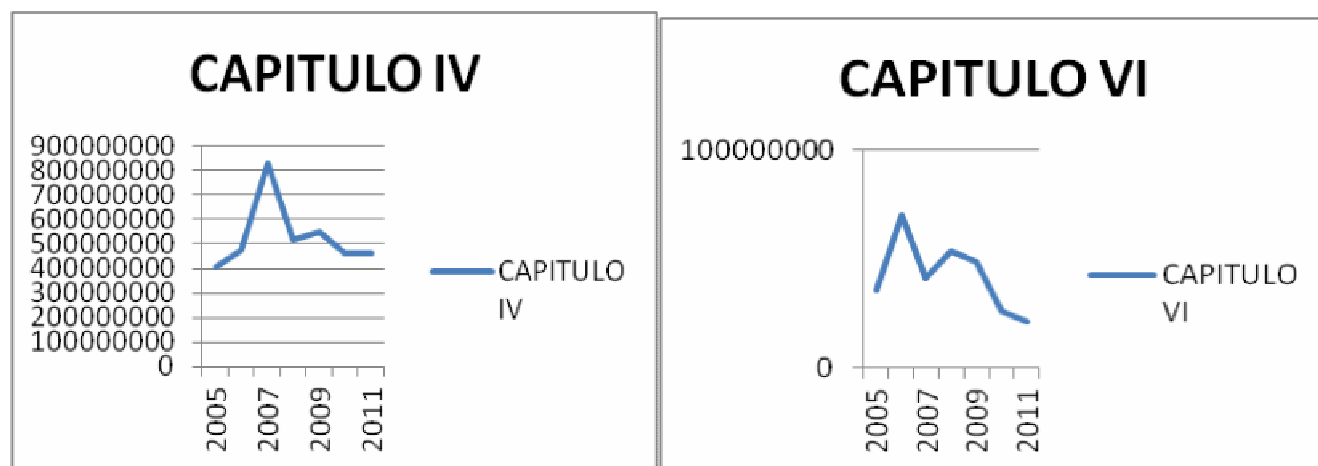
El mayor peso en el sistema lo presentan las transferencias de tipo corriente (capítulo IV), frente a las de capital (capítulo VII) y aquellas son las que determinan la estructura general del sistema.

A pesar de los intentos de descentralización efectiva, lo cierto es que el sistema sigue descansando en buena medida en la financiación externa procedente del nivel central de la Administración, vía participación en sus tributos, cuyas respectivas asignaciones se canalizan a través del Fondo Nacional de cooperación Municipal, con carácter de transferencia general e incondicionada.

Por el contrario, no puede afirmarse que, hasta la fecha, se hayan desarrollado de forma significativa fondos autonómicos para la financiación del gasto corriente local, al objeto de hacer efectivo el precepto constitucional según el cual las localidades participaran también en los ingresos de las comunidades autónomas. A este respecto resulta llamativo el caso del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Valenciana, creado por la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana tras años de reivindicación local, cuya dotación para el primer ejercicio de vigencia ha supuesto una transferencia a los municipios valencianos de un euro por habitante.

En la práctica las ayudas autonómicas a los gobiernos locales vienen vinculadas fundamentalmente a la puntual financiación de inversiones y a la financiación, más o menos regular, de servicios que estos prestan en suplencia de aquellas.

Cuadro 3: Ingresos patrimoniales.



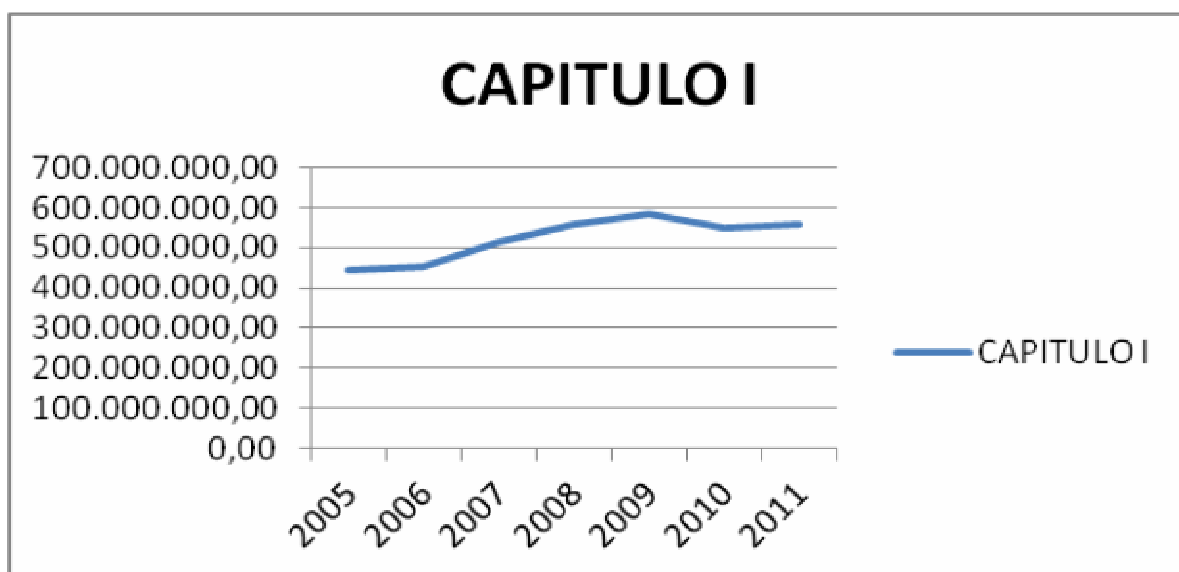
Fuente: Elaboración propia.

Los ingresos patrimoniales y el producto de la enajenación del patrimonio propio quiebran desde el mismo momento del estallido de la crisis, en el periodo 2007-2008, sin que quepa esperar una recuperación a medio plazo.

GASTO CORRIENTE.

Estructura del gasto en empleo público local.

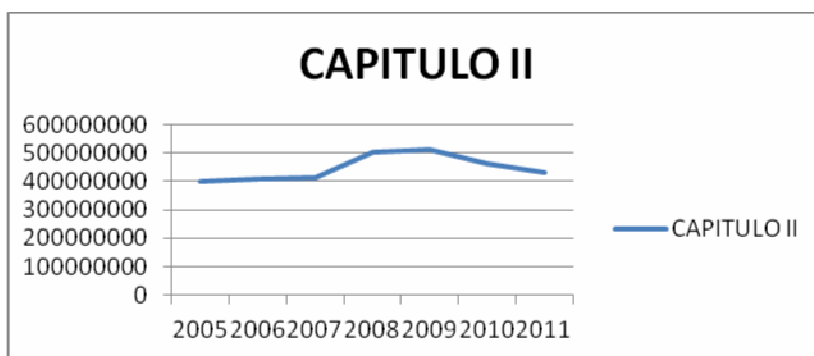
Cuadro 4: Gastos de personal.



Fuente: Elaboración propia.

La crisis de los servicios impropios:

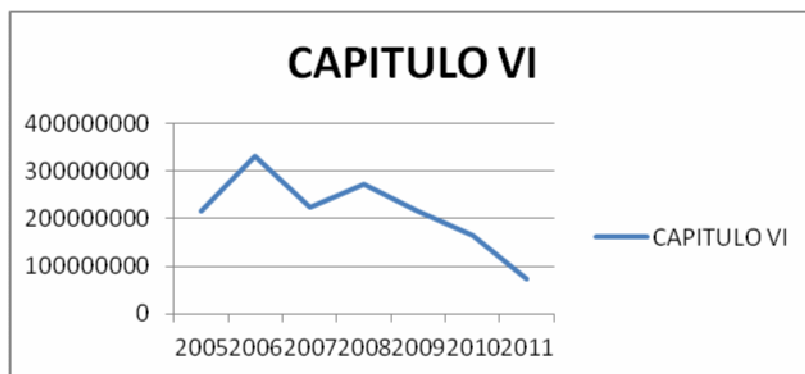
Cuadro 5: Gastos en bienes corrientes y de servicios.



Fuente: Elaboración propia.

La pérdida definitiva de la capacidad inversora.

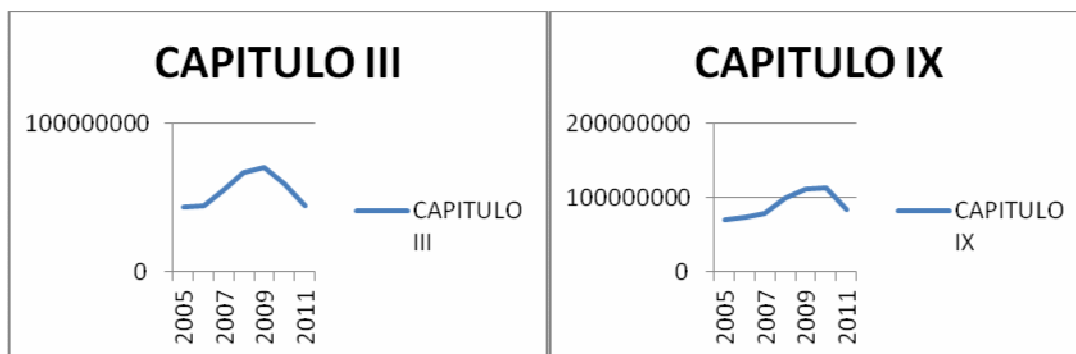
Cuadro 6: Gastos en inversiones reales.



Fuente: Elaboración propia

La cuestión del endeudamiento.

Cuadro 6: Gastos financieros.



Fuente: Elaboración propia.

8.- Conclusiones.

- Crisis de la recaudación ordinaria.
- Excesiva dependencia de las transferencias de otras administraciones.
- Pérdida de valor de mercado de los activos patrimoniales.
- La rigidez de la estructura de empleo público local.
- Quiebra del modelo incrementalista.
- Tendencia a la cronificación del endeudamiento.
- Minusvaloración de la incidencia de los gobiernos locales en la producción de nuevos equipamientos e infraestructuras.

- Incremento de la disciplina fiscal y de gasto.
- Reducción de tamaño en términos de recursos materiales y humanos.
- Redistribución competencial entre los distintos niveles de gobierno.
- Reforma tributaria en profundidad.
- Progresiva implantación de un modelo gerencial de dirección pública local.
- Incremento de la gestión cooperativa de servicios.
- Intensificación de las fórmulas de gobernanza.
- Aparición de discursos y prácticas políticas “fuertes”, favorables a la imposición de limitaciones para el acceso a ciertos servicios locales junto a excesos propios de municipalismo “de campanario” y eventuales brotes xenófobos.

Es evidente que la verificación de la consumación de estas y otras tendencias de cambio, las cuales podrán combinarse con variada intensidad y de muy distinta forma, demandará nuevas y más amplias investigaciones, aunque tratándose de entidades territoriales básicas para nuestro sistema político, lo verdaderamente decisivo será verificar si el Estado y las Comunidades Autónomas, en el marco de sus respectivas competencias, están dispuestas a asumir de una vez por todas una reforma en profundidad de nuestro régimen local que ayude a superar definitivamente una tradicional posición de minoría de edad que repugna a su consideración constitucional.

Bibliografía.

- Arrieta, J. y Vega, F. A. (2008). “La necesaria revisión del sistema tributario municipal”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 2, pp. 127-157.
- Bosch, N.; Espasa, M.; y Montoliu, D. (2011). *Estimación de costes de centralidad y capitalidad de las grandes ciudades españolas*. XVIII Encuentro de Economía Pública, Málaga.
- Callizo Soneiro, J. (2005). “Hipótesis para la gestión del espacio metropolitano”, en *Territorio & Desarrollo Local*, nº 8.
- Comité de las Regiones. (2003). *Las dimensiones regional y local en establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Echebarría, K. (2011). “Crisis fiscal y reforma del sector público”, en *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº 13, pp. 5-10.
- Farfán Pérez, J. M. y Velasco Zapata, A. (2010). “Diagnóstico económico financiero de las entidades locales: imagen fiel e indicadores básicos”, en *Auditoría Pública*, nº 51, pp. 91-102.
- Federación Española de Municipios y Provincias (2011). *Resoluciones de la IX y de la X Asamblea en materia de Haciendas Locales*. En: <http://www.femp.es>
- Fragoso Martínez, F. J. (2009). “Aproximación a un análisis crítico sobre la financiación local en tiempos de crisis”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 3, pp. 436-441.
- Fundación Democracia y Gobierno Local. (2011). *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid.
- Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Fundación Carlos Pi i Sunyer, Barcelona.
- Martín Cubas, J. (2010). “El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro”, en *Corts*, nº 23, pp. 113-156.
- Martín Cubas, J. y Montiel Márquez, A. (2012). “The government of metropolitan areas: issues and options in the Spanish case”, en VV. AA. *Ways of federalism and horizons of autonomic state*, Springer.
- Miguel González, R. del. (2008). “Planificación territorial, gobierno y gobernanza en las grandes ciudades españolas”, en *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, nº 48, pp. 355-374.
- Montiel Márquez, A. y García Tobarra, E. (2011). *L'Horta de València: Una realidad metropolitana ignorada*. Comunicación presentada en III Congreso de Estudios de l'Horta Nord.
- Ré Soriano, D. y Portillo Navarro, M. J. (2011). *La participación en los tributos del Estado de las Entidades Locales en el marco de la financiación local*. Cátedra de la Hacienda Territorial y del Observatorio de la Hacienda Territorial, documento de trabajo 1/2011. Servicio de publicaciones, Universidad de Murcia.
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2004). “La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 24, pp. 107-126.
- Serrano Rodríguez, A. (2005). “La problemática supramunicipal del modelo territorial del siglo XXI: Áreas Metropolitanas y Regiones Funcionales Urbanas”, en *Territorio & Desarrollo Local*, nº 8.
- Sorribes Monrabal, J., (ed.) (2010). *València, una ciutat manifestament millorable*. Digital, Valencia.
- Suárez Pandiello, J. (coord.) (2008). *La financiación local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro*. FEMP, Salamanca.
- Suárez Pandiello, J. (2009). “Las claves de la financiación local”, en VV.AA. *La distribución territorial de España: autonomía y municipios. Reflexiones*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, pp.133-164.
- Suárez Pandiello, J. (2010). “De tribulaciones y mudanzas. Sobre la reforma de las Haciendas Locales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 88, pp. 263-297.
- Tomás, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Diputación de Barcelona.

Palabras clave: i-ayuntamiento, ayuntamiento inteligente, i-administración, i-municipio y smart city.

1. i-Ayuntamiento = i-Administración + ([i-Municipio] or [Smart Municipality]).

Es en los años 90 cuando España comienza su modernización administrativa a través del impulso que recibió del entonces Ministerio de las Administraciones Públicas. El reto fue importante puesto que se trataba de organizar el nuevo modelo autonómico del Estado surgido de la Constitución de 1978. En este contexto, en el que casi todo está por hacer y reorganizar, la legislación avanza entre luces y sombras en relación a la revolución digital y su implantación en los diferentes niveles de las AA.PP.

Los ayuntamientos además de ser la Administración más cercana al ciudadano, son también el último eslabón de la arquitectura del Estado. El problema es que los pequeños y medianos del mundo rural también suelen ser los últimos en percibir, recibir y poner en práctica la actualidad TIC. Esto es una evidencia salvo contadas y honrosas excepciones. Hasta ahora he estado proponiendo en diversos foros la figura del Técnico TIC Municipal (TTM) en el ámbito rural, como persona que por una parte incardine la Administración Electrónica Local y las TIC en el propio ayuntamiento y por otra las divulgue entre la vecindad, para no perder el tren de la Sociedad de la Información. Su función debería estar coordinada y armonizada por algún organismo o institución (en su día propuse a INTECO, de ámbito nacional, radicado en León) para que surtiesen los mismos efectos por igual, independientemente de su tamaño y, por supuesto, de su signo político. Las claves diferenciadoras entre mi propuesta y lo que pueda darse en la realidad cotidiana están en la armonización y la homogeneización. Iniciativas hay en muchos ayuntamientos y algunas tomadas por los propios regidores, pero son dispares, no tienen un patrón común y generalmente no son compartidas.

Me conlleva ha sido la siguiente: de la misma forma que no hay un ayuntamiento en el Estado Español sin secretario municipal, el cual asegura su normal funcionamiento incluso siendo compartido con otros consistorios, no debería de faltar la persona que encarnase al TTM para la puesta al día tecnológica del propio ayuntamiento. Su campo de acción sería en los términos comentados en el párrafo anterior.

El TTM, por ser novedoso en ese sentido, aún no ha tenido la oportunidad o el recorrido suficiente para que su función sea considerada en el marco de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos LAECSP(BOE, 2007). La misma consagra el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, aparte de la obligación de garantizar ese derecho y dar validez y eficacia a la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica. Y ahora me pregunto ¿En cuantos pequeños ayuntamientos no se cumple con plenitud esta ley por falta de un TTM que la implante y mantenga técnicamente?

La labor de las diputaciones mediante el Servicio de Asistencia a Municipios (SAM) es muy encomiable, pero generalmente en temas TIC sigue sin haber un interlocutor válido en los pequeños ayuntamientos rurales a los que me estoy refiriendo y esta situación no es la ideal. En caso de apuro se suele recurrir a los servicios de profesionales externos, que como tales no se encuentran en el holismo funcional que entrañaría la figura del Técnico TIC Municipal tal y como la he descrito al comienzo; además hay que tener en cuenta el tema de protección de datos cuando se van a manipular por personas que no figuren como autorizadas en el Documento de Seguridad que estable el Reglamento de la LOPD y que la Agencia Española de Protección de Datos comenta así en su página web: “Entre estas medidas, se encuentra la elaboración de un documento que recogerá las medidas de índole técnica y organizativa acorde a la normativa de seguridad vigente que será de obligado cumplimiento para el personal con acceso a los datos de carácter personal” (AEPD, 2007).

No obstante en la actualidad han surgido otros retos que superan al cometido actual del propio TTM: la Smart City y la i-Administración.

Este año 2012 parece que es el despegue en España de las llamadas *Smart City* o *Ciudades Inteligentes*, que por cierto, como concejal que soy en un ayuntamiento cuyo censo no llega a los 2.000 habitantes (que evidente no es, ni será una ciudad en un futuro inmediato) se me abre la interrogante de no saber si poblaciones como esta van a quedar condenadas definitivamente al ostracismo tecnológico-inteligente. Ironías aparte, tanto una ciudad cosmopolita como la localidad rural, podrán albergar sin problemas farolas eólico-solares que consuman la propia energía eléctrica que generen, que como valor añadido por su origen, será energía limpia. Otra cosa distinta son los *semáforos inteligentes* que ya funcionan en Zaragoza (Bordejé *et al.*, s.f.), pero que no serán necesarios en Soto de la Vega (León) para ordenar su propio tráfico vial, al tratarse de una pequeña localidad.

No obstante una de las premisas de la ‘inteligencia’ de las tecnologías, es su escalabilidad. Por lo tanto no deberían derivarse problemas en articular pautas generales para la adaptación de los i-Municipios a las exigencias de ‘inteligencia’ y que estas se acoplasen según las necesidades de cada i-Municipio; y digo bien i-Municipio o *Municipio Inteligente* (incluso *Smart Municipality*) porque con el término municipal estoy abarcando todo: capitales, ciudades, localidades, pueblos y pedanías, sin crear agravios comparativos.

Las *ciudades inteligentes*, entre otros perfiles que las identifican como tales, recogen multitud de datos por medio de dispositivos (sensores, captadores, actuadores, cámaras, o terminales móviles) para procesarlos mediante computación oblicua (*pervasive computing*) y de su análisis se desprenderán las consignas y los planteamientos a seguir por ejemplo en cuestiones de temperatura, presión atmosférica, presencia de CO₂, circulación del tráfico rodado, de localización de aparcamientos libres, de consumo de recursos, de eficiencia energética, de contaminación dependiendo de la clase de actividad antropogénica o industrial que se trate, de medición de alérgenos, del nivel de ruido, del control del alumbrado, del consumo energético de edificios públicos, del regadío de las zonas verdes (para hacerlo ‘inteligente’) y así hasta, por ejemplo, los 12.000 que se tienen previstos colocar en la ciudad de Santander.

En la capital cántabra, a través del proyecto *Smart Santander*, se están instalando estos dispositivos, a partir de mayo de 2011, conectados mediante una red de sensores inalámbricos (*wireless sensor network-WSN*) que es administrada por un *Gateway* (pasarela) que almacena los datos y los procesa (Galache, 2011). La Comisión Europea aprobó la financiación para este proyecto que finalizará en 2013. Hasta un total de 20.000 sensores se repartirán entre las ciudades de Belgrado, Guildford, Lübeck y Santander (*Smart Santander*, (s.f.)).

Estas actuaciones generan una ingente cantidad de datos y aun dándose un ámbito formal de colaboración PPP (*Public Private Partnership*), en el que las empresas de primera línea propietarias de tecnologías punteras junto con las EBT y las *spin-off* universitarias están siendo las elegidas para aportarla I+D y la I+D+i necesaria en los proyectos españoles de *ciudad inteligente* conocidos hasta ahora, el ayuntamiento ocupa un primer plan y tiene el control efectivo sobre esos *Big Data*, de gran valor estadístico, dado que obviamente es la institución que gobierna y administra el municipio y por lo tanto la responsable principal de los mismos. Esto es importante resaltarlos pues en otros países no tienen una ley de Protección de Datos Personales tan garantista como la nuestra y esta circunstancia es de muy agradecer cuando se presiente que la *Internet de las Cosas* IoT (*Internet of Things*) va a presidir el espacio público de las *Smart Cities* con total descaro, recogiendo datos de nuestros smartphones o desde cámaras integradas en el mobiliario urbano. El que estos datos tomados en nuestras calles y plazas estén resguardados y protegidos en el ayuntamiento, es *a priori* una buena garantía, (Nevado, 2011a) que será efectiva siempre y cuando el mismo tenga al día todas las normas de seguridad que la legislación impone. De lo contrario sería ciertamente inquietante desconocer que sucede exactamente con datos que podrían ser de carácter personal.

En este sentido quiero aprovechar para reivindicar que esta garantía de intimidad tiene que ser la misma en cualquier ayuntamiento, tanto en los municipios en los que están asentados los núcleos urbanos como en los rurales. No obstante, parece difícil que en estos últimos pueda darse ahora una iniciativa de *smartcity*, (aun siendo a su debida escala) debido a la incertidumbre sobre el plan de unión de municipios con menos población, que ha anunciado el ministro de Hacienda como consecuencia de la crisis económica actual.

Figura 1: La idea es ser capaz de medir la cantidad de personas y automóviles que están presentes en un punto determinado y en un momento específico, permitiendo así el estudio de la evolución de la congestión del tráfico de peatones y vehículos (Libelium, 2011).



La importancia que están tomando los datos personales a nivel estadístico para toma de decisiones relativas a estrategias comerciales, de consumo, industriales, de investigación científica, políticas y militares, es un hecho. Cuando esos datos pueden ser cómodamente captados y eficazmente almacenados y procesados en BB.DD. relacionales como nunca hasta ahora se había podido hacer; todo el entramado se arma y nacen falsos neologismos (porque en realidad todo pretende lo mismo bajo distintas denominaciones) disfrazados de gratuidad “No nos engañemos, Internet no es el gratis total; si no lo pagas de una manera, lo harás de otra” (Nevado, 2010). Y por ello cuando lo que se pretende realmente obtener es el poder que da la información recabada en el ámbito del sabroso mercado de los datos en la Red, parece que una de las formas más simple de nutrirse es a base de ‘anzuelos’ en soporte legal, pero con ‘letra pequeña’, que aparecen en forma de aplicaciones gratuitas y que lo mínimo que requieren es tu email. O esas otras, como las redes sociales que son capaces de conseguir una ingente cantidad de datos personales a partir de la ingenuidad, el desconocimiento o ambas cosas a la vez, de ciertos usuarios que las utilizan. Con tantos y dispares datos se puede predecir incluso el voto en unas elecciones (con más fiabilidad que las encuestas) mediante algoritmos de predicción:

La propia morfología de Internet es un ejemplo claro, hasta ahora, de globalización positiva (la no controlada y que fluye libremente). Mi preocupación es que, ante el desconocimiento o la desidia de algunas administraciones, esos grupos [trust] tomen el control de los datos en la Red a través de sus utilidades gratuitas, y se me ponen los pelos de punta cuando me entero por la información que me hace llegar un lector de El Adelanto y que he corroborado, de que Google y Facebook, sin ir más lejos, están participados por grupos de capital riesgo como In-Q-Tel, que tienen conexión directa con la CIA y DIA estadounidenses, para proveerlas de tecnologías e investigación sobre análisis de datos (Nevado, 2011b).

De momento las ciudades españolas que ha emprendido la aventura de convertirse en ‘inteligentes’ son capitalinas o en todo caso tienen la suficiente envergadura como para contar con un departamento, unos responsables o al menos personal que sepa entenderse con esas empresas, en el plano y en el lenguaje técnico específico que estos desarrollos conllevan.

En esta dinámica ¿que sucederá en los ayuntamientos de las poblaciones rurales que no disponen ni siquiera de un TTM? Si ya es bastante evidente la brecha digital que existe entre los ayuntamientos pequeños, medianos y grandes; con la aparición en escena de las *ciudades inteligentes* se puede producir algo peor, lo que en economía se denomina *gap tecnológico* (Posner, 1961), que en este caso se interpretaría como el gran aumento en el

desfase entre unos y otros, debido al efecto más perverso de la imitación tecnológica. Porque llegará el momento en el que esos pequeños o medianos municipios quieran incorporarse a ese nuevo paradigma, pero el retraso padecido por la población afectada en ese mismo *lapsus* de tiempo que ya ha transcurrido, es irrecuperable para las personas, que de esta forma han visto hurtados sus derechos como ciudadanos. Pagan los mismos impuestos al comprar alimentos o combustible pero no tienen las mismas prestaciones.

Con esta perspectiva de incierto futuro ‘tecno-smart’ entre la población del mundo rural se hace más patente la necesidad, no ya de la figura del Técnico TIC Municipal para implementar y mantener la e-Administración o Administración Electrónica en el ayuntamiento (aparte de hacer alguna labor formativa entre la vecindad), sino de otra que asuma los retos que presenta la gestión del i-Ayuntamiento (Ayuntamiento Inteligente) considerando como tal el que combina la i-Administración en el i-Municipio (que, en esta disyuntiva que propongo, sustituye al concepto de *smartcity* tanto en lo urbanita como en el rústico). El TTM reciclado y actualizado por la irrupción de estas innovadoras realidades pasaría a ser denominado como ‘Experto en Gestión de i-Ayuntamiento’.

El nuevo perfil será de alguien que necesitará adquirir una formación específica (si no la tuviera) pues aparte de las TIC, los nuevos ‘smart-tiempos’ actuales requieren también conocimientos en Medio Ambiente, eficiencia energética, redes inteligentes (*smart grids*), energías renovables, mecanismos de transición para migrar al protocolo IPv6 imprescindible para IoT y saber implementar el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad que desde enero de 2008 están sentando las bases de la i-Administración o ‘Administración Inteligente’ al aportar la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa junto con la seguridad. Todo ello proporciona nuevos elementos dimensionales del conocimiento que surge como consecuencia del análisis y tratamiento científico de los datos. El horizonte de la implementación total en todas las Administraciones se sitúa en enero de 2014 fecha establecida por medio de los Reales Decretos Ley: R.D. 3/2010 (BOE, 2010a) y R.D. 4/2010 (BOE, 2010b) en sus disposiciones transitoria y transitoria primera respectivamente.

Creo que se presenta una buena oportunidad para los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, AEDL o ADL, personas comprometidas desde siempre con el servicio público, con experiencia y seguramente formación como la que indico, aunque haya que reforzarla en ciertos aspectos. Las actuales restricciones presupuestarias llevadas a cabo en Políticas Activas de Empleo pueden dejar sin trabajo a este colectivo y quizá la reconversión a Experto en Gestión de i-Ayuntamiento puede ser una salida. La ‘tecnología inteligente’ presenta una grandísima ocasión para aminorar las brechas entre el mundo rural y el urbano, solo faltarían políticos con ganas de crear cantera.

En las AA.PP. la e-Administración ha pasado a ser i-Administración, como antes la Administración informatizada (entre otras aplicaciones almacenamiento ficheros digitales para su archivo o impresión bajo demanda) pasó a ser Administración Electrónica cuando esos ficheros digitales se pudieron enviar a través de redes de telecomunicaciones. Los datos contenidos en esos ficheros digitales a su vez fueron enviados o compartidos por las propias Administraciones entre sí. También los ciudadanos se convierten en sujetos activos del sistema aportando y recibiendo datos a través de Internet, bien por sus obligaciones formales o por cualquier otra causa. La gestión del conocimiento que se genera con esos datos en condiciones de interoperabilidad y seguridad da lugar a la i-Administración o Administración Inteligente en las Administraciones Públicas. Raúl Fernández Antoranz (2007) Jefe de sección de sistemas informáticos del Ministerio de Presidencia refiriéndose a la aplicación Cortesí@, que es un gestor hecho a medida para la Secretaría de Estado de Relaciones con la Cortes, decía:

Esta “navegabilidad” se configura como herramienta de descubrimiento de relaciones entre la información existente y, junto con la funcionalidad analítica presentada en el siguiente punto, dota a Cortesí@ de una capacidad de gestión del conocimiento que permite a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes pasar de los datos a la información y de ésta al conocimiento, yendo más allá de la Administración Electrónica, situándose en primera línea para la Administración Inteligente.

Por último, más recientemente, a través de los dispositivos de la *Internet de las Cosas* (*Internet of Things-IoT*) y de la comunicación M2M (*Machine to Machine*) se recogen datos urbanos provenientes de sensores, cámaras o smartphones correspondientes a la *Smart City*, que pasan a ser almacenados en los equipos municipales. Cuando estos datos se acumulan junto con los propios obtenidos por la gestión (i-Administración) del ayuntamiento y ambos son objeto de tratamiento, análisis y estudios que arrojan una serie de resultados que generan conocimiento; estamos hablando de los Ayuntamientos Inteligentes o i-Ayuntamientos.

Podría resumirse que:

i-Ayuntamiento = i-Administración + ([i-Municipio] or [Smart City] or [Smart Municipality])

2.- España: de la máquina de escribir a la i-Administración.

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común viene a colocar la primera piedra en su modernización al impulsar “las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias” (BOE, 1992).

Con ello se viene a poner fin a aquella época de máquina de escribir, que provenía del año 1958 por aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, que con su Artículo treinta-Dos (sic) pretendió modernizar las arcaicas maneras de entonces “Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen de trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos” (BOE, 1958).

Con la aparición de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que en su artículo 4, (BOE, 1997) se detallan las directrices sobre las que debe actuar la AGE en sus relaciones con los ciudadanos y a los servicios a los que se compromete con los mismos. De esta manera ven la luz doce años después, a mediados del año 2009, las Cartas de Servicios a través de una resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE, 2009). Los objetivos perseguidos son la transparencia, la información, la accesibilidad, los compromisos de calidad, la participación y consulta de los usuarios, y la responsabilidad de los funcionarios en la gestión pública para ayudar a los ciudadanos mediante atención en las dependencias o telefónica y también por Internet (Ollás de Lima Gete, 2003: 8).

Para ello antes, en el año 2007, había sido fundamental la promulgación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos LAECSP (BOE 2007, citado en noticiasjuridicas.com 2007) que posteriormente fue modificada en su disposición final tercera por la Ley de Economía Sostenible aludiendo en su disposición adicional séptima a las comunidades, diputaciones y ayuntamientos que por problemas presupuestarios no hubieran podido cumplir con la puesta al día en la Administración Electrónica, deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos “con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos.” (BOE,

2011). De esta manera quedan renovadas y reforzadas las directrices sobre las prestaciones de servicios electrónicos a la ciudadanía, dentro del marco de las inmensas posibilidades de la i-Administración:

Podemos imaginarnos una situación en la que unos padres, tras dar a luz a su primera hija, llegan a casa y se encuentran en el correo electrónico un mensaje de la Administración felicitándoles por el nacimiento e informándole de los beneficios sociales y económicos que puede solicitar por ello, así como de los trámites legales que debe realizar, como inscripción en el registro civil, bajas de maternidad/paternidad, etc. Y todo ello, accediendo de una manera virtual, sin necesidad de desplazamientos y pérdidas de tiempo. Esta Administración, que se ha llamado I-Administración o Administración Inteligente, sería capaz de unir toda esa información, coordinarla y acercarla por la vía más rápida a la persona interesada, incluso sin que ésta la hubiera solicitado. (Castro, 2007)

Estas secuencias legislativas descritas, en la práctica cotidiana, supusieron el paso oficial de la Administración de máquina de escribir a la Informatizada, de esta a la Electrónica, hasta el momento actual que se está consolidando la Inteligente.

3.- La administración electrónica en los ayuntamientos.

A continuación expongo la lista de ayuntamientos que ha concebido un desarrollo o aplicación informática y que han sido considerados como un caso de éxito. Esta relación es una muestra de que loables iniciativas locales se dan en toda clase de entidades. A continuación se relaciona el nombre del ayuntamiento y a su lado el del proyecto (FEMP, 2011):

Arnedo: Un paso adelante en la transformación digital

Barcelona: Expedientes Electrónicos Municipales

Basauri: Implantación de la e-Administración

Berja: Oficina Virtual

Eivissa: Carpeta Ciudadana

Ermua: Abierto 24 horas al día y 365 días al año

Fuenlabrada: Geoportal -IDE-

Fuenlabrada: Portal ciudadano

Fuenlabrada: SIMCE - Sistema de Información para la Mejora de la Convivencia Escolar

Irun: Del SAC al S@C

Lleida: Carpeta empresa y eRegistro de apoderamientos: gestión de la representación

Molina de Segura: Carpeta ciudadana

Molina de Segura: Implantación Local Gis

Oleiros: Carpeta ciudadana

Pincaya: Estudio del elemento subjetivo en los procesos de modernización municipal.

Sant Just Desvern: Expedientes electrónicos

Santa Coloma de Gramanet: Adaptación de servicios

Torrent: Plan de Modernización

Torrijos: SAC

4.- Las *smart cities*.

El concepto de *Smart City* surgió hace un par de décadas motivado por la concienciación en el Medio Ambiente que comenzó a palpar años antes en las ciudades, con voces que se escuchaban, cada vez con más fuerza, en contra el calentamiento global y el Cambio Climático. Surgieron asociaciones de gobiernos locales como ICLEI, International Council Local Environment Initiatives (1990) cuyos miembros actuales provienen de 70 países diferentes representando a más de 569.885.000 personas y cuyos alcaldes siguen apostando por aposentar en sus ciudades sistemas resilientes ante el Cambio Climático, como prioridad, en las Ciudades Inteligentes. La evolución de Internet, de las TIC, de los smartphones y otros dispositivos que son capaces de comunicarse entre ellos a través de la Red, está conformando un modelo, que podríamos decir de sostenibilidad, desconocido hasta ahora porque se sustenta en el propio entorno con las aportaciones individuales de datos que proporcionan esos dispositivos de integración comunicados a través de la *Internet de las cosas*. En este escenario se abren enormes posibilidades para desarrollar actuaciones medioambientales eficaces por su economía y rendimiento. Con la aplicación de sensores, etiquetas inteligentes y dispositivos de captura de información podrá ser controlado todo aquello que sea susceptible de transmitir datos por la Red o alojar una etiqueta RFID (*Radio Frequency Identification*). Cualquier objeto podrá ser localizado sencillamente aunque se encuentre extraviado.

No obstante, a mi entender, la *Smart City* no puede quedarse exclusivamente en captación, transmisión y almacenamiento de datos; debe acompañarse de desarrollos de I+D e I+D+i de ingeniería industrial, especialmente en sectores relacionados con Medio Ambiente y energía (hoy en día vitales), sin descartar ningún otro ya que lo *smart* debe aplicarse en todo lo que intervenga en un municipio, tanto en el aspecto social, productivo,

empresarial, de servicios, habitabilidad, seguridad, formación e investigación. La participación ciudadana, junto con el Gobierno Abierto y transparente, son los otros complementos imprescindibles para el desarrollo de la *Ciudades Inteligentes* en armonía con las personas que las van a habitar y que a su vez van a ser gobernados y administrados en su espacio. Para ello es necesario hacer un esfuerzo desde las E.E.LL., principalmente las diputaciones, y poner en marcha campañas informativas que hagan percibir al vecino el significado, bien explicado, del término *smart* aplicado a su ciudad o pueblo. En la actualidad esta labor se está llevando a cabo principalmente por las empresas tecnológicas que participan o desean participar, en los proyectos ya existentes, dado el importante volumen de negocio que previsiblemente pueda generar, la implementación general del modelo.

Actualmente se están obteniendo combustibles en varios formatos y energía limpia transformado la basura de los RSU, cuyos contenedores están controlados a distancia para conocer cuando están llenos. La necesidad de fuentes de energía renovables y el modelo de eficiencia energética pasa por sustituir paulatinamente el parque actual de vehículos por otros como los híbridos y eléctricos como solución más inmediata a la polución y los problemas de tráfico rodado en las ciudades. Se trata también de que el ciudadano pueda optimizar su tiempo para poder conciliar su vida laboral con la personal y familiar. Todo esto forma ‘oficialmente’ parte de la *Smart City* y del *modus vivendi* de la ciudad del futuro que cada día parece más cercana, aunque esto es estocástico, dada la crisis económica que en la actualidad padecemos.

Las poblaciones más pequeñas podrán dosificar mejor sus necesidades sin perder su entorno amigable (menos agresivo que el de la ciudad) y en el mundo rural a todos estos ingenios tecnológicos se les apreciará su valor real si se pueden adaptar a servicios propios del mismo, por ejemplo, al sector primario para mejorar su producción y proporcionar más comodidad y efectividad en el trabajo del campo. Por otra parte el desarrollo no debería llenar jamás de hormigón, las praderas de los pueblos. Por último en las localidades titulares de montes vecinales, implantar sistemas ‘inteligentes’ para la prevención de incendios es aún una asignatura pendiente, que de momento no se ha tenido en cuenta dado que hoy por hoy el foco de atención para la *Smart City*, está puesto en la ciudad, como ya se ha comentado anteriormente.

La oficina en España de la consultora IDC (Achaerandio, R *et al.*, 2011 citado en acc10.cat 2011), ha realizado un *white paper* titulado *Análisis de las Ciudades Inteligentes en España*. Las define como “entidad local que declara y hace un esfuerzo consciente por adoptar las tecnologías de la información y la comunicación para transformar su *modus operandi* esencial”. Al menos se hace alusión al término, más general, de entidad local y no tan restrictivo como el de ciudad. Destaca también, que para medir la ‘inteligencia’ se basa en:

[...] dos áreas estratégicas: Dimensiones de Inteligencia (Smartness Dimensions) y Fuerzas Habilitadoras (Enabling Forces). IDC considera Fuerzas Habilitadoras las características más destacadas de la ciudad que facilitarían u obstaculizarían su evolución hacia una ciudad inteligente, es decir, las Personas, la Economía y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. IDC considera Dimensiones de Inteligencia los proyectos y políticas puestos en marcha por las distintas partes involucradas en lo referente a Gobierno Inteligente, Edificios Inteligentes, Movilidad Inteligente, Energía y Medio Ambiente Inteligentes y Servicios Inteligentes, que constituyen acciones en la buena dirección para una futura evolución de la ciudad inteligente.

Estas consideraciones, encajan con mi opinión expresada en la presente lectura, aunque que yo involucre a todas, y no solo a parte de las áreas o sectores y también a los agentes que intervienen en el devenir de los municipios. En este sentido vuelvo a destacar la falta de desarrollos ‘inteligentes’ para detectar rápidamente e incluso predecir incendios forestales, intencionados o no, que tanto daño causan a las personas, a los animales, al Medio Ambiente, en el ecosistema y a la economía del país en general.

5.-RECI-Red Española de Ciudades Inteligentes.

En junio de 2011 se elabora el Manifiesto por las Ciudades Inteligentes que lo suscriben las ciudades de Santander, Logroño, Cáceres, Vitoria, Palencia y Burgos. En el mismo se indicaba la necesidad de una mayor cooperación entre entidades locales para impulsar la innovación urbana inteligente. Como resultado práctico de ese manifiesto nace el 13 de enero de 2012, en Logroño, la Red Española de Ciudades Inteligentes –RECI– con la representación de los 16 primeros ayuntamientos que la componen inicialmente y que acuerdan no pagar cuota alguna por la pertenencia. A Santander, cuyo alcalde Íñigo de la Serna ha sido elegido como presidente, han acompañado Logroño, Vitoria, Burgos, Palencia, Cáceres, Huesca, Pamplona, Valladolid, Madrid, Barcelona, Sevilla, La Coruña, Málaga, Castellón y Salamanca. El día 22 de febrero en A Coruña se celebra la primera reunión del Comité Técnico de la Red, que en esa fecha ya suma 19 ciudades adheridas con las incorporaciones de Murcia, Sevilla y Valencia, aunque en esta ocasión nada más que estuvieron presentes 15 de ellas (ALEM, 2012). La última reunión del Comité Técnico el 30 de abril, esta vez en Murcia, ha añadido otras cuatro nuevas ciudades: Alicante, Palma de Mallorca, Sabadell y Rivas-Vaciamadrid, que ya suman 23. En la reunión de Murcia se han creado 5 grupos de trabajo que se han asignado a 6 ciudades según se indica en el Cuadro nº 1:

Tabla 1: Red española de ciudades inteligentes (reci). Grupos, áreas temáticas que incluidas en cada uno de ellos y las ciudades que las desarrollarán.

GT 1	Innovación Social: Proyectos OMNI y Bild-TEC	A Coruña
GT 2	Energía & EUROCITIES: EnerAgen y Horizonte 2020	Murcia
GT 3	Medio Ambiente & Infraestructuras: Capital Verde Europea	Vitoria
GT 4	Movilidad Urbana: Movilidad eléctrica y colaboración público-privada	Valladolid y Burgos
GT 5	Gobierno, Economía y Negocios: Administración electrónica	Valencia

Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Local Energía-Murcia, ALEM (2012).

4.1. Alicante.

El 3 de noviembre de 2011, Alicante albergó el Alicante Smart Cities Meeting. La alcaldesa Sonia Castedo, señaló en unas declaraciones a la prensa que todos los ayuntamientos han iniciado el camino hacia las ciudades inteligentes y que las administraciones han empezado a pasar de ser reactivas a proactivas, es decir, de contestar al ciudadano a sugerirle.

4.2. Barcelona.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. Smart City Expo World Congress se celebró del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2011 y tiene previsto celebrar otro del 13 al 15 de noviembre de 2012. Ha puesto en marcha semáforos inteligentes y el proyecto distrito 22@ con el que se pretende crear un distrito de innovación tecnológica y eficiencia energética. En algunas calles se han puesto contenedores inteligentes que indican su nivel de carga a través de Internet. Su alcalde Xavier Trias ha informado públicamente que Barcelona está liderando también, conjuntamente con Génova, Londres y Bolonia, el proyecto europeo *iCity*, que es una plataforma que permitirá a pequeñas y medianas empresas acceder a datos municipales para diseñar aplicaciones móviles al servicio de los ciudadanos.

4.3. Burgos.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad colabora con Valladolid en el área de Transporte y Movilidad que es uno de los 5 grupos de trabajo asignados en la última reunión en Murcia del Comité Técnico.

4.4. Cáceres.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

Tabla 2: Red española de ciudades inteligentes (reci). Proyectos comprendidos en las áreas temáticas y breve descripción de los mismos.

Proyecto OMNI	OMNI es un sistema de tele-asistencia para personas mayores, solas o con discapacidad, pensado para personas ajenas a la tecnología.
Proyecto Bild-TEC	BILDTEC es innovación tecnológica al servicio de la ciudadanía. Un "video intérprete universal" diseñado para facilitar a las personas sordas la comunicación en Lengua de Signos Española (LSE) en las oficinas físicas y en los sitios web de instituciones públicas y empresas con servicios de atención al público.
Proyecto con EnerAgen que financiará un estudio para la puesta en marcha de una Smart City en España	Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía: Las agencias españolas interesadas en la promoción de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables, les ha hecho ser conscientes de la necesidad y conveniencia de crear una superestructura que aglutine los intereses comunes a todas ellas para mejorar el trabajo de todas, intercambiar informaciones y buenas prácticas, así como tener una voz única que las represente, tanto en el ámbito nacional como en foros internacionales.
	Horizonte 2020: el Programa Marco para la Investigación y la Innovación.
EUROCITIES, Smart Cities: actuales ejes europeos y cómo obtener financiación, además de conocer y analizar las líneas maestras de la UE en materia de Smart Cities y el Horizonte 2020.	Tendrá una duración de 7 años (2014-2020) con el objetivo de simplificar y apoyar de manera integrada a los investigadores e innovadores europeos, integrará los programas actuales de financiación: Programa Marco de I+D (7PM); Programa Marco de Competitividad e Innovación (EIP) y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).
Capitalidad Verde Europea como ejemplo a implantar en las Smart Cities	Actualmente los contenidos y presupuesto de Horizonte 2020 están en discusión. La riqueza natural de la ciudad ha sido recientemente premiada con la obtención del galardón "European Green Capital 2012", que reconoce a Vitoria Gasteiz, en estos momentos, como la ciudad de la Unión Europea más comprometida con el medio ambiente.
Movilidad eléctrica y colaboración público-privada	•Experiencia de proyecto piloto de puntos de recarga. •El papel de los Gestores de Carga. •Explicación de las Medidas VELID de impulso de la movilidad eléctrica 2012-2015.
Programas e Iniciativas de Financiación UE	•EIT y Comunidades de Conocimiento e Innovación (KIC).
Transporte Urbano de Mercancías y Vehículos Eléctricos	•Distribución en centros urbanos (ejemplo ciudad) y estudios realizados.
Sistema Inteligentes de Transporte	•Estandarización y open data.

Administración electrónica: el objetivo es desarrollar un modelo flexible que, adaptándose a la situación particular de cada Ayuntamiento, posibilite la prestación telemática de un catálogo estándar de procedimientos.

1.- Aspectos tecnológicos (arquitectura): autenticación y firma electrónica, sistema de notificaciones, registro telemático de E/S, directorio de la organización, pago telemático, sellado de tiempos, gestión electrónica de expedientes, repositorio documental, repositorio de datos del ciudadano, gestión de la representación de terceros, bus de Integración o catálogo de trámites.

2.- Aspectos organizativos (sistema de indicadores)

3.- Aspectos legislativos (ordenanzas)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Local Energía-Murcia, ALEM (2012).

4.5 Castellón.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.6 A Coruña.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. El pasado día 6 de marzo el teniente de alcalde se reunió con representantes de la plataforma Vindeira que está formada por Centros Tecnológicos, equipos de investigación y empresas para iniciar una colaboración conjunta en 'Proyecto Coruña Smart City'. Durante el encuentro, el director de Planificación y Administración Electrónica y responsable del mismo, José Manuel Peña, aprovechó para presentar a los asistentes el caso concreto de A Coruña, como ciudad inteligente. A Coruña tiene asignada el grupo de innovación social dentro de RECI.

4.7. Logroño.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y además el acto se celebró precisamente en esta ciudad. En la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.8. Huesca.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.9. Madrid.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. Actualmente tiene la Vía Inteligente instalada en la Puerta del Sol. Consiste en una baldosa con base de piedra natural de carbonato cálcico. Consta de tres bandas de 150 metros lineales de pavimento de 12 cm de profundidad, de encaminamiento podotáctil adaptado a invidentes, con todo el equipamiento electrónico para la prestación de servicios digitales. Recientemente la alcaldesa Ana Botella ha declarado que Madrid es una Smart City porque cumple con la habitabilidad, eficiencia energética, recursos tecnológicos, iniciativa económica e innovación empresarial, y promoción de la cultura que son las cinco premisas que debe cumplir una ciudad para ser Smart.

4.10. Málaga.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. Málaga tiene abiertas doce líneas de actuación abiertas, las farolas urbanas con pequeños molinos eólicos, placas fotovoltaicas en edificios particulares, coches eléctricos, sistemas de almacenamiento energético en baterías, telecomunicaciones o sistema de gestión activa de la demanda que consiste en un software que controla la demanda eléctrica del cliente; de esta forma es el propio usuario el que según sus necesidades o apetencias programa el consumo inteligente en función de la incidencia del calor solar o el precio de la energía en el momento del consumo eléctrico, por ejemplo. También apuesta por la micro y mini generación y el autoabastecimiento.

4.11. Murcia.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI. En la actualidad se encarga del grupo de trabajo de Energía asignados recientemente. También ha recibido el premio Google Ciudad Digital que distingue a las ciudades cuyas pymes son más activas en Internet y realizan un uso más intensivo de las nuevas tecnologías para potenciar sus actividades y servicios en la web.

4.12. Palencia.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. La iniciativa conjunta de Smart City Valladolid y Palencia plantea un nuevo concepto: el de la cooperación entre dos ciudades que por la vía de comunicación y la orografía del terreno, junto con la distancia que separa ambas ciudades las hacen idóneas para compartir el coche eléctrico.

4.13. Palma de Mallorca.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.14. Pamplona.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI. Setenta ciudades de Europa entre ellas Oviedo, Pamplona y Valladolid en España participan en el programa ‘european smart cities’, que establece un ranking de ciudades de población mediana con el objetivo de poder tomar medidas para que la globalización y la competitividad no perjudiquen seriamente su futuro.

4.15. Rivas Vaciamadrid.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI. En la actualidad en Rivas se encuentra uno de los proyectos medioambientales más importantes a nivel de reciclado. Su sistema, probado en la Planta Piloto, es novedad mundial y se tiene bajo patente. Con su proceso *Waste Cleaner* se higienizan de inmediato los RSU, que después son convertidos en energía o vectores energéticos dando así a un nuevo concepto de ingeniería de Plantas de procesamiento de RSU: las ‘Plantas de Reciclaje e Higienización Extendida a Biorrefinería Integrada’ PRHexBI.

4.16. Sabadell.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.17. Salamanca.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.18. Santander.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI. Su alcalde Dn. Íñigo de la Serna ha sido el promotor que está en primera línea del proyecto ostentando la presidencia de RECI. Santander logró financiación de la Comunidad Europea para iniciar su andadura compartiendo el proyecto SmartSantander con Belgrado, Guildford y Lübeck.

4.19. Segovia.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.20. Sevilla.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI y en la actualidad no se conoce que esté desarrollando ninguna iniciativa en la ciudad.

4.21. Valencia.

Fue una de las ciudades que se incorporaron después de la fundación de RECI. En la actualidad tiene asignado el grupo de Gobierno, Economía y Negocios en La Red Española de Ciudades Inteligentes.

4.22. Valladolid.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad es la sede permanente de la Red. Comparte con Palencia en ser el ‘primer par’ de ciudades que se da debido a la movilidad que las vincula. El primer coche eléctrico de fabricación española se ha producido en las instalaciones que FASA tiene en la ciudad y su autonomía es ideal para hacer el recorrido entre ambas ciudades. Tiene asignado el grupo de Movilidad Urbana en RECI.

4.23. Vitoria Gasteiz.

Fue una de las ciudades fundadoras de RECI y en la actualidad tiene asignado el grupo de Medio Ambiente & Infraestructuras con las áreas de Medio Ambiente, Infraestructuras, Edificación y Urbanismo Sostenible y Habitabilidad.

Fuentes.

AEPD. (2007). *Guía de seguridad*. [Internet-web], Web Institucional “agpd.es”, Dominio Registrado por: *Agencia Española de Protección de Datos*, (España), consultado el 20 de mayo de 2011,

https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canalresponsable/guia_documento/index-ides-idphp.php.

ALEM. (2012). *La Red de Ciudades Inteligentes suma esfuerzos para diseñar municipios que ofrezcan mejores servicios a un menor coste*. [Internet-web] En Portal Agencia Local Energía-

Murcia “energíamurcia.es”, Dominio Registrado por: *Krealia Comunicación S.L.*, consultado el 20 de mayo de 2012, <http://www.energiamurcia.es/index.php/comunicacion/noticias/368>

BOE.(1958). “Ley de Procedimiento Administrativo”, en *Boletín Oficial del Estado*, (España), nº 171, del 18 de julio.

BOE.(1992). “Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, en *Boletín Oficial del Estado*, (España), nº285 de 27 de noviembre.

BOE.(1997). “Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”, en *Boletín Oficial del Estado*, (España), nº 90, 15 de abril.

BOE.(2007). “Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, en *Boletín Oficial del Estado*,(España), nº 150, 23 junio.

BOE. (2007). “Disposición Final Tercera. Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.”, en *Boletín Oficial del Estado*, (España), nº 150, 23 junio. [Internet-web], *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* en Portal “noticiasjuridicas.com”, Dominio Registrado por: ALTEAINVEST, (España), [Internet-web], consultado el 27 de mayo de 2012, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2007.t4.html#df3

BOE.(2010a). “Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica”, en *Boletín Oficial del Estado*,(España), nº 25, 29 de enero.

BOE.(2010b). “Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica”, en *Boletín Oficial del Estado*, (España), nº 25, 29 de enero.

FEMP. (2011). “Experiencias de éxito en e-Administración de las Entidades Locales”, [Internet-PDF], en Web Institucional “femp.es”, Dominio Registrado por: *Federación Española de Municipios y Provincias*, (España), consultado el 20 de mayo de 2012, <http://www.femp.es/files/566-1051-archivo/Experiencias%20de%20exito%20en%20e-administracion%20en%20EELL.pdf>

Bibliografía.

Achaerandio, R.; Gallotti, G.; Curto, J.; Bigliani, R.; Maldonado, F. (2011). *Análisis de las Ciudades Inteligentes en España*, Web Empresa IDC Iberia “idcspain.com”. Dominio Registrado por: *International Data Group, Inc.*, (EEUU), citado en [Internet-PDF], en Portal Institucional Promoción Empresarial “acc10.cat”, Dominio Registrado por: *COPCA - Consorci de Promoció Comercial de Catalunya*, consultado el 20 de mayo de 2012, http://www.acc10.cat/ACC10/cat/docs/Int_08_IDC-Ciudades-inteligentes.pdf

Bordejé I; E.Romero E.; García D. (s.f.).*Semáforos inteligentes en Zaragoza*. [Internet-video], En Web Institucional “Zaragoza.es”, eDominio Registrado por: *Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza*, (España), consultado el 27 de mayo de 2012,

http://www.zaragoza.es/ciudad/aprovecha/siguenos/detalle_Video?id=80OKBzyDTf0

Castro, M. (2007). *La I-Administración, ¿técnicamente posible o sólo visión futurista?* [Internet-web]. En Portal “NetWorkWorld.es”, Dominio Registrado por: *IDG Communications S.A.*, (España), consultado el 27 de mayo de 2012, <http://www.networkworld.es/La-I-Administracion-tecnicamente-posible-o-solo-vision-fut/seccion-/articulo-187145>

Fernández, R. (2007). *Cortesí@, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia en el camino hacia la Administración Inteligente*. [Internet-PDF]. En Portal Institucional “gob.es”, Dominio Reservado para: *Gobierno de España*, (España), consultado el 23 de mayo de 2012,

http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000001875.pdf .

Galache, J.A. (2011). *Infraestructura de Smart Santander (1)*. [Internet-PowerPoint]. En *Experimentación en la Internet del Futuro sobre una Red de Sensores para la Gestión de Aparcamiento en una Ciudad Inteligente*, Portal “slidehare.net”, Dominio Registrado por: *PrivacyProtect.org*, (Australia), consultado el 22 de mayo de 2012, <http://www.slideshare.net/telecomid2011/experimentacin-en-la-internet-del-futuro-sobre-una-red-de-sensores-para-la-gestion-de-aparcamiento-en-una-ciudad-inteligente> .

Libelium. (2011). Diapositiva: Figura 1, [Internet-web], Web empresa en “libelium.com”, Dominio Registrado por: *libelium Comunicaciones Distribuidas S.L.*, (España), consultado el 21 de mayo de 2012, http://www.libelium.com/smartphones_iphone_android_detection .

Moreno, A. M. (2012). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP: Madrid.

Nevado, A. J. (2007). *Espanñ@.Es ¿Sueño, utopía, realidad?* Unión de Escritores y Periodistas Españoles, Madrid.

Nevado, A. J. (2010), “Internet, ¿totalmente gratis?”, [Internet-web], en Portal “lavozdigital.info”, Dominio Registrado por: *Cedra Servicios e Informática S.L.*, (España), consultado el 21 de mayo de 2012,

<http://www.lavozdigital.info/web/index.asp?action=10&seccion=3&id=2664&accioncorreo=10> .

Nevado, A. J. (2011a), “España.es, la red social”, en *El Adelanto Bañezano*, nº 3874, Columna: *Internet fácil para tod@s*. Edición en Internet [en línea]: <http://adelantobanezano.com/?p=1421>

Nevado, A. J. (2011b), “Internet, los políticos, los peligros de los servicios gratuitos, los mercados, Ortega y Gasset y la mecánica cuántica”, en *El Adelanto Bañezano*, nº 3875, Columna: *Internet fácil para tod@s*. Edición en Internet [en línea]: <http://adelantobanezano.com/?p=1415> .

Olías de Lima Gete, B. (2003). “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 25, febrero. Portal Institucional “clad.org”, Dominio Registrado por: *The Latin American Centre for Development Administration* (Venezuela), Consultado el 27 de mayo de 2012, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0043301> .

Posner, M. V. (1961), “International Trade and Technical Progress”, en *Oxford Economic Papers*, vol. 13, nº 3, pp. 323-341.

Smart Santander (s.f.), *Concept*. En Web Institucional “smartsantander.eu”, Dominio Registrado por: *Ingeniería de Comunicaciones - Universidad de Cantabria*, consultado el 20 de mayo de 2011, <http://www.smartsantander.eu> .

Luis C. Ortigueira

Pablo de Olavide University

lcortsan@upo.es

&

Manuel Ortigueira Bouzada

Pablo de Olavide University

Keywords: public safety policy, local public policies, user evaluation, citizen satisfaction, and derived importance.

1. Introduction.

In any organization, the task of management can, in very broad terms, be conceived as enabling the transition of the system being governed from its existing configuration to a desired future configuration. For many reasons, it is difficult to find good designers of public policies and implementation strategies. Administration and management cannot be said to exist unless performance is monitored, at all levels. Thus control is an essential part of the task of a public manager; if there is no control, there is no management, since the reality of any organization, public or private, is that its functioning always involves a significant degree of chaos. Frequently, a public organization acts as an autarchic 'machine' operating in the interests of its own personnel, activities and survival.

Any organization needs to be able to answer three fundamental questions: What should be done? How should it be done? and When should it be done? The answers to these questions require information, knowledge and creativity. The formal answers to these questions are known as corporate strategy (in the private sector) or public policy (in the public sector). The object of this research is to evaluate the public safety policy of one particular Spanish city through a survey measuring citizen satisfaction with the local services for ensuring the safety of the public provided by the municipal authority. The results are then considered in the light of the criteria, analysis and prescriptions of a group of independent experts.

2.- Theoretical background.

In the area of public administration, services are usually the product and the citizen occupies the role of customer in a market situation (Sue, 1994). In every market, at the level of the individual consumer, competition always exists, and if the competition is not accurately identified, it will continually gain presence, even within the public services. The application of the business marketing focus and activities to the field of Public Administration is leading to this reality termed "Public Marketing" (Ortigueira, 1984). Depending on the situation, this is a technique that can function as a positive or negative catalyst in relation to customer satisfaction, internal changes or exchanges with external agents that have been taking place in the life of public organizations. Nowadays, marketing provides an extensive and valuable range of overall knowledge and approaches which, when considered integrally with the functional needs and reality of Public Administration, becomes the relatively new field or discipline known as Public Marketing.

Citizen surveys constitute an application transferred from corporate practice to the sphere of public organizations. Through these surveys the underlying purpose is usually to improve the functioning of the municipal system as perceived by the user: the citizens should consider that the taxes and contributions paid to the public treasury are returned to them in kind. Those who are responsible, whose efforts and skills have generated the benefits perceived by the citizens, will gain more recognition. Their work will not only legitimize them as public servants, but will globally legitimize the organization they serve (Carrillo, 1997). According to Yang and Holzer (2006) "Performance measurement can improve citizen trust in government directly through citizen participation in the evaluation process or indirectly by improving citizens' perceptions of government performance". "The next trend in academic writings on quality improvement in North America concentrated on citizen satisfaction, relegating internal processes of quality improvement to the background" (Holzer, Charbonneau and Kim, 2009: 407).

Several authors have considered the relevance of citizens' opinions for evaluating public safety policy. Percy (1986) studied the potential usefulness of citizen perceptions in assessing the performance of public agencies, through a model of influences on citizen evaluation of service delivery using data of police response; one of this author's findings was "that citizens have some ability to perceive the efforts of service agencies". Hawdon & Ryan (2003) found in their study that "the visible presence of officers in the neighborhood improved the residents' opinions of the police". Frank, Smith and Novak (2005) suggest that "citizens focus on the attributes of agencies and their encounters with them; some focus on the behavior of officers during interactions; and others base their attitudes on general perceptions of the occupation (i.e. the job) of policing". Other authors (e.g. Smith, 2003; Weitzer & Tuch, 2005) have studied the influence of race on citizen opinion about policing, and Kusow, Weitzer & Tuch, (2005) state that "very little is known about Hispanics' relations with the police". In fact, more can be learned about the opinion of Hispanics on public safety policy and the police from this paper.

Problems detected in this policy area can affect the image of the city. Despite this, many administrators are reluctant to accept assessment by the citizens. This is because, according to Melkers and Thomas (1998), "municipal administrators tend to be pessimistic about citizen ratings, expecting more negative evaluations than citizens actually report", so there is a tendency to accept or agree with reported citizens' assessments, although Cassia and Magno (2011) suggest that "resistances toward involving citizens in quality improvement processes could be due to the differences between the perspectives of administrators' and elected representatives and officials".

For conducting an evaluation by the citizens, Kelly & Swindell (2002a) considered it necessary to have a sample distributed by neighborhood, in order to identify any differences within the same policy based on differences in the location of the respondent's residence. The personal interview technique is also preferable in order to minimize the sources of error (Kelly & Swindell 2002b). The data obtained by means of these surveys are used to transform the opinions held by users/customers/co-owners/citizens (Osborne and Gaebler, 1992; Canales, 2002) into physical models of individual citizens' satisfaction. Subsequently, with those data and using Geographic Information System (GIS) programs, it is possible to make various different types of map, showing the distribution of citizen satisfaction with safety concerns and to establish different policy action options for different parts of the municipality. Going even further, Miller and Miller (1991) have developed the Percent to Maximum (PTM) scale to standardize survey results on a scale from 0 to 100; results standardized in this way allow the results from similar surveys to be compared over time and by place.

PTM values are calculated as follows:

$$Distance = \left(\frac{(Mean - 1)}{(ScaleMax - 1)} \right) \times 100$$

Importance-performance analysis

Originally developed by Martilla and James (1977), Importance-Performance Analysis (IPA) is claimed to be an effective technique applied in numerous studies on customer satisfaction. Studying the field of public administration, Van Ryzin and Immerwahr (2004) compared and contrasted the stated and derived approaches to performance evaluation. In a later article (2007), these authors decided to use the approach of derived importance-performance analysis, by means of a PTM-Beta scale from the regression coefficients. Chu (2002) argued that “a common way of getting derived importance for attributes is to use the standard regression coefficients or beta weights in the regression model” although he based the derived-importance on the CSI model constructed by Anton (1996). As they state in that paper (2007:222): “One argument in favor of the derived importance measure is that it reflects those services that correlate most directly with variation in overall citizen satisfaction”. Another author, Matzler (2003: 123), wrote “The three factor theory suggests that customers' self-stated importance does not adequately measure the relative importance of attributes. It does not reflect the satisfaction-importance relationship”. Taking contrary view, Herian and Tomkins (2010) used the coefficient of correlation to measure the derived importance but they do not clarify whether the use of the correlation or the regression coefficient is the better way; they justify the use of the correlation only for reasons of ease of presentation and interpretation. Matzler (2003:117) used “partial correlation coefficients as importance weights by correlating attribute satisfaction with overall satisfaction... as a form of implicitly derived importance”. He stated “The importance-performance matrix is sensitive to the importance measure used. This means that the “IPA could be very misleading, with fatal consequences for a firm's customers ‘satisfaction’ (Matzler, 2003:122). Given this background, we have decided to use both, to be able to compare the results from each approach.

Depending on the derived importance and performance rating given to the variable, it is situated in one of the four quadrants of the graph. Public programs, services, etc., with variables located in the high importance-high performance quadrant confirm that the corresponding policy is well-oriented, well-implemented and well-regarded. Conversely variables falling in the high importance-low performance quadrant indicate critical problem areas where serious action is required for the legitimacy of the entity and its actions. Variables located in the low importance-high performance quadrant indicate incorrect priorities and possible waste of resources. Lastly, variables falling in the low importance-low performance quadrant are areas of low priority in which potential savings can be made, or which are candidate programs, services, etc., for elimination, since they may only serve to distract managers from more important tasks.

PTM-Beta and PTM-Bivariate correlation values are calculated as follow:

$$PTM - Beta = \left(\frac{Beta}{BetaMax} \right) \times 100$$

$$PTM - Bi\ var\ iate = \left(\frac{Corr}{CorrMax} \right) \times 100$$

SCORE Method

In 1960 Miller, Galanter and Pribam found, for the first time, a method to facilitate the physical representation of people's mental strategies and programs. This type of modeling demands not only the acceptance but also the active collaboration of the individual whose mental process is being modeled. The method devised became known the "TOTE" method, an anagram of the expression "Test, Operate, Test, Exit": these functions are proposed as the latent stages in any succession of mental operations (strategy formulation and execution).

In the last 30 years, modeling of mental strategies and programs has expanded in numerous and varied fields. For its interest and importance in the field of organizations, the work of Robert Dilts (1999) in the modeling of leadership strategies is notable. Among the models proposed are those of leadership abilities associated with the resolution of problems defined as ‘recurrent’ and ‘virgin’ problems. To confront ‘virgin’ problems, the method denoted as ‘SCORE’ (symptoms, causes, objectives, resources, effects) has been put forward; this is conceived by us as the conjunction of a systematic scanning or review of the problem, supported by multiple approaches, and the opinion of qualified experts. In the present research the relevance of this notion is that the starting point of the process, consideration of the symptoms, does not originate in the views of a group of experts but more objectively or independently, from a sample of the population studied, as the beneficiary or target of a service, product or public policy.

3.- Research model.

A two-stage research study has been undertaken to evaluate the public policies for local safety, through the effects/effectiveness of services created or provided according to those policies, as perceived by the citizens of a specific local community.

Stage one: citizen survey.

In the first stage, an opinion survey has been carried out. Citizens, in this context, are defined as persons aged 15 years and over, resident in the municipality. In order to obtain information on the evolution of the citizens' opinion over a period of five years, the citizens surveyed are also asked for their rating of satisfaction with each of those services, five years previously. The municipality of Dos Hermanas, Andalusia, Spain was chosen for the empirical research. The following characteristics of this town are relevant to it being selected: the size of its population, 103,050 citizens, is large enough and complex enough to provide a realistic test; the leaders of the municipal government have an open and positive attitude to the study.

Table 1: Demographics of the survey respondents.

N	District	%	Census Areas	Birthplace	%	Educational level	%	Age	%	Race
501	1	9.8	6	City of Dos Hermanas	25.5	No certified education	11.4	15-24	24.4	Hispanic
	2	17.6	10	City of Seville	49.3	Primary	31.9	25-34	25.5	
	3	22.8	14	Province of Seville	6.4	Secondary	33.2	35-49	27.5	
	4	23.8	14	Andalusia	9.6	Univ.Graduate	21.5	50-64	16.4	
	5	26.1	15	Spain	7.4	Postgraduate	2	65+	6.2	
				Other	1.8					

Occupational status	%	Gender	%	Income p.a. (euros)	%	Years as Citizen	%
Self-employed	14.8	Male	46.5	< 6000	5.2	0 to 5	9.6
Employee	34.7	Female	53.5	6000 to 15000	20.2	5 to 10	6.4
Housewife	19.8			15000 to 21000	8.2	>10	84
Student	20.6			> 21000	6.6		
Unemployed	7.0			No answer	59.8		
Retired	3.2						

Table 2: Sampling data sheet

ITEM	RESULT
Sample Type	Stratified random sampling
Survey Technique	Personal interview
Estimated time of the interview	90 minutes
Population	Inhabitants over 15 years
Scope	City of Dos Hermanas, Province of Seville, Andalusia, Spain
Interviewees	Township residents
Sample size	501 Citizens
Sampling error	3.5%
Confidence level	93%
Time of data collection	One and a half months
Data processing	STATA Software
Number of variables	12
Response rate	50.69%

Table 1 gives the demographic break-down of the survey respondents. As proposed by Kelly & Swindell (2002b), the sample was proportionate to the number of inhabitants that live in each of the 59 census areas of this municipality. We have used the personal interview technique to minimize the sources of error (Kelly & Swindell 2002a). We adopt the stratified form, taking into account the variables of gender and age, and then select the sample of citizens randomly. This task was carried out taking the municipal population 'pyramid' as a base (data facilitated by the municipal council). Table 2 includes the sampling data sheet.

Stage two: Panel of experts.

Taking the results obtained in the first stage as the base data, a second research stage is carried out, in which panel of expert users of services is asked to consider the results of the citizen satisfaction survey. The conclusions reached by the panel are then used to construct a set of models with two defined functions, one explanatory in character and the other prescriptive. The system of models formed by the results of the two stages is then offered to the interested local agents (the local government, social and economic groupings, etc.) with the aim of contributing towards the future achievement of agreed goals.

The panel of experts has to identify the main problem perceived by citizens in the performance of the more important programs, services, events, construction projects, etc., considered in that policy area. Low, very low or non-existent levels of satisfaction indicate the existence of a problem. Services, etc., whose variables fall in the quadrant of low performance and high derived importance (in the derived importance-performance analysis) also constitute problems needing attention. Targets can now be defined whose achievement would reduce or eliminate the causes of the problem detected. Similarly, strategies can be formulated which, according to the experts, would help to achieve the target established. Resources needed are analyzed and finally, estimations are made of the long-term effects that may derive from the achievement of the objective.

The panel of expert citizens will act rather as if they were the local councilors. They may even replace the politicians' values with their own values in their analyses. In this case, we have had the participation, in a panel of five experts, of the following residents of the city: two public administration experts, an urban police officer, a manager of a restaurant chain with expertise in customer satisfaction, and an expert on marketing.

To summarize, the user population is consulted and identifies particular programs, services, events, etc., that are rated, significantly, as providing users with low, very low or non-existent levels of satisfaction. In other words, citizens perceive that these programs, services, etc., are not performed well by the municipal council, and this citizen dissatisfaction with the service is known from the answers given in the survey that was carried out. For each policy area with significant levels of dissatisfaction and poor performance, the method used in the second stage is the selection by the analyst of a panel of experts. If appropriate experts cannot be found from among users of those services in the municipality under study, it is valid for other experts from another municipality to substitute for them.

4.- Results.

The following tables present the results obtained from the survey. In the Likert scale used, the answers correspond to satisfaction ratings ranging from the value 1 for "very low/not satisfied", to the value 5 for "highly satisfied". In table 3, a 'percent to maximum' (PTM) scale (Miller & Miller, 1991) has also been included to show a standardized result that can be compared with other similar surveys.

Table 3: Public Safety Policy: Descriptive Statistics.

PUBLIC SAFETY	Min	Max	N	Mean	SD	PTM	5 years previously					
							Min	Max	N	Mean	SD	PTM
Fire	1	5	343	3.43	1.03	60.75	1	5	266	3.15	1.11	53.7
Civil protection service	1	5	377	3	1.08	50	1	5	303	2.79	1.06	44.75
Police behavior	1	5	383	2.85	1.20	46.25						
Traffic and Road Services	1	5	455	2.55	1.18	38.75	1	5	368	2.33	1.04	33.2
Police	1	5	481	2.53	1.08	38.25	1	5	382	2.24	1.01	31
Police resolution of problems, complaints	1	5	161	2.41	1.34	35.25						
Safety of citizens	1	5	470	2.14	1.01	28.5	1	5	388	2.04	0.95	26

After the descriptive analysis, the analysis of the correlation between the variables (table 4) showed a high correlation between the variables 'Police behavior' and 'Police resolution of problems, complaints', therefore the variable 'Police resolution of problems, complaints' was not considered in order to avoid multicollinearity problems, and taking into account also that this variable obtained a much lower number of responses (161) than all the rest.

Table 4: Correlation Matrix.

Public Safety N (102)	Safety of citizens	Police	Fire	Traffic and Road Services	Civil protection service	Police behavior	Police resolution of problems, complaints
Safety of citizens	1.0000						
Police	0.5421	1.0000					
Fire	0.1748	0.4227	1.0000				
Traffic and Road Services	0.2897	0.4937	0.4867	1.0000			
Civil protection service	0.3444	0.4362	0.5485	0.4038	1.0000		
Police behavior	0.4066	0.5624	0.2548	0.3969	0.3335	1.0000	
Police resolution of problems, complaints	0.3333	0.5329	0.2701	0.4691	0.3289	0.8621	1.0000

Later, the missing values of the rest of the variables were dropped. Table 5 presents the correlation matrix and Cronbach's Alpha. Cronbach's Alpha values of 0.804 and 0.796 indicate a good and acceptable internal consistency.

Table 5: Correlation Matrix.

Public Safety N (254) Cronbach's Alpha (0.8049)	Safety of citizens	Police	Fire	Traffic and Road Services	Civil protection service	Police behavior
Safety of citizens	1.0000					
Police	0.4105	1.0000				
Fire	0.5728	0.3801	1.0000			
Traffic and Road Services	0.4855	0.4770	0.5109	1.0000		
Civil protection service	0.5421	0.2607	0.4576	0.4071	1.0000	
Police behavior	0.6113	0.3090	0.5058	0.4047	0.4694	1.0000

5 Years Previously N(225) Cronbach's Alpha (0.7963)	Safety of citizens	Police	Fire	Traffic and Road Services	Civil protection service	Police behavior
Safety of citizens	1.0000					
Police	0.5346	1.0000				
Fire	0.3172	0.4254	1.0000			
Traffic and Road Services	0.5026	0.5424	0.3823	1.0000		
Civil protection service	0.3888	0.4283	0.4506	0.4531	1.0000	

The regression models, included in tables 6 and 7, were constructed based on citizen satisfaction with local public safety policy as the dependent variable. Low values of correlation between variables (table 5) and variance inflation factors (table 6 & 7) for the independent variables with values less than 10 indicate absence of multicollinearity (Kleinbaum, Kupper & Muller, 1988).

Table 6: Regression Models for Public Safety.

Public Safety	Beta	T	Sig.

Regression results-Model 1 (N 254)			
Police	.292	4.27	0.000
Fire	-.036	-0.59	0.557
Traffic and Road Services	.121	2.10	0.037
Civil protection service	.130	2.07	0.039
Police behavior	.143	2.48	0.014
Dependent variable: Safety of citizens	R-squared	Adjusted R-squared	Df
	0.3555	0.3425	5/248
Variable	VIF	1/VIF	
Police	2.01	0.497133	
Traffic and Road Services	1.75	0.571949	
Police behavior	1.71	0.585915	
Civil protection service	1.63	0.615203	
Fire	1.38	0.724442	
Mean VIF	1.69		

Specific problems were found associated with low PTM levels (Table 3). The adjusted R-squared values obtained, in model 4 (table 5) and 2 (table 6), indicated a fit of data of around 36 percent and indicates the relevance of the police for the citizen with public safety.

Table 7: Regression Models of Public Safety five years previously.

Public Safety five years previously Regression results-Model 1 (N 225)			
	Beta	T	Sig.
Police	.312	4.93	0.000
Fire	.019	0.36	0.718
Traffic and Road Services	.237	3.85	0.000
Civil protection service	.103	1.81	0.071
Dependent variable: Safety of citizens	R-squared	Adjusted R-squared	Df
	0.3619	0.3503	4/220
Variable	VIF	1/VIF	
Police	1.58	0.632441	
Traffic and Road Services	1.57	0.637584	
Civil protection service	1.46	0.685362	
Fire	1.39	0.721155	
Mean VIF	1.50		

Importance-performance analysis (IPA).

Two IPAs have been carried out in order to compare their results that include the variables for both periods of time. A first derived IPA is based on bivariate correlations with overall citizen satisfaction with local public safety, and a second derived IPA is based on the previous regressions (model 2-table 5 and model 1-table 6).

Table 8 presents the performance (PTM) and the derived importance (PTM beta, PTM-Bivariate correlation). To convert the derived importance measures from the regression results and bivariate correlations to a 0-100 scale, each value was divided by the maximum value (standardized regression

coefficient or correlation), following the procedure of Van Ryzyn and and Immerwahr (2007). Depending on the derived importance and performance rating given to the variable, it is then situated in one of the four quadrants of the graph.

Table 8: Derived importance-performance analysis variables.

PUBLIC SAFETY Variables	Beta	Bivariate Correlation	PTM	PTM-Beta	PTM-Bivariate correlation
1. Fire	-.036	0.5728	60.75	0	93.7
2. Civil protection service	.130	0.5421	50	44.5	88.67
3. Police behavior	.143	0.6113	46.25	48.9	100
4. Traffic and Road Services	.121	0.4855	38.75	41.4	79.42
5. Police	.292	0.4105	38.25	100	67.15
PUBLIC SAFETY -five years previously Variables					
6. Fire (5)	.019	0.3172	53.7	6.08	59.33
7. Civil protection service (5)	.103	0.3888	44.75	33.01	72.72
8. Traffic and Road Services (5)	.237	0.5026	33.2	75.96	94.01
9. Police (5)	.312	0.5346	31	100	100

Public programs, services, etc., with variables located in the high importance-high performance quadrant confirm that the corresponding policy is well-oriented, well-implemented and well-regarded. Conversely variables falling in the high importance-low performance quadrant indicate critical problem areas where serious action is required for the legitimacy of the entity and its actions. Variables located in the low importance-high performance quadrant indicate incorrect priorities and possible waste of resources. Lastly, variables falling in the low importance-low performance quadrant are areas of low priority in which potential savings could be made, or which are candidate programs, services, etc., for elimination, since they may only serve to distract managers from more important tasks.

For the results of the research, Figures 1 and 2 are representations of the derived importance-performance analysis in which, based on the model of Martilla and James (1977), the basic importance-performance grid of four quadrants has been included. The evolution in the position of the variables can be seen in these figures. The variables that indicate five years previously have been marked with number '5'. Figure 1 gives the IPA in which the derived importance includes the PTM-Beta from the regression model.

It can be seen in Figure 1 that no variables fall in the quadrant of 'Keep up the good work!', and Fire falls in the quadrant of 'Potential overkill!'. Figure 2 shows the IPA in which the derived importance includes the PTM-Bivariate Correlation from the Correlation Matrix.

The results shown in figure 2 are very different from those shown in figure 1. Fire and Civil protection services move up considerably in importance using the derived measure from correlation. Critical problems needing attention are revealed specifically in respect of the following Public Safety policy areas: Police, Police behavior, and Traffic and roads, in both cases. Thus many specific problems have been identified that require more attention by the municipal council.

The question remains whether standardized coefficients can be meaningfully compared between alternative IPA models one of them from a correlation and the other from a regression with a non-significant variable (Fire in our case). In the case of Herian and Tomkins (2010) they used a variable which combined Fire and Ambulance service. The ambulance service is not a part of a local service, at least in our case: the ambulance service is provided by private health companies or by the regional health service. A possible problem of multicollinearity between the variables "Health department services" and "Fire and ambulance services" could be found in the research of Herian and Tomkins (2010) if "Fire and ambulance service" were considered separately in two variables.

The survey results shown in bold in Table 3 (Low satisfaction level: Police, Police behavior, Traffic and Roads, Police incidence resolution, Citizen safety) that reveal (through the performance-importance analysis of Figure 2) the critical situation of some of the main variables (Police, Police behavior, Traffic and Roads), which are considered as worrying, both for their current situation and for their evolution over the five period. In the opinion of the experts the low level of citizen satisfaction indicates or detects problems within the services, or else insufficient services. In their judgment the experts establish the following causes of this dissatisfaction:

1. The large number of crimes and offences committed.
2. Insufficient presence of uniformed police.
3. Low or non-existent publicity given to the work done by the police.
4. The sensation of impunity that is noticed in society. The failure to attribute responsibility when a crime or infringement is committed, whether penal or administrative, generates in the citizen a lack of trust in the administration of justice and in the police.

5. When dealing with a public service required in emergency situations, each second of delay before the police arrive makes the citizen feel more insecure. The police are forgotten about until they are needed, but when this need arises and the officers arrive late, they are often criticized unfairly. The reasons for the late arrival are, naturally, not given or not understood.
6. Delay in answering emergency calls. The citizen will be in a critical situation, to a greater or less degree. What they want is to be attended to at that moment and not have the phone call prolonged: "Nobody's there" "They're not answering" "Of course not...They're civil servants!" "We have to pay taxes for this". These are totally logical citizen reactions.
7. The administration fails to motivate its employees, who are all civil servants: they could be stimulated by management initiatives, to modify employment, financial, working and personal conditions, training and equipment with the object of improving efficiency and motivation.

The next stage in the contribution of the panel of experts is to propose appropriate objectives and targets for the particular services (for example: to increase citizen satisfaction levels by 25% within two years), and formulate the appropriate strategies/behavior in detail. A key recommendation in this case is the establishment of a commitment to the citizens by means of a Service Charter that states the following objectives:

1. Immediate attention to the citizen, both by phone and directly in the street, and action.
2. Increased staffing levels and an increase in police presence in urban areas.
3. Motivation of personnel, by continuous training, technological innovations and other means.
4. Victim support, especially within particularly vulnerable sectors (e.g. victims of domestic violence, minors, immigrants, ...).
5. Within generally stricter law enforcement, more action against antisocial behaviors; better anticipation of situations of social unrest.
6. Specially-trained police groups (for environmental protection, noise control, etc).
7. Personalized and immediate attention in police stations (e.g. setting a maximum waiting time).
8. Better relationship between citizens and the police, promoted in both directions, e.g. by exhibitions, displays, conferences, etc.
9. Campaign to publicize more the work of the police, and the results they achieve. Publish annual reports, in traditional form as well as on the Internet.
10. Facilitate communication with the police through phone or e-mail.
11. Upgrade police management systems to ISO quality-certified standards.
12. Community Service

Finally, a summary is presented of the effects that would derive from the achievement of the planned objectives, by applying these strategies. This is developed by integrating them with other policies: "Citizen opinion of the police would be improved, and the feeling of insecurity would be reduced".

An integrated vision is needed. A town should regard security as one of its strongest attributes, as important as, or more important than, its capacity to ensure the free flow of traffic, vehicles and people, on the public roads. When citizens express high levels of satisfaction with these attributes, the town becomes more attractive for a range of different stake-holders - residents, investors, tourists, students, retired persons, shoppers, conference delegates, religious adherents, intellectuals, etc. In short, it becomes more competitive with other places, in the fight to attract the same clientele. This competitiveness would be translated, in the long or short term, into increased viability and strength for local business, for those companies and enterprises associated with the municipality. Sales, production, employment, benefits and wages should all increase (or decrease less in downturns).

In consequence, greater revenues for the local treasury should translate into successful public policies, old and new. Progress and social welfare will be in place. In some local governments, political parties have been elected thanks to implementing solidly-supported public policies and eliminating significant problems such as previously-existing traffic chaos. We consider a priority action is showing citizens how to protect themselves, in order to prevent or deal with delinquent behavior, and what to do in case of suffering a crime or "negative" misfortune. It is important to remember that security has always been one of the fundamental human needs, a need which gave birth not only to the City, but also to the State. The legitimacy of the government and local institutions cannot be achieved by denying or neglecting security problems.

5.- Conclusions.

The results provide evidence regarding which of the two IPA analyses contributes better to the future decision-making process. Derived importance from bivariate-correlation over overall satisfaction produces a better representation in terms of reflecting citizen opinion. The results described in this paper also provide more knowledge about the opinion of Hispanic citizens on public safety policy and the police.

The research was focused on citizen satisfaction both at the present time and five years previously. Changes in citizen satisfaction over a period of years should be researched to obtain information on why some situations may have stagnated, and to evaluate the positive or negative evolution of others.

It is not very usual for public policies to be formulated that remain stable and permanent for long periods. However, there are many policies that do remain stable and permanent to a certain extent. From time to time, significant extra resources may be allocated to a policy, and this gives rise to a change significant enough to be considered as a new policy. On other occasions, the organization or legislation naturally changes, and these changes lead to the formulation and implementation of new policies.

Each policy area of any particular municipal council can fulfill more than one function. For example, a municipal sports policy could be interpreted as a health policy with preventive characteristics; hence, the resources allocated to this policy area not only contribute to the enjoyment of sports activities by citizens but may also serve as a "mental" vaccine against social problems (delinquency, drug addition, etc.).

The general question of the degree of external orientation of a public administration needs to be considered, to achieve increases in (or to maximize) the quality and perceived value of the services for the citizens, i.e. citizen satisfaction. The results from the empirical study conducted suggest that, in this case, more attention to security is likely to produce better legitimizing results.

References.

- Anton, J. (1996) *Customer Relationship Management: Making Hard Decisions with Soft Numbers*. Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Canales, J. M. (2002). *Lecciones de administración y de gestión pública*. Publicaciones Universidad Alicante, Alicante.

- Carrillo, E. (1997). "Legitimidad y modernización de la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 7-8, pp. 143-152.
- Cassia, F. and Magno, F. (2011). "Differences between public administrators' and elected officials' perspectives on the role of the citizen in service quality improvement processes", en *The TQM Journal*, vol. 5, n° 23, pp. 550-559.
- Chu, R.(2002) "Stated-Importance Versus Derived-Importance Customer Satisfaction Measurement", en *Journal of Services Marketing*, n° 16, pp. 285-301.
- Dilts, R.B. (1999). *Creación de Modelos*. Ediciones Urano, Barcelona.
- Frank J., Smith B.W. and Novak K.J. (2005). "Exploring the basis of citizens' attitudes toward the police", en *Police Quarterly*, vol. 2, n°8, pp. 206-228.
- Hawdon J. and Ryan J. (2003). "Police-Resident Interactions and Satisfaction With Police: An Empirical Test of Community Policing Assertions", en *Criminal Justice Policy Review*, vol. 1, n° 14, pp. 55-74.
- Herian, M. N. and Tomkins, A. J. (2010). "Citizen Satisfaction Survey Data: A Mode Comparison of the Derived-Importance Performance Approach", en *The American Review of Public Administration*, n° XX, pp. 1-21.
- Holzer, M., Charbonneau, E. and Kim, Y. (2009). "Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States", en *International Review of Administrative Sciences*, n° 75.
- Kelly, Janet M., & Swindell, D. 2002a, 'Service Quality Variation Across Urban Space: First Steps Toward a Model of Citizen Satisfaction', en *Journal of Urban Affairs* 24 (3): 271-288.
- Kelly, Janet M., and Swindell, D. (2002b). "A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions", en *Public Administration Review*, vol. 5, n°62, pp. 612-613.
- Kleinbaum, D.G., Kupper, L.L. and Muller, K.E. (1988). *Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. PWS-KENT Publishing Company.
- Martilla, J. and James J.C. (1977). "Importance-Performance Analysis", en *Journal of Marketing*, vol. 1, n° 41, pp. 77-9.
- Matzler, K., Sauerwein, E. and Heischmidt, K.A. (2003). "Importance-Performance Analysis Revisited: The Role of the Factor Structure of Customer Satisfaction", en *The Service Industries Journal*, vol. 2, n° 23, pp. 112-129.
- Melkers, J. & Thomas, J.C. (1998). "What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys", en *Public Administration Review*, vol. 4, n° 58, pp. 327-334.
- Miller, G.A., Galanter, E. & Pribam, K. A. (1960) *Plans and the Structure of Behavior*. HoIt, New York.
- Miller, T. I., & Miller, M. A. (1991). "Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services", en *Public Administration Review*, vol. 6, n° 51, pp. 503-14.
- Ortigueira Bouzada, M. (1984). *La Corporación Cibernética (Cybernetic Corporation)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional – CEMCI (Municipal Studies and International Cooperation Center), Granada.
- Osborne, D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Reading, MA.
- Percy S. L. (1986). "In defense of citizen evaluations as performance measure", en *Urban affairs quarterly*, vol. 1, n° 22, pp.66-83.
- Smith, B. W. (2003). "Ethno-racial political transition and citizen satisfaction with police", en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 2, n° 28, pp. 242-254.
- Sue, R.(1994). "El paradigma del cliente en la gestión pública (Client Paradigm in Public Management)", en *Gestión y Análisis de Políticas*, n° 1, pp. 5-16.
- Van Ryzin, G. G. and Immerwahr S. 2004, 'Derived Importance-Performance Analysis of Citizen Survey Data', *Public Performance and Management Review* 27: 144 – 173.
- Van Ryzin, G. G. and Immerwahr S. (2007). "Importance-performance analysis of citizen satisfaction surveys", en *Public Administration*, vol. 1, n° 85, pp. 215-226.
- Weitzer R., and Tuch S.A. (2005). "Determinants of public satisfaction with the police", en *Police Quarterly*, vol. 3, n° 8, pp. 279-297.
- Yang, K. and Holzer, M. (2006). "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement", en *Public Administration Review*, vol. 1, n° 66, pp. 114-126.

Palabras clave: gobierno local, gobernanza, autonomía local, transfuguismo y transparencia.

1.- Introducción.

A través de esta comunicación pretende ofrecerse el análisis de numerosos retos a los que se enfrentan en la actualidad los Gobiernos Locales: las dinámicas de transfuguismo y de la moción de censura local a partir de las últimas reformas legislativas operadas en el año 2011, o las desviaciones en la obligación de que los concejales declaren sus bienes e incompatibilidades al inicio y final de su mandato. En una época como la actual no puede prescindirse también del análisis sobre la suficiencia financiera de los Entes Locales; la necesaria reforma tributaria o la obligación estatal de compensar a los Ayuntamientos afectados por la aplicación de exenciones y bonificaciones otorgadas por el Estado. También la legislación y jurisprudencia en relación a la prohibición del "burka", el "hijab" en edificios municipales o sobre el ruido realizado por los servicios municipales. Finalmente, las tendencias y oportunidades para la sostenibilidad ambiental y el análisis del papel, los cauces e implicación del ciudadano en estas políticas.

2.- Los nuevos retos de los gobiernos locales.

En la actualidad, el Tribunal Supremo ha admitido a trámite el recurso (y la sentencia será enjuiciada por la Sección Séptima) de la asociación islámica Watani contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que dio validez a la prohibición municipal (aprobó definitivamente la prohibición del velo islámico el 8 de octubre de 2010 y se encuentra en vigor desde el 9 de diciembre –suspendido cautelarmente por el TSJC-) del 'burka' y el 'hijab' y otras prendas que tapen el rostro en edificios municipales de Lérida.

El fallo del TSJC consideraba que el Ayuntamiento tiene competencia en materia sancionadora (asimismo que la ordenanza afectaba a la convivencia ciudadana y a la seguridad dentro de los recintos municipales –y como en materia de seguridad tiene competencia el Ayuntamiento...), un argumento del que el letrado discrepó al conocer la resolución porque a su parecer, el motivo del recurso que había presentado contra la ordenanza municipal no era una sanción, sino una prohibición, vulnera los derechos fundamentales y supone una discriminación por razones religiosas. Numerosos Ayuntamientos intentan contener la dificultad de consensuar los derechos enfrentados, mientras se resuelve esta cuestión en el Tribunal Supremo, junto a otras situaciones derivadas del contexto multicultural que ha modificado socialmente la mayoría de nuestros municipios tales como la construcción de Mezquitas, la celebración de determinados actos religiosos por religiones minoritarias en España, etc. Sin duda, el legislador debe llenar numerosas lagunas jurídicas que por el momento son solucionadas por la vía jurisdiccional, lo que sin duda no garantiza ni la uniformidad ni la seguridad jurídica en un contexto tan conflictivo como el señalado.

Otro reto al que se enfrentan los Gobiernos Locales es el transfuguismo. Coincidiendo con PULIDO QUECEDO, el tránsfuga no es un personaje inusual en el escalón municipal, más que en el ámbito parlamentario, sea autonómico o nacional. Diversas son las causas que lo justifican, pero institucionalmente, entre otras, ha sido propiciado por la “parlamentarización” de nuestra vida municipal, pues sus plenos funcionan como parlamentos municipales o provinciales en virtud de una asimilación mal entendida, que el TC alentó. Los concejales viven al abrigo de la doctrina del estatus del cargo representativo que les protege de cualquier intento de revocación representativa. La introducción, a su vez, de la moción de censura local junto con la «propiedad» de facto y de iure del escaño municipal, han otorgado a los tránsfugas de todo color y condición la indemnidad para pasarse de bando bajo precio o merced. Nuestros representantes lo saben e intentan atajarlo de diversas maneras.

El último intento se ha llevado a cabo con ocasión de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica (el artículo 197) la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El propio legislador señala expresamente la incidencia negativa que el transfuguismo supone para el sistema democrático y representativo. Con ella se intenta dificultar la tramitación de la moción de censura al alcalde, manipulándose la exigencia de mayoría absoluta mediante la consideración de que en «el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior (mayoría absoluta) se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias». A lo que se añade que «este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato». Es decir, que se les resta los tránsfugas mediante la elevación del listón de la mayoría absoluta. Solución plausible, aunque limitada y no exenta de problemas interpretativos sobre adscripciones y concejales independientes o de agrupaciones electorales. Algo es algo, sin duda. Quizás la reforma electoral municipal y local venga en un futuro no lejano de la mano de la insostenibilidad financiera de mantener un sistema representativo costoso y en muchas ocasiones ineficiente.

Otra reforma reciente en el ámbito municipal, ha sido la tentativa de conseguir la declaración de bienes de los Concejales. Siguiendo a Bocos Redondo, la obligatoriedad de los miembros de las corporaciones locales de presentación de las declaraciones de sus bienes e incompatibilidades antes de tomar posesión como concejal y cuando dejan el puesto. El artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), tras las modificaciones realizadas por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la Ley 8/2007, de 28 de mayo, obliga a los representantes locales, así como a los miembros no electos de la junta de gobierno local, a que formulen declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Dice el precepto que formularán, asimismo, declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes registros de intereses, que tendrán carácter público:

Se ha planteado si la no presentación de estas declaraciones impedía tomar posesión del cargo de concejal. Según el artículo 108.8 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos,

los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución, así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos. Sobre este tema no hay duda, y numerosas sentencias han dejado clara esta obligación. Sin embargo, se planteó si la no presentación de estas declaraciones imposibilitaba para tomar como posesión de concejal. Ante esta cuestión, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 29 de diciembre de 2004, manifestó de modo muy nítido, que para poder ejercer el derecho al cargo público es preciso que los concejales electos cumplan los requisitos exigidos en las leyes y reglamentos respectivos para adquirir la plena condición de sus cargos, como exige el artículo 108.8 LOREG antes citado. Bien es verdad que el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en otra sentencia de 12 de julio de 1995, se había pronunciado en sentido contrario, pero el tema a día de hoy parece resuelto, máxime con la nueva redacción del artículo 75.7 de la LRBRL. Además, la Junta Electoral Central, en reiterados y numerosos acuerdos, ha dejado claro que no pueden tomar posesión sin cumplir dichos requisitos, ni, por tanto, participar en la elección del alcalde, los concejales que no presenten las declaraciones exigidas por el legislador (Ac. JEC de 30 de mayo de 1994 y 7 de noviembre de 1997).

Como se puede observar, ha de diferenciarse entre la condición de concejal electo y la condición de concejal en plenitud, y esta condición solo se adquiere cuando se ha jurado o prometido el cargo y cuando se ha presentado la declaración de intereses. En definitiva, la LRBRL exige que, antes de tomar posesión, presenten declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad de incompatibilidad y las que les proporcionen ingresos económicos y, además, declaración de sus bienes patrimoniales. Ambas declaraciones se inscriben en sendos registros de intereses. En este caso, la cuestión es clara. Si no lo presentan, no pueden adquirir la condición de concejal.

Pero, como hemos visto, se obliga también a presentar estas declaraciones con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Pero ¿y si no lo presentan?. Si bien en el caso de la toma de posesión está claro que si no presentan las declaraciones no pueden ser concejales en plenitud, cuando cesen no se establece ningún tipo de consecuencias jurídicas por su no presentación. Efectivamente, ningún precepto de la legislación general local o electoral regula los efectos para exigir dicha presentación al finalizar su mandato, por lo que se carece de medios efectivos para obligarle a hacerlo. Esta mala praxis me recuerda un artículo que nunca he comprendido y cuya mención expresa en este texto, seguro aportará al lector los elementos necesarios para entender dicha frustración. Se trata del artículo 15.12º de la Ley 4/2006, de 30 de junio de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega: “No aceptarán regalos *que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones*” (cursiva propia que considero debería no existir en dicho texto).

Las cuestiones anteriores también me han recordado numerosos problemas con los que cuentan en la actualidad las Administraciones Locales, en concreto sobre cuestiones de personal. Señalo tan sólo un breve anecdótico de circunstancias que se han verificado en municipios y Diputaciones gallegas por parte del Consejo de Cuentas de Galicia de manera muy resumida.

-En numerosos municipios y dos diputaciones se llega a cifrar su gasto en personal en un 40 y 50% del gasto total.

-La mayoría de los municipios fiscalizados no tienen constituido un registro de personal, vulnerando lo establecido en el artículo 232.3 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia (LALGA).

-Gran parte de las entidades fiscalizadas carecen de una relación de puestos de trabajo que comprenda los puestos existentes en su organización e incluya la denominación y características esenciales de los mismos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño, tal y como establecen los artículos 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLR).

-En numerosos municipios existen plazas vacantes ocupadas por personal interino que no se incluyen en la correspondiente oferta de empleo público.

-En algunas de las entidades fiscalizadas se producen atrasos significativos en la tramitación de los procesos selectivos para la cobertura de plazas incluidas en las ofertas de empleo aprobadas.

-En muchos casos, el acceso a la condición de funcionario se produce después de una prestación de servicios de naturaleza laboral o mediante una contratación administrativa en la que se detectan irregularidades que afectan al correcto cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, que debe regir el acceso a la función pública.

-Se utilizan con frecuencia sistemas de concurso de méritos o concurso-oposición, cuando de acuerdo con el artículo 2 del RD 896/1991, de 7 de junio, que contiene las reglas básicas y programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de la Administración local, el ingreso en la función pública local se debe realizar con carácter general a través de oposición, salvo para aquellos casos en que por la naturaleza de las plazas o funciones que se van a desempeñar sea más adecuado el concurso-oposición, circunstancia no motivada en la mayoría de los expedientes. Se detectaron deficiencias tanto en el contenido regulador de las bases de selección como en la composición y funcionamiento de los tribunales, al no concretarse los méritos o introducirse elementos de discrecionalidad en la valoración de las fases del concurso, sin que quede garantizada en algunos procesos la objetividad y el anonimato de los candidatos.

-En un número importante de municipios se producen incrementos retributivos anuales que superan los límites fijados con carácter general y obligatorio en las leyes de presupuestos generales del Estado.

-Se ha verificado en gran parte de los municipios fiscalizados la percepción por parte de sus funcionarios de una cantidad fija y periódica en concepto de productividad, sin que conste ningún acuerdo motivado del Alcalde a través del cual se efectúe la distribución individual de este complemento, tal y como se establece en el artículo 5.6 del Real Decreto 861/1986. La distribución lineal de este concepto retributivo desnaturaliza su finalidad, ya que está previsto para retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo, circunstancia cuya concurrencia exige una valoración en cada caso.

-Se detectó un número importante de entidades en las que el personal percibe pagas extraordinarias que incluyen la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias.

-La contabilidad no refleja, en alguna de las entidades fiscalizadas, el gasto efectivo de personal en cada ejercicio, al imputarse determinados gastos de personal al ejercicio siguiente de su remuneración, sin que se proceda a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

-Existe falta de transparencia en la retribución de numerosos altos cargos, al no constar la publicación de las retribuciones y del régimen de dedicación de los cargos electos en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios de la entidad, tal y como señala el art. 75 de la LRBRL. Asimismo se incumple el art. 75.3 de la LRBRL que impide el abono a los cargos con dedicación parcial o exclusiva de indemnizaciones por asistencia a sesiones de órganos colegiados y percepción de retribuciones e indemnizaciones que carecen de cobertura legal si no ES a través del establecimiento de un régimen de dedicación exclusiva o parcial.

-Todos los contratos suscritos por la Administración deben ir precedidos de una serie de actuaciones administrativas preparatorias que tienen por objeto fijar requisitos esenciales del contrato (objeto, precio, derechos y obligaciones de las partes, los relativos al gasto público que lleva consigo la contratación; existencia de crédito, fiscalización y aprobación del gasto, etc). Se comprobó que muchos Ayuntamientos incumplen las exigencias impuestas por la normativa de contratos, por ejemplo: en algunos expedientes no constaba el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente ni la fiscalización previa del gasto por parte de la intervención. -En la fase de licitación se detectaron irregularidades que afectan a la consecución de los principios de publicidad y concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación.

-Se ha invocado “urgencia” para hacer excepción a las formas ordinarias de tramitación o adjudicación de los contratos, sin que se motive la razón; se ha utilizado el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (la utilización de este procedimiento elimina la publicidad y restringe la concurrencia ya que solo exige la consulta y negociación con tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato). Lo curioso es que este contrato, lejos de responder al carácter excepcional con el que se configura en la normativa de contratación, constituye uno de los procedimientos utilizados con mayor frecuencia en los ayuntamientos.

-Muchos ayuntamientos disminuyen la cuantía de los contratos para eludir los requisitos de publicidad, el procedimiento y la forma de adjudicación, fraccionando el objeto contractual.

Junto a estas problemáticas, deben hacerse varias menciones a nivel impositivo, en concreto del impuesto de construcciones, instalaciones y obras; del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En primer lugar, debe afirmarse que la justificación del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, es, en palabras del propio TSJ de Cataluña, por razones únicamente recaudatorias: a razón de allegar recursos a las entidades locales sin violentar, como no en pocas ocasiones se hacía, las normas legales en materia de cuantía de las tasas por el otorgamiento de licencias. Además, supone una sobreimposición de la actividad inmobiliaria, pues los constructores y promotores inmobiliarios van a soportar el impuesto que incide sobre una capacidad económica, su actividad, objeto previo del IAE. En la actualidad este impuesto ha mermado, y ello es importante, porque eran unos ingresos crecientes y fáciles de recaudar.

En segundo lugar, el fundamento y objeto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), es la rentabilidad potencial que conlleva su posesión y disposición. Constituye el primer recurso tributario de la Hacienda Local en cuanto a recaudación; además, a diferencia de otros impuestos locales que también recaen sobre los bienes inmuebles (ICIO o IIVTNU), es un impuesto más estable y no sujeto a ciclos económicos. Sin embargo, ha mostrado una enorme rigidez por la escasa flexibilidad en la adaptación del valor catastral la realidad del mercado integrada por el valor catastral, se basa en valoraciones administrativas que quedaban obsoletas rápidamente por la dinámica del mercado. Puesto que el valor catastral se alejaba de los valores reales del mercado inmobiliario, desde los años 90, uno de los objetivos de su reforma ha sido la progresiva actualización de dicho valor hasta su aproximación al mercado. Incluso, se ha planteado desde la Federación Española de Municipios y Provincias la sustitución del valor catastral por un «valor de referencia» representativo del comportamiento del mercado inmobiliario. La aproximación del valor catastral al de mercado supondría aumentar el rendimiento potencial del impuesto, sin alteración del tipo impositivo.

En tercer lugar, debe señalarse que el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, sujeta a gravamen las plusvalías inmobiliarias generadas respecto de los terrenos calificados como urbanos, situados dentro del respectivo término municipal. Sin embargo, el incremento de valor de los inmuebles no sólo es gravado en la esfera local, sino que esta misma realidad es objeto de tributación por otros impuestos de ámbito estatal, concretamente por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre Sociedades, planteándose dudas acerca de la posible duplicidad de gravamen, ya que la capacidad económica gravada es, en principio, la misma.

También se plantean problemas de compatibilidad entre el IIVTNU y el IBI, dado que en este último impuesto se van gravando continuamente los incrementos de valor que esos bienes experimentan. Sujeta a gravamen las plusvalías inmobiliarias generadas respecto de los terrenos calificados como urbanos, situados dentro del respectivo término municipal. Sin embargo, el incremento de valor de los inmuebles no sólo es gravado en la esfera local, sino que esta misma realidad es objeto de tributación por otros impuestos de ámbito estatal, concretamente por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre Sociedades, planteándose dudas acerca de la posible duplicidad de gravamen, ya que la capacidad económica gravada es, en principio, la misma. También se plantean problemas de compatibilidad entre el IIVTNU y el IBI, dado que en este último impuesto se van gravando continuamente los incrementos de valor que esos bienes experimentan. Resulta muy discutible en el IIVTNU el cálculo de la base imponible que ocasiona problemas de justicia tributaria al no someter a gravamen plusvalías reales. Se produce, en la regulación normativa del impuesto, una contradicción entre hecho imponible y la determinación de la base imponible; no se calcula el incremento real del terreno urbano por las diferencias entre el valor de transmisión y adquisición, sino por la aplicación de un porcentaje al valor catastral del suelo.

La evolución histórica de la Hacienda local española, desde que ésta pierde definitivamente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una Hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por la insuficiencia financiera endémica. En la actualidad los problemas de financiación de las Haciendas Locales derivan del notable aumento de los gastos que deben sufragar los municipios como consecuencia del incremento de sus actividades y servicios municipales. De un lado, los ciudadanos demandan más servicios y de mayor calidad y, de otro lado, los Ayuntamientos se encuentran con gastos derivados de nuevas situaciones como la inmigración, el envejecimiento o la sostenibilidad. Además, la insuficiencia financiera municipal es consecuencia, entre otras causas, de la transferencia de competencias del estado hacia las Comunidades Autónomas, sin que se haya producido descentralización para las Corporaciones Locales. El desarrollo de las competencias de los gobiernos autonómicos se ha venido llevando a cabo con la cooperación y el esfuerzo de los Ayuntamientos, muchos servicios son prestados y

numerosas actuaciones son soportadas desde el ámbito local, a medida que las competencias se han ido trasladando del estado hacia las autonomías, todo ello ha implicado una importante detracción de recursos municipales. Para solucionar en cierta medida la financiación de las Administraciones Locales, debería hacerse ya realidad la participación de los Ayuntamientos en los tributos de las CC.AA. como prevé expresamente el art. 142 de la Constitución.

Los últimos episodios en la financiación local han venido a través de medidas legislativas extraordinarias que se inician con el Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se regula el Fondo Estatal de Inversión Local. Aunque la referencia a este fondo resulta obligada por el volumen de capital que pone en funcionamiento, y por su acceso a la práctica totalidad de los Municipios españoles, no aparece como una reforma del sistema financiero local ni por su excepcionalidad (se concibe como una medida coyuntural, con efectos limitados al año 2009), ni por la finalidad mediata a la que responde (que no es otra que la de contribuir a la mejora del empleo y a la dinamización de capital en un entorno de deterioro de la situación económica general, y no el procurar un instrumento de mejora de la solvencia de las Haciendas locales). Sin embargo -y a pesar de este carácter coyuntural-, lo cierto es que el relativo éxito logrado con esta medida legislativa ha dado pie a la previsión de un nuevo fondo estatal de gestión local para el ejercicio 2010, regulado mediante Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, con una dotación inferior a su predecesor, aunque con finalidad, gestión y plazos semejantes. Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Administraciones Públicas, la gestión del FEIL ha supuesto la puesta en circulación de casi 8.000 millones de euros, a favor de 8.108 Municipios; lo que, en volumen de inversión, representa prácticamente una duplicación de la inversión municipal ordinaria en equipamientos locales para un ejercicio.

El conjunto de iniciativas legislativas expuestas ha forzado un mejor escenario en el sistema financiero (aunque algunas de ellas necesitan, todavía, del medio plazo para desplegar sus efectos y conocer sus virtualidades), pero sigue faltando un marco de financiación estable y acorde con la prestación de los modernos servicios públicos locales, esto es, sigue sin abordarse un nuevo modelo de financiación local.

El momento para abordar la reforma de la financiación local es ahora, si cabe, más propicio que nunca, por la pendencia de decisiones de Estado que pueden modificar ampliamente el estatus de la Hacienda local. Entre ellas, la revisión del sistema de financiación autonómica; la respuesta de las Comunidades Autónomas a las reivindicaciones de participación local en los ingresos autonómicos; el nuevo modelo organizativo introducido por la conocida como «Ley de grandes ciudades», que empieza a generalizarse en los Ayuntamientos de mayor dimensión; el papel que en el futuro deben jugar las entidades supramunicipales, particularmente las Diputaciones Provinciales; la materialización de los pactos locales autonómicos, una vez madurado el traspaso de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas; las adaptaciones en el funcionamiento de las Corporaciones locales que imponen los nuevos modos de prestación de servicios públicos y la e-Administración; o las últimas reformas orientadas a la minimización fiscal y a la revisión de la doctrina de la estabilidad presupuestaria. Son todas, y algunas más, razones suficientes para colocar a la reforma de la financiación local en un punto de no retorno en el que es necesaria la participación de todos los operadores jurídicos.

Asimismo debe comentarse que la Sentencia que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo dictó el 23 de diciembre de 2010, junto con otras tres de análogo contenido, resulta acentuadamente atractiva al establecer una serie de pautas interpretativas en cuestiones tan sensibles como la articulación del principio constitucional de la autonomía local en su vertiente de ingresos, y los límites del mismo, diseñando consecuentemente y en puridad, las exigencias económicas que pueden impetrarse al Estado en supuestos como el que ahora se contempla. El supuesto concreto se refería a las pretensiones de compensación (solicitadas por Entidades Locales o Diputaciones) derivadas de la aplicación de exenciones y bonificaciones otorgadas por el Estado a concesionarias de autopistas de peaje. Después de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia favorable a la corporación local, el Abogado del Estado preparó recurso de casación, el cual respondió que ni los compromisos internacionales asumidos por España, ni nuestra Constitución, ni la legislación ordinaria imponen, de forma ineluctable, al Estado la obligación de transferir a los Ayuntamientos las cantidades que dejen de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales que haya otorgado u otorgue sobre tributos locales. Según el Tribunal, a la luz de los preceptos citados caben otras fórmulas de compensación, pues deben tenerse presente las capacidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades Locales procedentes de los tributos respecto de los que establezcan los beneficios fiscales.

“El único límite estriba en la salvaguarda de la suficiencia financiera de los Entes Locales afectados y, por su cauce, del núcleo indisponible de la autonomía local. Y desde luego, ningún dato se ha ofrecido en este proceso, ni puede inferirse de los autos, susceptible de autorizar la conclusión de que la denegación por el Estado de la compensación solicitada por la Diputación Provincial de Castellón, en nombre del Ayuntamiento de Benicarló, haya sido el detonante de que carezca de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente le han sido constitucionalmente encomendadas”. Lo curioso es que anteriores y sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado hayan establecido compensaciones a los ayuntamientos por este tipo de bonificaciones. Es decir, el Tribunal Supremo considera que no existe ninguna obligación nacida de la Constitución o de la Ley a cargo del Estado para realizar la referida compensación, sin perjuicio de que, por criterios de oportunidad, que no de legalidad, se considere conveniente proceder a la compensación.

De otra manera bien distinta, se empieza a ver que la Administración también debe cuidar la manera en que gestiona sus servicios. Tanto el ruido como las vibraciones, se incluyen en el concepto de “contaminación acústica”, cuya prevención, vigilancia y reducción, ha querido ser objeto la Ley 37/2003, de 17 de noviembre. Ni en las excepciones (exclusiones) efectuadas por la Ley ni en la definición de contaminación acústica se otorga trato de favor a las Administraciones con motivo de la prestación de los servicios públicos, lo que supone que, en sus actuaciones, están sometidas a las prescripciones de la Ley como cualquier otro ciudadano (“todos los emisores acústicos ya sean de titularidad pública o privada”).

En un país como el nuestro ha sido, tradicionalmente, más propio a entender que el estado natural era el ruido y no el silencio. Eso explica como los primeros éxitos de los ciudadanos que no recibían el amparo de las administraciones tuvieron que venir de órganos extraños a nuestro territorio, como fuera el caso López Ostra (Sentencia del TEDH de 9 de diciembre de 1994). El supuesto que trae a colación estos comentarios, en la situación de un ciudadano que sufre ruidos en el interior de su domicilio, por encima del nivel permitido, entre las seis y media y las ocho y media de la mañana, domingo tras domingo. Ello se debe a que la calle en la que vive el ciudadano es limpiada. Las máquinas empleadas producen un nivel de ruido que la propia Administración municipal, por medio de un informe técnico de su propio Departamento de Medio Ambiente municipal, reconoce superior al máximo permitido (ordenanza municipal) y que cuantifica, en la vía pública, en 55 decibelios (db). Es más, el ciudadano ha conseguido que en dos informes de la Policía Municipal se reconozca que esta actividad de limpieza viaria supone que en el interior de su vivienda se superan los límites establecidos en la Ordenanza de Protección de Medio Ambiente Municipal.

Por ello, el ciudadano formula solicitud ante el Ayuntamiento en la que solicita el cese de la emisión de ruidos provocados por las labores de limpieza municipal en horario nocturno en el entorno de su domicilio sin éxito, y tras los procedentes recursos administrativos, interpone el correspondiente recurso contencioso-administrativo que se plantea por el especial procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, alegando la vulneración de los derechos fundamentales de la inviolabilidad del domicilio, intimidad e integridad física. El ciudadano demandante solicita el cese inmediato de las labores del servicio de limpieza municipal en horario nocturno en la forma en la que se están efectuado. Insta se condene al Ayuntamiento a indemnizarle por los daños y perjuicios sufridos, planteando que para el cálculo de los mismos se tengan en cuenta

el precio en arrendamiento de una vivienda de similares características a la suya y el tiempo transcurrido desde que se planteó la primera solicitud sobre el ruidó y el cese efectivo del mismo, así como una petición subsidiaria, a este respecto, de 10.000 €. Pide, así mismo, la condena en costas a la Administración demandada.

El TSJ del País Vasco considera correcto y adecuado el informe del Ministerio Fiscal, por lo que se considera vulnerado el derecho a la intimidad domiciliaria del art. 18 CE. El TS ratifica la sentencia del TSJ del País Vasco, si bien es cierto que, además señala la conformidad de esa resolución con lo establecido en el art. 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales de 1950, amplía el ámbito de protección al 18.1 y 2 y 45 CE, lo que supone admitir tanto las pretensiones sobre la intimidad e integridad física, recordando que es precisamente la administración demandada (el Municipio) la competente para vigilar que no se produzca esta situación, con ampliación de las referencias a resoluciones judiciales tanto del TEDH como del propio TS.

Otro reto que se presenta a las Haciendas Locales es el de la seguridad alimentaria. La producción y consumo de alimentos ha sido y es una cuestión de relevancia en cualquier sociedad, no sólo por su estrecha vinculación con la salud de los individuos, sino también por sus importantes repercusiones sociales, económicas y medioambientales. En un contexto de crecimiento demográfico y degradación ambiental, en el que el hambre ha sido señalada por la FAO como un “problema político global que hay que combatir con urgencia”, la producción alimentaria se enfrenta a multitud de demandas, en algunos casos paradójicamente contrapuestas. Destacan especialmente las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria, y los conflictos en el desarrollo biotecnológico mundial. Para unos, compatibilizar el convencimiento sobre el potencial agroalimentario de parte de la biotecnología con las repercusiones políticas, sociales, económicas e, incluso, medioambientales derivadas de la irrupción en el mercado de los alimentos modificados genéticamente, no es una tarea sencilla. Para otros, los peligros de algunos de estos alimentos como los transgénicos, constituyen una amenaza al medio ambiente y a la salud, frente a la que el Estado y la Unión Europea todavía no han actuado convenientemente.

El tratamiento de este fenómeno puede tratarse desde las múltiples sedes contemporáneas de gobernanza, uno de ellos es el ámbito local. Un ejemplo es la propuesta de crear las denominadas “Zonas Libres de Transgénicos” (ZLT). Las Zonas Libres de Transgénicos son espacios (zonas, municipios, regiones) en donde no se permite el cultivo de variedades transgénicas ni se admiten alimentos manipulados genéticamente. Pueden ser campos de cultivo, espacios naturales protegidos, locales públicos o comerciales, municipios, regiones o países enteros. Es una figura legal reconocida por la propia Comisión Europea, sin embargo hasta el momento su valor es fundamentalmente simbólico, por ello resulta necesario que cada municipio complemente la declaración con algunas acciones concretas en su territorio. La Región Autónoma de Madeira (Portugal), se convirtió en la primera región europea libre de transgénicos reconocida de forma oficial.

La Comisión Europea ha dado el visto bueno a las ZLT a lo que antes casi se consideraba una declaración de intenciones. En España están declaradas Zonas Libres de Transgénicos: Las Comunidades Autónomas de Asturias, Islas Canarias, Baleares, País Vasco, Galicia, más de 90 municipios, los cabildos, consejos (Islas Baleares) y Autoridades Provinciales de la Diputación de Málaga y las Juntas Generales de Álava y Vizcaya. Esta política se parece en gran medida al “Pacto de los Alcaldes”; principal movimiento europeo en el que participan las autoridades locales y regionales que han asumido el compromiso voluntario de mejorar la eficiencia energética y utilizar fuentes de energía renovable en sus territorios. Con su compromiso, los firmantes de Pacto se han propuesto superar el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 20 % las emisiones de CO₂ antes del año 2020. Sin duda, es un ejemplo más de la importancia clave de los Gobiernos Locales en el contexto nacional e internacional.

Bibliografía.

Bocos Redondo, P. (2011). “Los concejales deben declarar sus bienes e incompatibilidades tanto cuando entran como cuando salen”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 814, Pamplona.

2

Cancio Fernández, R.C. (2011). Suficiencia financiera de los Entes Locales y obligación estatal de compensar a los Ayuntamientos afectados por la aplicación de exenciones y bonificaciones otorgadas por el Estado. SSTs de 23 de diciembre de 2010”, en *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 11, Pamplona.

Fuertes López, F.J. (2007). “El ruido de los servicios públicos (o la ruidosa actividad de la limpieza municipal)”, en *Repertorio de Jurisprudencia*, nº 33, Pamplona.

Pulido Quecedo, M. (2011). “Transfugismo y reforma de la moción de censura local”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 820, Pamplona.

Sánchez Galiana, J.A. (2010). “La necesaria reforma tributaria de las haciendas locales: algunas consideraciones sobre la imposición municipal”, en *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 9, Pamplona.

Valenzuela Villarrubia, I. (2010). “Avatares jurídicos recientes de las haciendas locales en España”, en *Quincena Fiscal –Aranzadi*, nº 12, Pamplona.

Palabras clave: elecciones, campaña electoral, voto, jóvenes y movimiento 15-M.

1.- Introducción.

El objetivo de esta comunicación es investigar cómo el movimiento de indignación que tomó las calles de Madrid y de las principales ciudades españolas en los días previos a las elecciones autonómicas y municipales, se trasladó en la opinión de los electores y en la decisión de voto, sobre todo entre uno de los colectivos más activos durante las movilizaciones de protesta y más castigados por la situación de crisis actual: el de los jóvenes. En este sentido se propone explorar el efecto que el 15M pudo haber tenido en la toma de decisión de voto en las elecciones del 22M teniendo en cuenta la perspectiva de la edad. Analizando el caso concreto de las elecciones autonómicas para la Comunidad de Madrid a partir de las encuestas postelectorales, el presente estudio confirma que las movilizaciones del 15M tuvieron un efecto diferencial en la decisión y la opción de voto para el colectivo de jóvenes, lo cual refuerza la lectura de las protestas de indignación como un mensaje de descontento generacional.

2.- El movimiento de indignación: ¿un mensaje generacional?

El discurso de los indignados mezcla diferentes ingredientes políticos relacionados, por un lado, con un mensaje de regeneración democrática y de crítica a las instituciones y las élites políticas; y, por el otro, con un mensaje de mayor redistribución social de las oportunidades y mayor inclusión social. El 15M puede tener distintas lecturas. Una de ellas es la de ser un mensaje generacional: el de aquella generación que nació en plena democracia, la generación más formada y preparada de la historia española, pero que siente que las promesas de bienestar asociadas con la democracia no se cumplen. El fenómeno del “mileurismo”, la precariedad laboral, la imposibilidad de acceder a la vivienda, el paro juvenil, etc. que ya afectaban a este colectivo durante el período de boom económico, se han agravado con la situación actual de crisis. Hoy en día se habla incluso de una generación perdida, condenada a vivir peor que la generación de sus padres. El Premio Nobel de economía, Joseph Stiglitz (6 Noviembre 2011), quien participó incluso en alguna de las actividades del 15-M, escribió en un artículo de prensa que:

Los manifestantes de España y de otros países tienen derecho a estar indignados: tenemos un sistema donde a los banqueros se los rescató, y a sus víctimas se las abandonó para que se las arreglen como puedan. Para peor, los banqueros están otra vez en sus escritorios, ganando bonificaciones que superan lo que la mayoría de los trabajadores esperan ganar en toda una vida, mientras que muchos jóvenes que estudiaron con esfuerzo y respetaron todas las reglas ahora están sin perspectivas de encontrar un empleo gratificante.”

Distintos estudios llevados a cabo sobre activistas del 15M, reflejan algunos datos de interés acerca del perfil del activista indignado (Calvo et al. 2011, Likki, 2012). Se trata de jóvenes con un cierto nivel educativo, con posiciones ideológicas escoradas a la extrema izquierda, una profunda desconfianza hacia la política convencional y una gran habilidad en el manejo de Internet y de las redes sociales como instrumento de comunicación. No es de extrañar que el movimiento 15M recabara apoyos entre los jóvenes: los jóvenes son los más propensos a vehicular su participación política y activismo a través de canales no convencionales (Norris, 2004). Pero había también algo más que motivaba la voluntad de manifestar la indignación: el sentimiento de pertenecer a una generación sobradamente preparada pero sin futuro. La crisis económica se ha cebado especialmente con este colectivo ya castigado desde antes de la propia crisis. Las movilizaciones del 15M, de hecho, pueden interpretarse como un canal de expresión de este descontento acumulado y una forma de rebelarse contra un sistema económico y político al que se acusa de ser insensible ante sus demandas. Las nuevas tecnologías están también detrás de la filosofía y del éxito organizativo del 15M (Subirats, 2011). Buena parte de los mensajes de indignación circularon a través de la red, un entorno comunicativo dominado por los más jóvenes, que son ya nativos digitales. En este sentido, se trata de analizar las posibles interconexiones entre los movimientos sociales y las elecciones (McAdam & Tarrow, 2011). En concreto, se pretende comprobar hasta qué punto el perfil del elector confluye con el perfil del activista y cómo las movilizaciones del 15M han podido tener su traslación en las elecciones del 22M: ¿quién manifestó haber tenido en consideración el 15M a la hora de votar?, ¿quién ligó la crítica al sistema político del 15M con las elecciones que se estaban llevando a cabo en aquel momento?, ¿atrajo a los electores jóvenes o también otros sectores de la sociedad?

3.- De la protesta al voto: la relación entre el 15M y el 22M.

La expresión de indignación del 15M se produjo en un clima pre-electoral y contó con un apoyo popular masivo. El tema despertó amplio interés entre la ciudadanía y muchos ciudadanos parecían concordar con el mensaje de indignación lanzado por el 15M. De hecho, fueron miles los ciudadanos que salieron en las calles para expresar su indignación con el sistema político y económico. Durante los últimos días de campaña (incluso en la jornada de reflexión), la presencia del 15M tanto en las calles como en los distintos medios de comunicación fue más que notoria. La movilización del 15-M supuso un vuelco en la campaña electoral que se estaba desarrollando en España. De repente, entraron en el debate político temas ajenos a la campaña planeada por los partidos políticos hasta el momento como la calidad de la democracia, la corrupción de la clase política, o la crítica al sistema de partidos. Esto supuso todo un cambio en el guión de la campaña: de golpe, unas elecciones consideradas de segundo orden (como las municipales o autonómicas) pasaron al primer plano de la discusión política, con la emergencia de temas no previstos en la agenda electoral.

A pesar de su fuerte contenido político, el movimiento del 15M se autocalificó de “apartidista” y lanzó su voz al margen de los agentes tradicionales de la movilización política como partidos políticos o sindicatos a los que identificaban como parte del sistema al que criticaban. De hecho, se rechazó el intento de algunos partidos o sindicatos de apropiarse de las movilizaciones para sacar provecho electoral, marcando en su discurso un fuerte mensaje “apartidista”. La inmediatez de las elecciones, la cobertura mediática y el apoyo masivo en las calles hacía pensar que las movilizaciones del 15M podían tener algún impacto en las elecciones del 22M, sobre todo teniendo en cuenta que se oyeron distintas voces a favor del voto protesta en las elecciones. Pero, ¿cómo afectaron estas movilizaciones a los electores?

En primer lugar, cabe suponer que la traslación de las movilizaciones del 15M en las elecciones del 22M no se ha producido de forma homogénea entre todos los sectores de la población. Determinados colectivos han sido probablemente más permeables y se han identificado más con el mensaje de los indignados. Ligado con la cuestión del mensaje generacional, cabría esperar que las movilizaciones del 15M hubieran atraído más la atención de los electores más jóvenes, quienes tenían más motivos para simpatizar (“simpatía”, de hecho, significa etimológicamente “sufrir juntos”) con sus propuestas y su modo de actuación. Además, el electorado más joven, en la medida que todavía está construyendo su identidad y sus preferencias políticas (Eijk & Franklin, 2009) puede ser más permeable a nuevos mensajes del entorno que capten su interés. Por consiguiente, cabría

esperar que los electores jóvenes, más receptivos al mensaje de indignación, hubieran tenido un comportamiento electoral diferenciado en el 22M con respecto a los electores de más edad, y que su reacción fuese coherente con los mensajes electorales lanzados desde el 15M, con lo cual se esperaría un mayor peso del voto protesta entre el colectivo de jóvenes. De este modo, las dos hipótesis que se quieren testar son las que se formulan a continuación:

Hipótesis 1: Los electores jóvenes han sido más receptivos a las movilizaciones del 15M a la hora de decidir su voto.

Hipótesis 2: Los electores más jóvenes han optado con mayor intensidad por la abstención o el voto crítico o alternativo.

Hay que tener en cuenta que, por lo general, los jóvenes tienen un patrón de comportamiento electoral distinto a otros grupos de edad. Tienden a participar menos y, si votan, tienden más que los electores mayores a votar opciones políticas poco convencionales o a hacer mayor uso del voto protesta. Hay distintas explicaciones a este comportamiento diferenciado. La literatura sobre comportamiento electoral hace referencia a dos tipos de efecto a tener presente a la hora de relacionar el voto con la edad: un efecto de ciclo vital y un efecto generacional (Nie et al., 1974; Norris, 2004; Quintelier, 2007).

En primer lugar, está demostrado que la participación electoral varía a lo largo del ciclo vital de un individuo, llegando a su máximo en una edad intermedia y teniendo sus mínimos en edades tempranas y avanzadas. Los jóvenes no participan porque tienen otros intereses y prioridades que anteponen a la política; pero se trata de una cuestión puntual: se espera que a medida que pasen los años y asuman mayores responsabilidades sociales y familiares, su interés por la política y su participación electoral crezcan. Además de una cuestión de prioridades vitales, otro factor relevante relacionado con la juventud es el rechazo que puede generar la política institucional: los jóvenes tienden a ver la política como algo distante, alejado de sus inquietudes o necesidades, y que obedece a la lógica de control del mundo de los adultos. Esto se traduciría en una mayor desconfianza hacia la política tradicional y en una mayor propensión a canalizar sus intereses políticos al margen de las instituciones de la democracia representativa. Esta insatisfacción por la política institucional puede trasladarse de distintos modos en el terreno electoral, por ejemplo a través de la no participación en los procesos electorales pero también puede vehicularse a través del voto favoreciendo aquellas opciones políticas más alejadas del status quo político (Southwell, 2003). En segundo lugar, algunas investigaciones parecen indicar que las generaciones más jóvenes están cada vez más alienadas de los procesos formales de la política y que esta desconfianza y rechazo hacia la política tradicional no ha hecho más que crecer de una generación a otra: los jóvenes de hoy en día estarían menos implicados en la política formal que los jóvenes de generaciones anteriores, lo cual puede acabar generando serios problemas de legitimidad en el futuro (Putnam, 1995); aunque algunos estudios refutan estas tesis pesimistas (para el caso español, ver Morales, 2005). A la hora de analizar el comportamiento electoral de los jóvenes, hay que tener presentes estas cuestiones. Sin embargo, no es la intención del presente análisis ahondar en los efectos generacionales o de ciclo vital relacionados con el voto, sino estudiar el comportamiento electoral de los jóvenes ante los sucesos que acontecieron alrededor de las movilizaciones del 15M. Para comprobar hasta qué punto el comportamiento electoral del colectivo de jóvenes en las elecciones del 22M ha tenido un carácter diferenciado, habrá que distinguir el efecto sobre el voto y la participación que pueda atribuirse de por sí a la variable edad del efecto que pueda responder propiamente al fenómeno de las movilizaciones.

3.- Análisis y discusión de los resultados.

El presente análisis está basado en los datos de la encuesta postelectoral del CIS para la Comunidad de Madrid (Estudio nº 2893) y, en concreto, hace referencia a las elecciones autonómicas para dicha comunidad. Se ha focalizado el análisis en el caso de Madrid porque fue el epicentro donde empezaron todas las movilizaciones.

En esta encuesta del CIS se pregunta directamente a los encuestados si han tenido en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de decidir su voto. La pregunta en cuestión está formulada del siguiente modo:

“A la hora de decidir su voto, ¿hasta qué punto ha tenido Ud. en cuenta las movilizaciones que se han producido recientemente bajo el nombre de “democracia real ya” o “15-M”: mucho, bastante, poco o nada?”

La formulación de esta pregunta permite calibrar qué importancia han tenido para el votante las movilizaciones del 15M y hasta qué punto este tema ha sido relevante para decidir su voto. Cabe tener en cuenta, por lo tanto, que esta pregunta recoge la importancia *subjetiva* que el individuo otorga a las cuestiones planteadas por el 15M. Y lo hace en un sentido muy específico ya que vincula explícitamente el voto en las elecciones del 22M con las movilizaciones de los indignados. En este sentido, hay que diferenciar esta pregunta de otras cuestiones que se han formulado en otras encuestas, dónde se interrogaba sobre el grado de interés o el nivel de simpatía que generaban las movilizaciones de los indignados. De hecho, el nivel de interés y de simpatía que reflejan las encuestas (por ejemplo el barómetro del CIS de junio de 2011) son elevados: más de un 40% de los encuestados a nivel estatal afirmaba haber seguido con bastante o mucho interés el proceso de movilizaciones de los indignados; y más de un 70% de los que habían seguido estos procesos con algún interés (ya fuese poco, bastante o mucho) manifestaban su simpatía hacia los indignados. En cambio, en relación a la pregunta que nos concierne, la gran mayoría de los encuestados afirma que no ha tenido en consideración las movilizaciones del 15M a la hora de tomar su decisión de voto. En efecto, los resultados revelan que un 71,3% de los encuestados responde que no han tenido en cuenta las movilizaciones del 15M para nada, mientras que un 27,9% admite que sí aunque con distintos grados.

¿Por qué se produce esta brecha entre la simpatía y la declaración de haber tenido en cuenta el 15M en el voto? Hay que tener en cuenta que el 15M nace como una crítica profunda al funcionamiento de la democracia. El mensaje de indignación es complejo y va más allá del simple proceso electoral de las municipales o autonómicas. Es en el fondo, una crítica y una reflexión acerca del tipo de democracia existente y de la democracia que se quiere tener. A pesar de que se oyeron voces a favor del voto protesta como forma de expresión del descontento social en relación al sistema político, el 15M no nace para influir en las elecciones del 22M. Su objetivo es distinto y de más largo recorrido. Esto puede explicar por qué, a pesar de poder simpatizar con él, a la hora de votar muchos ciudadanos separaron el 15M del proceso electoral. Sin embargo, para una parte del electorado, el 15M sí fue motivo de reflexión electoral. El hecho de afirmar haber considerado las movilizaciones del 15M implica conceder un cierto reconocimiento y valor a las ideas del 15M hasta el punto convertirlas en un factor a tener en cuenta en el juicio político del voto. Seguramente el elector que declara haber tenido en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de decidir su opción de voto prioriza el juicio sistémico sobre el funcionamiento de la democracia, ante otras cuestiones o temas más locales.

La toma en consideración de las movilizaciones del 15M no ha sido igual para todos los individuos. Algunos sectores de la sociedad han percibido los temas lanzados desde el 15M como relevantes para la decisión de voto, mientras que otros sectores declaran no haberse sentido influenciados para nada a la hora de decidir qué votar. En este sentido es interesante identificar cuál ha sido el perfil de ciudadano que no sólo se ha visto interpelado por el mensaje del 15M sino que, además, manifiesta haberlo tenido en cuenta a la hora de votar. De acuerdo con la Hipótesis 1, y teniendo en cuenta el mensaje generacional, cabría esperar que por un efecto de simpatía fuesen los jóvenes quienes reconocieran una mayor influencia del 15M en la decisión de voto. La Tabla 1 refleja, por distintos grupos de edad, cuál ha sido el grado en que se ha tenido en cuenta las movilizaciones

del 15M a la hora de votar. Se pueden observar grandes diferencias entre los distintos grupos de edad. Mientras que más de la mitad de los encuestados de 18 a 25 años ha tenido en consideración el 15M, este porcentaje se reduce de forma notable a medida que avanza la edad. Además, son también los más jóvenes quienes otorgan una mayor importancia al 15M en su decisión de voto: un 18,9% de los jóvenes de 18 a 25 años, declara haber tenido las movilizaciones del 15M muy en cuenta a la hora de votar, en cambio, este porcentaje se reduce casi al 3% entre el grupo de mayor edad.

Tabla 1: Respuesta, por distintos grupos de edad, a la pregunta: “A la hora de decidir su voto, ¿hasta qué punto ha tenido Ud. en cuenta las movilizaciones que se han producido recientemente bajo el nombre de “democracia real ya” o “15-M”: mucho, bastante, poco o nada?”.

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS/NC
18-25 años	18,9	20,0	16,8	44,2	0,0
26-35 años	13,8	12,8	14,3	58,1	1,0
36-45 años	6,8	11,0	8,9	73,3	0,0
46-55 años	3,0	7,2	10,2	78,9	0,6
más de 55 años	3,7	6,0	3,7	84,6	1,9
Total	8,0	10,2	9,7	71,3	0,9

Para analizar de un modo más pormenorizado el efecto de la edad, se ha realizado una regresión logística cuya variable dependiente es la toma en consideración o no de las movilizaciones del 15M en la decisión de voto. En este sentido, se han transformado las opciones de respuesta de la pregunta de la encuesta en una elección binaria, siendo 1 si el encuestado afirma haber tenido en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de votar (ya sea poco, bastante o mucho) y 0 si afirma no haberlas tenido en cuenta para nada. Como variables explicativas se han tenido en cuenta, además de la edad, dos tipos de variables que han sido ampliamente utilizadas en la literatura para explicar el comportamiento electoral y la participación política. Por un lado, se han introducido una serie de variables de tipo sociodemográfico como el nivel de estudios, el estatus social o el género. Por el otro lado, se han añadido una serie de variables relacionadas con actitudes políticas tales como el interés por la política, el posicionamiento ideológico, el grado de proximidad con distintos partidos políticos o el sentimiento de eficacia (ya sea interna o externa). La información sobre la manera como se han construido y codificado estas variables puede encontrarse en el anexo. La tabla siguiente muestra los coeficientes del modelo de regresión logística:

Tabla 2: Modelo de regresión logística (Hipótesis 1).

	Coef.	Std. Err.
Edad	-0.0338 ***	0.0079
Género	-0.0285	0.2209
Nivel de estudios (a)		
Secundarios	0.1077	0.2989
Universitarios	0.1713	0.3519
Estatus social (b)		
Nuevas clases medias	0.0161	0.2899
Viejas clases medias	0.6960	0.4528
Obreros cualificados	0.0092	0.3578
Obreros no cualificados	-0.0933	0.4394
Escala ideológica	-0.1711 *	0.0919
Eficacia externa	-0.3234 **	0.1564
Eficacia interna	-0.1351	0.1946
Proximidad PP	-0.2675 **	0.1275
Proximidad PSOE	-0.4431 ***	0.1194

Proximidad IU	0.4992 ***	0.1257
Proximidad UPyD	-0.0526	0.1072
Interés por la política	0.1682 **	0.0840
Constante	2.4316	0.8779

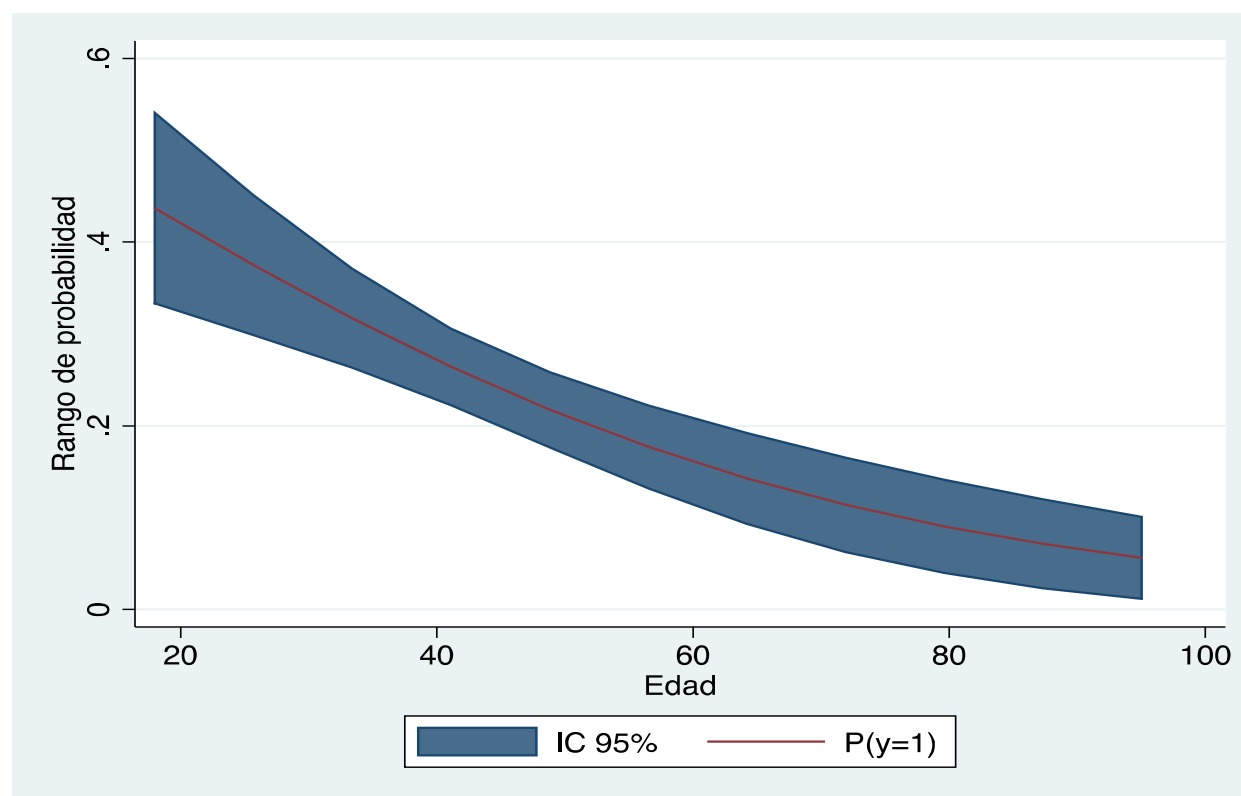
(a) Categoría de referencia: estudios primarios (b) Categoría de referencia (clase alta/media-alta)

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

N = 576 / Chi2 = 122.04*** / PseudoR2 = 0.1778

El análisis de regresión aporta evidencia para no rechazar la Hipótesis 1. Como se puede observar, la edad tiene un efecto muy significativo sobre la probabilidad de declarar haber tenido en cuenta las movilizaciones del 15M en la decisión de voto controlando por todas las demás variables sociodemográficas y actitudinales. En cuanto a las variables sociodemográficas, ni el género ni el nivel educativo ni el estatus social parecen tener ningún efecto estadísticamente significativo. Más que una determinada clase social en concreto, quién tuvo en cuenta las movilizaciones del 15M de un modo más notable fue el colectivo de jóvenes. Este dato apoya la idea que las movilizaciones del 15M fueron ante todo un mensaje de descontento generacional y que fueron los jóvenes quienes tuvieron más presente las reivindicaciones del 15M a la hora de votar. Para visualizar el efecto de la variable edad, el gráfico 1 muestra las probabilidades de manifestar haber tenido en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de decidir el voto, manteniendo constantes todas las demás variables en sus respectivas medias. El gráfico muestra como la probabilidad predicha entre los más jóvenes supera el 40% y va disminuyendo de forma progresiva a medida que aumenta la edad.

Gráfico1: Gráfico de probabilidades predichas de declarar tener en cuenta las movilizaciones del 15M en la decisión de voto ($y=1$) para distintos valores edad.



A parte del efecto de la edad, otras variables del modelo resultan estadísticamente significativas (de hecho, casi todas las actitudinales) y aportan información relevante acerca del perfil de elector que tuvo en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de votar. En primer lugar, los electores que se ubican a la izquierda del espectro ideológico y que manifiestan una mayor desconfianza hacia el sistema político (eficacia externa) son los que tienen una mayor probabilidad de declarar haber tenido en cuenta las movilizaciones del 15M a la hora de votar. Tanto el posicionamiento en la escala ideológica como la eficacia externa reflejan en buena medida las reivindicaciones políticas del 15M centradas en la crítica generalizada al status quo y a la clase política, y a la reivindicación de una mayor justicia social y redistribución asociada normalmente con el discurso de la izquierda. En segundo lugar, la identificación partidista aparece también como un factor relevante. Las personas que manifiestan un mayor distanciamiento con respecto a los dos partidos hegemónicos de la política española (PP y PSOE) tienen una mayor probabilidad de declarar haber tenido en cuenta las movilizaciones

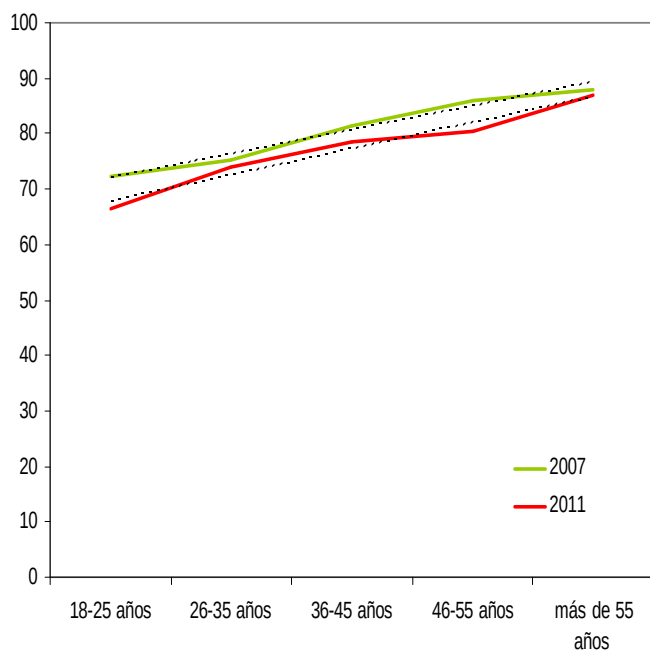
del 15M a la hora de decidir el voto; por el contrario, esta relación se invierte cuando se trata de la identificación partidista con IU. El grado de cercanía con otro de los partidos pequeños, UPyD, no tiene en cambio un efecto estadísticamente significativo.

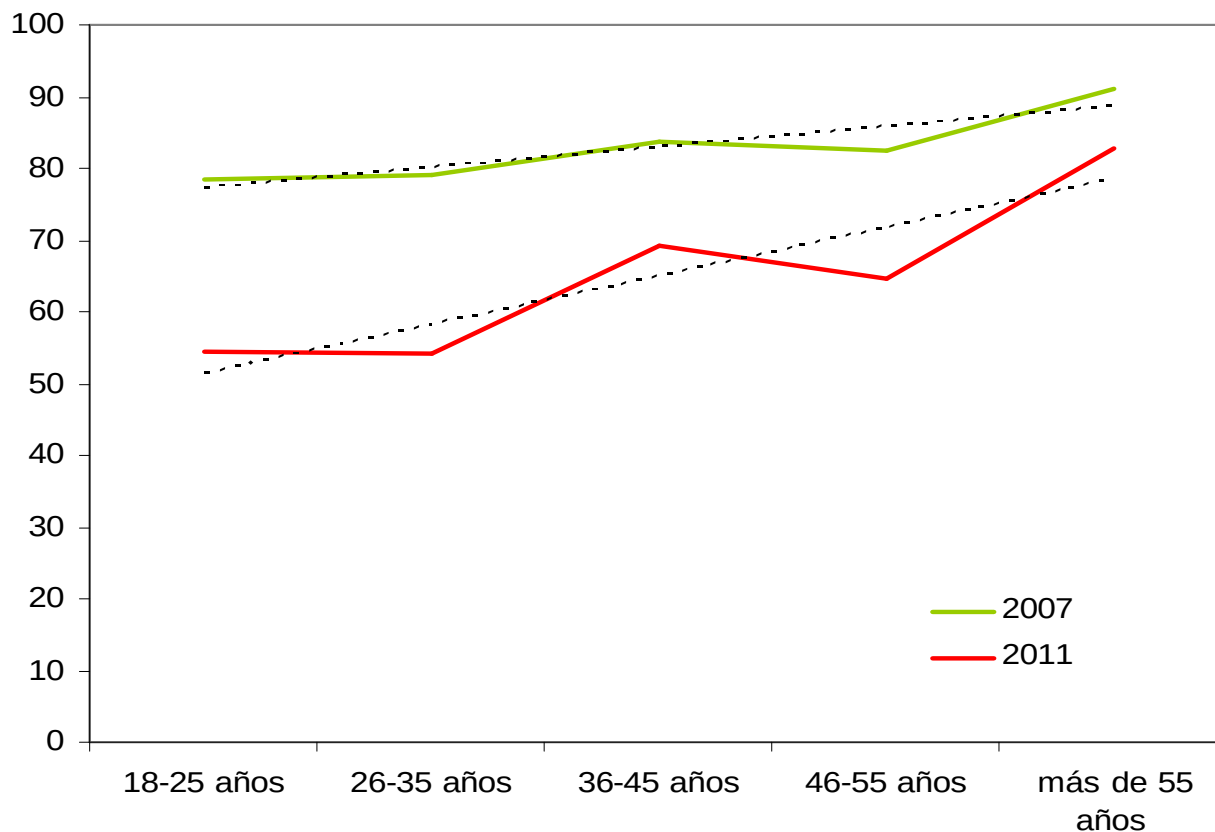
Confirmada la Hipótesis 1, ahora es cuestión de analizar si los electores más jóvenes han reaccionado de un modo distinto en las elecciones del 22M. De acuerdo con la Hipótesis 2, se esperaría que la mayor influencia del 15M en la decisión de voto entre los electores jóvenes se tradujera en un incremento significativo de la abstención o del voto crítico entre este segmento del electorado, como reflejo de la reacción de protesta. Por lo tanto, se quiere medir el efecto de la edad sobre dos variables: por un lado, el nivel de participación electoral (o abstención) y, por el otro, el voto “crítico”, que, de un modo muy genérico, ha sido entendido como voto no bipartidista. Para medir el “voto crítico” se ha codificado el voto en las elecciones del 22M como una variable binaria que toma el valor de 1 si se ha votado por un partido mayoritario (PP o PSOE) y el valor de 0 si se ha votado por un partido minoritario (IU, UPyD u otros partidos, incluyendo además el voto en blanco).

Dado que los jóvenes fueron más receptivos al mensaje de indignación, cabe esperar que fueran al mismo tiempo más propensos a la abstención y al voto no bipartidista que los electores de otros segmentos de edad, siguiendo las consignas de protesta del 15M como el “no les votes”, o “no nos representan”. Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, los jóvenes por el hecho de ser jóvenes votan menos y tienen una menor tendencia al voto convencional que los electores de mayor edad. Esto complica el análisis ya que si se analizan los resultados de la encuesta postelectoral para las elecciones del 22M, no se puede distinguir si los resultados entre los jóvenes obedecen a una lógica de ciclo vital o bien a la posible influencia que haya podido tener el fenómeno de la indignación. Para poder descontar el efecto de ciclo vital, hace falta introducir un elemento de control que permita realizar comparaciones. En este sentido, se utiliza como base comparativa los datos de la encuesta postelectoral de las elecciones autonómicas anteriores para la comunidad de Madrid (es decir, las elecciones de 2007).

Un simple análisis bivariado entre la participación o el voto mayoritario según distintos grupos de edad, comparando las elecciones de 2007 y 2011, arroja información muy interesante. El patrón de participación electoral entre los distintos grupos de edad es muy parecido entre 2007 y 2011 y no se aprecian diferencias significativas (Gráfico 2, izquierda). Se observa que los jóvenes tienden a participar menos que los grupos de edad más avanzada, como se esperaba, y que la participación fue mayor en las elecciones de 2007 que en las elecciones de 2011. Pero no parece haber ningún efecto diferenciado que marque un comportamiento distinto entre el colectivo de jóvenes entre unas elecciones y otras. En cambio, sí que son llamativas las diferencias en cuanto al voto a partidos mayoritarios (Gráfico 2, derecha). Si en la participación electoral se observaba un desplazamiento de la participación más o menos homogéneo en todos los grupos de edad, en el caso del voto mayoritario se observa un cambio de pendiente notable: el voto a partidos mayoritarios ha decrecido de forma generalizada entre todos los grupos de edad, pero lo ha hecho de modo distinto según la edad. En el caso de los grupos más jóvenes ha sido espectacular: el voto a partidos mayoritarios pasa de casi un 80% a poco más de un 50%. En cambio, en el grupo de más edad, esta reducción es sólo de 8 puntos porcentuales.

Gráfico 2: A la izquierda, participación en las elecciones autonómicas de 2007 y 2011 para distintos grupos de edad (en porcentaje). A la derecha, voto a PP y PSOE por distintos grupos de edad en las elecciones autonómicas de 2007 y 2011 (en porcentaje).





Para comprobar las diferencias entre las elecciones del 2007 y 2011 en relación con la edad y el voto mayoritario de un modo más sistemático, se ha llevado a cabo un análisis multivariante. En el modelo se han incluido como variables la edad, una variable *dummy* para diferenciar entre las elecciones del 2007 y del 2011, así como la interacción entre estas dos variables (edad x elecciones 2011) para poder capturar el efecto diferenciado de la edad en las elecciones de 2011. Se han añadido, además, algunas variables de control como el nivel de estudios, el interés por la política o la ideología. Como se puede observar en la Tabla 3, la probabilidad de votar a un partido mayoritario es más baja en las elecciones de 2011 que en las de 2007, y lo más importante: el factor interacción es estadísticamente significativo y con el signo esperado: a medida que aumenta la edad disminuye la probabilidad de votar para un partido mayoritario, controlando por todas las demás variables.

Tabla 3: Modelo de regresión logística (Hipótesis 2).

	Coef.		Std. Err.
Elecciones 2011	-2,077 ***		0,472
Edad	0,005		0,008
Edad x elecciones 2011	0,021 **		0,010
Nivel de estudios	-0,517 ***		0,103
Interés por la política	0,245 ***		0,061
Escala ideológica	0,573 ***		0,049

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

N = 1175 / Chi2 = 296.873*** / R2 (Nagelkerke) = 0.334

En cuanto a las otras variables, es interesante destacar el papel de la autoubicación en la escala ideológica. Controlando por la demás variables, cuanto más a la derecha se ubica el elector, más alta es la probabilidad de votar por un partido mayoritario. Esto nos permite hacer una idea de que es lo que ocurrió con la pérdida de voto a los partidos mayoritarios: quien salió más perjudicado fue sobre todo el partido mayoritario de la izquierda (PSOE), quien de hecho, perdió más de 200.000 votos en las últimas elecciones autonómicas.

4.- Conclusiones.

El presente análisis muestra que el 15M influyó de manera desigual en las elecciones autonómicas del 22M. Fue el colectivo de jóvenes quien tuvo en cuenta en mayor medida las movilizaciones de los indignados a la hora de decidir el voto. Esto refuerza la idea que detrás del 15M hay no sólo un mensaje de indignación y descontento con respecto al funcionamiento del sistema político sino también un mensaje generacional de insatisfacción dirigido al conjunto de la sociedad. Los electores jóvenes no fueron sólo los que prestaron más atención a las movilizaciones, sino que fueron también los que más castigaron a los partidos mayoritarios, trasladando la protesta de la calle a las urnas. Las movilizaciones del 15M podrían en este sentido llegar a socializar políticamente a toda una generación de jóvenes insatisfechos con el estatus quo a través del voto de la protesta y la contestación.

Bibliografía.

- Calvo, K. et al. (2011). "Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican", n *Zoom Político*, n° 4, pp. 1-17.
- Eijk, C. y Franklin, M. (2009). *Elections and Voters*. Palgrave Macmillan, London.
- Likki, T. (2012). "15M Revisited: A diverse movement united for change", en *Zoom Político*, n° 11, pp. 1-14.
- McAdam, D. y Tarrow, S. (2010). "Ballots and Barricades: on the reciprocal relationship between elections and social movements", en *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 8, pp. 529-542.
- Morales, L. (2005). "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España", en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 13, pp.51-87.
- Nie, H. et al. (1974). "Political participation and the life cycle", en *Comparative Politics*, vol. 3, n° 6, pp. 319-340.
- Norris, P. (2004). *Young people and political activism: from the politics of loyalties to the politics of choice*. Ponencia presentada en la conferencia "Civic engagement in the 21st century: toward a scholarly and practical agenda", University of Southern California, 1-2 Octubre.
- Putnam, R. (1995). "Bowling Alone", en *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 6, pp. 65-78.
- Quintelier, E. (2007). "Differences in political participation between young and old people", en *Contemporary Politics*, vol. 2, n° 13, pp. 165-180.
- Southwell, P. (2003). "The politics of alienation: nonvoting and support for third-party candidates among 18-30-year-olds", en *The Social Science Journal*, n° 40, pp. 99-107.
- Stiglitz, J. (2011). "La globalización de la protesta", en *El País*, 6 de noviembre.
- Subirats, J. (2011). "¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?", en *Historia Actual Online*, n° 26, pp. 115-132.

Apéndice

Tabla de variables independientes para el modelo de regresión logística

<i>Edad</i>	Variable continua
<i>Género</i>	1= Hombre 0= Mujer
<i>Nivel de estudios</i>	1= Primarios/sin estudios 2= Secundarios 3 = Universitarios
<i>Estatus social</i>	1= Clase alta/media-alta, 2= Nuevas clases medias 3 = Viejas clases medias 4 = Obreros cualificados 5 = Obreros no cualificados
<i>Escala ideológica</i>	Autoubicación en la escala ideológica de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha)
<i>Eficacia externa</i>	Construida a partir del grado de acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones: "esté quien esté en el poder sólo busca sus intereses personales" y "los políticos no se preocupan mucho de la gente como Ud.". De 1 (mínima eficacia externa) a 4 (máxima).
<i>Eficacia interna</i>	Construida a partir del grado de acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones "generalmente la política es tan complicada que la gente como Ud. no puede entender lo que pasa" y "Está mejor informado sobre política que la mayoría de la gente". De 1 (mínima eficacia interna) a 4 (máxima).
<i>Proximidad PP</i>	Grado de cercanía al partido, del 1 (muy distante) al 5 (muy cercano)
<i>Proximidad PSOE</i>	Grado de cercanía al partido, del 1 (muy distante) al 5 (muy cercano)
<i>Proximidad IU</i>	Grado de cercanía al partido, del 1 (muy distante) al 5 (muy cercano)
<i>Proximidad UPyD</i>	Grado de cercanía al partido, del 1 (muy distante) al 5 (muy cercano)
<i>Interés por la política</i>	Interés con el que ha seguido la campaña electoral, de 0 (ningún interés) a 4 (mucho)

	interés)

Resultados de las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid (2011 y 2007).

	2011			2007		
	Votos	Porcentaje*	Escaños	Votos	Porcentaje*	Escaños
P.P.	1548306	51.7%	72	1592162	53.3%	67
P.S.O.E.	786297	26.3%	36	1002862	33.6%	42
IU-LV	287707	9.6%	13	264782	8.9%	11
UPyD	189055	6.3%	8	-	-	
Otros	110412	3.7%		76275	2.6%	
Votos en blanco	71,458	2.4%		51,665	1.7%	
Votos nulos	51,114	1.7%		13,454	0.5%	
Total votantes	3,044,349	65.9%		3,001,200	67.3%	
Abstención	1,578,401	34.1%		1,457,789	32.7%	

*Para el voto en blanco y el voto a candidaturas el porcentaje se calcula sobre el voto válido

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Erika Domínguez Alonso

María Martínez Pérez

Pilar Sánchez González

Palabras clave: nuevas tecnologías, internet, marketing político y experiencia internacional.

1.- Introducción.

La adaptación de un sistema de vida a un mundo no sólo real sino también virtual hace que todos los aspectos de lo cotidiano tiendan una bicefalía. Por un lado, lo que pasa en el día a día en la calle; y por otro, lo que pasa en la Red de Redes. Una forma de conseguir conocimiento y de trabajar, que se transforma en algo tan cotidiano como ir a comprar a la tienda de al lado. De ahí que no solo nuestro sistema de trabajo, sino también nuestro campo, esté en gran medida enfocado a ese otro mundo que ya es parte del de un todo.

2.- Objetivos.

El objetivo de presentarnos a este congreso es compartir una nueva forma de enseñar, de transmitir, de aprender y de emocionar al alumnado de un Master que sin haber premio alguno nos hemos puesto a trabajar por tener la ilusión de poner en práctica lo que nos han contado en las aulas.

Hasta hace muy poco tiempo Internet era casi un desconocido o se identificaba con el juego de los niños y adolescentes. Hoy con la red, plenamente integrada en nuestra sociedad, los cambios son constantes y también afectan al sistema de aprendizaje. La Universidad también ha cambiado, la nueva perspectiva es “Glocal”, visión Global con adaptación Local y en este caso queremos contar cómo se hace una campaña política en Canadá desde España o lo que es lo mismo, Canadá Versus España.

Somos tres profesionales de distintas áreas (Relaciones Internacionales, Periodismo y Marketing Universitario) y estudiantes de un Master de Marketing Político y Comunicación Estratégica que hemos participado en el primer concurso internacional de Promesas Electorales. Era una forma de ponernos a prueba. La competencia es de 364 participantes de todo el mundo de los que un 34% son españoles.

Se trata de llevar la hipotética campaña a la presidencia del centrista Thomas Mulcair, líder de “*New Democratic Party*”(NPD) y que consiga ser el primer ministro de Canadá. A partir de su conocimiento y análisis, hemos presentado una propuesta estratégica y creativa, en las categorías elegidas: campaña online y campaña gráfica. Las otras categorías eran: campaña radial, discurso, campaña audiovisual, nuevas iniciativas, estrategias de *grassroots*, proyección personal del candidato, mitin y debate y campaña territorial Quebec. En nuestro caso hemos elegido las que tenían una relación directa con las Campaña 2.0. Es decir, la gráfica y la online.

El requisito era plantear la estrategia y creatividad en el periodo de campaña electoral. El reto era crear una nueva forma de hacer y explicar la vanguardia de la consultoría política, cómo, con esa visión “glocal”. El objetivo, no sólo en crear parte de una hipotética campaña, también representar el mix off y on de las nuevas ilusiones, una forma de cambiar el mundo empezando por aquellos que pueden gobernar.

3.- Nuevo soporte metodológico en el aprendizaje.

Como ya se ha apuntado, Internet es fundamental para la investigación en nuestro caso y también como campo de trabajo. Las redes sociales, los web-sites y en definitiva el mundo virtual están como trasfondo en cada una de las acciones que hemos seguido.

El mundo de la consultoría esta en constante cambio, un bueno consultor político debe adelantarse a las situaciones y mantenerse en el terreno de juego intentando modificar en la menor parte posible las estrategias. De ahí el nombre escogido para el grupo: *Two Steps Ahead*. Un nombre que simboliza lo que buscamos representar, la vanguardia de la consultoría política. Y también la herramienta principal y el fin último, integrar las nuevas tecnologías para que ya sean la realidad de un todo.

4.- Hipótesis a contrastar.

La política 2.0 que antes se utilizaba como un complemento a las campañas electorales offline a día de hoy se ha convertido en eje principal de acción y lo que nosotros queremos demostrar con este planteamiento es que la proyección virtual se impone a pasos agigantados en el aprendizaje de los nuevos líderes del mundo, nuestros alumnos.

Es por esto que nosotros planteamos la hipótesis de que para ganar unas elecciones es necesario plantear una estrategia conjunta entre campaña offline y online. Ambas campañas por sí solas son condiciones necesarias más no suficientes, por lo tanto se necesitará de ambas para conseguir el objetivo: ganar las elecciones.

Con esto queremos decir que actualmente no es posible plantearse una campaña electoral en un país desarrollado que no considere la política 2.0 como parte importante de la campaña. Para ser más específicos es inconcebible ganar unas elecciones si no hay una buena estrategia que complementa tanto una política offline como una política online.

5.- Metodología.

Investigación, investigación y más investigación. Es el punto de partida, el primer paso, el primer pensamiento. Hacer una campaña política de este tipo implica adecuar los planteamientos estratégicos a un lugar desconocido, con una Historia desconocida, costumbres, normas, leyes, etc., que junto a su orografía, su fauna y flora configuran otra identidad. Es asumir que hemos llegado a un extraño lugar, y que lo primero que necesitamos es aprender, para luego adaptarnos.

Esta es la primera complicación que nos encontramos en el caso de Canadá, porque lo cierto es que lamentablemente no hemos podido viajar allí para tomar contacto por lo que nos basamos en la investigación online.

El plan de campaña es largo, hay aún tres años por delante, la adaptación de este certamen consistía no sólo en trasladarse hipotéticamente allí, sino además ver el futuro, porque todo está enfocado a una planificación a tres años.

Contando con estas premisas comienza la investigación, primero de forma geopolítica, preguntándose las características especiales: su sistema político y electoral, número de habitantes, de votantes, etc. Para eso nos valdremos además de encuestas de opinión, *focus groups*, analizaremos a los líderes de opinión y haremos una segmentación de la población, especialmente complicada dada la diversidad del país.

Canadá tiene una superficie de 9.970.610 km y una longitud costera de 243.791 km.. Con 33 millones de habitantes. La densidad de población es la más baja de todos los países industrializados, con un 89 % del territorio deshabitado. El área de mayor densidad demográfica corresponde a las regiones fronterizas con Estados Unidos en las provincias de Ontario y Québec. Los centros urbanos concentran el 79 % de la población.

Está dividida en 10 provincias: Alberta, Columbia Británica, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Quebec y Saskatchewan; y 3 territorios: Territorios del Noroeste, Nunavut y Yukón.

Gobierno

Canadá es una monarquía constitucional, a cuyo frente está la reina de Inglaterra, que está representada por el gobernador general de Canadá. Es un estado de la *Commonwealth* con sistema federal parlamentario. El poder real, sin embargo, reside en el primer ministro, cuyo gobierno tiene su sede en la ciudad de Ottawa, la capital de Canadá. El Parlamento canadiense consta de 2 cámaras, la Cámara de los Comunes, formada por 308 miembros elegidos, y el Senado, integrado por 104 miembros designados.

Es un Estado federal con poderes compartidos por los gobiernos central y provinciales. El gobierno federal de Ottawa, se encarga de la defensa nacional, los asuntos exteriores, la banca, el comercio, el derecho penal, la pesca, etc. El gobierno central y las administraciones provinciales, por su parte, comparten la gestión del subsidio de desempleo y de la agricultura.

Los gobiernos provinciales también son parlamentarios, aunque sus sistemas carecen de Cámara Alta. Las provincias disfrutan de bastante poder y tienen competencias en sanidad, educación, recursos naturales y vías de comunicación. Por ello, las leyes difieren notablemente de una provincia a otra; sólo hay que fijarse en los diferentes tipos de impuestos. Canadá es un país en el que impera la diversidad y donde los gobiernos provinciales se han erigido en defensores de los intereses regionales.

El Yukón y los Territorios del Noroeste, que ocupan una superficie muy extensa, pero que están menos poblados que el resto, tienen una autonomía menor. El 1 de abril de 1999 se dividieron los Territorios del Noroeste y la zona oriental pasó a constituir el Territorio de Nunavut. En el año 2003, el primer ministro firmó un acuerdo con los pueblos de Dogrib Dene mediante el cual les cedía el control sobre el segundo mayor territorio de la zona norte, que aloja las minas de diamantes del país. Con estos acuerdos, las zonas del norte han ido ganando cada vez más autonomía con respecto al gobierno central en los últimos años.

Canadá tiene una población de 33,476,688 personas de las cuales el 80% es población urbana y el 20% es rural. Tiene un índice de analfabetismo del 1%. El 99% de la población cuenta con estudios primarios, el 90% de la población cuenta con estudios secundarios y el 48% tiene educación terciaria.

Economía

Su moneda es el dólar canadiense. Tradicionalmente, la fuerza económica de Canadá siempre ha residido en sus recursos naturales. La silvicultura da trabajo al 1% de la población; sus principales productos son el papel y la madera. Los minerales y la energía son los primeros productos destinados a la exportación, es uno de los principales productores de uranio, potasio, níquel, amianto, oro, plata, mineral de oro, platino, carbón, petróleo, gas y electricidad hidráulica. También produce diamantes para uso industrial y joyería.

La agricultura constituye una forma de vida en Las Praderas orientales. La pesca continúa siendo importante en la costa. Las industrias manufactureras, aunque menos conocidas, también son importantes. La principal es la de materiales y piezas para el sector del transporte, seguida de la industria de procesamiento de alimentos y las industrias papelera y de productos químicos. Actualmente, las empresas hidroeléctricas y de informática están adquiriendo cada vez más peso. Las provincias de Ontario y Québec generan más del 62% de todas las ventas al por menor en Canadá a pesar de ser mercados lingüísticos y culturalmente diferentes.

La banca, las compañías de seguros y las inmobiliarias son algunos de los sectores comerciales más prósperos, y han causado un fuerte impacto en los mercados estadounidenses. También es muy importante el sector turístico, que representa un 5% del PIB y da empleo a uno de cada diez canadienses.

Canadá entró en recesión en los últimos meses de 2008 debido a la crisis financiera global. Sin embargo, siendo su economía una de las más sanas del mundo, el país está en buena posición para enfrentarse a la situación económica internacional. Años de superavit fiscales, políticas monetarias prudentes y amplia regulación de la banca, colocan a Canadá en una situación envidiable en comparación con otros países industrializados.

Las "Fortalezas" de Canadá son:

- Población activa altamente cualificada y formada.
- Desarrollo tecnológico e inversión en innovación y desarrollo.
- Se sitúa en los primeros puestos del G7 y G8.
- Es un lugar muy seguro para vivir y hacer negocios con un sistema judicial eficaz.
- Mejor calidad de vida global.
- Igualdad de oportunidades.
- Coste de vida bajo.
- Protección de medioambiente alto.

- Programa de salud universal y real de Seguridad Social
- Sociedad multilingüe y pluricultural.
- Gran inmigración de recién llegados.

Las “Debilidades”:

- Tiene una población muy envejecida.
- Tiene demasiada dependencia de Estados Unidos en cuanto a exportaciones.

El objetivo: ganar. ¿Cómo? Logrando los sub-objetivos que no son otros que los votantes recuerden al candidato y su mensaje, que los votantes estén de acuerdo con el mensaje, y que además se movilicen y vayan a votar.

Conocido el reto, comienza la estrategia que como ya hemos dicho no puede hacerse sin investigación previa. Para ello, una vez conocido y entendido el contexto tenemos que contestar las preguntas por excelencia:

- ¿Qué quiere conseguir la campaña? Es decir, saber y calcular hasta dónde podemos llegar, nuestra máxima. En este caso la máxima es ganar las elecciones generales en 2015, porque la formación de nuestro candidato ha subido como la espuma en los últimos años y se puede optar a ello
- ¿Cómo lograrlo? Aquí entra en juego lo más interesante y difícil a la vez, la estrategia y las técnicas a utilizar para cumplir con esa estrategia. Es el punto central, la pregunta que va en medio pero que se repite como trasfondo en toda la planificación. Una estrategia encaminada a lograr un fin, pero entendida de una forma dinámica. Todo debe estar planificado, siempre mirando hacia el mismo punto, la meta final, pero asumiendo que por el camino habrá cambios y variaciones, porque una campaña no es estática.
- ¿Cuándo lograrlo? El *timing*, considerará todas las apariciones públicas del candidato teniendo en cuenta la adecuación a todas las provincias y territorios. Se marcarán fechas en el calendario, pero desde luego hay una que viene dada: el día D, el de las elecciones.
- ¿Dónde lograrlo? La respuesta a esta pregunta parece obvia, en nuestro caso Canadá, pero no lo es tanto. Es necesario buscar los nichos en los que es más probable que nuestro candidato y su mensaje cale en el votante. Por eso hay que estudiar el terreno, saber las características de cada provincia o región, para centrar esfuerzos en unas más que en otras.
- ¿Con quién? Se trata de formar un equipo, multidisciplinar pero necesario. El gabinete ejecutivo, el equipo directivo y empleados y las bases, es decir los voluntarios. Normalmente las bases del equipo y afiliados a veces tienden a difuminarse y las directivas de campaña se olvidan de ellos, pero son un pilar fundamental para que nuestro mensaje llegue y también para la financiación. Porque en muchas ocasiones esas bases alimentan económicamente nuestra campaña y además animan a su contexto a participar. A la hora de formar un equipo en un país que no es el tuyo, hay que tener en cuenta que muchas partes se subcontratarán con empresas locales, primero porque conocen mejor el terreno y segundo porque serán más baratas. De tal forma que nosotros nunca llevaremos, por ejemplo, una empresa de publicidad en este caso de España a Canadá, sino que la buscaremos allí y ellos serán los encargados, bajo nuestras directrices, de crear los spots, cartelera... Igual pasa con imprentas, con alquiler de vehículos por ejemplo y el resto de servicios que estarán externalizados a través de una empresa se *outsourcing*.
- ¿Contra quién? Es una pregunta que muchos pasan por alto, en este caso no hemos estudiado en profundidad a los adversarios porque aún no están perfilados los candidatos, debido a que quedan 3 años. Pero es necesario conocer a los otros partidos y a sus candidatos para poder potenciar mejor nuestras fortalezas VS sus debilidades. Incluso se podría decir que es más importante conocer a los oponentes que a uno mismo. Para ello nos valdremos de la prensa del país, de entrevistas con miembros de esos partidos, sus políticas anteriores, sus campañas anteriores....

La metodología por tanto pasa por seguir los pasos para realizar una campaña, a través de reuniones en las que se han realizado agendas, tormentas de ideas y consensos. Materializando luego esas ideas en forma de diseños de carteles, *slogans*, *merchandising*. Y por supuesto todo ello fundamentado y explicado, porque detrás hay una estrategia. Nada es casual, ni el tono naranja de una bandera. Todo está pensado medido y calculado.

6.- Resultados provisionales.

Campaña Online.

Las principales características de Canadá que avalan el preparar una campaña online con una cierta relevancia. En primer lugar destacar que la penetración de Internet en Canadá es del 81.6% de la población, con un número de usuarios de 27.757.540, superando en porcentaje a su vecino Estados Unidos.

Un 68% consulta las noticias por Internet. Un 58% son usuarios de las redes sociales, llegando al uso del 86% en menores de 35 años. El usuario femenino es mayoritario siendo el 62%. Como dato curioso de extensión de uso de las redes sociales, cuenta con 17.113.000 cuentas en Facebook para una población de unos 34.000.000, con lo que aproximadamente el 50% de la población tiene una cuenta en Facebook.

Todos estos datos nos llevan a concluir que Canadá es un país en el que merece la pena llevar a cabo una campaña online con cierta relevancia para conseguir nuestros objetivos. Que es acercar y dar a conocer al candidato y al partido a los ciudadanos, hacerles conocedores y partícipes de sus propuestas políticas y convertir esta campaña en una herramienta de movilización ciudadana que consiga llevar a Thom Mulcair a ser Primer Ministro de Canadá en las elecciones de Mayo de 2015.

Debido a la importancia que se quiere dar a la campaña online, ésta contará con un importante Equipo de Campaña compuesto mayoritariamente por voluntarios de las bases pero perfectamente coordinados, previamente formados y que cada día recibirán una actualización del libro de estilo que será creado por dicho equipo.

Previamente al comienzo de la campaña electoral, habremos creado la identidad de Thom Mulcair y del NDP en la red. Se habrá realizado el Registro de dominios y perfiles.

En paralelo al lanzamiento de la campaña gráfica, se llevará a cabo una Acción de lanzamiento de la campaña online

Entre las herramientas que consideramos habrá que poner en marcha en la campaña online destacan las siguientes:

Página Web del candidato: www.thommulcair.ca

Página Web interactiva y enfocada a las relaciones con los ciudadanos, con espacios como

- * Muro.
- * Post de fotos.
- * Redes sociales.
- * Thom en directo.
- * Chatea con Thom.
- * Espacio de descargas.
- * Mi NDP
- * Agenda con los actos de cada día del candidato
- * Apartado con el programa electoral interactivo y clasificado por áreas

Twitter

Creación de las cuentas @ThomMulcair, @NDP y @XQTUmeimportas en las que habrá un equipo trabajando continuamente, actualizando contenidos y respondiendo a los comentarios.

Creación de cartelería y merchandising (chapas) con el logo de Twitter con el emblema Soy seguidor de Thom (y debajo su cuenta de Twitter)

Canal You Tube

Creación del canal you tube de Thom Mulcair a través del cual se emitirá en directo cada día el principal acto del candidato y donde quedaran recogidos todos los vídeos así como de las apariciones en los diferentes medios de comunicación.

Facebook

Creación de la cuenta de Facebook de Thom Mulcair con actualizaciones diarias donde se colgarán fotos y vídeos de los actos donde ha participado ese día el candidato, así como mensajes con las principales propuestas. Facebook servirá de forma interactiva también para generar el debate sobre las propuestas y recibir comentarios de nuestros seguidores acerca de ellas.

Pinterest

Creación del perfil de Thom Mulcair en Pinterest en el que diariamente actualizaremos su tablero con las imágenes y vídeos del día.

Flickr

Creación de una cuenta pro de Thom Mulcair en Flickr donde diariamente se actualicen los contenidos con imágenes y vídeos del candidato de sus principales actos y mítines así como explicando su programa en diferentes áreas.

Banners

Publicación de banners con la imagen de campaña en los principales medios de comunicación online de Canadá desde los cuales haciendo click te llevarán a la página Web de Thom Mulcair.

Instagram

Creación en Instagram de la cuenta de Thom Mulcair en la que cada día se publicará una fotografía del candidato en un sitio representativo de la ciudad que visita, creando así un álbum de fotos del candidato fotografiado en los lugares más pintorescos de sitio visitado para que cualquier ciudadano que entre pueda sentir la cercanía del candidato fotografiado en sitios familiares para él.

App Thom Mulcair

Aplicación para iPhone y Android del candidato donde viene la agenda del candidato de cada día así como vídeos, declaraciones, imágenes y desde donde puedes acceder a todas sus redes sociales. Al igual que en la página Web aparecerá el muro donde cada ciudadano puede colgar sus propuestas.

Canal de radio Thom Mulcair

Canal de radio a través de Internet desde donde se emitirán todos los actos del candidato, donde podrán llamar los ciudadanos para hacer en directo sus propuestas, con programas de debate, entrevistas y en el que una vez a la semana el candidato tendrá un programa propio que incluirá llamadas en directo de los oyentes.

Canal Spotify de Thom Mulcair

Canal musical patrocinado por Thom Mulcair donde estarán las canciones preferidas de nuestro candidato y aparecerán podcasts con sus intervenciones.

Estrategia de posicionamiento en buscadores. SEO/SEM

Trabajar en la promoción y aparición en los principales buscadores en un lugar destacado de la página web de nuestro candidato siempre que se realicen búsquedas relacionadas con las elecciones, nuestro candidato/partido.

Envío de newsletters/e-mails

Con la base de datos que hemos generado se enviarán en la campaña newsletters o e-mails diarios personalizados a cada uno de los miembros de nuestra base de datos. Cada email irá personalizado para grupo de personas organizadas por diferentes afinidades/edades/grupos sociales para llegar a cada uno de ellos con el mensaje y contenidos que nos interesa. Envío diario de la agenda del candidato así como las actualizaciones de las redes sociales.

Interacción móvil

Envío de SMS y mensajes de whatsapp a los componentes de la base de datos que tengamos con número de teléfono personalizados al igual que en el caso de los e-mails y con mensajes y contenidos adaptados a cada *target* diferente.

Wikipedia

Actualizaciones periódicas y controladas del perfil en Wikipedia de Thom Mulcair

Videojuego Thom Mulcair

Creación de un juego online enfocado a la población más juvenil con Thom Mulcair como protagonista.

Blog 100 propuestas: Una propuesta cada día

Tomando como ejemplo el blog de Neil Pasricha (uno de los más leídos de Canadá y que durante 1000 días, cada día escribe una razón al día para sonreír) y contando con él como colaborador, durante los 100 días previos a las elecciones, explicaremos en el blog cada día una propuesta y los beneficios que traería al país con Una propuesta diaria para mejorar Canadá. Este blog admitiría comentarios de los internautas y su contenido estaría enlazado a los diferentes cuentas de las redes sociales del candidato así como a la página Web.

Campaña Gráfica.

Una vez contada y entendida la sociedad de Canadá el eslogan se dibuja casi de forma inevitable. Concretada la personalidad de nuestro candidato la elección de las palabras, de una frase, de una idea que explique lo que quiere y propone aparece clara y nítida, en nuestro caso *“Porque me importas TÚ”*.

Canadá un país formado ejemplarmente por micro sociedades llegadas de todas partes y conviviendo, con toda la carga significativa de esa palabra. Es un ejemplo de multiculturalidad, de ahí la importancia que todos los canadienses tienen en este eslogan. La aspiración del candidato es poder desarrollar el orgullo que siente por cada uno de los individuos que conforman esta sociedad ejemplar. Su máxima, representarlos a todos, con sus aspiraciones comunes, pero también con sus características, con sus diferencias. Ahí es donde entra en juego el “tú”, porque es de individuos de lo que está formada la palabra “personas”.

La fuerza de nuestro candidato no reside en su nombre, en su pasado en el país, no reside tampoco en su imagen, reside en el brillo de sus ojos, en la esperanza de hacer un Canadá mejor. De ahí la imagen de un Thomas Mulcair mirando hacia arriba, hacia el futuro, hacia el horizonte por descubrir. De ahí también crearle un nombre propio, **THOM-M**. Y como centro de la fórmula, la hoja de arce que representa un país y sus valores, y no sólo a un partido o a un candidato. Se trata de ir un paso más allá, de transformar a THOM-M en un símbolo, en su forma y en quién representa. De ahí que sea elegido para el merchandising, el globo y cada uno de los carteles.

Adaptación, adaptación y adaptación son tres de nuestras máximas, por lo que en una primera previsión hemos adaptado los diseños para un faldón de periódicos, también para banners y en publicidad exterior, en este caso el lateral de los autobuses.

Con la idea definida y un diseñador que ya forma parte de un equipo multidisciplinar, el resto es mucho más sencillo. Sólo hacen falta medidas, retoques, y enviar a imprenta.

7.- Conclusiones.

Una de las conclusiones que hemos obtenido es la riqueza de poder compartir con los compañeros de diferentes países, profesiones y edades. Aprender ya no es sólo cuestión de una generación joven, la vida cambia tan rápido que la interacción y el aprendizaje debe ser constante entre todos. Se trabaja mejor en equipo y las nuevas tecnologías lo facilitan.

Otra de las conclusiones ha sido la de comprobar la complejidad de la adaptación de los conocimientos aprendidos en el aula a la pseudo-realidad del caso. Mejor hacerlo así antes de ser Asesores de un líder en la realidad. Y eso que no teníamos límite presupuestario, con lo cual nos ha sido más fácil “imaginar”.

Pero sin duda la más interesante ha sido la de comprobar cómo se puede trabajar desde aquí hacia allí, es decir, la integración total del mundo on en nuestra vida profesional y cotidiana. Efectivamente lo “Glocal” se ha impuesto y creemos que esa realidad es posible.

Y, por último, si tuviéramos que sacar una conclusión final esa es “ha merecido la pena”, ha sido muy útil para nuestro aprendizaje y recomendable para futuras acciones de formación. El mundo está cambiando y la forma de aprender también, hagámoslo posible.

Referencias Web.

Best “Canada” Television, disponible en http://www.imdb.com/keyword/canada/?title_type=tv (visitado el 25 de mayo del 2012).

Lees-Marshment, J. (2009). *Political Marketing: Principles and Applications*, (E-book) disponible en www.amazon.com

List of Famous Canadians in TV/Cinema/Music, disponible en <http://www.imdb.com/list/SCi2RmmqSg0/> (visitado el 24 de mayo del 2012).

Literacy Rate, Adult Total, disponible en www.databank.worldbank.org (visitado el 17 de mayo del 2012).

Maarek, Philippe J. (2011). *Campaign Communication and Political Marketing*, (E-book) disponible en www.amazon.com.

Popular Canadian TV Shows-Past/ Present, disponible en <http://www.bukisa.com/articles/26946-popular-canadian-tv-shows-pastpresent> (visitado el 26 de mayo del 2012).

Piller, L. D. y Bergner, J. (2011). *Branding the Candidate Marketing Strategies to Win Your Vote (Praeger Series in Political Communication)*, (E-book), disponible en www.amazon.com

Mulcair, T. página oficial, <http://www.thomasmulcair.ca/site/?lang=en> (visitado el 24 de mayo del 2012).

Bibliografía.

Baeza Pérez-Fontán, E. (2012). *¿Cómo crear una campaña electoral de éxito?* Ediciones Internacionales Universitarias Madrid, De UMEIA.

Bimber, B. (1998). “*The Internet and Political Transformation, Populism, Community, and Accelerated Pluralism*”, en *Polity*, vol. 31, n° 1.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN EGIPTO, ¿CUÁL ES SU CONTRIBUCIÓN?

Mohamed Abdelbaset Abouelmakarem
Universidad Complutense de Madrid
mohbaset2003@yahoo.com

Palabras claves: Egipto, prensa, medios sociales, democratización y revolución.

1.- El debate sobre el papel de los medios en la incitación a la democracia.

El efecto de los medios en incitar a un proceso de democratización o si su liberalización tiene que ser previa o parte de este proceso ha generado opiniones adversas entre los académicos. Los partidarios de la primera opinión creen que unos medios de comunicación sin restricciones ayudan a derrocar los regímenes autoritarios y a crear instituciones democráticas. Parten de la idea de que el rol de los medios de comunicación en una transición a la democracia es igual que en las democracias establecidas ejerciendo un control sobre la actuación gubernamental y favoreciendo un foro público de debate. Consideran que la existencia de unos medios libres debe ser anterior al arranque de los procesos de transición democrática. Estiman que aunque no fuera una precondition indispensable, la liberalización de los medios debe al menos servir como un impulsor inicial a la democratización o a la desacreditación de los existentes regímenes autoritarios.

Otro grupo de académicos ve los medios como instituciones democráticas. Es decir igual que las elecciones, la constitución y los sistemas legales, la reforma de los medios de comunicación se ejecuta como parte de un proceso de transformación a la democracia.

Una tercera teoría sostiene que unos medios de comunicación liberales y libres son un producto de la democratización, eso quiere decir que sólo son efectivos y útiles en el contexto de unas instituciones democráticas que las apoyan.

Una cuarta perspectiva evalúa negativamente la influencia de los medios en los procesos de reforma política y transición a la democracia. Parten de la idea de que los medios no son más que un instrumento manipulable en manos de quién tiene el poder. Justifican su razonamiento planteando que los medios animan de igual modo a las reformas democráticas y a las no-democráticas o en el mejor de los casos, juegan un papel en el derrocamiento del régimen autoritario pero no en llevar la consecuente democratización más allá de esto (Haerpfer, et al., 2009: 235).

Un quinto grupo opina que los medios y la democracia tienen una relación paralela pero también compleja. Los dos interactúan de forma diferente dependiendo de la etapa en que está la transición democrática ya que no es lo mismo derrocar a un régimen autoritario que establecer y consolidar unas instituciones democráticas. Puesto que los procesos de democratización se suelen dividir en cuatro etapas, pre-transición, transición primaria, transición secundaria y transición tardía. Este grupo ve en unos medios liberales un ímpetu para las primeras fases de democratización y un producto de una etapa tardía de democratización (Pasek, 2006). Sin embargo, la mayoría de los estudios de caso confirman que la liberalización de los medios de comunicación es un factor más positivo que negativo para el inicio de un cambio a la democracia y creemos que lo fue también en el caso egipcio.

2.-La liberalización política y los medios en Egipto.

La mejora de las condiciones de la libertad de información y expresión en Egipto coincidió con las reacciones estadounidenses e internacionales a los atentados terroristas de septiembre 2001 que pusieron la democratización en la agenda tanto de la comunidad internacional como de las fuerzas políticas en el mundo árabe. Muchos regímenes árabes, entre ellos el egipcio, decidieron en aquel entonces esquivar las presiones internas y externas mediante el embellecimiento de su imagen política haciendo pequeñas concesiones en el ámbito de la libertad de expresión. Por otro lado, nuevas variables en la escena mundial empujaban al régimen egipcio a romper su monopolio absoluto de los medios de comunicación audiovisuales y su restricción de las libertades de expresión e información. Las tecnologías de la información y de la comunicación habían dado un salto enorme que imposibilitaba el control de la información. El mundo iba acumulando normas legales vinculantes para el respeto de los derechos humanos, incluso la libertad de expresión y de información y creando mecanismos internacionales para averiguar su incumplimiento y pedir explicaciones por ello. La lucha de los defensores de las libertades públicas y del respeto de los derechos humanos y las presiones para una transición democrática no dejaba de endurecer.

Ante estas variables, el régimen del presidente Mubarak se vio obligado a liberalizar su sistema político haciéndose menos estricto con los nuevos medios de comunicación como los canales de televisión por satélite y las páginas web informativas. Abrió paso a los periódicos privados permitiendo la aparición de varias influyentes cabeceras como *Al-Masry Al-Youm* (2004), *Ad-Dostour* (2005), *Al-Badeel* (2008), *Al-Shorouk* (2009) y la web *Youn7.com* (más tarde se convirtió en un periódico semanal y luego en diario). Por otra parte, los medios audiovisuales controlados por el gobierno se volvieron, relativamente, más abiertos a las opiniones de la oposición y más tolerantes con las críticas al gobierno y los símbolos políticos del régimen.

Esta respuesta del gobierno egipcio a las nuevas variables internas y externas repercutió en una mayor ampliación *de facto* del margen de las libertades de expresión y de información de modo que sobrepasó en muchos aspectos la realidad legal que regula las mismas (Muhammad Asan, 2008. p.106-108). Es una transformación que tuvo eco en el índice de libertad de prensa de *Freedom House*, según el cual la posición de Egipto -cuya prensa caía siempre en la franja de la prensa “no-libre” hasta el año 2004- se fue avanzando desde el año 2005 hasta entrar en la franja de prensa “parcialmente libre” en 2008 (UNDP-POGAR, s.f.).

Esta relativa apertura –no exenta de prácticas opresivas– permitió a la prensa impresa y audiovisual convertirse en un “perro guardián” que vigila las actividades del gobierno y saca a la luz los abusos de las autoridades así como en un “foro de debate” sobre las políticas públicas donde se oyen también a los opositores del régimen, elevando en última instancia el nivel de concienciación política de los ciudadanos y fomentando las demandas democráticas.

En este contexto hay que diferenciar siempre entre el papel de la prensa estatal por un lado, y los periódicos privados, los canales de televisión por satélite regionales y locales y los medios sociales por otro.

3.- La prensa estatal y la reforma política: desinformación y manipulación.

Desde la aparición del modelo de la prensa estatal en Egipto al nacionalizar los periódicos privados existentes antes de la Revolución de 1952, ésta se vio obligada a ser uno de los instrumentos de propaganda del régimen gobernante y defensora y promotora de sus puntos de vista. La propiedad del estado de estos periódicos les acarrea una relación de dependencia del régimen y del partido del gobierno convirtiéndose en sus propios periódicos de modo que la incapacitaba para ser un catalizador de un cambio democrático.

Su imparcialidad se fue desgastando aún más a lo largo del gobierno de Hosni Mubarak llegando a sus niveles más bajos tras el cambio de los directores de la mayoría de los periódicos estatales en el año 2005 en medio de amplios movimientos populares que reclamaban reformas democráticas. Los nuevos directores entendieron que los cambios orquestados por el gobierno en un ambiente de presiones internas y externas para la democracia y poco tiempo antes de las elecciones presidenciales pretendían asegurar unas coberturas favorables al candidato oficialista y a los puntos de vista gubernamentales sobre las reivindicaciones democráticas.

Así que el alineamiento de los periódicos que dirigieron quedó clara durante las elecciones presidenciales del año 2005 favoreciendo al candidato oficialista Hosni Mubarak. Su parcialidad tocó fondo en el caso del periódico *Al-Gomhouria* que dedicó el 65% del total del espacio asignado a la cobertura de los candidatos presidenciales al candidato/presidente Mubarak, además de dedicar un 9% del espacio del periódico para cubrir sus actividades en calidad de presidente de la república. Por su parte *Al-Abram*, le asignó al candidato Mubarak un 57% del total del espacio dedicado a las coberturas electorales además de un 12% del periódico para informar de sus tareas como presidente. Otro tanto, hizo el periódico *Al-Akhhbar*, aunque este último dedicó más espacio a cubrir las actividades de Mubarak como presidente (Assayd, 2007).

A lo largo de los años siguientes a las elecciones presidenciales que experimentaron altibajos en la movilización política, las protestas sociales y las reclamaciones democráticas, la actuación de los periódicos siguió siendo más de lo mismo. Trataban con una animadversión clara y un tono excesivamente difamatorio a las fuerzas y los movimientos opositores al régimen. Insistían en asentar la calificación de “prohibida” a la organización de los Hermanos Musulmanes cuyos miembros obtuvieron 88 escaños en las elecciones parlamentarias de 2006. Ignoraban las noticias del segundo candidato a la presidencia que obtuvo más votos Ayman Nour salvo en los casos que le desprestigiaban como las noticias relativas a su divorcio. Lo mismo pasaba con el Partido del Frente Democrático (*Al-Gabha Al-Dimoukratiya*), el movimiento *Kifaya*, y la Asociación Nacional para el Cambio liderada por Al-Baradei. Este último sufrió una campaña feroz de desacreditación haciendo hincapié en su falta de experiencia política, su larga ausencia de Egipto e incluso rumoreando que tiene una doble nacionalidad lo que le invalida como candidato a la presidencia de Egipto. Insistían en considerarle, de acuerdo con la opinión de los líderes del Partido Nacional Democrata (PND), como un mero fenómeno mediático que no tendrá ningún papel ni repercusión en la política egipcia (sa' id, 2009) (al' imām, 2010).

Otro tanto ocurrió en la cobertura de las elecciones legislativas de 2010 cuando los periódicos estatales siguieron su favoritismo del PND en detrimento de todas las demás fuerzas políticas. La animadversión contra el grupo de los Hermanos Musulmanes, la principal fuerza opositora en la legislatura 2005-2010, fue también una constante llegando a ignorar completamente las detenciones de sus miembros (para que no puedan presentarse a las elecciones) mientras que fueron noticia en los periódicos privados y los medios internacionales. En este caso fue también el periódico *Al-Gomhouria* el que se lleva la palma en la parcialidad dedicando un 68.8% del total de su cobertura de las elecciones al PND, un porcentaje del cual sólo un 1.5% constituía una aproximación negativa al mismo frente a un 64.2% de aproximación positiva. En segundo lugar viene el periódico *Al-Akhhbar* con 67.2% del total de su cobertura de las elecciones asignado a dicho partido del cual sólo un 1.6 % era un seguimiento de carácter negativo frente a un 60,3% de carácter positivo (Markaz Alqāhira Lidirāsāt • aqūq Al' insān, 2011: 58).

Sin embargo, la expresión más clara de la imposibilidad de contar con la prensa estatal para estimular cualquier proceso de reforma democrática tuvo lugar durante los 18 días de la revolución. Su posición ha ido cambiando desde ignorar las convocatorias de las manifestaciones hasta llamar a contenerlas para evitar el caos y el deterioro económico pasando por la difamación de los manifestantes y la denuncia de su limitado número frente a los partidarios del régimen. El día 25 de enero, el primer día de la revolución y mientras otros medios audiovisuales (Mājid, 2011) e impresos (‘ abd arrā• ī, 2011) destacaban las convocatorias de manifestación contra el régimen, los periódicos estatales las ignoraban completamente. La noticia principal del *Al-Abram* era una entrevista con el ministro del Interior para conmemorar el Día de la Policía (el 25 de Enero). Al día siguiente continuaban haciendo caso omiso a las manifestaciones a las que acudieron miles de personas o subestimando su tamaño. *Al-Gomhouria*, estimaba que eran 3 mil manifestantes mientras que periódicos privados calculaban que alcanzaron entre 30 y 50 mil. Fue aún peor la actuación de *Al-Abram* cuyo principal titular el día 26 de enero versaba sobre las protestas y las revueltas del Líbano publicando las noticias de las manifestaciones en Egipto en un lugar secundario. Subrayó la muerte de un agente de los antidisturbios sin mencionar la razón de su fallecimiento que era una estampida de sus compañeros y no por culpa de los manifestantes. El director de *Al-Gomhouria* calificó la muerte del agente como “el precio caro de la democracia” falsificando la realidad y achacando el fallecimiento a que fue alcanzado por una piedra.

Ignoraban completamente la brutalidad de las fuerzas de seguridad con los manifestantes para dispersarlos la noche del martes 25 de enero culpando de los disturbios a la infiltración de los miembros de los Hermanos Musulmanes que descarrilaron las demandas de los jóvenes.

El día de 27 de enero, cambiaron de estrategia reconociendo las protestas pero llamando a contenerlas. Llamaban la atención a que los jóvenes manifestantes tenían unas reclamaciones justas que deberían ser evaluadas y atendidas. Sin embargo, subrayaban en todo momento que eran demandas económicas y sociales sin mencionar las dos reclamaciones principales que eran la renuncia del presidente a su cargo y la disolución de las cortes generales. Empezaron a ser más neutrales con los jóvenes intentando separarlos de la corriente general del pueblo egipcio para presentar las revueltas como si fueran una simple protesta de jóvenes furiosos cuyas reivindicaciones van a ser atendidas.

Desde el 28 de enero, empezaron a denunciar el caos originado por las manifestaciones y exagerando, a cambio, en las noticias y los números de los partidarios de Mubarak sabiendo que no superaban unos pocos miles, incluyendo trabajadores de las empresas y de las fábricas de los beneficiados del régimen. Ignoraban que el PND recurrió a los matones para dispersar las manifestaciones en lo que se conoció como “la batalla del Camello” (Assarjāni, 2011).

Cuando cayó el presidente y su régimen, la tendencia de la prensa estatal cambió 180 grados denunciando al régimen anterior y atacando al PND. Incluso empezaron a publicar noticias difamatorias de la familia de Mubarak que pocos días antes le trataban como si fuera un dios.

Esta situación de la prensa estatal, con ligeros matices entre un periódico u otro, la descalificaba completamente como catalizador eficaz de un cambio democrático.

4.- La prensa privada y las reivindicaciones democráticas: apoyo y soporte.

A diferencia de los medios estatales, la prensa privada (también llamada "independiente", pero la denominación correcta desde el punto de vista legal es "privada") sí ha podido jugar un papel importante en fomentar y apoyar las demandas democráticas y revelar los niveles de corrupción concienciando mejor al público y mermando la popularidad del régimen de Mubarak.

Este tipo de prensa apareció en la segunda mitad de los noventa tras la promulgación de la Ley N°96 de 1996 de Regulación de la Prensa permitiendo a las personas jurídicas públicas y privadas la publicación de periódicos. No obstante, el fuerte despegue de la prensa privada empezó desde el año 2004 con la aparición de los diarios *Nahdat Misr*, *Al-Masry Al-Youm*, el rotativo más popular entre los privados, y más adelante con una serie de diarios como *Ad-Dostour*, *Al-Badeel*, *Al-Shorouk* y *EYoum*7.

El protagonismo político de este tipo de prensa empezó a ser palpable coincidiendo con el periodo de apertura política que comenzó desde el anuncio del ex presidente Hosni Mubarak de su decisión de cambiar el artículo (76) de la constitución egipcia a principios de 2005 para permitir la elección del presidente por sufragio universal directo entre varios candidatos.

Sobresalieron en este periodo de expectación política los dos periódicos de *Al-Osboo* y *Sot Al-Oma* – que solían ser los más interesados por la política en la prensa privada entre 1996 y 2000. Ambos enfocaban el debate sobre los textos propuestos de la enmienda dando voces a las opiniones de todas las fuerzas políticas y con el anuncio de la versión definitiva de la enmienda del art. 76 –muy lejana de lo que se pretendía- reflejaron la decepción de las fuerzas políticas dirigiendo una dura crítica al gobierno. El periódico *Al-Osboo* puso en tela de juicio la limpieza del referendo sobre la enmienda incluso antes de su celebración mientras que *Sot Al-Oma* denunció “la estafa reformista” del gobierno acusándolo de emprender cambios políticos sólo cuando se los dicte la administración americana, de humillar y subestimar al ciudadano egipcio y de desdeñar su derecho a elegir a su gobernante (Šümān, 2007).

Cuando se quedó claro la falta de compromiso del gobierno con una reforma política seria, en vistas de las violaciones que tuvieron lugar durante el referendo, los dos periódicos secundaron la agenda reformista de la oposición pidiendo la anulación de la ley de emergencia, las leyes y los tribunales excepcionales, la aprobación del sistema electoral por listas en las elecciones parlamentarias, la modificación de la ley de los derechos políticos, la celebración de unas elecciones presidenciales limpias.

El cambio en la escena mediática que introdujeron los periódicos privados y su apoyo a los movimientos democratizadores se podía notar también en las elecciones parlamentarias de 2005 que, como solía ocurrir, tuvieron muchas irregularidades. Muchos jueces mandaron entonces cartas al periódico *Al-Masry Al-Youm* aclarando que el recuento de votos en los colegios electorales que supervisaban daba ventajas a los candidatos de la oposición mientras que la Comisión Electoral declaraba ganadores a los candidatos oficialistas. Lo nuevo esta vez era que rotativo independiente publicó estas cartas en sus portadas y secundaba las reclamaciones de todo el sistema judicial de anular los resultados en dichos colegios e incluso los del conjunto de las elecciones legislativas. Fue una crisis que arrojó profundas dudas sobre la integridad y la legitimidad del régimen de Mubarak. Aunque no era el primer caso de fraude electoral de dicho régimen y tampoco la primera vez que había valientes testigos dispuestos a denunciarlo, en anteriores ocasiones no existían los mecanismos para hacerlo con la profesionalidad, neutralidad y atrevimiento de *Al-Masry Al-Youm*, y tampoco se contaba con un clima de apertura política y reanimadas demandas democráticas como el que hubo desde el año 2004 (Ibrahim, 2005).

La prensa privada continuó influyendo en la escena política durante las elecciones legislativas en 2010 pudiendo contrapesar hasta cierto punto la parcialidad de los medios oficialistas. Al contrario de los medios controlados por el régimen y a pesar de la represión del mismo contra la prensa antes de dichas elecciones, *Al-Masry Al-Youm* seguía las noticias del grupo de los Hermanos Musulmanes y de sus detenciones y *Al-Shorouk* era neutral en su cobertura de las diferentes fuerzas políticas (Markaz Alqāhira Lidīrāsāt al-aqūq Al-īnsān, 2011).

El apoyo de los periódicos privados a las demandas democráticas se puso en prueba también durante los 18 días de la Revolución del 25 de enero. Su labor ha sido loable y profesional a pesar de las dificultades que tuvieron debido al corte de Internet y de las comunicaciones durante los primeros días de las revueltas, lo que les privó de sus corresponsales y de los artículos que enviaban por internet sus analistas y columnistas. A pesar del apoyo declarado de algunos periódicos privados, como *Al-Shorouk* y *Al-Masry Al-Youm* a la revolución, su cobertura de los acontecimientos era objetiva publicando noticias de las manifestaciones a favor del presidente derrocado y citando el número aproximado real de los participantes en ellas y no el inflado citado por los periódicos pro-régimen (Assarjānī, 2011).

Entre todos los periódicos privados, *Al-Shorouk* era el más partidario a la revolución, lo que se reflejó en los artículos y las columnas de sus escritores, las traducciones que publicaba de la prensa internacional y la distinguida cobertura periodística de los acontecimientos. Por otra parte, los analistas de *Al-Masry Al-Youm*, como Belal Fadl, Galal Amer, Yaser Abdel Aziz, Ammar Ali Hasan, Hasan Nafaa y Amr al Shoubki, eran muy partidarios de la revolución, aun así, el periódico no tuvo inconveniente en difundir otras opiniones más conservadoras de escritores, que no confiaban en que la revolución pueda derrocar al régimen o defendían a ciertas personalidades del PND.

5.- Los canales de TV por Satélites un catalizador de las demandas democráticas.

Junto a la prensa privada, los canales de televisión por satélite han introducido otro nuevo cambio en la escena de los medios de comunicación en Egipto en la última década y han servido como catalizador a la demanda democrática.

La aparición de *Al-Jazeera* en 1995 había revolucionado el formato y el contenido de la información televisiva árabe introduciendo por un lado los programas de *talk show* (los programas de entrevistas) que abordaban casi todos los tabús sociales y políticos y permitían a los disidentes de los regímenes árabes expresar libremente sus opiniones (Horan, 2010 p.8). Por otro lado, inició las coberturas informativas en tiempo real de los eventos importantes para la audiencia árabe acostumbrada a la desinformación o al silencio mientras sus líderes tejen las historias o las justificaciones para aprovechar los acontecimientos a su favor.

La profesionalidad de *Al-Jazeera* repercutió en el periodismo egipcio tanto en los periódicos privados como en los oficialistas cuyos reporteros empezaron a no limitarse a ser los portavoces del gobierno (Pintak, 2010: 331). Por otro lado, sus *talk shows* inspiraron a los canales satélites locales en Egipto que empezaron a aparecer desde el 2000 (Horan, 2010: 9).

Sin embargo, el hecho de ser un canal regional orientado a las audiencias de todo el mundo árabe llevaba *Al-Jazeera* a prestar más atención a cuestiones de interés regional como la liberación de Palestina o la invasión de Irak pasando a veces de puntillas sobre los conflictos internos de Egipto cuyos canales de televisión por satélites locales estaban dispuestos a suplir esta carencia. Éstos iban surgiendo desde el año 2000 cuando el gobierno egipcio estableció una “zona libre” para los medios de comunicación en la Ciudad de Producción Mediática. De allí empezaron a emitir los primeros canales de TV por satélite egipcios de capital público-privado como en el caso de *Al-Mehwar*, y de capital completamente privado como *Dream1* y *Dream2*. Los programas de estos últimos constituyeron un cambio significativo en la escena mediática egipcia ya que la mitad de ellos no podían haber pasado la censura impuesta sobre la televisión pública unos años antes.

A pesar de los intentos de controlarlos por parte del gobierno, los nuevos canales tenían que responder a la demanda del público egipcio para mantener el negocio. Los espectadores querían sexo, religión y política, y lo más importante, la oportunidad de preguntar y ser respondidos en público. Los *talks shows*, se convirtieron en parte de la vida cotidiana de los ciudadanos y de la actualidad política. De repente, una nación que llevaba 50 años sin atreverse a debatir los temas políticos, podía preguntar sin miedo a ser castigada. Los interlocutores dirigían a los responsables gubernamentales preguntas embarazosas y los espectadores llamaban en directo usando sus nombres propios para inquirir, protestar y rendir cuentas (Horan, 2010: 9).

El creciente seguimiento del público de los canales satélites ayudó a una sensibilización política cada vez más amplia de la sociedad y sus *talks shows* dieron voz a la débil oposición, a los ciudadanos de pie y a los intelectuales críticos con el gobierno permitiéndoles llegar a audiencias masivas.

Algunos investigadores cuestionaron la neutralidad y la objetividad de estos canales en momentos decisivos desde el punto de vista político, como era el caso de las elecciones presidenciales de 2005, acusándoles de favorecer al candidato oficialista tanto por razones económicas como por simpatía de sus propietarios con el partido gobernante (Levinson, 2006). Sin embargo, la falta de experiencia en procesos electorales, la novedad de toda la experiencia de las elecciones presidenciales entre varios candidatos y el legado de influencias sobre los medios en Egipto justifica estas imperfecciones. Tales reticencias no merman el papel de estos canales ni en poner la democracia en la agenda diaria de los ciudadanos ni en concienciarles revelando casos de corrupción, nepotismo, injusticias sociales, prácticas represivas de la policía y fraudes electorales, entre otros, lo que elevó el nivel de descontento social llegando al estallamiento de la Revolución del 25 de enero. Prueba de ello es el hecho de que el canal *Dream2*, que había sido el más criticado por su actuación en las elecciones presidenciales de 2005, llegó a ser el más objetivo durante las elecciones legislativas de 2010 presentando todos los programas de los diferentes partidos y candidatos además de interesarse por la sensibilización de los ciudadanos (Markaz Alqāhira Lidirāsāt aqūq Al' insān, 2011).

La posición de los canales satélites durante los 18 días de la revolución, es un fiel reflejo de lo expuesto con anterioridad incluso de las reticencias de algunos investigadores. Con esta última afirmación, nos referimos a la desacertada actuación del canal *Al-Mehwar*. Su principal *talk show* invitó a una periodista conocida por su manipulación de las crónicas para que fingiera ser una de las jóvenes de la revolución y que había recibido entrenamiento a manos de elementos de los servicios secretos israelíes en EEUU sobre cómo organizar la revolución. El objetivo era desacreditar a los revolucionarios y poner en duda las verdaderas intenciones de los convocantes de las protestas. La periodista reconoció luego que el director del programa era quién le dictó este guion. Es una prueba de la complicidad de los empresarios propietarios de parecidos canales de televisión por satélite y cómo intentaban proteger al régimen corrupto que les favorecía.

Sin embargo, esta actitud contradice la actuación de otros canales más influyentes en la opinión pública como *Dream2* y sobre todo su programa estrella *Al-Ashera Messan* que cubrió con profesionalidad y objetividad la revolución. También fue loable la actitud neutral del canal *ONTV Channel* que desde la primera semana de la revolución transmitía fielmente lo que pasaba en la plaza de Al-Tahrir buscando la colaboración de expertos de las diferentes corrientes políticas para contextualizar, analizar y explicar las imágenes transmitidas (Assarjānī, 2011).

Por su parte el canal *Al-Jazeera* era un actor principal en la revolución desde el primer momento y uno de sus mejores respaldos. Cubría las protestas acentuando las confrontaciones entre los manifestantes y las fuerzas de seguridad y mantenía contactos intensivos con sus corresponsales repartidos en las distintas provincias egipcias para actualizar el número de heridos y muertos en dichas confrontaciones. Sus pantallas se dedicaban casi exclusivamente a los acontecimientos de Egipto analizando la crisis. Incluso tras la decisión del gobierno de cerrar sus oficinas en El Cairo, *Al-Jazeera* seguía contactando con sus corresponsales mediante las llamadas telefónicas. Transmitía las declaraciones de los presidentes de gobierno y los ministros de exteriores occidentales que aseguraban que el régimen egipcio debía autocontrolarse y que el presidente debía responder a las demandas de su pueblo y prohibir el uso de la fuerza para dispersar a los manifestantes. Asimismo, transmitió las manifestaciones de los egipcios residentes en varios países árabes y occidentales que apoyaban a sus conciudadanos reclamando la renuncia de Mubarak al poder (Abās, 2011). Un papel parecido jugó *Al-Arabiya*, sobre todo en la primera semana de las protestas, pero más tarde sus coberturas cambiaron de rumbo tomando partido ligeramente hacia Mubarak.

6.- Los medios sociales y la democracia en Egipto: un actor clave.

Igual que los canales de TV por satélite, los medios sociales rompieron en Egipto muchos tabúes políticos y sociales tratando temas de los que simplemente no se informaba. Diseminaron rápida y eficazmente noticias que los medios tradicionales nunca se habrían atrevido a transmitir a menos que fueran copiados de blogs pasando así la responsabilidad última a éstos. Del mismo modo que la liberación de los medios tradicionales desde el año 2000 no pudo traer un cambio político inmediato, el efecto de los blogs y las redes sociales no fue inmediato cuando empezaron a desarrollarse desde el año 2004. Su impacto acumulativo a largo plazo fue decisivo en ir difundiendo las voces opositoras, internacionalizar sus reivindicaciones y movilizar al público para revolucionarse contra el régimen opresor.

La blogosfera que surgió en Egipto entre 2004 y 2005 proporcionó un nuevo contexto para un proceso que había empezado unos años antes, a finales de la década de los noventa. Se trata de la coordinación y el apoyo mutuo entre las organizaciones y asociaciones izquierdistas e islamistas, un fenómeno completamente desconocido en décadas anteriores.

Este nuevo cambio de estrategia por parte de las formaciones políticas tuvo su resultado más exitoso en 2004 con la aparición del movimiento *Kifaya*, una plataforma política que agrupó a los islamistas, los Hermanos Musulmanes, los comunistas, los liberales, los izquierdistas seculares con el objetivo común de reclamar el fin del régimen de Mubarak y el rechazo de la sucesión de su hijo como presidente de Egipto. *Kifaya* organizó una serie de manifestaciones entre 2004 y 2007 que reclamaron explícitamente la dimisión del presidente, algo inédito hasta este momento ya que la crítica a Mubarak o a su familia era un tabú cuya ruptura se castigaba con severas represalias. Además de juntar por primera vez en mucho tiempo activistas de diferentes convicciones políticas en las calles egipcias, *Kifaya* fue el primero movimiento político que explotó el potencial organizativo de Internet fundando varios blogs a través de los cuales movilizaba a los ciudadanos, coordinaba las manifestaciones y narraba sus enfrentamientos con la policía.

La vinculación entre el temprano núcleo de blogueros egipcios y el movimiento emergente *Kifaya* ayudó a presentar la blogosfera egipcia como un espacio de contestación política a medida que dicho movimiento crecía durante el año 2005. Como consecuencia de ello, activistas jóvenes de todos los espectros políticos se unieron al movimiento y, o bien trajeron sus blogs y por consiguiente a sus lectores o bien comenzaron a escribir nuevos blogs de carácter político. Cada vez que *Kifaya* organizaba una manifestación, la recién nacida blogosfera egipcia cubría y difundía sus actividades supliendo así el desinterés de los periódicos estatales (Isherwood, 2008).

El potencial político de los blogs en dar a conocer los abusos del régimen egipcio quedó claro cuando el blog *al-Wa'i al-Masri* publicó un video grabado por un móvil mostrando unos agentes de policía que abusaban física y sexualmente de un detenido en una comisaría. Con la colocación del

video en *Youtube* y su difusión en la blogosfera, los periódicos de la oposición se interesaron por el caso citando los blogs como fuentes. Cuando la víctima fue identificada y animada a revelarse, las organizaciones de derechos humanos se encargaron de querellarse en su nombre contra los oficiales implicados dando pie a un caso sin precedentes en la historia moderna de Egipto. Durante todo el año en el que se investigaba el caso, los blogueros siguieron todos los detalles del tratamiento policial y judicial del mismo y sus indagaciones encontraron su camino a la prensa privada y los *talk shows* de los canales por satélite.

La colaboración mutua entre los blogueros y los medios de comunicación tradicionales se fue consolidando: no sólo muchos periódicos contaban con los blogueros para obtener nuevas noticias, sino que las crónicas que los periodistas no podían publicar por sí mismos sin enfrentarse a la persecución del estado – como por ejemplo, los referentes al tema de la sucesión de Mubarak- se pasaban a los blogueros por los reporteros de investigación y una vez en Internet, los periodistas proceden a publicarlos citando los blogs como fuentes. De esta manera evitaban la acusación de haber inventado dichas crónicas. Además, muchos ciudadanos se acostumbraron a la práctica de usar las cámaras de sus teléfonos móviles en la calle y mandar las fotos a los blogueros de forma anónima para publicarlos en sus blogs (Radsch, 2008).

Por otro lado, la política exterior estadounidense hacia Egipto a lo largo de 2005 y 2006 y el papel de los medios occidentales y de las organizaciones de derechos humanos que consideraron a la comunidad de blogueros como un grupo privilegiado cuyas noticias merecen ser cubiertas y sus miembros merecen ser defendidos tuvieron su efecto en el desarrollo de la blogosfera egipcia hacia una plataforma de ciberactivismo.

La propia política del régimen de Mubarak llevó, en gran medida, a estimular el desarrollo político de los blogueros convirtiéndolos en activistas políticos, por la adopción de políticas impopulares y la represión de los ciudadanos que intentan manifestarse en su contra. Limitando los medios democráticos de participación, el gobierno egipcio hacía de toda persona molesta con el régimen un activista virtual a favor de la democracia.

De ese modo, el mayor catalizador que empujó la blogosfera egipcia al terreno de una lucha activa con el régimen, convirtiendo a los activistas en blogueros y a los blogueros en activistas, fue las manifestaciones de la primavera 2005 contra el referéndum de las propuestas constitucionales y en apoyo a la independencia del sistema judicial (Radsch, 2008).

Sin embargo, la victoria de Hamas en las elecciones palestinas y la retirada simultánea de la administración Bush de su agenda de la democracia en 2006, tuvieron como resultado la decadencia del activismo político en el mundo árabe y también en Egipto. Además, la represión del régimen egipcio del movimiento *Kifaya* y de los Hermanos Musulmanes a finales de 2007 fue acompañado por una represión de la libertad de expresión y de los medios sociales hasta el punto de que un activista bautizó el fuerte acoso gubernamental a los blogueros como “la Guerra contra los Blogueros” (Radsch, 2011).

Pocos meses después el activismo político tuvo un nuevo despertar político con el recurso de los ciberactivistas a medios sociales más eficaces para la movilización que los blogs como Facebook y Twitter. Los jóvenes activistas que se iban incorporando a la blogosfera desde 2004 explotaron hábilmente estas nuevas tecnologías de comunicación para la movilización popular dándoles un uso que ni siquiera sus propios creadores habían imaginado (Radsch, 2011). En el 6 de abril de 2008, tuvo lugar una huelga general en Egipto que fue la mayor movilización antigubernamental en el país en muchos años. La organización del evento había comenzado a manos de los activistas laborales en apoyo a los trabajadores de la ciudad de *Al-Mahala* que llevaban meses reclamando aumentos salariales y mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, gracias a los esfuerzos de un grupo de activistas en Facebook, la huelga cambió de rumbo para convertirse en un día de protesta a nivel nacional contra la corrupción del régimen de Mubarak y su inacción frente a la constante devaluación de los salarios y la subida de los precios.

Muchos quedaron estupefactos ante el evento y lo que más preocupó al gobierno de Mubarak fue el cómo se gestó. Esraa Adel Fattah, una joven con poca experiencia como activista y que vive fuera de El Cairo, inició un grupo en Facebook llamando a la huelga en solidaridad con los trabajadores del sector textil de la mencionada Al-Mahala. En sólo dos semanas, cerca de 70 mil miembros de Facebook se apuntaron al grupo. Los blogueros políticos también empezaron a promocionar la huelga, y para el 1 de abril buena parte de la oposición política se apuntaron a la misma e intentaban energicamente movilizar a sus partidarios. Cuando llegó el día esperado, el 6 de abril, Egipto experimentó su más sonada movilización política en décadas que agrupó a todo el espectro político, desde los Hermanos Musulmanes hasta los socialistas revolucionarios.

El día de la huelga inspiró a un grupo de jóvenes activistas a crear uno de los movimientos que más tarde jugaría un papel clave en la revolución del 25 de enero, el Movimiento 6 de Abril. A pesar de que la promotora principal de la huelga, Esraa Abdel Fatah, prometió, tras haber sido detenida durante varios días, no volver a usar Facebook en más movilizaciones, el Movimiento 6 de Abril siguió usando los teléfonos móviles, los blogs, Twitter, Facebook y Youtube para documentar los excesos policiales, organizar reuniones y protestas, alertar a los miembros del grupo sobre las tácticas policiales y pedir ayuda legal para los detenidos. Sin embargo, las protestas convocadas por el Movimiento 6 de Abril mostraron las limitaciones del impacto de los medios sociales sobre los movimientos de democratización. Facebook atrajo a muchos simpatizantes virtuales pero fue incapaz de organizarlos bien en la calle.

La movilización social a través de Facebook ha tenido un nuevo empujón en 2010 después del brutal asesinato de un joven alejandrino, Khaled Said, a manos de la policía. Un testigo capturó una foto de la cara destrozada de la víctima como prueba de la violencia policiaca y ésta fue difundida ampliamente en las redes sociales haciendo que el nuevo caso de tortura encabece los titulares de periódicos durante varias semanas y anime diferentes protestas.

Un joven ejecutivo de Google, Wael Ghonim, creó junto a otros una página de solidaridad con la víctima “Kolena Khaled Said”(Todos somos Khaled Said). En sólo 24 horas, se apuntaron a la misma 56 mil personas, llegando el número a un cuarto de millón de admiradores en un mes. La página convocó varias manifestaciones en El Cairo y Alejandría en solidaridad con la familia de la víctima y contra la cobertura mediática del caso por parte de los medios estatales que lanzaron una dura campaña de difamación de la víctima en apoyo a la versión policiaca del motivo de su fallecimiento. Una de estas manifestaciones que tuvo lugar en junio de 2010, llegó a ser multitudinaria y fue secundada por muchos símbolos de la oposición como Mohamed Al-Baradei, los Hermanos Musulmanes y otros partidos marcando un nuevo hito en la recién iniciada historia de las manifestaciones en Egipto (□ atifa & □ abri, 2010).

Los creadores de grupo de “Todos somos Khaled Said” usaron Facebook para educar e inspirar a los egipcios sobre la democracia insistiendo en mensajes tales “Este es tu país; los oficiales del gobierno son tus empleados que cobran sus salarios de tus impuestos, y tú tienes derechos” (Khamis & Vaughn, 2011). Lo mismo que hicieron los activistas de la Asociación Nacional para el Cambio que, junto con el lanzamiento de una web para recoger firmas sobre la “Declaración del Cambio” esbozada por Al-Baradei, organizaban campañas de recogida de firmas a favor de dicha declaración en las calles, los mercados, las casas e incluso en las playas y en las cafeterías (Al-Dostor Al-Asly, 2010).

Esta experiencia acumulada desde años anteriores en el uso político de los medios sociales permitió a los activistas manejarlos masiva y hábilmente durante la Revolución del 25 de Enero. En la fase preparatoria, la Asociación Nacional para el Cambio, contó con una red bien organizada y entrelazada que incluyó Facebook, Twitter y YouTube para convocar a la manifestación. El grupo de "Todos somos Khaled Said" en Facebook invitó a sus miembros a protestar el día 25 y en tres días más tarde unos 50 mil personas se habían apuntado a la protesta. Durante la revolución dicha página se convirtió en una fuente importante de información y orientación a los manifestantes sobre cómo protestar, qué decir, qué llevar, qué hacer para afrontar los gases lacrimógenos, cómo resistir las balas de goma, y cómo construir barricadas.

Twitter y los mensajes de texto de móviles se utilizaban a la vez como instrumento de periodismo ciudadano y para la movilización. Los manifestantes iban por las calles secundarias de los barrios muy poblados llamando a la gente a participar y mandando tweets y mensajes sobre dónde estaban, adónde iban, dónde había abusos policiales o matones pro-gubernamentales, cómo evitarlos y cuál va a ser el segundo paso a tomar. Los medios sociales esta vez no sólo animaron una cascada de desobediencia civil a lo largo de todo el país, sino que también constituyeron una herramienta única para la organización cívica que se reprodujo en toda la región árabe (Howard & Hussain, 2011).

Los jóvenes de los Hermanos Musulmanes convirtieron la red informativa RASSD en Facebook -que habían fundado para vigilar las posibles infracciones de las elecciones en diciembre de 2010- en una agencia de noticias de la revolución. Actualizaban la página casi cada 6 minutos con nuevas noticias, fotos y vídeos sobre el avance de las manifestaciones, las detenciones, los funerales de los caídos en los enfrentamientos con la policía en las distintas provincias.

El uso de las nuevas tecnologías convirtió la revolución egipcia no sólo en una lucha política sino también en una guerra de comunicación entre el gobierno y los activistas cuando el primero decidió suspender los servicios de móviles y cortar Internet. Anticipando a la maniobra, los adictos a la tecnología y los líderes de la sociedad civil pusieron a disposición de los manifestantes teléfonos vía satélite, módem vía satélite y conexiones *dial-up* a países vecinos que les permitieron mantener un fuerte enlace con el resto del mundo.

El bloqueo del régimen egipcio de Internet no era sólo costoso para la economía del país sino también contraproducente ya que ha enfurecido a los egipcios acostumbrados a Internet y al acceso a móviles. En ausencia de Internet, los activistas políticos temían que se cometiera una masacre y salieron masivamente a las calles para protegerse los unos a los otros. Al no encontrar a sus compañeros en Facebook y Twitter, se dirigían a la plaza de Tahrir para reunirse con ellos. La falta de información en el mundo virtual impulsó el activismo en el mundo real en lugar de pararlo. Los egipcios se sintieron ofendidos por el apagón de Internet y de los teléfonos móviles y se convirtieron más insistentes en sus reclamaciones rechazando el intento del gobierno de tratarles como niños (Khamis & Vaughn, 2011).

El papel clave que desempeñaron los medios sociales antes y durante el levantamiento del pueblo egipcio llevó a algunos periodistas a calificarlo como la revolución de Facebook. No obstante, estos medios no hubieran sido herramientas potentes y catalizadores efectivos sin la voluntad firme de muchos egipcios de involucrarse físicamente y respaldar las protestas sociales pacíficas a veces con un alto coste personal que incluía graves heridas e incluso bajas humanas.

7.- Conclusión.

El monopolio y el control del régimen de Mubarak de los medios de comunicación se iban rompiendo desde el año 2000 con la aparición en Egipto de nuevos medios de comunicación independientes como los canales de Tv por satélite, los nuevos periódicos privados y más tarde los medios sociales. Los medios independientes contribuyeron en una sensibilización política amplia de la sociedad y dieron voz a la oposición, a los ciudadanos de pie y a los intelectuales críticos con el gobierno creando un espacio donde se expresaba alto y claro las injusticias del régimen y el descontento social hacia el mismo. El intercambio y difusión de información política creó una base popular a favor de la reforma política y dispuesta a ser movilizada. Los jóvenes egipcios concienciados políticamente e interconectados virtualmente a través de las redes sociales encontraron en éstas la mejor herramienta para la movilización popular llegando a utilizarlas hábilmente para la convocatoria de las manifestaciones que se culminaron con el derrocamiento del presidente Mubarak.

Bibliografía.

Haṭīta, ' . A. & Sabrī, ' . (2010). albarād' ī yuṣārḳ fī waqfa a• tijāyja bālī' iskndrya wayns• bu ba' d 20 daqīqa (Al-Baradei participa en una parada de protesta y se retira después de 20 minutos). *Aṣṣarq Al' awṣ* •, 26 Junio, Issue 11533.

Sa' id, ' . A. (2009). • adī• jād ma' daktūr ma' md albarād' ī (conversación seria con Dr. Mohamed Al-Baradei). *al' ahrām*, 5 12. ' abās, S., 2011. *Mufkirat Al' islam (Memoria del Islam)*. [En línea] Disponible en: <http://www.islammemo.cc/hadath-el-saa/Entefadat-Masr/2011/02/07/116665.html> [Último acceso: 10 5 2012].

' Abd arrā• ī, M. (2011). *alyawm assab' (el séptimo día)*. [En línea] Disponible en: <http://www.youm7.com/News.asp?NewsID=342491> [Último acceso: 5 2011].

' Abd assamī' , L. (2011). Al' i' lāmī alma• rī yusrī fūda: atihām «aljazīra» bālī' i• āra ba' d alfaṣl fī majārāthā.. ta• rf' ājz (EL informador egipcio Yousry Fuda: Acusar a Aljazeera con instigar tras fracasar en estar a su altura...es un comportamiento de inhábiles). *Aṣṣarq Al' awṣ* •, 12 Mayo, Issue 11853.

Al-Dostor Al-Asly. (2010). tar• īb kabīr ba• mla • arq al' abwāb lajm' attawqī' āt' alī bayān attagīr baṣwā' i' bawrs' īd (Buena acogida de la campaña de llamada a las puertas para recoger firmas sobre la Declaración del Cambio en las playas de Port Said). *Al-Dostor Al-Asly*, 27 Julio.

Al' imām, G. (2010). albarād' ī a• • arīq a• • āl• bayn anna• ām wālī' i• wān (Al Baradei: la tercera vía entre el régimen y los hermanos musulmanes). *aṣṣarq al' awṣ* •, 2 3, Issue 11417.

Assarjānī, •. (2011). "• adā' Almu' ssāt Al' i' lāmya", en ' . H. Rabī' , ed. • *awrat 25 Yanāyir*. 2nda ed. Markz Al' ahrām Lildirāsāt Assiyāsyā Walāstīrātīyja (Centro Al-Ahram para los Estudios Políticos y Estratégicos), El Cair, pp. 121-131.

Assayd, ' . ' . (2007). A• • a• āfa Alqawmya Wālī' i• lā• Assayāsī Fī Ma' r (La prensa nacional y la reforma política). En: ' . Manīsī, ed. *A• • a• āfa Wālī' i• lā• Assayāsī Fī Ma' r (la prensa y la reforma política en Egipto)*. Markaz Al-Ahram Lil-dirāsāt As-siāsiyyah Wal-Istrātīyiyah (Centro de Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos), El Cairo, pp. 106-107.

- Haerpfer, C. W., Bernhagen, P. & Inglehart, R. F. a. W. C. (2009). *Democratization*. Oxford University Press, Nueva York.
- Horan, D. (2010). *Shifting Sands: The Impact of Satellite TV on Media in the Arab World*. The Center for International Media Assistance. Washington, D.C.
- Howard, P. N. & Hussain, M. M. (2011). "The Upheavals in Egypt and Tunisia. The Role of digital Media", en *Journal Of Democracy*, vol. 3, n° 22.
- Ibrahīm, S. E. (2005). "Los nuevos medios de comunicación y la democracia en el mundo árabe", en *Afkar/Ideas*, vol. 1, n° 12, Issue 8.
- Isherwood, T. (2008). "A new direction or more of the same? Political blogging in Egypt", en *Arab Media & Society*, Issue 6.
- Khamis, S. & Vaughn, K. (2011). "Cyberactivism in the Egyptian Revolution: How Civic Engagement and Citizen Journalism Tilted the Balance", en *Arab Media & Society*, Issue 13.
- Levinson, C. (2006). "Plus Ça Change: The Role of the Media in Egypt's First Contested Presidential Elections", en *TBS Journal*, enero-junio, Issue 15.
- Mājid, R. (2011). *Baldnā bilmdā rī*. ONTV Channel, El Cairo.
- Markaz Alqāhira Lidirāsāt al-aqūq Al' insān (Centro de El Cairo para los estudios de los derechos humanos). (2011). *Markaz Alqābra Lidirāsāt al-aqūq Al' insān* (Centro de El Cairo para los estudios de los derechos humanos). [En línea] Disponible en: <http://www.cihrs.org/?p=1201> [Último acceso: Mayo 2012].
- Mu' ammad asan, ' E.-d. (2008). Wa' 'yyat al-i'lam al-mariy wal masmu' fi mi' r (posición de la información audiovisual en Egipto). En: *Al-i'lam fi al-'alam al-'arabi bayna at-ta' rir wa i'adat intāg al-haymana* (la información árabe entre la liberación y la reproducción de la hegemonía). s.l.:s.n.
- Pasek, J. (2006). *RUNNING HEAD: Media and Democratization, Fueling or Following Democracy?*. Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania.
- Pintak, L. (2010). Arab States. En: P. Norris, ed. *Public sentinel: news media & governance reform*. World Bank, Washington, cop, pp. 329-351.
- Radsch, C. (2008). "Core to Commonplace: The evolution of Egypt's blogosphere", en *Arab Media & society*, Issue 6.
- Radsch, C. (2011). "Blosphere and Social Media", en E. Laipson, ed. *Seismic Shift: Understanding Change in the Middle East*. Stimson Center, Washington, DC.
- Šūmān, M. (2007). "A' a āfa Almustaqila Waq' yat Addiyumqrā' iya", en. Manisī, ed. *A' a āfa Wali' i' la' Assayāsi Fī Ma' r* (la prensa y la reforma política en Egipto). Markaz Al-Ahram Lil-dirāsāt As-siāsiyyah Wal-Istrāṭiyyiyah (Centro de Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos), pp. 171-212.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LAS CRISIS DE LIBIA Y SIRIA: ¿DOS RESPUESTAS DIFERENTES PARA DOS ESCENARIOS SEMEJANTES?

David González González
Universidad Complutense de Madrid
daviglez@gmail.com

Amal-Abu Warda
Universidad Complutense de Madrid
alnazla@hotmail.com

Palabras clave: revueltas árabes, comunidad internacional, Libia y Siria.

1.- Introducción.

La comunidad internacional ha actuado de manera diferente en las crisis de Libia y Siria, dos escenarios contemporáneos semejantes. A lo largo de la comunicación se tratarán de exponer las principales razones que han motivado estos distintos enfoques, haciendo una especial referencia al papel jugado por Washington y Moscú. En el caso libio, la intervención de la OTAN – basada sobre el principio de la responsabilidad de proteger– contó con el apoyo mayoritario del Consejo de Seguridad de la ONU, gracias a la abstención de Rusia y China. En Siria, por el contrario, la respuesta internacional insiste en la necesidad de una solución política, y ello a pesar de la inmunidad que se transmite al régimen sirio para continuar con la violencia y el derramamiento de sangre.

Asimismo, se analizarán las repercusiones internas y regionales de una posible intervención en Siria a la vista de la experiencia libia tras la caída del régimen de Gaddafi. Libia afronta un período de reconstrucción en el que su unidad territorial parece ponerse en tela de juicio, y las reivindicaciones autonomistas de Cirenaica y las rivalidades tribales constituyen preocupantes factores de desestabilización. A todo ello hay que añadir las graves repercusiones que la fragilidad de Libia está teniendo más allá de sus fronteras, especialmente en Mali.

2.- La guerra de Libia.

“Cuando un régimen utiliza a sus aviones de caza contra los manifestantes y comete una masacre de civiles de esta magnitud, ya no es digno de representar a su país [...] Tenemos que intervenir, sin perder más tiempo, aunque sea sin mandato (de las Naciones Unidas)” (Cherruau, 2011). Estas palabras del intelectual francés Bernard-Henri Lévy, uno de los más ardientes partidarios de la intervención militar en Libia, son un fiel reflejo del ambiente en el que se decidió que la OTAN actuase en este país norteafricano.

En marzo del año pasado, el ejército del coronel Gaddafi había hecho retroceder a las fuerzas rebeldes hasta las puertas de Bengasi. Los rumores sobre atrocidades del régimen hicieron temer que en la capital de la Cirenaica se produjese un baño de sangre. Bengasi, centro histórico de la cofradía sanusi y de la oposición a la dictadura, era el corazón de la revuelta y sede del Consejo Nacional de Transición (CNT). Este organismo, formado por ex altos cargos del Estado gadafista -la *Yamahiriya*-, representantes de los presos políticos y líderes islamistas, había sido reconocido hacía poco por Francia y Qatar como gobierno legítimo de Libia.

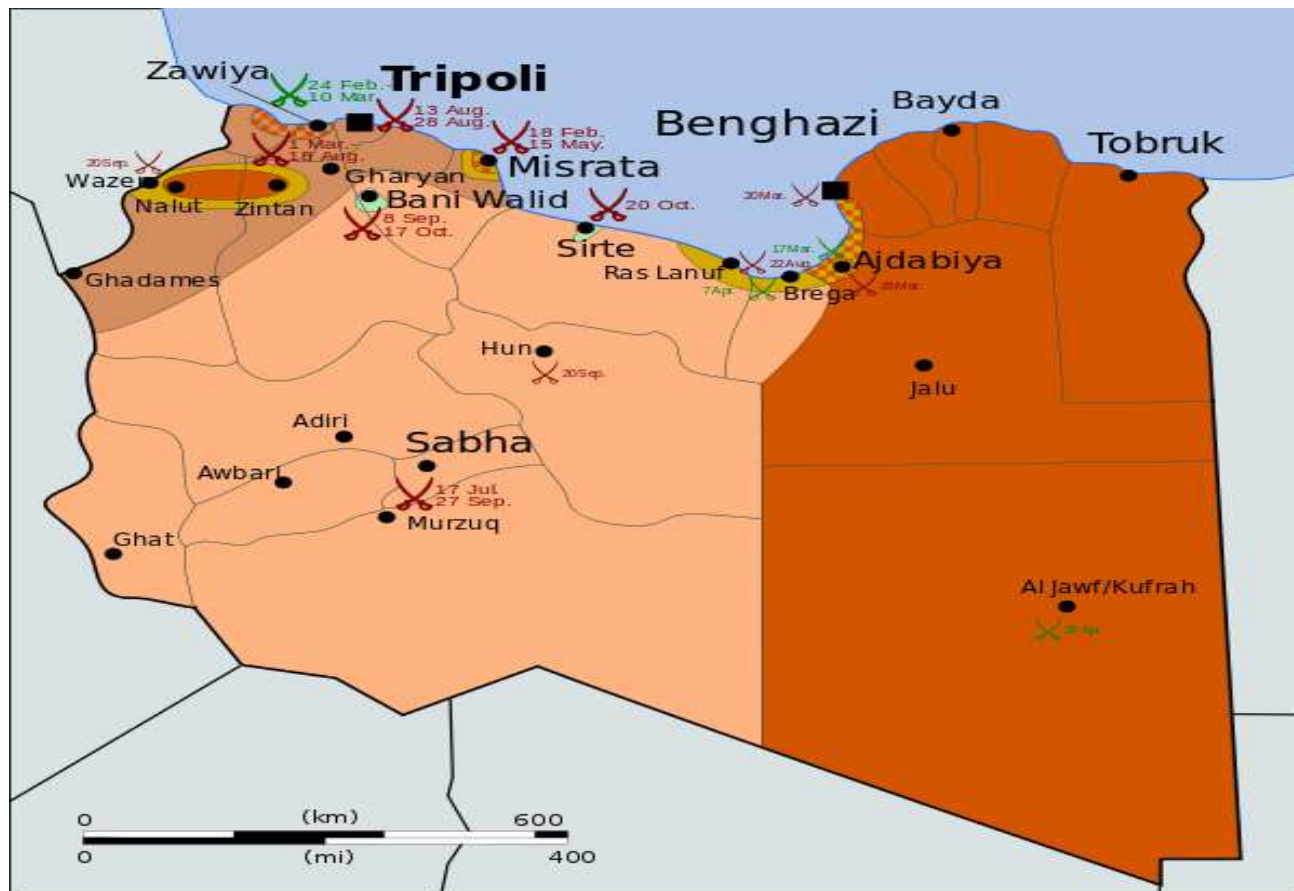
La crisis dividió a la comunidad internacional, de un modo similar a lo que había sucedido ocho años antes en el caso de Irak. Con unos 76.000 millones de toneladas de crudo al año, Libia es el principal productor de petróleo de África y uno de los mayores proveedores de Europa, lo que ha hecho aflorar las sospechas sobre los posibles intereses económicos subyacentes detrás de la postura de algunos países europeos, entre ellos España (Krauss, 2011).

Otro factor que originariamente suscitó varias dudas es el marcado carácter tribal de la revolución. Las tropas del CNT estaban formadas originariamente por miembros de las tribus zuwayya y misurata, predominantes en Cirenaica. Paulatinamente se les han unido milicias de los zintán y los tibú de Fezzán, acérrimos enemigos de los gadafistas, que se han rebelado en varias ocasiones contra la discriminación que dicen sufrir por parte de las tribus árabes. También se han aliado con el CNT los warfallah y los maqariha, las dos principales tribus de Tripolitania, que respaldaron a Gaddafi hasqta poco antes de su caída. En las últimas semanas de su vida, únicamente seguían apoyando al coronel su tribu, los gadafa, y los tuareg del desierto.

EEUU	0,5 %
Importaciones de petróleo libio	
<i>País</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>
Italia	22 %
Francia	15 %
España	11 %
Gran Bretaña	8 %
Alemania	6 %
China	2,7 %

Fuente: Rafy, Wikipedia Commons (2011), y elaboración del autor a partir de datos de la OPEP.

A esto hay que añadir el efecto que la contienda podría acarrear para los procesos de transición democrática emprendidos en Egipto y Túnez – que poco después empezarían a ofrecer a los rebeldes armamento y soporte logístico-. Inicialmente, la comunidad internacional prefirió adoptar sanciones en vez de recurrir directamente al uso de la fuerza. Así, la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decretó un embargo de armas y la congelación de activos del dictador y de su entorno, a los que la Corte Penal Internacional (CPI) empezó a investigar por presuntos crímenes de guerra.



3. -La intervención de la OTAN.

El empeoramiento de la situación humanitaria y las violaciones del embargo realizadas por los gadafistas, auxiliados por mercenarios africanos reclutados a través de Níger, Chad y Sudán, llevaron a que Francia, Gran Bretaña, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga Árabe solicitasen la imposición de una zona de exclusión aérea. Sin embargo, Estados Unidos, que apenas importa petróleo libio y no deseaba lanzarse a una otra guerra en el mundo islámico, condicionó la creación de dicha zona a la aprobación del Consejo de Seguridad, y a que la resolución pertinente fuese apoyada tanto por la Liga como por la Unión Africana (UA).

Por el contrario, Rusia y China – y también Irán y Siria- se negaban a cualquier tipo de acción militar en Libia, mientras que India y Brasil optaron desde un primer momento por una postura neutral. En el seno de la UE, Alemania rechazó de pleno los planes de París y Londres, Italia presentó numerosas objeciones, aduciendo los estrechos vínculos que mantenía con su ex colonia, y el Consejo Europeo se opuso al eje franco-británico.

Las maniobras de la diplomacia estadounidense (Jones, 2011: 56) culminaron con la Resolución 1973 (2011), que autorizó a adoptar “todas las medidas necesarias” para proteger a la población civil, en consonancia con la doctrina de la responsabilidad de proteger de las Naciones Unidas. Dichas medidas permitían crear la zona de exclusión aérea y establecer un bloqueo naval, pero se prohibía expresamente la ocupación “de cualquier tipo en cualquier parte” del territorio libio, con lo que la Administración Obama y la UE evitaron tener que emprender una aventura incierta y costosa (Mangas, 2011: 6).

Para la OTAN, esto supuso un reto que ha cuestionado no sólo si este tipo de intervenciones está contemplado dentro del marco legal recogido en su Concepto Estratégico, sino que también ha puesto de relieve serias carencias en sus mecanismos de gestión de crisis (Flockhart, 2011: 44). Además, el caso de Libia ha generado un debate sobre hasta qué punto la responsabilidad de proteger sirve para encubrir operaciones que tienen como objetivo promover cambios de gobierno (Bellamy y Williams, 2011: 846). Esta controversia se ha incrementado después de que se reconociese que al menos 60 civiles fallecieron en los bombardeos de la Alianza.

La resolución fue aprobada con la abstención en bloque de los BRIC y la de Alemania. Las razones por las que Pekín y Moscú decidieron no hacer uso de su derecho de veto posiblemente tengan que ver la preservación de sus propios intereses en Libia, sobre todo en lo que a China se refiere (Gil Fuensanta, 2011: 74). En cuanto a Rusia, su presencia empresarial en el país es muy minoritaria –aunque ha sufrido daños considerables a causa de la guerra-, e incluso haya llegado a considerar que Libia está fuera de su área de influencia (Sánchez Andrés, 2011: 7).

No obstante, el Kremlin no ha perdido ninguna oportunidad para criticar a la OTAN, a la que acusó de “excederse en la aplicación del mandato de la ONU” y de matar a civiles (Shestakov, 2011). Asimismo, la prensa oficial rusa ha sacado a la luz en varias ocasiones las supuestas actividades de los servicios británicos, franceses y estadounidenses en Libia, y las presuntas violaciones de derechos humanos efectuadas por el CNT.

Otros dos actores destacados han sido Turquía y Sudáfrica. Libia representa un excelente ejemplo de la puesta en práctica del enfoque neotomano de la política exterior turca, que ha sabido aumentar hábilmente su prestigio entre los países árabes al proponer una solución negociada al conflicto, mientras que al mismo tiempo ofrecía su respaldo a sus aliados de la OTAN. Una táctica parecida fue la adoptada por Sudáfrica. Johannesburgo apoyó la resolución de la ONU frente al rechazo en masa de varios de sus socios de la UA. Poco después encabezó la presentación de una “hoja de ruta” africana para Libia, aprovechándose del desmoronamiento del gadafismo para consolidar su liderazgo en una Unión Africana desechada que afirmaba que no se le había consultado sobre la misión de la Alianza Atlántica (Sackur, 2011).

La operación *Unified Protector* supuso el principio del fin de la dictadura, aunque las hostilidades serían más largas de lo esperado (Arteaga 2011, 6). El frente se estancó en torno a Brega y Misurata, con consecuencias terribles para la población civil, hasta mediados del verano. Entonces, la ofensiva rebelde emprendida desde las montañas de Nafusa, a 60 kilómetros al sur de Trípoli, dio un vuelco a los acontecimientos. La capital fue tomada el 22 de agosto, lo que para algunos analistas no habría sido posible si los rebeldes no hubiesen contado con el asesoramiento de consejeros militares europeos y estadounidenses (Gil Fuensanta, 2011: 71) y sin la asistencia financiera del Grupo Internacional de Contacto sobre Libia. Gaddafi, sobre el que pesaba una orden de detención de la CPI, resistió hasta el final en sus bastiones de Sabha y Sirte.

4.- La difícil posguerra y sus implicaciones regionales.

La mayor parte de la comunidad internacional, incluidas Rusia, China y la UA, ha terminado por reconocer al CNT, y han sido numerosas las defecciones de antiguos funcionarios gadafistas. La OTAN se retiró en octubre, pero, casi un año después de la conquista de Trípoli, la inestabilidad es tan elevada que algunos no dudan en afirmar que el país corre el riesgo de convertirse en “una nueva Somalia” (Caryl, 2011). En realidad, en Libia, a diferencia de Somalia, existe una mayor base para una reconciliación nacional que evite el colapso del Estado (Amirah Fernández, 2011). Ahora bien, el país tiene que afrontar una serie de problemas que amenazan seriamente a la creación de instituciones democráticas.

Los principales desafíos del CNT radican en desarmar a las milicias, reforzar el flamante Ejército Nacional de Liberación y reintegrar a los partidarios de Gaddafi dentro de la vida política. La primera tarea es especialmente compleja, ya que las tribus guardan celosamente su independencia, como se ha podido comprobar en las luchas callejeras de Trípoli entre las milicias locales, patrullas de los zintan y bandas venidas de Misurata. Por lo que respecta a los gadafistas, en enero se hicieron por unas horas con el control de Bani Walid, una localidad próxima a la capital. El ejecutivo también ha tenido dificultades para contener los saqueos, y se ha visto desbordado ante la proliferación de armas de contrabando.

Además, las disensiones internas del CNT podrían ser el motivo que estaría detrás del asesinato no esclarecido del general en jefe de sus tropas en 2011, evidencian la debilidad del gobierno, y favorecerían el ascenso de las organizaciones islamistas (Ashour, 2012: 8). Igualmente, la implantación de la *sharia*, o ley islámica como fuente del ordenamiento jurídico, tal y como ha anunciado el presidente interino Mustafá Abdeljalil, puede tener un impacto decisivo en el proceso electoral previsto para este mes de junio, a partir del cual se redactará la nueva constitución. Por otra parte, las relaciones con la CPI se han tensado debido a las circunstancias de las muertes de Gaddafi y de varios de sus familiares, y a la negativa de Libia a entregarle a su segundo hijo, Saif al Islam. A su vez, la ONU ha denunciado supuestas torturas y abusos cometidos contra cerca de 7.000 personas, muchos de ellos inmigrantes de raza negra, a los que se acusa de colaborar con la dictadura.

En el ámbito mediterráneo, la crisis libia ha afectado profundamente a la indispensable reforma de la Política de Vecindad de la UE hacia los países del Norte de África (Istituto Affari Internazionali, 2011: 31), y se espera que la isla italiana de Lampedusa reciba hasta 300.000 refugiados. El éxodo de ciudadanos libios podría incrementarse a raíz del deterioro de las condiciones de vida —que ya eran bajas antes del conflicto—, la destrucción de infraestructuras —que quizás tarden más de una década en poder recuperarse— y las cada vez más elevadas tasas de desempleo, del 18 % en las mujeres y el 21 % en los hombres, que afectan sobre todo a los jóvenes.

Otros problemas aún más inquietantes están relacionados con la división de la sociedad libia en más de 140 tribus y la rivalidad histórica entre Tripolitania y Cirenaica. Las dos regiones sólo han estado integradas en un mismo Estado desde la descolonización (Ahmida, 2005: 64). Cirenaica, en la que se concentra el 70 % de los yacimientos petrolíferos, anunció en marzo su intención de convertirse en una entidad autónoma, lo que en Trípoli se ha percibido como un intento de reinstaurar el emirato independiente sanusi, que tuvo una corta existencia entre 1949 y 1951.

El hecho de que sea un pariente del rey Idris, Ahmed al-Senussi, quien presida el autoproclamado Consejo de Transición de Cirenaica, ha dejado de manifiesto la relevancia política que aún tienen los sanusíes, que sin lugar a dudas les confiere un papel clave para el futuro de Libia. La respuesta de Mustafá Abdeljalil, que afirmó que defendería la unidad del país “con la fuerza”, ha hecho que muchos se pregunten hasta qué punto Libia podría ser un Estado federal, y si esto traerá consigo más conflictos (Gatehouse, 2012).

Bengasi no es la única que ha apostado por el autogobierno, puesto que en Misurata existe desde febrero un consejo local que actúa como si fuese prácticamente independiente. Por otro lado, Tripolitania y Fezzán continúan sufriendo la herencia de cuarenta y dos años de gadafismo, debido a las rencillas entre las tribus, que fueron exacerbadas en la época de la *Yamabiriya* para que el coronel pudiera perpetuarse en el poder.

Gaddafi buscó apoyos entre las tribus de los oasis, que enfrentó a los grupos más ricos y urbanizados de la costa (Ahmida, 2005: 80). Esta política, que encaja mal con los postulados del famoso *Libro Verde* que hablan de la tribu como “esencia” de la nación (al-Gaddafi 1975: 22), puede conllevar repercusiones muy graves para Libia, dado que es muy semejante a la practicada durante décadas en Somalia, Ruanda o Afganistán, y, como se verá, en Siria.

Se han producido luchas entre bereberes y árabes en las proximidades de la frontera con Túnez, y el Frente Tibú para la Salvación de Libia se ha enfrentado en Kufra y Sabha contra los zuwayya y los abu seyf. Los combates han dejado centenares de víctimas, y aunque se ha alcanzado una tregua, la zona corre el peligro de verse sumida en una guerra tribal. Esto desestabilizaría toda el área fronteriza con Chad y Sudán, que además tiene una gran importancia estratégica debido a la existencia de reservas de agua y petróleo.

El desierto es también el campo de actuación de las guerrillas gadafistas que continúan operando entre las tribus tuareg, extremadamente leales a su desaparecido líder, al que han convertido en un icono de sus reivindicaciones autonomistas (Ammour, 2012: 2). El regreso al Sahara y el Sahel de centenares de combatientes tuareg provenientes de Libia ha tenido consecuencias catastróficas para Mali, en un claro ejemplo de efecto dominó.

En menos de cuatro meses, el Movimiento Nacional de Liberación tuareg y las milicias de Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) se apoderaron de la mitad norte del país, al borde de la descomposición tras el golpe de Estado del pasado abril, y proclamaron el nacimiento del Estado independiente de Azawad. El caos en Mali ha hecho saltar las alarmas entre la comunidad internacional y es susceptible de expandirse a Níger y Mauritania. Desde su base en el Azawad, en el que se ha empezado a implantar la *sharia*, y gracias a la ausencia de control en Libia, AQMI tendría la oportunidad de extender sus actividades terroristas a todo el Sahel y el Norte de África.

Bibliografía.

Al-Gaddafi, M. (1975). *The Green Book*. Trípoli.

Ahmida, A.A. (2005). *Forgotten Voices. Power and Agency in Colonial and Postcolonial Libya*, Routledge, Nueva York.

Amirah Fernández, H. (2011). “Libia ante la etapa post-Gaddafi”, consultado el 16 de mayo de 2012, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>.

Ammour, L.A. (2012). “El Sahara-Sahel después de Gaddafi”, en *Notes Internationales CIDOB*, n° 44.

Arteaga, F. (2011). “La OTAN en Libia”, en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n° 110.

Ashour, O. (2012). *Libyan Islamists Unpacked: Rise, Transformation and Future*. Brookings Institution, Washington.

Bellamy, A. J. y Williams, P.D. (2011) “The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, en *International Affairs*, vol. 4, n° 87, pp. 825–850.

Chereau, P. (2011). *Interview de Bernard-Henri Lévy dans Slate.fr à propos de la Libye, Kadhafi, Benghazi: 'convaincre Obama, soutenir Sarkozy, contrer les Russes et les Chinois'*. Consultado el 19 de mayo de 2012. En : <http://www.bernard-henri-levy.com/interview-de-bernard-henri-levy-dans-slate-a-propos-de-la-libye-kadhafi-benghazi-convaincre-obama-soutenir-sarkozy-contrer-les-russes-et-les-chinois-16893.html>

Flockhart, T. (2011). “After the Strategic Concept. Towards a NATO Version 3.0”, en *Danish Institute for International Studies Report*, Copenhague.

Gil Fuensanta, J., Lorca, A., y James, A. J. (2011) *Tribus, armas y petróleo. La transición hacia el invierno árabe*. Aljón, Granada.

Istituto Affari Internazionali. (2011). “I rivolgimenti politici in Nord Africa e la riforma della politica euro-mediterranea”, en *Osservatorio di politica internazionale*, n° 33.

Jones, B.D. (2011). “Libya and the responsibilities of power”, en *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 3, pp. 51-60.

Krauss, C. (2011) “The Scramble for Access to Libya's Oil Wealth Begins”, consultado el 21 de mayo de 2012. En: <http://www.nytimes.com/2011/08/23/business/global/the-scramble-for-access-to-libyas-oil-wealth-begins.html?pagewanted=all>

Mangas, A. (2011). “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, en *ARI*, n° 57.

Sakur, S. (2011). *African Union 'ignored' over Libya crisis*. Consultado el 22 de mayo de 2012, En: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/9436093.stm>.

Sánchez Andrés, A. (2011). “Rusia y la guerra en Libia”, en *ARI*, n° 100.

Shestakov, Y. (2011). *Russia: Nato has overstepped UN mandate on Libya*. Consultado el 21 de mayo de 2012, En: <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/politics/8466680/>

Palabras clave: movimientos sociales, protesta, sociedad civil, ciudadanía y países árabes.

1.- Introducción.

Las movilizaciones populares prodemocráticas que han tenido lugar desde finales de 2010 y a lo largo de 2011 han sido las expresiones de contestación colectiva de mayor envergadura vividas en los países árabes desde las luchas de independencia. Aunque su alcance haya sido muy diferente de un país a otro y su naturaleza haya sido escrutada y debatida con profusión (revuelta social, protesta política, ola revolucionaria), constituyen un hito político de enorme trascendencia. En algunos casos han precipitado cambios de gobierno y en otros casos han forzado la introducción urgente de reformas políticas y económicas para prevenir su extensión.

La irrupción masiva de la población en el espacio público exigiendo cambios ha sido presentada como un fenómeno imprevisto, detonado por incidentes puntuales con fuerte carga simbólica y contagiado de un país a otro. Una población frustrada, insatisfecha y harta, perdió el miedo, ocupó la calle, afirmó su condición de ciudadano y se impuso sobre las fuerzas de seguridad y el poder político autocrático. Esta explosión de protesta habría estado protagonizada por los jóvenes, principales víctimas del Estado autoritario e ineficiente, y primeros en rebelarse y llamar al levantamiento, y a ella se habrían sumado otros sectores de la población, esgrimiendo demandas diversas, convirtiendo el movimiento en multitudinario y en una protesta eminentemente política.

Sin embargo la supuesta excepcionalidad de estas movilizaciones es bastante más limitada de lo que pudiera parecer. A lo largo de la última década ha crecido la contestación social y política, no sólo expresada en la avalancha de protestas y de revueltas, sino también en el afloramiento de movimientos sociales y de organizaciones ciudadanas que actúan en el ámbito político. El protagonismo político juvenil no es más que el resultado de la dinámica demográfica y la consecuencia normal de numerosas rupturas sociales y culturales acumuladas (González-Quijano, 2011c). Por todo ello no es de extrañar que algunos analistas árabes apuntaran la posibilidad de una agudización de las protestas hasta el punto de poner en jaque a los gobiernos (Fergany, 2010).

La percepción dominante de los países árabes a través de unos pocos tópicos y clichés (autoritarismo, islam político radical, marginación de la mujer, conflictos enquistados, regímenes aliados moderados vs. regímenes radicales) ha hecho prestar más atención a las revueltas violentas que han salpicado casi todos estos países y, en cambio, ha menospreciado la larga tradición de contestación, las experiencias de organización social y la multiplicidad de formas de resistencia política de estas sociedades. Por esto mismo no resulta fácil explicar la irrupción masiva en las calles solamente en base a las causas profundas y estructurales del malestar, las disfunciones múltiples de los sistemas políticos árabes y la injusticia social; se impone tener en cuenta esos antecedentes y ponerlos en relación con la articulación entre actores diversos operada en esta ocasión. Ahora lo significativo ha sido en tres órdenes: lo cualitativo, su rápida maduración; lo cuantitativo, el incremento del número de las revueltas y la participación popular; y lo espacial, su dimensión transnacional, la extensión de un país a otro.

Las movilizaciones de 2011 han sido sustancialmente diferentes a los disturbios, tumultos, explosiones colectivas de cólera o revueltas del pan de las décadas anteriores [Egipto en enero de 1977 (70 muertos) y en 2008; Túnez en diciembre de 1983 y enero de 1984 (con varios centenares de muertos); Argelia en 1982 (Orán), 1985 (Argel), 1986 (Constantina y Sétif) y en octubre de 1988; Marruecos en 1981 (66 muertos en Casablanca), en enero de 1984 (Marrakech, Nador y Tetuán, con un centenar de muertos) y en 2007 (Sefrou); Mauritania en 1995; Jordania en abril de 1989 y agosto de 1996; Yemen en septiembre de 2007...]. Esas revueltas, tan frecuentes en los países árabes en las últimas dos décadas, fueron estallidos violentos puntuales y localizados, en torno a temas concretos (carestía de productos de primera necesidad, incidentes), provocados por la falta de canales de expresión, que ponían en evidencia el divorcio entre la población, en especial los jóvenes, y el Estado (Bertho, 2010). Respondían a un contexto social y político, se activaban por un acontecimiento y permitían la emergencia y movilización abrupta de subjetividades. Pero ni eran revoluciones ni tenían potencial para perdurar en el tiempo, se eclipsaban por sí solas.

En cambio las movilizaciones de 2011 han sido masivas, han perdurado varias semanas ganando en intensidad, se han extendido por varias ciudades y en algunos lugares en el interior del país, han implicado a población muy diversa y han desplegado un repertorio variado de actuaciones (manifestaciones, huelgas, ocupaciones de lugares simbólicos). Estas singularidades las alejan radicalmente de las revueltas y las acercan más a las protestas ciudadanas y a ciertos movimientos de contestación que vienen dándose en las dos últimas décadas. Se inscriben por lo tanto en un proceso, un *continuum* de acción colectiva que engarza experiencias previas con la explosión reivindicativa masiva de las primaveras árabes y que continúa con las posteriores movilizaciones y otras formas de acción colectiva prodemocráticas en la transición.

Este artículo tiene por lo tanto el objeto de disociar las movilizaciones populares de 2011 de las revueltas anteriores, y ponerlas más bien en relación con prácticas de contestación más estructuradas, que se han acelerado y extendido, confirmando así un *continuum contestatario*. Para ello habría que remontarse a los antecedentes más inmediatos de resistencia, contestación y movilización reivindicativa, ejemplificados en algunos esos países, analizar cómo se articuló la acción colectiva en los momentos álgidos de la protesta, e identificar a los actores protagonistas y los procedimientos de movilización. Estos elementos permitirán valorar el papel de las organizaciones sociales no sólo durante las protestas, sino también en las transiciones en marcha.

La propuesta de análisis en torno al *continuum contestatario* quiere poner de relieve el carácter procesual de la acción colectiva; una continuidad que no excluye altibajos o períodos de menor agitación pero en la que predomina una dinámica secuencial. Por esto mismo presta especial atención a los antecedentes: valora las experiencias previas, la adaptación de repertorios y la consolidación de prácticas, la acumulación de fuerzas, elementos todos ellos que permiten explicar la capacidad de articulación entre actores diversos. Y finalmente refuerza la idea de que las acciones colectivas de resistencia y de contestación son respuestas naturales en marcos autoritarios y no democráticos o en situaciones de crisis y que las sociedades árabes no constituyen ninguna excepción.

Mediante el uso de fuentes secundarias y literatura reciente sobre los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en los países árabes, así como análisis de las protestas en cada país, se indagará primero en los actores (los movimientos sociales clásicos y de nuevo cuño en los países árabes en las últimas dos décadas, el desarrollo de la llamada sociedad civil y del espacio público que conlleva, y el protagonismo creciente del

activismo ciudadano), se apuntarán las principales áreas en las que se ha expresado la contestación organizada, y finalmente se ilustrará el *continuum contestatario* en 2011 y 2012 con los ejemplos tunecino y egipcio.

2.- Movimientos sociales, sociedad civil y ciudadanía.

Los estados árabes encarnan un doble fracaso, económico y político. Por un lado han sido incapaces de garantizar el desarrollo económico y el bienestar social que esperaban sus poblaciones tras alcanzar las independencias. Las limitaciones naturales o la dependencia rentista, el crecimiento demográfico, el papel subsidiario en el mercado global, las relaciones neocoloniales, la mala gestión pública, la corrupción, los conflictos y la escasa integración regional, les han incapacitado para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos. En las últimas tres décadas, la aplicación de políticas de ajuste y reformas liberalizadoras, orientadas por los organismos financieros internacionales, han dado lugar a un cierto crecimiento económico pero acentuando la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

En el plano político, a pesar de las reformas introducidas en las últimas dos décadas, las democratizaciones han sido superficiales y no han modificado la esencia de los sistemas políticos. Prueba de ello es que ningún estado árabe sale bien parado en los rankings sobre democracia, libertades o buen gobierno. Independientemente de que sean repúblicas o monarquías, sean economías rentistas o no, todos los estados se caracterizan por su autoritarismo, su debilidad en materia de estado de derecho y su escaso respeto a los derechos fundamentales. Dejando aparte las petromonarquías absolutas de la Península Arábiga, en algunos países se fue extendido una aparente separación de poderes, había elecciones periódicas, parlamentos y un cierto pluralismo, pero todo ello distaba mucho de un verdadero sistema democrático que garantizara las libertades y posibilitara una competición política real. Asimismo en muy pocos países los partidos políticos de oposición podían desempeñar su función o pretender acceder al poder por cauces institucionales. Desde 2002, los informes del PNUD sobre el Desarrollo Humano en los países árabes repiten que la falta de democracia lastra el desarrollo de estos países en todas sus dimensiones.

Este marco autoritario, con un campo político y un espacio público muy limitados, no ha podido evitar que la población proteste, reivindique sus derechos ciudadanos, reclame justicia social y se organice en pro de cambios sociales y políticos. Las consignas de “pan, libertad, justicia social, dignidad humana” enarboladas en 2011 ni son novedosas ni han sido específicas de las primaveras árabes, se repiten desde hace años tanto en estallidos puntuales de protesta, como en luchas sociales locales y en movimientos reivindicativos de mayor alcance. Varios autores han estudiado las revueltas (Le Saout y Rollinde, 1999) así como las prácticas organizativas y movilizaciones de trabajadores, desempleados, activistas o minorías en los países árabes (Bayat, 2007 y 2009; Beinin y Vairel, 2011; Bozzo y Luizard, 2011; Norton, 1995; Stephan 2009). Estos movimientos de acción colectiva, de carácter multiforme, son los antecedentes de lo ocurrido en 2011.

De esta forma, a pesar de darse en contextos políticos no propicios, represivos y hostiles, se han desarrollado diversas formas de auto-organización ciudadana en torno a intereses específicos así como de acción colectiva con fines sociales y políticos, consentidas o fuera de los márgenes de la legalidad. Esto último ha tenido lugar tanto en los movimientos sociales que han re-emergido como a través de nuevas formas de organización de la sociedad civil. Podemos señalar tres modalidades de actores: los movimientos sociales, el nuevo entramado organizativo y el incipiente espacio público de la sociedad civil, y a nivel individual la emergencia de la ciudadanía.

Un problema significativo es que los estudios sobre *movimientos sociales* en los países árabes han sido mucho menos numerosos que los desarrollados en otras áreas geográficas. De hecho, el debate teórico sobre los movimientos sociales apenas ha tenido en cuenta las experiencias árabes. Sin embargo, tal como señalan Beinin y Vairel (2011), África del Norte y Oriente Medio proveen de numerosas experiencias en las últimas tres décadas que enriquecerían este debate, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de iniciativas de protesta en contextos autoritarios y con limitadas posibilidades de movilización.

Siguiendo a Della Porta y Diani (2011) con el término “movimientos sociales” nos referimos a formas de acción colectiva, organizada, cuyo objetivo es introducir cambios ante una situación dada y contestada (de dominación, explotación, injusticia). Por su naturaleza esta acción conlleva un componente no sólo de protesta, sino de confrontación, transgresión y conflicto. Asimismo implica también un elemento de solidaridad entre sus miembros, por lo que un elemento clave es la identidad compartida de los que se movilizan (sea alienación, o identidad cultural o nacional). ¿Pero a qué movimientos sociales nos referimos exactamente en los países árabes? Los movimientos de liberación nacional y los partidos políticos que llevaron a cabo las independencias o los grupos que se hicieron con el poder mediante golpes de estado o revoluciones, desarrollaron sistema políticos autoritarios de partido único o con hegemonía del partido gubernamental. A estos Partidos-Estado se articularon frentes sociales nacionales, organizando a las mujeres, jóvenes y estudiantes, obreros y campesinos. Estas organizaciones, en su origen y definición formal asimilables a los movimientos sociales clásicos, pronto se desvirtuaron en estructuras totalmente dependientes, apéndices del partido y vía de acceso a las burocracias. Sin representatividad, dejaron de tener cualquier capacidad de ejercer crítica o de actuar como contra poder. Perdieron su legitimidad histórica y se convirtieron en instrumentos de encuadramiento y de control de la población. Sin embargo, en ciertos casos, algunas de estas estructuras pudieron mantener cierta representatividad y conservar cierto pluralismo interno, en gran medida porque parte de sus principales dirigentes no sólo eran nacionalistas sino socialistas y comunistas. Así, aunque sólo se consintieran organizaciones únicas, en su seno pervivieron o se desarrollaron corrientes y grupos disidentes. El sindicalismo obrero y las uniones nacionales de estudiantes constituyeron un refugio para la izquierda.

Sin embargo, a pesar de la cooptación de los movimientos sociales tradicionales por los regímenes, en las últimas décadas, y en contextos que siguieron siendo hostiles, se conformaron otras estructuras de acción colectiva equivalentes a los llamados nuevos movimientos sociales de otras latitudes. Movimientos más amplios y de contornos menos nítidos, diversos en sus demandas y con reclamaciones más específicas, en algunos casos con núcleos organizados y politizados. Sin desarrollar la casuística del tema ni pretender exhaustividad alguna, se puede señalar cuatro grandes objetivos) en torno a los cuales se han articulado estos movimientos.

- *La justicia social y económica.* Son movimientos por los derechos laborales, en algunos casos a modo de sindicatos independientes y alternativos (en Argelia, Egipto, Palestina o Túnez); por el empleo, como los movimientos de diplomados en paro (Marruecos, Argelia); contra la pobreza y la exclusión; por la vivienda o contra la desposesión de tierras (Egipto).
- *Las demandas de democratización.* En diferentes momentos se han articulado frentes heterogéneos prodemocráticos (Kuwait) o contra la perpetuación hereditaria del régimen (Egipto), campañas ciudadanas por la limpieza de las elecciones, contra el sectarismo político (Líbano), o por una plena ciudadanía (negro mauritanos, palestinos en Israel y en Jordania).
- *Las reivindicaciones nacionales o identitarias.* La cuestión del autogobierno, el derecho a la autodeterminación, el reconocimiento de la diversidad cultural o las demandas de plena ciudadanía han dado pie a movimientos de gran amplitud y apoyo social. Estas cuestiones se han expresado en situaciones de ocupación (Palestina, Golán sirio, Sahara Occidental), en torno a demandas autonomistas-secesionistas (Yemen del sur), o en pro de un reconocimiento identitario (amazighen en el Magreb).

- *La transformación social con motivación confesional.* Desde muy antiguo hay una acción colectiva de inspiración musulmana basada en la ayuda mutua, dirigida a la reislamización social y la construcción de una sociedad paralela con servicios alternativos. De éste ámbito surgirán formaciones políticas de oposición (islam político) o que se integrarán en el sistema político.

En paralelo a esta dinámica, en los países árabes se articuló a partir de los años ochenta un entramado asociativo de nuevo tipo a modo de **sociedad civil**. Al igual que en otras regiones, la aplicación de los planes de ajuste estructural, las reformas y la retirada del Estado, vinieron asociados a un discurso sobre la necesidad de desarrollar un espacio público complementario al proyecto de liberalización económica. Se requería que nuevos actores propiciaran una acción colectiva para recrear tejido social y orden ciudadano. Así, en muchos casos con el visto bueno y el impulso de las autoridades y con la presión de los donantes, se crearon nuevas asociaciones para promover la participación, apoyar a los emprendedores y contribuir a las reformas políticas. Este contexto también fue aprovechado por activistas críticos que encontraron en este nuevo espacio asociativo una posibilidad de actuación, de control o de denuncia. Por lo tanto, al igual que ciertos movimientos sociales clásicos, una parte de esa sociedad civil fue también refugio para opositores que no disponían de vías de participación en la política institucional. Un caso ilustrativo es el asociacionismo profesional (colegios de abogados, médicos, periodistas o profesores), de carácter gremial y corporativista, que ha sido ocupado tanto por opositores laicos (Túnez) como por afines al islam político (Egipto, Jordania) que lo han convertido en una plataforma política.

La combinación de una dinámica externa y oficial y de otra endógena desde la propia sociedad contribuyó a la creación de multitud de asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, dedicadas a los temas más diversos, aprovechando el marco legal establecido para ello y pudiendo recurrir a recursos públicos nacionales o al apoyo externo. No obstante el desarrollo de organizaciones de sociedad civil ha sido muy desigual en los Países árabes. El marco legal y político no siempre ha sido propicio y en la mayor parte de los países resulta a todas luces limitado y restrictivo para el desarrollo de un tejido social y asociativo libre y dinámico; de hecho casi todos los países han tenido serias limitaciones en este campo, mientras que en otros ha sido prácticamente imposible vertebrar espacio público ciudadano alguno (Arabia Saudí, Golfo, Libia, Siria) (Kienle, 2011; REMDH, 2010). Estas organizaciones civiles tienen generalmente dimensiones modestas y frecuentemente son estructuras de unas decenas o centenas de miembros, pero definen un nuevo activismo social (o militantismo profesional) en torno causas particulares o intereses públicos y privados, y en el que la comunicación desempeña un papel importante.

En la mayor parte de los países árabes se configuró así un incipiente espacio público, en el que intervienen actores muy diversos. Su principal objeto ha sido influir en la toma de decisiones y democratizar las reglas del juego, participar en el debate público, y en algunos casos crear experiencias alternativas que tuvieran un efecto demostrativo. Pero esta nueva esfera también es un espacio de contestación que sirve de refugio para opositores o del que salen políticos, en el que intervienen tanto laicistas modernizadores como tradicionalistas. Algunos han visto en esta dinámica una trasposición de los planteamientos liberales e individualistas, en detrimento de una acción colectiva autónoma y de amplio alcance propia de los movimientos sociales (Hanafi y Tabar, 2005; Jad, 2004).

Estas entidades civiles intervienen en multitud de campos que van desde el desarrollo económico y social, la educación, el desarrollo comunitario, la salud, la preservación del patrimonio hasta el medio ambiente, si bien algunos son más sensibles desde el punto de vista político como son los derechos humanos, la lucha contra la arbitrariedad y la violencia de las autoridades, los derechos de la mujer, la libertad de expresión, la lucha contra la corrupción, la transparencia y limpieza de los procesos electorales, la educación ciudadana y política o la observación electoral, interviniendo de manera relevante en la lucha por las reformas democráticas. Otra singularidad de este nuevo espacio público árabe es que, tal como señala Kaldor (2005) al definir la nueva sociedad civil global, las asociaciones se articulan con sus homólogos de otros países, tanto en la esfera interárabe como también con Europa, Turquía, África o las Américas, en redes y plataformas temáticas. Esta dimensión de su actividad posibilita difundir información y denuncias y concertar esfuerzos. Con todo ello es innegable que esta nueva sociedad civil ha desempeñado un importante papel en la construcción de ciudadanía.

Finalmente cabe señalar un tercer ámbito relevante en materia de contestación, relacionado con el individualismo y el auge de la conciencia ciudadana, se trata del aspecto más difuso de la **contestación individual ciudadana**. Con las mejoras educativas, las mutaciones demográficas y sociales, la penetración de los medios de comunicación globales y la creciente secularización social, se ha conformado y extendido una voluntad de plena ciudadanía y de participación en la comunidad política. Esta afirmación de la ciudadanía, supone reconfigurar la relación social vigente y se concreta en la exigencia de participación en la toma de decisiones, en el debate público y en la acción colectiva. La ciudadanía, como lazo social determinado por la realidad concreta (es decir como relación de fuerza), supone también -como los movimientos sociales- una imposición, forzar el margen político, el estatuto y la práctica del miembro de una comunidad, con lo que esto supone de conflicto.

Esta afirmación del individuo con derechos y con voluntad de participación, que se revuelve contra el autoritarismo y la corrupción, que exige dignidad y respeto, es la antítesis de la representación del árabe pasivo y resignado, anulado por el poder autoritario o totalitario. Se impone así, especialmente entre los más jóvenes, un yo autónomo, desapegado de las jerarquías tradicionales, sean estas autoridades familiares, religiosas o políticas. Por ello en contextos opresivos el ciudadano despliega formas de contestación a pequeña escala, que se materializan en el ámbito privado o anónimamente, y que tendrán en la comunicación o en la creación artística posibilidades de desarrollo. Esta ciudadanía activa genera y comparte opinión (búsqueda de espacio propio, local o internacional), rompe con corsés sociales, crea redes entre afines y nuevas interacciones, aunque su visibilidad sea inevitablemente menor que la de un movimiento. El individuo ciudadano se inserta así en un nuevo paradigma social y desarrolla nuevas formas de relacionarse y de comunicarse. La disidencia, la rebeldía o la protesta se manifestarán de manera muy particular en el arte, politizando la creatividad.

Vemos por lo tanto como en los países árabes, con regímenes autoritarios liberalizados o represivos, a lo largo de las últimas décadas se conformaron nuevos espacios de crítica, de disidencia o de resistencia. Especialmente en el ámbito urbano, aunque también en las zonas rurales y las provincias del interior. Con múltiples expresiones de contestación (protestas clásicas, militantismo social en pequeña escala, disidencia individual) y nuevas formas de activismo, que completan el militantismo más politizado y tradicional, en una ampliación del repertorio contestatario. Y aquí cabe señalar algunas singularidades.

Esta contestación multiforme y descentralizada resulta ser inevitablemente más difusa que la de los movimientos sociales y políticos clásicos, y por ello limita la emergencia de liderazgos personalizados de ámbito nacional, como fue el caso de los líderes políticos o sindicales en las luchas de independencia. No sólo porque las autoridades los perciben como opositores y se encargan de eliminarlos, sino porque las personalidades más activas y con mayor carisma no se conocen ni concitan apoyos populares amplios. En las nuevas formas de acción colectiva y de protesta, la comunicación adquiere mucha mayor importancia que en los movimientos sociales clásicos. La profusión de diversos medios, de acceso fácil (telefonía, prensa audiovisual, internet y redes sociales) permite contornear la censura, generar información alternativa, difundirla y recabar apoyos. La colaboración y el trabajo en red, tanto entre afines e iguales, como entre movimientos de diferente naturaleza es una práctica que se experimenta y extiende. Por ejemplo en 2008 en Egipto los jóvenes ciberactivistas apoyaron las huelgas de los obreros; las asociaciones de derechos humanos trabajan con las iniciativas de control civil de las elecciones o con las plataformas políticas, etc. Finalmente otro rasgo es el recurso a formas pacíficas de contestación (Stephan,

2009), no sólo porque las estructuras organizativas se mueven en un marco legal determinado, sino por los riesgos de respuestas violentas desproporcionadas a las que les tienen acostumbrados los regímenes. Esto no quita para que persistan las revueltas o que algunas protestas deriven en enfrentamientos. Por ejemplo la movilización pacífica de los saharauis de El Aaiún acaba con violencia tras el desmantelamiento del campamento de Gdeim Izik en noviembre de 2010, o bien la recurrente violencia en los campos de fútbol convertidos en espacios de contestación política (Amara, 2012; Dorsey 2011).

La acumulación de experiencias de acción colectiva será especialmente significativa en algunos ámbitos, entre los que podemos señalar el mundo del trabajo, el nuevo activismo juvenil y la nueva cultura política de la ciberdisidencia, desempeñando los tres un papel importante en 2011.

La acción colectiva en torno a las exigencias de justicia social, y en particular de empleo y de condiciones laborales dignas, es de una importancia singular. En la casi totalidad de los países hay organizaciones en este ámbito, que actúan ante el creciente deterioro de las condiciones de vida y la precariedad, así como por la ineficacia de las organizaciones sindicales oficiales. En algunos casos son sindicatos independientes o estructuras locales de trabajadores, en otros ONG que trabajan en defensa de los derechos sociales y económicos. Las huelgas y las acciones reivindicativas locales han sido una realidad muy extendida aunque acallada por los medios oficiales. El desempleo juvenil masivo es otro móvil de la protesta. A esto se unen las protestas recurrentes de la población por el encarecimiento de los productos básicos de consumo y de los servicios (por la eliminación de subvenciones) y las más articuladas campañas contra los recortes del gasto público. Argelia, Túnez y Egipto vivieron numerosos conflictos sociales en los últimos años. En varios países las primeras protestas de 2011 tienen móviles sociales (pan, empleo, aumento salariales) y algunos observadores han apuntado las raíces obreras de las movilizaciones en Túnez, Egipto, Argelia o Yemen. Sin embargo, aunque las primaveras árabes se iniciaran con demandas de justicia social y las huelgas fueran fundamentales, este hecho se ha difuminado por la rápida politización y por las narrativas desarrolladas por los medios de comunicación. En todo caso este protagonismo no se disolverá totalmente con la masificación de las protestas, siempre habrá un componente obrero, y en algunos casos las huelgas generales serán determinantes en el desarrollo de los acontecimientos.

Un segundo ámbito relevante es el del activismo juvenil. La contestación en auge en la última década tiene un indudable componente generacional, por razones demográficas (los países árabe viven un momento de plétora juvenil) como socio culturales. Su protagonismo es evidente, como en cualquier protesta, no solamente porque actúen de forma espontánea y se sumen a la fiesta revolucionaria; en los últimos años ha crecido el activismo sociopolítico de los jóvenes, particularmente en algunos países como en Egipto, Yemen y Marruecos, aunque se subestimó su potencial movilizador y de cambio. En algunos casos se dio una llamativa articulación de estos jóvenes con las fuerzas políticas de oposición y con los movimientos sindicales.

Finalmente, un tercer ámbito es el del ciberactivismo y de la ciberdisidencia, es decir, el activismo digital y a través de redes sociales, que protagonizan individuos, generalmente organizados en redes, haciendo uso de la información, la tecnología y la transnacionalidad, y que explotan las posibilidades de una comunicación libre y alternativa al servicio de la disidencia, en lo que constituye una nueva cultura de la contestación. Este activismo hace de lo digital un nuevo espacio público y político, primero un espacio de sustitución, entre lo local y lo transnacional; y luego un campo articulado con el resto de la contestación. Los ciberdisidentes, extremadamente diversos y anónimos, han sido capaces de salvar la censura, bloquear los aparatos de propaganda, propiciar la participación directa. Por ejemplo aplicando a las manifestaciones las estrategias de enjambre) y logrando apoyo local e internacional (por ejemplo en enero 2011 los ciberactivistas tunecinos reciben el apoyo de miembros de la red internacional Anonymous y bloquean los sitios gubernamentales. Este tipo de acción, por su radicalidad y libertad, desafío y provocación, contribuye a ampliar la contestación y alimenta la identificación común, en una dinámica que luego será ahondada y ampliada por otros movimientos sociales. Sin embargo, de manera precipitada, se ha sobrestimado la importancia del uso de las tecnologías de la información y comunicación en las revueltas y cabe preguntarse si las tecnologías han favorecido realmente la movilización política o han sido simples aceleradores de la movilización (González-Quijano, 2011a).

3.- Diversidad y *continuum* de la contestación.

En todos los países se han ido generando espacios y prácticas de contestación, a muy diferentes escalas (actuaciones individuales, de pequeños grupos y movimientos de masas), ámbitos (a nivel local, nacional, transnacional), en torno a diferentes temáticas y con muy diferente capacidad de incidencia política. En algunos casos, esto servirá de base para las movilizaciones que se desencadenan al calor de las protestas en Túnez y Egipto. Precisamente estos dos casos ilustran de manera clara el *continuum* contestatario en el que se inscriben los acontecimientos de 2011, enlazando la diversificación y la aceleración de las movilizaciones operadas en los últimos años, con el papel de ciertos movimientos en las protestas y su presencia en el escenario político de la transición.

A pesar del aparente liberalismo del régimen tunecino, Ben Ali lo había convertido en uno de los más autoritarios de la región. El pluralismo, la libertad de expresión y de organización eran una ficción. El control, la censura y la represión habían hecho del país un caso paradigmático de autoritarismo con rostro liberal, limitando el espacio público y dificultando la acción ciudadana independiente.

Este país tenía una larga tradición de movimientos sociales, algunos anteriores a la independencia, pero éstos fueron progresivamente cooptados. La central sindical Unión General de Trabajadores de Túnez (UGTT), dotada de una fuerte legitimidad histórica y uno de los pocos sindicatos árabes verdaderamente representativos, se debatió durante décadas entre la complicidad y el enfrentamiento con el poder. A pesar de ello sirvió de refugio para los opositores y en su seno convivían tendencias diversas. A su vez, en los años ochenta y noventa aparecieron numerosas asociaciones de mujeres, de derechos humanos, de periodistas o de jueces demócratas. Ante el total colapso del sistema político y la falacia del pluralismo, el mundo asociativo independiente se convirtió en el principal reducto de la oposición, siendo objeto de un hostigamiento total. Estos espacios asociativos fueron en particular las asociaciones pro derechos humanos, como la Liga Tunecina de Derechos Humanos, las organizaciones de mujeres y las de profesionales (Gobe, 2010). El cierre de espacios de acción colectiva, la censura y la represión activaron también una importante disidencia individual, desde el mundo de la creación al de la resistencia en el ámbito virtual.

Si bien hay numerosos casos de movilizaciones y choques con las autoridades, entre los prolegómenos de la primavera árabe tunecina ha de señalarse el gran movimiento contestatario de la cuenca minera de Gafsa en 2008 (Chouika & Gobe, 2009). En una región con una importante historia de luchas obreras, las protestas empezaron siendo de carácter laboral, protagonizadas por desempleados, trabajadores mal pagados y familiares de víctimas de accidentes, pero pronto la represión contribuyó a su politización, ampliación y extensión. En solidaridad se sumaron otros movimientos sociales y el impacto alcanzó la capital y tuvo ecos fuera del país. La duración del conflicto y su amplitud obligó al gobierno a ceder y la UGTT se vio sobrepasada. Tras varios meses el gobierno asumió algunas de las demandas y terminó por liberar a los detenidos. Se puso así de manifiesto el potencial de un movimiento de este tipo que logró implicar grupos muy diversos.

De la misma manera, las protestas de finales de 2010 fueron originalmente de carácter social en un escenario de la periferia del país (las regiones empobrecidas del interior). La acción inicial fue la denuncia por parte de desempleados y campesinos de su situación de marginalidad. En este caso sus protestas recibieron el apoyo de las estructuras locales de la UGTT y de diversas asociaciones iniciando el efecto de agregación. En el momento que las

protestas llegaron a Túnez, el volumen de los implicados y la identificación con las demandas, hicieron que se le agregasen estudiantes, diplomados en paro y la dirección nacional del sindicato; y se dieran las condiciones para la masificación, en gran medida estimulada por la propia represión de los primeros momentos y los títereos del gobierno. En la ciudad, la protesta se politizó totalmente, se perdió el miedo y se focalizó en el presidente la principal demanda: su renuncia al poder. Las huelgas que se extendieron por las grandes ciudades harían bascular la situación.

Lo singular del caso tunecino, aparte de inaugurar la dinámica regional y servir de efecto demostrativo, es que muy pronto los movimientos sociales y las asociaciones civiles participaron directamente en la transición. El hecho de que hubieran sido refugio de opositores, y de que encarnaran la nueva legitimidad revolucionaria, contribuyó poderosamente a ello. Por lo tanto organizaciones de mujeres, de derechos humanos y sindicalistas se implicaron en las instancias de transición (como la Alta Instancia para la Realización de los Objetivos de la Revolución). Al mismo tiempo se operaron dos fenómenos en los meses siguientes. Una eclosión asociativa: tras años de restricciones, se empezaron a crear asociaciones de todo tipo, incluido de carácter sindical. En segundo lugar se extendió la contestación, tanto de carácter político (las reocupaciones del centro de la ciudad por las marchas de protesta provenientes del interior), como de carácter laboral (huelgas por mejoras salariales, etc.). Una vez encarrilada la reforma constitucional y elegido un nuevo gobierno, de manera clara se iría articulando una nueva relación entre poder político y movimientos sociales, en los que estos asumirán la tarea de vigilancia y de presión.

En el caso egipcio volvemos a encontrar un régimen autoritario con apariencia toscamente liberal y pluralista. Amparándose en la ley de emergencia cercenaba los derechos fundamentales y ahogaba cualquier espacio público autónomo, lo que sin embargo no pudo impedir una profusión de campos y formas diferentes de contestación. La última década estuvo marcada por una aceleración y multiplicación de las protestas, sin parangón en los últimos cincuenta años, con especial relevancia las de carácter social y en el mundo laboral con las protestas de obreros, empleados y funcionarios (Ben Néfissa, 2010), las reivindicaciones de coptos y beduinos del Sinaí, los movimientos de resistencia de los campesinos desposeídos de sus tierras (Bush, 2011), el activismo juvenil (El Ghobashy, 2011; Shehata, 2008), pero también las movilizaciones de carácter político como el Movimiento Egipcio por el Cambio (Kifaya), creado en 2004, la Campaña ciudadana contra la sucesión hereditaria presidencial o los movimientos multitudinarios de solidaridad con Palestina o con Iraq. En todos los casos las demandas parciales tendían a politizarse y se convertían en protestas antigubernamentales.

A partir de 2003, la ola de liberalización, privatizaciones y desmantelamiento de sectores industriales agudiza los conflictos laborales. De hecho, al igual que en Túnez será un conflicto laboral el principal antecedente de movilización de gran envergadura: el movimiento huelguístico en el centro industrial de Mahallah al-Kubra en 2008 (Beinin, 2010, 2011). Las huelgas promovidas fuera del marco del sindicato único oficial generaron apoyos por parte de diferentes actores políticos y sociales, e inauguraron una articulación novedosa entre las demandas de justicia social y las demandas políticas (Clément et al, 2011). De hecho el Movimiento juvenil 6 de Abril, uno de los impulsores de la protestas de enero de 2011, se formó a partir de jóvenes que secundaron estas huelgas.

Cabe señalar dos hechos relevantes operados en este terreno en las dos últimas décadas. Se multiplicaron los movimientos y las organizaciones sociales de todo tipo, convirtiéndose en objeto permanente de control por parte de los servicios de seguridad. La sociedad civil, los sindicatos y demás movimientos sociales fueron percibidos como una amenaza y sometidos a una vigilancia especial, particularmente si disponían de una cierta base social o tenían vínculos internacionales (Tadros, 2011). Y por otra parte se operó una creciente articulación entre los actores sociales y políticos de oposición a nivel local, pero también a nivel transnacional a través de redes regionales árabes e internacionales (Abdelrahman, 2011).

En 2011, inspirados por los acontecimientos en Túnez, las primeras protestas con demandas políticas fueron llevadas a cabo por jóvenes de clase media. Rápidamente ganaron volumen al lograr agregar multitud de actores, en particular trabajadores y excluidos-empobrecidos con demandas específicas, poniendo en valor las experiencias previas. Esta demostración de pérdida del miedo, junto con las huelgas en diversas ciudades y sectores que paralizaban toda actividad, contribuyó a implicar masivamente a la población. No obstante, cabe señalar que en Egipto las protestas difirieron según las regiones, implicando a diferentes actores; en las grandes ciudades dominaron las demandas políticas prodemocráticas, en las ciudades medias e industriales las cuestiones de justicia social y empleo, y en las regiones periféricas las reivindicaciones de igualdad y el fin de su marginación.

A diferencia de Túnez, la singular transición pilotada por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas se limitará a involucrar a los actores políticos. Los movimientos sociales seguirán por lo tanto en el ámbito público, desempeñando un papel más crítico y de vigilancia. Las manifestaciones masivas durarán un corto tiempo, hasta lograr la deposición del presidente, pero proseguirán protestas minoritarias. De hecho, en Egipto los movimientos sociales y las asociaciones se perciben como elementos que provocan inestabilidad y muchos activistas serán detenidos, juzgados por la jurisdicción militar, y el papel de las organizaciones extranjeras que trabajan con ellos será sometido a escrutinio por parte de las autoridades, provocando fricciones diplomáticas.

La *revolución de Tabriri* va a suponer también una activación del tejido asociativo e inducirá a una apertura del espacio público. A pesar de mayores restricciones en materia de derecho a la huelga y de organización, las luchas obreras se extienden por todo el país, se rompe el mono sindicalismo y se crean sindicatos independientes. Plataformas informales de jóvenes se consolidan y coordinan entre sí. Un hecho destacado será el papel de la sociedad civil en el proceso constituyente; en abril logrará que un tribunal impugne la formación del comité encargado de redactar la nueva carta magna, forzando al Parlamento a dar más cabida a personalidades más independientes.

Estos dos casos permiten apuntar algunos elementos sobre la última fase del *continuum* contestatario. La participación de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil después de las protestas masivas será muy diferente según los países. Donde desempeñaron un papel relevante en las protestas y en el cambio de régimen, se ven como detentadores de una legitimidad revolucionaria que les lleva a exigir un cierto protagonismo en las transiciones. En algunos casos serán actores relevantes interviniendo en las reformas y en los procesos constituyentes, desde dentro del sistema o desde fuera; en otros apenas tendrán influencia o serán objeto de intentos de cooptación por parte de los gobiernos.

En Túnez, la sociedad civil desempeña un papel destacado en la articulación del consenso de la transición (enero-octubre 2011), participa en las instituciones interinas previas a la elección de la Asamblea Constituyente, logra varios de sus objetivos: el derecho de voto para los emigrantes, un control electoral independiente... y varias personalidades destacadas de los movimientos asociativos integran el nuevo sistema político. En Egipto los movimientos sociales y la sociedad civil actúan como contrapoder en la calle. En alianza con las fuerzas de oposición se convierten en los principales críticos de la Junta Militar y del gobierno interno, ganándose la mayor parte de la represión. En Marruecos el régimen toma rápidamente medidas preventivas y plantea reformas políticas. Su estrategia es evitar que el Movimiento 20 de Febrero, que agrupa a jóvenes, algunos sindicatos y asociaciones, logre aglutinar más apoyos y hacerse masivo. Para ello intentará cooptar a una parte de la sociedad civil, haciéndola participar en la elaboración de la nueva constitución.

4.- Conclusiones.

Las movilizaciones populares de 2011 han supuesto un momento único de máxima efervescencia política y de acción colectiva visibilizada por la irrupción de la población en el espacio público. Representan un salto cuantitativo y cualitativo en la experiencia de movilización colectiva de las sociedades árabes, que recoge un bagaje y aprendizaje acumulado a lo largo de las últimas décadas. Este movimiento social es el resultado de la combinación de causas objetivas (injusticias sociales, frustración de jóvenes, falta de democracia, impunidad, anulación del ciudadano) y de situaciones menos previsibles: la intervención de un elemento activador o desencadenante (un accidente, lo que ocurre en un país vecino), así como la capacidad de algunos actores para la movilización de subjetividades colectivas que emergieron y se impusieron como elementos unificadores. Por esto mismo los acontecimientos han sido tan diferentes de un país a otro; no sólo son diferentes los contextos, sino principalmente las capacidades de articulación de los actores más dinámicos. Un caso paradigmático es Argelia, país con una muy alta conflictividad social, pero en el que no se ha pasado de las revueltas locales y espontáneas a un movimiento amplio en el que se reconozca la mayoría de la población.

En cada país el *continuum* de las protestas está marcado por singularidades locales que tienen que ver con la historia, el papel y las capacidades de los actores sociales y políticos. En muchos de ellos destacan los movimientos sindicales, el nuevo activismo juvenil, las asociaciones de derechos humanos. En países con situaciones particulares, la ola de protestas se modulada por su contexto nacional o identitario. En los últimos años los movimientos sociales, las organizaciones civiles y del activismo ciudadano han ido en aumento, y su implicación y participación activa en las movilizaciones de 2011 es evidente. La conjunción de estos actores, con experiencias previas, posibilitó la estructuración de las protestas y provocó la precipitación de las movilizaciones masivas, sumando a grandes masas de población. Al igual que los jóvenes atrevidos que se lanzaron a la protesta, los obreros en huelga, los familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos, los grupos minoritarios, los gremios de profesionales... provocaron las primeras aglomeraciones que permitieron romper el miedo a manifestarse inoculado por el poder o lograron paralizar la actividad diaria de la ciudad dando una proyección unitaria y a gran escala de la protesta.

La singularidad de los acontecimientos de 2011 es que ponen en evidencia que en determinadas circunstancias las protestas pueden masificarse hasta alcanzar dimensiones inesperadas. Si bien, como en muchas otras protestas, tienen un fuerte componente generacional, logran sumar la diversidad del cuerpo social que por una u otra razón disiente del orden imperante. En segundo lugar, aunque responden a situaciones nacionales propias muy diferentes unas de otras, pueden desbordar el marco nacional, dando una apariencia de contagio y de ola revolucionaria, aunque sería más correcto analizar este fenómeno en clave de emulación, de fuente de inspiración y de solidaridad. La propagación de las movilizaciones ha puesto también en evidencia que a pesar de la falta de integración de la región y de la pervivencia de numerosos conflictos y tensiones interárabes, hay demandas similares y una subjetividad política compartida; lo que algunos han denominado un nuevo panarabismo popular o ciudadano.

Finalmente cabe señalar que el *continuum contestatario* tiene una dimensión contemporánea, en el marco de las transiciones. La contestación no se ha disuelto con la puesta en marcha de las reformas, las elecciones o incluso la represión; al contrario, es un indicador permanente de que la población quiere ser escuchada, no admite dilapidar la experiencia de la ocupación de las plazas, exige cambios más profundos y probablemente no acepte una democratización cosmética que reduzca su participación política a unas cuantas consultas electorales. A diferente escala los movimientos reivindicativos persisten y en ellos vuelven a estar presentes los mismos actores junto con otros nuevos nacidos en los últimos meses. Hoy su reto es definir un nuevo papel de los movimientos sociales y las organizaciones ciudadanas en las transiciones, un período por definición marcado por la incertidumbre, los cambios y las nuevas relaciones de fuerza. Sin embargo los resultados de los procesos electorales que han tenido lugar en 2011 y el primer semestre de 2012, muestran el amplio apoyo popular que tiene el islam político, conservador, en varios de estos países. Esto pone de manifiesto que las protestas populares de 2011, esencialmente urbanas, fueron la expresión sólo de una parte de estas sociedades y que se dieron en unos contextos sociales e ideológicos donde intervienen y son tan determinantes otros actores.

Bibliografía.

- Abdelrahman, M. (2011). "The Transnational and the Local: Egyptian Activists and Transnational Protest Networks", en *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 3, nº 38, pp. 407-424.
- Amara, M. (2012). *Sport, Politics and Society in the Arab World*. Palgrave Macmillan, New York.
- Bayat, A. (2007). *Making Islam Democratic. Social Movements and the Post-Islamism Turn*. Stanford University Press, Palo Alto.
- Bayat, A. (2009). *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*. Stanford University Press, Palo Alto.
- Beinin, J. (2010). *The struggle for worker rights in Egypt*. The Solidarity Center AFL-CIO, Washington.
- Beinin, J. (2011). *A historical perspective on the popular uprising in Egypt*.
- Beinin, J., Vairel, F. (eds.). (2011). *Social movements, mobilization and contestation in the Middle East and North Africa*. Stanford University Press.
- Bennani-Chraïbi, M.; Fillicule, O. (2003). *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*. Presses de Sciences Po, Paris.
- Ben Néfissa, S. (2010). "Égypte: Nouvelles dimensions des protestations sociales", en *Etat des résistances dans le Sud Monde arabe*. CETRI, Bruxelles.
- Ben Néfissa, S.; Destremau, B. (2011). "Protestations sociales, révolutions civiles. Transformations du politique dans la Méditerranée arabe", en *Revue Tiers Monde*, hors série.
- Bertho, A. (2010). "Les émeutes dans le monde en 2009: ethnographie de la colère", en *La Revue Internationale et Stratégique*, nº 79, pp. 75-85.
- Bozzo, A., Luizard, J.P. (eds.) (2011). *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. Éditions La Découverte, Paris.
- Bush, R. (2011). "Coalitions for dispossession and networks of resistance? Land, politics and agrarian reform in Egypt". *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 3, nº 38, pp. 391-405.
- Chouikha, L.; Gobe, E. (2009). "La Tunisie entre la "révolte du bassin minier de Gafsa" et l'échéance électorale de 2009", *L'Année du Maghreb*, nº V, pp. 387-420.
- Clément, F.; Duboc, M.; El Shafei, O. (2011). "Le rôle des mobilisations des travailleurs et du mouvement syndical dans la chute de Moubarak", en *Mouvements*, nº 66, pp. 69-78.

- Della Porta, D.; Diani, M. (2011). *Los movimientos sociales*. Editorial Complutense, CIS, Madrid.
- Dorsey, J.W. (2011). *Soccer: A Middle East and North African Battlefield*. Paper, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University.
- Duboc, M. (2011). “La contestation sociale en Égypte depuis 2004. Précarisation et mobilisation locale des ouvriers de l’industrie textile”, en *Revue Tiers Monde*, hors série 2, pp. 95-116.
- El Ghobashy, M. (2011). “The praxis of Egyptian revolution”, en *MERIP*, n° 258, pp. 2-13.
- Fergany, N. (2010). “¿Pueden los movimientos de protesta derrocar los regímenes autoritarios en la región árabe? El caso de Egipto”, en *Quaderns de la Mediterrània*, n° 14, pp. 322-325.
- Gobe, E. (2010). “The Tunisian Bar to the test of authoritarianism: professional and political movements in Ben Ali’s Tunisia (1990-2007)”, en *The Journal of North African Studies*, vol. 3, n° 15, pp. 333-347
- González-Quijano, Y. (2011a). “Túnez, El Cairo: la revolución árabe y sus orígenes digitales”, en *Anraq*, n° 3, pp. 87-96.
- González-Quijano, Y. (2011b). “Don’t be evil! Révolutions virtuelles sur un Net pas très net...”, en *Culture et politique arabes*, post 18 avril 2011.
- González-Quijano, Y. (2011c). “De la subcultura globalizada a la contracultura revolucionaria”, en *Afkar/Ideas*, n° 30, pp. 97-99.
- Hanafi, S.; Tabar, L. (2005). *Donors, international organizations, local NGOs. The emergence of the Palestinian Globalized Elite*. Institute of Jerusalem Studies, Muwatin, Jerusalem.
- Herrera, L. (2010). “Young Egyptians’ Quest for jobs and justice”, en Herrera, L. & Bayat, A. (eds.). *Being Young and Muslim. New Cultural Politics in the Global South and North*. Oxford University Press, Oxford, pp.127-144.
- Jabi, A. N. (2011). “Protests movements in Algeria. Case Analysis”, en *Arab Center for Research and Policy Studies*.
- Jad, I. (2004). “The NGO-isation of Arab Women’s Movements”, en *IDS Bulletin*, vol. 4, n° 35, pp. 34-42.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Tusquets, Barcelona.
- Khamis, S.; Vaughn, K. (2011). “Cyberactivism in the Egyptian Revolution: How Civic Engagement and Citizen Journalism Tilted the Balance”, en *Arab Media and Society*, n° 13.
- Larzillière, P. (2011). “Contestation et autoritarisme libéral en Jordanie”, en *Mouvements*, n° 66, pp. 104-109.
- Le Saout, D.; Rollinde, M. (dir.) (1999). *Émeutes et mouvements sociaux au Maghreb*. Karthala, Paris.
- Mabrouk, M. (2011). “The Youth Revolution. A First Reading of the Social and Cultural Conditions Surrounding the Tunisian Revolution”, en *Perspectives*, n° 2, pp. 134-147.
- Norton, A. R. (Ed.) (1995). *Civil Society in the Middle East*. Norton Brill, Leiden.
- REMDH (2010). *La liberté d’association dans la région euro-méditerranéenne 2010. Une société civile en péril*. Réseau Euromed des Droits de l’Homme, Copenhagen.
- Shehata, D. (2008). “Youth Activism in Egypt”, en *Arab Reform Brief*, n° 23.
- Stephan, M.J. (Ed) (2009). *Civilian Jihad: Nonviolent Struggle, Democratization, and Governance in the Middle East*. Palgrave, New York.
- Tadros, M. (2011). “The securitisation of civil society: a case study of NGOs – State Security Investigations (SSI) in Egypt t”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 1, n° 11 pp. 79:103.

EL ESCENARIO DE TRANSICIÓN DE LA ETAPA POST-MUBARAK EN EGIPTO: LA POLARIZACIÓN ENTRE ISLAMISTAS Y MILITARES.

Borja Fontalva Cabeza

Institución de procedencia: Universidad Complutense de Madrid

borja.fontalva@emui.ucm.es

Palabras clave: Egipto, islamismo, ejército, transición y elecciones presidenciales.

1. Introducción.

Los eventos recientes acaecidos en Egipto han reconfigurado el balance de poder político del país árabe, que se distribuye en tres ejes: por un lado, el *establishment* militar, que ostenta la supremacía estatal desde hace décadas; por otro, los movimientos islamistas, y especialmente, los Hermanos Musulmanes, la fuerza mejor organizada y, por tanto, la máxima interesada en que el proceso transitorio se desarrolle con la máxima celeridad posible, ya que parten de una posición de salida más ventajosa para consolidar el dominio sobre unas instituciones estatales que hasta ahora les habían sido vetadas; y, por último, los jóvenes que iniciaron el levantamiento en enero de 2011 –identificados como los “revolucionarios de Tahrir”, por ser éste el epicentro geográfico de las protestas-, de base liberal y secular, y cuyo poder de influencia ha ido quedando desdibujado en los últimos meses por no ser una fuerza articulada.

Durante los primeros compases de la transición iniciada en febrero de 2011, los Hermanos Musulmanes se mostraron dispuestos a seguir el ritmo de la agenda política marcada por la cúpula castrense, a sabiendas de que otras fuerzas opositoras estaban desestructuradas y, por tanto, no podrían competir en igualdad de condiciones en la carrera que se iniciaba por sacar réditos del nuevo contexto político. Por su parte, los militares son conscientes de que la Hermandad es un movimiento sólido con el que hay que contar, además de que podían instrumentalizarlos para dar la imagen de aperturismo y cambio que necesitaban mostrar ante la opinión pública.

Sin embargo, a medida que los islamistas acaparan mayores cuotas de poder político, tratan de distanciarse del Ejército, y presionan para que se acelere el ritmo de los cambios y traspaso de poderes. Por tanto, podemos afirmar que, en la actualidad, la polarización de fuerzas contrapuestas, que pugnan entre el cambio y la continuidad, está representada por los dos sectores más fuertes del escenario doméstico egipcio: por un lado, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas y, por otro, los partidos islamistas, flamantes vencedores de las elecciones legislativas celebradas a finales de 2011. Esta polarización queda confirmada tras la primera vuelta de las presidenciales de mayo de 2012, en las que un candidato de la Hermandad y otro procedente del ámbito militar y heredero del régimen de Mubarak, fueron los ganadores en votos. La Comisión Suprema Electoral Presidencial de Egipto confirmó el 28 de mayo los resultados, en los que se confirma que son Mohamed Mursi –el candidato de la cofradía islamista- y Ahmed Shafik –delfín de Mubarak- los que pasan a la segunda vuelta, con una pequeña diferencia de votos entre ellos: 5,8 millones para Mursi, 5,5 para Shafik (Bickel, 2012).

La presente comunicación pretende analizar el papel que juegan los dos de los vértices de la ecuación en el proceso de transición en Egipto que controlan el entramado institucional, extrayendo conclusiones de los acontecimientos recientes para dibujar el mapa político egipcio, que estará trazado necesariamente por diferentes fuerzas que están abocadas a llegar a consensos para asegurar una transición moderada y pacífica: por un lado, el estamento militar, que se autoproclama garante del proceso de reformas; y por otro, las fuerzas islamistas, especialmente los Hermanos Musulmanes, cuyo protagonismo se va consolidando a medida que se celebran las diferentes citas electorales.

2.- El reparto del dominio político entre los poderes fácticos: militares e islamistas.

En los años previos al estallido revolucionario, la enquistada crisis económica y social de Egipto, junto con las condiciones políticas que impedían la canalización de las opiniones disidentes, constituían un cóctel con ingredientes altamente inflamables. Los rumores de que Mubarak estaba preparando el terreno político para que su hijo Gamal tomara las riendas del poder, constituían una fuente añadida de frustración y resentimiento en la población (HABEED, 2012). Finalmente, la rápida caída del presidente Ben Ali en Túnez, en enero de 2011, sirvió de revulsivo para que los activistas egipcios –encabezados jóvenes urbanos con estudios superiores, liberales y seculares- prendieran la mecha de las revueltas populares en Egipto.

Los primeros manifestantes comenzaron a salir a las calles el 25 de enero, pero fue el día 28, conocido como el “Viernes de la Ira”, cuando las protestas masivas se generalizaron por todo el país, en que los egipcios se enfrentaron a las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior, atacaron comisarías de policía y prendieron fuego a numerosas sedes del gobernante Partido Democrático Nacional. La Plaza Tahrir se erige en el epicentro de las protestas. Apenas dos semanas de protestas masivas bastaron para derrocar el régimen de Mubarak, que renunció a su cargo como presidente el 11 de febrero de 2011, después de tres décadas en el poder (Filiu, 2011). El Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (CSFA) –formado por 20 militares que ocuparon posiciones de relevancia durante la época de Mubarak, procedentes de las cuatro ramas del Ejército-, empezó a ejercer la autoridad ejecutiva a través de un gabinete interino tras la renuncia del presidente. Las fuerzas militares se erigen desde el comienzo de las revueltas como un muro de contención frente a la fuerza expansiva de la corriente revolucionaria. El Ejército se autoproclama garante de la organización del proceso de transición, a través del control de todos los resortes políticos, una represión creciente – que cristaliza en violentas protestas de la población civil en diversas ocasiones en los últimos meses- y su intención de permanecer por encima de la ley. La supremacía castrense es una constante de la historia de Egipto de las últimas décadas y, por tanto, constituye una disfuncionalidad difícil de desactivar (Cook, 2012). Asimismo, los privilegios económicos, sociales y políticos que ha ido acumulando son factores a tener en cuenta para entender las reticencias por parte de los militares de cambiar el esquema de poder establecido. Existen diferentes cálculos que aseguran que entre una décima y una tercera parte de la economía egipcia está bajo control del Ejército (Sennot, 2012).

Numerosos analistas internacionales se cuestionan por qué el Ejército no intentó contener el curso de los acontecimientos, y se negó a adoptar una postura más contundente contra los manifestantes entre enero y febrero de 2011, existiendo dos corrientes de opinión al respecto. Por un lado, están los que plantean dudas sobre hasta qué punto las revueltas populares pudieron estar acompañadas por un golpe de Estado en paralelo (Piopi, 2011). Por su parte, otros analistas (Elgindy, 2012) afirman que el *establishment* militar se vio forzado a dejar caer a Mubarak, ya que las protestas prolongadas de millones de egipcios estaban sumiendo al país en el caos, y la marcha del mandatario era vista como la más viable de las opciones para restablecer la normalidad. De este modo, mientras las fuerzas policiales de Mubarak reprimían con dureza las manifestaciones, el Ejército se

posicionaba del lado de las demandas populares, y podía presentarse ante la ciudadanía como una fuerza estabilizadora, capaz de mantener el orden y, al mismo tiempo, liderar la transición de forma ordenada.

El CSFA marca el ritmo de la transición, y despliega la agenda de la mutación política. En primer lugar, suspende la Constitución de 1971 y elige un comité constitucional para proponer enmiendas urgentes a la misma. Los cambios más significativos estaban relacionados con los límites temporales del cargo presidencial, la figura del vicepresidente o la necesidad de que una comisión elegida por el parlamento salido de unas elecciones democráticas redactara una nueva constitución (Dunne, Revkin, 2011). Las enmiendas fueron sometidas a referéndum popular el 19 de marzo, quedando aprobadas por una mayoría de ciudadanos. Asimismo, la cúpula militar aprueba nuevas leyes que permitan la formación de partidos políticos y la consecución de elecciones parlamentarias (Gelvin, 2012). Por tanto, durante los primeros compases de la era post-Mubarak, se granjea la simpatía de amplios sectores de la sociedad civil.

Sin embargo, desde que los generales del Ejército egipcio toman el poder de manera formal en febrero de 2011, su apoyo popular ha decrecido considerablemente. Para Sally Khaliffa ISAAC, la crisis de credibilidad por la que atraviesa el CSFA puede explicarse por cinco factores principalmente (Isaac, 2012): a) por la lentitud y las reticencias mostradas a la hora de juzgar a Mubarak y a algunos oficiales del antiguo régimen por las masacres llevadas a cabo durante las protestas de enero y febrero de 2011; b) las fuerzas seculares y los jóvenes revolucionarios liberales critican la rapidez de la agenda de transición política y las elecciones programadas en un corto espacio de tiempo, ya que eso permite la ventaja de los islamistas Hermanos Musulmanes, que son una fuerza mejor organizada; c) no se llevan a cabo políticas económicas tangibles para superar el colapso en el que se encuentra inmersa la economía egipcia; d) el CSFA se muestra poco predispuesto a reformar las fuerzas de seguridad del país, que han quedado desprestigiadas por las continuas violaciones de Derechos Humanos; y e) la falta de transparencia de la institución militar y su excesivo dominio del espacio público del país.

Estas disfuncionalidades, así como la frustración de amplios sectores de la población, provocaron nuevas jornadas de enfrentamientos sangrientos en noviembre de 2011, que en esta ocasión tuvieron como principales precursores a los islamistas. Las violentas protestas que tuvieron lugar muestran hasta qué punto la sociedad civil y, más concretamente, los islamistas, no estaban dispuestos a dar carta blanca a la cúpula militar para que dirigieran en solitario la hoja de ruta de la transición política. Ese mes, el portavoz del CSFA intentó interferir en la elección de miembros de la Asamblea Constitucional, un privilegio que le corresponde al Parlamento, según la enmienda constitucional aprobada en marzo de 2011. Los Hermanos Musulmanes, que preveían una victoria contundente en las elecciones parlamentarias, observaron este paso como una amenaza a su poder, y respondieron sacando a la calle a miles de manifestantes en El Cairo. Las protestas se enconaron dramáticamente, y los enfrentamientos entre policías y manifestantes dejaron decenas de muertos. La opinión pública condenó al CSFA, y los militares se vieron forzados a acelerar la agenda de transición, adelantando la transferencia de poder a los estamentos civiles, prevista para 2013, al verano de 2012, quedando fijada la contienda electoral para las presidenciales para los días 23 y 24 de mayo de 2012. Asimismo, la cúpula castrense hizo caer al gobierno y nombró un nuevo primer ministro (Sharp, 2012).

Una nueva oleada de manifestaciones sacude el país durante la primera semana de mayo de 2012. En esta ocasión, las protestas se dirigieron contra el Ministerio de Defensa, y fueron provocadas por la descalificación de un candidato islamista con vistas a las elecciones presidenciales de finales de ese mes. Los manifestantes se oponían a dicha medida y exigían la retirada del poder de los generales una vez celebradas la contienda electoral. Se contabilizaron nueve muertos durante los enfrentamientos, así como se detuvo a centenares de manifestantes como medida preventiva.

Las dimensiones de las protestas que se llevan a cabo durante todo este período, así como la violencia de las fuerzas de seguridad para reprimirlas en vísperas de las elecciones parlamentarias y presidenciales, muestran las deficiencias por parte del CSFA a la hora de gestionar la transición, así como evidencian una de las principales contradicciones en el proceso de mutación política: el estamento militar, la institución más secreta del país y la columna vertebral de la dictadura continua que padece Egipto durante seis décadas, es al mismo tiempo la encargada de favorecer el tránsito hacia la democracia.

Por su parte, el siguiente vértice de la ecuación en el reparto de poder, los islamistas, son los que verdaderamente están capitalizando el movimiento revolucionario, copando gran parte del poder institucional. Durante décadas, los movimientos islamistas –especialmente su máximo exponente, los Hermanos Musulmanes– han estado relegados a la ilegalidad. Sin embargo, puede afirmarse que la Hermandad ha sido la única fuerza opositora estructurada del país, con una organización de base ampliamente respaldada por la sociedad egipcia. La cofradía islamista ha jugado un papel relacionado con actividades sociales, facilitando servicios básicos, como educación y sanidad, lo que le ha dotado de un prestigio y una legitimidad de los que ha carecido el régimen de Mubarak. Por este motivo, los pobres indicadores socioeconómicos de Egipto posibilitan que la Hermandad parta mejor posicionada que otras fuerzas en el escenario post-Mubarak.

A pesar de ser el único movimiento opositor en el país egipcio durante años, el contexto autoritario ha motivado la falta de articulación política de los Hermanos Musulmanes. Por eso, el movimiento ha tenido que mutar de forma vertiginosa para adaptarse a la nueva situación política originada tras el proceso de cambio de régimen. Para la analista Daniela PIOPPI, esta falta de iniciativa política durante décadas quedó demostrada con el inicio de las movilizaciones populares el 25 de enero de 2011, que cogió por sorpresa a la Hermandad (Pioppi, 2011). La primera reacción de los islamistas es distanciarse de los manifestantes por el temor a la represión. Fue varios días después, cuando la extensión de las revueltas no podía ser ignorada y se había alcanzado el punto de no retorno, que el grupo religioso decide unirse sin ambages a la contestación popular. En este mismo sentido se expresa Patrick HAENNI, que indica que los Hermanos se convierten en “revolucionarios accidentales” (International Crisis Group, 2011).

Durante las protestas, el movimiento aparca el discurso religioso, centrándose en el apoyo a las reformas democráticas, al aperturismo político y la justicia social. En varias ocasiones, diferentes integrantes de la organización se esfuerzan por aclarar que la Hermandad no pretende imponer su agenda religiosa, ni instalar una teocracia, ni llevar a cabo un papel dominante durante el proceso de transición que estaba a punto de iniciarse (El-Erriani, 2011). En un primer momento, los Hermanos optan por seguir el curso de las reformas graduales diseñado por la cúpula castrense, como lo demuestra el hecho de que, de los ocho miembros del Comité Constitucional para proponer las enmiendas a la Carta Magna, uno de ellos era un Hermano Musulmán.

Después de décadas de opresión y varios intentos frustrados de formar un partido, el movimiento islamista anuncia a finales del mes de febrero de 2011 la creación de una formación política que representaría los intereses de la Hermandad: *Hizb al Hurriya wa al Adala*, el Partido de la Justicia y la Libertad, PJJL (Zahid, 2012). Inicialmente, la cúpula presidencial del partido declara que serían independientes de la organización madre, y que la pertenencia a la formación estaría abierta a todos los egipcios. Paralelamente a la creación del PJJL, los salafistas, islamistas ultraconservadores, escenifican también su entrada en el paisaje político con la constitución del *Hizb al Nour*, el Partido de la Luz, emergiendo como fuerza significativa tras años de ostracismo.

El curso de los acontecimientos posteriores demuestra que los diferentes grupos islamistas están concentrando gran parte del poder político, sumando victorias contundentes en las diferentes citas electorales. A pesar de que fueron los partidos liberales y los jóvenes activistas los que encendieron la mecha revolucionaria en Egipto, son los islamistas los que han capitalizado políticamente las revueltas populares (Khan, 2011). En este sentido, podemos citar como primer gran triunfo islamista, las elecciones parlamentarias para la Asamblea popular, que se celebraron, en 3 fases, entre el 28 de noviembre de 2011, y el 11 de enero de 2012. La holgada victoria del partido de los Hermanos Musulmanes – el Partido Libertad y Justicia, en coalición con otros partidos islamistas bajo la marca Alianza Democrática para Egipto –, que alcanzó el 37,5% de los votos, era previsible. Pero lo que no entraba en los cálculos de los analistas fue el espectacular ascenso del Partido Al-Nur, de corte salafista, que alcanzó el 27,8% de los sufragios, junto con otros partidos más pequeños, con el Bloque Islamista. A gran distancia quedaron los siguientes partidos, de base secular, el Nuevo Partido Wafd (nacionalista liberal), y el Bloque Egipcio (formado por una coalición de partidos progresistas).

Para el analista Khaled ELGINDY, los pobres resultados de los partidos liberales y seculares –más cercanos ideológicamente a los jóvenes revolucionarios de Tahrir–, así como el inesperado éxito electoral de los salafistas –muchos de los cuales se opusieron a las revueltas de enero de 2011 y rechazan los principios democráticos por considerarlos una afrenta al Islam– suponen una de las muchas contradicciones de las que el proceso de transición política está plagado (Elgindy, 2012).

El establecimiento de un Estado islámico basado en la Sharia constituye uno de los ejes ideológicos de la agenda de los Hermanos. Sin embargo, en los últimos tiempos, el movimiento islamista se ha comprometido a una islamización gradual y pacífica. Como hemos señalado anteriormente, incluso algunos de sus líderes han desechado la idea del Estado islámico, expresando su intención de trabajar con las fuerzas seculares. No obstante, permanecen las dudas debido a la ambigüedad de los objetivos de la Hermandad y a cómo llegarían a legislar bajo los auspicios del Islam llegado el caso. Existe preocupación en el ámbito doméstico y en el exterior sobre determinadas cuestiones ante el aplastante dominio islamista, sobre todo en lo concerniente al estatus de la mujer, la numerosa minoría cristiana presente en Egipto (los coptos), así como el espacio que quedará para los egipcios seculares. Es previsible que, una vez que el presidente que se elija en segunda vuelta en junio de 2012 haya tomado posesión de su cargo, y que la nueva Constitución esté redactada y aprobada, surjan presiones internas del movimiento para que se implemente su ambiciosa agenda de reformas.

Otra de las incógnitas que plantea la preponderancia islamista en Egipto es la política de alianzas y su aproximación a los diferentes conflictos regionales. Durante décadas, el país egipcio ha sido el segundo receptor de ayudas por parte de Estados Unidos, después de Israel, debido a que la potencia árabe se ha mantenido como un firme aliado estadounidense en la región, apoyando al país israelita en el contencioso con los palestinos. Sin embargo, los Hermanos Musulmanes no comparten la visión norteamericana de la arquitectura securitaria en la región, profesan un sentimiento anti-israelí, y cuestionan los acuerdos de paz de Camp David firmados con Israel en 1979.

En cualquier caso, y a pesar de las dudas que plantean los Hermanos respecto a la agenda islamizadora, o a su postura sobre los temas del entorno regional, lo que sí es cierto es que, tal y como indica el analista Ed Husain, “sin contar con los Hermanos Musulmanes, no hay legitimidad en cualquier cosa que ocurra en Egipto a partir de ahora” (Bajoria, 2011), ya que ha quedado demostrado que el movimiento representa a una parte importante de la sociedad egipcia, con lo que se erige en una fuerza que tiene integrarse en el juego político y que no debe quedar excluida, ya que eso provocaría un enconamiento de sus posturas.

3.- La confirmación de la polarización entre islamistas-militares y la relegación de los jóvenes revolucionarios de Tahrir: las elecciones presidenciales de 2012.

La contienda electoral que se celebra entre los días 23 y 24 de mayo, en la que se enfrentaron doce candidatos de todo signo político, constituye uno de los puntos de inflexión que puede marcar el devenir de la ola revolucionaria en el conjunto del mundo árabe. Los comicios representan un momento culminante de las aspiraciones de millones de egipcios, que durante meses han tomado las calles de forma recurrente para reclamar mayores dosis de libertad y democracia.

El proceso trasciende la mera designación del nuevo presidente que marcará los derroteros del escenario de transición, y se erige más bien en la elección del modelo de Estado que los egipcios quieren apuntalar para el futuro inmediato. En este sentido, son dos las fuerzas contrapuestas que pugnan por hacer prevalecer sus principios: por un lado los que abogan por la separación entre Estado y religión, y por otro los que defienden una mayor presencia de la Sharia en la vida pública egipcia. Siguiendo esta lógica, durante las semanas precedentes a la cita con las urnas, han sido cuatro los principales candidatos. Entre ellos, dos laicos –Amr Mouna, exjefe de la Liga Árabe, y Ahmed Shafik, el último primer ministro de Mubarak– y dos islamistas –Mohamed Morsi, el candidato de los Hermanos Musulmanes, y Abdel Moneim Abulfutú, islamista que se presenta a sí mismo como moderado– (Kirkpatrick, 2012).

Finalmente, los resultados confirmaron la polarización de fuerzas y el complicado panorama que se presenta para la segunda vuelta, prevista para los días 16 y 17 de junio. Los candidatos con más votos fueron el islamista Morsi, y el ex primer ministro de Mubarak y, en cierto modo, heredero del antiguo régimen, Shafik (Black, 2012). El primero de ellos apuesta por un Estado cimentado en principios religiosos, mientras que el segundo es el único de los candidatos que se presentaron que es militar, ha basado su campaña en el restablecimiento del orden y la seguridad, y en diversas ocasiones ha mostrado su desprecio por los jóvenes revolucionarios (Carbajosa, González, 2012). Una victoria de éste podría hacer retornar a las calles a miles de egipcios, que observarían en esta figura la vuelta a las prácticas políticas del régimen que se esforzaron en derrocar a principios de 2011. De hecho, la sede de la candidatura de Shafik fue atacada por varios centenares de manifestantes tras confirmarse los resultados que le adjudicaban el paso a la segunda vuelta. Durante las semanas que preceden a la segunda vuelta, tanto la bien engrasada maquinaria de los Hermanos Musulmanes, como los estamentos militares del país, se afanarán por movilizar sus bases con vistas a obtener una victoria holgada.

A medida que se acerca la fecha del traspaso de poderes del CSFA a los estamentos civiles, se evidencia cada vez más que los jóvenes revolucionarios de Tahrir, que encendieron la mecha que propició el cambio de régimen, están escasamente representados en los nuevos órganos de poder. Según Mahmoud SALEM, han fallado en articular claramente sus demandas para negociar con los diferentes candidatos a las elecciones presidenciales y, en lugar de apoyar a uno que pudiera representar sus intereses, han secundado candidaturas dispares, con lo que su fuerza ha quedado diluida (Salem, 2012). Los candidatos liberales, moderados y centristas han llegado a sumar en conjunto el 40% de los votos; sin embargo, la diversidad de opciones ha hecho que ninguno de ellos pasara a segunda ronda. De este modo, los protagonistas originarios de la revolución van quedando esquinados del nuevo mapa político que se dibuja.

Como indican algunos de los revolucionarios egipcios protagonistas de Tahrir, como George Ishaq, fundador del Partido Kifaya, “la Hermandad es fanática y Shafik es la opción de Mubarak. La Revolución no es parte de esta contienda”, en referencia a la segunda vuelta de las presidenciales (Black, 2012). Por tanto, se plantea una ecuación de resolución compleja, en la que ambos candidatos despiertan profundos recelos en amplios sectores de la población. El mismo día en que la Comisión Suprema Electoral Presidencial de Egipto confirmó que el candidato islamista y el militar pasaban a la segunda vuelta, miles de personas se congregaron en la plaza Tahrir, para denunciar falta de limpieza en el proceso y, sobre todo, para expresar su

rechazo a los resultados, ya que ninguno de los aspirantes representa las consignas revolucionarias, confirmándose la supremacía de los poderes fácticos (militares e islamistas). Incluso el parlamentario liberal Amr Hamzawi llegó a proponer que Mursi renunciara a la carrera presidencial y cediera su puesto a Hamdín Sabahí, tercer clasificado y más afín al voto revolucionario, en un intento por allanar el camino y relajar la más que previsible escalada de tensiones (Carrión, 2012).

El ganador de la contienda tiene ante sí la complicada tarea de gobernar de forma incluyente, ya que cualquier paso en falso desembocaría en una nueva oleada de protestas por parte de los grupos rivales, sumiendo a Egipto en una espiral de caos que, después de quince meses de inestabilidad, agravaría la maltrecha situación interna del país. Asimismo, el conjunto del espectro árabe observará con detenimiento la evolución de la transición en Egipto, el país que sirve de espejo a sus vecinos, y cuya revolución insufló optimismo a todo el entorno regional.

Una de las tareas prioritarias del próximo presidente será devolver a Egipto el protagonismo regional como potencia media que el país ha perdido en las últimas décadas. La irrupción de otros actores como Turquía y, desde otro punto de vista, Irán, ha ensombrecido la capacidad del país árabe, que ha tomado el papel de mero espectador, sin mucha capacidad de iniciativa, en todos los temas candentes que afectan al entorno regional, especialmente en Oriente Medio.

4.- Conclusiones.

Un año y medio después de que el alzamiento popular egipcio contra Mubarak capturara la atención mundial, surgen interrogantes interna y externamente sobre si la revolución está siguiendo la senda adecuada. La unidad mostrada por la sociedad civil durante las primeras semanas de la protesta está dando paso a una brecha de grandes proporciones entre diferentes sectores de la población egipcia. Podemos afirmar que, a pesar de que los signos del cambio político se hacen tangibles (enmiendas constitucionales, elecciones parlamentarias y presidenciales, nueva Constitución por ser redactada), existe la percepción de que los objetivos marcados en la plaza Tahrir se están desdibujando.

El proceso de transferencia de poderes de los estamentos militares a un gobierno civil no está exento de obstáculos, y se polariza en dos frentes: por un lado, los partidarios de la continuidad y del estamento militar, representados por la figura de Shafik; por otro, los Hermanos Musulmanes, el candidato Mursi, y su brazo político, el Partido Libertad y Justicia (PLJ), que han anunciado que una victoria de Shafik sería un retorno al antiguo régimen y, por tanto, una vuelta a la lucha en las calles. Los islamistas y los militares escenifican su control sobre el escenario político resultante del proceso transitorio. Por su parte, los revolucionarios no han sabido articularse políticamente, y su fuerza queda diluida, no sintiéndose identificados con ninguno de los poderes fácticos que se reparten el poder.

El panorama dibujado por los resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, amenaza con sacar a la calle de nuevo a las facciones que se sientan excluidas de los procesos decisorios, y evidencia la necesidad de que la transición se asiente en un modelo integrador, basado en la cooperación, de modo que el proceso democratizador que congregó egipcios de todo signo, no quede reducido a un enfrentamiento entre grupos con intereses divergentes. Cualquiera que sea el signo del presidente y el gobierno resultantes del proceso transitorio, tendrá que rebajar las tensiones de numerosos conflictos internos (como la que protagonizan algunos sectores musulmanes contra los coptos), redefinir el papel regional de Egipto, y hacer frente a las frustraciones económicas, motivadas por el dramático empeoramiento del nivel de vida de los egipcios, teniendo que conseguir una diversificación de la economía y una redistribución de la riqueza. Asimismo, se deben abrir cauces para que el modelo de Estado que se construya en los próximos meses sea integrador, evitándose la tentación de imponer una visión unilateral excluyente de grupos antagónicos, lo que podría derivar en nuevos estallidos sociales recurrentes, que sumirían a Egipto en el caos.

El debate sigue girando en torno al papel que debe adoptar el Ejército en el escenario político. Como hemos observado, la principal amenaza para la consecución de una democracia funcional, procede del consejo militar gobernante, a través de la manipulación del proceso de transición y su intención de mantenerse por encima de la ley. Parece evidente que la cúpula castrense va a resistirse a abandonar el poder y convertirse en un mero espectador, tratando de controlar el espacio público desde barracas. Hay determinadas parcelas que intentará mantener bajo control directo, como son los temas relacionados con la seguridad nacional, el presupuesto de defensa y la política exterior, especialmente las relaciones con Israel y EE.UU.

Sin embargo, las violentas protestas que se han reproducido de forma recurrente en las calles en los últimos meses, demuestran hasta qué punto su capacidad de maniobra es limitada, y que cualquier cambio en los planes de transición encuentran rápidamente una respuesta enconada por parte de la población en la calle. El CSFA ha perdido la confianza de amplios sectores de la sociedad civil, no sólo de un gran número de islamistas, sino especialmente de la juventud revolucionaria, de los coptos, y de un gran número de representantes de la élite política. Este proceso de deterioro irá a más tanto en cuanto se retrase el traspaso de poderes a los estamentos civiles, y el Ejército siga tentado de interferir en el paisaje político resultante de las aspiraciones democráticas de la ciudadanía.

Por su parte, los islamistas Hermanos Musulmanes, una vez que están insertados en el juego político, se encuentran ante la disyuntiva de tener que elegir entre la confrontación o el acomodo a las reglas que se están estableciendo. Como parte del nuevo *establishment*, intentarán evitar nuevas protestas en las calles. Sin embargo, las profundas divergencias con los militares en numerosas cuestiones, así como la posibilidad de que estos últimos no transfieran el poder en los plazos establecidos, hacen prever que los islamistas podrían apoyar de nuevo un clima de conflictividad social hasta completar la consecución de sus objetivos.

Las opciones que se abren para los egipcios quedan reducidas a dos, teniendo que optar entre un futuro islamista que no está definido de antemano, o la vuelta al régimen de Mubarak, cuya estela política permanece sólida, a pesar de haber sido derrocada la figura que la personificó. El horizonte que se abre en Egipto es incierto, y su resolución requerirá altura de miras por parte de todas las fuerzas implicadas.

Bibliografía.

Bajoria, J. (2011). "Egypt's Muslim Brotherhood", en *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, 3 de febrero. En: <http://www.cfr.org/africa/egypts-muslim-brotherhood/p23991>

Bickel, M. (2012). "Islamist gegen Mubarak-Minister", en *Frankfurter Allgemeine*, 28 de mayo. En: <http://www.faz.net/aktuell/politik/arabische-welt/stichwahl-in-aegypten-islamist-gegen-mubarak-minister-11766202.html>

- Black, I. (2012). "Egyptian elections results present nightmare scenario", en *The Guardian*, 25 de mayo. En: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/may/25/egyptian-election-results-nightmare-scenario>
- Carbajosa, A y González, R. (2012). "Un islamista disputará a un heredero de Mubarak la presidencia de Egipto", en *El País*, 25 de mayo. En: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/25/actualidad/1337950714_231083.html
- Carrión, F. (2011). "Confirmado el duelo entre Mursi y Shafik para la Presidencia de Egipto", *El Mundo*, 28 de mayo. En: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/28/internacional/1338215636.html>
- Cook, A. S. (2012). *The Struggle for Egypt: From Nasser to Tahrir Square*, Oxford University Press, Nueva York.
- El-Erian, E. (2011). "What the Muslim Brothers Want", en *The New York Times*, 9 de febrero. En: <http://www.nytimes.com/2011/02/10/opinion/10erian.html>
- Elgindy, K. (2012). "Egypt's Troubled Transition: Elections without Democracy", en *The Washington Quarterly*, vol. 35, n°2. En: <https://csis.org/files/publication/twq12springelgindy.pdf>
- Filiu, J. P. (2011). *The Arab Revolution: Ten Lessons From the Democratic Uprising*, Oxford University Press, Nueva York.
- Gelvin, J. L. (2012). *The Arab Uprisings: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press Nueva York.
- Habeb, W. M. (2012). *The Middle East in Turmoil: Conflict, Revolution and Change*. ABC-CLIO, Santa Bárbara, 2012
- International Crisis Group. (2011). "Popular Protest in North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious?", en *Crisis Group Middle East / North Africa Report*, n° 1, 24 de febrero. En: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/Egypt/101-Popular%20Protest%20in%20North%20Africa%20and%20the%20Middle%20East%20I%20-%20Egypt%20Victorious.pdf>
- Isaac, S. K. (2011). "Six Months After the Egyptian Revolution: Prospects in the Struggle to Change the Unchanged", en *Analysis n°66, Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale*, Julio. En: http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_66_2011.pdf
- Khan, A. (2011). "Islamists: The Biggest Winners in Egypt's Elections", en *Frontline*, 1 de diciembre. En: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/revolution-in-cairo-foreign-affairs-defense/islamists-behind-the-biggest-winners-in-egypts-elections/>
- Kirkpatrick, D. D. (2012). "Egyptians Vote for Second Day in First Free Presidential Election", en *The New York Times*, 24 de mayo. En: http://www.nytimes.com/2012/05/25/world/middleeast/egyptians-vote-for-second-day-in-presidential-election.html?_r=1&hp
- Pioppi, D. (2011). "Transition to What: Uncertain Departure From Neo-Authoritarianism", en Doz-Vincent, et al., *Transition to What: Egypt's Uncertain Departure From Neo-Authoritarianism*, The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C.
- Revkin, M. (2011). "Overview of Egypt's Constitutional Referendum", en *Carnegie Endowment for International Peace*, 16 de marzo. En: <http://carnegieendowment.org/2011/03/16/overview-of-egypt-s-constitutional-referendum/16>
- Salem, M. (2012). "Egypt in Transition: What Happened to the Liberal Youths of Tahrir Square?", Policy Watch 1935, en *The Washington Institute*, 10 de mayo. En: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/egypt-in-transition-what-happened-to-the-liberal-youths-of-tahrir-square>
- Sennott, C. M. (2012). "Inside The Egyptian Military's Brutal Hold on Power", en *Frontline*, 24 de enero. En: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/revolution-in-cairo-foreign-affairs-defense/inside-the-egyptian-militarys-brutal-hold-on-power/>
- Sharp, J. M. (2012). *Egypt in Transition*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington D.C., 8 de febrero. En: <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf>
- Zahid, M. (2012). *The Muslim Brotherhood and Egypt's Succession Crisis: The Politics of Liberalisation and Reform in the Middle East*, I.B. Tauris, Nueva York.

Dr. José Miguel Calvillo Cisneros

Profesor de Relaciones Internacionales

Universidad Carlos III de Madrid

jcalvill@polsoc.uc3m.es

Palabras claves: Egipto, Revolución, transición y democracia.

1.- Marco metodológico.

Se entiende por cambio político la transición de un sistema a otro, es decir, la sustitución de todos los elementos de la comunidad política - ideologías, partidos, sindicatos, corporaciones y élites decisoras- y del régimen político -instituciones y autoridades políticas, normas sobre las que reposan esas instituciones e ideologías y valores del régimen- (Morlino, 1985).

En este sentido, las estructuras del antiguo régimen juegan un papel fundamental como instrumentos funcionales con el fin de que se produzca el paso a un nuevo sistema democrático. Así, el establecimiento de unas estructuras que permitan una diferenciación social de carácter racional es garantía de orden tanto para el presente como para el futuro. De esta forma, un sistema social goza de legitimidad en la medida en que en él se desarrolla el proceso de diferenciación permitiendo que nuevos grupos accedan a los beneficios que ésta otorga (Merkel, 1994). Por otro lado, un sistema político es eficaz cuando sus estructuras internas, sean cuales fueren, logran dar cumplida respuesta a los retos que se les plantean (Easton, Almond, Mundt y Powell, 1993).

La necesidad de establecer un marco de análisis y un método de diagnóstico de la situación que vive Egipto afectado por las circunstancias políticas, sociales, y económicas, se debe a las pautas de organización del propio sistema egipcio, que a su vez responden a determinados acuerdos sociales, políticos y económicos que afectan a los sistemas globales de poder.

En esta línea, toda organización social refleja una particular combinación de orden, libertad, riqueza y justicia, como valores que fundamentan en lo esencial las opciones ideológicas (Strange, 1991). La manera en que las sociedades se enfrentan y resuelven los clásicos dilemas “libertad o seguridad” y “cañones o mantequilla” no son sino expresiones concretas de esos acuerdos. Asimismo, lo que decide la naturaleza de esos pactos, y en particular la combinación de valores de cada sociedad es, fundamentalmente, la cuestión de poder, ya que de éstas dependen las relaciones, las negociaciones y acuerdos entre autoridad y población, así como la subsiguiente distribución de costes-beneficios y oportunidades-riesgos (Sanahuja, 2007).

Profundizando en este marco metodológico, al poder le confiere decidir como deberán hacerse las cosas, conformar los marcos en los que los actores se relacionan entre sí, se relacionan con la población y con el resto de actores –*stakeholders*-. Por lo tanto, este marco es más amplio y permite integrar otras dimensiones, como la distribución desigual de capacidades y recursos, y las instituciones y reglas, así como las percepciones e intereses.

2.- Introducción.

Egipto acumula una serie de elementos que le dotan de gran capacidad de influencia en toda la región. Con una población superior a los 86,2 millones de habitantes, Egipto es, después de Turquía, el país más poblado del Mediterráneo; su ejército es el más numeroso y experimentado de todo el mundo árabe; su posición geoestratégica le sitúa en el cruce de caminos entre dos continentes y tres mares -Mediterráneo, Rojo y Océano Índico-; a todo ello, se añade el gran caudal de liderazgo cultural y político que éste país ejerce históricamente en el mundo árabe e islámico.

Desde esta perspectiva geopolítica, Egipto es por su influencia en varios campos como la historia, la cultura y su posición dentro del mundo árabe, un esencial referente para toda la región. Es uno de los centros donde surge el nacionalismo árabe de masas con Gamal Abdel Nasser que en 1952 que, a través de un golpe de Estado, accede al poder tras derrocar al rey Faruk. Nasser se convirtió en el símbolo del nacionalismo árabe y de la resistencia contra Occidente y las antiguas potencias colonizadoras (De Aristegui, 2011).

Este país es un centro clave de la producción intelectual árabe, de donde han surgido, o si no se han desarrollado, las principales corrientes políticas y de pensamiento de los últimos siglos, es el principal productor y exportador de televisión y cine de la región, es una gran referencia religiosa para la comunidad musulmana al albergar a la Universidad islámica de *al-Azhar*, que es tanto una autoridad, como un valor simbólico para el islam (Martín Muñoz, 1999: 263).

En la actualidad, Egipto vive una oleada de ilusión colectiva que pretende la instauración de un nuevo sistema político. La revolución surge desde la base y desde el interior -del pueblo y para el pueblo- y defiende la necesidad de acometer reformas políticas urgentes que desemboquen en un sistema democrático. Las peticiones de cambio van más allá de lo político englobando también el sistema económico, religioso y social.

El objetivo general de la revolución es el de instaurar un sistema democrático que garantice la libertad, la igualdad y la seguridad de la población. Para conseguir este objetivo, el 25 de enero de 2011 una gran mayoría del pueblo pertenecientes a todos los grupos sociales, religiosos, económicos,... y dirigidos por los jóvenes, tomaron la calle con el objetivo de retirar de las estructuras del poder a Hosni Mubarak e instaurar un sistema democrático en el país. Los motivos de la revolución podemos resumirlos en tres ejes verticales y uno horizontal:

- **Políticos:** el sistema autoritario se encontraba envejecido, con una tenue participación popular en la toma de decisiones, con una sociedad civil asediada por los poderes gubernamentales, la mala gestión económica y un estado policial que controlaba la

vida política del país en todos los estratos de la sociedad (cultural, social, universitario,...) Esto hace que, fundamentalmente, las clases sociales medias, decidan encabezar una protesta que terminará con el inicio de la revolución el 25 de enero (día de la policía egipcia).

- **Económicos:** En los últimos 30 años la economía de Egipto se había convertido en una economía recaudatoria, principalmente por cuatro vías: turismo, impuestos a empresas extranjeras, el Canal de Suez y las importantes ayudas recibidas de Estados Unidos y Europa. Esto ha tenido como consecuencia que el país haya crecido económicamente. Teniendo en cuenta que durante este periodo no ha habido ninguna guerra, las autoridades no han practicado una política de distribución de riqueza entre la población, ni tampoco han invertido en mejorar las viejas estructuras productivas del país como la industria, la agricultura,... Esta pésima gestión económica ha supuesto que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), más del 40% de la población viva por debajo de los umbrales de la pobreza.

- **Sociales:** Relacionado con los motivos económicos, existe una importante brecha social en Egipto. El 80% del producto Interior Bruto (PIB) está en manos del 5% de la población. De esta manera, podemos afirmar que éste 5% de la población son los únicos apoyos que encontró Mubarak y que se oponen a la Revolución.

- **La corrupción como causa transversal.** Generalizada en todos los sectores del país pero, fundamentalmente en la policía, ejército y clase política.

3.- El Egipto de Mubarak y el intento de aproximación a un Estado democrático.

Los estudios sobre las transiciones políticas dirigen su atención al modo en que un régimen político entra en crisis y, finalmente, es sustituido por otro. En consecuencia, los análisis sobre las transiciones son una parte especial de los estudios relacionados con los cambios políticos. Pocas características se han desarrollado sin contratiempos, y de aquí se deduce que muchos de los nuevos regímenes políticos no respondan exactamente a las características teóricas que considerábamos definitorias de tal tipo de régimen. El proceso de transición forja buena parte de las propiedades originarias de cada nuevo régimen y, a la inversa, el modo en que se disuelve poco a poco un régimen depende en buena medida de los caracteres que lo definen. Esto significa que hay que estudiar con sumo rigor las especificidades, en muchos casos irrepetibles, de cada régimen y de cada proceso de transición.

Los procesos de transición política rara vez se presentan solos. Suelen estar acompañados y condicionados por otros cambios. Por lo tanto, su comprensión exige conocer esos cambios y la influencia que irradian. No es desdeñable la fuerza del efecto "contagio" en los procesos de transición. El triunfo en un lapso de tiempo relativamente corto de evoluciones políticas semejantes crea una red supranacional de intereses solidarios, de esperanzas y de experiencias que alienta cambios orientados en el mismo sentido en otros lugares. De aquí se deduce la tesis que sostiene que en un mundo como el nuestro crece constantemente el peso que tienen las variables internacionales en el resultado final de cada proceso nacional de transición.

Centrándonos en el caso egipcio, el debate sobre la necesidad de reformas políticas y el impulso hacia la democracia no es nuevo. Desde la proclamación como presidente de Hosni Mubarak en 1981, éste adoptó un tono conciliador y dialogante y, al contrario de su antecesor. En sus primeros años al frente del país, Mubarak se autodenominaba como un *"auténtico defensor de la democracia, ya que ésta es la mejor garantía para nuestro futuro"* y expresó la intención de no monopolizar la toma de decisiones (Azaola Piazza, 2008). Más adelante, y como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la Administración de George W. Bush situó la cuestión de la democratización y la liberalización en el epicentro de la agenda política estadounidense para Oriente Próximo y África del Norte (De Larramendi, 2011).

El sistema político de Egipto, antes de la caída de Hosni Mubarak en febrero de 2011, se caracterizaba por ser una República Presidencialista de corte autoritaria pluralista, es decir, un régimen en el que se han establecido instituciones representativas, en base a elecciones pluralistas, pero en el que alguna o algunas fuerzas políticas relevantes se ven relegadas de los procesos políticos, siendo la competencia política limitada. Asimismo, el funcionamiento correcto del gobierno puede verse alterado por la falta de autonomía de las instituciones, la ausencia de equilibrios y contrapesos entre poderes o la presencia de actores influyentes sin responsabilidad política o por actores formales que centralicen el proceso institucional y político en detrimento de las instituciones representativas (Szmolka, 2011). Por otro lado, aunque se reconoce el Estado de derecho, se produce el recorte en derechos y libertades públicas cuando se considera en riesgo las bases del poder político.

El caso de Egipto es el reflejo de la gran mayoría de países árabes en el que se han incorporado elementos democráticos pero en el que continúan existiendo prácticas autoritarias. La competencia política se encuentra limitada por la posición hegemónica del partido dominante, la oposición tiene muchas trabas a la hora de ejercer la defensa de sus postulados y sufre la continua manipulación de los procesos electorales, controlados siempre desde el aparato gubernamental. El fin de la monarquía en Egipto en 1952 dio paso a un sistema de partido único, la Unión Socialista Árabe. Sin embargo, en el marco de los procesos de liberalización política y económica, Egipto adoptó el multipartidismo limitado en 1977.

En esta misma línea, el hecho de que el sistema permita la legalización de los partidos políticos no garantiza el pluralismo. Fruto de ello, y como consecuencia de las elecciones legislativas fraudulentas de 2010, los Hermanos Musulmanes y el partido laico *Neo-Wafd* decidieron retirarse en la segunda vuelta (Szmolka, 2011). Así, el Partido Nacional Democrático (PND), heredero de la Unión Socialista Árabe, ha dominado la escena política desde 1977 hasta febrero de 2011.

En relación con el sistema electoral, y con el fin de frenar el avance islámico, existía un sistema electoral mayoritario de candidatura de lista que favorecía al PND y perjudicaba, entre otros, a los Hermanos Musulmanes que se presentaban como independientes. En este sentido, las elecciones legislativas de 1984 fueron presentadas como un símbolo de la nueva de apertura del país. Sin embargo, pervivían elementos autocráticos orientados a permitir que la élite política dominante siguiese conservando su poder. En este contexto de "apertura democrática" se enmarcó la nueva Ley Electoral nº114 de 1983, cuyo cambio sustancia fue modificar el principio mayoritario por el de proporcionalidad y el de las candidaturas individuales por el de sistema de listas (Martín Muñoz, 1999 b). A estas elecciones se presentaron cinco partidos políticos legalizados: el PND de Mubarak, el *Wafd*, el Tagammu, el partido Socialista del Trabajo (PST) y el Partido Liberal Socialista (PLS). No obstante, a estas elecciones también se presentaron, aunque bajo el paraguas de un partido político legalizado, los Hermanos Musulmanes unidos al *Wafd* y naseristas y comunistas que se presentaron junto con el Tagammu (Azaola Piazza, 2008: 129).

En las elecciones de 1987, los Hermanos Musulmanes rompieron su alianza estratégica con el *Wafd* para unirse al PST y el PLS, creando la conocida como Coalición Islámica. Así el *Wafd* volvió a la senda del laicismo. La Coalición Islámica introdujo un par de novedades en el panorama político: por un lado, se recurrió a la religión para difundir una proclama política: “el Islam es la solución”; y, por otro, se incorporó de alguna forma en el juego parlamentario a los Hermanos Musulmanes (Gómez García, 1996). Esto fue visto como una estrategia de Mubarak para moderar el radicalismo islámico, permitiendo a su brazo ideológico participar del juego “democrático”.

Tras numerosas denuncias interpuestas por la oposición en relación con la manipulación llevada a cabo en los comicios legislativos, los tribunales dictaminaron la inconstitucionalidad de la Ley Electoral, obligando al presidente Mubarak a volver al sistema mayoritario con candidaturas individuales. En las elecciones legislativas de 1990, influenciadas por el apoyo de El Cairo a la intervención autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la liberación de Kuwait y encabezada por los Estados Unidos, se llevaron a cabo bajo un sentimiento de malestar colectivo de la población en desacuerdo con la postura adoptada por el gobierno de Mubarak en este conflicto. Lo cierto es que este apoyo permitió que Egipto se convirtiera en uno de los países que más fondos económicos ha recibido por parte de la Agencia de Desarrollo estadounidense (USAID).

En estas elecciones, el *Wafd* y la Coalición Islámica decidieron no presentarse. Si lo hicieron el institucional PND, el Tagammu, *Umma* y tres nuevos partidos políticos minoritarios que acababan de legalizarse: el Partido del Joven Egipto, el Partido de los Verdes Egipcios y el Partido Unionista Democrático. Seguían sin obtener la legalización grupos de gran reconocimiento social como los Hermanos Musulmanes, naseristas y comunistas, lo que ponía de manifiesto los límites de la transición política de Egipto.

Las conclusiones a las que llega *Foreign Policy* y la organización *Fund for Peace* en relación con el estudio de los indicadores sociales, económicos, políticos y de respeto de los derechos humanos son esclarecedoras, situando a este país dentro de la categoría de “*Estados preocupantes*”. En esta dimensión se han contemplado como variables de análisis la situación de cada país respecto a los derechos de asociación y reunión, libertad de expresión, libertad de prensa y posibilidad de acceso a fuentes alternativas de información, así como la existencia de un verdadero Estado de Derecho (independencia del poder judicial y situación de los derechos humanos).

A pesar del retroceso de las garantías democráticas, tanto el *Wafd*, como el PT y los Hermanos Musulmanes decidieron participar en las elecciones legislativas de 1995. Según se iban acercando los comicios, el régimen actuaba con más rotundidad. Los servicios de seguridad detuvieron a 54 miembros destacados de los Hermanos Musulmanes siendo condenados por un Tribunal Militar (Azaola Piazza, 2011).

En 1999, la oposición en el Parlamento representaba únicamente el 6% de los escaños, debido, entre otras cosas, porque el aparato gubernamental consiguió vencer al partido laico *Wafd* y al Tagammu de ir en las mismas listas que el PND, quedando totalmente marginadas las tendencias ideológicas islámicas. Los resultados electorales de las elecciones de 2000 dieron como vencedor, nuevamente al PND obteniendo 388 escaños de los 444 que componen el Parlamento. A pesar del buen resultado cosechado por los Hermanos Musulmanes, éstos no contaban con un partido legal que les había dado hasta entonces cobertura política.

En las elecciones presidencialistas de 2007, se aprobó una enmienda constitucional en la que facilitaba la presentación de candidaturas a la presidencia a aquellos que contasen con el apoyo del 3% de miembros en las dos Cámaras o al menos con algún representante. Este sistema volvía a castigaba a los Hermanos Musulmanes que, al no estar constituidos como partido político, necesitaban sumar el apoyo de 250 electos en el ámbito nacional o local, incluido el 14% de ambas Cámaras (Szmolka, 2011).

En este marco político, el partido dominante de la escena parlamentaria sufrió una división interna encabezada por Gamal Mubarak, hijo del jefe del Estado y de naturaleza más tecnócrata que política, promovió un ala reformista dentro del todopoderoso PND. Este hecho fue entendido por la oposición y por la sociedad como una estrategia de sucesión hereditaria del poder, similar al sistema seguido por Siria. Asimismo, el principal actor político y económico del país desde 1952, las FFAA, no se mostraban conformes con esta hipótesis puesto que rompía la tradición de que el Jefe del Estado debía pertenecer al ejército.

Como hemos podido constatar, la forma de gobierno en Egipto se caracteriza por ser fuertemente presidencialista, donde el Jefe del Estado tenía la iniciativa legislativa, la de decidir la revisión de las leyes o incluso vetarla o someter a referéndum una ley para votación. Su gran capacidad de control de todas las ramas institucionales le convertía en un Jefe de Estado con poderes absolutos.

Todo lo explicado demuestra la falta de alternancia en el poder debido al alto grado de autoridad que recae sobre el Jefe del Estado incidiendo negativamente en el desarrollo de un sistema democrático. Mubarak se mantuvo en el poder desde 1981, tras el asesinato del Presidente Sadat, hasta su renuncia en febrero de 2011. Además, hay que tener en cuenta que Mubarak contaba con fuertes apoyos como el de las FFAA y las Fuerzas de Seguridad del Estado, así como el de la élite económica.

Para terminar de comprender el sistema político de Egipto nos vemos en la obligación de analizar cuál ha sido, y cuál es, el papel de su actor principal: las FFAA. Desde 1952 en Egipto lo que realmente existe es un régimen militar. Como nos dice Lluís Bassets “*Egipto no es un país que tenga un ejército, sino que es un ejército el que tiene un país*” (Bassets, 2012: 276). Con esta acertada sentencia, podemos afirmar que han terminado tres décadas de gobierno presididas por Hosni Mubarak pero no ha concluido la hegemonía de los militares sobre la sociedad y la economía egipcia.

Las FFAA egipcias son las más experimentadas del continente africano, con un mayor potencial militar y tecnológico y con una larga trayectoria castrense durante el largo siglo XX. Su principal socio estratégico y económico continúa siendo los Estados Unidos que aporta a las arcas del Ministerio de Defensa la nada desdeñable cifra de 1.300 millones de dólares al año (Bassets, 2012: 278). Las FFAA controlan prácticamente todos los sectores productivos del país (obras públicas, infraestructuras, tecnologías, electrónica, armas, electrodomésticos, materia de construcción,...).

Por ello, las FFAA han sido el sostén principal de todo el entramado político egipcio, pilar duro del Estado. Después del derrocamiento de Mubarak y una vez dismanteladas las posibilidades de que su hijo Gamal obtuviera el control, Egipto ha tenido durante el 2011 cuatro jefes de Gobierno que han ido cayendo empujados, fundamentalmente por las presiones ejercidas desde las FFAA y la opinión pública.

En este contexto, las FFAA estaban en contra del traspaso de poder de Mubarak a su hijo porque este hecho rompía la tradición de las últimas sucesiones en la presidencia del país. Gamal Mubarak no es militar y esto es visto por las FFAA como una ruptura con la legalidad tradicional de dirigir la política del Estado. Sin embargo, las FFAA no estaban a favor de poner en práctica una acción militar, un Golpe de Estado. Este fue el motivo principal por el que las FFAA se unieron al pueblo.

A este respecto, la primera reforma constitucional planteada ha sido impuesta desde la cúpula militar, pero también aceptada y asumida por la oposición fundamentalmente islámica. Es evidente que los militares están planteando una transición caótica en lo político lo que les permite mostrarse como garantes de la estabilidad y mantener el control de las instituciones más importantes del Estado. Sin embargo, tarde o temprano, los egipcios tendrán que enfrentarse a la decisión de mantener un sistema democrático en el que los militares estén por encima del control civil o bien caminar hacia un sistema en donde las FFAA ejerzan su papel de cumplimiento de las leyes y garante de la estabilidad del país siempre bajo el mandato emanado de un Parlamento compuesto como consecuencia de elecciones libres.

El ejército es una institución que cuenta con un gran prestigio entre la ciudadanía egipcia. Actualmente, las FFAA son un cuerpo político que deben demostrar su voluntad de llevar a cabo la revolución (Al Ahram, 2011). Sin embargo, la Junta Militar está sembrando ciertas dudas a la hora de gestionar adecuadamente el periodo de transición (Abdel-Latif, 2011). Todavía quedan sin responder muchas preguntas, principalmente sobre el futuro de las relaciones entre civiles y militares en el nuevo sistema político y, sobre todo, sobre si éstas serán claves en la configuración del futuro político del país.

En el momento actual, se está produciendo una desunión en torno a la decisión de si continuar con la revolución por la vía rupturistas o por la reformistas. Este dilema se encuentra fundamentalmente en el seno de la sociedad, en lo que se ha denominado las “fuerzas de la revolución”. Ahora bien, esto, que responde a una lógica democrática, se encuentra con que las élites políticas no tienen tradición democrática, ni tampoco la sociedad. Por ello, se están reproduciendo las enfermedades de los últimos 30 años: una sequía en la alberca egipcia.

4.- Los actores políticos. ¿Reforma o ruptura? Las claves del nuevo sistema político.

La cuestión principal actualmente es si el periodo revolucionario terminará en una ruptura total con el antiguo régimen o bien, si se apostará por un cambio pausado y reformista que, de alguna manera, mantenga ciertos privilegios heredados pero modifiquen democráticamente la participación de la sociedad. En esta línea, nos vemos en la obligatoriedad de hacer un breve análisis sobre los actores fundamentales del nuevo panorama político para, finalmente, poder establecer unas líneas básicas de lo que será el nuevo sistema político de Egipto.

Así, tenemos que establecer una diferenciación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. En primer lugar, las FFAA, a través del **Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA)**, también conocido como Consejo Militar, y el partido dominante en las últimas décadas **PND**. Por otro lado, tenemos que hacer una diferenciación entre partidos de corte religioso y laico.

Desde el análisis de los actores gubernamentales, y desde el derrocamiento de Mubarak, el CSFA ha tomado el mando de las instituciones egipcias. El gobierno participa con el Consejo Militar en el ejercicio del poder ejecutivo, pero le ha sido netamente subordinado hasta el momento (Awad, 2011). Curiosamente, el fin de la era Mubarak no ha ocasionado un cambio ideológico. Tras varios cambios de en la Jefatura del Gobierno auspiciados por el CSFA y bajo el intento de conformar una línea continuista, fue únicamente a mediados de julio de 2011 cuando el primer ministro tuvo las manos más libres para formar su segundo gobierno, en donde modificó el gabinete con catorce nuevos ministros (Awad, 2011). A pesar de ello, actualmente continúan formando parte del gobierno ministros del anterior régimen.

En esta misma línea, las FFAA tienen que decidir entre sí adoptar un nuevo sistema político partiendo de la ruptura y caminando hacia un sistema democrático o bien, optar por la reforma del actual sistema. En este sentido, las FFAA pensaron que si se erradicaban los símbolos del antiguo régimen de Mubarak iba a ser suficiente para que la Revolución terminara. Las FFAA se han convertido en las verdaderas defensoras de un pueblo hartó e indignado que reclame democracia y libertad. El Consejo Militar es uno de los principales garantes de la transición egipcia (De Arístegui, 2011). Sin embargo, los movimientos intelectuales vinculados a la oposición de Mubarak advierten que la transición se está reconduciendo sin ocultar los vicios del anterior régimen (Ala' Al-Aswany, 2011).

En otro plano alejado de lo gubernamental, destacan las corrientes religiosas y laicas. En primer lugar, el islamismo está muy diversificado políticamente. Los **Hermanos Musulmanes** – Sociedad de Hermanos – grupo creado en 1928, representa a la gran mayoría de la población joven e intelectual, fruto de una tradición histórica y, casi siempre al margen de las instituciones. Cuentan con un gran apoyo social y se caracterizan, salvo ciertas minorías internas con peso limitado, por la utilización de medios no violentos a la hora de reclamar cambios en las estructuras de poder. Los Hermanos Musulmanes han creado recientemente el **Partido de la Libertad y Justicia**.

Los **salafistas** constituyen el segundo grupo religioso. Éstos están distribuidos en una multitud de secciones. La principal preocupación de los **salafistas** es la vuelta a los valores del islam de los primeros precursores. Existen facciones internas partidarias de aplicar la *Sharia* en el sentido estricto, aunque también hay tendencias mucho más moderadas (Awad, 2011).

El tercer grupo de carácter religioso es, la **Gama'a Islamiya** (asociación islámica) es un grupo de ideas extremas que ha practicado la violencia y recurrido a la lucha armada en la década de los 80 y 90 del siglo XX. En los últimos años, y desde las cárceles, se había retractado de sus tesis violentas. La justicia administrativa acaba de reconocer la legalidad de *al-Bena' wal Tanmiya* (Construcción y Desarrollo), el partido constituido por la *Gama'a* (Awad, 2011).

El Partido del **Wasat**, de carácter moderado y centrista, es una escisión de una parte de los entonces jóvenes de los Hermanos Musulmanes. El *Wasat* aspira a convertirse en un partido *catch all* abierto a un electorado tanto conservador, como religioso, así como acercarse a los postulados laicos y liberales. Podemos encontrar similitudes con el Partido Justicia y Desarrollo (AKP) de Turquía.

Los **sufíes** son los últimos componentes de las tendencias religiosas. Nunca habían intervenido en política a pesar de sus millones de adeptos. Una gran hostilidad los separa de los salafistas puesto que estos consideran que los sufíes han desfigurado la pureza del islam, así como los principios

con sus prácticas y su veneración de los santones. De hecho, los sufíes solo quieren preservar sus prácticas y no tienen problema alguno con el sistema social y cultural imperante en el país. Los sufíes han constituido más de un partido como el del *Tabhir* (liberación) o de *Sawt al-Horreya* (voz de la libertad).

Otro de los elementos destacables en la escena política religiosa egipcia es el ascendente resurgimiento de la cuestión **copta** (ocho millones de cristianos coptos egipcios) en el espacio público y político. La izquierda y los nacionalistas se han aproximado a esta comunidad cristiana en su búsqueda de aliados contras fuerzas islámicas (Martín Muñoz, 1999), hecho que viene produciéndose desde la década de los 90 del siglo pasado, y de ahí que se anime más que nunca a los coptos a participar en la vida social y política del país a través de sindicatos, agrupaciones y asociaciones políticas. Incluso, a finales del siglo XX, los Hermanos Musulmanes se acercaron a la cuestión copta conscientes de los riesgos de ser identificados como una amenaza para la unidad nacional. La realidad es que, al tiempo que los islamistas ganan fuerza en las instituciones, esta minoría cristiana se vuelve más temerosa conscientes de su vulnerabilidad en un sistema de corte islámico.

Los partidos y movimientos laicos los podemos definir, de manera breve, en tres grupos, delineados por las tendencias liberales, izquierda y nacionalistas o *naseristas*. Los **liberales** aglutinan varias corrientes ideológicas pero dentro de unos principios básicos como el libre mercado, la libertad de expresión, libertad individual, etc. Esto les lleva a representar a las corrientes laicas próximas a la socialdemocracia, así como a las tendencias neoliberales. Los liberales incluyen a uno de los partidos históricos de la reciente historia de Egipto como el Wafd y también a partidos de nueva creación como *Ghad al-Gadid* (nuevo mañana).

Por otro lado, la **izquierda**, tradicional del sistema político egipcio, incluye a una variedad de grupos que actuaban previamente en la ilegalidad y otros de reciente creación. Así, tenemos el **Tagammu**, partido de asociación de izquierdas opuesto a las políticas económicas introducidas por Sadat, la **Alianza Popular y Socialista**, que incluye a ex miembros del Tagammu insatisfechos con su liderazgo y con la manera en que el partido se había transformado en apéndice del régimen en el periodo anterior al 25 de enero, así como a intelectuales y personalidades de izquierdas previamente no organizados (Awad, 2011). El **Partido Comunista Egipcio** y el **Partido Obrero Marxista**, después de décadas en la clandestinidad, emergieron los dos a la superficie. El **Partido Obrero Democrático** y la **Corriente de Renovación Socialista** son otros grupos de izquierda que se han dado a conocer en los últimos meses (Council of Foreign Relations, 2012).

Los **naseristas** forman el tercer movimiento laicos. Se encuentran divididos en varios partidos y organizaciones como el **Partido Árabe Naserista**, el **Partido Karama** (dignidad) y la **Campaña Hamdein Sabahi** que tiene como objetivo hacerse con la Presidencia de la República. Los naseristas subrayan sus temas preferidos de alianza interclasista, socialismo, papel preponderante para obreros y campesinos, y panarabismo pero con una nueva adhesión al multipartidismo (Awad, 2011).

En conclusión, desde la perspectiva religiosa existen diferentes grupos políticos que tienen diversas interpretaciones del islam. Los sufíes con una interpretación emblemática del islam, los Hermanos Musulmanes con una visión más social, cultural y político, y los movimientos salafistas que lo ven como un conjunto muy estricto de las prácticas que los egipcios deben seguir muy de cerca. Por otro lado, y con carácter secular, los grupos políticos entienden la religión como una práctica privada y su orientación política, al margen de la ideología, apuestan por un sistema laico.

Los resultados electorales de las elecciones presidenciales del 23 de mayo de 2012 arrojan luz sobre las tendencias moderadas dentro del escenario egipcio, siendo los continuistas –Ahmed Safik, último Primer Ministro de Mubarak– y los Hermanos Musulmanes –Mohamed Morsi–, a través de su brazo político, los más votados para la jefatura del Estado. La idea de Morsi es la creación de un Estado cimentado en la *sharia*, y que no quiere tener nada que ver con un pasado que condenó a la Hermandad a la ilegalidad. El de Shafik, antiguo jefe de las FFAA, representa la continuidad del antiguo régimen, con el que comulgó ocupando distintos cargos. El tiempo anunciará si la combinación de estos resultados y el papel que jugarán las FFAA traerán una transición reformista y moderada para el país.

5.- La búsqueda de un modelo o la creación de uno propio.

Varias han sido las voces que advierten de los beneficios de un sistema político para Egipto similar al de Turquía que, como nos dice Núñez de Prado “tiene una larga tradición democrática y que parece haber sabido combinar acertadamente laicismo, nacionalismo, populismo, islamismo y democracia” (Núñez de Prado, 2011). Si bien es cierto que Turquía y Egipto comparten ciertas similitudes, los escenarios políticos son muy diferentes.

En primer lugar, Turquía asumió el kemalismo, basado entre otras cosas en el laicismo, hecho que se antoja complejo en el espacio público egipcio. La fuerte influencia del islamismo en la situación actual del país, encabezados por los Hermanos Musulmanes, hace difícil la sumisión del laicismo como pilar fundamental del Estado.

En segundo lugar, y siguiendo con la línea marcada por Núñez de Prado, las intervenciones directas de las FFAA en el gobierno han sido las que han permitido el mantenimiento del laicismo y el desarrollo democrático de Turquía, ya que, una vez que la situación se normalizaba, los militares turcos sabían abandonar el poder y eran ellos mismos los que propiciaban una nueva constitución y la vuelta a la práctica democrática. Por el contrario, desde que se proclamó la República en Egipto, el protagonismo unipersonal de los militares ha sido permanente, ya que todos sus presidentes, salvo el interino Taleb que sólo estuvo ocho días en el poder, han sido militares (Naguib, Nasser, Sadat y Mubarak eran oficiales del ejército) (Núñez de Prado, 2011).

Por otro lado, la combinación de democracia e islam continúa siendo controvertida. Ya son muchos los estudios realizados que exploran si el islam tiene o no cabida para la democracia como sistema político de organización social, y ya ha quedado claro que la gran mayoría de los musulmanes prefiere la democracia como sistema de gobierno para participar en las decisiones que afectan a las sociedades donde viven (Amina Teslima, 2012). Sin embargo, no podemos comparar sistemas de organización política con tradiciones sagradas para la gran mayoría de la población egipcia.

Desde comienzos de los años noventa se ha pronosticado el fracaso del islam político de diversas formas como así pronosticó Oliver Roy (Roy, 1992). Gilles Kepel ha llegado a la misma conclusión en su libro *Jihad, expansion et déclin de l'islamisme* (Kepel, 2000). Ferjani ha defendido continuamente la tesis según la cual el islam político y, más allá, la reocupación del campo político por el religioso son el signo de un déficit democrático, con la convicción de que una democracia auténtica, que se haga cargo del vínculo social a través del desarrollo de los derechos socioeconómicos y culturales

garantizados por los servicios públicos, permitirá a las sociedades musulmanas ver una salida de los despotismos que las bloquean de un modo que no implica el paso por una experiencia islamista (Ferjani, 1992).

Lo cierto es que a principios del siglo XXI la gran mayoría de los musulmanes del mundo eligen a sus gobernantes por la vía electoral. Con esto no se pretende afirmar que los países musulmanes constituyan hoy por hoy ejemplos democráticos a seguir en el mundo, ni que todos estos gobiernos hayan logrado cimentar sus políticas sobre un terreno libre, plural y democrático fiel a los principios islámicos revelados.

El radicalismo del discurso islámico egipcio tenemos que entenderlo como una retórica contra la hegemonía y la arrogancia del anterior régimen. Por ello, sería abusivo concluir una especificidad cualquiera del islam que haría de éste una religión particularmente incompatible con la democracia y la secularización (Cherif Ferjani, 2006). Existe en la sociedad egipcia una profunda aspiración a la modernidad, a la libertad, a la igualdad y a la dignidad, un movimiento asociativo que sostiene estas aspiraciones y fuerzas democráticas que, si están suficientemente unidas, reconocidas y apoyadas, podrán ayudar en la configuración del nuevo sistema.

En definitiva, Egipto, y con ello su población, deben elegir qué forma de gobierno quieren partiendo de la base que no hay un modelo único para todas las sociedades políticas. Por ello, se debe establecer el sistema que más se adapte a sus características y demandas. Tendremos que esperar cual va a ser el papel que jueguen en este nuevo sistema las FFAA, los partidos continuistas y las posturas islámicas de cara a vislumbrar si la democracia llega finalmente a Egipto.

6.- Conclusiones.

Egipto afronta un reto sin precedentes en el que debe configurar su futuro político, y por ende, económico y social. El paso de un régimen Presidencialista de corte autoritario a un sistema democrático *de iure y de facto* es fundamental para el desarrollo de instituciones pluralistas que representen todas las tendencias de la sociedad egipcia. Esto es el protagonismo rotundo de los representantes de la soberanía nacional, elegidos por el electorado y sentados en las distintas asambleas legislativas del territorio. Todo ello, tiene que canalizarse a través de los partidos políticos que adquieren un papel protagonista en el nuevo sistema.

Una de las pocas cosas claras es que la revolución ha derrocado al dictador y que el pueblo se ha liberado de ese miedo. Además, se han organizado elecciones democráticas con unos resultados fiables y con errores mínimos. Sin embargo, todavía existen tres temores evidentes en el actual escenario político: **a)** El miedo a que las FFAA decidan no abandonar sus cuotas de poder en favor de un sistema democrático; **b)** El islamismo, actualmente con mayoría en el Parlamento, se enfrenta a decidir si acepta las reglas del juego en el nuevo escenario apostando por la moderación o, por el contrario, ir más allá de las reformas; y **c)** El posible reparto de poder entre FFAA e islamistas a través de acuerdos que ensombrezca el espíritu de la Plaza Tahir.

Lo que es evidente es que el pueblo de Egipto ha cambiado su mentalidad pasando de ser una sociedad sumisa a levantarse contra el poder dictatorial establecido y creer en la idea de poder conseguir aquello que se proponga. La madurez demostrada plantea que la sociedad egipcia debe tener el modelo que ellos mismo quieran tener porque en ello se vislumbrará el futuro estable de un país fundamental para la estabilidad del mundo árabe.

Bibliografía.

- Abdel-Latif, O (2011). <http://english.dohainstitute.org/Home/Details/5ea4b31b-155d-4a9f-8f4d-a5b428135cd5/d690e535-741c-4dbd-9b8c-b339c8c3aa36>
- Al-Aswany, A. (2011). “¿Cómo podemos salvar la revolución?”, en *El País*, 21 de agosto.
- Almond, G. A., Powell, G. B. y Mundt, R. J. (1993). *Comparative Politics. A Theoretical Framework*. Harper Collins College Publiciers. Nueva York.
- Awad, I. (2011). “La transición en Egipto (I). Los actores”, en ARI, n° 44, Área Mediterráneo y Mundo árabe.
- Azaola Piazza, B. (2008). *Historia del Egipto contemporáneo*. La Catarata, Madrid.
- Bassets, L. (2012). *El año de la revolución. Cómo los árabes están derrocando a sus tiranos*. Taurus, Madrid.
- Council of Foreign Relation. (2012). <http://www.cfr.org/egypt/islam-politics-egypt/p24229>.
- De Arístegui, G. (2011). *Encrucijadas árabes. Lo que España y el mundo se juegan*. Singular ediciones. Barcelona.
- De Larrañendi, M. (2011). “Del Malestar social a la protesta política árabe”, en *Política Exterior*. Vol. XXV, n° 140, marzo/abril.
- Easton, D. (1966). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Ferjani, M. (1992). *Cherif Islamisme, laïcité et droits de l'Homme*. L'Harmattan, París.
- Ferjani, M. (2006). “Gobernabilidad y democracia. Islam, democracia y secularización”. En: <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eCherif.pdf>
- Kepel, G. (2000). *Jihād, expansion et déclin de l'islamisme*. Expansion et déclin de l'islamisme, París.
- Martín Muñoz, G. (1999). *El Estado Árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*. Bellaterra, Madrid.
- Martín Muñoz, G. (1999). “Egipto. Sistema político y marco regional”, en Aubarell, Gemma (ed.) *Las políticas mediterráneas*. Icaria, Barcelona.
- Morlino, L. (2009). “¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?”, en *Sistema*, n° 207. *Working paper*, 70 FRIDE, Madrid.
- Núñez de Prado, S. (2011). “Cambios políticos en Egipto: la viabilidad del modelo turco en el país de los faraones”, en ARI, n° 116, área: Mediterráneo y Mundo árabe.
- Roy, O. (1992). *L'échec de l'islam politique*. Le Seuil, París.
- Sanahuja, J. A. (2007). *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la Distribución del poder en la Sociedad Internacional contemporánea*. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria.
- Strange, S. (1996). *La retirada del Estado*. Icaria, Barcelona.
- Szmolka, I. (2011). “Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos”, en *Revista Española de Ciencia Política*, n° 26, Julio, pp.11-62.
- Teslima, A. (2012). http://www.webislam.com/articulos/32297-islam_y_democracia.html

Palabras clave: revolución, primavera árabe, Marruecos y ajuste preventivo.

1.- Introducción.

Los movimientos de protesta que vienen sacudiendo el mundo árabe desde comienzos de 2011 con un inicial efecto contagio, han producido respuestas totalmente diferenciadas por parte de los actores políticos de la mayoría de los países del Magreb, Oriente Medio y en parte de los Estados del Golfo Pérsico. Este efecto sorpresa, rompe el paradigma de la “excepcionalidad” de esta zona, muchas veces considerada inmune al cambio, a la vez que desmitifica la aparente uniformidad y homogeneidad regional, que también se caracteriza por la extraordinaria diversidad y complejidad, como demuestra el diferente ritmo, resistencia y pujanza de los movimientos sociales autores de las protestas.

Aunque se parte de un nexo común de causas estructurales como son las reivindicaciones sociales, políticas y económicas llevadas a cabo por movimientos sociales de los diversos países árabes, las respuestas están siendo muy diferentes, oscilando entre aquellos regímenes que perpetúan el inmovilismo (Bahrein), los que han derivado en una larvada guerra civil (Libia, Siria), o los que, no sin dificultades, parecen evolucionar hacia modificaciones básicas (Egipto, Túnez), o de carácter eminentemente cosmético (Marruecos, Jordania y Argelia). Esta variada capacidad de respuesta, no ensombrece visualizar un embrionario y muy abierto, todavía, mapa regional, en el que se observan ciertos avances no desprovistos de desafíos y condiciones.

Sin poder predecir cual será el resultado final y el alcance de estas revueltas, es obvio que nada volverá a ser como antes, puesto que las dinámicas generadas, de distinta índole, marcarán durante los próximos años el orden político interno-externo de la región. Junto a los procesos políticos que han de afrontar estos países, el catálogo de problemas económicos no es menos importante y demanda estructurar su modelo de desarrollo socioeconómico, excesivamente disímil y complejo. En este orden de ideas, no hay que descontar el papel de los actores externos de la región y su comportamiento futuro, puesto que dichos actores han primado sus intereses políticos, económicos o energéticos para no alterar el *statu quo* postcolonial impuesto, en un sistema internacional, como el actual, que va mutando hacia mayores dosis de multipolarismo.

En relación al impacto de las revueltas árabes en Marruecos, el presente estudio se centra en analizar los últimos cambios acontecidos en este país norteafricano partiendo de la reforma constitucional de 2011, asentado en la hipótesis de que dichas transformaciones de la Constitución, que amplían el juego político, no son suficientes para la democratización del Reino, sino que obedecen al intento de aplacar el movimiento de protestas marroquí que adquirió mayor visibilidad y dinamismo con el “Movimiento 20 de Febrero” en el contexto de la llamada “primavera árabe”. Por tanto, las reformas constitucionales obedecen a una respuesta preventiva a los movimientos de contestación que vive el propio Marruecos, ante la falta de cambios sustanciales que no se han producido a lo largo de casi 13 años de reinado de Mohamed VI.

2.- La década de 1990: el inicio de un proceso de cambio.

Marruecos se encuentra sumido en una dinámica de cambios que conjuga elementos del pasado con otros novedosos desde la década de 1990, mediante una política de reformas controladas en virtud de las coyunturas internas e, incluso, internacionales. Esta etapa caracterizada por reformas graduales en materia económica, social y política contribuye a la modernización del país y a marcar cierta singularidad de Marruecos en relación con sus vecinos y con el resto de países del conjunto regional. Sin embargo, no ha accedido a un verdadero Estado de Derecho, a la democratización y a un desarrollo humano satisfactorio, visualizando importantes bloqueos para el cambio.

Será Hassan II quien en sus últimos años de reinado inicia una *política controlada* conducente a garantizar la supervivencia de la monarquía uniéndola a mayores cuotas de liberalización. En efecto, este proceso de *mutaciones dosificadas* viene siendo calificado como una de las reformas más peculiares de un país árabe sin erosionar el control del aparato gubernamental, diplomático, religioso y de seguridad (Tozy, 2000). A lo largo de su reinado, el monarca alauita fue diseñando fórmula políticas para mantener la estabilidad del sistema, posicionando a la Corona como pieza central que plantea los cambios en función de las coyunturas internas e internacionales, dejando escaso o nulo espacio a otros agentes sociales y políticos, cuyo único juego permitido era la adecuación a las estrategias planteadas por el propio monarca.

La década de 1990, tantas veces denominada como “la década reformista”, supone para Marruecos el comienzo de una serie de cambios en el sistema político, aunque sin contar con los actores del sistema y sin que se supiera con certeza el destino final del cambio emprendido. Eminentemente contrasta con períodos anteriores, pero no se podría catalogar como una auténtica transición democrática que diseñe unos objetivos, que suponga una ruptura con el viejo sistema, que neutralice a los grupos clásicos de poder -ejército, majzen y élites económicas- y que de juego a otros actores relegados, ya sea la sociedad civil o los partidos políticos. La iniciativa puede evaluarse más como una vía de escape con un alto contenido cosmético, pero que a la vez representa mutaciones y contribuye a mejorar la imagen del reino adecuándose con un contexto internacional en remodelación, tras el final de la guerra fría.

A finales de milenio se articulan diversos factores de concertación limitada. Los de carácter interno se centran prioritariamente en un cambio del discurso oficial, reformas legislativas, creación de nuevas instituciones, alternancia política consensuada, integración del islamismo “oficial” en el campo político, aceptación de los partidos políticos de las reglas impuestas, instauración de un sistema bicameral, aminoración de la represión social. Los factores de naturaleza internacional también tuvieron su impronta, pues no se puede descontar la preocupación del régimen por la imagen exterior en un período marcado por los cambios acontecidos en la sociedad intencional al fin de la guerra fría, por el refuerzo en el sistema internacional de los derechos humanos, por la dependencia exterior, por las relaciones entre el Reino alauita y la Unión Europea. El peligro de contagio en un Magreb agitado por el descontento popular, por unos frágiles resultados en los capítulos principales de desarrollo humano, con un crecimiento económico deficitario y con el humus del islamismo soterrado, hacía de Marruecos un actor estable que actuaba como dique de contención frente a la desestructurada Argelia, o al menos no de conflicto.

Mohamed VI continúa la línea iniciada en la fase final de su predecesor. A lo largo de su mandato, casi trece años, dos rasgos significativos marcan esta etapa: el desfase entre discurso oficial - realizaciones efectuadas y la centralidad hegemónica que continúa manteniendo la institución

monárquica, mediante el diseño de fórmulas políticas para salvaguardar la estabilidad del sistema, manteniendo a la Corona como pieza central que traza los cambios en función de las articulaciones internas e internacionales, sin concluir la fase de descompresión autoritaria, sin superar aquellos elementos propios de una democratización efectivas del régimen o los pertenecientes a la utilización de la retórica democrática (Desrués; Hernando de Larramendi, 2011). Por tanto, el análisis de los dispositivos de la gobernanza y la lógica que subyace se perfilan como elementos clave para evaluar la continuidad y los cambios experimentados en el sistema marroquí.

El proyecto de modernización y gobernanza del actual monarca no cuestiona la posición de poder central que ostenta la Corona, siendo los dispositivos democráticos existentes los anclajes de supervivencia del régimen, proyectando una imagen externa e interior programada, mediante la utilización de un sistema de partidos políticos excesivamente fraccionado, gobiernos calculados, elecciones, actuaciones mediante políticas públicas y otros pilares, entre los que destacan la alianza con las fuerzas de seguridad y el refuerzo de la tecnocracia. Esto no descuenta la aprobación de ciertas dinámicas reformistas, catalogadas como positivas y avanzadas, máxime si se comparan con el contexto árabe.

En las dos últimas décadas, la sociedad marroquí ha vivido profundos cambios en los planos micro-macro sociológicos. En esta sociedad caracterizada por una estratificación social y territorial muy desigual, codificada por diversas adscripciones lingüístico-culturales, se observan procesos constantes de rearticulación entre los distintos grupos sociales, junto al incremento de la clase media. Así mismo, la mayor difusión de la educación constituye un factor de homogenización con avances demostrativos en relación a la escolarización y el analfabetismo (todavía la mitad de la población es analfabeta contando las zonas rurales). Estas mutaciones en las dinámicas sociales afectan de manera fundamental a mujeres y los jóvenes. Las estadísticas reflejan que la juventud entre 18-29 años representa el 24% de la población marroquí, es decir, 1/4 de los 32 millones de habitantes con los que cuenta el país.

3.- La incidencia de la primavera árabe en Marruecos. El “Movimiento 20 de febrero”.

La oleada de protestas en el Mundo Árabe, denominada “la primavera árabe”, iniciada en enero de 2011, abre un nuevo escenario en la región e interpela el modelo de gobernanza autoritaria. Marruecos no queda exento, aunque el movimiento de protestas ha sido más suave que en otros países, sin cuestionar la legitimidad monárquica. Si hasta entonces el régimen marroquí había podido encauzar y desactivar unas demandas alimentadas en el malestar socio-económico, la frustración, la falta de oportunidades, lo ocurrido en Túnez y Egipto como detonantes, ha contribuido a que estas demandas se hayan politizado, alterando el contenido de la agenda reivindicativa del reino marroquí.

Marruecos no ha permanecido inmune a la ola expansiva de contestación popular que está viviendo el mundo árabe. El contexto regional, sumado a las propias reivindicaciones de los movimientos populares marroquíes provoca la rápida reacción de la monarquía neutralizando a un movimiento ciudadano disconforme con el proceso tan discontinuo y trufado con el que se venían gestando las reformas. Mohamed VI se ha visto condicionado a enfrentarse al dilema de perdurar en su modelo de gobernanza autoritaria, con el apoyo de una clase política muy desactivada y unas elites económicas asentadas en sus privilegios, o tratar de contestar a las demandas reivindicativas que pedía la población, estimuladas por las dinámicas iniciadas en otros países árabes -Túnez, Egipto, Siria, Bahrein, Yemén, Libia-. Precisamente, el papel central en el espacio político, religioso, social y económico que juega la monarquía posibilita a esta institución continuar siendo el motor de la respuesta.

Una vez comprobada la *no excepcionalidad* marroquí, al experimentar también el contagio de la primavera árabe, ¿será suficiente el proceso de cambios constitucionales y sus derivadas para contener las demandas del movimiento ciudadano? En efecto, en que medida la gobernanza de Mohamed VI con su discurso democratizador, la participación controlada y los beneficios de la inserción internacional de este país van a ser susceptibles de amortiguar las demandas de cambio implementadas por amplios sectores de la población. Con la recobrada autoestima comunitaria, acrecentada por los movimientos ciudadanos de la región, la sociedad civil marroquí está reforzando su papel, demandando la implementación de transformaciones políticas y económicas.

El movimiento popular el “20 de Febrero” (M20F) marroquí es el detonante y la expresión más visible de una población cansada de unas dinámicas pseudodemocráticas, que evidencian la larga inercia hacia un proceso de democratización de más de una década de duración, falto de materialización. Ahora bien, dado que Marruecos había iniciado tenues dinámicas con cambios puntuales que evidencian mayor apertura que otros países de la región del Magreb y Oriente Medio, el grado de indignación queda más atenuado, en comparación con las sociedades vecinas donde el tornillo estaba demasiado apretado.

Las características de este movimiento popular no antimonárquico, si contrario al majzen por las políticas elitistas practicadas y las dinámicas de corrupción en las instituciones del país, denota su carácter pacífico, asambleario, independiente y plural en cuanto a miembros con distintas adscripciones políticas y sociales. Las 3 razones argumentadas por el M20F para su surgimiento se encuentran en las contradicciones internas de la sociedad marroquí; en el peso específico del majzen considerado un obstáculo para el crecimiento social, político, económico y cultural de Marruecos; y en el impacto de las revoluciones pacíficas tunecina y egipcia. Así mismo, el período de regresiones vivido bajo la cobertura securitaria desde los atentados de Casablanca, unido al estancamiento en cuanto a gobernanza y democratización se posicionan también como razones para este movimiento.

Dos características principales diferencian este movimiento popular en comparación con los de otros países vecinos: ha sido menos virulento, dado que el sistema estaba menos limitado que en otros países árabes al contar con algunos mecanismos de apertura, y no cuestiona el régimen político, es decir, la monarquía ni la figura del monarca, sino el proceso emprendido por Mohamed VI, ante una democratización, todavía ausente en el reino alauita. En este sentido, el movimiento marroquí discute más la corrupción, las disfunciones de los actores políticos-económicos y la evolución del cambio emprendido, demandando dignidad, democratización y oportunidades.

Así mismo, el movimiento M20F no pretende una ruptura con la institución monárquica, sino una transformación del proceso de democratización que viene experimentando el país, del que se siente objeto pero no contribuyente, dado el tipo de autoritarismo implementado. Por tanto, justicia social y reformas políticas son los ejes centrales del movimiento, consciente que desde los atentados de Casablanca de mayo de 2003, se observan varios tipos de regresiones (políticas, judiciales, derechos humanos, libertad de expresión...), ante una indiferencia bastante generalizada por parte de la sociedad. Además, la distribución del juego político y económico, todavía se ha ido agudizando más en los últimos años a favor de la monarquía como el actor hegemónico que gestiona el proceso y los servicios de autoridad “de la sombra” en palabras de Mohamed Guessous (dirigente de la corriente crítica del USFP), no están sometidos a ningún control parlamentario, el poder económico está monopolizado por un grupo reducido de actores, fundado sobre redes de influencia tradicionales.

El partido político que ha capitalizado parte de las reivindicaciones del movimiento “20 de Febrero” ha sido el Partido Justicia y Desarrollo (PJJD), retomando su discurso movilizador para ganar las elecciones, pues los islamistas se hubieran visto abocados de nuevo a la segunda posición

(como en las legislativas de 2007) si no hubiera sido por el contenido democratizador y socioeconómico que comporta el movimiento cívico y que sigue reclamando un telón de fondo reivindicativo, asentado en "más democracia, justicia social y libertad".

Este fenómeno social, el mejor antídoto contra el conservadurismo imperante y la obsolescencia de la clase política, se convierte en indicador de un cambio muy esperado, el de la emergencia de una joven elite politizada que actúa como un verdadero aguijón del poder. Aunque no es homogéneo y en ocasiones está desmembrado, puesto que representa un amplio abanico de opiniones desde la ultra-izquierda hasta algunos sectores islamistas (si bien la mayoría de estos lo han abandonado), sin embargo, tiene la ventaja de haber vencido una cortapisa que representaba precisamente esa peculiaridad de Marruecos, la de considerar a la monarquía como el techo de cristal contra el que chocan las reivindicaciones populares. El M20F ha desacralizado la figura tutelar del rey, hasta el punto de que la opción revolucionaria ya no es ni un tabú, ni una utopía ante las engañosas reformas concedidas por la Corona.

El 20 de Febrero de 2011 fue la fecha de partida de la primavera árabe en Marruecos, convirtiéndose en el impulsor del cambio. Como en los demás países árabes, ha usado ampliamente los medios sociales e Internet para coordinar los esfuerzos de sus miembros y transmitir sus mensajes. A pesar de las reformas llevadas a cabo por el régimen (una nueva constitución, un parlamento y un gobierno de coalición dirigido por el partido islamista Partido Justicia y Desarrollo), ¿qué papel jugará el M20F en el futuro cuando la fatiga revolucionaria empiece a ganar terreno?, ¿será lo bastante creativo para continuar estando activo?

4.- La respuesta preventiva de la monarquía.

El dilema común al que se enfrentan los regímenes en donde la primavera árabe ha sido menos virulenta es ¿cómo mantenerse en el poder y qué tipo de concesiones han de realizarse para evitar que estos movimientos se transformen en revoluciones?. La única respuesta no está siendo la represión, al igual que el contenido, alcance de las reivindicaciones o la capacidad de solidificar en movimientos organizados. Por tanto, se ha abierto una variada casuística que denota su diversidad, reflejo de la no homogeneidad de la región que se consagra como una de las características.

En Marruecos, la convocatoria realizada por Internet por un grupo de jóvenes con la intención de comenzar el 20 de febrero de 2011 un proceso de movilizaciones desencadena el viejo juego de acción-reacción. Es decir, tras intentar neutralizar la convocatoria se apela a dos mecanismos excesivamente clásicos: la "excepcionalidad marroquí" y un discurso asentado en que las reformas en este país llevan al menos una década de implementación. En paralelo, y con el ánimo de frenar el movimiento que crecía en vigor, se anuncia un bloque de medidas socioeconómicas para compensar el deterioro económico que viene padeciendo la sociedad, que no sirvieron para aplacar las protestas reivindicativas que alcanzaron una clara dimensión política. El seguimiento masivo del movimiento, su capacidad de concertación y apoyos, la celebración continuada de manifestaciones, junto a su vocación de continuidad alteraron la estrategia inicial con el objetivo de recuperar el control y los tiempos en el esquema habitual: de arriba hacia abajo, es decir, volver a controlar las iniciativas por parte del aparato estatal, dado que el estatuto de la corona unido a su manera de gobernar se habían situado en el centro del debate reivindicativo.

La respuesta por parte de la Corona a las reformas del "movimiento 20 de Febrero", que crecieron en intensidad, es la promulgación de otra nueva Constitución, aprobada el 1 de julio de 2011. Por tanto, Mohamed VI se apresuró a contrarrestar la efervescencia de la primavera árabe subiéndose a otro proyecto de cambio y en su discurso de 9 de marzo de 2011 anuncia una nueva Constitución para el país, votada con escaso entusiasmo tres meses después, indicando que se desprendería de una parte de sus poderes a favor del jefe de Gobierno del partido mayoritario elegido en unos comicios libres y transparentes. Las divergencias entre radicales y pragmáticos, entre quienes consideraban la reforma insuficiente y tardía y los que veían en ella un paso positivo y confiaban en obtener réditos electorales, marcó la agenda de los meses siguientes.

Esta **reforma preventiva**, trata de evitar que se agudicen las protestas y actuar como dique de contención del descontento social, bloqueando para que no actúe como detonante de un escenario político adormecido, pero a la vez consigue abrir "un debate hasta hace poco inimaginable sobre las prerrogativas del rey y las formas de gobernanza en el país" (Hernando de Larramendi y Thieux, 2011). Pero la clave está en evaluar la suficiencia o no de la respuesta por parte de la Corona, como se va a gestionar el anunciado cambio, la efectividad del mismo o si por el contrario, estamos nuevamente ante una retórica discursiva mediante una reforma cosmética en la que los mismos actores siguen manteniendo el control del sistema.

Justamente 100 días se ha tardado en contrarrestar con este nuevo proyecto constitucional, que por otro lado se venía gestando desde comienzos de 2010 debido a la necesidad de constitucionalizar el nuevo modelo de regionalización, pasando del viejo paradigma hipercentralista a otro más descentralizado. Por tanto, la conjunción de factores externos, es decir, evitar un proceso de contagio de los movimientos populares de los países vecinos de la región, sumados a los factores domésticos, las protestas internas conducidas por el movimiento M20F, actúan como detonantes de este producto hibernado y que reitera el dinamismo del sistema en cuanto a producción constitucional, dado que desde la independencia del Reino de Marruecos se promulgaron 5 constituciones (1962, 1970, 1972, 1992 y 1996) más la actual de 2011.

Con el 98,5% de votos afirmativos, se aprueban los cambios constitucionales propuestos por el monarca, con un 72% de participación. Algunos analistas han querido ver en el referéndum un plebiscito sobre la labor de la monarquía en algo más de una década y desde fuera de Marruecos, otros países han saludado ampliamente las reformas constitucionales en pro de la no desestabilización del régimen, dada la necesidad de un socio estable para la Unión Europea, Francia o España.

Aunque la Constitución no ha aportado demasiados cambios y se ha visto "forzada" por nuevas realidades, se pueden diseccionar las grandes líneas novedosas del texto constitucional otorgado, sometido a referéndum el 1 de julio de 2011, cuyos principales ámbitos afectados recaen en el Gobierno, la justicia, las atribuciones monárquicas políticas y religiosas, además de la regionalización.

- Factor religioso: el Islam sigue siendo la religión oficial del Estado. El monarca pierde su carácter "sagrado" y sólo es "inviolable". Seguirá ostentando el título de Comendador de los Creyentes, es decir, es el jefe espiritual de los musulmanes marroquíes y los asuntos religiosos pertenecen al ámbito de sus competencias. Marruecos confirma su reconocimiento de la libertad de culto pero no de conciencia.
- Las funciones de la monarquía: Marruecos tampoco se convertirá en una monarquía parlamentaria de corte europeo. El artículo primero de la Constitución define la monarquía como "constitucional, democrática, parlamentaria y social", es decir igual que en la anterior Constitución pero añadiendo el término parlamentaria. Esta Constitución prevé ciertos recortes de los poderes de la Corona a favor del Gobierno y el Parlamento. El monarca mantendrá bajo su autoridad las Fuerzas Armadas y la política exterior. Presidirá el Consejo de ministros, excepto cuando delegue esta tarea en el Presidente del Gobierno (con un orden del día preciso) y en un Consejo Nacional de Seguridad, de nueva creación. La novedad radica en desglosar las tareas, aunque sólo la práctica indicará si la figura del Jefe del Gobierno goza de autonomía o mantiene un perfil bajo como ha sido tradicionalmente.

- El papel del Primer Ministro y del Parlamento: el rey elige al Primer Ministro, que se denominará Presidente del Gobierno, que saldrá del partido más votado. Este partido nombra a los ministros, altos funcionarios, directores de empresas públicas, gobernadores y embajadores, aunque algunos de estos cargos necesitan el aval del soberano. El Parlamento resulta reforzado, teniendo la iniciativa de revisar la Constitución, promulgar amnistía, crear comisiones de investigación, y algunos altos cargos (Pte. Del Tribunal de Cuentas) deberán comparecer en el hemiciclo una vez al año.
- La regionalización: queda regulada en el Título IX dedicado a las regiones y a las colectividades locales, vislumbrando a las primeras como una válvula de apertura para el conflicto del Sáhara Occidental. Los Consejos Regionales serán elegidos por sufragio universal directo, ampliando los poderes de los *walis* regionales, a la vez que pierden competencias los presidentes de la región, ausentes del texto constitucional.
- El prólogo del texto constitucional: consagra a Marruecos como un Estado musulmán soberano cuya unicidad está basada en la convergencia de sus componentes araboislámico, amazig (lengua convertida en oficial del Estado) y sahara-hassaní, enriquecido por sus afluentes africano, andalusí, hebraico y mediterráneo. Así mismo, recoge diversas declaraciones de principios sobre tolerancia, moderación y apertura hacia el exterior del país, además de la primacía de la legislación internacional sobre el derecho interno.

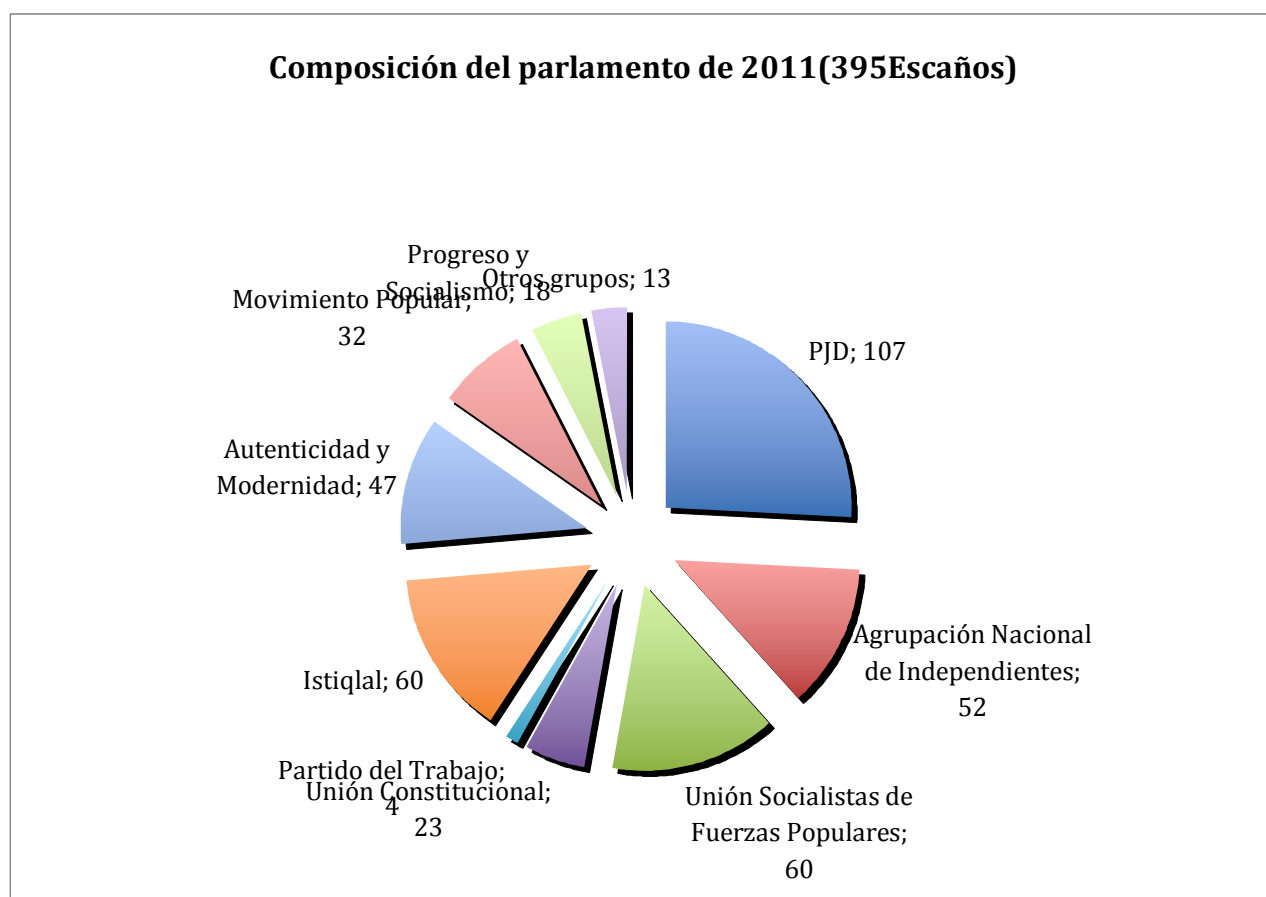
El principal problema de la nueva ley suprema marroquí se asienta en que es un texto otorgado y no de la voluntad de la población, lo que vulnera un auténtico proceso constituyente, que es una de las asignaturas pendientes para la democratización, puesto que el gestor sigue siendo la misma institución, por más que la constitución sea un paso adelante. Además, los avances en el plano político atienden sólo a una parte de las reivindicaciones del movimiento ciudadano marroquí, a las que se añaden la corrupción y las mejoras socioeconómicas. Si se diluyen estas demandas el ejercicio constitucional puede calmar temporalmente las aspiraciones de la población, pero no colmarlas.

5.- Elecciones Legislativas 2011: Victoria islamista.

A la Constitución de 2011, sigue un proceso electoral mediante el cual los marroquíes acudieron a las urnas (25 de noviembre de 2011) para elegir un nuevo parlamento. Estas elecciones suscitaron especial atención por la coyuntura particular en el contexto de la primavera árabe, que está provocando cambios en una región caracterizada por el inmovilismo político y el carácter autocrático de sus regímenes. La victoria sin precedentes de un partido islamista (Partido Justicia y Desarrollo) provocó variadas reacciones en la sociedad marroquí e internacional.

Este partido islamista moderado ganó con mayoría relativa unas elecciones legislativas que han sido, probablemente, las más libres desde la independencia. El éxito del Partido Justicia y Desarrollo (PJD) refleja un resultado más modesto que en otros países (como las elecciones de la Asamblea Constituyente de Túnez con triunfo de un partido islamista, el Ennahda, que obtuvo el 41,5% de los escaños) por la atomización del marco de partidos marroquí y por el sistema electoral, que sobrepondera el voto rural y fragmenta el Parlamento.

Gráfico 1: Composición del parlamento de 2011.



ente: Atalaya sociopolítica de Casa Árabe. Enero de 2012. Casa Árabe.

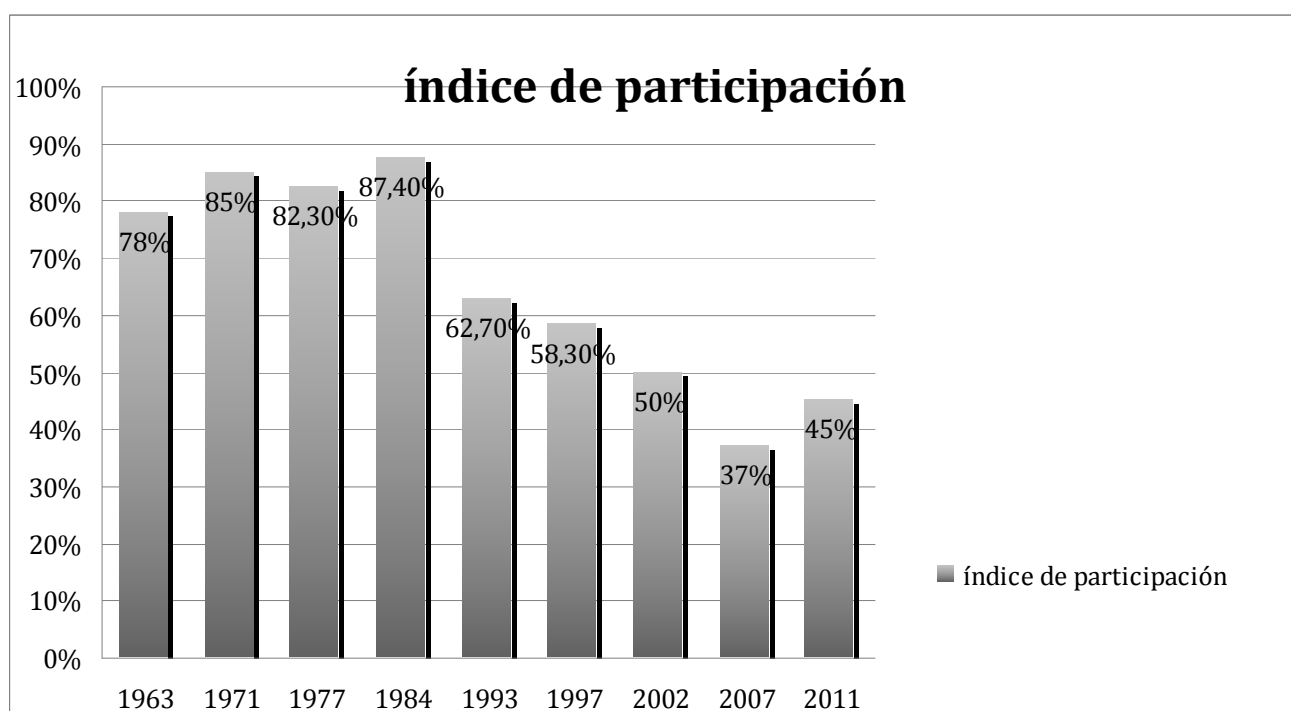
En cuanto a la tasa de participación, no ha sido elevada a pesar de haber crecido respecto a los comicios anteriores (300.000 más que en las elecciones municipales de 2009 y 500.000 más que en el referéndum constitucional de julio de 2011) y refleja, hasta cierto punto, la desafección del electorado marroquí ante sus formaciones políticas y cierto escepticismo del electorado a pesar de que el referéndum constitucional de 2011 el número

de electores alcanzó el 73,49% (8,4 puntos por debajo del anterior, celebrado en 1996 con un 82,9%). El censo de electores estaba formado por 13.626.375 personas (8 millones en edad de votar no se inscribieron en el registro). La participación ha sido del 45,5% de los electores inscritos (37% en 2007) y los candidatos presentados 7.102, de ellos 1.624 mujeres, (15,16%). Dos circunscripciones, circunscripciones territoriales: 92 (305 diputados) y circunscripción nacional: 1 (90 escaños: 60 para mujeres y 30 para menores de 40 años). El número de partidos que concurrieron a las elecciones fue 31.

Los ciudadanos marroquíes mayores de 18 años, serían “21.642.000 según la Alta Comisaría del Plan, HCP (...) y se dividen en tres categorías según han demostrado las últimas elecciones legislativas del 25 de noviembre de 2011. Poco más de uno de cada tres (38%) no está inscrito en las listas electorales y por tanto no tiene acceso al voto. Otro de cada tres (34%) está inscrito pero no acude a las urnas. Por último, algo menos de uno de cada tres (28%) va a votar, pero a más de dos de cada diez de este último grupo se les anulará su voto por estar en blanco o resultar nulo. Es este hecho el que relativiza la significación de la victoria del partido islamista PJD pues sólo ha obtenido el 5% del favor de los ciudadanos en edad de votar” (López García, 2011).

Aunque la cuestión clave en estas elecciones era la tasa de participación, descartando que se alejara del referéndum constitucional, pues en la historia electoral marroquí el porcentaje de los 9 referéndum siempre ha sido muy superior al alcanzado en las elecciones municipales y legislativas. Sin embargo, es la primera vez desde 1984 que un partido recoge la cuarta parte de los sufragios válidos. Los votos del PJD en 2011, el doble que los obtenidos en 2007, permiten la lectura de una apuesta de un amplio sector de la ciudadanía por el único partido que no ha sufrido erosión por el ejercicio del poder o por la proximidad a una administración, en unos comicios cuya baja tasa de participación se reduce al 45,5%.

Gráfico 2: Índice de participación.

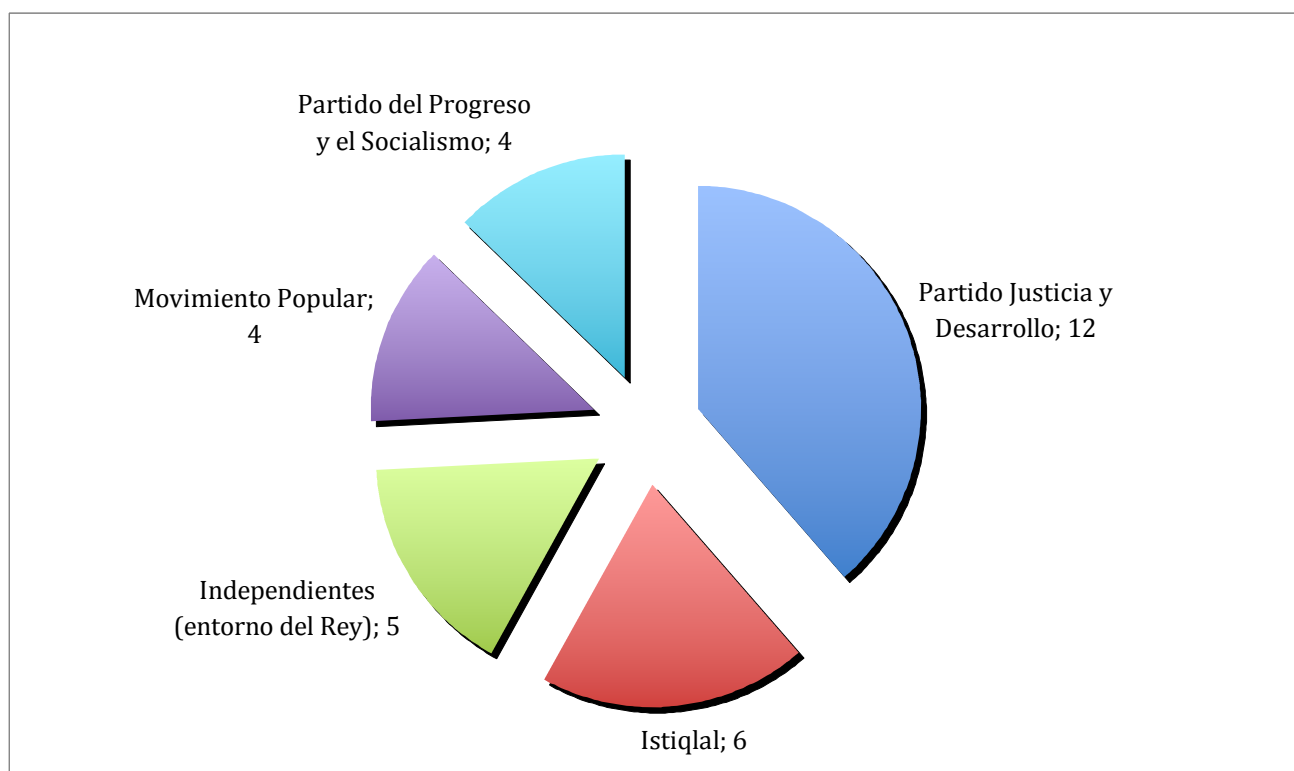


Fuente: Elaboración propia.

El reto del partido ganador en estos comicios, radica en establecer una nueva relación entre la institución monárquica y el gobierno en el marco de la nueva Constitución. La auténtica prueba de veracidad se asienta en el comportamiento de la Corona para mantener distancia del juego político, con lo que se podrá recuperar la confianza de la población en sus instituciones a la vez que recuperar popularidad y legitimidad. Igualmente, la victoria del PJD significa una transformación al no conculcar la voluntad popular con la proclamación de un partido islamista que no goza del placet de la elite gobernante, pese a ser un partido pragmático que viene participando en la vida política. Además, el PJD, principal fuerza de la nueva coalición gubernamental, tiene un doble desafío, decisivo, a afrontar: las relaciones con las demás fuerzas políticas y actores del sistema marroquí acostumbradas a juegos e inercias políticas altamente distorsionadoras y las demandas reivindicativas del “movimiento 20 de Febrero”.

Otras formaciones políticas históricas también están experimentando cambios profundos debido a los magros resultados obtenidos en las elecciones, o a contradicciones internas entre las bases y la jefatura, que han debatido entre entrar o no en coalición con un gobierno islamista o conservar parcelas de poder. Este sería el caso de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP), que tras 14 años en el poder optó por pasar a la oposición, tras el fracaso electoral (39 escaños) conminando a esta formación a generar un debate autocrítico reconfigurando una nueva identidad acorde con las transformaciones marroquíes. Igualmente, otros partidos, sobre todo sus dirigentes, se han visto avocados a “recolocarse” tras los resultados electorales, tal es el caso del Partido Autenticidad y Modernidad (PAM), de reciente creación. La entrada en el gobierno de coalición del Partido del Progreso y el Socialismo ha sido controvertida con un amplio debate en su seno. Por último el bloque que forma la mayoría gubernamental (PJD, al- Istiqlal, Movimiento Popular, Partido del Progreso y el Socialismo), acordaron un compromiso (“Pacto de la Mayoría”), en relación a la gestación de una estrategia común basada en la coparticipación en el trabajo, efectividad, transparencia y responsabilidad compartida, partiendo de unos objetivos consensuados: que la mayoría gubernamental actúe para conseguir las reformas anunciadas para la construcción del Estado democrático y el desarrollo de Marruecos.

Gráfico 3: Composición de Gobierno.



Fuente: Atalaya sociopolítica de Casa Árabe. Casa Árabe

Otros dos importantes actores operan en los márgenes de la institucionalización, el Movimiento 20 de Febrero y la agrupación islamista Justicia y Espiritualidad. El primero, compuesto por una base altamente heterogénea, ha seguido manteniendo un perfil más bajo de reivindicaciones desde la instauración del nuevo gobierno. Aunque adolece de cierta desestructuración sus reivindicaciones siguen latentes y el ejecutivo aparte de asumir algunas de sus demandas expresó el deseo de iniciar un diálogo “constructivo” aunque exige a cambio la “institucionalización” y la paralización de las protestas de este movimiento espontáneo. En relación al segundo grupo apuntado Justicia y Caridad (Yama’at al-‘Adl wa-l-Ihsan), persiste en su postura de no integrarse en el juego político con unas instituciones que considera que siguen estando al servicio del poder autoritario y se muestra escéptico ante un cambio sustancial del papel de los actores del sistema.

El programa gubernamental consensuado entre las cuatro formaciones políticas, agrupa distintas líneas centrales: fortalecimiento de la identidad marroquí, desarrollo económico, justicia social, afianzamiento de las instituciones, reforzamiento de las libertades, descentralización, e impulso a tres sectores claves: sanidad, enseñanza y vivienda. El ejecutivo compromete su apoyo a la lucha antiterrorista, la corrupción y el tráfico de drogas; vincula la práctica de responsabilidades con el rendimiento de cuentas; activará el desarrollo de la clase media, el fomento del empleo y de la pequeña y mediana empresa; abordará diversas reformas (la impositiva y la del sector bancario), potenciar la industria del turismo; y el compromiso con la Constitución y lo que ello conlleva en el plano de legislaciones e instituciones. Otra de las prioridades medulares es la defensa de las “cuestiones marroquíes” entre las que destaca la cuestión del Sáhara Occidental, cuya solución se asienta en la propuesta marroquí de autonomía. En el plano internacional, este ambicioso y un tanto optimista programa de gobierno incluye el fortalecimiento de las relaciones con los países árabes e islámicos, el apoyo a la creación de un Estado palestino, la normalización de las relaciones con la vecina Argelia, la aplicación del estatuto avanzado con la Unión Europea y el proyecto de regionalización intramagrebí, la Unión del Magreb Árabe.

6.- Conclusiones.

La oleada de demandas en el mundo Árabe, iniciada en enero de 2011, abre un nuevo escenario en la región e interpela el modelo de gobernanza autoritaria, seguido por Mohamed VI en estos años de reinado. Si hasta entonces el régimen marroquí había podido encauzar y desactivar unas interpelaciones soterradas, alimentadas en el malestar socio-económico, la gobernanza autoritaria, la frustración, la falta de oportunidades, los sucesos en cadena acontecidos en la región, han alterado y politizado el contenido de la agenda reivindicativa, estrechando el margen de maniobra de los actores del sistema marroquí.

En Marruecos siguen existiendo una serie de desafíos pendientes cuya solución es, no solamente complicada, sino decisiva para el futuro de este país norteafricano. Mohamed VI ha movido ficha con el ejercicio constitucional para intentar calmar las aspiraciones de la población. Pero el auténtico reto futuro reside en el comportamiento de los actores del sistema, empezando por la propia monarquía y continuando por la gestión y la independencia del nuevo ejecutivo. Sin la aceptación y, sobre todo, la puesta en práctica de estas nuevas relaciones, no se propiciará el discursivo cambio, como ha ocurrido en etapas pretéritas.

El comportamiento del nuevo ejecutivo marroquí, presidido por los islamistas del PJD, será el termómetro indicativo para medir el rigor del discurso oficial en la construcción del proceso, sumado a la voluntad de los otros actores del sistema. En este sentido, hay dos actores que recobrarán especial importancia, en cuanto a cual va a ser el grado de relación con ellos: la asociación islamista no institucional Justicia y Caridad y el Movimiento 20 de Febrero, que son piezas fundamentales, puesto que no debe quedar ningún actor al margen del proceso.

En un proceso abierto e inconcluso como el marroquí, con enorme complejidad en cuanto al entramado de poder, lentitud de las transformaciones internas y unos mecanismos de articulación *sui generis*, sumados a los bloqueos constantes que viene propiciando este régimen híbrido

político-religioso, de naturaleza autoritaria, siguen siendo sombras difíciles de diluir. El futuro marcará el predominio de los dispositivos autoritarios o democráticos que se han ido creando. La Corona se enfrenta al dilema de perseverar en el modelo de gobernanza autoritaria o tratar de dar respuesta a las demandas democratizadoras. Precisamente, el papel central que sigue ostentando la monarquía posibilita optar por el cambio o mantener la “eterna” transición, como hasta la actualidad. De lo que no cabe duda, es que el movimiento 20 de Febrero ha conseguido presencia y reconocimiento en un proceso histórico con repercusiones en la política doméstica.

El Partido Justicia y Desarrollo, sin abandonar su vertiente islamista, ha demostrado su pragmatismo al formar un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, orientando un programa flexible hacia cinco prioridades: justicia, educación, paro, sanidad y vivienda, recogiendo parte de la agenda reivindicativa ciudadana que no ha votado a este partido por sus ideas, sino por el inicio de un cambio. A la vez, se ha quebrado la imagen de excepcionalidad marroquí con la victoria de un partido islamista que tiene como referente el modelo turco y que con su moderación e inserción en el sistema no asuste a occidente.

Bibliografía.

Casa Árabe. (2012). *Atalaya sociopolítica de Casa Árabe*, enero-febrero.

Desrues, T. y Moreno Nieto, J. (2011). “Complejidad y pluralidad de la sociedad marroquí: alcances y límites de las transformaciones sociales”, en Desrues T. y Hernando De Larramendi, M. (ed.). *Mohamed VI. Política y cambio social*. Editorial Almuzara.

Feliú, L. (2004). *El jardín secreto. Los defensores de los derechos humanos en Marruecos*, IUDC-UCM, Madrid.

Hernando De Larramendi, M. y Thieux, L. (2011). “Los regímenes marroquí y argelino ante las protestas”, en *Afear/Ideas*, nº 30, verano.

Beinin, J. y Vairel, F. (eds.) (2011). *Social Movements, Mobilizations, and Contestation in the Middle East and North Africa*. Stanford University Press, Palo Alto.

López García, B. (2011). “Marruecos: una constitución para la continuidad”, en *Afkar/Ideas*, nº 31, otoño.

López García, B. (2011). “Marruecos ante el proceso de cambios en el mundo árabe”, en Real Instituto Elcano, Madrid.

López García, B. (2011). Marruecos. *La relativización del triunfo islamista y las perspectivas del gobierno Benkiran*. TEIM (Observatorio Electoral).

Desrues, T. y Parejo, M. A. (coord.) (2010). *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Éditions Bellaterra, Barcelona.

Zeghal, M. (2006). *Islam e islamismo en Marruecos*. Bellaterra, Barcelona.

LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A RAÍZ DE LAS REVUELTAS EN LOS PAÍSES ÁRABES.

Dr. José Escribano Úbeda-Portugués
Prof. Universidad Carlos III de Madrid

Palabras clave: Unión Europea, países mediterráneos, transición democrática, revoluciones árabes y espacio euromediterráneo.

1.- Introducción: El espacio euromediterráneo de democracia, paz y prosperidad.

El objetivo de establecer un Espacio Euromediterráneo se consiguió proyectar a través de la Conferencia de Barcelona de 1995, en plena Segunda Presidencia de España del Consejo de la UE. Las cestas de tal Proceso de Barcelona implicaban el apoyo de la UE al proceso de democratización de los países del Mediterráneo, así como el desarrollo de las relaciones de cooperación; mayor participación de las sociedades civiles organizadas en la cooperación birregional euromediterránea; y otros objetivos importantes como el apoyo a los procesos de paz en la zona; y el importante objetivo de construir una zona euromediterránea de libre comercio en 2010. Como heredera de tal proceso euromediterráneo, La Unión por el Mediterráneo de 2008 intenta consolidar los objetivos del Proceso de Barcelona, esto es, conformar un Espacio Euromediterráneo de Democracia, Paz, y Prosperidad.

Los aspectos en los que se ha avanzado en la Asociación Euromediterránea se centran en los aspectos económicos, el medioambiente, la energía, la salud, los asuntos de migración y de cultura. La Unión por el Mediterráneo se compone de los 27 Estados miembros de la UE más 16 países mediterráneos, africanos y de Oriente Medio, incluidos dentro de ese amplio grupo algunos países que se enmarcan en el fenómeno denominado “Primavera Árabe” (como Túnez, Egipto, Siria; y también formando parte del Grupo de los 16, países como Marruecos, Albania, Argelia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Palestina, y Turquía).

Algunos de los objetivos marcados por esta Unión por el Mediterráneo son la lucha contra la contaminación en el Mar Mediterráneo; el apoyo a la libertad de bienes y personas; apoyo a los programas de cooperación de protección y prevención ante desastres naturales; la promoción de la energía solar en el área del Mediterráneo; el establecimiento de la Universidad Euromediterránea en Eslovenia, en junio de 2008; la promoción de la Iniciativa del desarrollo Empresarial, y otros aspectos en materia de cooperación birregional euromediterránea.

Independientemente del posicionamiento inicial débil de la UE en relación con las revoluciones en los países árabes, ello no obsta que en la actualidad la Unión Europea siga con su objetivo de apoyar las transiciones democráticas en tales países en el contexto de realización de su objetivo general de construir un Espacio Euromediterráneo de Democracia, Paz y Prosperidad.

2.- La Unión Europea y las revoluciones árabes.

La débil posición inicial de la Unión Europea a raíz de las revueltas en los países protagonistas de la llamada “Primavera Árabe”, como por ejemplo en Túnez o Egipto, ambos países partes en la Asociación Euromediterránea, fue compensada por parte de la UE con un mayor dinamismo a partir de marzo de 2011, cuando se pone en marcha el desarrollo de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida. Obviamente, el Plan BARROSO de apoyo a la consolidación de los socios mediterráneos donde había triunfado la revolución civil en contra de sus Gobiernos previos, es un plan ambicioso dotado con 6.000 millones de euros, pero sujeto en su implementación al *Principio de Condicionalidad* de los nuevos gobiernos emergentes tras las revueltas árabes. En este sentido, tal principio implica que las ayudas de la Unión Europea apoyarán aquellos nuevos Gobiernos mediterráneos en los que se verifique la transición hacia una verdadera Democracia, y especialmente en los aspectos relativos a los progresos en materia de protección y garantía de los derechos humanos. De tal manera, que los países socios mediterráneos que profundicen más en tales aspectos, contarán con mayor apoyo de la Unión Europea. Se trata, en definitiva, de apoyar a los nuevos Gobiernos, encuadrando tales apoyos de la Unión Europea por medio del Plan BARROSO a los esfuerzos de la UE por desarrollar los objetivos establecidos en el contexto de realización de la Unión por el Mediterráneo, como incremento de los mecanismos de diálogo político; apoyo a la participación y refuerzo del papel de la sociedad civil organizada; apoyo a la libertad de bienes y personas; especialmente en el marco académico universitarios y otros sectores profesionales; así como la progresiva liberación de los flujos comerciales en sectores sensibles como el agrícola y el pesquero en relación con Túnez o Marruecos; y también el refuerzo de la cooperación euromediterránea en el ámbito de las energías renovables.

En este sentido, el Plan BARROSO de 6.000 millones sería financiado por el Banco Europeo de Inversiones en un plan trianual. En tal Plan, países como Túnez recibirán unos 240 millones de euros y Egipto unos 445 millones de euros hasta 2013. Habrá unos 30 millones de euros para ayuda humanitaria y otra partida de gasto será para la organización de elecciones democráticas (Túnez 17 millones de euros). Se prevé un gasto de 25 millones de euros adicionales para control de fronteras y apoyo a los refugiados.

Uno de los principales documentos que refleja la posición actual de la UE respecto a las revoluciones árabes es el relativo a la creación de la *Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida* (Comisión Europea: 2011a). En tal Comunicación Conjunta de la Comisión y de la Alta Representante PESC de la UE se enfatizaba la importancia de las revueltas árabes como de proporciones históricas, señalando las consecuencias que tales fenómenos políticos tendrían no solamente a nivel interno o regional, sino también a nivel internacional. Un hecho interesante del documento estriba en la propia autocrítica de la UE en relación con su inicial pasividad relativa a los fenómenos de las revueltas árabes. Es por ello que la UE señalaba que debería cambiar su posición pasiva, para tener una posición dinámica y activa acorde con los sucesos históricos que se estaban desarrollando en los países socios del sur del mediterráneo. La UE señalaba que ya tenía experiencia y por tanto prestar apoyo técnico a la transición democrática en cuanto a los Países de Europa Central y Oriental. Es por ello que la UE apostaba en marzo de 2011 por el refuerzo de las relaciones entre la UE y los países vecinos del sur del mediterráneo. Tal refuerzo se implementaría en apoyo a la transición democrática en los países árabes a través de la llamada “*Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida* (ADPC)”.

Los 3 ejes que fundamentan la implementación de la ADPC establecidos por la UE en cuanto a su nuevo nivel de relaciones con los países del sur del Mediterráneo son los siguientes:

1. Apoyo a las transformaciones políticas democráticas a nivel institucional, prestando especial apoyo a las libertades fundamentales, las reformas constitucionales en tales países árabes, las reformas del poder judicial y la lucha contra la corrupción.
2. Incremento de la participación y refuerzo del papel de la sociedad civil, prestando especial atención a los jóvenes.

3. Refuerzo e incremento del desarrollo económico sostenible especialmente en el apoyo a las PYMES; así como el incremento de la formación educativa, la mejora de los sistemas públicos de salud y educación y el desarrollo de las regiones más pobres.

Como ya mencionamos, la respuesta inmediata de la UE a los sucesos en los países árabes fue establecer un fondo de 30 millones de euros en concepto de ayuda humanitaria; facilitar la cooperación consular y el apoyo a refugiados a través de un fondo de 25 millones de euros; la visita “in situ” de la Alta Representante PESC y el apoyo a las transiciones democráticas en estos países.

Medidas tomadas por la UE en TÚNEZ: La UE apoyó la transición tunecina con 17 millones de euros, con el objetivo de la realización de elecciones democráticas, así como para el establecimiento de la Misión de la UE de Observación de las elecciones.

Medidas de la UE en Egipto: Respecto a este país, la posición de la UE señalaba la determinación europea a apoyar la transición democrática egipcia, apoyo que tendría que tener como requisito previo la solicitud de las autoridades egipcias de asistencia a la UE.

Medidas tomadas por la UE en Libia: La posición de la UE en el conflicto libio fue el de rechazo absoluto a las masacres contra civiles llevadas a cabo por el régimen de Gadafi. La UE suspendió las negociaciones con el régimen libio en relación con el Acuerdo Marco de cooperación UE-Libia. La UE siguió en este aspecto la posición de la ONU de adoptar medidas sancionadoras contra el régimen libio.

La adaptación de la estrategia de la UE en el Mediterráneo ante las nuevas realidades políticas a raíz de las revueltas árabes: Tal adaptación de la posición de la UE ante los hechos desarrollados en Túnez, Egipto o Libia, se habría de basar en tres pilares:

- a. Revisión y adaptación de la Política Europea de Vecindad.
- b. Avanzar hacia un estado de profundización de mayor calado en los Acuerdos Euromediterráneo de asociación.
- c. Refuerzo del diálogo político euromediterráneo.

Apoyo a las transiciones democráticas en los países árabes: Este ámbito será desarrollado a través de 3 pilares:

- a. El incremento del apoyo a la sociedad civil.
- b. Establecimiento de un instrumento financiero de Vecindad para la sociedad civil.
- c. Apoyo al Foro de Diálogo Social.

Apoyo a la construcción y consolidación de las Instituciones Democráticas: En este sentido, la UE apoya los procesos de reforma constitucional democrática en los países de la “primavera árabe”. También se pone énfasis en la necesaria reforma judicial, la lucha contra la corrupción y el estímulo a la inversión extranjera directa en tales países.

Apoyo a los retos de movilidad: En este ámbito se da prioridad a asegurar y garantizar que el movimiento de personas entre la UE y los países terceros esté bien gestionada. En este ámbito entrarían aspectos tales como los acuerdos relativos a los visados y la migración legal; los marcos jurídicos para la migración económica; apoyo para el incremento de la capacidad en los países árabes para luchar contra la migración irregular y la trata de personas, incluyendo la vigilancia marítima; y el incremento de las capacidades en orden a luchar contra el crimen organizado y la corrupción. Un punto importante a nivel de cooperación en la movilidad académica es el plan de la Comisión Europea en relación con la normativa sobre migración legal y política de visados para apoyar la movilidad de estudiantes, investigadores y profesionales.

Promoción del desarrollo económico inclusivo: En este ámbito el objetivo de la UE es el de promocionar y apoyar a las PYMES; incrementar las operaciones de crédito del BEI en los países árabes; y aumentar las actividades del BERD en la región mediterránea.

En este sentido, la UE lanza el llamado Plan BARROSO de carácter trianual, dotado con 6.000 millones de euros del BEI para la región mediterránea.

Incremento del Comercio y la Inversión en las relaciones euromediterráneas: Se trata de negociar ZLCs (Zonas de Libre Comercio) de carácter avanzado. Bien es verdad que la propia UE establece varias listas de países en función de su grado de relación económico-comercial con la Unión: La Lista 1 de países más avanzados estaría representado por países que han protagonizado las revueltas de la “primavera árabe” como Túnez, Egipto, o países como Marruecos y Jordania; la Lista 2 serían los países que han avanzado mucho menos que los de la lista anterior, como Siria, Libia o Argelia. Cabe señalar que la UE cuenta con acuerdos de libre comercio con todos los países mediterráneos, excepto Siria y Libia.

3.- Perspectivas de futuro y retos en las relaciones de la Unión Europea con los países de la “primavera árabe”.

Los retos en materia de derechos humanos en los países de la “primavera árabe”.

Cabe señalar la importancia que las Instituciones europeas dan al tema de la protección de los derechos humanos, y especialmente en situaciones excepcionales como las vividas a raíz de las revueltas en los países árabes. Es por ello que el propio Parlamento Europeo, a través del Informe Howitt, de 30 de marzo de 2012 (Parlamento Europeo: 2012a), señala en relación con este tema lo siguiente: El Parlamento Europeo considera oportuno el redireccionamiento de la posición de la UE hacia los países de las revueltas árabes (apartado 59 del Informe). En este sentido se valoran positivamente la necesidad de establecer la Dotación Europea para la Democracia y la Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional. También valora positivamente el Parlamento Europeo el enfoque adoptado hacia los países mediterráneos a raíz de las revueltas árabes, basado en compromisos compartidos y responsabilidad mutua en cuanto a los valores universales de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, condiciones más estrictas basadas en incentivos, el avance de la cooperación multilateral y subregional y el principio de una mayor participación de la sociedad civil. Cabe resaltar que el Informe Howitt también subraya la idea relativa a que la “Primavera Árabe” se convertiría en una paradoja si evolucionase en una dirección que niegue los derechos humanos fundamentales de las mujeres, los defensores de esos mismos derechos, las minorías religiosas y otros grupos sociales de los países en que se está produciendo dicha “primavera árabe”.

El Informe Howitt del Parlamento Europeo (apartado 60) señala también la importancia en las revueltas de la “Primavera Árabe” de las ONGs y sociedad civil organizada en cuanto actores que juegan un papel crucial para movilizar a la población y fomentar su participación en la vida pública, e

informar a la población sobre sus derechos para permitirles comprender y aceptar la democracia. El Parlamento Europeo señala que las prioridades del programa político para las futuras reformas en los países con transición a la democracia, deberá surgir de consultas participativas con las ONGs y los defensores de los derechos humanos en el país.

El Informe Howitt también recalca la importancia de apoyar el enfoque denominado “más por más” basado en los resultados en relación con el nuevo enfoque de la Política Europea de Vecindad. Por ello, el Parlamento Europeo insiste (apartado 61 del Informe) en que la diferenciación debe basarse en criterios claramente definidos y valores de referencia que sean objeto de un seguimiento periódico, y propone que los valores de referencia establecidos en las Comunicaciones se consideren objetivos que deben complementarse con valores de referencia más concretos, cuantificables, viables y con un plazo establecido. Por ello, el Parlamento Europeo pide al SEAE y a la Comisión que presenten una metodología clara y adecuada para evaluar el historial de los países, en este caso vecinos del sur mediterráneo en materia de respeto y promoción de la democracia y los derechos humanos, de forma tal que presenten *Informes* periódicos a fin de sentar las bases para la asignación de fondos con arreglo al enfoque “más por más”, y que incluyan estas evaluaciones en los informes anuales de situación. El Parlamento Europeo, además, en el Informe Howitt, recalca que los fondos que no se puedan asignar ni transferir debido a una Evaluación Negativa se deberían redistribuir entre otros proyectos llevados a cabo en países socios de la vecindad europea, tanto del Este como en el caso de los países del Sur del Mediterráneo.

Perspectivas de futuro en materia de profundización en las relaciones comerciales y económicas.

Desde el inicio del Proceso de Barcelona en 1995 con el objetivo de crear un Espacio Euromediterráneo de Prosperidad, se trazaron unos ambiciosos objetivos por parte de la UE para profundizar las relaciones económico-comerciales con los países mediterráneos. En este sentido, fueron importantes la celebración de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación de carácter bilateral entre la UE y países mediterráneos como Túnez, Egipto, Marruecos, Argelia, Líbano, Israel, además del Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación con la OLP.

Algunos de estos países en plena transición democrática a raíz de las revueltas de la “Primavera Árabe” como Túnez y Egipto, y otros países como Jordania y Marruecos, tienen el apoyo de la UE para celebrar acuerdos de Libre Comercio Euromediterráneos de alcance amplio y profundo.

Ya en 1995 se trazaron unos objetivos globales en la profundización de relaciones comerciales euromediterráneas. Por ello, los mencionados acuerdos bilaterales de asociación deberían uno de los pilares fundamentales para celebrar un Acuerdo Interregional Euromediterráneo de Asociación en 2010. Tal Acuerdo global de asociación que crearía una Zona de Libre Comercio interregional euromediterránea no se ha celebrado. Ello no obsta para el desarrollo pleno e incluso profundización en los objetivos marcados por los Acuerdos bilaterales de Asociación. De hecho existe la llamada “Hoja de ruta Euromed sobre comercio después de 2010”, adoptada por la VIII Reunión Ministerial sobre comercio de la Unión por el Mediterráneo, celebrada en 2009. En tal sentido de profundización de las relaciones comerciales euromediterráneas se enmarcan las conclusiones de la IX Conferencia de los Ministros de Comercio de la Unión por el Mediterráneo, de 11 de noviembre de 2010.

Los recientes documentos estratégicos de la UE con los países mediterráneos para incrementar las relaciones globales (Comisión Europea: 2011b; y Comisión Europea: 2011c) y también a nivel comercial a raíz de las revueltas árabes marcan el decidido apoyo de la UE a tales procesos de transición democrática, donde la dimensión económico-comercial es fundamental para el desarrollo económico de tales países (Parlamento Europeo: 2012b).

Concretamente, en este último documento del Parlamento Europeo (*Informe RINALDI*, de 19 de abril de 2012), se señala el apoyo pleno de la UE a los países de la “Primavera Árabe” en cuanto evento histórico sin precedentes motivado por las aspiraciones populares en aras de la libertad, los derechos democráticos y una mejora en sus niveles de vida. El Informe RINALDI señala que aún no se han consolidado plenamente los frutos de las revoluciones de la primavera árabe y que la UE ha de actuar con prontitud para implementar el programa de la iniciativa “*comercio para el cambio*”, entendiendo el Parlamento Europeo que el comercio constituye un medio efectivo para consolidar la democracia y promover la estabilidad, dado que ayuda a evitar la corrupción, facilita una distribución más equitativa de la riqueza y da poder a la población en general. El Informe RINALDI del Parlamento Europeo señala la oportunidad del principio “más por más” o condicionalidad para los países mediterráneos. Considera que los logros de las reformas democráticas y las libertades individuales deberían reflejarse en un proceso de “liberación” similar en el plano económico y comercial, con el objetivo de dismantelar las oligarquías dominantes tradicionalmente. En la aplicación del principio de condicionalidad “más por más”, el Parlamento Europeo establece cuáles deberían ser los pilares de aplicación del mismo por parte de los países de la “primavera árabe”. Se establece que, dado que la UE es el principal mercado de consumo del mundo, solamente debería concederse acceso al mismo si tales países de la “primavera árabe” cumplen las siguientes condiciones:

- a. Los Gobiernos socios mediterráneos se comprometen seriamente a la apertura bilateral de los mercados.
- b. Toda la población del país socio mediterráneo, y no solamente una minoría selecta, disfruta de los beneficios de las reformas económicas, y
- c. Los países socios mediterráneos asumen y cumplen compromisos políticos, sociales y medioambientales adecuados.

La oportunidad de la UE en la región mediterránea a raíz de la “primavera árabe”.

El Parlamento Europeo subraya el hecho de que la UE aún no se muestra suficientemente activa en el apoyo al proceso de reformas en los países de la “primavera árabe”. Considera que, dado que la evolución de la “primavera árabe” no es supervisado por ninguna Organización Internacional como el Consejo de Europa o la OSCE, la UE tiene una mayor responsabilidad y la oportunidad de tomar la iniciativa con vistas a facilitar la transición de la región mediterránea hacia la democracia y la integración económica apoyada por un mercado justo y libre, especialmente dado que la presencia económica de China y Estados Unidos es relativamente escasa en la región.

A raíz de tales consideraciones, el Parlamento Europeo plantea las *siguientes propuestas* de futuro para apoyar de forma más decidida la transición democrática en los países mediterráneos de la “primavera árabe”.

Hacia la profundización de la inversión del BEI y el BERD en los países mediterráneos.

El Parlamento Europeo reconoce el papel del BEI, a través del *Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIP)*, en la ayuda a las PYMES del Mediterráneo Meridional. No obstante, el Parlamento Europeo apoya la profundización del mandato del BEI en la región para realizar más inversiones. Por ello, se propone que la UE, a través de sus instituciones financieras, debería ser más activa en la concesión de microcréditos en la región. El Parlamento Europeo también apoya la prórroga del mandato del BERD, esperando que su experiencia en Europa Oriental, sea fructífera en los países del mediterráneo. No obstante, el Parlamento Europeo subraya la importancia de incrementar la coordinación entre las diferentes instituciones financieras que invierten en la región mediterránea, no solamente las mencionadas sino también el Banco Mundial, insistiendo que todas las estrategias de inversión han de tener como prioridad las PYMES.

Hacia la consecución de la Zona Interregional Euromediterránea de libre comercio.

Tal objetivo del Parlamento Europeo en los países mediterráneos era uno de los objetivos globales planteados en 1995, con el objetivo de lograr un Acuerdo Euromediterráneo Global de Asociación en 2010, que creara una Zona Interregional de Libre Comercio entre la UE y los países socios del Mediterráneo. Tal objetivo no se cumplió en 2010. Manteniendo tal objetivo de profundización de las relaciones comerciales euromediterráneas, el Parlamento Europeo apoya la celebración de los acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo entre la UE y países de la “primavera árabe” como Túnez y Egipto, y también con Jordania o Marruecos. El objetivo de los nuevos acuerdos de libre comercio euromediterráneos serán el de reducir las barreras comerciales tanto arancelarias como no arancelarias, potenciando un mayor nivel de dinamismo en las relaciones euromediterráneas en ámbitos adicionales como la inversión, la contratación pública y los servicios. En este sentido, y para apoyar tales objetivos, el Parlamento Europeo propone el incremento de las ayudas al comercio.

Un elemento muy relevante e innovador de la posición del Parlamento Europeo en tales materias es la referida a que *la UE debe estar dispuesta a hacer concesiones en ámbitos delicados como la agricultura y los servicios*, de forme que tales acuerdos de libre comercio beneficien de forma palpable y clara a los países mediterráneos de la “primavera árabe”. Otro elemento importante que señala el Parlamento Europeo en relación con la celebración de tales acuerdos de libre comercio euromediterráneos, es que han de contener *cláusulas de derechos humanos reforzadas*, además de un ambicioso capítulo de desarrollo sostenible, que incluya disposiciones sobre la responsabilidad social de las empresas.

Retos relativos a las deficiencias estructurales y sistémicas.

El Parlamento Europeo señala en su Informe RINALDI que la “primavera árabe” ha revelado las deficiencias comerciales tanto estructurales como sistémicas existentes en la región mediterránea. Tales deficiencias serían las siguientes:

- a. El perfil exportador de los países socios del Mediterráneo Meridional se caracteriza por las exportaciones en recursos energéticos y por una similitud entre las actividades manufactureras de estos países, lo que cancela mutuamente sus ventajas comparativas, y al mismo tiempo, hace que el comercio con sus países vecinos no sea tan atractivo. No obstante hay divergencias en el perfil económico de los países mediterráneos de la “primavera árabe”. En este sentido, se señala que no todos los países tienen las mismas reservas de petróleo y energía, lo cual les hace muy sensibles a las subidas de precios en los mercados de productos básicos.
- b. El Parlamento Europeo también señala la existencia de diferencias en el avance de sus relaciones comerciales con la UE. E incluso la forma y eficiencia con que los países del Mediterráneo Meridional aplican sus acuerdos de libre comercio y cumplen sus calendarios de eliminación de aranceles varían mucho según los países. La nueva estrategia euromediterránea debería apoyar decididamente la diversificación del comercio en la región mediterránea e intentar al mismo tiempo reducir la exposición a la volatilidad de los mercados por medio de inversiones estructurales en instalaciones de almacenamiento y reservas.
- c. Es necesario a juicio del Parlamento Europeo afrontar el reto del desempleo estructural de larga duración en la mayoría de los países mediterráneos de la “primavera árabe”. Las tasas de desempleo entre los jóvenes entre 15 y 24 años en el Magreb están entre el 25% Y EL 30%. La participación de la mujer en el mercado laboral es aún muy débil, existiendo una alta tasa de desempleo entre los universitarios. En cuanto a Túnez, se señala que la tasa de desempleo entre los jóvenes graduados es del 45%. Por tanto, la lucha contra el desempleo en tales países de la “primavera árabe” es un tema de primera magnitud.

4.- Conclusiones.

La posición de la Unión Europea en el apoyo a la transición democrática a raíz de las revueltas de los países árabes ha evolucionado desde una posición de falta de dinamismo hasta la actual posición de una acción exterior europea activa en pro de la consecución de los objetivos de tales países mediterráneos en su lucha por el establecimiento de democracias consolidadas.

Actualmente, la Unión Europea ha apostado por el apoyo a los procesos de transición democrática en los países de la “primavera árabe” a través de instrumentos y mecanismos que coadyuvan al logro de los objetivos. En este sentido, valoramos muy positivamente la creación por parte de la UE de la *Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Sur del Mediterráneo*.

En esta nueva realidad cambiante en los países de la “primavera árabe”, acertadamente la UE ha sabido aplicar los principios en los que se fundamenta su propio modelo a nivel interno. Es decir, la construcción de procesos democráticos ha de estar fundamentada en el respeto a los derechos humanos, el respeto a las minorías, así como la lucha contra la corrupción y la apuesta por la construcción de unos pilares sólidos que vertebran los sistemas políticos de los países mediterráneos. En este sentido, es fundamental la construcción de sistemas políticos que nazcan de procesos electorales verdaderamente democráticos, donde la sociedad civil organizada tenga un peso creciente en tales sociedades; y donde haya una voluntad clara de implementar un verdadero Estado de Derecho.

Por ello, en la actualidad, la voluntad de la Unión Europea en relación con los países de la “primavera árabe” es el de pleno apoyo a las transiciones democráticas en tales países, entendiendo que los futuros y profundizados acuerdos de asociación euromediterráneos, han de contar con cláusulas de condicionalidad como las cláusulas de derechos humanos reforzadas, de forma que se garanticen en tales países de la “primavera árabe”

los principios básicos fundamentales del Derecho Internacional como son el debido respeto y garantía de los Derechos Humanos. La Unión Europea, en definitiva, apuesta decididamente por la construcción de un Espacio Euromediterráneo de Democracia, Paz y Prosperidad.

5. Bibliografía

Awad, I. (2011). “La transición en Egipto (I)”, en *ARI*, nº 144.

Awad, I. (2012). “La transición en Egipto (II). Confusión política y constitucional 15 meses después de la caída de Mubarak”, en *ARI*, nº 39.

Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común. (2011a). *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, Brussel.

Comisión Europea y Alta Representante para la PESC. (2011b). *Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»*.

Comisión Europea (2011c). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de mayo de 2011, titulada «Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional»*.

Escribano Úbeda-Portugués, J. (2011). “El desarrollo de la política exterior común de responsabilidad de la Unión Europea hacia América Latina y el Mediterráneo”, en *Colección Escuela Diplomática de España*, nº 17, pp. 453-461.

Escribano Úbeda-Portugués, J. (2007). *La consolidación del modelo europeo en el marco del nuevo regionalismo internacional: El proceso de construcción de los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo (1995-2010)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

L’Hotellerie-Fallois, P.; Orgaz, L.; Del Río, P. (2012). “Challenges for the Financial Systems and the Monetary Policy Regimes in Southern Mediterranean Countries After the Crisis (ARI)”, en *ARI*, n 13.

Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. (2012). *Especial Elcano crisis en el Mundo Árabe*. Madrid: Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/EspecialesElcano/CrisisMundoArabe>.

Martínez Fuentes, G. (2012). “Elecciones a la Asamblea Constituyente de Túnez: claves del nuevo juego electoral”, en *ARI*, nº 136.

Parlamento Europeo (2012b). *Informe sobre Comercio para el cambio: Estrategia de comercio e inversión de la UE para el Mediterráneo Meridional tras las revoluciones de la “primavera árabe”*. Comisión de Comercio Internacional.

Palabras clave: Democracia, movimientos sociales, régimen, reformas, partidos.

1.- Introducción.

Desde que en 2010, se levantara el pueblo egipcio en contra de las desigualdades sociales y políticas de su país, continuó la escala movimientos en el resto del mundo, comenzando por Túnez, Libia, entre otros y extendiendo la tendencia a favor de la democracia en Europa. Es en este continente donde se percatan de manera más sutil que algo debe cambiar, las difíciles condiciones que habían dejado la crisis económica de 2008, reflejaban la pauta para hacer modificaciones en los gobiernos venideros.

Egipto es uno de los pocos países árabes que disfrutaron de una experiencia liberal democrática, aunque muy limitada y corta, entre 1923 y 1952. Cuenta además con una clase intelectual abierta a Occidente y capaz de liderar una serena y ágil transición democrática si se le deja la oportunidad.

2.- El surgimiento de la primavera árabe: el caso egipcio y su democratización.

La actual estructura del régimen político egipcio cuyas bases se crearon en un ambiente de una revolución militar contra la monarquía extranjera gobernante y las fuerzas inglesas que la apoyaban concentra la autoridad en manos de un sola persona frenando la alternancia del poder, restringe la labor de los partidos políticos estorbando sus contactos con los ciudadanos e ignora la promoción de los valores democráticos impidiendo una evolución natural hacia la democracia.

Para comprender lo sucedido en la primavera árabe, es necesario conocer la historia egipcia. Este país es caracterizado por un régimen que padece de un fuerte desequilibrio en la relación entre los tres poderes del estado que ningún régimen democrático puede consolidarse sin un buen reparto de papeles y una separación clara entre ellos. Los textos constitucionales y legales dan al poder ejecutivo, y sobre todo a la figura del presidente de la república que lo encabeza, amplísimas competencias que fortalecen sus autoridades en detrimento del poder legislativo y el judicial de modo que obstaculiza cualquier proceso de reforma política y hace de la reclamación de una corrección de este desequilibrio una de las demandas principales de la oposición.

Por tanto es difícil clasificarlo, por un lado porque no encaja con ninguna de las divisiones académicas conocidas y, por otro, porque el fondo del sistema contradice su forma. Aparentemente, los textos constitucionales y legales estipulan los derechos políticos y civiles conocidos en las democracias occidentales pero la práctica cotidiana del régimen invalida sobre el terreno gran parte de éstos creando una clara discrepancia entre el fondo y la forma del sistema.

Al régimen político egipcio actual no se le puede considerar como autoritario en el sentido académico de la palabra, a pesar de que contiene muchas de las características de los sistemas autoritarios tal como su afán del control del poder excluyendo coercitivamente determinados grupos que pueden, en su juicio, poner en peligro la integridad o el desarrollo de la nación.

Tampoco es un sistema totalitario nacionalista, como lo era durante la época del primer presidente de la república egipcia después de la revolución Gamal Abdel Naser (1952-1970), ya que carece actualmente del objetivo central de la “realización de la nación” que llevaba los gobiernos naseríes a una estrategia de movilización y confrontación con respecto ala sociedad. Al mismo tiempo no se le puede considerar un sistema democrático, a pesar de contar con cierto grado de pluralismo y de celebrar elecciones relativamente limpias. En este contexto, la descripción más precisa del sistema egipcio será “semiautoritaria” o “semitotalitaria” y poco democrática.

A nivel económico, el sistema egipcio no se considera ni un sistema capitalista ni socialista ni siquiera mixto en el sentido académico de las palabras a pesar de disponer de algunas propiedades y cualidades de éstos.

Este sistema republicano presidencialista, cuyas raíces fueron forjados por los líderes militares que protagonizaron la revolución del ejército de 1952 con el presidente Gamal Abdel Naser a la cabeza, sustituyó el sistema de monarquía parlamentaria semiliberal o semidemocrático nacido con la revolución popular de 1919. Naser efectuó entonces un cambio político a dos niveles. Primero modificó la figura del gobernante y la clase social que le servía de apoyo y a continuación transformó la forma de gobierno desechando el pluripartidismo e instalando un régimen monopartidista y autocrático que pasó por seis cambios constitucionales hasta que en 1961 asumió la adopción de un sistema socialista lleno de peculiaridades.

3.- Un régimen sui géneris.

Esta última característica fue tan marcada -y lo sigue siendo a pesar de los cambios que introdujo la constitución de 1971 en el sistema político egipcio- hasta el punto de que algunos lo llamaban “sistema del gobierno del presidente” en vistas de la centralidad del papel del presidente en el mismo o “sistema parlamentario presidencialista” por su fuerte mezcla entre los fundamentos de los regímenes presidencialista y parlamentario. Dicha mezcla queda patente en dar al parlamento amplias competencias legislativas y de control muy atadas frente a las competencias generales y laxas del presidente de la república lo que aumenta el desequilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo.

A pesar de las discrepancias en las formas de este manejo, el fondo ha permanecido igual sea cuando el poder central se valió, para concentrar la autoridad, de la divinidad del faraón o de los valores de la democracia, la constitución y las instituciones modernas. Además, se puede decir que la experiencia popular egipcia apreciaba la existencia de un poder central fuerte ya que desde la época faraónica y hasta la época de Mohamed Ali, el fundador del estado egipcio moderno y su gobernador desde 1805 hasta 1848, la debilidad de esta autoridad se vinculaba al caos, la confusión, la inseguridad, las guerras civiles y las luchas entre quienes gozan de cierta influencia y por consiguiente a la subida de los precios, de los impuestos, la difusión de enfermedades y epidemias y saqueos.

De ahí viene el deseo y el consentimiento de los egipcios de contar con un poder central potente. Y puesto que el estado egipcio es uno de los más antiguos, que cuando surgió no había ideas democráticas ni institucionales conocidas y que el gobierno se basaba entonces en la teoría del rey divino, el hijo del dios o en pocos casos en los que gobiernan por poderes del dios, la figura del máximo gobernador en Egipto formó siempre el eje del poder y del gobierno hasta hoy, incluso cuando esta persona era un virrey nombrado por un imperio exterior.

En este sentido, la primera constitución egipcia de 1923 que adoptaba la monarquía parlamentaria, estaba llena de artículos que hacen del rey el eje de los poderes constitucionales en el estado.

Este sistema siguió vigente hasta que la derrota frente a Israel en la Guerra de los Seis Días en 1967 provocó una amplia movilización estudiantil e intelectual reclamando la democracia y el estado de las instituciones. En aquellos momentos la presión sobre el gobierno naserí estaba a punto de lograr cambios sustanciales en el sistema político egipcio pero en el último momento el presidente Gamal Abdel Naser decidió aplazarlos hasta después de eliminar los efectos de la agresión israelí.

Sin embargo, el fallecimiento de Naser en 1970, no le permitió lograr ninguno de los dos objetivos, ni la liberación de la península egipcia del Sinaí de la ocupación israelí ni la instauración de la democracia.

Tras el asesinato de Sadat en 1981, Mubarak heredó este sistema de gobierno muy personal e individualista y una sociedad en un estado de crispación y convulsión. Eligió mantener la estructura del sistema político y la tendencia general de las políticas seguidas a los niveles interior y exterior sin cambio. En el inicio del gobierno de éste, se retrocedieron las demandas de modificación de la estructura del sistema político en vistas de las circunstancias catastróficas en las que tuvo lugar el asesinato de As-Sadat y la creciente percepción de la peligrosidad de las organizaciones islamistas extremistas en un momento en que el proceso de liberación del Sinaí no había llegado todavía a su fin.

Quizá el ejemplo más grave es este sentido sea la penúltima enmienda del artículo 76 de la constitución en 2005 para que se elija al presidente por sufragio en vez de referendo de un modo que le vació de cualquier significado de avance democrático hasta el punto de que tanto el Consejo Nacional de Derechos Humanos, en octubre de 2005, como el Tribunal Administrativo Superior, en la víspera de las elecciones presidenciales de 2005, reclamaron que reconsiderara dicha enmienda.

Una reclamación que fue atendida en el marco de los cambios constitucionales que tuvieron lugar en 2007 pero también sin ninguna mejora democrática considerable. Como consecuencia de esta práctica, la institución legislativa perdió su prestigio ante los ciudadanos provocando un desinterés por las elecciones parlamentarias y por la participación política en general. La percepción de los ciudadanos de la continua puesta del ejecutivo de cortapisas tanto al modesto poder legal y constitucional del parlamento como al funcionamiento del mismo, les llevó a renunciar a la participación en la elección de este parlamento que perdió su honestidad y su credibilidad.

Además, esta situación motivó el recurso de algunas facciones a la violencia política considerándola el mecanismo para la lucha contra la corrupción y la dependencia del exterior ante el cierre —vía legislaciones antidemocráticas y manipulación de elecciones— de los canales legales de participación frente a ellos.

Según varios estudios de campo, los valores de la democracia no constituyen un componente principal de la cultura política de la mayoría de los egipcios. Al contrario, entre esta mayoría se extienden los valores de la pasividad, la renuncia a la participación política, el sentir incapaz de influir en el curso de los acontecimientos y la falta de iniciativa. Además del conjunto de valores relacionados con la devoción al poder, la desconfianza en ello, la evasión de sus decisiones y el descuido del dinero público. Por lo tanto, los valores democráticos no son la base de la relación y la interacción dentro de las instituciones sociales (la familia, la escuela, la universidad, los clubes sociales...etc.). Al contrario, esas instituciones contribuyeron y contribuyen en diferentes grados y formas en reproducir los valores autoritarios en la cultura política.

En la escena política, los valores democráticos tampoco determinan las relaciones ni dentro de los partidos políticos, ni dentro de las corrientes políticas e intelectuales, ni entre estos últimos por un lado y los partidos por otro; donde prevalece la propensión al atrincheramiento político e intelectual y la falta de las normas y las modales de diálogo político. Esto contribuye, entre otras cosas, a un estado de polarización dentro de la sociedad caracterizada por la multiplicidad de sus ejes y la variación del grado de su intensidad entre un período y otro. Es una polarización hacia diferentes binomios tales como el arabismo y el islam; la religión y el estado; la religiosidad y la laicidad; el socialismo y el capitalismo; el nasserismo y el sadatismo etc.

4.- Partidos políticos débiles en sistemas “democráticos”.

Los partidos políticos son importantes organizaciones porque su labor y su efectividad ayudan, entre otras cosas, a canalizar la participación de nuevos grupos en la política además de influir en el ritmo con que esta participación se expande.

Por tanto, en vistas de su papel en la integración y la asimilación de las diferentes fuerzas sociales de una sociedad, los partidos se consideran un instrumento con el cual se logra el desarrollo político y la estabilidad. A diferencia de las demás organizaciones y grupos de la sociedad civil que participan en la vida política, la labor de los partidos incluye el esfuerzo, a través de la competición electoral, en colocar a sus propios representantes en el gobierno.

Lo cual sólo puede desarrollarse eficazmente en el marco de un sistema multipartidista competitivo. Por ello, es lógico que los regímenes autoritarios estorban como puedan la existencia de dicho marco. El sistema político egipcio permite la existencia de partidos políticos opositores desde que así lo autorizó el ex presidente Anwar As-Sadat en noviembre de 1976, y de hecho existen hoy en día, a principios del año 2009, 24 partidos registrados legalmente. Sin embargo, tanto el régimen de Sadat como el de Mubarak restringieron este pluripartidismo mediante las leyes que promulgaron o las prácticas que asentaron dejando los partidos opositores sin ninguna influencia clara en la realidad política.

De entre las leyes más importantes que obstaculizaron la creación y el buen funcionamiento de los partidos políticos, la Ley de Formación de Partidos Políticos de 1977 y sus posteriores modificaciones que estipula la creación de un Comité para los Asuntos de Partidos Políticos, más conocida como Comité de los Partidos Políticos, cuya misión era regular las actividades de los partidos y autorizar la formación de nuevos partidos de acuerdo con las pautas de la mencionada ley. Este Comité tiene facultad para denegar la inscripción de nuevos partidos, congelar las licencias de los partidos, cerrar los periódicos partidistas, revertir las decisiones de los partidos, suspender las actividades de éstos so pretexto del "interés nacional", o pedir del Tribunal Administrativo Superior disolver los partidos y redistribuir sus fondos. Su objetivo real, que ha logrado eficazmente, era más “prohibir” que “autorizar” la formación de partidos.

Salvo los tres partidos que se crearon antes de la promulgación de esa ley y los partidos de *Al-Wafd Al-Gadid* y el de Trabajo que fueron fundados por el apoyo del presidente Sadat, ningún partido político ha sido autorizado por el Comité. Hasta principios de 2006 había rechazado más de 50 solicitudes de fundación de partidos. Lo que hizo que la mayoría de los partidos existentes fueran legalizados por sentencias judiciales.

Es un comité controlado por el presidente de la república ya que nombra a seis de sus siete miembros: el Ministro de Justicia, el del interior, y el ministro de Estado para Asuntos Parlamentarios, y tres ex magistrados. El séptimo miembro, el jefe de la Asamblea Consultiva y, a la vez, el presidente del Comité difícilmente puede considerarse independiente: dado que el presidente nombra directamente a un tercio del Asamblea Consultiva y que el Partido Nacional Demócrata (PND) gobernante domina el resto de la Asamblea, el presidente de dicho comité era siempre uno de los principales miembros del partido gobernante y un aliado del presidente. Actualmente el Secretario General del PND, Sawfat Al-Sharif, y presidente de la Asamblea Consultiva es al mismo tiempo el presidente del Comité.

Después de la última modificación de la Ley de Partidos Políticos en 2005, se han introducido cambios cosméticos en la composición del Comité ampliándola de siete a nueve miembros incorporando a ello “tres figuras públicas que no están afiliados a ningún partido político” y reduciendo la cuota gubernamental de escaños quitando el ministro de Justicia por ser quién nombra a estas figuras. Ahora se compone de los ministros del Interior y de Asuntos Parlamentarios, “tres ex jefes o jefes adjuntos de los órganos judiciales que no están afiliados a ningún partido político”, y las susodichas “tres figuras públicas” y la sigue encabezando el presidente de la Asamblea Consultiva.

A pesar de ser ésta una modificación positiva por dotar al comité, aparentemente, más independencia, no ha llegado a limitar el hecho de que sigue siendo un comité totalmente partidario al poder ejecutivo y al PND. Por lo tanto, el registro de nuevos partidos políticos es muy restrictivo y casi imposible para las fuerzas políticas que posiblemente pueden tener una cierta potencia.

Por otro lado, la nueva modificación de la ley fijó un quórum imprescindible para la reunión del Comité de los Partidos Políticos. Es un quórum concebido para asegurar el control sobre el mismo, sus reuniones y el papel que pueden desempeñar las figuras públicas ya que condicionó la validez de la reunión del Comité a la asistencia del Presidente de la Asamblea Consultiva además de seis de sus miembros sea cual sea su posición en el mismo. Es decir que bien que esa nueva modificación redujo las condiciones de la antigua ley que impedía la reunión del Comité sin la asistencia del Presidente de la Asamblea Consultiva y los ministros de Interior, de Justicia y de Asuntos Parlamentarios, pero mantuvo algunas restricciones sobre la validez de las reuniones del mismo.

La nueva Ley de Partidos de 2005 pone además restricciones adicionales a los partidos que piden legalizarse requiriendo una notificación escrita firmada por lo menos de 1000 miembros de los fundadores del partido que representan por lo menos a 10 provincias con un mínimo de 50 miembros de cada provincia en vez del requisito del texto anterior de que el total de los solicitantes de la fundación de un partido sean 50 miembros, al menos la mitad de ellos de los obreros y los campesinos.

Exige también a los partidos que desean constituirse que “sus programas constituyan una adición a la vida política gracias a objetivos y estilos concretos”. Es una frase que constituye una alternativa mucho peor que la condición de la ley anterior de que “el programa del nuevo partido, sus políticas y sus medios para lograr este programa tiene que diferenciarse claramente de los programas de los partidos ya existentes” ya que la primero es una condición más ambigua e imprecisa.

Otra de las leyes que entorpecen la participación de los partidos en la vida política es la Ley del Estado de Emergencia que fue declarada por el presidente Naser después de la derrota militar de 1967 y siguió en vigor durante el mandato de Sadat y no se suspendió hasta el año 1980. Fue una suspensión que duró sólo 18 meses ya que Mubarak volvió a aplicarla de forma ininterrumpida desde el asesinato de Sadat en octubre de 1981. Permite la prohibición de toda manifestación o reunión, bajo pretexto de mantener el orden público o la seguridad nacional, así como la detención de cualquier persona sospechosa de representar una amenaza para el orden público.

Las personas detenidas en virtud de dicha ley suelen ser juzgadas por tribunales de excepción o por tribunales militares. A pesar de que el régimen de Mubarak argumentaba que la renovación de esta ley es necesaria para enfrentar el terrorismo y proteger la democracia y la estabilidad, ésta se utilizaba para contener y controlar no sólo el terrorismo sino también las actividades políticas legítimas. Prueba de ello es la manera selectiva con la que se aplican las restricciones a la libertad de expresión y de reunión durante las campañas de las elecciones legislativas. Los mítines electorales no pueden tener lugar bajo la ley de Emergencia sin el permiso del ministerio del Interior. Por lo tanto, cuando un candidato intenta organizar una reunión pública, se le requiere formalmente rellenar una solicitud en la comisaría de policía local aclarando detalles tales como la fecha, el lugar, y el tamaño estimado del mitin. Esta solicitud se renvía al ministerio del Interior, donde se toma la decisión.

Las relaciones Estados Unidos- Egipto, sobre todo con la administración Obama de adoptar una política de promoción de la democracia menos dinámica y del abanico de intereses comunes que requerirían una íntima cooperación egipcio-estadounidense; y a pesar de que el éxito de EEUU en combinar la colaboración con Egipto -en otras áreas prioritarias de su política exterior, como es la lucha contra el terrorismo- con el impulso de las reformas económicas y políticas en ese país tendría una importante repercusión regional y de que la veracidad de algunos motivos que llevan EEUU a desistir a una involucración en la democratización de Egipto es dudosa, las primeras actuaciones de la susodicha administración sugieren que esa va a ser la realidad.

Con los motivos que instan EEUU a renunciar a unas políticas enérgicas de democratización en Egipto nos referimos tanto a la idea de que EEUU tiene que elegir entre la realización de sus intereses estratégicos y el impulso de una reforma democrática en los países árabes en general y en Egipto en especial como a la lectura de la actualidad política egipcia que pretende que sólo haya dos opciones posibles: un gobierno autocrático aliado o un régimen islamista antiamericano.

5.- Transformación en el mundo.

El surgimiento de la primavera árabe marca la tendencia para que países como Francia se pronuncien a favor de ella y al mismo tiempo encuentren maneras de hacerlo público y que llegue a más personas, por ejemplo el libro de Hessel, comprometeros. En España fue una verdadera revolución, se trato de dar cabida mediante las universidades más importantes, tal y como en su momento se presento en diversas de ellas.

En Europa, se notó la diferencia tras la aprobación del Tratado de Lisboa, en la que pasó a ser una Europa más democrática, las novedades en lo que a democracia representativa y participativa se refiere son muy notables, a partir de ahora el Parlamento europeo tiene un papel más determinante en los procesos decisorios, pasando a ser la codecisión el procedimiento ordinario para la toma de decisiones entre Consejo y Parlamento. La

ciudadanía europea se ha posicionado de forma más firme tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con la introducción, entre otros, de mecanismos de consulta previa, como la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) y con obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, parece existir un giro en la Unión. No obstante lo regional y nacional ganan posiciones con el nuevo papel de los Parlamentos nacionales y regionales, y las entidades locales pugnan porque su voz sea escuchada.

El avance democrático desde la introducción de procedimientos de “alerta rápida” y de diálogo político de la Comisión con los Parlamentos nacionales y de estos con el Parlamento Europeo es innegable y se parte de este punto para ejemplificar quizá ahora la parte contradictoria de Lisboa. Es innegable que el Tratado reforma el entramado institucional de la UE, dando más peso al Parlamento Europeo, al pasar a ser la codecisión con el Consejo el procedimiento ordinario; e inserta nuevos cauces de diálogo con los entes nacionales y regionales. Asimismo, el Consejo Europeo pasa a ser una institución comunitaria más, con las garantías jurídicas que esto implica, y la Comisión da pequeños pasos, pero al fin y al cabo, avances, en la senda democratizadora.

Son estos elementos, los indispensables para hablar de “más democracia” ya que la institución que, sin duda sale más reforzada tras el Tratado de Lisboa es el Parlamento Europeo, la institución en la que están representados de forma directa los ciudadanos europeos. Según Gregorio Garzón Clariana, esta ha sido percibida como una “novedad muy importante para la credibilidad democrática de la construcción europea”

Esta es una nueva experiencia del continente europeo, siempre caracterizado por continuas crisis, desavenencias, revoluciones y guerras; una democracia que siempre ha sido amenazada constantemente por enemigos. Para entender las características propias del proceso democrático de la Unión tenemos que tener en cuenta las particularidades de los elementos de democratización europeos: 1) la identidad europea 2) la opinión pública europea, 3) la ciudadanía europea y sus posibilidades de desarrollo y, finalmente, 4) los inicios de una sociedad civil europea.

En este sentido, centrarnos en la repercusión de lo que la democracia significa en prevención de conflictos es inminente. Por un lado y como ya se ha expuesto con anterioridad, nos encontramos ante una encrucijada, por un lado “mayor coherencia y visibilidad” y por el otro, tratar de resolver conflictos de acuerdo a intereses nacionales. Que significa esto, que es verdad que la Unión Europea magnifica su posición y centra su papel en un solo debate, pero hasta cierto punto, ya que hemos visto incluso problemas a la hora de catalogar por ejemplo el conflicto extendido de la Primavera árabe, sobre quién debe decidir que, en este sentido, nos referimos a Francia o Alemania.

La capacidad de los parlamentos nacionales por tener más injerencia o “participar” en asuntos de la Unión Europea, también es una respuesta directa, que responde a los intereses de un país, pero que por otro lado, estructura respuestas preventivas y de resolución de conflictos, como la separación de posiciones de los países de la Unión Europea para refrendar el surgimiento de Sudan del Sur o aquellos que no lo reconocían.

El texto sigue ofreciendo garantías a las dos legitimidades de la Unión Europea: ciudadanos y Estados. Por un lado, la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales protege a los primeros frente al poder público europeo y el incremento de la supervisión de los Parlamentos Nacionales que tiene también la función garantista de “evitar la exlimitación en las competencias europeas por parte de las instituciones comunes”.

Un importante paso para todos los países europeos que pensaban que Europa se exlimitaba en materia de presupuesto destinado a la prevención de conflictos. Ahora se podrá opinar desde el interior de cada país, incluyendo por supuesto mil firmas de ciudadanos para tratar de aceptar u oponerse a una política de la Unión.

Como uno de los ejes rectores, la democracia ha sido elegida siempre como requisito necesario para ser miembro de la Unión Europea y es el que siempre veremos de la mano del Informe Birkelbach. El funcionamiento democrático de la Unión se basa en un Sistema Institucional y de división de poderes, así como en la participación de los Parlamentos Nacionales y de la sociedad civil, aunado a el principio democrático en la Política Exterior.

En este sentido, el Tratado de Reforma de los tratados existentes, firmado en la capital portuguesa, es, según José María Gil Robles, un ejercicio de “disimulo” consistente en reproducir la mayoría de los cambios previstos por el proyecto de Constitución suprimiendo la “música constituyente y repartiendo la letra entre dos tratados ya existentes. El modelo de la UE tras el Tratado de Lisboa da pasos hacia una mayor democratización al complementar lo representativo con el principio de participación de la sociedad civil.

El denominado “soft power” de la Unión, es decir, su extremadamente débil capacidad represiva, o más bien, gran descentralización, hace que los Estados miembros sean finalmente los encargados de sofocar movimientos subversivos. Entonces, con bajos costes de redistribución sumados a los altos costes represivos, la élite no tendría la motivación suficiente para sofocar las fuertes demandas sociales para la democratización de la Unión. Así pues, una de las principales críticas que se le hace es la excesiva “domesticación” de las políticas de la UE, la mayor visibilidad de la Europa a varias velocidades. Aunque, por otro lado hay que tener en cuenta que estas protestas suelen ir acompañadas de llamamientos a la protección de los intereses nacionales más que a una verdadera Integración.

Pero todos estos reproches que se le achacan a la política comunitaria (debilidad, excesivo estatismo, y orientación anti-integracionista) apuntan a problemas estructurales más profundos de la democratización europea. Es decir, algunos autores como el propio Schimmelfenning, defienden la no existencia de un *demos* europeo, situación que impide la democratización de la UE. Para que exista un verdadero pueblo europeo, indica Schimmelfenning, éste se debe identificar entre sí como miembro de una única comunidad política, y necesita ser capaz de tomar acciones políticas efectivas.

Es este mismo impulso lo que lleva a crear, lo nunca antes visto en América Latina, movimientos como lo estudiantiles en Chile, mediante protestas y manifestos en las calles, o lo ocurrido en el último año del Lic. Felipe Calderón Fournier, actual Presidente de México, marchas en todo el país contra un candidato que desea asumir la Presidencia de la República en julio de 2012.

El denominador común se centra fundamentalmente en que es una lucha de “jóvenes”, tanto en Oriente Medio, como en Europa o en América Latina, pero no es el factor fundamental por el que se “luche”, cada uno de los movimientos tiene un origen diferente y sobre todo se pugna por una mejora en la sociedad.

México no ha sido la excepción, pero incluso algunos periodistas han sido desatinados al nombrar a un movimiento social como una nueva “primavera mexicana”, surgida de un movimiento estudiantil de una universidad privada. Sin duda a México le está costando una subida de movilizaciones entre los diferentes sectores de la población. Un pueblo aletargado que despertó y que de alguna manera ubicó diferentes mecanismos para hacerle frente, como los llamados en los medios de comunicación o la tan llamada “guerra sucia política”.

Al igual que en Egipto, este alzamiento en México representa un salto en la historia democrática del país, pero no necesariamente a favor, puesto que representa en gran medida la ignorancia de miles de jóvenes mexicanos al dejarse manipular por un sector político de izquierda.

Organizaciones jóvenes adherentes a diversos partidos políticos como Generación Revolucionaria o México Nuevo, buscan acallar controversias generadas, pero que por pertenecer a una estructura no han podido salir a defender sus ideales y aspiraciones políticas.

Lo realmente certero es que a Europa le costó dar mayor fuerza al Parlamento Europeo, voz de los ciudadanos e iniciativas ciudadanas que con un millón de firmas reforzaran el acercamiento de Europa hacia su gente.

6.- Conclusiones.

Lo gestado en Egipto, ha sido motivo de alzamientos en diferentes partes del mundo, una Europa más democrática tras Lisboa. Países Latinoamericanos enlazados por diferentes enlaces en común y por un único objetivo. Establecer y cerrar filas a favor de la democracia en el mundo.

Diversos regímenes de izquierda opuestos a ello, se han cobrado la vida de miles de personas como el caso de Siria o Libia.

A manera de conclusión el fenómeno de la democratización europea, tal y como hemos comprobado en el Tratado de Lisboa avanza de manera firme en el modelo. Las novedades introducidas en este texto afectan de forma positiva a la posición de los ciudadanos ante la UE, recogiendo las pretensiones de la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea que establecía que ésta debía llegar a ser “más democrática, transparente y eficaz”.

En cuanto al nuevo papel de los Parlamentos nacionales, el cómo y con qué intensidad sean utilizados los poderes que les otorga el Tratado de Lisboa a los Parlamentos nacionales será la clave del éxito de las medidas impulsar el control de subsidiaridad, mismo que refuerza la legitimidad democrática de la UE.

Finalmente decir que la Comisión afirma que la capacidad de actuación de la Unión está relacionada con tres ejes rectores y fundamentales: una definición clara de los objetivos, una capacidad de actuación y, sobre todo, una voluntad política de actuación.

En el caso de los países latinoamericanos, el fenómeno de la democratización avanza con paso firme por ejemplo en Chile con las diferentes marchas que han realizado los estudiantes a favor de una educación de calidad y a menor costo.

Y en el caso mexicano por su parte utiliza de manera mal empleada el término “primavera mexicana”, al momento de exigir a la sociedad civil la revocación de uno de los candidatos a la presidencia de la República, mismo que no exime de la responsabilidad a los jóvenes a que empleen correctamente los términos y por supuesto conozcan la historia y surgimiento de cada movimiento social en el mundo.

La primavera árabe introdujo grandes novedades en España y Francia, quienes han sabido llevar la idea de “mayor apertura de la democracia” al resto del mundo, sin embargo no es eje del cuál se deben colgar los países latinoamericanos, porque para ellos todo movimiento surgido a partir de los jóvenes se denomina malamente “primavera”.

La lección es epistemológica e indudablemente social, tras un régimen no abierto se proclama la sociedad a favor de uno que si lo sea, pero tras un movimiento social, cualquiera que este sea, la sociedad latina confundida, desea que lo que ocurrió en España o Egipto sea exactamente lo mismo que deba ocurrir en Chile, México o cualquier otro país del mundo.

Bibliografía

Brownlee, J. (2002). “The Decline of pluralism in Mubarak’s Egypt”, en *Journal of Democracy*, n° 4, october.

Carapico, S. (2002). “Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World”, en *Middle East Journal*, vol. 56, n° 3, summer.

Carothers, T. (2009). “Democracy promotion during and after bush”, en *Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Endowment Report, September. Disponible en: www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1954

Carothers, T. (2009) Democracy Promotion Under Obama: finding a way forward”, en *Carnegie Endowment for International Peace*, Policy Brief, n°77. Disponible en: www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=2276

Feliu, L.(2009). “Estados Unidos y la democratización de Oriente Medio”, en *Anuario del Mediterráneo*, Instituto Europeo del Mediterráneo(IEMed) y la Fundación CIDOB, Barcelona. Disponible en: www.iemed.org/anuari/2004/esparticles/efeliu.pdf

Garzón Clariana G. (2009). “Democracia y Estado de Derecho en la puesta en marcha del Tratado de Lisboa”, en Aldecoa Luzárraga, F., Norberto González Alonso, L., y Guzmán Zapater, M. (eds.).*La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, pp. 33-44.

Gil Robles Delgado J.M. (2007), “Tratado de Lisboa: Un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo”, en *Revista de las Cortes Generales*, pp. 10-37.

Guinea Llorente, M. (2008). “De Roma I a Roma II: la aportación del Tratado –Constitución al modelo político de la integración europea”, en Aldecoa Luzárraga, F., Sobrino Heredia, J. M., Norberto González Alonso, L., Pastor Palomar, A.; Forner, J., y Herranz Ballesteros, M. (coords.).*Los tratados de roma en su cincuenta aniversario*. Marcial Pons, pp.43-70

Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola*. Paidós, Barcelona.

Kaelble, H. (2005).*Caminos hacia la democracia el déficit democrático de la Unión Europea*. Biblioteca nueva, Madrid.

Schimmelfenning F. (2009).*The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization (Los orígenes normativos de la democracia en la Unión Europea: transformación de la Teoría de la Democratización)*. Challenges to Democracy in the 21st Century, Zurich.

Palabras clave: Túnez, transición, democracia, cambio y elecciones.

1.- Introducción.

Partiendo del contexto autoritario vigente en Túnez hasta 2010, el presente artículo analiza el alcance y la orientación del cambio político. ¿Nos hallamos ante una auténtica transición democrática? ¿Qué papel deberían desempeñar los diferentes actores del sistema en el proceso?

Las revueltas en Túnez constituyen un alzamiento ciudadano contra un régimen despótico que aúna a personas de muy variadas ideologías. Todo proceso revolucionario viene motivado por la unión de diferentes grupos sociales, a priori antagonistas, que se unen para derrocar a un enemigo común. Una vez cae el régimen se inicia la lucha por el poder hasta que se instaura un nuevo sistema. Los islamistas tunecinos no jugaron un papel visible en la “revolución”, pero han recogido sus frutos. La oposición islamista, que jamás ocupó un espacio político en el Túnez independiente, ha accedido al poder.

La “libertad” ha reavivado el enfrentamiento entre sectores islamistas y laicos de la sociedad tunecina. El actual presidente tunecino, Moncef Marzouki, se ha visto obligado a pedir unidad en repetidas ocasiones desde su nombramiento en diciembre de 2011. El fantasma de una guerra civil, aunque improbable, no está en absoluto desterrado. Pero dichos enfrentamientos no deben convertirse en una cortina de humo que desplace el foco de las prioridades que el gobierno ha de asumir para salvaguardar la incipiente transición política: reformas estructurales que favorezcan el desarrollo económico, la generación de empleo y la salvaguarda de las libertades y derechos fundamentales.

2.- El trinomio autoritarismo-contestación-cambio.

Las principales causas que originaron el fin del benalismo se pueden englobar en tres grandes áreas: crisis económica galopante que propició una deslegitimación del poder, derrumbando el mito del Estado desarrollista; emergencia de nuevos líderes de la sociedad civil que apoyaron la protesta, articulándola en gran medida gracias a la Red; debilidad del régimen, reflejada en la división interna de la elite política, las instituciones políticas y militares y la retirada del apoyo internacional.

En clave interna, el ciberactivismo, en sistemas de autoritarismo creciente, donde la contestación organizada visible –partidos políticos, sindicatos, asociaciones, medios de comunicación tradicionales, etc.–, están cooptados por el poder imperante, constituye la expresión de la articulación de una contestación individualizada latente, que al no hallar cauces de expresión institucionalizados, aumenta paulatinamente. Internet se convierte en el elemento que articula la oposición al régimen de amplios sectores de la población descontentos, cuya movilización propicia el cambio.

Al principio, las manifestaciones eran espontáneas y las movía un sentimiento de cólera e indignación. Los partidos políticos tanto del poder como de la oposición, no calibraron la importancia del movimiento. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil, especialmente la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT, central sindical única), se unieron al movimiento y le aportaron su capacidad organizadora. La revuelta de los desempleados y los desfavorecidos pronto se convirtió en un movimiento social estructurado y profundo, guiado por unos cuerpos profesionales y sociales organizados: abogados, estudiantes y docentes, con consignas abiertamente políticas. (Kéfi, 2011).

En el contexto internacional, la Unión Europea, en tanto que actor con un peso ponderado en la región, puede y debe contribuir a la emergencia y consolidación de un régimen democrático en Túnez que redunde en una mayor estabilidad para la zona. Se impone un cambio de orientación de su política regional, desechando la estrategia securitaria sustentada en regímenes autoritarios y represivos que repriman el auge del islamismo y frenen la inmigración ilegal. La UE deberá apoyar el desarrollo de una pluralidad de actores institucionales sólidos –partidos políticos, sindicatos, asociaciones, medios de comunicación independientes, etc.–, así como una arquitectura democrática que, junto a las mejoras socioeconómicas, pueda favorecer la transición tunecina, creando sinergias extrapolables al resto de la región, en función de las propias características de los diferentes países.

El siguiente modelo teórico escenifica ambas hipótesis, vinculando el trinomio autoritarismo-contestación-cambio con el ciberactivismo como articulador de las revueltas e introduciendo el vector Unión Europea, en tanto que actor influyente en la orientación de las transformaciones futuras. Se relaciona el grado de autoritarismo del régimen, con la tipología de contestación que favorece y el cambio susceptible de generarse. Como toda abstracción teórica, constituye una simplificación de la realidad. A pesar de ello, el diagrama, incluido a continuación, permite establecer la secuencia del proceso de cambio al que asistimos en Túnez, pudiendo ser extrapolado a otros países de la región con características de partida similares.

El cumplimiento de este modelo teórico está sujeto a la existencia de una serie de factores condicionantes, tales como:

- Sistema de autoritarismo creciente.
- Procesos electorales no competitivos.
- Debilidad de los partidos políticos, sindicatos, asociaciones, medios de comunicación tradicionales.
- Empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población (persistencia del analfabetismo, elevadas tasas de desempleo, aumento de las bolsas de pobreza).
- Pirámide demográfica con un peso ponderado de los jóvenes.
- Nepotismo y corrupción generalizada.
- Represión de las libertades públicas y violaciones de derechos humanos.
- Debilitamiento de los apoyos internos y externos al régimen autoritario.
- Existencia de una infraestructura que permita la conexión a Internet.
- Cambio de estrategia de la UE, priorizando la emergencia y consolidación del pluralismo de los actores y las reformas institucionales democráticas.

El siguiente cuadro recoge los principales indicadores en los que se apoyan los factores condicionantes mencionados.

Tabla 1: Indicadores de interés.

INDICADORES DE INTERÉS*	TÚNEZ
Población total	10,4 millones
Tasa alfabetización 2010	80%
Usuarios Internet 2009	33,5%
Ranking IDH en 2010	81
Pobreza multidimensional	2,8%
Tasa de desempleo 2010	13,3% puesto 140
Índice de percepción de la corrupción 2009 sobre 180 países (en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción).	puesto 65; puntuación 4,2
Ranking libertad de prensa sobre 178 países	puesto 164; puntuación 72,5
Entre los 15 países enemigos de Internet en 2010	SÍ

* Últimos datos disponibles a finales de 2010

3.- Cambio político y transición a la democracia.

Aún es pronto para medir las consecuencias de la transformación política que está viviendo Túnez. La historia juzgará si se trata de una simple revuelta o de una verdadera revolución. Una reciente obra (Geisser y Béchir Ayari, 2011) plantea interesantes interrogantes sobre la naturaleza de estos movimientos sociales que han eclosionado en buena parte del mundo árabe. El carácter inédito de la movilización popular tunecina reside en su naturaleza multisectorial, sus reivindicaciones transversales y su composición intergeneracional (jóvenes y no tan jóvenes, estudiantes, trabajadores empobrecidos, desempleados, mujeres laicas o no). Por ello ha trascendido sus fronteras inspirando no sólo a otros países de la región del Magreb y Oriente Medio sino llegando a países europeos (España, Reino Unido), asiáticos (India) o americanos (Chile, EEUU).

El surgimiento de las protestas, su dimensión y su onda expansiva ha sorprendido a muchos observadores y académicos, en parte debido a la interiorización de la creencia errónea, fundamentada en un determinismo cultural, según la cual la región no era un terreno proclive a la democracia. (Albrecht/Schlumberger 2004). Corriente de pensamiento que motivó el desarrollo del estudio de las estructuras autoritarias de los países árabes y su capacidad de resistencia a través de los años (Schlumberger 2007). Esta oleada de levantamientos ha puesto fin al “paradigma de la excepcionalidad árabe” (Korany, 2010) que sostenía que mientras el resto del mundo pasaba por las sucesivas etapas de democratización (Huntington, 1991), la región quedaba excluida de ese proceso. Los ejemplos de Túnez y Egipto, aunque el resultado de ambos procesos sea aún incierto, constatan que se ha producido un cambio político.

Sin embargo, el concepto de “cambio político” no tiene un significado unívoco, empleándose para referirse a fenómenos muy diferentes. Hemos de distinguir entre dos estadios cualitativos del cambio político: la liberalización política y la democratización. La primera, designa el proceso de aumentar la efectividad de ciertos derechos que protegen a los individuos y a los grupos del arbitrio o las desigualdades imputables al Estado o a terceros. Mientras que la democratización alude a la sustitución de reglas y procedimientos por otros principios de gobernanza y su extensión a personas y/o grupos que estaban excluidos; refiriéndose al proceso de establecimiento o de reconstrucción de un régimen de libertad así como a su resultado, que ha de ser durable y respetar el principio de soberanía popular y los derechos humanos (Hermet, 1996). Este segundo estadio expresa la expansión de la participación política sin ningún bloqueo autoritario, otorgando a los ciudadanos un grado real de control colectivo significativo de las políticas públicas (Brynen, Korany y Noble, 1998). La liberalización política no desemboca necesariamente en la democratización, ambas se prestan a gradaciones. El paso de la liberalización a la democratización pone en juego una multiplicidad de variables, cuyo análisis ha de realizarse en el estrecho marco de estudios de caso.

A finales de los noventa, algunos autores distinguen tres tipos fundamentales de modelos de transición democrática en el contexto árabe (Baaklini, Denoeux y Springborg, 1999). El proceso más común, aplicable a Túnez, a través del cual regímenes autoritarios pueden transformarse en sistemas democráticos, tiene lugar cuando el régimen alcanza un grado tal de descrédito que la única salida del dictador es la de abandonar el poder. Sin embargo, no siempre conduce al establecimiento de un orden democrático; también puede generar una guerra civil o desembocar en otro sistema autoritario.

Un principio básico en una situación de transición lo constituye la idea de legitimidad y legitimación del nuevo orden político con relación al antiguo orden. En la dinámica política del Túnez actual, encontramos tres tipos de legitimidades: la legitimidad histórica, la legitimidad revolucionaria y la legitimidad democrática. La legitimidad histórica está en la base del nacimiento y la construcción del Estado nacional, la democrática surge como alternativa política tras la “revolución”. En el período de transición al que asistimos, la exigencia democrática compete con la reivindicación revolucionaria y con el legado político e histórico de tipo nacionalista. Los tres tipos de legitimidad –histórica, democrática y revolucionaria– no están disociados, sino que coexisten, interfiriendo según los intereses y las estrategias de los actores políticos. La cuestión de la justicia transicional basada en la idea de sanción y reparación, así como en el deber de proclamar la verdad histórica depurando responsabilidades frente a los abusos del antiguo régimen constituye otro gran escollo del período de transición política. Pero la cuestión crucial que se plantea es cómo conciliar la legitimidad histórica, la democrática y la revolucionaria. (Kerrou, 2011)

4.- Política y religión en la transición tunecina.

Durante los últimos años del régimen, la fragilidad del neautoritarismo benalista no benefició, paradójicamente, a las organizaciones de la oposición independiente, que permanecieron en su mayoría prisioneras del “complejo del reformismo tunecino”. Su aspiración común a la alternancia política y a la reforma social se desarrolla sobre líneas de movilización elitistas, que acentúan su distanciamiento con el resto de la sociedad y su tendencia a *externalizar* (a menudo en Europa) sus acciones de protesta. Sin embargo, el éxito que el partido islamista *Ennahda* ha cosechado en las elecciones de octubre de 2011, se debe en gran medida a ser percibida por amplios sectores de la sociedad tunecina como la única oposición real, perseguida por el poder durante décadas.

La transición democrática en Túnez presenta el escollo de que el pluralismo apenas existe en su vertiente formal. La oposición ha estado escasamente representada en el Parlamento y el omnipresente aparato del partido-Estado (RCD) bloqueó la apertura institucional impidiendo un verdadero diálogo entre las diferentes fuerzas políticas. En este sentido, un reto particularmente difícil al que se enfrentan los regímenes autoritarios y que afecta al caso tunecino es la renovación del liderazgo político.

Hasta finales de 2010, las principales diferencias estratégicas existentes entre los opositores al régimen las hallamos en la posición que debe adoptarse respecto al régimen y sobre todo al proyecto de reconciliación con los islamistas. La divergencia de posicionamientos dificultó la emergencia de un bloque capaz de desestabilizar al régimen. Los partidarios de la “ruptura” con el régimen y de la normalización de los islamistas y los partidarios del compromiso critican la deriva autoritaria del poder benalista, pero difieren en la actitud que debe adoptarse respecto al movimiento islamista. El panorama político tunecino se completaba con los opositores coartada. Sin perspectiva de acción y desprovistos de legitimidad popular, se vieron abocados a las luchas personales entre líderes que se neutralizaban mutuamente.

El sistema de partidos tunecinos está asistiendo a una reestructuración. La oposición clientelar, tal y como han reflejado los resultados electorales, carece de legitimidad ante un electorado que tiene presente su apoyo incondicional al régimen. Las elites opositoras no cooptadas disfrutaban de reconocimiento internacional, pero las enormes dificultades para consolidar sus redes de movilización popular en el interior del país, como consecuencia de la represión del antiguo régimen, ha mantenido en la marginalidad a partidos políticos y asociaciones que carecen de base social. La falta de unidad de los partidos laicos tunecinos y sus dificultades para estructurarse imposibilitan la percepción de estos partidos como una alternativa ante la ciudadanía. Las divisiones interorganizativas y los conflictos de liderazgo prevalecen, favoreciendo la emergencia de *Ennahda* como primera fuerza política del país.

La legitimidad del RCD, un partido que hasta finales de 2010, cuenta con el 20% de la población tunecina entre sus militantes, se ha dinamitado junto al régimen benalista. En Túnez, a pesar de la ausencia prolongada del partido islamista, *Ennahda*, de la vida pública del país, defendemos el peso ponderado del movimiento en el sistema. Ya que, si bien los islamistas tunecinos han sido sometidos a una represión, que les ha conducido al exilio y/o a la cárcel, y en parte como consecuencia de ello, el movimiento polariza la oposición al régimen en función de la postura que las diferentes formaciones políticas adoptan en relación con los islamistas. De forma que su ausencia de la vida política del país se produce únicamente en un plano formal, ya que la represión del régimen ha potenciado su capacidad teórica de influencia en una eventual mutación del sistema hacia cotas más democráticas tal y como ha quedado demostrado en los recientes comicios.

En Túnez, las elecciones legislativas permitían una determinada circulación de las elites cooptadas, mientras que las presidenciales tenían por objeto plebiscitar al candidato del régimen. El sistema electoral tunecino se concibió como un sistema ideado para servir a la unanimidad nacional. A pesar del respeto de ciertos principios constitucionales fundamentales, el formalismo tunecino encerraba en sí mismo altas dosis de autoritarismo, que permitía al régimen jugar simultáneamente con registros de inspiración liberal y represiva. El espíritu de codificación limitaba y legitimaba simultáneamente las prácticas autoritarias, instalando una total ambigüedad jurídica. La codificación electoral reflejaba la voluntad de conciliar una pretendida forma “democrática” y “constitucional” con el monopolio del partido-Estado y el liderazgo incontestable de un hombre: primero Bourguiba, después Ben Ali.

Pero la permanencia, durante décadas, de ese cuasi monopolio electoral no se explica únicamente por los modos de escrutinio, sino que reposa en prácticas extralegales como las presiones ejercidas en los candidatos independientes, la intimidación de la población, el no respeto del anonimato, la distribución selectiva de las tarjetas electorales y la modificación de los resultados, cuando no se correspondían con las expectativas del régimen (especialmente las tasas de participación que se podrían entender como contestación o resistencia).

Frente a esta situación, el 23 de octubre de 2011, los tunecinos acudieron libremente a las urnas para elegir una Asamblea Constituyente encargada de redactar una nueva Constitución, para poner en marcha un sistema político que rompa con el excesivo presidencialismo, el despotismo, culto a la personalidad, clientelismo y corrupción imperantes en el antiguo régimen. La participación fue muy elevada, entorno a un 85% de los electores acudió a las urnas para elegir a sus representantes entre un amplio abanico de opciones, más de 100 partidos políticos se disputaron los 217 escaños en la Asamblea Constituyente. A pesar de algunas denuncias de compra de votos (práctica muy habitual en el pasado), tanto los observadoras nacionales como internacionales coinciden en señalar la transparencia de los comicios. (Lust, 2012:110-113)

Los resultados de estas elecciones evidencian una ventaja holgada del partido islamista *Ennahda* (derecha religiosa, 89 escaños de 217), seguido del Congreso para la República (CPR, centro-izquierda, 29 escaños), Petición Popular (derecha popular, 26 escaños) y el Foro Democrático por el Trabajo y las Libertades (FDTL, centro-izquierda, 20 escaños). El resto de formaciones de izquierda progresista, que encabezaron una campaña anti-islamista, han registrado peores resultados. Se trata del Partido Democrático Progresista (PDP, centro-izquierda, 16 escaños), el Polo Democrático Progresista (PDM, centro-izquierda, cinco escaños) y, en menor medida, el Partido Obrero Comunista Tunecino (POCT, trotskista, tres escaños). Lo mismo puede decirse de los partidos liberales, donde se han dado cita elementos próximos al antiguo régimen: Al Mubadara (La Iniciativa, cinco escaños), Afek Tunes (cuatro escaños) y Al Mustaqbal (El Futuro, un escaño). Un dato a destacar es que la participación femenina en la composición de la Asamblea Nacional Constituyente representa el 24% del total.

Tras las elecciones, tres de los cuatro partidos más votados, *Ennahda*, Congreso por la República (CPR) y Ettakatol, Foro Democrático por el Trabajo y las Libertades, forman una coalición y se reparten los puestos claves del país, el Presidente de la República recaerá en Moncef Marzouki del CPR y el cargo de Primer Ministro en Hamadi Jebali de *Ennahda*. En noviembre de 2011 se forma la Asamblea Nacional Constituyente y es elegido como Presidente el líder de Ettakatol, Mustafá Ben Yafaar, por 145 votos contra los 68 que obtuvo Maya Zribi, candidata del Partido Democrático Progresista (PDP).

Tabla 2: Partidos políticos.

PARTIDO	ORIENTACIÓN POLÍTICA	Nº ESCAÑOS	% ESCAÑOS
Mouvement Ennahdha	islámico moderado	89	41%
Congrès pour la République, CPR	centro izquierda nacionalista	29	13,4%
Al Aridha, Pétition Populaire	lista independiente	26	12%
Ettakatol, Forum Démocratique pour le Travail et les Libertés	liberal	20	9,2%
Parti Démocratique Progressiste, PDP	izquierda laica	16	7,4%
Parti Démocratique Moderniste, PDM	coalición de izquierdas	5	2,3%
Parti de l'Initiative	centro	5	2,3%
Parti Afek Tournès	liberal	4	1,8%
L'Alternative Révolutionnaire, PCOT	comunista	3	1,4%
Resto de partidos (10 y listas independientes (31)		20	9,2%

Fuente: Elaboración propia, datos Ministerio del Interior Túnez.

La inclusión de los islamistas en el juego político favorece la apertura del sistema. Las transiciones en los países del Magreb pasan por la participación en el proceso de las formaciones islamistas, en tanto que representantes de amplias capas de la sociedad. Si bien el laicismo no conduce necesariamente a la democracia, la inserción de la oposición islamista en el juego parlamentario no supone, *per se*, una mejora de las condiciones democráticas. La democratización no siempre implica el triunfo del secularismo ni viceversa.

Durante la mayor parte de la última década, los partidos islamistas han sido excluidos de la esfera política. Los resultados de las últimas elecciones en el mundo árabe confirman un importante apoyo por parte de la población al islamismo político. Los partidos y movimientos religiosos no pueden ser excluidos del proceso político, pero su éxito en las urnas podría agravar las tensiones sociales. A juzgar por los resultados de las últimas elecciones, el secularismo absoluto no parece ser, hoy por hoy, una opción para los nuevos Estados árabes.

El debate entre el islam y la laicidad, resurge con fuerza en un país en el que el ámbito político se encuentra bipolarizado entre laicos e islamistas. Los temas más controvertidos incluyen el derecho a vender y a consumir bebidas alcohólicas, el velo islámico para las mujeres, la suspensión de las actividades durante el rezo, la educación religiosa y el respeto por la libertad de culto. Los dirigentes históricos del movimiento islamista *Ennahda* reivindican, en sus manifestaciones públicas, la construcción de un modelo político parecido al modelo del Partido de la Justicia y el Desarrollo turco, aunque en Túnez la laicidad no sea la doctrina oficial del Estado y el islamismo todavía rechaza la separación entre política y religión.

Muchos observadores creen ver en el modelo turco un referente natural para las transiciones tunecina y egipcia, pero tal y como señala (Künkler, 2012: 114-119) no constituiría una gran diferencia con los sistemas existentes antes de los derrocamientos. Para este autor, el modelo sería más bien el de Mali y Senegal. En todo caso, el debate sigue estando demasiado centrado en la primacía de las leyes sobre la religión en lugar de promover leyes que garanticen los derechos individuales, incluida la libertad de religión.

A finales de marzo de 2012, *Ennahda* renuncia a seguir peleando para que la *sharía* (ley islámica) sea considerada por la nueva Constitución como la principal fuente del derecho. La decisión supone una importante concesión y contribuye a calmar el ambiente tras semanas de enfrentamientos entre islamistas y partidos laicos. El partido se repliega, recuperando su postura inicial tras imponerse en los comicios de octubre. El artículo 1 de la antigua Constitución, aprobada tras la independencia en 1956, es una referencia religiosa considerada como “suficiente”. “Túnez es un Estado libre, independiente y soberano; el islam es su religión, su lengua el árabe y la República su régimen”.

Integrar los principios religiosos en un orden verdaderamente democrático será uno de los mayores retos a los que se enfrentará el país. Pero eso no quiere decir que la religión seguirá siendo el factor político dominante a largo plazo. Los islamistas se han beneficiado en las urnas de los años de enfrentamiento con el poder derrocado. Sin embargo, de cara a los siguientes comicios serán juzgados por sus logros. Los fondos que destine la comunidad internacional a los países en transición jugarán un importante papel en la consolidación de estos gobiernos islamistas emergentes, pudiendo tener un impacto positivo sobre sus políticas, siempre y cuando la comunidad internacional insista en la condicionalidad a cambio de la ayuda. (Mikail, 2012)

5.- Obstáculos económicos para la democracia.

El espacio mediterráneo se ha desplazado paulatinamente a la periferia de la economía mundial; la contribución de los países de la orilla sur y este del Mediterráneo a los intercambios mundiales está en descenso; los flujos de inversiones son insuficientes, en especial la ayuda destinada a investigación y desarrollo (menos del 1% del PIB); y registra el menor volumen de intercambios intrarregionales. En consecuencia, la pobreza no remite, el aumento del PIB por cápita es muy débil y el desempleo persiste, cebándose en los jóvenes licenciados.

La crisis económica y la escalada de los precios que rebaja al poder adquisitivo de la clase media y lleva a la clase baja a niveles por debajo del umbral de la pobreza, se halla en el origen de la movilización tunecina. Asimismo, no es casual que el desencadenante se iniciase en Sidi Buzid, una

zona del interior del país. En Túnez, existe una marcada dicotomía socioeconómica, mientras que las zonas costeras han protagonizado un considerable desarrollo en las últimas décadas, el interior ha sido relegado al subdesarrollo, olvidado por las políticas públicas. Bajo el benalismo, las inversiones se destinaron sobre todo al litoral, zona turística por excelencia. Mientras el 70% de la población veía cómo se desarrollaban sus ciudades y sus barrios, experimentando una mejora de las condiciones de vida, el otro 30% tuvo que soportar nefastas políticas agrarias, un deficitario desarrollo industrial y escasas mejoras en materia de servicios sanitarios e infraestructuras. Existen notables diferencias en cuanto a la distribución de la renta entre el medio rural y urbano y también entre la capital y la franja este y el interior y el sur del país. El índice GINI, que mide la desigualdad en la distribución de la riqueza de un país, es del 40,8%. (ICEX, 2011)

Por tanto, uno de los retos que debe asumir el actual gobierno es reducir este abismo interregional y acometer una mejor distribución de la riqueza, tanto transversal como vertical. En este sentido, las grandes fortunas amasadas por los favorecidos del régimen en acuerdos financieros lucrativos pero ilícitos han sido uno de los detonantes de la caída del benalismo. El lujo y la ostentación en un contexto de pobreza creciente son percibidos por amplios sectores de la sociedad tunecina como una provocación.

Otro de los grandes desafíos que tiene que afrontar el gobierno de transición es la generación de empleo. En una encuesta llevada a cabo entre los tunecinos en marzo de 2011, la mayor parte de los encuestados (35%) declaró que la principal prioridad del gobierno debía ser proporcionar puestos de trabajo (IRI, 2011). En 2011 los presupuestos del Estado evidencian un empeoramiento de la situación de las finanzas públicas con un aumento ponderado de los gastos (+18,5%), atribuible a los gastos de funcionamiento (+15,5%), la ampliación de la oferta pública de empleo, y los gastos de compensación (+91,3%), por el importante esfuerzo para evitar tensiones inflacionistas en el mercado interno debidas a la subida de los precios internacionales de los productos energéticos y las materias primas. (ICEX, 2011)

A corto plazo, el objetivo del gobierno era continuar con políticas presupuestaria y monetaria flexibles para sostener la actividad económica en un entorno internacional y nacional, incierto y volátil. A medio plazo la principal preocupación del gobierno es la reducción del desempleo y la integración en el mercado de trabajo de 200.000 nuevos parados universitarios. La tasa de desempleo supera el 28% en el interior y sur del país, mientras que el paro universitario supera el 40%. Las presiones han aumentado en el año 2011 y 2012 con motivo del descenso de la actividad económica provocado por la inestabilidad, a lo que hay que añadir el retorno de un considerable número tunecinos que trabajaban en Libia. La creación de empleo se ha mostrado insuficiente para absorber la demanda. Entre los esfuerzos más destacables del gobierno se encuentra la ampliación de la función pública en 20 mil puestos de trabajo y el nuevo programa de promoción del empleo “Amal”, dirigido a los diplomados superiores. Según los últimos datos disponibles (mayo 2011) el número de desempleados ha superado los 700.000, lo que representa un 18,3% de la población activa. (ICEX, 2011)

Los datos macroeconómicos no son muy optimistas. La situación económica es de extrema debilidad. La economía tunecina descansa sobre sectores muy expuestos a la competencia de otros países y en estos momentos también a la inestabilidad política y económica: turismo (6-7% del PIB), inversión directa extranjera (IDE) y exportación de empresas extranjeras (8,5% del PIB). La inversión directa extranjera registró en 2011 un descenso superior al 22% respecto a 2010 y los ingresos provenientes del turismo ha caído estrepitosamente. (ICEX, 2011). El gobierno de concertación nacional debe proporcionar soluciones duraderas para el problema del desempleo. Los islamistas, pese a estar tentados por promulgar leyes que limiten la libertad de los turistas, tendrían que sopesar el daño que dichas iniciativas podrían causar al ya maltrecho sector turístico del que viven cerca del 20% de la población del país.

La situación resulta más difícil para los gobiernos, como es el caso de Túnez, que no disponen de recursos naturales que aportan ingresos, en cierto modo, garantizados en el medio plazo. La estabilidad social requerirá un esfuerzo considerable de redistribución. (Dupont/Passy, 2012) La democratización a largo plazo y la estabilidad social está en riesgo si no se garantiza el desarrollo económico de la sociedad. En este sentido, Schlumberger y Matzke, (2012:105-109) vaticinan dos posibles escenarios de involución del proceso político: una nueva oleada de protestas, donde el pueblo reclama un líder fuerte para resolver sus problemas inmediatos lo cual favorecería las políticas populistas; desilusión generalizada por la ausencia de un impacto positivo de la “revolución” en la vida cotidiana y renovado desinterés por la política, dejando vía libre nuevamente a las elites.

6.- El papel de la UE.

Hasta finales de 2010, la UE ha priorizado la estabilidad regional, el mantenimiento del *statu quo* en el Mediterráneo, en detrimento de los principios y objetivos que deberían inspirar su política exterior: democracia, universalidad de los derechos humanos, libertades y Estado de derecho. De ahí la falta de credibilidad en la ribera sur, donde los gobiernos europeos son percibidos como cómplices de eternos regímenes autoritarios.

En este contexto, ¿qué papel podría desempeñar la Unión Europea para garantizar la estabilidad en la ribera sur del Mediterráneo? La inmigración y el terrorismo islamista, en tanto que preocupaciones de primer orden para Europa, han marcado su política exterior hacia la zona. En el pasado, se priorizó la estrategia securitaria de apoyo a regímenes autoritarios, que colaboraron en el control de los flujos migratorios y reprimieron con firmeza el islamismo radical, arrasando, bajo el paraguas de la lucha antiterrorista, otras corrientes de oposición con el beneplácito de la comunidad internacional.

La UE y sus países miembros se equivocaron al aferrarse al dogma de la real politik. Se impone una reorientación de la Unión para el Mediterráneo (UpM) que, tal y como fue concebida, se apoyaba en dos pilares fundamentales en los países del sur: Mubarak y Ben Alí; así como la Política Europea de Vecindad (PEV), reforzando el necesario cumplimiento, por parte de los socios de la Unión, del compromiso en relación a valores fundamentales -democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, buen gobierno, economía de mercado y desarrollo sostenible-. Algunas de las críticas que cabe realizar a la PEV es su enfoque bilateral excesivo, que dificulta la integración productiva regional; es demasiado amplia y se dirige a Estados muy heterogéneos.

Superada la pasividad y desconcierto inicial, tras la caída del régimen de Ben Ali, sucesivamente, ven la luz una serie de iniciativas que inciden en la necesaria reformulación de la política europea hacia el Mediterráneo. En una resolución del Parlamento Europeo del 17 de febrero de 2011, la Eurocámara pide una política de la UE más clara de apoyo a la democratización del Mediterráneo, la revisión de la PEV y mayor determinación en la exigencia del respeto de los derechos humanos en sus acuerdos de asociación.

Medidas concretas ya han sido tomadas, la jefa de la diplomacia europea, Catherine Ashton, anunció durante su visita a Túnez, a mediados de febrero de 2011, una ayuda inmediata de 17 millones de euros y otra de 258 millones hasta 2013 y pidió a Bruselas que se movilicen 2.000 millones para toda la región. La UE ha ofrecido un estatuto avanzado a Túnez, un acuerdo que implicará una mayor integración económica, así como un incremento de la ayuda al desarrollo y de la cooperación política y de seguridad.

En 2011 la Unión ha apoyado la celebración de comicios libres en Túnez, tanto con recursos económicos, como con varias comisiones técnicas y con la presencia de observadores internacionales. Bruselas tendrá que superar su miedo a un nuevo gobierno islamista en el Mediterráneo y asumir la victoria en las urnas de los islamistas. La UE no ha de inmiscuirse en el proceso de cambio político pero debería contribuir al refuerzo de las libertades

públicas y al respeto de los derechos fundamentales; así como garantizar el acceso al espacio público de los medios de comunicación independientes, las asociaciones y partidos de la oposición. Para que el diálogo político surta efecto, la UE debe inspirar a su interlocutor credibilidad. Por tanto, la presión para que un régimen emprenda una transición democrática debe ser real e ir más allá de la retórica a través de una aplicación efectiva de las cláusulas de condicionalidad democrática.

La política exterior europea ha estado influida por dos prejuicios extendidos entre la clase política europea y algunos líderes de opinión: los árabes no están preparados para la democracia y la única alternativa a la dictadura es un régimen teocrático de inspiración islamista. Europa tiene la oportunidad de cambiar su óptica y su actuación. No sólo a través de ayuda financiera sino aplicando la cláusula democrática de los acuerdos e incentivando una reforma política que consagre la independencia del sistema judicial, la lucha contra la corrupción y el clientelismo y respeto de los derechos fundamentales. (Paciello, 2011)

Si bien la “primavera árabe” llega en mal momento para la Unión Europea, que sufre la peor crisis económica desde su creación, hasta el momento, sea ofrecido ayuda económica y financiera para el sector privado, en particular, a través del Banco Europeo de Inversiones, y se ha creado un fondo para la promoción de la democracia. Sin embargo, las cantidades se han reducido respecto a las comprometidas inicialmente. Para Cheikh-Rouhou (2011:69-70) si Europa desea jugar un papel de garante de la transición en la ribera sur del Mediterráneo, tendría que considerar, entre otras, las siguientes acciones:

- Ampliar de la red de seguridad financiera a Túnez temporalmente con el fin de desalentar los ataques de depredadores financieros.
- Fomentar de los fondos de inversión para proporcionar apoyo para el autoempleo, ofreciendo apoyo financiero para la creación de nuevos negocios.
- Contribuir en las etapas apropiadas de las asociaciones público-privadas, en particular las destinadas a la creación de nueva infraestructura.
- Fomentar empresas conjuntas en el campo de la innovación y los sistemas inteligentes.
- Promover la mejora de la formación en las áreas centrales para el futuro estratégico del país.
- Promover proyectos a tres vías que involucren a Europa, Túnez y el África subsahariana, debido a las importantes sinergias potenciales.
- Promover la competencia visible para las empresas, los empresarios y los trabajadores.
- Promover la cooperación de los personajes políticos con los medios de comunicación, capacitación de los medios y la disposición para llevar a cabo significativos y fructíferos debates políticos.

Los documentos de estrategia “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional” y “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante” ofrecen el marco adecuado para llevar a cabo una nueva orientación de la Política Europea de Vecindad (PEV). Destacan las condiciones de la diferenciación política, el enfoque de la condicionalidad positiva y el principio “más por más”. Se trata de apoyar especialmente a aquellos países que no sólo anuncian las reformas, sino que además las aplican de forma efectiva. En los acuerdos deben formularse objetivos claros para poder medir los progresos correspondientes en el proceso de aplicación de las reformas políticas, ya sea en los ámbitos del Estado de derecho, de la libertad de prensa o de la lucha contra la corrupción. Paralelamente al cambio político, Europa tendría que apoyar la consolidación económica y la modernización socioeconómica de la región, fomentando la diversificación de sus políticas económicas. (Hanelt/Bauer, 2011).

Asimismo, en los próximos años, adquirirán relevancia conceptos como migración circular y el acceso simplificado a Europa para empresarios, estudiantes y trabajadores cualificados. Proyectos de este tipo contribuirían a superar el desafío demográfico tanto al norte como al sur del Mediterráneo, y tenderían puentes entre sociedades y culturas. Además, podrían provocar un efecto duradero para los mercados de trabajo del norte de África, si tras su regreso al país de origen, se apoyase a los inmigrantes en el desarrollo de ideas de negocio propias que a su vez crearían puestos de trabajo y bienestar. (Hanelt/Bauer, 2011).

7.- Conclusiones.

El alto grado de autoritarismo del régimen benalista bloqueó durante décadas el desarrollo de un movimiento de contestación organizada visible, desencadenando un incremento de la contestación individualizada latente, que ha desembocado en una revolución ciudadana capaz de expulsar a Ben Ali del poder. Sin embargo, la debilidad de los actores pone en riesgo la consolidación del cambio democrático.

En Túnez, se daban las circunstancias socioeconómicas para que pudiera florecer la “democratización desde la base”. Sin embargo, la situación se caracteriza hasta finales de 2010, por el elevado diferencial entre el potencial democrático del país y la deriva autoritaria experimentada por el régimen benalista, marcada por un exceso de represión.

El desarrollo económico y social no conlleva la democratización de un sistema político, pudiendo, por el contrario, inhibir la contestación social. El benalismo fundamentó su legitimidad en el discurso de identidad nacional, proyecto vinculado al desarrollo. El innegable avance socioeconómico de las últimas décadas, pese al estancamiento actual, ha sido el principal aval para la estabilidad social y política del país. Las progresivas conquistas sociales atenuarán las tensiones entre la herencia autoritaria del régimen y las exigencias de la modernización democrática.

Pero la percepción del fracaso del modelo benalista de desarrollo -ejemplificado en las desigualdades regionales, las elevadas tasas de desempleo, especialmente entre los jóvenes universitarios, el estancamiento de las clases medias y la aparición de nuevas bolsas de pobreza-, unido a la elevada corrupción y la excesiva represión de las libertades, en un contexto de crisis económica internacional, acabó socavando los cimientos del régimen.

De todos los países del Magreb, Túnez parecía el que ofrecía un entorno socioeconómico y cultural más propicio a un proceso de democratización -el analfabetismo es residual, cuenta con una clase media ampliamente asentada y la pobreza absoluta es menor que en cualquier otro país árabe, a excepción de las monarquías petroleras-. Existe un sentido bien establecido de la identidad nacional -el discurso estatal subraya desde la independencia la importancia de una cultura de la ciudadanía-. Aunque la práctica de la elite en el poder no siempre se ha correspondido con ese discurso, han enraizado ciertos valores democráticos, entre ellos la moderación y el espíritu de compromiso.

La puesta en marcha de una transición democrática se debe generalmente a una reducción de la capacidad de la elite en el poder para controlar y reglamentar la vida política y económica del país. Esta elite se encuentra obligada a negociar nuevas reglas del juego político con los representantes de la sociedad civil y con los líderes de las principales corrientes políticas. Las revueltas de finales de 2010, que se extienden hasta principios de 2011, pueden ser interpretadas en esta clave analítica. La consagrada fórmula tunecina de *conciliación del crecimiento económico y de la estabilidad política* queda desfasada. Los enfrentamientos entre los jóvenes desempleados y el régimen, motivados por los elevadísimos índices de desempleo, la subida del precio de alimentos básicos, la corrupción rampante y el proceso de privatización que ha conducido a la concentración del poder económico en los círculos próximos al poder, han debilitado al régimen, obligándole a hacer nuevas concesiones de liberalización y apertura, tras el derrocamiento de su líder.

El nacionalismo modernista laico de la república tunecina, que hace del desarrollo la piedra angular del régimen constituyó el principal fundamento de legitimidad del régimen. La erosión de los elementos constitutivos de la legitimidad del sistema conduce a la desestabilización de los regímenes. En el caso de Túnez, el desarrollo ha dejado de ser un articulador válido para la adhesión popular.

Túnez, como la mayoría de los países del mundo árabe, habría fracasado en los intentos de apertura de su campo político, de no ser por el levantamiento popular que, a comienzos de 2011, exige el desmantelamiento del antiguo partido-Estado y su no implicación en el Gobierno de transición, para prevenir una posible contrarrevolución. El régimen tunecino se enfrenta al reto de reinventarse para garantizar su supervivencia, pero la población ya no tiene miedo y está apostando decididamente por el cambio. Tanto los islamistas de *Ennahda* como el resto de formaciones que componen la Asamblea Constituyente tienen ante sí la responsabilidad de llevar a Túnez a un nuevo estadio de su historia, en el que se respeten las libertades y derechos fundamentales del individuo. Pero el reto no es sólo político, se han de acometer profundas reformas económicas que favorezcan la mejora de las condiciones de vida de los tunecinos. La comunidad internacional, encabezada por la Unión Europea tiene la oportunidad de apoyar estas reformas como garantía de una verdadera estabilidad en la orilla sur del Mediterráneo.

Bibliografía.

- Holger, A. y Schlumberger, O. (2004). "Waiting for Godot": Regime Change without Democratization in the Middle East", en *International Political Science Review/ Revue internationale de science politique*, vol. 25, nº 4.
- Allal, A. y Geisser, V. (2011). "La Tunisie de l'après-Ben Ali", en *Cultures & Conflits*, nº 83, automne.
- Álvarez Ossorio, I. (2009). *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb*. Ediciones del Oriente y Mediterráneo, Madrid.
- Baaklini, A., Denoeux, G. y Springborg, R. (1999). *Legislative Politics in the Arab World. The Resurgence of Democratic Institutions*. Lynne Rienner Publishers, London.
- Brynen, R., Korany, B. y Noble, P. (1998). *Political liberalization & democratization in the Arab world: Theoretical perspectives*, volume I y II. Lynne Rienner Publishers, Bouldre.
- Camau, M. y Geisser, V. (2003). *Le syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*. París: Presses de Sciences Po.
- Cheikh-Rouhou, M. (2011). "The Future of the Mediterranean Which Way for Europe and North Africa?", en *Europe in Dialogue*, enero.
- Fahmy, N.S. (2002). *The politics of Egypt: state-society relationship*. Routledge, New York.
- Dupont, C. y Passy F. (2011). "One year later, whither the Arab Spring? Domestic and regional challenges", en *Swiss Political Science Review*, vol. 18.
- Geisser V. y Bechir, A. M. (2011). *Renaissances arabes. 7 questions clés sur des révolutions en marche*. Les Éditions de l'Atelier, Paris.
- Hanelt, C.P. y Bauer, M. (2011). *The Future of the Mediterranean. Which Way for Europe and North Africa? Europe in Dialogue*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Hanelt, C.P. y Bauer, M. (2011). "Los países árabes: entre la revolución y la represión". *Spotlight Europe*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Hermet, G. (1996). *Le passage à la démocratie*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- ICEX. (2011). *Informe económico y comercial. Túnez 2011*. Online: <http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4484655>
- IRI. (2011). *Survey of Tunisian Public Opinion. March 5-18*. Online: <http://www.iri.org/sites/default/files/2011%20April%2010%20Survey%20of%20Tunisian%20Public%20Opinion%20March%205-18%202011%20FINAL.pdf>
- Kefi, R. (2011). "Túnez entre dos épocas", en *Afkar/Ideas*, nº 29.
- Kerrou, M. (2011). "Tunisie: révolution et transition politique ou le conflit des trois légitimités", *Quadrans de la Méditerranée*, nº 16.
- Khader, B. (2008). "Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?", en *Política Exterior*, nº 122, marzo/abril.
- Korany, B. (2011). "De la excepcionalidad árabe a la 'Primavera árabe'", en *Afkar/Ideas*, nº 30.
- Künkler, M. (2012). "Religion-State Relations and Democracy in Egypt and Tunisia: Models from the Democratizing Muslim World – and their Limits", en *Swiss Political Science Review*, vol. 18.
- Lamloum, O. y Ravenel, B. (2002). *La Tunisie de Ben Ali. La société contre le régime*. L'Harmattan, Paris.
- Lust, E. (2012). "Change and Continuity in Elections after the Arab Uprisings", en *Swiss Political Science Review*, vol. 18.
- Marzouki, M y Geisser, V. (2009). *Dictateurs en survie. Une voie démocratique pour le monde arabe*. Editions de l'Atelier, Paris.
- Mikail, B. (2012). "Religión y política en las transiciones árabes", en *Policybrief FRIDE*, nº 74.
- O'donnel, G., Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritaria Rule. Prospects for Democracy*. The Johns Hopkins University Press, London.
- Paciello, M.C. (2011). "Tunisia: Changes and Challenges of Political Transition", en *MEDPRO Technical Report*, nº3, mayo.
- Parejo, MªA. (2009). *Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb*, Bellaterra, Barcelona.
- Schlumberger, O. (2007). *Debating Arab authoritarianism: dynamics and durability in nondemocratic regimes*. Stanford University Press.
- Schlumberger, O. y Matzke, T. (2012). "Path toward Democracy? The Role of Economic Development", en *Swiss Political Science Review*, vol. 18.
- Tovias, A. (2009). "La condicionalidad y la Política Europea de Vecindad", en *Relaciones Euromediterráneas*, nº 846, ICE, enero-febrero.
- Vermeyren, P. (2004). *Maghreb, la démocratie impossible?* Fayard, Paris.
- Wickham, C.R. (2002). *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*. Columbia University Press, New York.
- Youngs, R. (2010). *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE EGIPTO TRAS LA REVOLUCIÓN DEL 25 DE ENERO Y EL NUEVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO REGIONAL.

Zaki Samy Elakawi
Investigador en Estudios Internacionales
Universidad de Complutense de Madrid
Zakisamyelakawi@gmail.com

Palabras clave: política exterior, Egipto, primavera árabe y geopolítica regional.

1.- Introducción.

La revolución de 25 de enero en Egipto, ha traído varios cambios socio- políticos en Egipto. Estos cambios políticos e institucionales, plantean una interesante cuestión sobre el rumbo que tomará la política exterior regional egipcia y, asimismo, sus repercusiones regionales e internacionales. En este orden de ideas, partimos de nuestra hipótesis, ¿Habrà un verdadero cambio, en el rol regional de Egipto, radical o más bien pragmático y/o estructural? Incluyendo el aumento de la posibilidad de recuperar su típico e histórico papel regional. La problemática del papel regional de Egipto, durante las últimas décadas, es la independencia de toma decisión de su política exterior, y la naturaleza de las instituciones que desempeñar este papel.

La revolución del 25 de enero no tenía la política exterior como prioridad, sin embargo, se notó cambio en la orientación política y diplomática del nuevo gobierno egipcio, como el acercamiento a Irán, el patrocinio de un acuerdo político entre las facciones palestinas, o la decisión de abrir el paso de Rafah entre Egipto y la Franja de Gaza, plantean interrogantes sobre el futuro de la política exterior egipcia. ¿Son estos indicios que auguran cambios significativos de la política exterior en una dirección más independiente o es más bien un reacomodo que asoma más continuidades que rupturas?

2. De Nasser a Sadat.

El reto histórico de la política exterior de Egipto ha sido desde el fin de la monarquía en 1952, preservar la autonomía y seguridad del país, así como movilizar recursos económicos para el desarrollo. Como país-civilización y el más cohesionado Estado árabe del Mundo Islámico, Egipto naturalmente ha hecho de la búsqueda de liderazgo una constante de su política exterior. Sin embargo, a lo largo de su historia la ubicación de Egipto en la ruta de potenciales conquistadores le ha hecho blanco de los poderes foráneos, generando un sentido de vulnerabilidad y la convicción de que el país debe dominar su entorno regional o ser víctima de esos poderes. De 1955 al derrocamiento de Hosni Mubarak en 2011, la política exterior egipcia atravesó por un periodo de reestructuración, con los gobiernos de Gamal Abdel Nasser (1955-1970) y Anwar al-Sadat (1970-1981) y un periodo de estabilidad y continuidad bajo el gobierno de Mubarak (1981-2011). Durante los años cincuentas y sesentas Egipto fue el único país con capacidades políticas y militares para buscar hegemonía en el Mundo Árabe y asumir posiciones firmes frente al Estado de Israel. Sin embargo, esa hegemonía en el Mundo Árabe atrajo reacciones en contra: apoyo occidental a los rivales árabes de Nasser y la ocupación israelí de territorios egipcios después de la derrota en la Guerra de las Seis Días en 1967.

La política exterior de Nasser estuvo marcada por dos factores: el ideal anti-imperialista del no alineamiento y las redes de dependencia que sujetaban al país a partir de su condición de economía productora de bienes primarios, que desde los años sesenta le hacía dependiente de la ayuda alimentaria de países como los Estados Unidos (Hinnebusch: 2002:94). Aunque Nasser intentó diversificar e industrializar la economía egipcia, construir un modesto Estado de bienestar y convertir al país en una potencia regional, el proceso no pudo prescindir de recursos foráneos. La creciente dependencia externa frente a la Unión Soviética y los regímenes árabes conservadores con riqueza petrolera se vio incrementada después de las derrotas militares frente a Israel. Con la llegada al poder de Anwar al-Sadat en octubre de 1970, la política exterior dio un giro prooccidental que no obstante, no redujo la dependencia del país. Sadat cambió el nombre de “República Árabe Unida” por “República Árabe de Egipto”, una ruptura simbólica con el panarabismo y señal inequívoca de que el nuevo gobernante egipcio no tenía intenciones de buscar el liderazgo en el Mundo Árabe. De hecho, Sadat optó por sacrificar la política exterior nacionalista y panarabista de Nasser a cambio de subsidios económicos masivos de los EE.UU.

Sadat buscó también una alianza con los regímenes árabes conservadores como Arabia Saudita, cuya riqueza petrolera e influencia en Washington resultaban vitales para el apalancamiento que quería estructurar sobre Israel antes de la Guerra del Yom Kipur en 1973. La política árabe de Sadat, orientada por políticas de asociación, resultó menos agresiva que las políticas de dominación impulsadas por Nasser. Sadat estaba más interesado en presentar a Egipto como baluarte frente a los soviéticos y defensor de los intereses de los EE.UU. en la región, particularmente después del derrocamiento del Shah Mohammad Reza Pahlavi de Irán en 1979, cuando los EE.UU. requerían con urgencia aliados fuertes en Medio Oriente. Este y otros factores impulsaron el acercamiento a Israel y la firma de los Acuerdos de Camp David en 1979 que, aunque permitieron recuperar los territorios ocupados y abrieron la puerta al flujo de ayuda de Occidente, (Dessouki, 2008: 173) provocaron gran rechazo entre el Mundo Árabe y motivaron la expulsión de Egipto de la Liga Árabe en 1979. La política marcadamente pro-occidental de Sadat, su acercamiento a Israel, así como el rechazo a sus políticas económicas y la eliminación de los subsidios, generaron también gran resistencia dentro del país, creando un clima de rechazo, que a la postre, culminó en el asesinato de Sadat a manos de un comando islamista en octubre de 1981.

El Islam jugó un papel importante como elemento instrumental dentro de la política exterior, tanto de Nasser como de Sadat. De acuerdo a Nasser y su Teoría de los Tres Círculos, la misión de la Revolución Egipcia tenía tres esferas: el Mundo Árabe, el entorno africano y el Mundo Musulmán. Nasser concebía esta última esfera como capaz de incluir a esos “cientos de millones de musulmanes, todos soldados de un todo homogéneo unido por la misma fe y cuya cooperación mutua garantizaría a todos los hermanos por el Islam un poder sin límites” (Dessouki, 1983:87). En sus primeros años como gobernante Nasser llegó a proponer una organización “pan-islámica” e insistía en que los mundos árabe e islámico enfrentaban un mismo enemigo: el imperialismo.

Por su parte Sadat, carente del carisma y la legitimidad de Nasser, usó instrumentalmente al Islam presentándose a sí mismo como el “Presidente Creyente”, a quien le gustaba llevar a cabo las oraciones del viernes frente de una masa de fotógrafos y hacía constantemente referencia a aleyas coránicas en sus discursos. El control que ejercía sobre los eruditos religiosos de la Universidad Al- Azhar, posibilitó que estos emitieran una Fatwa4 declarando que los Acuerdos de Camp David “no contradecían los principios islámicos”(Dessouki. 1983:90).

3.-Los años de Mubarak.

El principal reto de política exterior que debió enfrentar Hosni Mubarak al asumir la presidencia en 1981 fue resolver la contradicción entre las

políticas nacionalistas de Nasser y la combinación de estrechas conexiones con los EE.UU. e Israel establecidas por Sadat, que habían aislado al país del Mundo Árabe. Le tomó a Mubarak más de una década hacer progresos significativos, pero al final tuvo éxito reintegrando a Egipto a la comunidad de países árabes (Hinnebusch, 2002:107).

Por otro lado, el temor que en los estados petroleros árabes generaba la República Islámica de Irán, les hizo buscar a Egipto como actor balanceador. El clamor de Egipto de ser el estado “indispensable” y epicentro natural del Mundo Árabe, fue parcialmente reconocido y el país fue readmitido en la Liga Árabe en 1989. Ese mismo año, Egipto constituyó junto a Irak, Yemen y Jordania el Consejo de Cooperación Árabe, CCA, un bloque de países moderados. Manteniendo el legado de Sadat, Mubarak revivió el papel de Egipto en el Mundo Árabe y en alguna medida en África. Su decisión de participar en la “coalición internacional para liberar a Kuwait” generó ayuda económica adicional y los EE.UU. tomaron la iniciativa aliviando la mitad de las deudas egipcias, medida que fue seguida por la Unión Europea y otros estados árabes. Súbitamente la deuda externa del país pasó de \$44 billones de dólares a casi la mitad (Dessouki, 2008:173). A diferencia del Egipto de Nasser que reclamaban el liderazgo árabe para “la revolución y la independencia frente a Occidente”, el Egipto de Mubarak se auto-presentaba como “moderador y estabilizador del Mundo Árabe,” un país “esencial” para generar un acuerdo equitativo del conflicto árabe-israelí. La relación mutua con los EE.UU. fue fundamental durante los treinta años del régimen de Mubarak quien, al considerar el desarrollo económico de Egipto como principal reto de la seguridad nacional, cifraba una importancia vital en la relación con los EE.UU. Por su parte, la potencia veía a Egipto como pieza fundamental en la defensa de sus intereses geopolíticos en Medio Oriente. A cambio de los subsidios económicos, ayuda militar y coordinación en materia de seguridad, que al abrupto final del mandato de Mubarak ascendían a US\$32 billones (a lo largo de 30 años), Egipto le abrió la puerta al Mundo Árabe, se convirtió en una fuerza estabilizadora contra los sentimientos antioccidentales en la región, propició la aceptación de los árabes hacia Israel y acuñó las distintas iniciativas militares estadounidenses en el área.

En cuanto a Israel, Mubarak se convirtió en lo más cercano a un amigo que este país tenía en la región. El marco establecido por los Acuerdos de Camp David y la colaboración de Mubarak, garantizaron a Israel la seguridad de su flanco occidental, lo que en alguna medida, dio luz verde para lanzarse a aventuras militares como la Guerra de los 33 Días contra Líbano en 2006, o la Operación Plomo Fundido contra la Franja de Gaza en 2009. Esta cercanía a Occidente y a sus aliados en la región tuvo sin embargo un costo en cuanto a la percepción de la independencia del país. Mubarak era visto -especialmente en la “Calle Árabe”- como “traidor” u operador de los intereses norteamericanos e israelíes y si bien tuvo éxito reintegrando al país en el Mundo Árabe, no pudo recomponer plenamente el liderazgo egipcio. Concentrándola como una prerrogativa exclusiva y nunca sujeta a escrutinio parlamentario o mucho menos popular, Mubarak manipuló la política exterior en los últimos cinco años para crear un escenario ideal para la sucesión de su hijo Gamal Mubarak. Así, sacó provecho de los resultados de las elecciones palestinas de 2006 (ganadas por Hamas) para amedrentar a los países occidentales con el argumento de que “elecciones honestas y transparentes llevarían a los islamistas en el poder”. Además, Mubarak aseguraba a sus socios occidentales que el pueblo de Egipto “simplemente no era lo suficientemente maduro para ejercer la democracia” y permitir que los islamistas asumieran las riendas del poder “perjudicaría los intereses de Occidente y acabaría con los Acuerdos de Paz con Israel”. La Guerra de los 33 Días entre Israel y Hezbollah que catapultó la popularidad del líder chiíta libanés Hasan Nasrallah en el Mundo Árabe y por supuesto en Egipto, proporcionó a Mubarak otro argumento para jugar la “carta del miedo” a favor de la sucesión, argumentando que “la opinión pública egipcia era fanática y podría seguir a figuras que se oponían Occidente e Israel. Por lo tanto, lo mejor sería no exigir la democracia o los derechos humanos en Egipto “hasta que el pueblo se volviera más experimentado” (Gad, 2011).

4.- El proceso revolucionario y los cambios socio-políticos.

Sin duda, los acontecimientos que colocaron a Egipto en el vértice de la política mundial ofrecen múltiples dimensiones de análisis. Desde la política, la crisis afectó al prolongado y anquilosado sistema político egipcio basado en un patrón autocrático autoritario de cuño nacional-militar-secular. Desde principios de los años cincuenta, el régimen encabezado por el coronel Gamal Nasser puso en marcha un sistema político centralizado en el Presidente del Estado. Tras su figura todo el país debía unirse con el propósito de trabajar bajo su dirección en la superación de los problemas nacionales (de allí que este tipo de sistema político se ha denominado dictadura de instrucción). Desde el interior del propio régimen, la decisión de Mubarak de entronizar a su hijo en la cima del poder egipcio implicaba la ruptura de una consensuada dinámica de sucesión política vicepresidente sucede a presidente, hecho que produjo una fuerte división en el seno mismo del hegemónico Partido Nacional Democrático.

Sin embargo, dicha división nunca implicó la ruptura de la concepción que anida en la dirigencia política egipcia: la que mantiene que sólo ese estilo político favorece el interés nacional primario, esto es, la manutención de la unidad de Egipto. En este sentido, en un reciente artículo aparecido en la prestigiosa revista *National Interest*, el especialista ruso Andranik Migranyan ha advertido que Mubarak no es Gorbachov, es decir, independientemente de la situación de un líder que se quedó sin espacio, el régimen buscará gestionar la revuelta pero no permitirá cambios que amenacen la integridad nacional. En clave social, los acontecimientos en Egipto corroboraron uno de los más sensibles cambios que registra la política mundial desde los años noventa: el ascenso de los pueblos como nuevos sujetos del orden y el derecho internacional. Si bien este dato no siempre ha sido debidamente percibido, desde el fin de la contienda bipolar los acontecimientos de naturaleza intraestatal han alcanzado un grado de tal magnitud que pueden llegar a tener efectos no solamente a escala local o regional, sino impactar en la estabilidad misma del sistema internacional.

En el caso egipcio, si se trabajaron escenarios sobre las consecuencias del notable crecimiento demográfico de las sociedades árabes (donde, dicho sea de paso, la esperanza de vida, con la excepción de Yemen, es bastante elevada), evidentemente en ellos se subestimó o (peor aún) se desestimó el correlato político que podía implicar tal ascenso, particularmente el de las juventudes urbanas.

En términos económicos, la crisis dejó en evidencia lo que suele ser un lugar común en aquellos países donde gobernantes y gobernados conviven en base a una suerte de pacto implícito, como el que (salvando las diferencias sobre todo en materia de control social) por décadas predominó en México, por el que los primeros, a cambio del suministro de bienes públicos, clausuran cualquier otro tipo de demanda no económica por parte de los segundos. Pero se trata de un pacto de gobernabilidad que encuentra sus límites a medida que se incrementa sensiblemente la pobreza, el desempleo y se van incorporando nuevas generaciones cuyas legítimas demandas van más allá del trueque poder político por complacencia económica. En otros tiempos, el mínimo cuestionamiento del pacto sucumbía ante el implacable músculo represivo del gobierno; pero hoy la velocidad de los hechos, junto a las redes de comunicaciones, las crecientes presiones, la globalización de las demandas, las disensiones internas, la pérdida de temores, la afirmación de la autoestima colectiva, etc., coloca a todo gobierno autocrata ante la disyuntiva de enfrentar a sangre y fuego al golpe de la calle (como ya se ha comenzado a denominar a este tipo de movilizaciones) o bien intentar gestionarlo.

La misma naturaleza autoritaria (no totalitaria, para precisarlo en los términos de Karl Loewenstein) del sistema político egipcio prácticamente imposibilitaba la primera opción: quién no controla todo acaba por no controlar nada, es decir, un escenario de convulsión civil mayor podía amenazar la propia sobrevivencia del régimen y colocar al país al borde de la peor de las pesadillas. Por ello, la gestión de la revuelta social y la promesa preventiva de apertura del régimen abren una perspectiva de salida relativamente controlada de la crisis. El factor militar es insoslayable en la crisis egipcia, puesto que desde hace más de medio siglo es el cimiento sobre el que se apoya el poder en Egipto. Sólo basta considerar que todos los presidentes que gobernaron el país desde el fin de la monarquía han sido militares. El activo con que cuentan las Fuerzas Armadas egipcias es el

prestigio conseguido en la guerra de 1973 con Israel: aunque entonces no lograron la decisión, a los militares egipcios les alcanzó para reparar la derrota y ocupación territorial por parte de Israel en 1967. Pero también aquella confrontación le significó algo más: la certeza de que solamente contando con la participación del poder militar egipcio, actualmente entre los doce primeros del globo, el mundo árabe podía inquietar la percepción de superioridad militar de Israel.

En otros términos, el instrumento militar egipcio ha logrado moderar la percepción árabe de humillación o impotencia, para utilizar términos del francés Dominique Moïsi, derivado (en este caso) de la contundente derrota que le propinó Israel en los años sesenta. Por supuesto que dicho activo no implica legitimidad política por siempre, pero hasta hoy le alcanza a la denominada dinastía militar para gestionar y garantizar la etapa de cambios que ya han comenzado.

Aunque no es un disparador directo de la crisis, la política exterior egipcia merece consideración por cuanto el alcance de la diplomacia de un país influye en el ascenso o el descenso de la frustración nacional.

En este sentido, la diplomacia egipcia no se mantuvo a la altura del prestigio del instrumento militar. Si bien Egipto fue uno de los actores regionales que más rédito sacó de la guerra del Golfo, en 1991, paulatinamente la política exterior egipcia ha ido perdiendo influencia en el mundo árabe, siendo que tradicionalmente El Cairo ejerció un liderazgo regional natural, y también en la dinámica del conflicto israel-palestino, siendo que tradicionalmente operó como factor de contención del mismo; a ello se ha sumado la crítica a una excesiva relación con los Estados Unidos, cuyo eje está centrado no en la asistencia al desarrollo sino en una masiva asistencia militar (Egipto es el segundo receptor del mundo). De manera que si la diplomacia implica construcción y proyección de poder, propósitos que en el mundo árabe automáticamente significan reducir sentimientos de humillación, Egipto no ha alcanzado resultados demasiado alentadores. Finalmente, la crisis estalló en un agente de alta densidad geopolítica global, dato que es conveniente tener presente, sobre todo a la hora de depositar un excesivo optimismo en relación a una inminente ola de levantamientos populares a escala global. Para algunos especialistas, entre ellos Paul Kennedy, el país árabe es uno de los principales pivotes geopolíticos del globo. En África, Egipto, Argelia y Sudáfrica son considerados los tres principales agentes-pivotes, es decir, si cualquiera de los tres se viese afectado por convulsiones sociales mayores, difícilmente las mismas no acaben derramando en derredor, provocando un tsunami político-social regional de proporciones. Asimismo, Egipto representa un espacio de articulación entre el Océano Índico, para muchos el nuevo espacio estratégico del siglo XXI, y el Mar Mediterráneo, el continente líquido, como lo denominan los geopolíticos europeos. Si bien el Canal de Suez podría estar perdiendo relevancia, es uno de los diez pasos más importantes ubicados en forma de ancha “U” entre Suez y el Estrecho de Tzugaru, al norte de Japón.

Por el Canal de Suez transitan cada año menos de 20.000 buques y cada día pasan por allí 1.100.000 barriles de petróleo. Sin embargo, es posible que el tránsito disminuya en años venideros. En efecto, si consideramos los avances en energías alternativas que se llevan adelante como asimismo los objetivos occidentales de reducir la dependencia de los hidrocarburos de la sensible región del Golfo y alejarse de lo que los especialistas denominan Riadpolitik, esto es, el peso de las decisiones de la petromonarquía saudí en materia de suministro, precios, etc.

En breve, si bien la crisis egipcia se presenta como una cuestión relativa a un ciclo político de carácter unipersonal agotado, una mirada más calibrada nos muestra una pluralidad de complejas dimensiones. Desde la propiamente política hasta la diplomática, pasando por la social, la económica, la religiosa y la militar, el caso egipcio representa uno de los más emblemáticos en relación al impacto del accionar de los pueblos como nuevo agente del orden local, regional e internacional.

En clave geopolítica, aquí lo nuevo se combina con lo viejo puesto que la relevancia del actor en cuestión implica convergencia de compromisos e intereses de actores zonales y extra zonales que hacen de Egipto un caso no siempre extrapolable a otras geografías menos sensibles.

7.- El nuevo dinamismo de la política exterior egipcia.

Egipto uno de los más influyentes en la región. Caracterizado por su ubicación geoestratégica. Por eso, el contexto regional, es vital para la seguridad nacional de Egipto, que distribuye sus determinantes en dos niveles: primero, externo que está vinculado directamente al papel regional de Egipto, en con las tres cuestiones, es el conflicto árabe-israelí, las aguas del Nilo y el equilibrio de poder en el Medio Oriente. En segundo lugar: la interna, y que se debe principalmente a la protección de la unidad nacional y la lucha contra el terrorismo. Hay un cambio notable después de la revolución del 25 de enero, en la política exterior regional de Egipto. Estas señales de cambio son desde una perspectiva cualitativa. Sin embargo, hay desacuerdo cerca de si que esto representa un avance o un retroceso en el punto de vista cuantitativo. A la luz de la revolución se cristalizó dos marcos generales en la práctica de la política exterior de Egipto: El primer marco es la de restructuración de las prioridades de la política exterior regional donde es primordial, el dossier de la seguridad nacional más que la relación con los Estados Unidos e Israel. Desde la caída de Mubarak, no hubo visitas oficial de funcionarios de alto cargo de los Estados Unidos a Egipto, y se limita a las reuniones con algunos funcionarios en la cumbre G8 en Deauville del 27 al 28 mayo de El segundo marco es el retorno de la institución diplomática a ejercer la política exterior del país, así como la fuerte presencia de la diplomacia pública, lo que contribuyó su visitas a avanzar en el dossier de las aguas del Nilo, rápidamente comenzó el gobierno de transición en la construcción a través de la visita del Primer Ministro a Addis Abeba en el 11 de mayo 2011. Cabe señalar que Egipto durante el período de transición, Comenzó a arrojar su peso diplomático en el papel regional, lo que condujo a un salto cuántico en tres ficheros que subyacen en este papel, en forma de:

8.- El conflicto palestino-israelí.

Egipto tiene una nueva posición respecto a la cuestión palestina. Pues La nueva diplomacia egipcia ha considerado prioritaria la necesidad de un replanteamiento de su postura hacia los palestinos y, en particular, las relaciones con la vecina Franja de Gaza. Esto fue a cambio de la presión sobre los palestinos para lograr un acuerdo para apoyar a una solución justa y pacífica. Así como la transición entre la ayuda de Al Fatah y la rivalidad con Hamas. Para tener la misma postura con todas las facciones palestinas, además de que cambie su política del trato preferencial a Israel y la confirmación de las relaciones bilaterales con ellos, serán sobre la base de intereses comunes que no pongan en peligro la seguridad nacional de Egipto, y no interfieren en su política exterior hacia los asuntos árabes. Tres han sido los indicadores principales en el cambio de la postura egipcia hacia la cuestión palestina:

- i. El fin de la división interna entre Hamas y Al Fatah. Tras acordar ambas partes posponer el debate sobre las cuestiones más problemáticas, finalmente el acuerdo de reconciliación nacional palestina se firmó el 27 de abril bajo el patrocinio egipcio en el

Cairo.

- ii. El fin del bloqueo a la Franja de Gaza y la apertura del paso de Rafah, por la parte egipcia, de forma permanente en el 28 de mayo de 2011.

iii. La proclamación del Estado palestino. Y la necesidad de trabajar por una resolución definitiva y completa del conflicto. Por las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores de Egipto, en la XI Conferencia del Movimiento de Países No Alineados (NOA) en Bali (Indonesia) en el mismo mes para apoyar a los palestinos el derecho de la creación de un Estado independiente con las fronteras del 4 de junio de 1967, y su llamamiento a al reconocimiento de un Estado palestino.

9.- Las relaciones con los países de la cuenca del Nilo.

En la última década la política exterior de Egipto había desatendido las relaciones con el continente africano, lo que ha acabado traduciéndose en un retroceso del rol de Egipto en el marco de las relaciones africanas en general, y en el deterioro de las relaciones con los países de la cuenca del Nilo, en particular. Especialmente durante estos últimos años las relaciones de El Cairo con los gobiernos de estos países observaron un deterioro progresivo, siendo la intransigencia en el diálogo entre las partes la principal constante. A pesar de la importancia estratégica que dichas relaciones tienen para el que la cuestión del uso, aprovechamiento y reparto egipcio de las aguas del Nilo afecta de manera directa a su seguridad nacional. El nuevo escenario político tras el 25 de enero parece vaticinar, sin embargo, el inicio de un nuevo modelo de relaciones con estos países. Cuatro han sido los indicadores principales en el cambio de la política egipcia hacia los países africanos.

Esto se confirmó con las visitas oficiales de funcionarios egipcios a los países africanos. Prueba de ello fue que la primera salida al exterior del Primer Ministro Azam Sharaf fue a Etiopía. Las visitas no oficiales de delegaciones de representantes de la sociedad civil egipcia, Egipto ha hecho uso de lo que ha comenzado a denominarse “diplomacia popular”, y que ha resultado ser bastante eficiente en conseguir restablecer su posición regional. De acuerdo con esta nueva forma de diplomacia Egipto. Las iniciativas y propuestas con los países de la cuenca del Nilo que Egipto busca recuperar su capacidad de influencia en base a las relaciones históricas y culturales, entre los pueblos y no entre los regímenes. Los primeros y más destacados resultados de la nueva política exterior egipcia hacia la zona han sido la aceptación por parte de los gobiernos de Uganda y Etiopía de la propuesta egipcia de posponer un año, el primero, y hasta la celebración de las elecciones presidenciales, el segundo, de la ratificación del polémico nuevo tratado sobre la cuenca del Nilo. La participación de la delegación de alto nivel encabezada por el Primer Ministro en la Cumbre de África trilateral COMESA y las reuniones de la SADC en África en el 11 de junio de 2011. Estos esfuerzos resultaron en la Declaración de Etiopía para aplazar la ratificación del Convenio sobre el Marco de Entebbe a las elecciones pos-presidenciales y parlamentarias de Egipto, y se llegó a un acuerdo para formar un comité de expertos para estudiar el proyecto de la presa, o de Etiopía en el Nilo Azul para evaluar su impacto previstas en la parte de Egipto y Sudán del agua del Nilo.

10- La política de equilibrio de poder en el Oriente Medio.

En el marco del papel de Egipto en el cumplimiento de esta política, se puede percibir tres cambios importantes en el escenario regional, son los siguientes:

a. Las relaciones con Irán.

Después de un impasse que duró 31 años en las relaciones entre Teherán y El Cairo, las relaciones diplomáticas entre los dos países se rompieron en 1979 tras el triunfo de la Revolución Islámica iraní y la firma de los acuerdos de paz con Israel por el presidente egipcio Anwar El Sadat. Las malas relaciones se intensificaron cuando Egipto apoyó a Irak frente a Irán durante la Primera Guerra del Golfo (1980-1988), desde muy pronto comenzaron las declaraciones por parte del gobierno de transición sobre la necesidad de abrir una etapa nueva en las relaciones entre ambos países. Irán, por su parte, apoyó de forma explícita la revolución egipcia y el cambio político en el país. Un gesto de especial relevancia en este sentido fue el permiso concedido por parte del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas a dos barcos de guerra iraníes para cruzar el canal de Suez, apenas unos días después de la caída de Mubarak. Como era de esperarse, la travesía de estos barcos produjo consternación en el gobierno israelí, pero demostró al gobierno iraní la existencia de cierta voluntad política en las nuevas autoridades egipcias para romper el estado de hostilidad que había marcado las relaciones entre ambos países durante el mandato de Mubarak. Otro, gesto de acercamiento fue el encuentro que sostuvieron el saliente Ministro de Exteriores Al-Arabi y su homólogo iraní Alí Akbar Salehi, en el marco de la 16ª reunión de cancilleres del Movimiento de Países No Alineados, NOAL, llevada a cabo en Yakarta. Salehi y Al-Arabi expresaron su voluntad para “aclarar los malentendidos previos y profundizar la cooperación dentro del NOAL y otros foros internacionales”.

Naturalmente, esta ventana de oportunidad fue aprovechada por el gobierno iraní para limar asperezas con el que, hasta la caída de Mubarak, era uno de sus principales rivales regionales. Inmediatamente, el presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad exhortó a Egipto a una profundización de los vínculos y constituir “un eje anti-hegemónico y anti-sionista”. Irán y Egipto tienen muchas afinidades, añadió Ahmadinejad, “ambos países creen en Dios y buscan la justicia, la libertad y dignidad, y se oponen a cualquier tipo de humillación.” “Irán y Egipto tienen otro punto en común y es que (tienen) un enemigo común (...) los Estados Unidos, sus aliados y en particular el régimen sionista”, que no son sólo los enemigos de Teherán y El Cairo, sino también los enemigos de todos los países de la región” (Ahmadinejad: 2011). Por su parte, el Líder Supremo Ayatollah Alí Khamenei, afirmó que las insurrecciones en Egipto y Túnez, constituían un “despertar islámico”, ecos de la Revolución Iraní de 1979.

Aunque la apertura hacia Irán, posibilitaría a la diplomacia egipcia mayor influencia en temas como el conflicto árabe-israelí, el Líbano, la seguridad del Golfo Pérsico y el establecimiento de una zona libre nuclear regional, el mayor obstáculo a la profundización de las relaciones con Irán es de naturaleza interna. El pueblo egipcio se divide prácticamente por la mitad en cuanto a aquellos que consideran a Irán como “una amenaza” que intenta diseminar el chiísmo en el país, y los que creen que el acercamiento a Irán conviene a los intereses nacionales de Egipto y es un paso clave para revitalizar el papel del país en la política regional.

b. Las relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo.

A la hora de intentar proyectar la orientación que tomaran las relaciones de Egipto con los líderes de los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo deben tenerse en cuenta una serie de consideraciones previas. Hosni Mubarak fue durante tres décadas el principal apoyo de las monarquías del Golfo en la “guerra fría” que mantienen con Irán, así como el garante fundamental del status quo a nivel político de Oriente Medio. El derrocamiento de Mubarak y los actuales cargos que se le imputan enriquecimiento ilícito y, sobre todo, su implicación en la muerte de manifestantes, que de probarse podría condenarlo a la pena de muerte, han generado una gran inquietud entre los regímenes del Golfo. Además de la amenaza que en sí representa el efecto contagio de las revoluciones tunecina y egipcia, y que no han esquivado a las poblaciones de los países árabes del Golfo. Especial preocupación ha suscitado la posición de la Casa Blanca respecto a los acontecimientos que vive la región y, fundamentalmente, el “abandono” de Hosni Mubarak, su gran aliado en la zona. A la amenaza que, como decimos, representa en sí el clima revolucionario que vive Egipto, las medidas adoptadas en materia exterior durante los primeros meses del gobierno transitorio – especialmente, las relacionadas con Irán han tenido ya

sus primeras repercusiones en las relaciones entre Egipto y los países del Consejo.

A pesar de que el gobierno egipcio se apresuró a confirmar que en ningún caso las nuevas relaciones con Irán prosperarían a costa de las mantenidas con los países árabes del Golfo y que la seguridad de estos representa una línea roja para Egipto, no parece que las declaraciones de los responsables egipcios hayan sido suficientes para tranquilizar a las monarquías del Golfo³.

En este sentido, las reacciones de los regímenes del Golfo no se han hecho esperar. La principal baza con la que cuentan de cara a presionar a Egipto es la económica, sobre todo en la actual situación. Un instrumento de presión tradicional de estos países ha sido la política referente a los trabajadores extranjeros en sus territorios. Cientos de miles de egipcios se encuentran en esta situación –lo que desde hace décadas representa una fuente de oxígeno vital para la economía egipcia– por lo que la no renovación o denegación de sus visados constituye un factor de presión decisivo sobre cualquier gobierno egipcio. Otra de las medidas adoptadas por las Monarquías del Golfo para hacer frente a la ola de cambios en el mundo árabe ha sido la ampliación del Consejo de Cooperación del Golfo a través de las invitaciones a Jordania y Marruecos para su incorporación en la organización regional.

Independientemente de la posibilidad de completar esta misión o no, pero su lectura, refleja el temor inicial de los estados del Golfo Árabe de que salga Egipto, que se ha denominado el "eje de la moderación".

c. Las relaciones con Israel.

Desde el primer momento después la caída de Mubarak, el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas confirmó su compromiso con todas las obligaciones y tratados internacionales y regionales de los que Egipto es parte. Lo que realmente era un mensaje explícito a Washington e Israel de su compromiso con los acuerdos de Camp David. Hasta el momento no se ha producido ningún hecho que pueda hacer entrever un retroceso de las relaciones en lo esencial. Por una parte, ninguna de las iniciativas con respecto a las nuevas relaciones con los palestinos vulnera ninguna de las obligaciones internacionales de Egipto. La reacción de Israel ante los cambios debe analizarse a partir de suposición respecto a la revolución de enero.

Si bien la revuelta que derrocó a Mubarak no tenía originalmente una actitud abiertamente en contra del Estado de Israel, el sentimiento anti-israelí ha crecido especialmente a partir de acontecimientos como el asesinato en 18 de agosto del 2011 de cinco policías egipcios por parte de tropas israelíes, que según la Fuerza Multinacional de Observación (MFO) de la ONU, penetraron por tierra en territorio egipcio en la Península del Sinaí, lo cual constituyó una violación a los Acuerdos de Camp David (el Tratado prohíbe la presencia militar en algunas regiones fronterizas como Al Arish y Rafah). Este hecho generó protestas anti-israelíes en El Cairo y el anuncio del retiro del embajador egipcio en Tel Aviv, llevando las relaciones entre los dos países a un nivel de tensión sin precedentes en las últimas décadas. Sin embargo, más allá de esta coyuntura, es necesario tomar en cuenta que la relación mantenida por El Cairo con Israel durante los últimos treinta años ha sido objeto de muchas críticas dentro de la sociedad egipcia. Por ejemplo, una encuesta de 2007 realizada por el Pew Global Attitudes Project, reveló que el 80% de los egipcios consideraban que las necesidades de palestinos no podían ser satisfechas, mientras existiera el Estado de Israel. Otra encuesta realizada en abril del 2011, mostraba que el 54% por ciento de los egipcios desearía ver abrogados los Acuerdos de Camp David de 1979. No sorprende entonces que el cambio de mando en El Cairo genere nerviosismo entre las autoridades israelíes, a partir de temas como el porvenir de los Acuerdos, el papel que podría llegar a jugar actores como los Hermanos Musulmanes. Sin embargo, pese a la tensión existente entre ambos países no son factibles –por el momento, hay cambios radicales en la relación bilateral. Básicamente hay muchos intereses económicos y políticos en juego como para que Egipto aposte a cambio de timón.

Ahora bien, la continuidad de los Acuerdos de Camp David no es incompatible con una política más independiente y crítica hacia Israel, especialmente en cuanto al tema palestino-israelí o la seguridad del Sinaí. La rebelión de la Plaza Tahrir ciertamente no se hizo contra Israel o los EE.UU., pero como lo dice Alastair Beach (2011) en el diario Al Masry al-Youm, el levantamiento revolucionario es un mensaje para estos dos países: “ustedes tienen que respetar a Egipto como nación”. Los israelíes parecen haber tomado nota del cambio de circunstancias, que para muchos supone el fin de la relación estratégica con Egipto. El Primer Ministro Netanyahu ha anunciado la construcción de un sofisticado muro a lo largo de la frontera con Egipto en el Sinaí, una frontera que –como lo afirma la líder de la oposición israelí Tzipi Livni– “ya no es una frontera de paz” (Benny Morris:2011). Una actitud egipcia más firme ante Israel ha sido el corte del suministro de gas Israel que recibía hasta un 45% de su gas de Egipto, en el marco de un acuerdo firmado en 2005.

11.- El limitado margen para el cambio.

Todavía es impreciso de poder concluir que Egipto ha trazado un nuevo rumbo en su política exterior regional. Sin embargo, Egipto ha dado una lección a todos los países árabes sobre como librarse de una dictadura corrupta y represiva y llevar a sus cabecillas a la justicia. La imagen de un Hosni Mubarak humillado, compareciendo a un tribunal quedará para siempre grabada en la memoria de los árabes, desde Fez a Bagdad. Si el país avanza efectivamente a un régimen democrático, se convertiría en un referente para sus vecinos árabes. Pero pese a esta ganancia extraordinaria en materia de *soft power*, recuperar el liderazgo regional será una tarea complicada, especialmente frente al ascenso de países no-árabes como Turquía e Irán, que se ha constituido en potencias regionales. La diplomacia neo-otomana de Ankara ha ampliado sus relaciones comerciales con la región, funge como mediador en las negociaciones de paz sirio-israelí, propicia junto a Brasil un acuerdo sobre el programa nuclear de Irán y se convierte en un actor internacional clave en la crisis libia. En el caso de Irán, su poder en influencia regional se han fortalecido a partir de la desaparición paulatina de sus principales enemigos y amenazas existenciales: el régimen de Saddam Hussein, los Talibanes en Afganistán y ahora Mubarak. Es previsible que, pese a la demanda popular de una política exterior más independiente, el factor económico siga imponiéndose –tal vez con más fuerza que nunca– como un factor limitante. La tasa de desempleo subió al 11,9% durante el primer trimestre de 2011, un aumento del 8,9% desde finales de 2010, según una agencia de estadísticas del gobierno. A este dato se une un descenso dramático de los ingresos procedentes del turismo, una disminución de los flujos de inversión y perturbaciones en la producción industrial. Expertos del Fondo Monetario Internacional, FMI, estiman que Egipto necesitaría US\$12 mil millones durante el próximo año en asistencia externa y quienes tienen tanto la capacidad económica como la eventual voluntad política para responder a esta necesidad son los EE.UU., la UE, Arabia Saudita y los países del Golfo Pérsico. El Cairo, no puede prescindir de la ayuda económica de esos países, por lo que resulta vital asegurar las relaciones estrechas y productivas con ellos. Lo anterior muestra claramente que el nuevo liderazgo político no podrá eludir el dilema heredado de la época de Mubarak: cómo llevar a cabo las aspiraciones del país para liderar el mundo árabe, sin enojar a sus benefactores. En este sentido, “innovaciones” como el acercamiento a Irán, parecen cambios con alcances muy limitados. Irán simplemente no puede competir con la ayuda norteamericana o saudita. Egipto se enfrenta también a viejos y nuevos desafíos. En el plano de su política africana, el país debe garantizar el flujo continuo de las aguas del Nilo, en respuesta a la fragmentación de Sudán y definir una estrategia política hacia el recientemente constituido Sudán del Sur. Lidar con una Libia post Gadafi representará un acomodo político complicado. Asimismo, Egipto se enfrenta el reto de aminorar las consecuencias del caos en la entrada sur del Mar Rojo y hacer frente a la actividad de los piratas somalíes (el país se ha mantenido hasta ahora al margen de las Fuerzas Marítimas Combinadas de 25 naciones). En el ámbito de la formulación de la política exterior, es evidente que el modelo de gestión cerrado y fuertemente orientado hacia el presidencialismo y a los servicios de inteligencia, va a cambiar, no sólo dando más espacio a la Ministerio de Asuntos Exteriores, sino también –y en la medida en que se consolide la transición a la democracia– al

parlamento, los partidos políticos, expertos independientes, centros de investigación y medios de comunicación. La política exterior dejaría de ser entonces el campo de acción exclusivo de una élite para convertirse en una materia sujeta al escrutinio democrático y popular.

El nuevo gobierno egipcio se enfrenta al reto de atender el deseo popular de recuperar la dignidad nacional, reducir la dependencia de la ayuda externa, promover los intereses egipcios, árabes y corregir el desequilibrio de poder que ha existido entre Egipto e Israel durante décadas, con una situación económica que no genera mucho margen de acción para romper las dependencias estructurales del país. A partir de esto, la continuidad y la conservación de las relaciones estratégicas con EE.UU. y Arabia Saudita, serían más contundentes que los cambios y modificaciones de la política exterior egipcia mediano y largo plazo.

Sin embargo, lo anterior no imposibilita un tono más autónomo de la política exterior, acorde no sólo con las demandas populares, sino también con el afán de reconstruir la imagen y el liderazgo del país en un entorno en el que otros estados de la región luchan afanosamente por el poder y la influencia. Por su importancia histórica y geopolítica, que le ha hecho un país referente para árabes y musulmanes y especialmente por ser el escenario de cambio político más importante y esperanzador de Medio Oriente en los últimos años, Egipto puede redefinir los marcos de su interés nacional de cara a una posición más equilibrada y proactiva frente a los temas más relevantes para la región. El panorama se dilucidará con más precisión después de las elecciones presidenciales. Mientras tanto, los ecos de Plaza Tahrir siguen retumbando en un Medio Oriente en ebullición.

Bibliografía.

Abdallah, B. (2011). “Alsyasa al-jariyya al-masrya baad zaurat ianaier(La política exterior egipcia tras la revolución de enero)”, en *Malaf Al-Abram*.

Emad. (2011). The parameters of change in Egypt’s foreign policy. AhramOnline, 13 de junio de 2011.

Gamal Soltan. (2010). “La política exterior egipcia en la encrucijada”, en Afkar/Ideas, n° 24.

Hinnebusch, R. (eds.). (2002). The Foreign policies of Middle East states. Lynne Rienner, London.

Hinnebusch, R. (2002). “The foreign policy of Egypt”, en *The Foreign policies of Middle East states*. Edited by Raymond Hinnebusch. Lynne Rienner, London.

Korany, B. (eds.). (2008). *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*. Cairo University Press. New York.

Morris, B. (2011). “The death of Egyptian-Israeli Peace”, en *The National Interest*, 22 de agosto.

Alie E y Dessouki, H. (1983). “The limits of instrumentalism: Islam in Egypt’s Foreign Policy”, en *Islam in ForeignPolicy*. Edited by Adeed Dawisha. CambridgeUniversity Press, London.

Dessouki, A. H. (2008). “Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt”, en Korany, B. (ed.). *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Globalization*. Cairo University Press, New York.

Iran. (2011). Mehr News Agency. Teherán, 1 de junio.

Beach, A. (2011). *Israel nervous, but major change in Egypt relations unlikely*. Al-Masry Al-Youm, 31 de mayo.

ÍNDICE

I. Prólogo.

7

II. Ética pública y corrupción.

Alcance e influencia del anteproyecto de ley de transparencia sobre la ética en el ámbito público relacionado con la corrupción.

Alexis Jacobo Bañón Gomis; María De Miguel Molina 11

Ética pública y corrupción. Lecciones desde la Unión Europea.

Marta Ortega Gómez 19

¿Se puede luchar contra la corrupción policial? El caso mexicano.

Claudia Bernardette Romero Guerrero 25

Responsabilidad civil subsidiaria de los partidos.

Alfonso J. Vázquez Vaamonde 34

III. Mayorías de gobierno y partidos políticos.

Partidos y coaliciones legislativas más allá del clivaje ideológico en el contexto boliviano (1985-2009).

Marcelo Arequipa Azurduy 42

Las redes transnacionales de partidos políticos ¿Transnacionalismo, política interna o diplomacia partidaria?

Fernando Pedrosa 50

Los partidos traicionaron la democracia representativa: entonces, a democratizarse.

Javier Loaiça 61

Ley electoral democrática.

Alfonso J. Vázquez Vaamonde 70

Los partidos predominantes: el caso del PP en la comunidad y Ayuntamiento de Madrid (1989-2012).

David Erguido Cano; Gema Sánchez Medero 77

IV. Participación de las mujeres y experiencias de profundización de la democracia

Democracia y patriocardo: Las mujeres en los procesos participativos.

Alicia Suso Mendoza; Jone Martínez Palacios; Izaro Gorostodi Vidaurrezaga 94

Participación de las ciudadanas en el gobierno local de México: los casos de León y Aguascalientes.

Vanessa Góngora Cervantes 100

Género y participación ciudadana local: límites del diseño participativo de base asociativa del municipio de Bilbao.

Ane Larrinaga Renteria; Mila Amurrio Vélez 110

¿Es posible el empoderamiento femenino en procesos por invitación? El caso de las trabajadoras del mar en Galicia.

Patricia Martínez García 117

Mujeres en los gobiernos locales en la provincia de Alicante (1979-2011): Una aproximación a su realidad.

María Quiles Bailén 123

V. Historia administrativa y Constitucional de España y Europa

Los modelos históricos de la distribución territorial del poder en España

Rubén Tamboleo García 132

Transformación del Estado de Bienestar en Francia.

Eguzki Urteaga 135

VI. Democracia y soberanía en tiempos de crisis

La participación de la sociedad civil española ante la unión europea.

Luis Bouza García 138

Las políticas de empleo en Italia: El proceso político frente a la crisis.

Pablo Eduardo Neder 147

La transformación de la constitución política: La crisis de los fundamentos contemporáneos de lo político.

Jacobo Ferrer Hernández 153

La gobernanza neoliberal como obstáculo a la democracia y a la soberanía popular.

Guillermo García 157

Nepal, crisis permanente en la cima del mundo: Monarquía, república, democracia y soberanía entre dos superpotencias asiáticas.

Jon Emanuele Illescas Martínez 163

¿“Dictadura de los mercados”? Democracia, soberanía y crisis económica.

Miguel León 166

La influencia de la satisfacción con la economía en la satisfacción con la democracia en Ucrania en el periodo de transición.

Nataliya Reshetova 171

VII. Gobernanza Ambiental. Oportunidades para la innovación en la gestión del territorio.

Cadenas de valores ecoculturales para una gobernanza del desarrollo territorial.

Miguel Ángel Gandarillas Solinís 178

Bioseguridad y medioambiente.

Rosa María Ricoy Casas 184

VIII. Las asambleas de ciudadanos como base de la organización municipal: de la organización municipal: de la deliberación a la toma de decisiones.

La ciudadanía global como base para la acción local.

Antonio Álvarez Benavides 189

Acción, política y mediación.

Alberto Fernández López 193

Análisis crítico de la participación en los consejos comunales de Venezuela.

Claudia Giménez Mercado 197

Gobernanza local y participación ciudadana: La deliberación pública en el área de metropolitana de Valencia.

Diana Esmeralda Valero López 202

Concejos alaveses: Un ejemplo del pasado y del presente sobre la deliberación y decisión ciudadana.

Alicia Suso Mendaça 211

IX. Participación ciudadana, nuevos movimientos sociales y democracia 215

La política social como instrumento emancipador.

Jesús Adolfo Guillamón Ayala; Jerónimo Molina Cano

Participación, movimientos sociales, grupo motor y conjuntos de acción.

Manuel Montañés Serrano 219

Presupuestos participativos (pps) e instituciones participativas (ips): Enfoques para la evaluación de experiencias y casos.

Valdemir Pires; Carmen Pineda Nebot 223

Movimiento social afrocolombiano: Hacia una política de reconocimiento, identidad y territorio.

Marcia Alexandra Santacruz Palacios 231

El papel de la universidad en las políticas públicas de emprendimiento e innovación. Estudio de caso: Participación de la universidad de Antioquia en las políticas de emprendimiento e innovación del municipio de Medellín, 2004-2011.

Ana Victoria Vázquez Cárdenas; Olga Lucía Zapata Cortés 239

X. Calidad de la democracia: rendición de cuentas y regeneración política

Transparencia, el mejor eslogan.

Beatriz del Carmen Martínez Isidoro 244

Participación ciudadana y desconfianza: Condiciones para la profundización democrática.

Noemí Bergantiños 249

Reformas sobre transparencia y rendición de cuentas en México: El caso del órgano garante en Baja California.

Luis Enrique Concepción Montiel 257

La fractura: ciudadanos partidos políticos

Victoria Rodríguez Blanco 265

El rol de la legitimación y la lucha anticorrupción en sus implicaciones a la democracia. el caso mexicano en la transición del poder.

Tanya Almanzar Murguía 270

XI. Gobernanza, instituciones y redes de actores de políticas públicas en sociedades complejas

Gobierno corporativo en países emergentes.

José Pedro González González; Luis Ferruz Agudo; Isabel Marco Sanjuán 276

Dilemas de la gobernanza en la política de seguridad en la frontera México-Estados Unidos.

José María Ramos García 286

La gobernanza del riesgo en la gestión de la seguridad marítima en España. Una cartografía de la controversia sobre la designación de los puertos de refugio en España.

Elvira Santiago Gómez 293

Lo evidente e inevitable: los procesos de cambio de la política social en la construcción del desarrollo social.

José Guadalupe Vargas Hernández 299

XII. Metodología de la investigación en los asuntos públicos

El sistema de gestión integral en red de centros ocupacionales de la Comunidad de Madrid: Una herramienta de mejora continua en la gestión pública.

Íñigo Estellés Marcos de León; Maribel Martínez Martín 301

Las violencias contra las mujeres en la política española de cooperación internacional al desarrollo: Una propuesta de investigación y algunas reflexiones metodológicas.

Marina Martins González 309

Metodologías participativas: Justificación, fundamentación y descripción.

Manuel Montañés Serrano 315

Tendencias en exclusión social de la población extranjera residente en España. Las técnicas prospectivas del grupo de estudio sobre las tendencias sociales.

Rosa María Rodríguez Rodríguez 320

XIII. Sistema educativo y descentralización territorial

El sistema de libre designación en el ministerio de educación en España (1996–2011).

José Antonio Cañizares Márquez 328

De la descentralización educativa a la autonomía de los centros.

Luis Pérez Rodríguez; Eva Martín Coppola 332

Órganos de Cooperación y Coordinación Institucional en el Sistema Universitario

Belén Porta Pego 339

XIV. Gobierno local en el Siglo XXI

Crisis y gestión estratégica en el sector público local. Del ajuste a la reforma.

Antonio Díaz Méndez 346

Identificación de tendencias de cambio en la configuración de los gobiernos municipales.

Antonio Montiel Márquez 359

i-Ayuntamiento: el ayuntamiento inteligente como resultado de la i-administración en el i-municipio o smart municipality.

Antonio J. Nevado Escandón 366

User evaluation of municipal services: Public safety policy.

Luis C. Ortigueira; Manuel Ortigueira Bouzada 475

Los nuevos retos de los gobiernos locales.

Rosa María Ricoy Casas 384

XV. Comunicación Política y Campañas Electorales

Indignación y campaña electoral: Del 15-M al 22-M.

Joan Balcells 389

Comunicación política y campañas electorales: Caso Canadá.

Erika Domínguez Alonso; María Martínez Pérez; Pilar Sánchez González 397

XVI. Las revueltas árabes: una transición en curso

Los medios de comunicación y la democratización en Egipto, ¿Cuál es su contribución?

Mohamed Abdelbaset Abouelmakarem 403

La comunidad internacional ante las crisis de Libia y Siria: ¿Dos respuestas diferentes para dos escenarios semejantes?

David González González; Amal-Abu Warda 410

El papel de los movimientos sociales y la sociedad civil en las transiciones árabes.

Isaías Barreñada Bajo 414

El escenario de transición de la etapa post-Mubarak en Egipto: la polarización entre islamistas y militares.

Borja Fontalva Cabeza 421

Democracia y desarrollo en el mundo árabe. La transición política de Egipto.

José Miguel Calvillo Cisneros 426

La incidencia de la primavera árabe en marruecos. Un ajuste preventivo.

Paloma González Gómez del Mino. 432

La posición de la unión europea ante los procesos de transición democrática a raíz de las revueltas en los países árabes.

José Escribano Úbeda-Portugués 439

Democracia internacional, lecciones aprendidas. De la primavera árabe a Europa.

Giorgiana K. Martínezgarnelo y Calvo 444

Desafíos para una transición tunecina.

Mónica Reinaldo Espinosa 449

La política exterior de Egipto tras la revolución del 25 de enero y el nuevo contextoo geopolítico regional.

Zaki Samy Elakawi 456

COLABORAN



<http://www.gogep.es>

**ACTAS DEL I CONGRESO
INTERNACIONAL EN
GOBERNANZA Y ASUNTOS
PÚBLICOS:
PARTICIPACIÓN, DEMOCRACIA Y
GESTIÓN DE LA ESCASEZ**

**Instituto Complutense de
Ciencia de la Administración**

Despacho 2609, Facultad de
Ciencias Políticas y Sociología
Campus de Somosaguas
Universidad Complutense de Madrid
28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid

<http://www.gogep.es>

tamboleo@cps.ucm.es

Tfn.: + 34 91 3942893

Fax: +34 91 3942893

COLABORAN:



Fundación
General
Universidad
Complutense
Madrid



Universidad
Complutense
Madrid

Facultad de Ciencias
Políticas y Sociología