

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Sumario

Navegue por el número de la revista utilizando el menú de la izquierda

Ensayos

La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada
Valeriano Gómez Sánchez

El parlamento español en la VII legislatura: una deriva negativa
Enrique Guerrero Salom

El déficit de servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Democracia y territorio en España. Rasgos y retos del gobierno multinivel español
Manuel Villoria Mendieta

Investigaciones en curso

Movimientos migratorios transfronterizos y seguridad de los países de acogida. Una revisión de esta polémica relación
Rut Bermejo Casado

Significado e importancia de la política de Aristóteles en la Europa Medieval y Moderna
Salvador Rus Rufino

Estados de la cuestión

La ciencia, la democracia y la guerra para terminar todas las guerras
José Luis Orozco

Imprimir

Circunstacia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Ensayos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada
Valeriano Gómez Sánchez

El parlamento español en la VII legislatura: una deriva negativa
Enrique Guerrero Salom

El déficit de servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

Democracia y territorio en España. Rasgos y retos del gobierno multinivel español
Manuel Villoria Mendieta

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Ensayos

La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada.

Valeriano Gómez Sánchez

1. Los servicios públicos de empleo en Europa durante la década de los 90
2. La intermediación laboral en España en perspectiva comparada (1980-2000)
3. Algunas propuestas y líneas de reforma

Bibliografía

1. Los servicios públicos de empleo en Europa durante la década de los 90.

Durante la última década los mercados de trabajo europeos han experimentado un intenso proceso de transformación. Desde el ámbito de la población demandante de empleo, fenómenos como la incorporación al trabajo de nuevas generaciones de jóvenes con mayores niveles formativos, el crecimiento de la participación de la mujer en el mercado laboral, y los problemas planteados en el ámbito familiar por las necesidades de dependencia de más de una fuente de ingresos, o la intensificación de las corrientes de inmigración extracomunitaria, han venido a plantear nuevas exigencias para la política de empleo.

La dinámica de cambio ha afectado también al ámbito de la empresa. Las exigencias de cualificación derivadas de una economía basada en nuevos conocimientos, con un peso creciente de los servicios y un grado de diferenciación en los productos para el mercado en constante crecimiento, han alterado las pautas de reclutamiento y formación de los recursos humanos.

CUADRO 1

EMPLEO TEMPORAL Y A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA Y EN EUROPA (1985-2001)

Periodo	Unión Europea (UE 15)			España		
	Empleo temporal (% sobre empleo total) (1)	Empleo a tiempo parcial (% sobre empleo total) (2)	(1) + (2)	Empleo temporal (% sobre empleo total) (1)	Empleo a tiempo parcial (% sobre empleo total) (2)	(1) + (2)
1.985	9,1	12,5	21,6	15,6	5,8	21,4
1.990	10,3	13,5	23,8	29,8	5,0	34,8
1.995	12,0	16,0	28,0	34,9	7,4	42,3
1.998	13,1	17,3	30,4	33,1	7,9	41,0
2.000	13,6	17,8	31,4	32,0	8,0	40,0
2.001	13,4	17,9	31,3	31,7	8,1	39,8

Nota: los datos para España solo están disponibles a partir de 1987.

Fuente: L'emploi en Europe 2002. Comisión Europea

La influencia de estas transformaciones sobre la estructura de las relaciones laborales se ha producido a través de la expansión general de nuevas formas contractuales en las que el trabajo temporal y a tiempo parcial, aparecían como respuesta a los requerimientos de flexibilidad laboral en el seno de las empresas. En el conjunto de la Unión Europea el volumen de población asalariada con contrato temporal y a tiempo parcial creció alrededor del 50% en el periodo 1985-2000, para alcanzar en 2001 a casi la tercera parte del empleo asalariado (Cuadro 1).

En un contexto de insuficiente absorción del desempleo acumulado en la mayor parte de las economías europeas durante la década de los setenta y ochenta, el crecimiento de los niveles de rotación laboral y las necesidades derivadas de la adaptación de la política de empleo al nuevo escenario, introdujo importantes tensiones en el funcionamiento de los servicios de empleo.

GRAFICO 1



Fuente: L'emploi en Europe 1996 (Comisión Europea) y SYSDM, Trends nº 26

Aunque el volumen de colocaciones gestionadas por los operadores públicos, se ha multiplicado durante el último cuarto de siglo, el nivel de presencia en los procesos de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo en el ámbito europeo, medido como proporción de las colocaciones gestionadas por el sector público respecto del total, ha ido reduciéndose paulatinamente[1].

No existe información sistemática y homogénea para el conjunto de los países europeos y del conjunto de la OCDE. En muchos casos las cifras sobre vacantes, o las comunicaciones a los servicios públicos de empleo por parte de los empleadores, no son estrictamente comparables[2]. No obstante, cabe anotar que el diferencial en términos nacionales respecto al grado de intermediación pública es amplio y oscila desde niveles claramente bajos para los países mediterráneos, Portugal, Italia, Grecia y España, junto con Irlanda (cuyos niveles de intermediación pública se sitúan entre el 5 y el 11% del conjunto de las vacantes) hasta índices de participación de alrededor del 30% del total de las colocaciones registradas (Reino Unido, Alemania, Finlandia y Suecia). Los mayores grados de presencia del sector público corresponden a Austria (43%) y Holanda, país en el que los servicios públicos de empleo intermedian 2 de cada 3 vacantes registradas (Gráfico 1).

Ahora bien, el grado de participación del sector público en los procesos de intermediación laboral no guarda necesariamente una relación inversa con la presencia del sector privado en la cobertura de vacantes laborales. Pese a las dificultades anteriormente señaladas respecto a la homogeneidad de los datos recogidos para todos los países europeos, es posible constatar que la presencia de operadores privados es relativamente importante en Alemania, Austria, Finlandia y Reino Unido (países en los que la participación privada en la cobertura de vacantes se sitúa alrededor del 5% del total, un nivel prácticamente similar al registrado en términos reales por los operadores públicos en los países europeos meridionales), mientras que en Irlanda el sector privado (7,5 % de cobertura sobre el total de vacantes) llega a superar al sector público (5%) en cuota de mercado. Junto a ello, conviene subrayar el menor nivel de presencia pública real en el mercado en países con monopolio público vigente (Italia y Grecia), aunque no conviene hacer extensivo el argumento para el conjunto porque en países con alta tasa histórica de intermediación laboral pública, como Alemania, Suecia o Austria, el monopolio subsistió hasta mediados de la década de los 90 (Cuadro 2).

Una buena prueba respecto del origen de los distintos grados de penetración de los servicios públicos puede obtenerse mediante la comparación nacional de los datos sobre el nivel de intermediación pública presentados en el Cuadro 2 con el número de empleados en los servicios públicos en proporción al volumen de desempleados (Gráfico 2). Los cinco países con mayor cuota de mercado (Países Bajos, Austria, Alemania, Suecia y Reino Unido) ocupan, como razonablemente cabía esperar, cinco de los seis primeros puestos en la clasificación de los servicios de empleo en razón del tamaño relativo de su estructura de recursos humanos respecto de la población desempleada[3]. Dicho de otra forma, la cuota en el mercado de la intermediación laboral está más directamente vinculada a la dotación de recursos y tamaño (en relación al nivel de desempleo) de los servicios públicos de empleo que a la estructura normativa que regula la participación o no de agentes privados en el proceso de intermediación laboral.

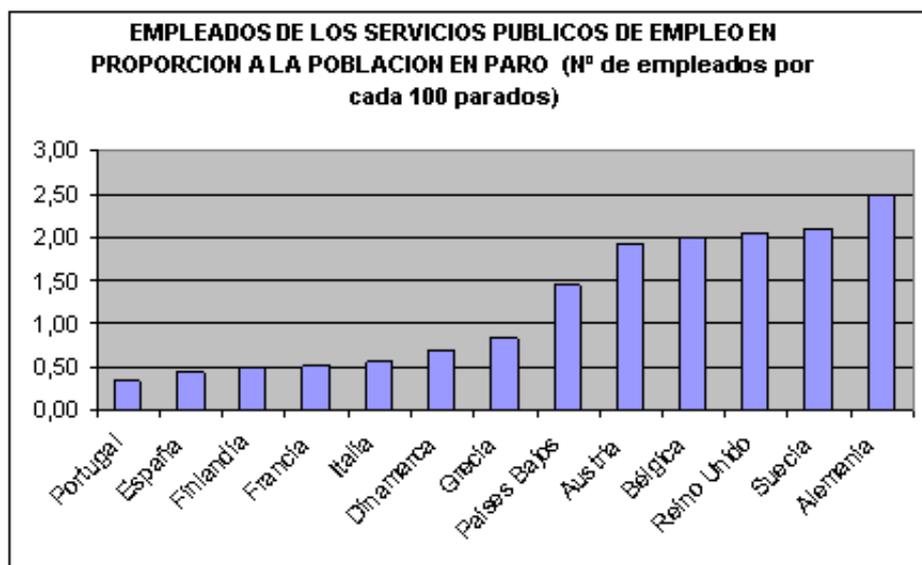
CUADRO 2

VACANTES GESTIONADAS POR EL SECTOR PUBLICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (1994/1995)		
País	Vacantes gestionadas (% sobre el total de vacantes)	
	Sector Público	Sector Privado
Irlanda	5,0	7,5

Italia	7,5	
Grecia	8,5	
Portugal	10,4	
España	11,6	
Finlandia	23,0	5,0
Reino Unido	33,3	5,0
Suecia	35,1	
Alemania	37,7	4,1
Austria	43,0	5,6
Países Bajos	63,0	

Sin datos de Bélgica, Dinamarca, Francia y Luxemburgo
Fuente: *L'emploi en Europe 1996* (Comisión Europea) y SYSDM, Trends nº 26.

En este nuevo escenario, la incorporación al mercado de servicios de intermediación de nuevos operadores y proveedores aparece como respuesta a la existencia de nuevas necesidades insuficientemente cubiertas por los servicios públicos de empleo en la práctica totalidad de los mercados de trabajo nacionales. En el ámbito de los servicios de selección y contratación de personal de dirección y trabajo especialmente cualificado, en el terreno de la recolocación de los trabajadores afectados por procesos de reestructuración empresarial o en la cobertura de necesidades de trabajo temporal, los nuevos operadores privados han desempeñado durante la última década un papel de creciente protagonismo en la intermediación laboral. A mediados de la década de los noventa, en el seno de la Unión Europea, sólo Grecia e Italia mantenían restricciones legales al funcionamiento de empresas de trabajo temporal y de servicios de colocación gestionados por entidades privadas sin ánimo de lucro. Asimismo en solo seis países de la Unión Europea existían prohibiciones al desarrollo de servicios privados de colocación con ánimo de lucro, frente los 11 que los prohibían al comienzo de la década[4]



Fuente: *L'emploi en Europe 1996* (Comisión Europea) y SYSDM, Trends nº 26

[Volver](#)

2. La intermediación laboral en España en perspectiva comparada (1980-2000).

El caso español responde bien a esta pauta general de comportamiento en el ámbito europeo[5]. Durante el cuarto de siglo transcurrido desde la creación del INEM, el volumen de colocaciones gestionadas por el servicio público de empleo se ha multiplicado por 10 y, sin embargo, en un contexto de intenso crecimiento del desempleo y de la rotación laboral -y de enorme expansión del trabajo atípico de carácter temporal- el índice de intermediación pública se ha reducido paulatinamente, desde el nivel próximo al 30% característico del periodo 1978-1980 hasta un nivel aproximado del 15% durante el año 2002[6] (Cuadro 3).

CUADRO 3

**OFERTAS DE EMPLEO GESTIONADAS POR EL INEM
(1978-2002)**

Periodo	Colocaciones comunicadas A	Colocaciones gestionadas B	Colocaciones Total C	B/C (%)
1978	1.025.886	285.831	1.311.717	21,8
1979	1.102.009	454.642	1.556.651	29,2
1980	1.322.913	585.769	1.908.682	30,7
1985	2.101.234	470.225	2.571.459	18,3
1990	4.652.445	506.177	5.158.845	9,8
1995	6.686.216	875.683	7.561.899	11,6
2000	11.293.300	2.332.200	13.625.500	17,1
2001	11.267.900	2.329.500	13.597.400	17,1
2002	11.481.300	2.256.000	13.737.300	16,4

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (MTAS) e INEM.

Como es sabido, desde 1978 hasta 1994 el servicio público de empleo español, el INEM, desarrolló el conjunto de funciones legalmente asignadas -colocación y gestión de empleo, políticas activas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección a los desempleados- con carácter de servicio gratuito, en régimen de monopolio y actuación centralizada.

A partir de 1994, las reformas laborales abordadas introdujeron un conjunto de modificaciones en la organización de los servicios de empleo que afectaban de forma relevante a los procedimientos de intermediación laboral. Se procedió, en primer lugar, a la ruptura legal del monopolio del INEM en materia de colocación, permitiendo la participación y la colaboración en la gestión de nuevos actores en forma de instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro[7]. Entre las medidas entonces adoptadas figuran también la eliminación de la obligación del empresario de presentar oferta nominativa de empleo en el INEM (sustituida por la comunicación de la oferta a la oficina de empleo correspondiente) y la legalización de las Empresas de Trabajo Temporal[8].

Aunque este conjunto de modificaciones no ha producido, al igual que en la mayoría de los estados europeos, cambios sustanciales en el funcionamiento de los mercados laborales y la contribución a la cobertura de vacantes por parte de las nuevas entidades participantes, ahora con plenas posibilidades legales de funcionamiento, sigue siendo limitada[9], el desarrollo de las empresas de trabajo temporal en España ha sido significativo en cuanto a la dimensión comparada de los servicios realizados (Cuadro 4).

CUADRO 4

EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL (Cesiones de trabajadores y número de contratos)			
Periodo	Nº de ETT	Cesiones de trabajadores	Contratos de puesta a disposición Total
1995	316	301.344	378.739
1996	399	622.709	809.139
1997	428	951.641	1.309.021

1998	435	1.265.056	1.803.547
1999	410	1.418.844	2.002.039
2000	364	1.362.208	2.005.132
2001	346	1.334.405	1.901.352
2002	335	1.314.582	1.849.453

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (MTAS) e INEM.

Tras un periodo de intenso crecimiento (1994-1998), que permitió alcanzar en solo cuatro años un volumen de contratos de puesta a disposición superior a la cifra de 2 millones anuales, las empresas de trabajo temporal han logrado estabilizar su cuota de presencia en un nivel relativamente importante.

Es cierto que durante los últimos años, como consecuencia de los cambios realizados en las condiciones retributivas de los trabajadores contratados y otras modificaciones legales abordadas en 1999[10], el volumen de contratación ha dejado de crecer e incluso se observa una cierta tendencia a la reducción, patente incluso con anterioridad al cambio cíclico en la evolución del empleo registrado durante 2002. Sin embargo, conviene subrayar que la magnitud anual de los contratos realizados por las empresas de trabajo temporal es muy similar al volumen de contratación gestionada por el servicio público de empleo y sería superior si las colocaciones gestionadas por el servicio público fueran depuradas de las contrataciones realizadas en el marco de ciertas políticas de fomento del empleo. Este proceso de equiparación de la participación real de las ETT[11] en el ámbito de la gestión de la contratación, respecto del nivel alcanzado por los servicios públicos de empleo, se ha producido en apenas un lustro de funcionamiento. Aquí radica una de las claves para evaluar las características e implicaciones futuras del régimen legal de la intermediación laboral en España y del papel a desempeñar por la iniciativa privada y los servicios públicos de empleo (Cuadros 3 y 4).

CUADRO 5

TRANSFERENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS Y SERVICIOS DE EMPLEO (año de traspaso de competencias)			
Comunidad	Formación Profesional Ocupacional	Programas de apoyo al empleo	Servicios de empleo
Andalucía	1993	1984	2003
Aragón	1998	1995	2002
Asturias	1999	2000	2001
Canarias	1994	1985	1999/2001
Cantabria	1999	1996	2001
Castilla La Mancha	1998	1995	2002
Castilla y León	1999	1995	2001
Cataluña	1991	1991	1997/1999
Ceuta			
Comunidad Valenciana	1992	1985	1998

Extremadura	1997	1995	2001
Galicia	1993	1984	1997/1999
Islas Baleares	1998	1996	2001
La Rioja	1999	1995	2001
Madrid	1998	1995	2000/2002
Melilla			
Murcia	2001	1995	2003
Navarra	1997/2001	1986	1999/2001
País Vasco			

Fuente: Guía Laboral y de Asuntos Sociales 2003 (MTAS).

Junto a ello, no hay que olvidar que el proceso de expansión del empleo contratado a través de empresas de trabajo temporal ha coincidido en el tiempo con una intensa reorganización del servicio público de empleo derivado de la asunción por las Comunidades Autónomas de la gestión realizada por el INEM en la mayor parte de las políticas activas de empleo (formación ocupacional, apoyo y fomento del empleo, servicios de gestión, orientación, colocación, etc.). Al finalizar 2002 todas las Comunidades Autónomas (salvo Ceuta, Melilla y el País Vasco) tenían transferidas el conjunto de las competencias en la gestión de las políticas activas de empleo (Cuadro 5).

El desarrollo de este proceso de transferencias, iniciado hace algo más de un lustro sin un modelo global de referencia y sin objetivos generales en los que enmarcar los nuevos servicios transferidos, lejos de haber contribuido a mejorar el funcionamiento del INEM ha puesto de mayor relieve, si cabe, las importantes insuficiencias que históricamente acumula en buena parte de sus ámbitos de gestión. Al respecto, cabría destacar, como cuestión no resuelta de forma satisfactoria, la separación de la gestión de las políticas activas, ahora en manos de los servicios públicos de empleo de ámbito autonómico, de las políticas de protección del desempleo, no traspasadas a las Comunidades Autónomas en razón de su configuración como prestación de la Seguridad Social[12]. La fractura en la gestión de ambas políticas, activas y pasivas, puede suponer un grave retroceso en la configuración global e integrada de la política de empleo que debería ser abordada sin necesidad de afectar al diseño actual de la estructura de la Seguridad Social.

Este proceso de deterioro de la función intermediadora del servicio público de empleo tiene consecuencias inevitables en su valoración por el conjunto de la sociedad. La percepción social del funcionamiento de los servicios públicos de empleo[13], tanto en lo que se refiere a su situación actual como al grado de mejora registrado en los diez últimos años, coloca al INEM, junto a la administración de justicia, en el último lugar del conjunto de los servicios de la administración pública española. Más del 70% de los parados inscritos en el INEM manifiestan no haber recibido durante su permanencia como demandantes de empleo oferta alguna de empleo por parte del INEM y apenas uno de cada cinco ha conseguido colocación a través del servicio público de empleo.

Aunque los datos presentados en el Gráfico 2 son una buena muestra del esfuerzo relativo que los países de la Unión Europea realizaban en el desarrollo de sus servicios de empleo hacia la mitad de la década de los 90 del pasado siglo y del poco destacable papel desempeñado por España (ocupaba el penúltimo lugar, ligeramente por delante de Portugal), el problema es que tal situación se arrastra desde la década anterior, cualquiera que sea el indicador de esfuerzo utilizado, hasta enlazar con la fecha de creación, en 1978, de un servicio público que, como el INEM, es a su vez el resultado de la agregación de un conjunto de servicios dispersos existentes con anterioridad en el ámbito de la administración laboral y procedentes de la vieja estructura sindical del régimen franquista.[14]

CUADRO 6

PROMEDIO DE DESEMPLEADOS POR CADA AGENTE DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO EN LOS PAISES DE LA OCDE (1988-1992)			
	En oficinas de empleo	En oficinas de empleo y en gestión de redes y	En el conjunto de los servicios públicos incluida la protección

País			programas		del desempleo	
	1988	1992	1988	1992	1988	1992
Alemania	86	70	57	60	39	39
Australia	109	173	58	142	44	89
Austria	74	70	49	49	33	34
Bélgica		118	80	76		44
Canadá	213	199	82	119	49	68
Dinamarca	81	134	61	102		
España	713	350		191		191
Finlandia	55	136	43	105		
Francia	271	276	122	124	78	79
Grecia	360	994	360	497	124	172
Irlanda	733	788	251		88	100
Japón		111		93		93
Noruega	68	56	47	51	46	40
Nueva Zelanda	175	176	120	80	47	76
Países Bajos	152	103	131	80	42	32
Portugal	266	169	120	51	120	51
Reino Unido	53	82	36	72	36	72
Suecia	14	38	10	28	9	27
Suiza		65		65		50
Turquía		1.061	1.380	1.061	1.380	771

Fuente: OCDE (1990 y 1994).

Como puede observarse en el Cuadro 6[15], España ocupaba ya durante la segunda mitad de los ochenta y primera de los noventa uno de los últimos lugares del conjunto de países de la OCDE en cuanto al número de parados existente por cada funcionario de los servicios de empleo.

En 1992, considerando el conjunto de empleados en toda la red pública del INEM, con inclusión de la administración de las prestaciones de desempleo, España presentaba una situación tal que solo era capaz de mejorar la correspondiente a Turquía. Aunque se trata de un indicador agregado, cuya oscilación depende a corto plazo de la evolución del desempleo, la información que proporciona resulta relevante: dado que las actividades de los servicios públicos de empleo mantienen un alto nivel de intensidad del factor trabajo, dedicar un volumen de recursos humanos suficiente suele resultar esencial para el desempeño adecuado de sus funciones[16].

Desgraciadamente, la situación española empeora, si cabe, cuando el análisis se centra en la dotación de recursos humanos dedicados a la gestión en las oficinas de empleo. Porque si bien España se situaba, siempre sin abandonar los últimos lugares, por delante de Irlanda y Grecia, el volumen promedio de parados a atender por cada empleado de las oficinas de empleo alcanza cifras absolutamente desproporcionadas (350 en 1992 o 713 en 1988).

CUADRO 7

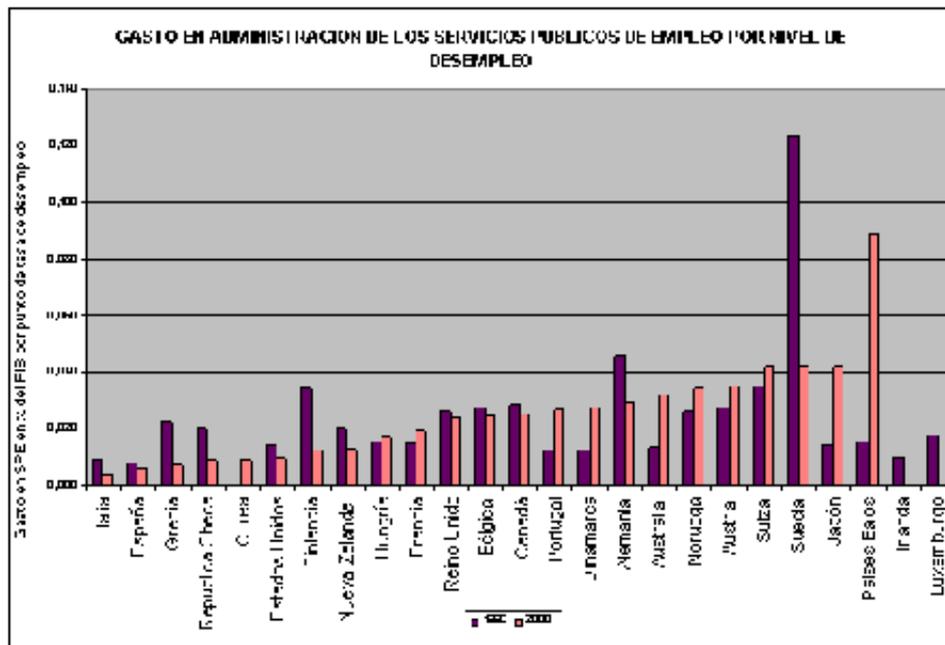
GASTO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS DE EMPLEO Y ADMINISTRACION DE LOS PROGRAMAS EN LOS PAISES DE LA OCDE (% PIB).					
País	1990	1990-2000	1990-1995	1996-2000	2000
Polonia		0,02	0,02	0,02	
Luxemburgo	0,03	0,03	0,03	0,03	
Corea		0,04	0,03	0,04	0,04
Italia	0,08	0,06	0,08	0,04	
Estados Unidos	0,08	0,07	0,08	0,06	0,04
España	0,13	0,09	0,11	0,07	0,09
República Checa		0,09	0,10	0,08	0,08
Portugal	0,06	0,09	0,08	0,11	0,11
Grecia	0,24	0,15	0,17	0,11	
Dinamarca	0,09	0,11	0,11	0,12	0,12
Hungría		0,13	0,15	0,12	0,11
Nueva Zelanda	0,16	0,13	0,14	0,13	0,08
Suiza	0,07	0,11	0,10	0,13	0,11
Austria	0,11	0,13	0,12	0,13	0,13
Finlandia	0,11	0,15	0,15	0,14	0,12
Noruega	0,14	0,16	0,16	0,15	0,12
Japón	0,03	0,11	0,03	0,15	0,20

Reino Unido		0,18	0,21	0,17	0,13
Francia		0,16	0,15	0,19	0,18
Bélgica	0,18	0,20	0,21	0,19	0,17
Canadá		0,21	0,22	0,21	0,17
Australia	0,09	0,18	0,16	0,22	0,20
Alemania	0,22	0,23	0,23	0,22	0,23
Irlanda	0,13	0,24	0,24	0,24	
Suecia		0,25	0,24	0,27	0,26
Países Bajos	0,09	0,28	0,25	0,31	0,25
Total OCDE	0,11	0,14	0,15	0,15	0,13

Fuente: OCDE (1993, 1995, 1997, 2000, 2001 y 2002).

La situación de España no mejoró durante la década de los 90 y, en términos de esfuerzo presupuestario, empeoró significativamente. En el Cuadro 7 se recoge la evolución comparada para el conjunto de los países de la OCDE de los gastos públicos destinados a la administración y gestión de los programas de los servicios públicos de empleo durante el periodo 1990-2000. El promedio de gasto público durante la década de los 90 del pasado siglo se situó para el conjunto del área en el 0,14% del PIB sin apenas diferencias agregadas apreciables (apenas una centésima) entre la primera y la segunda mitad de la década. Como puede observarse, el bloque de países centro europeos y nórdicos mantienen, con la inclusión de Australia y Canadá, el nivel más alto de de gasto respecto del PIB. España, cuyo esfuerzo relativo se mantiene por debajo de la media durante prácticamente toda la década, pasa a situarse durante la segunda mitad de la década en el grupo de países que menor esfuerzo dedican a sus servicios públicos de empleo. A la altura del 2000 es el sexto país sobre un total de 27 con menor gasto en sus servicios públicos de empleo pese a ser el segundo con mayor tasa de paro[17]. Pero además, mientras el esfuerzo medio del conjunto del área aumenta durante la década en casi un 40% (desde el 0,11% de 1990 al 0,15 de 2000), España reduce durante dicho periodo el nivel de su gasto relativo en alrededor del 30% desde el 0,13% respecto del PIB en 1990 (superior todavía a la media del área en dicho año) hasta el 0,09% en 2000 (menos de la mitad de la media de la OCDE en el año).

GRAFICO 3



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de OCDE ((1993, 1995, 1997, 2000, 2001 y 2002).

Pero cuando el gasto destinado a los servicios públicos de empleo como proporción del PIB se relaciona con el nivel de desempleo (Gráfico 3), los resultados para España son, si cabe, más elocuentes. En los años 1990 y 2000 España ocupaba respectivamente el último y el penúltimo lugar entre los países de la OCDE en intensidad de gasto en sus servicios públicos de empleo en relación a la población desempleada y su evolución a lo largo de la década muestra un progresivo alejamiento del comportamiento de la mayoría de los países: mientras que en 1990 el esfuerzo medio español en cuanto a dotación de sus servicios públicos de empleo era de apenas 1/3 respecto al nivel medio vigente en los países de la OCDE, en 2000 el nivel de España ni siquiera alcanzaba el 25% de la media de la OCDE.

[Volver](#)

3. Algunas propuestas y líneas de reforma.

Esta visión panorámica del comportamiento de los servicios públicos de empleo en España durante las dos últimas décadas, ayuda a configurar la magnitud del esfuerzo que España debe realizar durante los próximos lustros y que, como en tantos otros ámbitos de las políticas públicas, está en directa relación con las carencias acumuladas durante la historia reciente. Para aproximarnos a los niveles medios vigentes en Europa –no ya para alcanzarlos, objetivo que exigiría un esfuerzo muy superior- España debería, al menos, duplicar el volumen actual de efectivos humanos empleados en los servicios públicos de empleo (alrededor de 15.000 incluyendo la plantilla transferida a las Comunidades Autónomas)[18].

Frente a estas ingentes necesidades, el potencial de recursos humanos no solo no ha crecido en los últimos años sino que se ha reducido, sin contar con los efectos del proceso de transferencias autonómicas, en alrededor de 1.000 funcionarios (en torno al 7% de la plantilla total de los servicios públicos de empleo en España). En estas circunstancias no resulta extraño que el propio Gobierno se plantee como objetivo crecer tan solo en un 10 % en el número de colocaciones de beneficiarios de prestaciones que los Servicios Públicos de Empleo gestionan actualmente (ahora se gestionan 243.348 colocaciones de perceptores de prestaciones)[19]. Son numerosísimas las oficinas de empleo con un solo funcionario dedicado a la gestión de las prestaciones, cuya dependencia funcional ajena al ámbito autonómico, está provocando situaciones de ruptura de la atención adecuada a los desempleados impropias de un servicio público moderno.

Por ello, medidas esenciales para la empleabilidad del conjunto de la población activa asignadas a los servicios de empleo en la Estrategia Europea de Empleo, como las de atención individualizada a los desempleados o la elaboración de itinerarios adaptados a la situación de cada trabajador en paro, resultan absolutamente incompatibles con la capacidad actual de respuesta del servicio público, no sólo por la insuficiencia del tamaño de su estructura de recursos humanos sino por el bajo nivel de cualificación de su personal en el que predominan los empleados de carácter auxiliar y administrativo.

En estas condiciones, el debate sobre las funciones encomendadas a la administración de los servicios de empleo en el marco de la política de empleo y el papel de la iniciativa privada aparece lastrado.

En primer lugar porque, salvo en lo que respecta a las empresas de trabajo temporal, no parecen haberse agotado –más bien habría que decir que prácticamente ni siquiera se han iniciado- las posibilidades de desarrollo de las agencias públicas y privadas de colocación a través de instituciones sin ánimo de lucro. Al respecto conviene subrayar que, casi una década después de ser legalizadas, no existen datos hechos públicos por las autoridades laborales respecto al papel y la incidencia en la intermediación laboral de las agencias públicas o privadas sin ánimo de lucro, lo que podría ser interpretado como indicador del insuficiente desarrollo alcanzado por estas instituciones. Tampoco existen datos públicos respecto de la estructura de efectivos humanos propios

de las empresas de trabajo temporal, aunque en este caso parece claro que en número de oficinas superan ya a las de los servicios públicos de empleo y, muy probablemente, los efectivos propios alcancen a los disponibles por las oficinas públicas de empleo[20].

Existe hoy, de forma prácticamente inédita, todo un amplio campo para el impulso del papel de instituciones públicas y privadas (ayuntamientos, mancomunidades municipales de ámbito comarcal, colegios profesionales, centros de formación de carácter público y privado, universidades, institutos de formación profesional, etc.) en los procesos de intermediación laboral que podrían utilizar las fórmulas legalmente vigentes con apoyo financiero proveniente de los servicios públicos de empleo a partir de compromisos de colocación previamente concertados.

El objetivo sería crear una red organizada de colaboración, sobre todo para los trabajadores parados que reciben formación profesional ocupacional, que permita que entidades de carácter público o sin ánimo de lucro intermedien en el mercado de trabajo en conexión con los servicios públicos de las distintas CCAA. A estos servicios les corresponderían las labores de coordinación y financiación de la gestión que en todo caso deberían estar relacionadas con compromisos de colocación con índices que distinguieran con claridad los tipos de contratación y estimularan diferencialmente la contratación indefinida.

Estas agencias de colocación sin ánimo de lucro deberían de tener una relación directa con los Planes integrados para el empleo que gestionan las CCAA y que últimamente se han desnaturalizado por completo. Inicialmente concebidos para integrar y financiar todas las acciones previas a la colocación de un trabajador parado (información, orientación, selección, formación, acompañamiento en la búsqueda de empleo, etc.), el sistema ha terminado por pervertirse al carecer, sobre todo para los parados que reciben formación profesional ocupacional, del necesario escalón final, la colocación del desempleado.

En segundo lugar porque no parece adecuado, desde la perspectiva del aprovechamiento óptimo de la competencia de operadores públicos y privados en el mercado de servicios de empleo, abrir a la competencia privada el proceso de intermediación en un contexto de intensa reorganización de los servicios públicos de empleo.

Los objetivos inmediatos en este crucial aspecto deberían pasar, en el marco general de la nueva Ley Básica de Empleo suficientemente dotada en el ámbito financiero por:

1. Culminar con todas las Comunidades Autónomas los procesos de traspaso de competencias de empleo, definiendo un mapa ordenado de responsabilidades territoriales con arreglo a los principios de subsidiariedad y cooperación.

2. Desarrollar un Plan para la reestructuración y potenciación de los Servicios Públicos de Empleo, con una dotación presupuestaria compatible con la magnitud del esfuerzo requerido, articulado alrededor de los siguientes ejes esenciales:

- Mantenimiento del carácter público y gratuito de los servicios de empleo estatales y autonómicos.
- Garantía de la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio español y su integración en el mercado único europeo así como la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los distintos servicios públicos de empleo, la libre circulación de trabajadores y la no discriminación en los procesos de inserción laboral.
- Establecimiento de un sistema informático y estadístico que permita la coordinación de los procesos de colocación en los distintos servicios autonómicos y la disponibilidad de información sobre ofertas y demandas de empleo en tiempo real en el conjunto del territorio español.
- Creación de un Observatorio permanente del empleo que oriente las estrategias activas de fomento del empleo y la formación profesional y vincule las necesidades de formación y adaptación laboral a las necesidades de mano de obra de las empresas españolas.
- Creación de una Agencia para la Evaluación de las políticas de empleo del Gobierno y de las Comunidades Autónomas que garantice la eficiencia de los recursos públicos empleados y que facilite la cooperación y coordinación territorial de la gestión pública en materia de empleo y formación de los trabajadores.
- Regulación de la estructura financiera del sistema público basada en las aportaciones del Estado, la Unión Europea y las cotizaciones sociales de forma que las destinadas al desempleo financien exclusivamente las prestaciones para la cobertura del desempleo.
- Mantenimiento de los principios de participación tripartita y paritaria de los agentes económicos y sociales en los órganos de planificación y gestión de los servicios públicos de empleo en el ámbito estatal y autonómico.

Ello no significa necesariamente optar por el mantenimiento de actual estatuto legal respecto de la iniciativa privada, en instituciones con ánimo de lucro, en el ámbito de la colocación y la intermediación laboral.

El paso lógico, una vez abordado el proceso de reestructuración de los servicios de empleo, podría ser el de la apertura de la intermediación a la iniciativa privada, previo concierto con la administración laboral competente, garantizando la gratuidad del servicio para los trabajadores y el conjunto de salvaguardias previstas en las recomendaciones y convenios internacionales suscritos por España sobre agencias de empleo privadas[21].

En términos similares a lo expuesto anteriormente para el impulso de la intermediación a través de instituciones sin ánimo de lucro, es posible desarrollar nuevos escenarios de colaboración y financiación concertada de la intermediación laboral, a través de instituciones privadas con o sin ánimo de lucro, en los que muy probablemente

la estructura actual de empresas de selección y de trabajo temporal pueda competir en términos de igualdad de condiciones con los servicios públicos de empleo. Para ello resulta esencial asegurar previamente la existencia de un potente servicio público de empleo que atienda, bien por sus propios medios, bien en colaboración con otros operadores públicos o privados (ETT, agencias de colocación, etc.), a todo aquel que por sus propias capacidades sea incapaz de ingresar o regresar al mercado de trabajo.

En este contexto el Estado ha de cumplir funciones garantistas y de no discriminación, además de las que se correspondan con su papel de gestor del servicio público de empleo. Ello exigirá también por parte del sector privado, un profundo esfuerzo de alteración de sus estrategias y pautas de actuación de forma que mejore el nivel de aprecio y crédito social que actualmente poseen. Un nivel tan reducido como el que hoy pueda mantener el servicio público de empleo.

[Volver](#)

BIBLIOGRAFIA

- BENTOLILA, S. (1990): El paro en España: mirando al futuro. Banco de España, Boletín Económico (Feb. 1990).
- BENTOLILA, S. y DOLADO, J.J. (1994): Labour flexibility and wages, lessons for Spain. Economic Policy, nº 18.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2000): Opiniones y actitudes. Barómetro Junio 2000. CIS, Nº 42; Monografías CIS Nº 202.
- DOLADO, J.J. y MALO DE MOLINA, J.L. (1985): Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España. Banco de España, Boletín Económico (Sept. 1985).
- ELORDI, A., REY, S., SERRANO J.E., GALA, C. (2001): Trabajo, temporalidad y empresas de trabajo temporal en España. AGETT.
- EMPLOYMENT OBSERVATORY (1996): New roles of public and Private Employment Services in improving labour market performance: an overview of recent trends and reforms. Trends nº 26 (1996). European Comision.
- ESPINA, A. (1991): Un balance de la implantación de las políticas activas de mercado de trabajo en España. En Estudios de economía del trabajo en España (III). El problema del paro. Ministerio de Trabajo y S.S.
- JIMENO, J.F. y TOHARIA, L. (1992): El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la UEM. Papeles de Economía Española, nº 52/53.
- FINA, L. (1991): El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate. Ministerio de Trabajo y S.S. Colección Informes.
- FINA, L. y TOHARIA, L. (1987): El problema del paro en España. Un punto de vista estructural. Fundación IESA (Publicado también en FINA, L.: Mercado de trabajo y políticas de empleo. C.E.S. Colección Estudios, 2001).
- MOSLEY (1997): La part de marché des services de placement et leur place sur le marché dans l'UE : resultats des enquêtes sur population active, Observatoire de l'emploi. MISEP, Politiques nº 57.
- OCDE (1984): Les services publiques de l'Emploi dans un marché du travail en révolution (Versión española en Ministerio de Trabajo, Informes OCDE, Los servicios públicos de empleo).
- OCDE (1990) : Labour Market Policies for the 1990s. OECD (Versión española en Ministerio de Trabajo: Políticas de mercado de trabajo en los noventa. Informes OCDE).
- OCDE (1993): Employment Outlook. July 1993.
- OCDE (1994): The OECD Jobs Study. Par.II. The adjustment Potencial of the Labour Market (Versión española en Ministerio de Trabajo, Informes OCDE, 1997).
- OCDE (1995): Employment Outlook. July 1995.
- OCDE (1996): The OECD Jobs Strategy. París.
- OCDE (1997): Employment Outlook. July 1997.
- OCDE (2000): Employment Outlook. June 2000.
- OCDE (2001): Employment Outlook. June 2001.
- PEREZ INFANTE, J.I. (1999): Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos. Cuadernos de Información Económica nº 150 (Sept. 1999).
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M.C. (2002): ¿Crisis en la empresa de trabajo temporal? Cinco Dias (Octubre 2002).
- RUESGA, S. (1992): (Coord.) Economía y Trabajo. Ed. Pirámide.

[1] La comparación de la información estadística proporcionada en OCDE (1984) con los datos presentados en el Cuadro 2 así parece confirmarlo para la mayoría de países sobre los que existe información.

[2] Respecto a los problemas de comparabilidad y significado real de la tasas de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo, véase Mosley (1997) y OCDE (1996).

[3] El otro país restante entre los seis primeros en tamaño relativo de sus servicios públicos de empleo es Bélgica para el que se carecen de datos públicos de cuota de mercado de sus servicios de empleo.

[4] Véase Employment Observatory (1996). Trends nº 26. Comisión Europea.

[5] Para el análisis general de la evolución del mercado de trabajo y la política de empleo en España durante las últimas décadas del pasado siglo, desde distintas perspectivas teóricas, véase Dolado y Malo de Molina (1985), Bentolila (1990), Bentolila y Dolado (1994), Fina y Toharia (1987), Fina (1991), Jimeno y Toharia (1992), Pérez Infante (1998), Espina (1991) y Ruesga (1992).

[6] Con anterioridad a 1994 las ofertas comunicadas se corresponden con las nominadas y las gestionadas eran llamadas ofertas genéricas. Estos cambios se derivan de la desaparición de la obligación de contratar a través de las Oficinas de Empleo (y su sustitución por la mera comunicación al INEM de la colocación realizada), introducidas en la Ley 10/94 de 19 de mayo. No obstante, la proporción de ofertas gestionadas correspondiente al periodo 1995-2002 puede estar excesivamente sobrevaluada al incorporar entre las mismas determinadas acciones de inserción y contratación pública realizadas por el INEM a través de conciertos entre el servicio público de empleo y otras administraciones públicas, locales y autonómicas, o privadas. Junto a ello no debe olvidarse que la estadística de contratos no recoge aquellos para las que no existe obligación de inscripción en el INEM (por ejemplo, los contratos indefinidos ordinarios)

[7] Ley 10/1994, de 19 de Mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.

[8] Ley 14/1994, de 1 de Junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

[9] Nos referimos a las modificaciones que afectan a los cambios operados en los procesos de intermediación. Sin embargo, no debe olvidarse que las medidas anteriormente señaladas se insertan en un conjunto de reformas, abordadas en el bienio 1993-1994 y, en una fase posterior, en 1997, cuyo alcance fue muy significativo en aspectos esenciales de la política de empleo como la protección de los desempleados, el diseño de la negociación colectiva, la normativa reguladora de la contratación temporal o los estímulos a la contratación indefinida. Para un análisis de los contenidos de las reformas laborales durante la década de los noventa véase Pérez Infante (1999).

[10] La Ley 29/1999, de 16 de julio, abordó un conjunto de modificaciones en la regulación de las ETT que vinieron a paliar el papel de meros instrumentos de abaratamiento de costes laborales y de precaria flexibilización de las condiciones de empleo de los trabajadores contratados que el diseño legal de 1994 permitía y que hubieron de ser subsanados, previamente a su reforma legal, en el marco de la negociación colectiva. Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, la introducción de mayores exigencias organizativas y financieras en las condiciones para la autorización administrativa de las ETT y, en segundo lugar, la equiparación de derechos y condiciones retributivas entre los trabajadores contratados para ser cedidos y los demás trabajadores, de acuerdo con la regulación específica del convenio colectivo aplicable, así como otros aspectos vinculados a la formación y la prevención de riesgos laborales. Véase Rodríguez-Piñero (2002).

[11] Nos estamos refiriendo a la participación real en el mercado dado que, legalmente, las ETT no son empresas privadas de colocación, actividad que, como es sabido, la ley reserva en el ámbito privado a entidades sin ánimo de lucro (la regulación de las agencias de colocación sin fines lucrativos está contenida en el R.D. 735/1995, de 5 de mayo). Para un análisis general de la evolución de las Empresas de Trabajo Temporal en España durante el

periodo 1994-2000, véase Elordi, Rey, Serrano y Gala (2001).

[12] En el R.D. Legislativo 1/1994 de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social incorpora como Título III la Protección por Desempleo dentro del ámbito de materias de la acción protectora de la Seguridad Social (ello como consecuencia de las autorizaciones para su modificación contenidas en la Ley 22/1992, de 30 de junio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, y en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de protección por desempleo).

[13] Ver Centro de Investigaciones Sociológicas (2000).

[14] La existencia de servicios de intermediación laboral de carácter público y gratuito se produce en España con la Ley de Colocación Obrera, de 10 de febrero de 1943. Suecia, en 1902, y Gran Bretaña, en 1906, fueron los primeros países europeos en implantar servicios públicos de colocación e intermediación laboral.

[15] Los datos son una presentación de forma inversa de los que figuran en el Gráfico 2, que corresponden a 1996.

[16] Ver OCDE (1990) y OCDE (1994)

[17] OCDE (2001)

[18] No existen datos públicos recientes posteriores a los incluidos en el Gráfico 2, pero cabe subrayar que en 1996 el volumen de efectivos de los servicios públicos de empleo, el numerador del índice incluido en el citado gráfico, era en Alemania de 89.173, en Reino Unido de 45.000 y en Suecia de 6.950, países que cuadruplicaban el volumen de empleados en los servicios públicos de empleo por cada 100 desempleados correspondiente a España.

[19] Cifras incluidas en la valoración del impacto económico de las medidas previstas en el R. D. Ley 5/2002 de 24 de mayo de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

[20] El número de ETT era de 322 en el último trimestre de 2003, cada una de ellas con su propia red de oficinas. Por su parte, el número de oficinas públicas de empleo era de 697 al final de 2002. Una estimación del volumen de efectivos de las seis mayores empresas de trabajo temporal sitúa en 3350 el número de empleados en ellas al finalizar 2003 lo que, dada la cuota de mercado obtenida por las seis grandes (alrededor del 60%) y la existencia de economías de escala en la estructura empresarial del sector, situaría en alrededor de 8000 el volumen de efectivos propios de las ETT en España.

[21] Véase al respecto el Convenio 181 de la OIT y la Recomendación 188, ambas de 1997, sobre agencias de empleo privadas.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Ensayos

El parlamento español en la VII legislatura: una deriva negativa

Enrique Guerrero Salom

1. Crisis y declive del Parlamento
2. Mutaciones e innovaciones constitucionales
3. La confirmación de bloques políticos interorgánicos
4. La necesidad de concebir el control al servicio de la minoría
5. El Parlamento en la VII legislatura
 - 5.1. Función legislativa
 - 5.2. Aprobación de los presupuestos
 - 5.3. Control parlamentario
 - 5.4. Función electiva
6. Reformas bloqueadas
7. Conclusion

Bibliografía

1. Crisis y declive del Parlamento

El debate sobre el declive o la crisis del Parlamento no es ni mucho menos un debate reciente, ni tampoco es ocasional o se circunscribe a algunos casos nacionales aislados, entre los que se encontraría el nuestro. Por el contrario, tiene ya una larga y sostenida tradición como objeto teórico de la ciencia política y del derecho constitucional. Como la tiene, asimismo, el desvelamiento de las patologías que afloran en la práctica de los regímenes parlamentarios. Constituyen ya una referencia clásica el diagnóstico y las críticas realizadas por Gumersindo de Azcárate a finales del S.XIX, algunas de tipo general y otras más relacionadas con los hábitos políticos de la Restauración (Azcárate, 1885).

Muchas de las aproximaciones a la supuesta o real decadencia de la institución sacan conclusiones en base a tópicos muy establecidos, de carácter frecuentemente anecdótico, y no siempre bien fundamentados. Así, Laski, refiriéndose al inglés, el parlamento por excelencia, señalaba con ironía que los políticos de la era de Baldwin decían que la Cámara no era ya lo que fue cuando Mr. Asquith era primer ministro; y en la época de Mr Asquith contemplaban con nostalgia el brillante tiempo de Gladstone y Disraeli; sin duda, algunos de los viejos legisladores de esos días solían suspirar por la época en que Pitt y Fox cruzaban sus lanzas en el Parlamento. Para desmontar ese tipo de conclusiones impresionistas, Burdeau mostraba el error de contrastar las debilidades de su práctica diaria con la fortaleza inexpugnable de su idealización teórica, de comparar la realidad de los Parlamentos actuales con los de una hipotética "edad de oro" de los mismos que con seguridad nunca existió (Burdeau, 1976).

Por ello, a la hora de diagnosticar los problemas reales de los parlamentos hay que clarificar en relación con qué se está estableciendo la comparación: si con el deterioro o el progreso respecto de su propio pasado; si con el funcionamiento, mejor o peor, de otras instituciones clave; si con el cumplimiento efectivo o no de las funciones que le han sido expresamente atribuidas; si, en un sentido más amplio, con el papel global que, como tales instituciones, deben cumplir en el conjunto del sistema político.

Así, en otros casos se ha puesto el acento en la alteración de prioridades producida en las funciones que desempeñan las Cámaras. Ya a mediados del S. XIX, Bagehot, tras identificar entre tales funciones la expresiva (por medio de la cual se manifiestan las concepciones y aspiraciones del pueblo), la instructiva (consistente en enseñar a la nación lo que ésta no sabe y debe saber), la informativa (de tipo reivindicativo, análoga a la función de queja o agravio de los parlamentos pre-liberales), la legislativa y la electoral, pondría en seria duda que la más relevante de todas ellas fuera la legislativa, precisamente aquella que daba nombre a la institución, en tanto que representación de la voluntad general cuya expresión es precisamente la ley. Afirmaría entonces que la de mayor importancia era la función electiva, es decir, la de ejercer como Cámara electoral, que nombra y cesa al Primer Ministro, al que formalmente guía y dirige, pero al que le entrega la dirección real y la decisión efectiva sobre los asuntos (Bagehot, 1995). Con ello venía a reconocer el desplazamiento del Parlamento del centro decisivo del sistema político, que daría lugar a toda una serie de transformaciones que se intensificarían desde entonces.

2. Mutaciones e innovaciones constitucionales

Lo cierto es que tales transformaciones han venido a convertirse en verdaderas mutaciones constitucionales de hecho, que conllevan cambios de contenido sin revisar el continente, y que, por tanto, no se han producido fundamentalmente por reformas del marco institucional, sino por modificaciones efectivas relativas a los procesos y a los sujetos. Lo que ha variado es la fisiología del sistema más que su anatomía. Sin abandonar ni alterar los fundamentos teóricos, la carcasa doctrinal (división de poderes, hegemonía del parlamento, autonomía de la representación, etc), que se mantiene básicamente inmutable desde el momento fundacional del constitucionalismo liberal, se ha modificado profundamente el sentido en el que operan esos principios, dando lugar con ello a la coordinación y colaboración de poderes, al mantenimiento simplemente formal y simbólico de aquella hegemonía y a la dependencia del representante no respecto de su electorado sino de su partido. En el periodo de entreguerras, caracterizado por una gran efervescencia y creatividad constitucional, Mirkin-Guetzévitch afirmaría que "el sentido jurídico de las concepciones fundamentales del Derecho constitucional altera su significación política según las épocas y según el desarrollo de las democracias. Las mismas fórmulas dadas en la época de la Revolución Francesa como fórmulas de combate y como principio abstracto, cambian de significación política en el S. XIX en un régimen democrático estable" (Mirkin-Guetzévitch, 1934).

Con el paso del tiempo, finalmente, esas alteraciones han acabado incluso por reflejarse en los textos constitucionales más modernos que, como el español, delimitan unas competencias propias del Gobierno que no son meramente ejecutivas sino de dirección política primaria. Así, la CE (art. 97) le atribuye "la dirección de la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado", lo que constituye una llamada "función de gobierno" claramente distinguible de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria que ese mismo artículo le atribuye igualmente (López Guerra, 1988). Dos argumentos de fondo explican esa creciente atribución de competencias al Gobierno en detrimento del Parlamento. De una parte, la progresiva homogeneidad de la fuente de legitimación de ambas instituciones. De otra, el papel crecientemente intervencionista de los poderes públicos, que modifica la dimensión y la identidad del Estado.

En lo que concierne a la legitimación, los Gobiernos han pasado de ser una prolongación de la legitimidad del monarca, primero, a una expresión de la legitimidad del parlamento, después, para, finalmente, vincularse directamente a la legitimidad popular. Sin que se alteren las fórmulas clásicas de investidura y confianza, que hacen depender del Parlamento la génesis y la continuidad del Gobierno, lo cierto es que los ciudadanos, a la hora de votar, piensan más en la elección de un Presidente, en la conformación de un Gobierno y en el respaldo a una programa, que en la concreta atribución de escaños a las candidaturas en la circunscripción correspondiente o en la composición que vaya a tener luego el conjunto de la o de las Cámaras.

Las elecciones tienen, cada vez más, un alto componente plebiscitario, a lo que contribuye la concentración de las campañas electorales en los líderes y, aún más decisivamente, la atención prácticamente excluyente que les prestan los medios. En simetría con ello, los ciudadanos imputan directamente al Gobierno la satisfacción de sus demandas, premiándole o castigándole por su gestión y por el grado de cumplimiento o incumplimiento de sus promesas electorales.

Por lo que se refiere a la identidad del papel del Estado, su actual carácter social, intervencionista y prestacional incrementa extraordinariamente su dimensión y la diversificación de sus campos de actuación. En los países avanzados, el gasto público que significaba, de promedio, algo menos del 10% del PIB a principios del S. XX, ha pasado a alcanzar en torno al 40% al empezar el S. XXI (con los países nórdicos situados muy por delante, EE.UU y Japón ligeramente por detrás, y España en la media). La escasa flexibilidad de gran parte de ese gasto (pensiones, educación, salud, infraestructuras, etc), unido a la presión social por los llamados "derechos de cuarta generación" (protección social y ante la dependencia, cultura, medio ambiente, etc), y junto a los intereses autoexpansivos de las propias burocracias, permite afirmar que, en un horizonte previsible, el Estado seguirá manteniendo en lo esencial esas características.

En términos de relación entre Parlamento y Gobierno, es éste último el que resulta fortalecido con el incremento de las funciones y de la dimensión del Estado. Los Gobiernos, apoyados en la Administración que dirigen, ejercen prioritariamente la iniciativa legislativa; protegidos por los reglamentos parlamentarios dominan el procedimiento de tramitación de las normas; disponen, por medio de los Decretos-Leyes, de una capacidad normativa propia que, aunque limitada materialmente y por la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad, y necesitada de una posterior convalidación parlamentaria, les permite operar inicialmente sobre la realidad; cuentan con la práctica exclusividad en el diseño y ejecución de las políticas públicas, pues como ha señalado Norton, de las cuatro fases de que constan éstas, gestación, preparación, deliberación y ejecución, el Parlamento sólo es un actor central en la deliberación, y, en todo caso, si se requiere una intervención normativa (Norton, 1991). Por todo ello se puede afirmar que es el Gobierno quien realiza la acción política, y lo hace más con la aquiescencia del Parlamento que con su impulso (García Fernández, 1995).

3. La confirmación de bloques políticos interorgánicos

En todo caso, la mutación de fondo con mayores consecuencias sobre las funciones del Parlamento procede de la conformación de bloques orgánicos interinstitucionales. De acuerdo con la perspectiva formal de los textos constitucionales, que a estos efectos sigue manteniendo la lógica del Estado Liberal de Derecho, basada en la limitación del poder por medio de su división y dispersión, las relaciones entre Parlamento y Gobierno se estructuran a partir de la consideración de que se trata de dos órganos distintos, que se relacionan entre sí como si fueran en cada caso internamente igual de homogéneos, como si cada uno tuviera una identidad política totalmente distinta del otro, como si estuvieran constitutivamente destinados a enfrentarse entre sí.

Pero todo ello es en gran medida una ficción en los regímenes parlamentarios, que, en la práctica, operan de acuerdo con la lógica democrática basada en la competición política, que parte de la existencia y expresión del pluralismo político, de la conformación de mayorías y de minorías, de la competencia continua entre proyectos políticos diferentes. Desde esta perspectiva, Parlamento y Gobierno no son órganos por completo diferentes ni por completo enfrentados entre sí. Lo que tendríamos ante nosotros es, de una parte, un complejo político interinstitucional formado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria, que cooperan en la puesta en práctica de un programa compartido, y, de otra, la oposición parlamentaria, que a su vez podría tener una composición diversa, cuyo objetivo básico es controlar al Gobierno, erosionarlo y, en su caso, contraponerse a él como alternativa.

La conformación de tales complejos políticos interinstitucionales tiene profundas consecuencias sobre el ejercicio de todas las funciones parlamentarias. En aquellas en las que se producen decisiones por medio de las votaciones, el Gobierno-mayoría parlamentaria puede estar necesitado de apoyos adicionales o estar dispuesto a contar con ellos, pero, llegado el caso, si cuenta con el soporte suficiente, impone en último término su posición frente al resto de los grupos de las Cámaras. De hecho, la misión principal de la mayoría parlamentaria es coadyuvar al desarrollo del programa político del Gobierno. A disposición de las minorías queda, en principio, la posibilidad de expresar su disenso y de activar las iniciativas de control de aquel.

[Volver](#)

4. La necesidad de concebir el control al servicio de la minoría

Dado, pues, que el Gobierno tiene a su disposición un amplio campo de actuación autónoma, y que, apoyado en su mayoría parlamentaria, domina asimismo el proceso legislativo, el Parlamento debería fortalecer su posición en la deliberación, convirtiéndose en sede habitual y permanente del debate político, y en el ejercicio del control, poniéndolo preferentemente en manos de las minorías, eliminando o minimizando las trabas que dificultan su ejercicio.

No ha sido así desde 1977. La preocupación de nuestros constituyentes por la estabilidad política, a la que identificaban con la estabilidad y permanencia de los Gobiernos, condujo a un diseño institucional acorde con una versión rígida del modelo de parlamentarismo racionalizado, que protege al Gobierno y limita seriamente al Parlamento. El Congreso no elige al Presidente del Gobierno, no puede presentar un candidato propio a la Investidura, sino que acepta o rechaza el candidato que le remite el Rey. Otorgada la confianza inicial, para lo que puede ser suficiente la mayoría simple en segunda votación, aquella solo puede ser retirada por el rechazo de una Cuestión de Confianza presentada por el Presidente del Gobierno, algo que no hará si no cuenta con el apoyo suficiente para superarla, o por la aprobación, por mayoría absoluta, de una Moción de Censura con candidato alternativo que, de prosperar, se convierte automáticamente en Presidente del Gobierno.

La dificultad de llevar a cabo estas figuras extremas del control, que se identifican con la responsabilidad política con consecuencias jurídicas para el Presidente y su Gobierno, explica que en los más de 25 años de Constitución sólo se hayan presentado dos Cuestiones de Confianza, en 1980 y 1989, y otras dos Mociones de Censura, en 1980 y 1987, habiendo transcurrido ya más de tres lustros sin que se hayan activado ninguna de tales figuras.

Por su parte, los Reglamentos de las Cámaras atribuyen a la voluntad mayoritaria de las mismas, que se refleja en la composición de cada uno de sus órganos internos, la aceptación o rechazo de determinadas iniciativas, promoviendo u obstaculizando las comparecencias del Gobierno, la celebración o no de determinados debates. Esa misma mayoría decide sobre la conformación de los Órdenes del Día o sobre la simple existencia de algunas figuras del control, como es el caso de las Comisiones de Investigación. Otras figuras se reparten en proporción a la composición de la Cámara, como es el caso de la Preguntas Orales en el Pleno, otorgando una cuota mayoritaria precisamente al grupo que sustenta al Gobierno que ha de ser controlado.

En la práctica, ese diseño protector ha funcionado con mayor rigidez o flexibilidad de acuerdo con las características diferenciales de la composición de las Cámaras y del escenario político. En los periodos de mayoría relativa, el Parlamento ha mostrado una mayor viveza en general, ha activado con mayor intensidad y eficacia su función controladora y ha incrementado notablemente su contribución al debate político. En los de mayoría absoluta ha languidecido, se ha visto desposeído de la capacidad misma de controlar por medio de determinadas figuras, y ha sido testigo mudo e impotente del debate político que se producía fuera de su ámbito, aunque frecuentemente lo protagonizaran sus propios miembros.

[Volver](#)

5. El Parlamento en la VII legislatura

¿Qué ha sucedido, a estos efectos, en los últimos cuatro años, en la VII Legislatura que acaba de concluir?. En algunos aspectos, la gestión del Partido Popular admite una diferenciación nítida según nos detengamos en la VI o en la VII Legislatura. En su primera etapa (1996-2000), los estrechos resultados electorales forzaron acuerdos políticos con las minorías nacionalistas, que subsistieron durante la mayor parte del periodo (quebrándose con el PNV tras la ruptura de la tregua de ETA, y complicándose con CiU después de las elecciones catalanas de 1999). Los acuerdos con los interlocutores sociales fueron continuos, ninguno de los pilares fundamentales del Estado del Bienestar ni de los consensos básicos resultó seriamente alterado, y el PP aprovechó a fondo la volatilización del miedo a la derecha y la debilidad estructural y coyuntural del PSOE.

Todo ello explica la mayoría absoluta obtenida en 2000, y la desatención que los electores prestaron a otros componentes mucho más negativos del balance del Gobierno, tales como los sutiles cambios de orientación en algunas políticas del bienestar, la configuración y ocupación partidaria de grandes conglomerados empresariales a partir de las privatizaciones de las mayores empresas públicas, la génesis de potentes grupos de comunicación puestos al servicio del Gobierno, el abuso de los medios públicos y la persecución de los privados desafectos, el

maltrato a la oposición o el deterioro generalizado de las instituciones.

Sin embargo, por lo que respecta a su actitud respecto del Parlamento, apenas puede detectarse ningún cambio relevante entre su primera y su segunda Legislatura, aunque se dé el caso de que en ésta última el PP contaba con mayoría absoluta. No varió su orientación, ya firmemente asentada desde 1996, sino que, en todo caso, intensificó la misma una vez dispuso de manos libres para avanzar en ellas. Como veremos a continuación, abusó de su posición en el ejercicio de la función legislativa, maniató las posibilidades de control, eludió las comparecencias arriesgadas, cercenó el debate político, cegó la información significativa y ni siquiera abrió el capítulo de las reformas pendientes y reiteradamente prometidas en sus programas electorales.

La CE, en su artículo 66, atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus Presupuestos, el control de la acción del Gobierno, y las demás competencias que les atribuya la propia Constitución, entre las que se encuentran las de tipo electivo, a las que hemos referencia antes en relación con el Presidente del Gobierno. Veamos a continuación los rasgos generales del cumplimiento de esas funciones por el Parlamento a lo largo de la VII Legislatura.

[Volver](#)

5.1. Función legislativa

Aunque la denominación de Asamblea Legislativa o, simplemente, de Legislativo, sigue siendo sinónimo de la de Parlamento, lo cierto es que la intervención del Gobierno en el desarrollo de esta función es, políticamente, hegemónica. Así lo es en la generalidad de los regímenes parlamentarios. Así lo ha sido y es en el nuestro, pues aunque la CE atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso, al Senado, a las Asambleas Legislativas de las CC.AA y a la iniciativa popular, lo cierto es que es la del Gobierno la única que acaba prosperando en una dimensión relevante. Así ha sucedido hasta ahora en las Legislaturas precedentes (desde la I a la VI, el porcentaje de Proyectos de Ley aprobados respecto de los remitidos por el Gobierno ha sido de 69%, 89%, 86%, 80%, 86%, 89%, respectivamente).

En la última Legislatura, el total de Proyectos de Ley remitidos ha sido de 175, en tanto que el de aprobados ha sido de 173, lo que supone el 98,8%, es decir, prácticamente un pleno, pues, de los otros dos, uno ha sido rechazado y otro ha caducado, es decir, se ha producido la disolución de las Cámaras sin que hubiera concluido su tramitación. Para forzar un porcentaje de aprobación tan alto, de los últimos 20 Proyectos aprobados en el tramo final de la Legislatura, 18 de ellos fueron declarados urgentes, lo que acorta al máximo el tiempo de tramitación y cercena seriamente la posibilidad de debate sobre el contenido sustantivo de la norma. Las otras dos fueron la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004 y la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para este mismo año, que en términos coloquiales suele denominarse Ley de Acompañamiento. En ambos supuestos la tramitación es mucho más rápida que la ordinaria, pues las dos transcurren paralelamente y la de los Presupuestos, de acuerdo con la CE, se presenta antes del primero de octubre y tiene que entrar en vigor el primero de enero del año siguiente. Otras normas, tales como la Ley de Ordenación Universitaria o la Ley de Calidad Educativa, fueron sometidas a una tramitación "motorizada", que incluyó convocatorias especiales de Comisiones y prolongación nocturna de las sesiones.

En todo caso, las Leyes de Acompañamiento constituyen una de las patologías que han ido adquiriendo mayor fuerza en el ejercicio de la función legislativa. De hecho se aprueban, reforman o derogan mas normas por medio de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social anuales que por medio del resto de la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras. La Ley 14/2000 modificó 93 normas de distinto tipo que afectaban a materias muy diversas; La Ley 24/2001 modificó 71; la Ley 53/2002 modificó 79 normas; la última, la Ley 62/2003, modifica 113 normas de contenido tan distinto como la Ley de Enjuiciamiento Civil, el Código de Comercio, la Ley Hipotecaria, la de la Energía Nuclear, la de Semillas y Plantas de Vivero, la de Integración Social de Minusválidos, la General de Sanidad, la de Televisión Privada, la del Mercado de Valores, la del Medicamento, la de Sociedades Laborales, la del Sector Eléctrico, la General de Telecomunicaciones, la de Protección de Datos de Carácter Personal, la reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, la del Plan Hidrológico Nacional, etc.

En los dos últimos años, ni siquiera los Proyectos de las Leyes de Acompañamiento han contemplado inicialmente las modificaciones de otras normas de mayor contenido político, sino que se ha generalizado la práctica de introducir tales cambios en el trámite de enmiendas en el Senado, lo que cercena seriamente el debate sustantivo sobre el contenido de las modificaciones. Aparte de ello, se ha aprovechado la tramitación de alguna norma para introducir enmiendas completamente extemporáneas respecto de su contenido, como ha sido el caso de modificar normas penales por medio de un apartado de la Ley de Arbitraje. Por si los datos anteriores no fueran suficientemente significativos, el Gobierno ha aprobado 42 Decretos-Leyes. Todos ellos han sido convalidados y, a pesar de disponer el Grupo Popular de mayoría absoluta, solo 9 han sido posteriormente tramitados como Proyectos de Ley.

Por el contrario, de las 369 Proposiciones de Ley presentadas (322 procedentes de los Grupos parlamentarios del Congreso; 5 del Senado; 42 de CC.AA) han resultado aprobadas 22, lo que supone un 6% (muy por debajo del 31%, 14%, 8%, 12%, 19% y 14%, de las Legislaturas I a VI, respectivamente). De entre ellas, 19 procedentes de los Grupos Parlamentarios del Congreso (6%), de las cuales 2 del Grupo Popular, 4 firmadas por todos los Grupos de la Cámara, 2 por otros 5 Grupos, entre ellos el Popular, 3 que subsumieron iniciativas materialmente coincidentes de distintos Grupos, entre ellos el Popular, 1 conjunta del Grupo Popular y del Grupo Socialista, otras 4 procedentes de la Comisión de Justicia e Interior con el apoyo del Grupo Popular, 2 procedentes del Grupo Socialista, y 1 procedente de CiU. Es decir, en 16 de las 19 aceptadas participaba en su génesis el propio Grupo que apoyaba al Gobierno. Asimismo resultaron aprobadas 2 de las procedentes del Senado (40%), que ya habían tenido que superar el trámite previo de su toma en consideración en esa Cámara, y 1 de las remitidas por las CC.AA, procedente de Galicia (2,4%).

La conclusión que ha de sacarse de todo lo anterior no puede ser otra que el papel marginal que juega el propio Parlamento en lo que se refiere a la génesis de la función legislativa, así como las grandes dificultades que se levantan ante las minorías para que éstas puedan culminar con éxito sus iniciativas. Por otra parte, ninguna de

las 12 iniciativas legislativas populares consiguió prosperar.

[Volver](#)

5.2. Aprobación de los presupuestos

La preocupación por la debilidad de la posición del Parlamento en lo que concierne a la deliberación y aprobación de los Presupuestos se ha ido incrementando progresivamente, aquí y fuera de nuestras fronteras, en las últimas décadas. Estamos ante una función tradicional de los Parlamentos, que está en el origen mismo de la institución, cuya convocatoria medieval y moderna estaba asociada a la provisión de fondos a los monarcas a cambio del reconocimiento por éste de fueros y representación ("no taxation without representation").

Sin embargo, la consagración del principio de que la decisión sobre la política monetaria y presupuestaria corresponde a los Gobiernos (al menos, hasta la cesión reciente de parte de tales competencias a organismos reguladores como los Bancos centrales, y la todavía más reciente a favor de instituciones supranacionales), ha permitido provisionar a tales Gobiernos con una serie de prerrogativas en la iniciativa y tramitación de los Presupuestos anuales. El Gobierno tiene en exclusiva la iniciativa presupuestaria. La tramitación de los Presupuestos goza de preferencia respecto de los demás trabajos de las Cámaras, y de hecho se beneficia de un procedimiento acelerado que los convierte en Ley en tres meses desde el momento de su remisión al Congreso. Las enmiendas que supongan aumento de gastos sólo pueden ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección, y las que supongan minoración de ingresos requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Si tales prerrogativas limitaban ya seriamente la capacidad de intervención del Parlamento (aunque la decisión final de aprobar o rechazar los Presupuestos esté en sus manos), la preocupación se incrementa ahora por la opacidad de la información que sobre los mismos proporciona el Gobierno (que es abrumadora en cantidad -57 tomos, más de 20.000 páginas en los de 2003-, pero de escaso contenido relevante para su análisis crítico) y por las prácticas crecientes y escasamente ortodoxas de sacar fuera de los Presupuestos una parte sustantiva de los gastos del Estado a través de empresas, organismos y entes (SEPI, RENFE, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, RTVE, etc), cuyo número se ha ido ampliando, con el objeto, por una parte, de aplicar abundante "contabilidad creativa" a la determinación del déficit público y, por otra, de reducir al máximo la información a la oposición, lo que impide o dificulta el efectivo control parlamentario. Agudiza la debilidad parlamentaria la inexistencia en las Cámaras de una Oficina Presupuestaria, cuya creación ha sido reiteradamente solicitada, para que, con información relevante y no estrictamente dependiente de la que proporciona el Gobierno, con capacidad para seguir y escrutar en tiempo real la ejecución presupuestaria, pueda asesorar a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones en este campo.

[Volver](#)

5.3. Control parlamentario

En la medida en que la función legislativa y la aprobación de los Presupuestos está en manos de la unidad política formada por el Gobierno y la mayoría parlamentaria, la actividad de control de las Cámaras se convierte en decisiva para mantener un equilibrio básico del sistema político, preservar el pluralismo, garantizar la presencia del disenso y ofrecer un espacio institucional a la conformación de la alternativa política. Por ello, el Parlamento se ha convertido en el locus institucional de la minoría, y todas las figuras del control parlamentario deberían estar prioritariamente disponibles para los Grupos distintos del que sostiene al Gobierno.

¿Sucede así en el caso español?. La respuesta es que no. Ya hemos señalado que muchas de las figuras del control están contempladas en los Reglamentos de las Cámaras desde la perspectiva de proteger al Gobierno. Se puede aducir, con razón, que las posibilidades teóricas de ejercer el control son equivalentes en nuestra Constitución a las de los textos constitucionales más avanzados, que los Reglamentos han contemplado con amplitud los instrumentos disponibles, y que, con el paso del tiempo, se han ido incorporando otros con ocasión de disposiciones de los órganos de las Cámaras, de interpretaciones más flexibles o de la introducción de obligaciones para el Gobierno aprovechando la aprobación de determinadas normas sectoriales.

Si atendemos a los datos brutos, no podremos sino concluir que se produce una ingente cantidad de control, prolongando la tendencia incrementalista sostenida en las Legislaturas anteriores. En la VII, en lo que concierne al Congreso, se han planteado 849 Proposiciones no de Ley en Pleno y 2.396 en Comisión, 337 Interpelaciones Urgentes, 242 Mociones consecuencia de Interpelaciones Urgentes, 2.280 Preguntas Orales en el Pleno y 4.016 en Comisión, 75.326 Preguntas con respuesta escrita, 4.636 Solicitudes de Informes a la Administración del Estado.

Pero la calidad del control no se infiere directamente de su cantidad, sino que para formular un diagnóstico correcto hay que atender también a otro tipo de criterios que pueden llevarnos a concluir que, aún habiéndose incrementado continuamente todas las iniciativas desde 1979, ello no se ha manifestado siempre en una mayor eficacia de esa función. Mas allá de las deficiencias atribuibles a la estrategia y capacidad de los Grupos, una vez más el sentido del control y la existencia misma de algunas de sus figuras ha dependido del tipo de mayoría existente en las Cámaras. En los periodos de mayoría relativa se ha avivado, en tanto que se ha bloqueado en gran medida en los de mayoría absoluta (Guerrero, 2000). Ello es así porque en múltiples ámbitos de la vida de las Cámaras, acaba siendo la mayoría la que controla a la minoría, y no ésta al Gobierno.

En la pasada Legislatura han sido habituales las decisiones de los Órganos de las Cámaras, las fijaciones de los Órdenes del Día y las votaciones de la mayoría, tanto en Pleno como en Diputación Permanente o Comisiones, que han impedido la realización de actividades de control. Se han negado comparencias con reiteración, se han rechazado solicitudes de debate procedentes de la oposición para, a veces, promover a continuación comparencias del Gobierno para el mismo asunto, pero en el momento y con el formato elegido por éste (así ha sucedido en los debates relativos a la guerra de Irak).

A lo largo de la Legislatura pasada el Tribunal Constitucional ha tenido que amparar el derecho de los

parlamentarios al ejercicio de su cargo público, vulnerado por acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (tomados en 1997), que inadmitieron a trámite la solicitud de comparecencia de los presidentes de Telefónica y de Endesa (STC 177/2002) o que rechazaron la comparecencia urgente del Presidente del Consejo General del Poder Judicial (tomado en diciembre de 2000), para que informase sobre la posición de ese órgano acerca del indulto concedido al juez Javier Gómez de Liaño (STC 208/2003).

Se han presentado, a su vez, nuevos recursos de amparo como, por ejemplo, contra distintos acuerdos de la Mesa del Congreso sobre solicitud de comparecencias del Fiscal Anticorrupción, del Fiscal Antidroga, o del Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, contra acuerdo de la Mesa del Congreso por inadmisión a trámite de una pregunta escrita sobre la práctica de caza por el Ministro de Fomento, contra acuerdo de la Mesa del Senado por admisión a trámite de enmiendas del Grupo Popular a la Ley Orgánica complementaria a la Ley de Arbitraje, y contra acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de inadmisión de solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente para comparecencia del Presidente del Gobierno, con el objeto de informar sobre las armas de destrucción masiva.

Las Preguntas Orales al Gobierno en el Pleno han venido estando mayoritariamente en manos del Grupo que sostiene a aquel, como, por otra parte, sucede habitualmente, dado que la distribución de las mismas es proporcional a los escaños con los que cuenta cada Grupo. Unido ello al formato de tales preguntas, que otorga la última palabra al controlado, es decir al Gobierno, y no al controlante, esta figura se ha convertido reiteradamente en ocasión para el autobombo de la gestión gubernamental, para la crítica a los grupos minoritarios, o a Gobiernos anteriores, o a Gobiernos autonómicos o locales de mayorías distintas a la Popular, y de ahí la afirmación de que el Gobierno se ha comportado con gran frecuencia como "oposición de la oposición".

En lo que concierne a las Comisiones de Investigación, se ha solicitado la creación de 35, entre ellas varias referentes al accidente del Yakolev 42, en el que fallecieron 62 militares españoles, a la gestión del accidente del Prestige, a la existencia o no de armas de destrucción masiva en Irak, al funcionamiento de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de los Ministerios de Economía, Administraciones Públicas, Interior y Defensa en el caso Gescartera, al proceso de privatizaciones, a la existencia de cuentas ocultas en el BBVA, al funcionamiento de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y los métodos y resultados de la lucha contra el fraude fiscal, o a las irregularidades en el voto de españoles residentes en el extranjero. Solo se ha constituido una, relativa a Gescartera.

[Volver](#)

5.4. Función electiva

Ya hemos apuntado que (salvo el caso de una Moción de Censura triunfante) el Congreso de los Diputados no "elige" al Presidente del Gobierno sino que acepta o rechaza al candidato propuesto por el Rey. Tampoco tiene atribuido ningún papel en el nombramiento de los miembros del Gobierno, que no necesitan de su confianza, y que corresponde en exclusiva al Presidente del Gobierno. Ni siquiera por deferencia, aunque no estén formalmente obligados, suelen éstos comunicar a las Cámaras las razones para la formación de un determinado Gobierno o para los cambios eventualmente producidos en el mismo.

De hecho, sólo en un Debate de Investidura (González, en 1982) el candidato a Presidente comunicó al Pleno del Congreso, antes de la votación de Investidura, la composición del Gobierno que pretendía formar una vez obtenida su confianza, y solo una vez (González, en 1985) el Presidente explicó a la Cámara (en esa ocasión a la Diputación Permanente, por producirse fuera de periodo de sesiones) los cambios introducidos en su composición. En la VII Legislatura, el Presidente del Gobierno no comunicó tal composición en el Debate de Investidura, ni tampoco acudió a la Cámara para informar (y, eventualmente debatir) sobre las razones de los cambios introducidos a lo largo de la misma.

En lo que se refiere a la designación por las Cámaras de miembros de órganos constitucionales y de otras autoridades o cargos, en la Legislatura concluida se han introducido reformas limitadas de los Reglamentos y se han adoptado Resoluciones de las Cámaras que permiten presentar candidaturas para algunos de tales puestos (singularmente para los del Consejo General del Poder Judicial, uno de los efectos del llamado Pacto por la Justicia), valorar los méritos de los candidatos propuestos, incluida la comparecencia de éstos ante la Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados o ante la Comisión de Nombramientos del Senado. Sin embargo, todavía no se ha producido un desarrollo lo suficientemente sustantivo como para considerar esas comparencias un verdadero "examen" más que una simple "presentación".

[Volver](#)

6. Reformas bloqueadas

Por quinta Legislatura consecutiva se ha fracasado en la reforma del Reglamento del Congreso, vigente desde 1982 y, como ya se ha señalado, pensado en muchos aspectos para proteger sobremanera al Gobierno. Una vez más la Comisión del Reglamento ha trabajado en esa eventual reforma sin que se haya llegado a ninguna conclusión positiva. De hecho, se rechazó la propuesta de una amplia reforma presentada conjuntamente por los Grupos Socialista, Vasco (EAJ-PNV), Federal de Izquierda Unida y Mixto (BOCG, Congreso, 31/05/2002). Siguen pendientes, pues, los cambios en materias como la creación de la Oficina Presupuestaria antes citada, la creación de Comisiones de Investigación salvando el veto de la mayoría, la distribución más lógica de las iniciativas de control de manera que no siga otorgando la mayor parte de ellas a quien disfruta de la mayoría y sostiene al Gobierno.

Por lo que concierne al ámbito específico del Senado, no solamente se ha abandonado por la mayoría del PP la propuesta de su reforma constitucional para convertirlo en verdaderamente territorial, por medio de cambios en

la elección de senadores, en la composición de la Cámara y en sus competencias (reforma planteada a lo largo de los primeros 90 y que estaba incluida en el Programa electoral de las elecciones del 96 en las que ese partido accedió al Gobierno), sino que se ha seguido profundizando en el proceso de su degradación política. En esta Legislatura no se ha celebrado ningún Debate sobre la Situación del Estado de las Autonomías (el último celebrado, y único en los 8 años de mayoría Popular, fue el de 1997) a pesar de la obligación establecida por el Reglamento de la Cámara. Por medio de la introducción de enmiendas sorpresivas, el Senado se ha convertido en el escenario de las últimas maniobras legislativas de la mayoría cuando se trata de evitar debates sustantivos en el Congreso sobre determinadas materias.

[Volver](#)

7. Conclusión

Si, por las razones apuntadas en la parte primera de este trabajo, el Parlamento debiera fortalecerse como centro de la deliberación y del debate, locus institucional de las minorías y escenario del control al Gobierno, la conclusión que podemos extraer de lo sucedido en la VII Legislatura es que se ha ido en la dirección equivocada, se ha retrocedido más que avanzado en ese camino.

El debate ha sido obstruido, limitado o reconducido a los formatos favorables al Gobierno, en aquellos asuntos que más interés o preocupación han suscitado en la opinión pública. Las minorías han seguido siendo maltratadas por la mayoría, que ha continuado actuando con demasiada frecuencia como "oposición de la oposición". El control se ha empobrecido, dado el freno de esa misma mayoría a las comparecencias, y a la constitución de Comisiones de Investigación, la opacidad en la información proporcionada por el Gobierno. Todo ello sin olvidar el sesgo de los medios, de los cuales RTVE, por primera vez en la democracia, ha sido judicialmente condenada por un delito de alcance constitucional, el de la manipulación informativa.

La deriva mostrada en esta Legislatura no puede sino incrementar la preocupación por el debilitamiento del Parlamento y hace cada vez más urgente la introducción de reformas, si queremos invertir una tendencia que conduce al desequilibrio y empobrecimiento del sistema democrático.

[Volver](#)

BIBLIOGRAFÍA

- AZCÁRATE, G. 1885. "El régimen parlamentario en la práctica". Madrid.
BAGEHOT, W. 1995. "The English Constitution". Ithaca.
BURDEAU, G. 1976. "Traité de Science Politique". París.
GARCÍA FERNÁNDEZ, J. 1995. "El gobierno en acción". Madrid.
GUERRERO SALOM, E. 2000. "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)". Madrid.
LÓPEZ GUERRA, L. 1988. "Funciones del Gobierno y dirección política". Documentación Administrativa. Nº. 215.
MIRKINE-GUETZEVITCH, B. 1934. "Modernas tendencias del derecho constitucional". Madrid.
NORTON, PH. 1991. "The Changing Face of Parliament: Lobbying and its consequences", en NORTON, PH (ed) : "New Directions in British Politics?. Essays on the Evolving Constitution". Worcester.

[Volver](#)[Imprimir](#)

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Ensayos

El déficit de servicios sociales. ¿Qué pasó con el gasto social en España?

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1. INTRODUCCIÓN
 2. SOBRE EL CONCEPTO DE GASTO SOCIAL
 3. ¿CÓMO ANALIZAR COMPARATIVAMENTE EL GASTO SOCIAL?
 4. LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES
 5. LAS DIFERENCIAS DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL: ALGUNAS EXPLICACIONES
 6. ¿CAMBIAN LOS RESULTADOS SI UTILIZAMOS UN CONCEPTO AMPLIO DE GASTO SOCIAL?
 7. CONSIDERACIONES FINALES
- BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Hace algunas semanas los medios de comunicación se hicieron eco de la polémica abierta entre los responsables del Ministerio de Economía y un sector de la comunidad académica a propósito de la evolución del gasto social en España. Desde la Universidad se defendía que las cifras ofrecidas por Eurostat eran concluyentes, en el sentido de que la proporción del gasto público con relación al PIB había disminuido en los últimos años. Implícitamente, este resultado vendría a confirmar que las políticas de equilibrio presupuestario ("déficit cero") podrían haber dado lugar a la disminución del gasto social. En opinión de quienes mantienen esta línea argumental, las políticas de disminución de ingresos a través de las sucesivas reformas de la imposición sobre la renta, habrían exigido, junto al aumento de la recaudación de otros tributos, la paralela disminución del gasto para asegurar el mantenimiento del mencionado equilibrio.

Desde posiciones gubernamentales, por el contrario, se defiende que el gasto social no ha disminuido, sino que más bien ha aumentado a lo largo de los últimos años. La política económica aplicada habría generado un gran volumen de empleo; la actividad económica habría crecido y eso habría garantizado el paralelo crecimiento de los ingresos tributarios sin haber tenido que sacrificar partidas significativas del gasto público, especialmente del gasto social.

¿Qué se puede decir a propósito de la polémica? Para ofrecer algunas reflexiones sistemáticas, después de exponer el argumento mantenido especialmente por el profesor V. Navarro y de la posición del Gobierno, haremos algunas consideraciones sobre las cuestiones vinculadas a los conceptos que manejamos y a los problemas de medición a los que nos enfrentamos cuando nos introducimos en este ámbito del gasto social. Terminaremos con algunas consideraciones sobre las posiciones expresadas y una evaluación de la situación y las perspectivas del gasto social en España a lo largo de los próximos años.

[Volver](#)

2. SOBRE EL CONCEPTO DE GASTO SOCIAL

Los bienes y servicios sociales constituyen una modalidad de bienes públicos que tienen un a finalidad de orden social. Cuando nos referimos a este tipo de bienes y servicios, hacemos alusión a las prestaciones monetarias asociadas a los sistemas de pensiones, la asistencia sanitaria, la educación, las ayudas para acceder a la vivienda o los servicios sociales que se prestan a los colectivos que se encuentran sometidos a alguna situación de privación o exclusión social.

Sin embargo, las clasificaciones internacionales del gasto social suelen especificar algunas partidas como componentes del mismo. Según la metodología SEEPROS, [1] el gasto en protección social incluye las cantidades asignadas en concepto de pensiones contributivas (así como las "no contributivas", en el caso de España), los gastos destinados a las familias, los gastos de vivienda y los gastos asociados a los servicios sanitarios. Las estadísticas elaboradas por Eurostat siguen esta metodología y, de este modo, suele utilizarse este criterio para determinar la importancia y las tendencias del gasto social en un país o en los sistemas comparados. Las cifras correspondientes a este concepto de protección social son las que han alimentado la polémica sobre el nivel de gasto social en España a la que antes se hacía mención.

De los servicios de bienestar tradicionales, en la clasificación anterior se echa de menos la presencia de la educación. Tal vez se puede aceptar que, en sentido estricto, la educación no sea un gasto de protección social al ser reconocida como un derecho consagrado de los ciudadanos e integrar claramente el concepto de bienes preferentes, los cuales, por motivos de equidad categórica, son objeto de una protección especial por parte de los poderes públicos. [2] Sin embargo, la enorme importancia de la educación a efectos de igualdad de

oportunidades y como mecanismo de compensación y búsqueda del equilibrio social, hace difícil excluir a la educación del concepto más amplio de gasto social. En consecuencia, en una perspectiva amplia, la educación debe computarse como uno de los capítulos integrantes de la noción de gasto social.

Por otra parte, una manifestación adicional del gasto social se produce cuando en los impuestos se introducen minoraciones o bonificaciones con finalidad social. Tal es el caso por ejemplo de las reducciones establecidas como medio para aliviar a las familias de las cargas asociadas a los integrantes de las mismas que pueden calificarse como población dependiente (especialmente, mayores, minusválidos o los niños de edades menores). El término que se utiliza para calificar este tipo de minoraciones es el de beneficio o gasto fiscal, que expresa claramente el destino de recursos a finalidades concretas.

Aunque el gasto fiscal se justifique por distintos motivos, como en este caso las razones de carácter social, implica una minoración impositiva que puede ser cuantiosa. Si ese es el caso, puede ocurrir que la recaudación de algún tributo se vea seriamente afectada en beneficio de determinados colectivos que pueden conseguir las mencionadas reducciones. La determinación de las minoraciones que afecten a los diversos tributos debe ser objeto de limitación y por esa razón la Constitución Española, en su artículo 134 determina la obligación para el Ejecutivo de presentar, junto a los Presupuestos Generales del Estado, un presupuesto específico de gastos fiscales.^[3] Se pensaba así, que la obligación de transparencia podría servir para aminorar los excesos en el otorgamiento de bonificaciones y el vaciamiento de la recaudación.^[4]

Aunque se justifique la utilización de reducciones o deducciones por distintos motivos, se ha criticado, desde la perspectiva de la eficiencia y el principio de suficiencia, el abuso en el empleo de estos instrumentos. Periódicamente, las propuestas de reforma fiscal plantean la necesidad de acabar con buena parte de tales minoraciones como un medio para reforzar la capacidad recaudatoria de los tributos.^[5] Sin embargo, como nos recuerda el profesor Rosen, después de haber sido suprimidas, las deducciones vuelven a aparecer cíclicamente, como consecuencia de la actuación de los grupos de presión que consiguen ver aprobadas sus propuestas en el seno de una discusión general presupuestaria, en donde las minoraciones impositivas quedan ocultas en un debate más general.^[6]

Como puede observarse en el cuadro adjunto, un cuarto componente de la versión ampliada del gasto social es el que se refiere a las actuaciones privadas. Como es obvio, una parte del suministro de los bienes sociales como la educación o la sanidad se garantiza por el sector privado, debiendo también computarse como gasto social.

C.1 UN CONCEPTO AMPLIO DE GASTO SOCIAL

(I) GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL

(8 capítulos: enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, familia, paro, vivienda y exclusión social)

+

(II) GASTO EN EDUCACIÓN

+

(III) GASTO FISCAL CON FINALIDAD SOCIAL

+

(IV) GASTO PRIVADO EN BIENES SOCIALES

Como es sabido, los colegios o las universidades privados contribuyen a la provisión de servicios educativos financiándolos con precios, como en el caso de otros muchos bienes y servicios. Del mismo modo, habría que recordar cómo, en el caso de otros servicios de bienestar, como la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, la participación de sector privado es significativa.

En suma, como se recoge en el cuadro, son cuatro los elementos que se deben tener en cuenta si se quiere analizar en términos comparativos o de evolución temporal el gasto social. Ciertamente, la posibilidad de medición es muy diferente según el elemento que tomemos en consideración. Cuando se habla de gasto social, normalmente el concepto que se maneja es el primero de los que recogen en el cuadro y, en cierto modo los debates sobre el compromiso político actual del gobierno con los servicios de bienestar se refieren a esas cifras.

Por otro lado, el efecto generado por tales conceptos es también diferente. No se trata de nociones equivalentes. Esta cuestión, que es obvia en el caso de la provisión privada de gasto social por cuanto que sólo pueden acceder al mismo quienes tienen recursos suficientes, también se plantea en el caso de los gastos fiscales: los beneficiarios de los gastos de protección directos no coinciden mecánicamente con quienes se acogen a los beneficios fiscales.

Así ocurre, por ejemplo, con los gastos familiares, que cuentan con un apoyo público muy bajo en España, si lo comparamos con otros países europeos y que, de manera diferenciada, son objeto de atención en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El hecho de que las bonificaciones se realicen en la base del impuesto implica un ahorro relativo mayor de quienes más renta tienen. Por otra parte, los que no hacen la declaración tampoco pueden acogerse a los beneficios fiscales, de modo que, desde la óptica de protección social no son políticas equivalentes.

3. ¿CÓMO ANALIZAR COMPARATIVAMENTE EL GASTO SOCIAL?

En el cuadro adjunto C.2, se recogen de forma sintética los principales tipos de indicadores que pueden utilizarse para estudiar la importancia y los efectos de los principales gastos sociales. La segunda modalidad, consustancial a los sistemas de presupuestación por objetivos, presenta tradicionalmente grandes dificultades de datos y metodología adecuadas. Unos buenos indicadores sobre el funcionamiento de los programas exigiría la existencia de sistemas contables adecuados y, especialmente, el desarrollo de una buena contabilidad analítica.

Por su parte, el tercer tipo de indicadores, que pretende medir la eficacia del conjunto de gastos sociales, aunque nos permite observar el grado de coherencia entre los servicios de bienestar y el nivel y evolución de la desigualdad, está sometido a la limitación, mencionada en el cuadro 2, de la dificultad de determinar cuál es el impacto de los diversos programas o de aislar sus efectos sobre los grandes objetivos sociales como la igualdad o el reparto del empleo.

C.2 PRINCIPALES INDICADORES

TIPO	VENTAJAS	LIMITACIONES
Tamaño y estructura del S. Público: * G. Social/G. Público * G. Social/PIB * G. por Funciones	- Indicadores clásicos - Fácil acceso - Primera visión sobre lo que hace el Sector Público	- No informan sobre la cobertura o el grado de intensidad de la protección - Pocos detalles
Funcionamiento de los programas: * Análisis cualitativo s/ - Regulación - Funcionamiento - Financiación (de los programas)	- Permiten conocer la incidencia real de los programas - Útil para analizar los efectos de programas sobre los incentivos de los agentes	- Exigencia de disponer de datos cuantiosos y complejos - Pocas fuentes que ofrezcan información comparable
Eficacia/Cumplimiento de objetivos: * Acceso a los servicios públicos básicos * Niveles de empleo * Desigualdad/Pobreza	- Importancia de conocer el efecto de los gastos - Impacto redistributivo de los gastos sociales	- Dificultad para identificar la incidencia de los gastos sobre los resultados globales

La mayoría de los análisis suelen centrarse en el empleo de los indicadores del primer tipo, es decir, los que proceden de las cifras presupuestarias y su relación con las grandes magnitudes de la Contabilidad Nacional. A ellos nos referimos cuando pretendemos identificar el déficit de la cobertura de los servicios públicos sociales en España. Conviene no olvidar, sin embargo, la necesidad de completar este tipo de análisis con otros que pongan el acento en la eficacia y eficiencia de los programas o en el impacto de los mismos sobre los incentivos de los agentes económicos.

4. LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES

Las estadísticas sobre los gastos de protección social suministrados por Eurostat son las que dieron lugar a la polémica abierta en España a propósito del nivel, la evolución y las tendencias del gasto social. [7] En el trabajo de V. Navarro y A. Quiroga (2003) se señala que, de los datos disponibles, se desprende que el gasto social habría descendido en España como proporción del PIB desde 1996 hasta el año 2000 (último para el que existe información comparada). En efecto, como puede comprobarse en el cuadro 1, Los datos relativos del gasto en protección social en España muestran una tendencia decreciente a lo largo de los últimos años, así como una diferencia importante respecto a los datos medios de la UE. (7 puntos el último año).

Si la medición se hace en términos de gasto en protección social por habitante en paridades de poder de compra, el dato correspondiente a España en el año 2000, 3.713 unidades de poder de compra, es el más bajo de la Unión Europea, si exceptuamos el caso de Portugal (3.675 u.p.c.). [8] El valor medio de la U.E.-15 ascendía, ese mismo año a 6.155 u.p.c., mientras que el valor mayor (al margen de Luxemburgo) lo daba Dinamarca, con una cifra de 7.754 u.p.c. En otros términos, la distancia del indicador de España respecto a la media europea con estos datos es de 60 puntos respecto a 100 en el año 2000. [9]

En la tabla adjunta (T.1) incluimos la información correspondiente a la relación de las magnitudes de gasto respecto a las cifras del PIB de cada país. Se puede observar en el mismo, la tendencia del gasto de protección social en España, que mostraría una paulatina divergencia con respecto a los valores medios de la Unión Europea.

T.1 GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL CON RELACIÓN AL PIB (1991-2000)

Pp/Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alemania	26,1	27,6	28,4	28,3	28,9	29,9	29,5	29,3	29,6	29,5
Austria	27,0	27,6	28,9	29,8	29,6	29,5	28,8	28,4	28,8	28,7
Bélgica	27,1	27,4	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,4	26,7
Dinamarca	29,7	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	29,8	28,8
España	21,2	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,2	20,1
Finlandia	29,8	33,6	34,6	33,8	31,8	31,6	29,3	27,3	26,7	25,2
Francia	28,4	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,7
Grecia	21,6	21,2	22,1	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,4
Holanda	32,6	33,2	33,6	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4
Irlanda	19,6	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,7	15,5	14,8	14,1
Italia	25,2	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,3	25,2
Luxemburgo	22,5	22,6	23,7	23,0	23,7	24,0	22,6	21,7	21,8	21,0
Portugal	17,2	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	22,7
R. Unida	25,7	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	26,8
Suecia	34,3	37,1	39,0	37,6	35,5	34,7	33,8	33,4	32,9	32,3
U. Europea	26,4	27,7	28,8	28,5	28,3	28,4	28,0	27,6	27,5	27,3

Fuente: Eurostat (2003)

Si tenemos en cuenta los datos contenidos en la tabla adjunta, podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) En general, los datos parecen confirmar una cierta estabilidad del peso del gasto social a lo largo de la década en el marco de los países integrantes de la UE. El porcentaje medio de la Unión experimenta un aumento de un punto si comparamos los extremos de la serie temporal.

b) Si se toman en consideración los años incluidos, como comportamiento mayoritario se observa un crecimiento del porcentaje en los primeros años noventa, para descender suavemente desde la mitad de la década. El valor máximo se alcanza por ocho países en 1993. El mínimo, en el 2000, se da en el caso de siete países.

c) Los países de centro y el norte de Europa son los que muestran valores más elevados, hasta el extremo de situarse por encima del valor medio al final de la serie. Es el caso de Suecia, Francia, Alemania, Dinamarca, Austria u Holanda.

d) Por el contrario, los países del sur e Irlanda, son los que ofrecen datos más alejados de la media europea (entre 5 y 13 puntos), lo que resulta coherente con el nivel de desarrollo de los servicios de bienestar en esos países.

e) En el caso español, los datos no arrojan duda alguna. Como defienden Navarro y Quiroga, el gasto en protección social medido con relación al PIB, ha disminuido ininterrumpidamente desde 1993 hasta el año 2000. La diferencia respecto a los valores medios es significativa y además ha tendido a crecer hasta alcanzar 7,2 puntos el último año de la serie.

f) Aunque es cierto que en otros países se observa una cierta tendencia al decrecimiento relativo del gasto social, es importante destacar que ésta es más pronunciada en España, partiendo de niveles sensiblemente inferiores y que, en consecuencia se produce una auténtica divergencia respecto a la Unión Europea (a diferencia de lo que ocurre en términos de crecimiento económico y aproximación del PIB per cápita).

En definitiva, los datos parecen confirmar las diferencias del Estado de Bienestar español respecto al existente en Europa y además, todo hace indicar, a partir de esta información, que en los últimos años el país se estaría separando aún más. En palabras de Navarro y Quiroga, el aumento de la divergencia "se debe no sólo a que el PIB ha crecido en España más rápidamente que en el promedio de la UE, sino a que el crecimiento del gasto social per cápita ha sido menor en España que en la UE durante los años noventa".[10]

[Volver](#)

5. LAS DIFERENCIAS DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL: ALGUNAS EXPLICACIONES

a) El gasto por funciones:

Una primera vía de explicación de las diferencias consiste en analizar las distintas funciones que integran según la metodología SEEPROS el gasto de protección social. En el cuadro adjunto puede verse esa información de los datos españoles comparados con los datos medios de la UE en tres momentos de tiempo.

T.2 COMPARACIONES DE LAS FUNCIONES DE GASTO EN RELACIÓN CON EL PIB

Años	1991		1995		2000	
	España	U.E.(15)	España	U.E.(15)	España	U.E.(15)
Vejez	7,6	10,0	8,5	10,8	8,3	10,9
A.Sanit.	6,0	7,1	6,1	7,4	5,8	7,2
Paro	4,0	2,2	3,5	2,3	2,4	1,7
Familia	0,3	2,0	0,4	2,1	0,5	2,1
Invalidez	1,6	2,0	1,6	2,2	1,5	2,1
Superviv.	0,9	1,3	0,9	1,3	0,8	1,3
Vivienda	0,1	0,4	0,2	0,6	0,2	0,6
Exclusión	0,1	0,3	0,1	0,5	0,1	0,4

Fuente: Eurostat (2003)

A la luz de los datos anteriores, las conclusiones son muy claras: La distancia de las prestaciones sociales en España respecto a la media de la Unión Europea se manifiestan en todos los ámbitos con la única excepción de la función Paro. Además, salvo la excepción mencionada, en el resto de las funciones, España se encuentra entre los países con menor gasto relativo. Así ocurre con el Gasto Sanitario (el más bajo después de Grecia y Portugal), en Vejez (el nivel más bajo, con las excepciones de Irlanda y Portugal), en Invalidez (sólo superior a Grecia e Irlanda), o, especialmente, el gasto en Familia, que arroja el indicador más bajo de la Unión.

Con respecto a la evolución, la tabla T.2 muestra cómo cuatro de las funciones habrían disminuido su peso

relativo entre 1991 y el año 2000. Una (Exclusión Social), no habría experimentado cambio alguno y tres habrían crecido relativamente con relación al PIB (especialmente la función Vejez y mucho más modestamente, Familia y Vivienda.

b) Los factores estadísticos:

La explicación gubernamental a dicha evolución es que, en buena medida, la razón de la pérdida de peso específico del indicador no sería otra que el notable aumento del PIB, superior en el período al de otros países de la Unión. Sin embargo, como señalan Navarro y Quiroga, esa explicación no es suficiente para justificar la evolución de los datos. La información manejada pone de manifiesto que el crecimiento del gasto social por habitante fue menor en España que en la UE durante los noventa. La conclusión, para dichos autores, es que el aumento de la diferencia estaría expresando el hecho de que la reducción del déficit presupuestario del Estado se habría conseguido a costa de aumentar el déficit social con relación al promedio de la Unión.

En defensa de su política, el Gobierno ha señalado que se ha efectuado un importante esfuerzo en el ámbito del gasto social y que los indicadores estarían ocultando el enorme componente social del proceso de crecimiento y de la creación de empleo, especialmente desde el acceso al poder del Partido Popular. En esa dirección, el Informe Económico de la Seguridad Social sostiene que "si se considera la evolución de los gastos de protección social por habitante en términos reales se tiene que éstos han tenido un crecimiento interanual del 1,7% en el período 1995-2000 en la UE-15. Concretamente, según datos que se desprenden del (siguiente) cuadro publicado por Eurostat, en el período citado el crecimiento en España ha sido del 9,7% y en la UE-15 el 8,7%." [11]

Todo parece indicar, no obstante, que la distancia de los gastos de protección social en España respecto a la UE es elevada y que, al menos hasta el año 2000 se ha producido un crecimiento de la distancia relativa. En otros términos, que durante los años analizados el gasto no ha aumentado o la ha hecho en menor medida que en otros países, de modo que no carece de fundamentos la hipótesis de la divergencia.

c) La importancia del gasto en desempleo:

Un factor explicativo de la evolución del gasto de protección social en España, no siempre valorado en su justa medida, es el relacionado con el gasto en desempleo. La mayor parte de esta función tiene que ver con el seguro de desempleo y el subsidio, en el caso de beneficiarios que no disponen de aseguramiento. Si no valoramos con más detalle el grado de cobertura de esta prestación, podría defenderse que una parte de la caída relativa del indicador de gasto al que nos venimos refiriendo puede explicarse por la disminución de este gasto que, por otra parte, no sería sino la consecuencia del importante crecimiento del empleo producido en España a lo largo de la segunda parte de la década de los noventa. Si acudimos a las cifras generales, en efecto puede explicarse una parte al menos de la disminución del índice general por la apreciable disminución del gasto en desempleo.

Como ocurre con otras funciones de gasto, convendría analizar las instituciones que presiden las funciones de protección social en los distintos países. Aunque no es momento para descender al detalle, las prestaciones españolas en el ámbito del desempleo no destacan respecto a las existentes en la mayoría de los países de la Unión [12]. No obstante, no debe menospreciarse este factor explicativo, aunque también conviene recordar, cuando se insiste en la gran creación de empleo en España a lo largo de los últimos años, en la calidad de la mayor parte del empleo creado, con tasas de temporalidad extraordinariamente elevadas en comparación con otros miembros de la Unión y una extendida situación de precariedad en el mercado de trabajo.

d) La calidad de las prestaciones:

Aunque no entraremos aquí en el análisis del segundo tipo de indicadores del cuadro C.2, las últimas consideraciones nos llevan a introducir un elemento más para el debate, que no es otro que el de la calidad y la intensidad de los servicios que están detrás de las funciones de gasto que analizamos. En esta dirección, el trabajo de Navarro y Quiroga alude al caso del gasto en Familia. Según la información suministrada, los gastos para atender a las personas dependientes en el seno de las familias, los más bajos de la UE, son coherentes con la precariedad de los servicios suministrados dentro de esta función. La ayuda del sector público español es casi inexistente en el caso de las escuelas para la población infantil comprendida entre los 0 y los 3 años. Mientras en los países nórdicos hay un índice de cobertura de más del 40%, o en Francia del 24%, en España sólo el 8% de los niños comprendidos entre esas edades disponen de plaza en una escuela infantil.

De manera similar, los servicios ayuda domiciliaria a familias están infradesarrollados en España respecto a otros países: 24% de los mayores de 65 años cuentan con ese tipo de ayuda en Dinamarca, 17% en Suecia, 9,5% en Holanda y 1,6% en España.

Tampoco es defendible que necesidades similares a las anteriores puedan verse adecuadamente cubiertas a través de beneficios fiscales, por las razones apuntadas con anterioridad y la seria dificultad de comparar en sentido estricto el gasto directo y el gasto materializado en forma de minoración impositiva.

[Volver](#)

6. ¿CAMBIAN LOS RESULTADOS SI UTILIZAMOS UN CONCEPTO AMPLIO DE GASTO SOCIAL?

En un reciente trabajo, los profesores Calero y Costa hacen un intento de medir el concepto amplio de gasto social al que hacíamos mención anteriormente. Para los datos del gasto social público se han utilizado estadísticas

de lo OCDE estimadas con el criterio SOCX, mientras que se emplean otras estadísticas, básicamente de la OCDE, para ofrecer información de gasto en educación, gasto fiscal y gasto privado.[13]

T.3. RESUMEN COMPARATIVO DE INDICADORES BÁSICOS REFERIDOS AL GASTO SOCIAL. 1998

	España	Media UE (sin ponderar)	Suecia	Estados Unidos
Gasto social público directo (SOCX) (% PIB)	19,71	24,63	30,99	14,60
Gasto público en educación (% PIB)	4,54	5,54	7,98	5,09
Gasto social público directo (SOCX) más gasto público en educación	24,25	30,17	38,97	19,69
Gasto fiscal para fines sociales (% PIB)	1,05	1,6	n.d.	2,60
Consumo final hogares en salud, educación y protección social (% del consumo total)	6,00	5,20	2,60	21,90
TOTAL	31,30	36,97	41,57	44,19

Fuente: Elaborado a partir de OCDE (2001 Y 2002) y Adema (2001)

Como se puede observar en la Tabla T.3, cuando intentamos contabilizar los diversos componentes del gasto social, los datos siguen mostrando una importante diferencia de España con respecto a la media de la Unión Europea: más de 6 puntos en términos de PIB. Si la comparación se hace con un país como Suecia, la diferencia se eleva a más de 10 puntos, que incluso aumenta cuando el país de comparación es Estados Unidos. Las razones de las diferencias son obviamente diferentes en los dos países señalados: mientras que en el primer caso, la causa es la mayor presencia del gasto público y la importancia que cobra el gasto público social en los países nórdicos, en el segundo caso, la razón es el gran peso que alcanza el gasto social de origen privado, especialmente el sanitario, en Estados Unidos.

En la tabla T.3 llama la atención la escasa dimensión relativa que se asigna al gasto fiscal social. Ciertamente sería necesario estimar mejor la importancia de este tipo de gastos aunque, en todo caso, subsistiría la dificultad ya mencionada de comparar el gasto directo y el de naturaleza fiscal. Por citar un caso simple, una partida de gasto directo destinada, por ejemplo, a financiar una parte de los gastos de dependencia de las familias a través de ayudas públicas domiciliarias, sería difícilmente comparable con una minoración fiscal con la misma finalidad y, normalmente, sin una clara adjudicación a las familias realmente necesitadas. Otro ejemplo, objeto de frecuente comentario, es la subvención concedida a las madres trabajadoras con niños pequeños, normalmente a través del IRPF. Este tipo de gasto fiscal, previsto para incentivar el mantenimiento o la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo,[14] se aplica a todas las mujeres que se encuentren en tal situación, con independencia de su nivel de renta. Ello implica que las mujeres que no trabajen no pueden acceder a este tipo de incentivo. Por otra parte, quienes están fuera del Impuesto, pueden también quedar fuera de los privilegios que en el mismo se contemplan.

[Volver](#)

7. CONSIDERACIONES FINALES

Los datos disponibles confirman la existencia clara de un déficit de gastos sociales en España respecto a otros países y, especialmente, con relación a los que integran la Unión Europea. Aunque no se pueda defender un modelo único de Política Social y en muchos países se plantea la reestructuración y la disminución del Estado de Bienestar, el nivel de las prestaciones sociales en España es bajo y, aunque es necesario profundizar en los modelos institucionales de cada país, parece claro que la calidad de los servicios es inferior a la existente en otros países similares. Por eso resulta a mi juicio excesivo defender, como se hace desde algunas instancias, el desmantelamiento de los servicios de bienestar

Por otro lado, los datos parecen confirmar que el gasto social crece poco o no crece a lo largo de los últimos años, de modo que el diferencial respecto a la UE (cuyo gasto promedio creció levemente entre 1991 y 2000) se mantiene e incluso puede que esté aumentando, especialmente si lo medimos en términos de su significado respecto al PIB.

La sensible disminución del gasto en desempleo y el aumento diferencial del PIB pueden contribuir a explicar una parte del proceso de divergencia del gasto de protección social que se observa a partir de los datos de Eurostat. En todo caso, respecto a los países del sur de Europa, que muestran niveles de gasto con relación al PIB

similares, el crecimiento de dichos gastos ha sido notablemente inferior en España.

El déficit social se está convirtiendo en un problema de cierta entidad en nuestro país que tiende a acrecentarse a lo largo de los últimos años. La sociedad debe afrontar las nuevas necesidades que se están planteando y buscar los recursos necesarios para hacerles frente, intentando ordenar las prioridades y determinar qué parte del gasto social deberá seguir siendo público, cómo canalizar algunos recursos desde el gasto fiscal a las prestaciones directas o como garantizar adecuadamente la financiación de los gastos que en buena medida han sido descentralizados a las Comunidades Autónomas.

[Volver](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Adema, W. (2001): Net social expenditure, Labour market and social policy – Occasional Papers, n. 52. 2nd edition, Paris, OCDE.

Calero, J. y M. Costa (2003): "Análisis y evaluación del gasto social en España". Laboratorio de Alternativas. Documento de Trabajo 21/2003. Madrid: Fundación Alternativas.

Cantó, O. y L. Toharia (2003): "Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad". Hacienda Pública Española. Nº Monográfico 2003. I.E.F.

Eurostat (2003): European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and Receipts. Bruselas: Eurostat.

Ministerio de Hacienda (2004): Presentación de los Presupuestos Generales del Estado. (Libro Amarillo). /www.igae.minhac.es/

Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2004): Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2004. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Musgrave, R. (1959): The Theory of Public Finance. New York: Mc-Graw-Hill. (v.e.: Teoría de la Hacienda Pública, Madrid: Aguilar, 1967)

Navarro, V. y A. Quiroga (2003): "La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea". Informe preparado para el Seminario La convergencia social de España con la Unión Europea. Santander 1-5 septbre. 2003. UIMP.

Rosen, H.S. (2001): Public Finance. (6th. Ed.). New York: Irwin Mc-Graw-Hill. (v.e. de la 5ª edición: Hacienda Pública. Madrid: Mc-Graw-Hill, 2001)

Stevenson, R.W. (1997): "The Secret Language of Social Engineering" New York Times (July 6), pp. E1,E7.

Tobin, J. (1970): "On Limiting the Domain of Inequality", Journal of Law and Economics, vol. 13, pp.263-277.

[1] Sistema estadístico para determinar y ordenar los diferentes gastos de protección social. Es la metodología seguida por Eurostat para clasificar este tipo de gastos.

[2] El concepto de bien preferente, asociado a la satisfacción de las llamadas "merit wants" –necesidades preferentes- se vincula al trabajo clásico del profesor Musgrave (1959). Por su parte, el concepto de equidad categórica y su aplicación en el ámbito de la Hacienda Pública debe asociarse al nombre de Tobin (1970)

[3] El apartado 2 de dicho artículo establece que "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

[4] El presupuesto de gastos fiscales, a pesar de la dificultad de su obtención, forma parte de la documentación presupuestaria anual. A pesar de que es complicado conocer cuál será la cuantía de los recursos que se dejarán de obtener como consecuencia de las bonificaciones, la estimación de esos datos ha ido mejorando a lo largo de los años. La cuantía total de las mismas es muy elevada, cifrándose en el presupuesto de 2004 en 37.932 millones de euros. (Ver //www.igae.minhac.es/presup./LibroAmarillo04/)

[5] Específicamente así se ha hecho con motivo de la reforma del IRPF, del que se reclama una base impositiva más "extensiva" que permita, entre otras cosas, limitar la aplicación de tipos impositivos elevados.

[6] Véase Rosen (2001), p.349: "¿Por qué se recurre tanto a los gastos fiscales? Una parte de la explicación es probablemente política: "En esta época de austeridad fiscal, es difícil vender nuevos programas de gasto en el Congreso. En cambio, si esas mismas iniciativas se presentan como recortes fiscales resultan mucho más aceptables" (Stevenson, 1997, p. E1)"

[7] La información puede consultarse en Eurostat (2003). Los mismos datos se recogen en la documentación presupuestaria de la Seguridad Social en España. Ver, Secretaría de Estado de la Seguridad Social 2004, Capítulo X, pp. 420 y ss.

[8] Con las paridades de poder de compra se pretende normalizar el poder adquisitivo de las distintas monedas de los países, a partir de la evolución de los precios y los tipos de cambio.

[9] Así se refleja en la información de la Secretaría de Estado de Seguridad Social (2003), p. 448.

[10] Navarro, V. y A. Quiroga (2003), Resumen ejecutivo.

[11] Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2003), p. 450. El cuadro mencionado, nos informa además que el aumento entre 1995 y 2000 fue de 21,4% en Irlanda, 27,1% en Portugal y 42,6% en Grecia.

[12] En un trabajo reciente de los profesores Cantó y Toharia, se señala que "El sistema español de protección por desempleo, en comparación con el existente en los demás países europeos y de la OCDE, se encuentra en un nivel intermedio en lo que se refiere a tres parámetros básicos: el acceso a las prestaciones contributivas, la tasa de sustitución, reposición o "reemplazo" de las prestaciones y la duración potencial de las prestaciones". Ver Cantó, O. y L. Toharia (2003), pg. 43.

[13] Véase, Caler, J. y M. Costa (2003), p.6

[14] Y además, concebido como una deducción en la cuota del impuesto, lo que garantiza, en principio un tratamiento menos regresivo que una reducción en la base del impuesto.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Ensayos

Democracia y territorio en España. Rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta

INTRODUCCIÓN

I. BASES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES DEL REPARTO TERRITORIAL DEL PODER

- A. Fundamentos teóricos de los procesos de reparto territorial del poder estatal
- B. Cómo se reparte territorialmente el poder del Estado
- C. ¿Cómo saber si se han conseguido los objetivos propuestos?

II. EL MODELO ESPAÑOL DE REPARTO TERRITORIAL DEL PODER

- A. Evolución histórica
- B. Los elementos compuestos del modelo y peculiaridades
- C. Los rendimientos institucionales.

III. LAS DINÁMICAS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

- A. Las relaciones intergubernamentales.
- B. La gestión en red y la participación ciudadana.
- C. Retos de futuro.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

INTRODUCCIÓN

Es imposible realizar una descripción mínimamente precisa de la democracia española sin explicar la organización territorial del Estado. Pero, además, una descripción precisa de nuestra democracia exige que a la explicación estructural se añada una narración y un análisis dinámico, en suma, que al análisis de las instituciones tal y como están definidas en las normas se añada un estudio de cómo dichas instituciones se relacionan entre sí en la realidad y cómo hacen frente a problemas, oportunidades y retos comunes. Este artículo intentará explicar la distribución territorial del poder político en España, así como la forma en que las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno ejercen la común obligación de gobernar este país, si bien cada una desde sus responsabilidades.

En la actualidad se puede definir a España como un Estado fuertemente descentralizado. Ahora bien, a esa situación se ha llegado tras un proceso complejo y problemático en el que los españoles hemos convivido con la incertidumbre, la tensión y la violencia. Descentralizar era importante para la ciudadanía española y para su clase política. Obviamente en este texto tendremos que explicar el por qué de la importancia de este proceso. Por qué las españolas y españoles hemos favorecido con nuestro voto y nuestras opiniones la descentralización es algo que habrá de explicarse. También deberá exponerse cómo se ha realizado esta descentralización. Los modelos de referencia en materia de descentralización son muy diversos, España ha elegido un modelo propio aunque de naturaleza federal. Este modelo tiene sus peculiaridades, sus fortalezas y sus debilidades, en este texto se hablará de todo ello. Y finalmente, la descentralización tenía unos objetivos, una razón o unas razones de ser. En este artículo se intentará ver si los objetivos que debía cubrir nuestro proceso de descentralización y reparto de poder se han cumplido o no, en suma, se realizará una breve evaluación del rendimiento institucional del sistema.

Como quiera que los niveles de gobierno en España son tres –estatal, autonómico y local-, un análisis de la distribución territorial del poder político exige analizar los tres. No obstante, centraremos el estudio en los niveles autonómico y local, aunque hablemos marginalmente del papel del Estado. Para cada uno de los niveles estudiados se seguirá un esquema que, esencialmente, parte de explicar histórica y culturalmente la importancia de su existencia, continúa con la descripción de los elementos estructurales básicos y finaliza con una breve evaluación del funcionamiento y los retos existentes.

A esta descripción y análisis estructural se incorporará un análisis dinámico del sistema español de relaciones y gestión intergubernamental, así como un breve balance de los rasgos de la gobernanza democrática en España, básicamente en el nivel local. Este balance se refiere a dos componentes de dicha gobernanza: la gestión en red y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implantación de las mismas. Por desgracia, sobre estos últimos y apasionantes temas falta aún investigación empírica suficiente, aunque se considera que esbozar lo existente es un riesgo que merece la pena correr.

El artículo se inicia con un estudio de las bases teóricas y conceptuales del reparto territorial del poder. Bases que tienen un fundamento empírico en los estudios comparativos sobre descentralización. Creemos que es posible aplicar al caso español este enfoque comparativo, fundamentalmente porque el proceso español, con todas sus peculiaridades, se inserta en corrientes muy profundas de cambio que guían la articulación actual de las democracias en países avanzados.

[Volver](#)

I. BASES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES DEL REPARTO TERRITORIAL DEL PODER.

Cuando se analiza la estructura del Estado en los países de la Unión Europea –incluidos algunos de los recién llegados- lo primero que salta a la vista es la existencia en todos ellos de una pluralidad de centros de poder político y de gobierno (ver cuadro 1). Si a estos países añadiéramos los otros países occidentales más desarrollados –Canadá, Estados Unidos de América, Australia o Nueva Zelanda- corroboraríamos aún más esta primera impresión. Por ejemplo, Estados Unidos, además de los 50 Estados (más Puerto Rico como Estado Libre asociado), tiene más de 80.000 unidades de gobierno local, con más de 3.000 condados, 19.000 ciudades, 16.000 pueblos, 14.000 distritos escolares y 29.000 distritos especiales (para la provisión de agua, para extinción de incendios, aeropuertos, etc.), todos ellos con sus elecciones, presupuesto propio y representantes.

Cuadro 1: Entidades territoriales regionales y locales con elección directa en la U. E (1999-2003)

País	Nivel regional	Nivel local	Extensión (km ²) y población (habitantes) por unidad local	Gasto público en el nivel subnacional (%)
Alemania	16 Länder 439 Kreise	14.308 Gemeinden	22Km ² 5.105 h.	37.6
Austria	9 Länder	2347 Gemeinden	36Km ² 3.442 h.	30.6
Bélgica	3 Regiones 3 Comunidades 10 provincias	589 Municipalités	53 Km ² 17.323 h.	11.0 (sólo gobierno local)
Dinamarca	14 Amter	275 Kommuner	156 Km ² 19.276 h.	56.4
España	17 Comunidades Autónomas	8.098 Municipios 50 Provincias (43 Diputaciones Provinciales) 10 Islas 1001 Mancomunidades y 49 comarcas 3704 Entidades Menores	62 Km ² 4.862 h.	51.0 (Datos provisionales 2003)
Finlandia	1 Región Autónoma	455 Kunta	743 Km ² 11.325	39.1
Francia	26 Régions 100 Départments	36.621 Communes	15 Km ² 1.615 h.	18.3
Grecia	51 Nomoi	900 Dimi 133 Koinotites	24 Km ² 1.889 h.	n.a.

Holanda	12 Provins	548 Gemente	65 Km2 24.799 h.	26.1
Irlanda	8 Regions 2 Regional Assemblies	29 County councils 5 County Borough Corporations 5 Borough Councils 49 Urban District Councils 30 Town Commissioner	843 Km2 44.639 h.	25.3
Italia	15 Regioni 5 Regioni con estatuto especial 103 Province	8.104 Comuni	37 Km2 7.064	27.0
Luxemburgo		118 Communes	25 Km2 3619 h.	14.5
Portugal	2 Regiones Autónomas (Azores y Madeira)	305 Municipios 4.207 Fregesias	302 Km2 32.718 h.	10.1
Suecia	23 Län	288 Kommuner	1.563 Km2 30.733 h.	33.6
Reino Unido	Scottish Parliament Welsh Assembly Northern Ireland Assembly Gran Londres	Inglaterra: 39 County Councils 238 District Councils 46 Unitary Authorities Gales: 22 District Councils Escocia: 32 District Councils Irlanda Norte: 26 District Councils	572 Km2 138.404 h.	25.7
Chequia	8 Regiones	6.242 entes locales (487 son ciudad)		
Chipre		32 entes locales		
Estonia	15 distritos	254 entes locales (45 urbanos)		
Hungría	19 distritos	3.156 entes locales (163 ciudades)		
Polonia	16 voivodatos 373 departamentos	2.468 entes locales		

Eslovenia		60 unidades admvas. locales.		
		147 entes		

Fuentes: Estudios CDR 222/98 y 52/99 UE, OCDE, Fondo Monetario Internacional "Estadísticas Financieras Gubernamentales" 2000; y, para España, Secretaría de Estado de Administraciones Territoriales.

[Volver](#)

A. Fundamentos teóricos de los procesos de reparto territorial del poder estatal.

En consecuencia, en las democracias avanzadas existe, aunque con notables diferencias entre países, un reparto territorial del poder estatal. A este resultado se ha llegado de muy diversas formas, pero lo cierto es que deben existir razones de fondo que provocan esta confluencia de situaciones. En el análisis del porqué de la descentralización generalizada podemos descubrir cuatro tipos de argumentos justificativos:

1. Los de carácter sistémico-funcionalista. En estos casos, el reparto de poder territorialmente se justifica por razones de adaptación de los Estados a procesos de cambio económico, social y tecnológico externos. Para estas teorías, las necesidades sistémicas del sistema social tienden a producir instituciones políticas que deben ser funcionales a tales necesidades. Esta adaptación es casi automática. Un rasgo característico de nuestras sociedades es el progresivo desarrollo de la complejidad, la interdependencia y la diversidad (Kooiman, 1993) [1]. La complejidad implica que los sistemas sociales cada vez se especializan más para dar respuestas a las propias demandas del sistema (por ejemplo, las disciplinas científicas tienen una tendencia imparable a la especialización, especialización que da lugar a nuevas teorías y especialidades, y así sucesivamente). Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten un intercambio de información y conocimiento que genera múltiples interdependencias. La información y el conocimiento permiten a los seres humanos ser cada vez más conscientes de sus derechos y diferencias, lo que impulsa a éstos a defender sus múltiples y, a veces, contradictorios intereses en la arena política. Esta diversidad se multiplica, además, por la importancia del fenómeno migratorio hacia los países desarrollados. En general, vivimos en una sociedad organizada en subsistemas complejos, y cada subsistema cumple una función específica y exige una autonomía relativa en el contexto ambiental (Luhman, 1993) [2]. No es ya posible un Estado totalizador, que trate de incluir como asuntos propios lo que es responsabilidad de otros subsistemas o unidades de gobierno más preparadas para la respuesta oportuna y contingente. El Estado no puede embarcarse en una continua actividad expansiva para dar respuesta a problemas que no conoce ni entiende suficientemente. La realidad actual exige respuestas más contingentes, humildes y cercanas. Los gobiernos regionales y locales conocen mejor su realidad, pueden dar respuestas específicas. De ahí la entronización del principio de subsidiariedad, que implica que lo que pueda resolverse a nivel local no debe intentar resolverse a nivel nacional. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de la cooperación entre unidades de gobierno y de éstas con la sociedad civil.

Vinculadas a estas teorías sistémicas existen otras dos explicaciones de los fenómenos descentralizadores. Por una parte, la teoría de la sociedad del riesgo [3] nos pone de manifiesto que estas sociedades modernas tan avanzadas son, a la vez, sociedades donde el riesgo de actuación humana es casi incontrolable, por ello, la existencia de múltiples órganos de gobierno en diferentes niveles, puede, si están adecuadamente diseñados, reducir los riesgos mediante la redundancia y la duplicación de actuaciones públicas. En resumen, aunque parezcan ineficientes, en sociedades de riesgo las prácticas de redundancia pueden ser funcionalmente necesarias. Y, finalmente, la teoría de los procesos totalizantes de información nos indica que, de forma imparable, se multiplica la información escrita y, sobre todo, las cadenas de radio y televisión local, lo cual demanda una respuesta gubernamental adaptada a las demandas informativas locales. La opinión pública local y regional exige gobiernos de su mismo nivel que asuman la responsabilidad frente a los problemas narrados o contruidos mediáticamente en su territorio.

2. Los de carácter histórico-cultural. Según estas teorías, detrás de cada fenómeno concreto de descentralización o reparto de poder territorial deben existir fenómenos históricos y culturales que lo expliquen. En cada país mínimamente consolidado existen unos valores, actitudes, creencias, orientaciones y asunciones subyacentes que son las que prevalecen entre las personas de dicha sociedad. Dichos valores se forman por acumulación, socialización y aprendizaje histórico. Y esa cultura es lo que explica mayormente los fenómenos sociales y políticos en un determinado lugar y circunstancia (Harrison y Huntington, 2000) [4]. Estas teorías son heredadas de las clásicas obras de Tocqueville, Weber o Banfield, que explicaron el desarrollo de la democracia, del capitalismo o del autoritarismo en función de variables culturales. Así, lo que explica en gran medida –no únicamente– el avance de la descentralización en Europa sería el desarrollo de unos valores culturales postmodernos en las sociedades industriales avanzadas. Según Inglehart (1998), [5] en estas sociedades existe una demanda de transferencia de autoridad desde los estados nacionales hacia unidades más pequeñas e inmediatas con mayor coherencia cultural, y estas demandas representan un alejamiento del Estado nacional en dos direcciones: por un lado, un aumento de la importancia otorgada a la comunidad y la autonomía local y, por otro, una actitud cada vez más favorable a actitudes y relaciones abiertas. Además, en cada país de Europa puede haber peculiaridades culturales e históricas que explicarían su tendencia descentralizadora. Los casos de España o el Reino Unido, ahora, son muy ilustrativos de la importancia de razones históricas como explicativas de opciones institucionales descentralizadoras.

3. Los de carácter institucional. Estos argumentos tienen en muchos casos conexión con los factores culturales antes mencionados, aunque en ellos se da mucho más valor como elementos explicativos de fenómenos sociales, económicos y políticos a los elementos culturales intrínsecos a las instituciones que a los externos a ellas. No

obstante, hay autores institucionalistas que reconocen que existen constricciones informales –culturales- que afectan al desarrollo de las instituciones en sus correspondientes territorios. Así, North (1990)[6] destaca la importancia, para entender fenómenos sociales, económicos y políticos, que tiene la información transmitida socialmente como parte de la herencia que llamamos cultura, la cual contiene un marco conceptual basado en el lenguaje que nos permite codificar e interpretar los datos que los sentidos envían al cerebro. Esta cultura influye en el funcionamiento de las instituciones. Si en un país existe una cultura de confianza es más fácil que surjan y se desarrollen redes sociales de interacción e intercambio. Si en un país existe una cultura de pluralismo es más fácil que nazcan instituciones locales y regionales de autogobierno. Y posteriormente esas instituciones reforzarán esos valores y las reglas del juego que ellos conllevan.

También la historia influye en el desarrollo de las instituciones y en sus efectos. La teoría de la “path dependency” nos señala que la forma en que se funda una institución –los valores que se priorizan, por ejemplo- es fundamental para explicar su evolución y desarrollo posterior, y que, aunque las instituciones se adaptan a los cambios del entorno, su adaptación es tributaria de las elecciones pasadas. Más aún, las instituciones políticas son creadas por otras instituciones políticas, con lo que siempre arrastran elementos normativos previos a su nacimiento (Orren y Skowronek, 1999). [7] Así, si al crear instituciones regionales en un país se prioriza, por razones históricas, el valor diferencia sobre el valor igualdad, entonces el funcionamiento de dichas instituciones entre sí y con el Estado será muy difícilmente multilateral, primando el bilateralismo (Máiz, Beramendi, Grau, 2002) [8]. Ahora bien, dicho esto, lo que es fundamental en estas teorías es la relevancia que se da a la configuración de las arenas políticas, las organizaciones y políticas públicas, y las normas jurídicas como factores determinantes para explicar el resultado final de los debates y conflictos políticos y sociales.

Las teorías institucionalistas nos explican la descentralización mediante dos teorías: la primera es la teoría del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983, 1991) [9]. Según esta teoría, las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia, desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Los países europeos afrontan un conjunto de situaciones nuevas con el fenómeno de la globalización y la progresiva complejización social y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. Si la descentralización ha funcionado en un país cercano ¿por qué no funcionará, con sus adaptaciones en el propio? El isomorfismo tiene a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo, el cual en Europa es muy elevado. En general, existen cuatro modelos de isomorfismo, que son: el isomorfismo coercitivo, el mimético, la presión normativa y la incorporación de elementos ambientales. En Europa, como consecuencia del principio de subsidiariedad, existe un isomorfismo coercitivo. También, debido a la inicial transferencia de burócratas y a la profesionalización cada vez mayor del personal de las Administraciones existe una presión normativa, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas de las Administraciones nacionales -por áreas y profesiones- tratan de incorporar a sus instituciones de destino.

La segunda es la teoría de la “lógica de la adecuación” (March y Olsen, 1997, DiMaggio y Powell, 1991).[10] Según esta teoría, las instituciones no sólo determinan las preferencias de los actores, sino que también las crean. En un sistema democrático las instituciones políticas deben contribuir a cumplir dos procesos: los agregativos, que implican sacrificar unas preferencias para satisfacer otras, y por ello exigen negociación y conflicto, y que se expresan en políticas públicas; y los integrativos, que son aquellos dirigidos a crear preferencias valoradas colectivamente, en un proceso de creación y de cohesión de valores, y que se expresan en la generación de una cultura cívica y de diálogo razonado. Pues bien, las actuaciones descentralizadoras son respuestas institucionales para integrar a los individuos y grupos subnacionales en la sociedad común. La dinámica política democrática llevaría a estas actuaciones de reparto de poder.

4. Los de carácter racionalista-económico. Aquí conviven diferentes teorías explicativas, aunque nos centraremos en las de carácter más puramente individualista. Para estas teorías sólo los individuos tienen preferencias y éstas son exógenas a las instituciones. Las instituciones no influyen en las preferencias, aunque sí influyan en las estrategias a seguir para conseguir maximizar las preferencias. Los políticos intentan maximizar sus preferencias, intentan conseguir mantenerse en el poder el máximo tiempo posible. La presencia de diferentes unidades de gobierno, con sus múltiples organismos, favorece este objetivo racional del político. Por ello, repartir poder territorialmente también es aumentar cargos y posibilidades de influencia. Pero desde una perspectiva puramente económica, la descentralización es también racionalmente defendible (Brennan y Buchanan, 1980) [11]. Máxime en un entorno caracterizado por la necesaria disciplina fiscal en el sector público, exigida por los mercados de capitales y el rechazo ciudadano a las subidas de impuestos. Y lo es porque la diferenciación de unidades de gobierno permite la comparación entre unos y otros modelos de gestión, lo cual, a su vez, permite revelar las preferencias de los ciudadanos en la relación entre impuestos y tasas, por una parte, y bienestar, por otra. La gente y las empresas pueden “votar con los pies”, es decir, abandonar los lugares donde los impuestos son excesivos para los beneficios sociales que aporta el gobierno. Además, la autonomía local puede suponer un instrumento de responsabilidad social ante los gastos públicos, ello frente a la burocracia estatal, que es germen de enormes ineficiencias y abusos de poder. Finalmente, los gobiernos locales y autonómicos compitiendo entre sí se pueden convertir en laboratorios de prueba de innovaciones en gestión. En consecuencia, en un mundo cada vez más competitivo económicamente la respuesta descentralizadora puede ser racional si va acompañada de una fuerte disminución del papel del Estado.

[Volver](#)

B. Cómo se reparte territorialmente el poder del Estado.

Hecha toda esta reflexión teórica, veamos ahora cómo se puede dar respuesta a esta demanda de reparto de poder y descentralización. Para empezar, es preciso recordar que las respuestas son siempre idiosincrásicas,

propias de cada país y circunstancia, pero ello no impide que se puedan catalogar una serie de respuestas institucionales y analizar sus rasgos.

En primer lugar, una distinción clave para estudiar este fenómeno es entre Estados unitarios y Estados compuestos o federales. Los Estados unitarios serían aquellos en los que existe un único ordenamiento constitucional y un único centro territorial de poder (situación plenamente compatible con la división horizontal de funciones –legislativa, ejecutiva y judicial- entre tres tipos de poderes centrales). En estos Estados, la igualdad de los ciudadanos es su principal base de legitimidad, las normas se aplican en todo el territorio, a todos los ciudadanos por igual (Aja, 2003). . Ahora bien, este modelo de Estado unitario puro es inviable en sociedades complejas y territorios mínimamente amplios. Por ello, en gran parte de Europa, los Estados unitarios están realizando procesos de descentralización diversos. El origen de este modelo de Estado está en el absolutismo, aunque alcanza su expresión constitucional y moderna tanto en la República francesa como en el Reino Unido, países ambos ahora también embarcados en procesos de descentralización. Estos dos países dan origen a una diferenciación entre Estados unitarios muy importante. La República francesa, en su modelo napoleónico, representaría un modelo jerárquico en el que el centro tiene un representante en el territorio –el prefecto- que controla y dirige, aunque se reconozca una cierta autonomía al nivel local. Por su parte, el modelo británico no tiene un representante del nivel central en el territorio, sino que delega en las administraciones locales y les concede un mayor nivel de autonomía.

Hoy en día, la descentralización desde los Estados unitarios ha adoptado cinco modalidades:

1. La descentralización funcional. En este supuesto, el Estado crea órganos autónomos o agencias de fin único, y con personalidad jurídica propia, para hacer frente a la complejidad del entorno. Estas agencias especializadas tienen en ocasiones hasta un nivel periférico, es decir, que pueden tener sedes en los distintos territorios del país. En estos casos, la Administración estatal cede competencias a estos órganos instrumentales y les otorga flexibilidad para el cumplimiento de sus fines. En cualquier caso, estas agencias no son órganos territoriales, ni tienen una dirección elegida por los ciudadanos afectados por sus decisiones, ni capacidad legislativa, Son meros órganos administrativos. Dicha descentralización está generalizada en todos los países europeos, empezando por Suecia y siguiendo por el Reino Unido o Francia.

2. La descentralización territorial de mínimos. En países como Grecia e Irlanda existen ahora niveles regionales de gobierno, pero sus funciones son muy limitadas –en Irlanda intentan coordinar la actuación de los niveles locales- y sus miembros no son elegidos directamente para tal función, sino que son nombrados de entre miembros electos del nivel local. Además, en estos países, al igual que en Portugal y Luxemburgo, el nivel local de gobierno está bastante controlado por el nivel central. Lo cierto es que todos estos países tienen una extensión territorial pequeña, lo cual explica en gran medida sus opciones.

3. La descentralización local intensa. Existen países en los que el nivel local de gobierno ejerce una gran variedad de funciones y recibe una financiación para ello bastante elevada. Todo ello en el marco de las normas estatales, por supuesto. Es el caso de los países escandinavos y Holanda. En todos ellos funciones esenciales del Estado de bienestar son administradas por estos niveles locales de gobierno y, para ello, se les reconoce bastante autonomía fiscal. En Finlandia, por ejemplo, los ciudadanos pagan un impuesto sobre la renta a los municipios. En Suecia, los condados tienen una labor esencial en la gestión de la sanidad y las municipalidades un papel esencial en la educación, los servicios sociales y los servicios públicos energéticos. Como vimos antes, en estos países la participación local en el gasto público supera siempre el 20% llegando a superar el 40%.

4. La autonomía territorial excepcional. Existen países de la Unión en los que se reconoce autonomía a una parte del territorio, manteniéndose el resto con un sistema unitario. En Finlandia se reconocen ciertos derechos especiales a la región de los Åsland, en Dinamarca a las Islas Feroe y Groenlandia –que poseen Parlamento y gobierno propios- y en Portugal a las Islas de Azores y Madeira –también con parlamento y gobierno propios y garantía constitucional de la autonomía.

5. La regionalización. Las regiones son entes públicos territoriales con personalidad jurídica no originaria –porque derivan su existencia del reconocimiento del estado- y no soberana –porque no están dotadas de la potestad de gobierno propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por el Estado y subordinada al mismo. En el Estado regional las regiones tienen reconocida su existencia y capacidad de autogobierno por las leyes, y en ocasiones por la Constitución, y, a veces, se establecen su estructura y funciones a través de un Estatuto elaborado regionalmente, aunque tal Estatuto está sometido a la aprobación por una ley estatal. Los estados regionales en Europa serían tres. Francia es un Estado unitario con regiones desde 1982. Además de las regiones, Francia está dividida en departamentos y municipalidades, por lo que por ley de 1983 se establecieron las competencias de cada uno de estos tres niveles de gobierno. Además, cada uno de ellos está dirigido por un electo. El control de los niveles subnacionales de gobierno se hace a posteriori. Italia reconoció en la Constitución de 1947 a sus regiones un doble nivel: existen cinco regiones con estatuto especial y el resto con estatuto ordinario. Todas ellas tienen asambleas elegidas y gobiernos propios. La Ley 3/2001 supuso un serio intento de fortalecer el autogobierno regional, pero su implantación está siendo muy lenta e incierta. El Reino Unido puso en funcionamiento en 1998 un sistema de autonomía asimétrica para tres regiones –Escocia, Gales e Irlanda del Norte-, además, se ha restablecido el gobierno metropolitano del Gran Londres y existe un proyecto de ley desde 2002 para establecer asambleas regionales en Inglaterra previa convocatoria de referenda aprobatorias. No obstante, lo particular del modelo británico es que cada región tiene un modelo propio. Así, Escocia tiene un modelo parecido a una Comunidad Autónoma española, pero las instituciones de Gales no tienen poder legislativo, sólo reglamentario y las de Irlanda del Norte tratan de asegurar un gobierno compartido por las dos comunidades históricamente enfrentadas.

En cuanto a los Estados federales, podrían definirse como aquellos en los que existen dos niveles de instituciones, la federación por una parte, y los estados por otra, existiendo en cada uno de los niveles una

división de poderes horizontal –un legislativo, un ejecutivo y un poder judicial. Su origen conceptual está en las teorías althusianas de la política: el arte de asociar a los hombres con el fin de establecer y cultivar entre ellos la vida social. Y su origen histórico moderno está en la Constitución estadounidense y el modelo de organización del poder estatal allí presente. Los estudios actuales sobre el federalismo señalan que para que un país se considere como tal deben darse cinco requisitos (Aja, 2003): 1. Un reconocimiento constitucional de la estructura federal y de la distribución de competencias entre federación y estados. 2. La existencia de instituciones políticas de cada estado, elegidas por los propios ciudadanos y que sólo responden ante ellos. 3. La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados. 4. Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados. 5. Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la cooperación y colaboración entre los gobiernos, es decir, un proceso compartido de toma de decisiones y ejecución de las mismas (Elazar, 1984)[12].

Los estados federales se estructuran de formas muy diversas. Una clasificación que puede servirnos es la siguiente:

1. Confederación de Estados. En realidad éste no es un ejemplo de estado federal en sentido estricto, pero sería la transposición a escala internacional del principio federal de unificar pueblos diversos sin quebrantar sus vínculos primarios. En este caso, diversos Estados se unen por medio de un Tratado Internacional para conseguir fines comunes. El poder lo tienen los Estados y la Confederación tiene poderes muy concretos y limitados. La Unión Europea tiene elementos de una Confederación, aunque es una realidad más compleja. 2. Federalismo de creación conjunta [13] (coming together). Lo característico de este tipo de federalismo es que surge de la necesidad de la gente y de las comunidades políticas previamente existentes de unirse para propósitos comunes, pero permaneciendo separados para preservar sus identidades primitivas (Elazar, 1987, p. 33). En este federalismo, naciones preexistentes adquieren una identidad política superior que las configura como nación-Estado, pero preservando sus identidades. Este modelo de federalismo tiene, a su vez, dos expresiones peculiares: el federalismo dual y el federalismo cooperativo. El primero está representado por el modelo estadounidense, en el que existe una estricta separación de competencias entre Gobierno federal y estados. En Estados Unidos las leyes federales se ejecutan por agencias federales y las estatales por el estado. Ello no quiere decir que en el federalismo estadounidense no exista cooperación, sino que ésta no es fruto de una presión o definición constitucional. De hecho, la primera vez que se utiliza el término federalismo cooperativo es en Estados Unidos en los años 30 durante el New Deal y se instrumentaliza a través de las subvenciones condicionadas. El segundo, lo representa el federalismo alemán. En la Constitución alemana no hay una distribución material de competencias, sino una distribución funcional. Las leyes federales alemanas son ejecutadas por regla general por los Länder como asunto propio. El principio de lealtad constitucional exige en Alemania un respeto mutuo entre los niveles de gobierno federal y estatal, además, al existir el Bundesrat (cámara de representación de los gobiernos de los Länder) se hace preciso que las leyes federales encuentren un nivel de acuerdo estatal antes de ser aprobadas. No obstante, a pesar de los aspectos positivos del modelo, el federalismo alemán tiene algunos problemas (Sommermann, 2002): [14] un cierto unitarismo debido a las "riendas de oro" federales, una desparlamentarización vinculada al carácter gubernamental del Bundesrat, una difusión de responsabilidades, una cooperación asimétrica en función de la capacidad de ciertos Länder de agruparse más fácilmente que otros, y ciertos efectos de autobloqueo del sistema debido a la necesaria búsqueda de consensos. 3. El federalismo de sujeción (holding together). Así como el federalismo de unión es propio de países uninacionales, el federalismo de sujeción es propio de países plurinacionales. En él, de lo que se trata es de crear un sistema federal para evitar la secesión de miembros de un Estado previamente unitario. Ello implicará reconocer unas ciertas asimetrías en el sistema, unos hechos diferenciales que permitan a las nacionalidades implicadas sentirse reconocidas en su diferencia sin que el marco estatal quede superado. Canadá, Bélgica y España se acercarán a este modelo. No obstante, algunos autores (Requejo, 2002) consideran que para realidades plurinacionales es preciso ir más allá y acomodar distintos demos nacionales en el sistema, y ello exige articular tres tipos de acuerdos federales: a) Regular el pluralismo nacional a nivel de federación. b) Generar acuerdos de carácter asimétrico o incluso confederal en aspectos como el fiscal, el internacional o el simbólico-lingüístico. c) Generar acuerdos simétricos en el resto de aspectos del autogobierno. Si esto no bastara para la acomodación de la nación o naciones en el sistema, se podría acudir a modelos de Estados libres asociados a una confederación.

[Volver](#)

C. ¿Cómo saber si se han conseguido los objetivos propuestos?

Si recordamos algunas de las razones que deberían llevar al reparto de poder en los Estados modernos, con independencia de los enfoques teóricos que las sustenten, nos encontraremos con que debe repartirse poder por razones de eficacia, eficiencia, convivencia e integración. La complejidad de la realidad actual, la globalización de las economías, la diversidad social y cultural, las transformaciones culturales, el incremento de la interdependencia, la búsqueda de integración política son todas razones que demandan respuestas institucionales, y una de estas respuestas es el reparto territorial de poder y el fomento del autogobierno de las distintas comunidades existentes en un Estado. Ahora bien, para comprobar hasta qué punto las respuestas nacionales han sido las correctas, es preciso elaborar un diseño de evaluación que nos permita comprobar, aunque sea básicamente, el rendimiento institucional de las instituciones creadas.

Pues bien, cuando se procede a diseñar ese instrumento es cuando se comprueba cómo las respuestas formales y jurídicas son claramente insuficientes para poder comprobar si en un país existe auténtica cooperación intergubernamental o si se comparte realmente el poder entre diversos niveles de gobierno. El saber que un Estado es federal o unitario no nos dice lo suficiente de los verdaderos niveles de reparto de poder y de la existencia o no de voluntad de trabajo en común. Elazar (1987) afirma que el principio de subsidiariedad se respeta donde existen diferentes unidades de gobierno, un marco legal que protege su autonomía y un espíritu de cooperación y diálogo entre las distintas unidades, espíritu que se podría denominar federalismo cultural y social.

Subirats y Gallego (2002), para estudiar el rendimiento de las autonomías en España han diseñado un instrumento que analiza en primer lugar las instituciones autonómicas, es decir, el Parlamento, los gobiernos, las administraciones, y, además, la producción normativa. En segundo lugar analiza a los protagonistas esenciales de la representación política y social autonómica y comprueba su arraigo en cada autonomía. En tercer lugar, ya se trata de ver los comportamientos, las actitudes y las relaciones consolidadas entre los actores relevantes en conexión con el desarrollo autonómico. Es decir, si existe una cultura de cooperación o no, un sistema colaborativo o de conflicto permanente, etc. Y, finalmente, se comprobará si se ha consolidado el sistema; para ello ya no basta sólo con comprobar el acuerdo social sobre el funcionamiento, sino que también será preciso analizar si se ha consolidado progresivamente un capital social como consecuencia de la acción autonómica. En consecuencia, para saber si el sistema rinde o no es preciso conocer no sólo el diseño institucional y la estructura del sistema, sino también las dinámicas del mismo.

Los estudios iniciales [15] sobre el rendimiento institucional de gobiernos subnacionales demostraron que el efectivo rendimiento de estos gobiernos venía en gran medida determinado por la existencia previa en el territorio de capital social. El capital social son las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas. Las redes densas de interacción social -desde las asociaciones de padres a los sindicatos, pasando por las agrupaciones deportivas y las comidas familiares- generan reciprocidad y confianza, y la confianza lubrica la vida social. La llegada de instituciones de autogobierno a territorios con capital social permite a la sociedad afectada desarrollar su plena capacidad y desarrollarse intensamente. Por el contrario, donde no existe tal capital el autogobierno no produce resultados tangibles.

No obstante, hoy en día, se ha descubierto que: 1. Las instituciones políticas pueden tener una buena percepción ciudadana a pesar de estar situadas en un entorno de bajo capital social, si reúnen unas condiciones de gobernabilidad suficientes. 2. Las instituciones públicas no sólo son la variable dependiente del capital social, sino que pueden ser variable independiente. El Estado -tanto sus instituciones como sus medidas promulgadas- influye también en el capital social. Algunos Estados han concedido ventajas fiscales a las organizaciones voluntarias facilitando, con ello, el reclutamiento de sus miembros; otros son abiertos, fragmentados y descentralizados, y presentan una estructura política propicia para la participación de la sociedad en los asuntos públicos; otros han fomentado la educación, formando no sólo capital humano, sino también capital social. Otros incorporan a asociaciones a la formación y ejecución de las políticas públicas, incrementando el sentimiento de solidaridad (Putnam, 2003, p. 27). [16] La consecuencia de todo ello es que donde existe capital social el modelo descentralizado puede liberar energías, y donde no existe, un diseño adecuado de instituciones descentralizadas y unas buenas políticas pueden crear capital social, con los inmensos beneficios que ello supone en términos económicos, sociales y políticos.

Finalmente, es preciso no olvidar que otra forma de evaluar el reparto de poder territorial puede ser normativa. Desde esta perspectiva, la democracia como forma política puede tener diversos niveles de calidad, y de lo que se trataría es de fijar unos criterios de referencia y tratar de medir cuán democráticos son los diversos países. Pues bien, considerando que la democracia es un concepto político, los dos principios fundamentales que dicho concepto incorpora son: el control popular y la igualdad política (Beetham, 1994) [17]. Y a partir de dichos principios se pueden definir cuatro dimensiones -un gobierno abierto y que rinde cuentas, elecciones libres y justas, derechos civiles y políticos reconocidos y respetados, y una sociedad cultural y estructuralmente democrática- y para cada dimensión una serie de items ilustrativos de lo que se quiere comprobar. La consecuencia de todo ello es que la existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente correlaciona con la calidad de la democracia, pues, favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas. Obviamente, el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

[Volver](#)

II. EL MODELO ESPAÑOL DE REPARTO TERRITORIAL DEL PODER

A. Evolución histórica

La historia contemporánea de España, sobre todo a partir de la Guerra de Independencia, se caracteriza por el intento de crear una ideología nacional (Álvarez Junco, 2001). España había sido Reino pero no tenía los componentes ideológicos de un Estado-nación, faltaba una lectura histórica compartida, una visión común de la misión histórica del país. A la construcción de esos símbolos, narraciones y valores colectivos se dedicaron buena parte de los esfuerzos en el siglo XIX. Desde la perspectiva institucional ello implicó un proyecto de estado unitario, fuertemente centralizado, que tenía como referente precisamente el Estado napoleónico, al que se combatió en la Guerra de Independencia. Los valores en que se sustentaba el proyecto centralizador eran los de igualdad, racionalidad, legalidad, solidaridad, unidad de poder y acción social uniforme, y frente a este proyecto, el modelo descentralizador era dibujado como expresión del desorden y el particularismo; de ahí la fuerza con que las actitudes centralistas se asentaron en buena parte de la Administración y la cultura política en España (Arenilla, 1999). [18]

La I República expresó el fracaso del proyecto uniformador, y la II República significó la esperanza truncada de un país que asumía su pluralismo territorial. En cualquier caso, la experiencia republicana -que reconocía autonomía a Cataluña, Euskadi y Galicia- estuvo muy presente en la configuración del actual Estado autonómico. En pleno proceso de transición a la vigente democracia, tras las primeras elecciones generales democráticas, en

1977, se observó que los partidos que defendían el restablecimiento de los estatutos republicanos en Cataluña y País Vasco tenían amplia mayoría. Pero incluso en otras regiones sin antecedentes de autogobierno se empezó a extender la petición de autonomía. La respuesta del Gobierno de Suárez fue la de reestablecer provisionalmente la autonomía de Cataluña, con Tarradellas como presidente de la Generalitat, acción a la que se sumó posteriormente el 4 de enero de 1978 la del País Vasco. Pero lo curioso es que la fórmula de las preautonomías se extendió a casi todas las regiones de España, y a fines de 1978, salvo tres provincias de las que se dudaba el anclaje definitivo –Madrid, La Rioja y Cantabria- toda España tenía preautonomías. El método fue el de crear una Asamblea de Parlamentarios (diputados y senadores elegidos en esa región), esta Asamblea nombraba un presidente y posteriormente se creaba una Comisión Mixta que negociaba el traspaso de servicios.

Por todo ello, los constituyentes se encontraron con un modelo de articulación territorial del Estado ya esbozado, con 14 preautonomías. Para conseguir un consenso en la redacción del Título VIII de la Constitución, la estrategia fundamental fue la de la apertura, es decir, que la definición definitiva del modelo se remite a un conjunto de normas y decisiones futuras, y, sobre todo al desarrollo de los Estatutos de Autonomía. Eso sí, la Constitución regula algún principio básico -como la libertad de circulación-, los límites competenciales –las competencias iniciales mínimas y máximas de las Comunidades- y los procedimientos fundamentales -para acceder a la Autonomía, para aprobar los Estatutos, etc.- (Aja, 2003; Solozábal, 1998).

Quizás la decisión más importante expresada en la Constitución sea la de reconocer una diferencia entre “nacionalidades y regiones” y establecer, en base a ello, dos niveles de autonomía inicial, lo que marca el camino hacia un federalismo de sujeción (holding together). Aunque el modelo no estaba cerrado [19], la idea era que las nacionalidades históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia- tuvieran una vía rápida de acceso a la autonomía, aprobaran su Estatuto de acuerdo con un modelo consensuado y con referendums de ratificación, y recogieran en dicha norma todas las competencias que no siendo exclusivas del Estado consideraran oportuno reconocerse. Mientras que para el resto, la autonomía debía solicitarse por las Diputaciones provinciales, que debían representar a 2/3 de los municipios de la provincia o isla, los estatutos se aprueban como una ley orgánica en las Cortes, no hay referendums y las competencias incorporadas sólo pueden ser las del artículo 148 de la Constitución, aunque transcurridos cinco años podían incorporar otras competencias no exclusivas del Estado.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía y las dudas sobre cómo seguir con el resto de Comunidades llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos de 1981 y a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, se extendieron las Asambleas legislativas y el Gobierno a todas las Comunidades y se consolidaron las dos vías competenciales. Como Canarias y Comunidad Valenciana ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel de competencias, y a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución también, incluso con un régimen fiscal especial. En suma, siete comunidades tenían un nivel de competencias superior a las otras 10.

En la construcción del modelo ha sido fundamental la labor del Tribunal Constitucional, el cual en sentencia 76/1983 sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema. Primero, subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, que no podía ser limitada por ninguna ley estatal. Segundo, reconoce a los Estatutos de autonomía su incorporación al bloque de constitucionalidad, es decir, que prácticamente tienen carácter constitucional y, por ello, son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Constitución. El resto de los años 1980 supone la lenta consolidación del modelo, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo institucional. Muy importante para el desarrollo del modelo fue la incorporación de España a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, pues un nuevo actor territorial se incorporaba al sistema, con una amplia capacidad normativa que tenían que ejecutar las CC.AA. sin intervenir por cierto en la configuración de las decisiones.

Nuevas dudas sobre el camino a seguir con las autonomías de vía lenta llevaron a un nuevo pacto, esta vez entre PSOE y PP, en 1992. En ese acuerdo se pactó el reconocimiento a las 10 CC.AA. de vía lenta de su derecho a la ampliación de competencias. En consecuencia, al final del periodo de transferencias todas las CC.AA. tendrían prácticamente el mismo nivel competencial, aunque existirían hechos diferenciales. En 1993 se avanzó hacia una mayor corresponsabilidad de las CC.AA. en su financiación. Entre 1990 y 1992 se consolidó el sistema de compensación interterritorial, en el cual el peso fundamental lo tuvieron –y lo tienen- los fondos Estructurales y de Cohesión europeos.

La llegada del PP al Gobierno de la Nación en 1996 se tiene que realizar gracias a un Acuerdo con CiU, Coalición Canaria y el PNV, lo que supone una continuidad de la línea seguida por los últimos gobiernos socialistas e incluso algún avance en la profundización del sistema, así, se reforma la Administración periférica estatal para adaptarla al modelo autonómico, se profundiza en la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA., y se da algún paso adelante en la participación de éstas en la Unión Europea. En 2002 se culminan los traspasos a las CC.AA., aunque quedan algunos flecos por transpasar de poca importancia relativa. No obstante, desde la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de 2000, algunos autores observan la existencia de un giro regresivo, sobre todo en el nivel simbólico y de actitudes, del Gobierno de José M^a Aznar con respecto al proceso de reparto territorial del poder en España.

En cuanto a la Administración local en España, responde a una larga tradición de autonomía local y de acuerdos negociados entre el Rey y sus provincias –fueros- que tiene raíces muy profundas y antiguas (Elazar, 1987). No obstante, el modelo actual proviene de la organización territorial de tradición napoleónica, lo cual se refleja en diversos rasgos (Carrillo, 2002) [20]: 1. Una planta municipal integrada por un elevado número de municipios, la mayoría de los cuales posee una reducida extensión territorial y sirve a una población muy pequeña; en concreto, en poco más de 100 municipios se concentra más de la mitad de la población española, y en cerca de 7.000 tan sólo habita el 15.5%. Dicho inframunicipalismo genera muchos problemas para la garantía de unos servicios adecuados a su población. Además, las diferencias regionales son enormes, así, La Rioja tiene una

extensión media por municipio de menos de 3.000 hectáreas y una población media de 1.500 habitantes, mientras que en Murcia la extensión media es de más de 25.000 hectáreas y 24.000 habitantes. 2. La división provincial, que en su momento sirvió para establecer desde el centro una cadena jerárquica con base territorial, dominada por el Ministro del Interior y los gobernadores civiles. 3. Un tratamiento uniformista de los municipios, a los que no se considera suficientemente su carácter rural, urbano, etc. Este último rasgo, como veremos a continuación, ha sido claramente atenuado por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

No obstante ello, es preciso destacar el papel esencial que los municipios juegan en la vida política española y sobre todo su carácter de inversores y prestadores de servicios. También es de destacar la capacidad de los partidos políticos en esta materia para llegar a acuerdos sensatos sobre cómo solucionar algunos de los problemas más acuciantes de los gobiernos locales españoles. El último, el 11 de marzo de 2003 sobre ciudades y grandes ciudades, en el que se promueve la diversificación de régimen jurídico en función de la naturaleza del municipio, la participación ciudadana y la mayor separación de poderes entre el Pleno y la Alcaldía, acuerdo que ha sido, en gran medida, el origen de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de diciembre de 2003 y que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Esta Ley ha introducido numerosos cambios en la normativa vigente de Régimen local, de entre ellos destacaría los siguientes: 1. Un refuerzo del papel de las mancomunidades. 2. Un cambio de denominación del ejecutivo local, que pasa a denominarse ahora "Junta de Gobierno Local". 3. Un reforzamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales destinadas al desarrollo económico y social. 4. Una potenciación de la participación ciudadana en el gobierno local; así, se exige a los municipios que aprueben reglamentos orgánicos en materia de participación, se regulan las iniciativas ciudadanas, y se fomenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva con los ciudadanos. 5. Se introduce una regulación sobre los entes instrumentales en los Ayuntamientos, recogiendo la posibilidad de crear entidades públicas empresariales. 6. Se establece una regulación específica para los municipios de gran población, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y localidades especiales por razones históricas y culturales. Esta regulación tiende a separar la actividad ejecutiva de la deliberativa y de control en los Ayuntamientos, clarificando competencias del Pleno, por una parte, y del Alcalde y la Junta de Gobierno, por otra, además de permitir al Alcalde que nombre, para la Junta de Gobierno, hasta un tercio de sus miembros entre personas que no ostenten la condición de concejal. También se exige la creación de distritos en estos Ayuntamientos, y se establece la obligación de que cada Ayuntamiento defina el porcentaje mínimo de recursos que deberá gestionarse por Distritos. Desde el punto de vista participativo, se regula el establecimiento en estos municipios del Consejo Social de la Ciudad, como mecanismo participativo y consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, y de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. Finalmente, un Capítulo específico se centra en la gestión económico-financiera, promocionando su tecnificación, especialización y clarificación de competencias.

[Volver](#)

B. Los elementos compuestos del modelo y peculiaridades.

Según numerosos autores, el modelo español de Estado autonómico reúne la mayoría de los requisitos para ser considerado un modelo federal con peculiaridades. [21] El modelo federal vimos que tenía cinco rasgos fundamentales, si consideramos esos rasgos como propios de un Estado compuesto podremos intentar ver en qué medida el modelo autonómico español –incluido en el análisis el nivel local de gobierno- coincide o no esencialmente con dichos rasgos[22].

1. La garantía constitucional de la autonomía y de los Estatutos. El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de autonomía, ahora bien existe la posibilidad de modificar la Constitución, siguiendo un procedimiento complejo con dos vías, según afecte o no al Título Preliminar y a los derechos y libertades fundamentales. En los Estados federales, los estados federados participan directa o indirectamente en los procedimientos de reforma constitucional, sin embargo en España esto no sucede. Por otra parte, en los sistemas federales, por regla general, cada estado tiene su Constitución, además de existir una Constitución federal que delimita competencias, estados miembros y órganos federales. En España, los Estatutos tienen una naturaleza constitucional de segundo grado que les protege contra leyes estatales. La diferencia fundamental reside en que las Constituciones de los estados federales son aprobadas por el propio estado, land o cantón, y, sin embargo, los Estatutos requieren la doble aprobación del parlamento autonómico y de las Cortes Generales.

En cuanto al gobierno local, el propio Título VIII de la Constitución, en su capítulo II regula esta Administración. Y, en concreto, en el artículo 137 establece que: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". En consecuencia, este nivel de gobierno tiene autonomía de gestión. La autonomía en el ámbito local municipal hace referencia a tres conjuntos de valores (Kjellberg, citado por Alba, 1997) [23]: valores de libertad, como no intervención arbitraria, y autonomía o libertad de hacer algo, valores de democracia-participación, que implican educación política, y valores de eficiencia. En cuanto a las competencias municipales, éstas son definidas por ley estatal, en concreto por la ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local, que diferencia servicios mínimos según el número de habitantes. Pero, además, le reconoce en su artículo 21.1 el derecho a "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Actividad que están realizando los municipios sin asignación competencial expresa y sin recursos estatales suficientes. En este reconocimiento de competencia general el modelo español se parece al alemán y se aleja de los de ultra vires, donde la competencia municipal se reduce a lo que el Parlamento le indica en la norma correspondiente.

2. La existencia de instituciones políticas elegidas y propias. Para empezar es preciso dejar claro que en el Estado de las autonomías, como en los modelos federales hay un doble nivel de instituciones, una doble instancia parlamentaria –la de las Cortes Generales y la de los Parlamentos autonómicos- y un doble nivel de gobierno –el

presidente y el Gobierno central y los presidentes y gobiernos autonómicos.

2.1.- Los Parlamentos. Los 17 parlamentos de las CC.AA. llevan ya veinte años de funcionamiento, y lo fundamental es que se comportan como el resto de las instituciones legislativas de los países democráticos. En los estudios sobre su rendimiento (Subirats y Gallego, 2002) los datos acumulados indican un trabajo intenso tanto en las iniciativas y debates legislativos, como en la actividad de control –preguntas e interpelaciones-. No es posible definir criterios comunes de actuación pues cada comunidad y periodo de sesiones ha tenido sus peculiaridades. En la función de impulso legislativo existen tres opciones en las que situar a cada Comunidad: el modelo de consenso, propio de situaciones de mayoría relativa; el de confrontación, propio de situaciones de mayoría absoluta; y el de dominio del ejecutivo. En cuanto a la circulación de las élites parlamentarias, es destacable el alto grado de renovación de los parlamentarios autonómicos, especialmente si se compara con la permanencia de los diputados en las Cortes generales. Este hecho parece dificultar el consenso parlamentario e indica una cierta fragilidad del sistema de partidos en el nivel autonómico.

2.2.- Los presidentes y los gobiernos autonómicos. Un dato destacable de nuestro modelo es el alto grado de consolidación de los Presidentes autonómicos. La tendencia presidencialista de nuestro modelo político encuentra en las CC.AA un ejemplo vigoroso. Podríamos decir que el presidente es la institución principal del sistema, y que es la institución política del modelo autonómico que mejor ha cuajado (Mota, 2002)[24]. Las razones derivan de cuatro factores: en primer lugar porque, normalmente, es el líder de la mayoría parlamentaria; segundo, porque nombra y cesa libremente a sus Consejeros; tercero, porque suele ser o convertirse en el líder del partido en la región, lo cual, en partidos federales –como el PSOE- implica el control de una parte importante del poder global; cuarto, porque la política actual tiende a personalizarse y mediatizarse, siendo las televisiones autonómicas bajo control del ejecutivo un instrumento de potenciación de la imagen del líder regional. Esta tendencia presidencialista es común a los estados federales.

2.3.- La Administración. Las administraciones autonómicas también se han consolidado en estos veinte años, aunque es de destacar que su aportación como laboratorios de innovación sea prácticamente irrelevante. De acuerdo con la teoría antes expuesta del isomorfismo institucional nos encontramos con unas Administraciones autonómicas que en el modelo organizativo tienden a copiar el paradigma estatal. Las CC.AA con más consejerías son Cataluña (16), Andalucía (14), Baleares y Madrid (13) y Galicia (12); en general, se observa también una cierta inflación orgánica, es decir, la existencia de más jefaturas inferiores de las necesarias (Ballart y Ramió, 2000)[25]. Las CC.AA han generado –con excepción de las uniprovinciales- una administración periférica que, de nuevo, reproduce el modelo estatal. Además, se han embarcado en una descentralización funcional muy activa, con la creación de innumerables empresas públicas, agencias y organismos de todo tipo (en la actualidad hay computadas más de 300 empresas públicas autonómicas). En cuanto al modelo de gestión de recursos humanos, nuevamente se observa una tendencia isomorfista, tendencia que se ha ido expandiendo año a año. Así, al comenzar el funcionamiento de las CC.AA. se observaron intentos de establecer modelos alternativos de selección y carrera del personal, que poco a poco se han ido desvaneciendo para conformarse al modelo estatal. La laboralización ha ido retrocediendo y los procesos de funcionarización han seguido un camino muy similar al del Estado. El número de empleados autonómicos por cien habitantes permite descubrir dos CC.AA con unos valores muy elevados –Navarra y Canarias tienen entre 3.5 y 4 empleados autonómicos por cada 100 habitantes-, un conjunto con valores por encima de la media –Andalucía, Galicia, País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura, entre 2 y 3 empleados por 100 habitantes.- y el resto con valores que están entre el 1.5 y el 2 por 100 habitantes (Rivas, 2001).[26]. En la actualidad[27], el número de efectivos de personal de la AGE es de 556.181 (24%), de las CC.AA es 1.189.109 (52%) y de la Admón local es de 547.728 (24%).

Cuadro 2. Las Instituciones Autonómicas

CC.AA	Estatuto de autonomía	Legislativo	Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)	Judicial	Otras instituciones	Empleo público autonomía y de la Admón. local
País Vasco	L.O. 31/1979	Parlamento (75 diput.)	Lendakari, Gobierno (10 C. y 1 Vicepres.) PNV-EA-IU	Tribunal Superior de Justicia	Ararteko (Defensor Pueblo)	A.58.193 L. 20.072
Cataluña	L-O. 4/1979	Parlamento (135 dip.)	President Consejo Ejecutivo (16 C..) PSOE-ERC-IC	Tribunal Superior de Justicia	Sindicatura de Cuentas Sindic de Greuges Organo Consultivo	A.130.610 L. 57.788
Galicia	L.O. 1/1981	Parlamento (60-80 dip)	Presidente Junta	Tribunal Superior de Justicia	Consello de Contas Valedor do	A.79.754 L. 24.908

		(75)	(12 C.) PP		Pobo Consello de Cultura	
Andalucía	L.O. 6/1981	Parlamento (90 –110) (109)	Presidente Consejo (14 C.) PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Tribunal de Cuentas Defensor del Pueblo	A. 215.934 L. 90.868
Principado de Asturias	L.O. 7/1981 Y L. O. 1/1999	Junta General (35 a 45) (45)	Presidente Consejo (11 C.) PSOE-IU	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Sindica- dura de Cuentas	A. 19.806 L. 10.877
Cantabria	L.O. 8/1981 L.O. 11/1998	Asamblea Regional (35 a 45) (39)	Presidente Dip.Regio-nal Gobierno (9 C y 1 Vicepres) PRC-PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Jurídico Consultivo	A.10.723 L. 4.843
La Rioja	L.O. 3/1982 L.O. 2/1999	Parlamento (32-40) (33)	Presidente Gobierno (7 C.) PP	Tribunal Superior de Justicia	Tribunal de Cuentas Consejo Consultivo	A. 6.249 L. 2.062
Región de Murcia	L.O. 4/1982 L.O. 1/1998	Asamblea Regional (35-45) (45)	Presidente Consejo (8 C. y 1 Vicepr) PP	Tribunal Superior de Justicia		A. 26.475 L. 12.722
Comunidad Valenciana	L.O. 5/1982 L.O. 5/1994	Cortes Valencia- Nas (75-100) (89)	Presidente Consell (10 C.) PP	Tribunal Superior de Justicia	Sindicatura de Cuentas Sindic de Greuges Consejo de Cultura Cons. Eco- Social	A. 108.508 L. 46.466
Aragón	L.O. 8/1982 L.O. 5/1996	Cortes de Aragón (60-75) (67)	Presidente Diputación General (9 C. y 1 Vicepr) PSOE-PAR	Tribunal Superior de Justicia	Justicia de Aragón Organo de Cuentas	A. 25.841 L. 11.492
Castilla-La Mancha	L.O. 9/1982 L.O. 3/1997	Cortes de CLM (40 a 50) (47)	Presidente Consejo (11 C. y 1 Vicepres) PSOE	Tribunal Superior de Justicia		A. 34.721 L. 29.394

Canarias	L.O. 10/1982 L.O. 4/1996	Parlamente (50-70) (60)	Presidente Gobierno (10 C.) CC-PP	Tribunal Superior de Justicia	Diputado del Común Consejo Consultivo Audiencia de Cuentas	A. 59.453 L. 23.194
Comunidad Foral de Navarra	L.O. 13/1982	Cortes de Navarra (40-60) (50)	Presidente Diputación Foral (10 C. y 1 Vicepres) UPN-CDN	Tribunal Superior de Justicia	Cámara de Comptos Junta de Cooperación	A. 20.253 L. 3.655
Extremadura	L.O. 1/1983 L.O. 8/1984 L.O. 6/1999	Parlamento (65)	Presidente Junta de Extremadu- ra (10 c. y 1 Vicepres) PSOE	Tribunal Superior de Justicia	Órgano Consultivo	A. 28.383 L. 21.181
Islas Baleares	L.O. 2/1983 L.O. 3/1999	Parlament (59)	Presidente Gobierno (12 C. y 1 Vicepres) PP-UM	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Sindicatura de Cuentas Sindicatura de Greuges	A. 13.317 L. 8.161
Comunidad de Madrid	L.O. 3/1983 L.O. 5/1998	Asamblea (101)	Presidente Consejo de Gobierno (11 C. Y 2 Vicepres PP	Tribunal Superior de Justicia	Cámara de Cuentas Instituto Madrileño de Desarrollo	A. 149.900 L. 55.345
Comunidad de Castilla y León	L.O. 4/1983 L.O. 4/1999	Cortes de C y L (84 procuradores)	Presidente Junta de Cy L (9 C. y 2 Vicepres) PP	Tribunal Superior de Justicia	Consejo Consultivo Consejo de Cuentas C.E.S. Procurador del Común	A. 56.030 L. 26.174

1. Los datos de número de Consejeros pueden variar a fecha de publicación.

Fuente: elaboración propia

2.4 El gobierno local. El gobierno municipal en España se forma a partir de unas elecciones directas –legitimación electoral directa-, en ellas los ciudadanos eligen a sus concejales en unas listas cerradas y bloqueadas. Los concejales electos conforman el Ayuntamiento. El Ayuntamiento elige de entre sus miembros al Alcalde, existiendo posible moción de censura constructiva. Y el Alcalde designa a los miembros de la Junta de gobierno entre los concejales, así como a los tenientes de alcalde y los concejales delegados de servicios. En la actualidad, como ya indicamos antes, en municipio grandes el Alcalde puede nombrar hasta a un tercio de los miembros de la Junta entre personas no electas. En municipios muy pequeños se puede operar bajo la fórmula de concejo abierto, que hace que todos los ciudadanos actúen como concejales y elijan directamente al alcalde. Sin embargo, el gobierno de la Diputación provincial no nace de la elección directa, sino que se forma entre concejales que, posteriormente a su elección como tales, son elegidos diputados provinciales. En las provincias pequeñas –menos de 500.000 habitantes- hay 25 diputados, y en las de más de un millón, 31. En la primera reunión de la Diputación en Pleno, proclamados los diputados, éstos eligen al presidente.

La estructura del gobierno local tiene cuatro ámbitos (Ballart y Ramió, 2000)[28]: 1. La estructura política deliberante: formada por el pleno y las comisiones deliberativas. 2. La estructura política de carácter ejecutivo: formada por la Comisión de Gobierno y los órganos unipersonales –Alcalde, tenientes de alcalde y concejales delegados-. 3. La estructura administrativa estratégica: habilitados nacionales –funcionarios de cuerpos nacionales de secretarios e interventores municipales-, gerentes, directores o coordinadores de áreas o servicios. 4. La estructura administrativa operativa: jefes de servicio, sección o negociado y puestos base de funcionarios. Este modelo de organización es muy distinto del modelo consejo-gestor propio de países como Irlanda o Estados Unidos, en el que el Consejo electo cede la gestión del Ayuntamiento a un gestor profesional, que ejerce como verdadero jefe ejecutivo. En Irlanda, por ejemplo, el Consejo no puede ni contratarle ni cesarle, pues dicha labor se hace por el gobierno central. Algún Ayuntamiento español ha iniciado experiencias con gestores bajo la dependencia directa del Alcalde. Otros países y estados eligen directamente al alcalde, como Francia, Canadá y Baviera, lo que refuerza su papel político y de gestión.[29]. Como consecuencia del Pacto Local, se ha reforzado el papel gestor del alcalde en España reduciendo competencias gestoras del pleno, aunque se refuerza su papel de control.

Otro elemento destacable de la estructura municipal es el del crecimiento de la Administración funcional; así, el número de entes dependientes de los gobiernos locales es cada vez más numeroso, sin que se justifique técnicamente tal expansión. Los datos son ilustrativos:

Cuadro 3. Censo de entidades locales y de sus entes dependientes

Gobiernos locales	Organismos administrativos	Organismos autónomos comerciales	Empresas mercantiles
Diputaciones 53	136	11	71
Ayuntamientos 8098	1563	38	731
Mancomunidades 1001	17	1	16
Comarcas 49	31		8
Áreas Metropolitanas 3	1		7
Agrupación de municipios 68			1
Entidades locales menores 3704	2		

Fuente: MAP, 2002.

Es también reseñable el uso cada vez mayor de la externalización de servicios en el ámbito local español, siguiendo una tendencia muy generalizada internacionalmente.

Finalmente, desde la perspectiva institucional es importante destacar el peso cada vez mayor que, en la construcción de la agenda político-municipal, tiene la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), un órgano de lobby crecientemente eficaz.

3. La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados. La Constitución española ha seguido los modelos federales al atribuir al Tribunal Constitucional (TC) la solución de los litigios que puedan darse entre las CC.AA y el Estado o las de éstas entre sí. Este Tribunal conoce de los "recursos de inconstitucionalidad" que se utiliza cuando la controversia provenga de una ley, y los "conflictos de competencias" que se utilizan cuando la discrepancia es sobre una norma de rango inferior a ley. Desde el inicio de su actividad hasta ahora el TC ha dictado más de 450 sentencias para resolver conflictos entre Estado y CC.AA., lo cual supone una media de 20 al año, que comparada con la media del Tribunal Constitucional alemán de uno o dos conflictos al año nos indica el elevado nivel de conflictividad español (Aja, 2003). Es preciso matizar que los periodos de mayor conflictividad se situaron al principio de poner en marcha el sistema, y que posteriormente ha disminuido bastante, aunque la media de los años 1990 es todavía elevada -30-40 al año- (Agranoff y Bañón, 1997; Máiz, Beramendi y Grau, 2002, Aja, 2003)[30]. La mayoría de los expertos consideran que la labor del tribunal ha sido fundamental para la configuración del Estado autonómico, y que su trabajo ha sido serio y equilibrado. Los problemas fundamentales tiene que ver con la acumulación de casos y los consiguientes retrasos, que llegan a ser de 6-7 años, y con la ausencia de participación de las CC.AA. en el nombramiento de miembros, lo que ha llevado últimamente a duras críticas de los partidos nacionalistas a dicha institución.

Uno de los elementos del Pacto Local más destacable ha sido que ahora ya se permite el acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional a través del conflicto en defensa de la autonomía local. Esta circunstancia fuerza de alguna manera a tener en cuenta las opiniones de la FEMP en los proyectos de ley que les afecten.

4. Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados[31]. El sistema de financiación ha pasado por diferentes estadios, pero lo esencial es el camino hacia la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. del régimen común. Por su parte, las dos autonomías con régimen foral disponen de un sistema privilegiado que les permite la fijación de la casi totalidad de los impuestos y su recaudación, de la que pasan posteriormente al estado una pequeña parte para compensar los servicios generales del mismo (cupó), circunstancia que hace que tengan más ingresos comparativos que el resto de CC.AA.. El modelo actual de régimen común se formalizó en julio de 2001 por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En él se establece un nuevo sistema para el cálculo de los recursos mínimos que ha de recibir cada Comunidad para hacer frente a sus gastos. Y también se establece un nuevo paquete de instrumentos tributarios para hacer frente a dichos gastos. El cálculo de los recursos mínimos garantizados que debe recibir una C.A. se realiza tomando como año base 1999, y el volumen global de fondos mínimos que ha de recibir la Comunidad se denomina Masa Homogénea y se divide en tres grandes bloques: el primero vinculado a la financiación de las competencias comunes incluyendo educación; el segundo relacionado con la financiación de la sanidad; y el tercero, incluye los recursos destinados a financiar los Servicios sociales autonómicos. Después, una vez conocidos los recursos totales que deben ser garantizados se establecen unos criterios de distribución entre las CC.AA. Para ello se fijan unos fondos que, en el caso del bloque primero de competencias comunes y educación, son tres: el fondo general, que establece una cantidad fija por comunidad de 39,66 millones de euros, y un resto a repartir en función de la población, superficie, dispersión e insularidad; un fondo para paliar la escasa densidad de población; y un fondo de renta relativa, que sufraga necesidades adicionales de financiación de las CC.AA con una renta per cápita inferior a la media. Los fondos del bloque segundo son dos, el general para financiar la sanidad, cuyos criterios de reparto son la población, la población mayor de 65 años y la insularidad; y el fondo de ahorro de incapacidad temporal, que financia proyectos de mejora en la gestión de programas de incapacidad temporal. El bloque tercero sólo tiene un fondo que se distribuye en función de la población mayor de 65 años. En los tres bloques existe una garantía de mínimos para que nadie reciba menos de lo que recibía antes. Para hacer frente a las necesidades de gasto que surjan de la aplicación de las reglas de reparto las comunidades autónomas disponen de ingresos de tres tipos: (ver cuadro 4).

Cuadro 4: Recursos Financieros de las CC.AA.

Recaudación normativa (100%	Recaudación líquida (nuevos tributos cedidos)	Fondo de suficiencia.
Patrimonio	IRPF (33%)	Cantidad procedente del Estado, de naturaleza incondicionada y que sustituye a la antigua participación en los Ingresos generales.
Transmisiones patrimoniales y AJD	IVA (35%)	
Sucesiones y donaciones	Electricidad (100%)	
Determinados medios de transporte (1)	Cerveza (40%)	
Ventas minoristas hidrocarburos (1)	Vino y bebidas fermentadas (40%)	
Tributos sobre el juego	Productos intermedios ((40%)	
Tasas afectas a servicios transferidos	Alcohol y bebidas derivadas (40%)	
	Hidrocarburos (40%)	
	Labores del tabaco (40%)	

(1) Estos impuestos también se han cedido a las CC.AA en el Acuerdo de 2001 y con capacidad normativa.

Fuente: Ruiz-Huerta, J y Granados, O., 2002.

En cuanto a la financiación local, ésta se produce por cuatro vías: ingresos fiscales que suponen sobre el 50%, ingresos no fiscales que suponen el 13%, ingresos de capital que suponen el 2,2%, y subvenciones que suponen el 34,7%. El actual modelo se contiene en la Ley 51/2002 de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En él se mantienen como impuestos directos de los Ayuntamientos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que es la piedra angular del sistema de financiación local; el impuesto sobre Vehículos (IVTM); el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (potestativo); el impuesto sobre construcciones (potestativo); y el impuesto de actividades económicas que ha sido eliminado para particulares pero queda para grandes empresas. A ello, hay que añadir los ingresos patrimoniales, las contribuciones especiales, las tasas, los precios públicos y

las multas y sanciones. Y, como culminación, también hay que considerar las subvenciones de otras Administraciones, el endeudamiento -que está en un 3,1% sobre PIB, frente a la deuda de las CC.AA. que supera el 6%- y la participación en los ingresos del Estado y de las CC.AA.; en relación con esta participación, la ley la ha vinculado para los 110 Ayuntamientos grandes a la evolución de los impuestos estatales. En general, estos ingresos sirven para hacer frente al desarrollo de las competencias propias, pero se calcula que un 30% de los ingresos se usa para cubrir las deficiencias en la prestación de servicios públicos estatales o autonómicos. No hay que olvidar que la Administración local es la Administración más inversora, con el 38% de la inversión pública total. A pesar de los enormes avances, si la media de participación en el gasto público por parte de los Ayuntamientos en Europa es del 20%, en España, es aún del 16%. Además, en España, el gasto local anual por habitante es de 740 euros -el segundo más bajo de Europa- frente a los más de 2.000 en Holanda, Italia, Reino Unido, etc. Y con notables diferencias entre Ayuntamientos grandes y pequeños, pues en estos últimos, además, lo que reciben del Estado por habitante es tres veces inferior a lo que reciben los grandes.

En suma, creemos que el modelo actual de financiación autonómica cumple sobradamente con los requisitos de un Estado federal. Más aún, hoy en día España es uno de los Estados con mayor descentralización del gasto del mundo, datos de este mismo año procedentes del MAP indican que el Gobierno Central dispone del 48,7% del gasto público, las CC.AA. del 35% y la Administración local del 16,3%. No obstante, parece preciso mejorar la financiación local, y en dicha responsabilidad tienen mucho que decir las CC.AA.

5. Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la cooperación y colaboración entre los gobiernos. El modelo español de distribución de competencias exigiría, en principio, el establecimiento de un modelo cooperativo de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la realidad dista mucho de ser óptima. Las posibilidades de conflicto son numerosas y no existen mecanismos de minimización suficientes. Así, en las competencias concurrentes (ver cuadro 3) el Estado establece la legislación básica, pero es difícil establecer qué implica ello, por lo que sería mejor una participación autonómica en la elaboración de las bases. Además, el Estado puede ejercer la competencia del artº 149, 1, 1º de la Constitución que le permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en sus derechos constitucionales, nueva circunstancia que sin diálogo previo puede llevar a conflictos permanentes. Finalmente, las competencias se pueden alterar por los mecanismos del art. 150 de la C.E.: el Estado puede transpasar competencias exclusivas por Ley-marco o por ley orgánica de transferencia, pero también puede dictar una ley de armonización para homogeneizar competencias.

Cuadro 5: Tipos de competencias

Competencias exclusivas CC.AA	Competencias concurrentes	Competencias compartidas	Cometencias exclusivas del Estado	Otros tipos
Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	Defensa y FF.AA	Cultura
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Relaciones Internacionales	Denominaciones de origen
Turismo	Régimen local	Propiedad intelectual e industrial	Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo	Participación en empresas públicas
Asistencia y servicios sociales	Sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Comercio exterior	Orden Público
Caza y pesca	Crédito y Cajas de Ahorro		Sistema monetario	Televisión autonómica
Comercio y consumo	Administración Pública		Ordenac. del crédito, banca y seguros	
Industria	Medio Ambiente		Sanidad exterior	
Urbanismo	Medios de comunicación			
Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la C.A. (1)			Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas del Estado (1)	

(1) Son competencias materialmente separadas por el territorio, el interés o la categoría que corresponden al Estado o a las CC.AA. según afecten a varias CC.AA o a sólo una.

Fuente: Aja (2003)

En suma, existen posibilidades importantes de conflicto que requieren mecanismos de cooperación. Pero más importante aún es entender que una adecuada gestión del Estado de bienestar exige una constante interacción entre los diferentes niveles de gobierno implicados, y unos mecanismos de colaboración que faciliten la definición consensuada de políticas y la ejecución cooperativa de las mismas. Analizaremos el modelo español de relaciones

intergubernamentales posteriormente. Pero podemos anticipar que es en este apartado donde el Estado autonómico tiene más dificultades para ser reconocido como plenamente compuesto.

[Volver](#)

C. Los rendimientos institucionales.

Como ya anticipamos antes, el rendimiento institucional de las CC.AA. se debería medir en relación a si han cumplido o no los fines para los que fueron diseñadas. En principio, los fines fueron dos (Tornos, 2002)[32]: 1. Vertebrar una organización del Estado que diera satisfacción a las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos. 2. Crear una organización territorial que generara una administración descentralizada y eficaz, adecuada a los retos de una democracia europea como la española. No obstante, para hacer un adecuado diagnóstico, también conviene saber qué esperan, ahora, los ciudadanos de este Estado. Pues bien, según Del Pino (2002)[33], para empezar, desde una perspectiva política, esperan un mayor control político sobre el Gobierno y una mayor capacidad de elección; y temen un mayor nivel de desigualdad entre ciudadanos y entre CC.AA., un exceso de partidismo y los enfrentamientos entre CC.AA. Y desde una perspectiva técnico-administrativa, esperan mejor conocimiento de los problemas propios, un menor centralismo, eficacia y un mejor y más cercano control de los asuntos, mientras temen la descoordinación, el despilfarro, los conflictos intergubernamentales, un nuevo centralismo y la confusión institucional. .

Una vez vistas las variables de análisis, analizaremos ahora el modelo desde tres dimensiones:

1. Desarrollo institucional.- Los datos que expusimos anteriormente nos revelan que desde este punto de vista el rendimiento institucional de las CC. AA y Ayuntamientos ha sido notable.

2. Políticas públicas y equilibrio territorial.- El análisis del número de leyes autonómicas aprobadas en los últimos veinte años nos indica que, desde la perspectiva de la producción normativa, el Estado autonómico ha alcanzado un elevado rendimiento. En general (Subirats y Gallego, 2002), la cadencia seguida ha sido parecida, se comienza elaborando leyes de organización y funcionamiento, se sigue por leyes modernizadoras, se continúa con las vertebradoras y se finaliza con las de desarrollo económico y sectorial. La mayor concentración se da en temas de asistencia, como sanidad o asuntos sociales. Territorialmente, en el norte las leyes de mayor calado son las de vertebración del territorio, mientras que en el eje mediterráneo lo son las de modernización del capital humano y educativo-culturales. Lo cierto es que, ahora, culminado el proceso de transferencias, la calidad de vida de los españoles depende enormemente de las políticas públicas autonómicas. Pero sería un error considerar que en un mundo interdependiente como el actual las políticas más importantes se pueden diseñar e implantar desde un único centro de poder territorial. Si analizamos las políticas multinivel en España, comprobaremos que aunque el grado de implicación de los diferentes actores es diverso, en todas existe una incidencia plural. Así (Gomá y Subirats, 1998)[34]:

Cuadro 6. Grado de implicación actores públicos

Políticas	Unión Europea	Estado	CC.AA	A. Local
Fiscal	Alta	Alta	Media	Baja
Laboral	Alta	Alta	Media	Media
Sanidad	Media	Media	Alta	Baja
Educación	Baja	Media	Alta	Baja
Vivienda	Baja	Media	Alta	Media
Inmigración	Alta	Alta	Media	Media
Medioamb.	Alta	Alta	Alta	Media

Los estudios existentes sobre la actuación de las CC.AA.en el área de bienestar, que es la más importante cuantitativa y políticamente, nos indican una diversidad de modelos en los aspectos sustantivos y operativos de las políticas (Gallego, Gomá y Subirats, 2003)[35]. Así, en la dimensión sustantiva, País Vasco, Navarra, Canarias y Andalucía tienden a fortalecer la acción pública –sobre todo las dos primeras-y a ser innovadores; mientras que Cataluña opta por un modelo de fortalecimiento del mercado y la innovación, y Valencia y Galicia por un modelo de mercado pero seguidor de las políticas estatales. Y en la dimensión operativa, Cataluña, Valencia y Galicia trabajan con una red de actores compleja y con instrumentos de gestión más propios del sector privado, mientras que Andalucía y Navarra trabajando con red compleja optan por instrumentos propios del sector

público, quedando País Vasco y Navarra en un estadio intermedio en los instrumentos público-privados con red también compleja.

Por su parte, la Administración local, a pesar de lo limitado de sus medios, ha visto desbordada su agenda, dado su carácter de Administración cercana y defensora de los intereses generales de su municipio. Más aún, el principio de subsidiariedad ejerce una presión fuerte para responsabilizar a esta Administración de todo tipo de problemas, aun cuando su presupuesto no los tenga previstos. Hoy en día, en los municipios de tamaño medio e incluso en algunos pequeños nos encontramos con una tendencia a la innovación y a la integración y transversalidad de políticas que ha dado lugar al siguiente mapa de políticas locales, al que habrían de añadirse las de seguridad y tráfico, (Blanco y Gomá, 2003, p. 80)[36]:

Cuadro7. Políticas locales

	Políticas económicas	Políticas sociales	Políticas de territorio	Políticas de medio ambiente
Políticas de primera generación	Empleo comunitario y formación Apoyo a las empresas	Atención social primaria Promoción cultural Deporte y tiempo libre	Regulación urbanística de usos. Infraestructuras viarias	Espacios verdes Control de contaminación.
Políticas innovadoras	Servicios locales de empleo e inserción laboral Pactos territoriales y nuevos yacimientos Políticas de innovación tecnológica	Políticas de cooperación al desarrollo Lucha contra la exclusión Planes de igualdad de género Servicios a las familias Bancos de tiempo	Regeneración de centros históricos Planes comunitarios Pactos de movilidad Vivienda ecológica	Minimización y gestión sostenible de residuos Nueva cultura del agua Planes de energías renovables Políticas contra contaminación acústica
Estrategias Transversales	<ul style="list-style-type: none"> q Agendas locales 21 q Planes de interculturalidad q Proyectos educativos de ciudad. q Planes locales por la sociedad de la información. 			

De esta visión colectiva de las políticas públicas en España, se extrae fácilmente la conclusión de la consolidación de un estado compuesto, con unos productos diversificados y complementarios.

La pregunta, ahora, es la de si el sistema está produciendo desequilibrios territoriales o generando desigualdades en los servicios públicos básicos para sus ciudadanos. Parece evidente, con los datos disponibles actualmente, que en las Comunidades de "cupo", haciendo sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar al que hacen el resto de los españoles, sus comunidades disponen de mayores recursos para sus gastos (Sevilla, 2001)[37]. No obstante, ello no pone en riesgo el conjunto del sistema. Otra cosa sería si Cataluña o Madrid se incorporaran al sistema de cupo tal y como es aplicado ahora, pues entonces el modelo de financiación autonómico sería terriblemente insolidario, y no se podrían sostener servicios públicos esenciales en las CC.AA. más pobres salvo que allí el esfuerzo fiscal fuera mayor que en las más ricas. Además, la hacienda central perdería autonomía financiera, lo cual es inaceptable.

Pero dejando este debate, la pregunta sigue estando abierta: ¿el sistema autonómico genera desigualdades? La respuesta es compleja. Para empezar, todo Estado compuesto inevitablemente produce respuestas diversas a problemas diversos. Las políticas no tienen por qué ser iguales, es incluso positiva la diversidad y la competencia. No obstante, hay dos aspectos a estudiar en relación a esta pregunta. El primero es el de si se generan desigualdades en derechos fundamentales. Sobre este tema lo importante es que el Estado tiene competencia para actuar en estos supuestos, y una respuesta posible es la financiera. En general, hoy en día, salvo en relación al problema de la violencia en el País Vasco y de quienes sufren las amenazas y atentados, no se observan grandes diferencias de derechos. El segundo es el de si el modelo está generando divergencias de riqueza importantes entre unas CC.AA y otras, y si ello conlleva divergencias crecientes de renta familiar disponible. Los datos que existen nos indican que, aunque hay divergencias de riqueza entre unas CC.AA y otras también hay mecanismos de solidaridad interterritorial. Lo curioso es que estos mecanismos son esencialmente la

Seguridad Social y los fondos europeos estructurales y de cohesión. Si dichos fondos desaparecieran, como previsiblemente ocurrirá, las tendencias a la desigualdad entre regiones se trasladarán también a la calidad de vida y a la renta disponible familiar, generándose un problema político importante para el conjunto del país. En consecuencia, las dinámicas de la economía actual llevan a potenciar la desigualdad, por lo que los mecanismos internos de redistribución territorial e individual serán fundamentales para no generar inequidades que pongan en riesgo la convivencia.

3. Opinión pública y capital social[38].- En primer lugar es necesario conocer cuál es la opinión de los españoles con respecto al sistema autonómico. Ahora bien, el nivel de apoyo político es un concepto difuso que necesita concretarse. Siguiendo a Norris (1999)[39], el apoyo político tiene cinco objetos de referencia: la comunidad política, los principios del régimen, el rendimiento del régimen, el rendimiento de las instituciones y los actores políticos. Con respecto al apoyo a la comunidad política (Mota, 2002; Máiz, Berazamendi, Grau, 2002)[40], los estudios nos indican que los españoles tienden a mostrar una identidad nacional subjetiva dual, es decir, se sienten tan españoles como de su Comunidad (un 53% así lo manifiesta, según el CIS, en 1998), en consecuencia, el Estado autonómico se ha mostrado exitoso en el mantenimiento y generación de identidades globales. En relación al apoyo a los principios del régimen, en 1998, según el CIS, un 70% mostraba su preferencia por el modelo autonómico o federal del Estado. En cuanto a la percepción de eficacia y rendimiento, es importante resaltar que puede pensarse razonablemente que la percepción ciudadana sobre el rendimiento correlaciona con datos objetivos, pues diversos estudios así lo indican. Los ciudadanos no valoran positivamente lo que no existe. Los estudios sobre el rendimiento de las CC. AA. nos indican que las CC.AA. son valoradas de forma bastante diversa, así, en el apoyo al rendimiento del régimen autonómico –cómo funciona la Comunidad Autónoma- hay 4 CC.AA valoradas bastante positivamente: Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana, y 4 valoradas negativamente, Cantabria, Canarias, Asturias y Murcia. En otro estudio parecido, se observa que el grado de confianza en los gobiernos autonómicos se ha incrementado desde su nacimiento –de un 5 a un 6 en diversos estudios del CIS- quedando parejo con la Administración local en el año 2000 – Administración local un 6,1-, que es la mejor valorada históricamente, y por encima del gobierno central –5,8 el mismo año-. En cuanto al apoyo al rendimiento de las instituciones autonómicas –gobierno, parlamento y presidente-, lo que se observa en general, como ya anticipamos, es que los presidentes autonómicos son los mejor valorados, y que existen cinco CC.AA con buen rendimiento percibido –Cataluña, Castilla La Mancha, La Rioja, Extremadura y Comunidad Valenciana, por orden-, y cinco con bajo rendimiento - Cantabria, Canarias, Asturias, Murcia y Andalucía-.

En general, los ciudadanos piden a los gobiernos locales cercanía, proximidad y acceso, y los datos nos indican que estas instituciones son las mejor valoradas, sólo por debajo de la Monarquía, y que son el gobierno que genera mayor confianza.

En cuanto al capital social, los datos en España suelen indicarnos que nuestro país no destaca por tener un nivel elevado de tal capital, ahora bien, existen diferencias en el territorio. Los datos de Mota (2002) nos indican que las siete CC.AA con mayor capital social –medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación asociativa- son –por orden- País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja y Baleares, y las siete con menor capital social serían Extremadura, Cantabria, Galicia, Castilla La Mancha, Murcia, Asturias y Castilla-León. Si aceptamos la teoría de Putnam, veremos que existe una asociación positiva entre capital social y desarrollo socio-económico, es decir, que donde el capital social es alto la cooperación voluntaria y la confianza son altos y ello favorece el rendimiento económico de la comunidad. Hecha la comprobación en España vemos que es cierta tal asociación positiva, pues las CC.AA con mayor renta, menor tasa de paro y mejor nivel educativo son –por orden- Madrid, Baleares, Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Por ejemplo, los datos sobre bienestar social en España, para 2003, [41] indican que las cuatro CC.AA con mejor índice de bienestar son Cataluña, Madrid, Navarra y Baleares, y las de peor índice son Castilla-La Mancha, Andalucía, Galicia, Extremadura, lo cual corrobora también lo antes expuesto. Pero el paso siguiente de la teoría de Putnam nos indicaría que las CC.AA. con mejor capital social y más ricas serían también las de mejor rendimiento, hecho que no se produce, pues dos CC.AA pobres en capital social y riqueza –Castilla-La Mancha y Extremadura- son de las que mejores rendimientos percibidos tienen. Ello nos resalta la importancia que los factores de gobernabilidad, continuidad y liderazgo tienen en la percepción del rendimiento y, probablemente, en el rendimiento objetivo de los gobiernos. En consecuencia, frente a un determinismo histórico que indicaría que donde más se consolidó el dominio castellano menores posibilidades de desarrollo existen, la historia de las CC. AA nos indica que es posible romper la inercia histórica con buenos gobiernos.

Este tipo de argumentos creo que se puede extrapolar a los gobiernos locales, pues se dan casos en los que municipios ricos en capital social y desarrollo económico ofrecen rendimientos negativos –por fragmentación política, corrupción, inestabilidad, etc- y viceversa, municipios pobres tienen buenos rendimientos gracias a equipos de gobierno y alcaldes sólidos, estables y cohesionados. Finalmente, el caso de Cataluña nos indica que, si el capital social y el desarrollo económico son elevados, y, además, se tiene gobernabilidad, la percepción del buen rendimiento es muy elevada. Sería el círculo virtuoso a alcanzar.

[Volver](#)

III. LAS DINÁMICAS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Como ya dijimos previamente, las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas están demandando una nueva forma de ejercer el poder. El reparto de poder territorialmente es una respuesta, aunque no la única, a este tipo de demandas. Aunque sea algo obvio, conviene recordar que no es posible ejercer el poder si no existen condiciones de gobernabilidad. La ingobernabilidad[42] implica la incapacidad de definir y poner en marcha decisiones políticas por parte del gobierno correspondiente. La gobernabilidad

implicaría, sin embargo, estabilidad y dirección. Ahora bien, a efectos de este texto, no interesa la gobernabilidad sin más, sino la gobernabilidad democrática. Y ésta ya requiere algo más que mero orden y estabilidad, requiere que dicho orden se consiga con valores y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática se podría definir como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas respetando las reglas del juego de la democracia y los principios fundamentales de su ejercicio –control popular e igualdad política-. Pero ¿cómo se consigue esto hoy en día? ¿con gobiernos centralistas y jerárquicos? ¿con nacionalismos étnicos y xenofobia? Parece que no. Necesitamos una nueva forma legítima de gobernar, no volver a los viejos errores.

La gobernabilidad democrática exige, así pues, legitimidad. La legitimidad es un concepto confuso. No obstante, nos arriesgamos a defender que la legitimidad parte de la existencia de unas normas y valores compartidos, normas que generan unas reglas del juego, que deben ser respetadas por el gobierno, y que dicha legitimidad se expresa en el consentimiento de los ciudadanos [43], a ello añadiríamos que, para que todo ello cuadre, se debe dar un cuarto ingrediente, el uso racional y eficaz del poder. Los estudios sobre valores ciudadanos nos indican ciertos cambios de matiz, frente a la sociedad de los años cincuenta-sesenta del siglo pasado, esos cambios sutiles demandan unas adaptaciones en las reglas del juego, y marcan unos criterios nuevos sobre qué se entiende por eficacia. Gobernar legítimamente ahora exige crecientemente esa adaptación. Y esa adaptación es lo que se entiende por gobernanza democrática: una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobernabilidad democrática.

Esta reflexión me lleva a considerar que el sistema autonómico, más allá de los rendimientos formales, se legitimará en la medida en que sea capaz de generar unas actitudes y unas estructuras de intercambio e interacción –entre los actores territoriales y entre éstos y la ciudadanía- suficientemente colaborativas y abiertas. En definitiva, en la medida en que cree capital social y en que sea capaz de articularlo hacia el bienestar colectivo y la convivencia de todo el Estado.

Para analizar en qué medida caminamos hacia esa gobernanza, vamos a analizar tres tipos de estructuras de interacción en el Estado autonómico: las relaciones intergubernamentales, la gestión en red y la participación ciudadana.

[Volver](#)

A. Las relaciones intergubernamentales

El concepto y la práctica de las relaciones intergubernamentales nace en Estados Unidos en la época del New Deal; en ese momento, el activismo federal, para tratar de sacar al país de la depresión económica, chocó con el modelo dual de federalismo, que impedía una gran parte de la actuación federal en los Estados. Entonces se optó por una vía de apoyo y cooperación federación-estados a través de las subvenciones –grants in aid-. El dinero llegaba condicionado al cumplimiento de una serie de objetivos federales. Más tarde, este tipo de actuación se va expandiendo y a la ayuda financiera se añade la de tipo técnico. Y, posteriormente, el gobierno federal empieza a usar poderes regulatorios para establecer el marco de determinadas políticas –partial preemption- e, incluso, llega a anular normas locales y estatales contrarias a la regulación federal –total preemption-. De ahí que algunos empezaran a hablar de un federalismo coercitivo (Kincaid, 1990). [44]. aun cuando la realidad es la del desarrollo de un complejo sistema de negociación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, conscientes todos de que se necesitan. La razón fundamental de esa extensión federal –sostenida en lecturas expansivas de la Constitución amparadas por el Tribunal Supremo- es triple: por una parte, la necesidad de garantizar los derechos civiles en toda la nación; segundo, la expansión de las políticas sociales, que exigen una implantación en todo el territorio; tercero, el nacimiento de nuevos problemas –como los medioambientales- que no pueden ser resueltos sino con la mutua cooperación.

Así pues, en Estados Unidos se desarrolló una forma de relación entre los gobiernos caracterizada por: 1. Una preocupación por las pautas de conducta; 2 Una mayor coparticipación en la toma de decisiones; 3. Un énfasis mayor en las relaciones de trabajo y en hacer que los programas funcionen, en lugar de en el marco legal-constitucional. Este modelo de relaciones es el que rige ahora las actuaciones de los diferentes gobiernos en los estados federales avanzados, como Alemania, Canadá o Australia. Sistematizando, podemos decir que los rasgos de las relaciones intergubernamentales son cinco (Agranoff, 1991): [45] 1. Incluyen relaciones entre los gobiernos a todos los niveles; son relaciones Estado-regiones, regiones-municipios, Estado-municipios, interestatales e intermunicipales. 2. Están basadas en las relaciones humanas, en las actitudes de las personas implicadas en la gestión de políticas y programas. 3. Son continuas, a veces diarias, y muchas veces están consolidadas a través de mecanismos informales de negociación. 4. Afectan a ejecutivos y empleados de los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, además de a los responsables políticos y órganos electos. 5. Se centra alrededor de las políticas concretas y de las finanzas. Alrededor de estas relaciones surge una enorme actividad que marca, después, la práctica intergubernamental: actividades como la planificación, administración y adquisición de subvenciones, la regulación, la gestión de programas concretos, las negociaciones y los juegos políticos, etc. Ahora bien, todo ello presidido por una voluntad de colaboración y una actitud de respeto mutuo.

En España, un análisis de las actividades de relación intergubernamental nos lleva a denunciar la falta de mecanismos efectivos que sostengan esta colaboración (Moreno, 1997)[46]. No obstante, es preciso señalar que existen mecanismos y que han permitido modestos avances cooperativos, veamos los que existen.

a. La Constitución permite que las CC.AA. participen en el nombramiento de senadores –más o menos una quinta parte-; también permite que puedan presentar iniciativas de ley a las Cortes; y que puedan celebrar convenios entre sí. Además, los Estatutos incorporan la facultad del ejecutivo autonómico de solicitar al gobierno del Estado

la adopción de un proyecto de ley. Todas estas posibilidades son, ciertamente, insuficientes, pues, para empezar, los senadores autonómicos son representantes de partido más que de Comunidad, con lo que se integran en la disciplina del grupo parlamentario en Madrid. Las iniciativas de ley de las CC.AA son muy escasas y sometidas a la decisión final del Congreso. Y los convenios horizontales entre CC.AA, si son para gestión, se tienen que comunicar a las Cortes, pero si son "acuerdo de cooperación" deben ser aprobados por las Cortes; ciertamente el modelo constitucional muestra una gran desconfianza hacia la cooperación interautonómica, al contrario que en otros Estados federales donde existe un impulso de este tipo de actuaciones, lo que desincentiva el uso de esta cooperación horizontal. Aquí se ve cómo la decisión inicial del constituyente de optar por una vía de sujeción para las nacionalidades históricas -holding together- influye posteriormente en la dificultad de establecer mecanismos horizontales de negociación.

b. Las Conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación intergubernamental. La estructura de estos órganos es la siguiente:

Cuadro 8. Conferencias multilaterales o sectoriales.

Tipo	Miembros	Funciones
Órganos de 1er. nivel: Conferencias sectoriales Órganos de cooperación	Ministro y consejeros afectados por el tema a debatir	Debates y adopción de grandes acuerdos sobre grandes líneas de actuación
Órganos de 2º nivel Comités de seguimiento	Director General del Estado y directores generales del ámbito afectado	Preparación y desarrollo de los temas abordados por el órgano de primer nivel
Órganos de 3er. nivel Comisiones y ponencias de trabajo	Expertos del Estado y de las CC.AA.	Análisis detallado de las medidas administrativas para la ejecución de acuerdos

Fuente: MAP, 2002.

Las conferencias sectoriales son órganos de tipo consultivo, aunque pueden llegar a tener funciones de coordinación y cooperación. Surgieron con el proyecto de LOAPA como un instrumento de coordinación vertical, pero el Tribunal Constitucional limitó su impacto, de forma tal que sus decisiones no eran vinculantes en asuntos competencia de las CC.AA. Los órganos de cooperación surgen con una finalidad más específica de coordinación y no de mera consulta. La coordinación, según STC 148/2000 consiste en establecer las reglas del juego para la información recíproca, la homogeneización técnica y la acción conjunta, es decir, afecta al cómo no al resultado final del debate. Existen materias en las que la Constitución reconoce al Estado competencia de coordinación, como en la sanidad y, sobre todo, en economía y financiación. En estas materias el Estado puede establecer leyes que no sólo creen conferencias de coordinación, sino que también definan los procedimientos para alcanzar decisiones, las mayorías necesarias, etc. La realidad es que el Estado ha renunciado a realizar esta labor en las normas, y los órganos de coordinación tienden a funcionar como Conferencias sectoriales. Los órganos de cooperación en sentido estricto son tres: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que estudia y dictamina las propuestas de reforma de la financiación de las CC.AA; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; y el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.

Aparte de estos órganos de coordinación típicos existen otros que surgen en materias donde el Estado tiene competencias de legislación básica, algunos de los cuales incorporan a su composición a actores distintos a los gubernamentales, como el Consejo de Universidades, que incorpora a los rectores. E incluso existen órganos de cooperación en materias exclusivas del Estado, como el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial. En total, entre conferencias y órganos de cooperación había, a fines de 2003, 38 órganos de primer nivel^[47], a los que añadir los de segundo nivel –más de 150- y los de tercer nivel –superan los 500-.

Estas Conferencias y órganos tienen numerosos problemas: el primero, que dependen de la actitud y voluntad del ministro correspondiente para que funcionen o no. Segundo, que para que funcionaran adecuadamente sería preciso que existiesen antes una Conferencia de Presidentes y conferencias horizontales que permitieran a las CC.AA. primero ponerse de acuerdo y luego negociar colectivamente –como sucede en Alemania-. Tercero, y vinculado a lo anterior, que no se llega a decisiones conjuntas salvo muy esporádicamente, por lo que la participación de las CC.AA. en la formulación de las políticas compartidas en España es muy deficiente. Cuarto, que la frecuencia y número de reuniones de estos órganos es muy diversa y, en algunos casos, casi inexistente. Quinto, que no existen mecanismos formales que obliguen a cumplir los pactos y a que las CC.AA. ejecuten las políticas que les competen. Sexto, que sus objetivos son demasiado amplios, lo que dificulta cerrar acuerdos. Séptimo, que ante la inexistencia de una Conferencia de Presidentes Autonómicos –que es un órgano central de coordinación y definición de estrategias en países federales -como Alemania o Austria- no es posible posteriormente tener criterios comunes de actuación sectorial por parte de CC.AA. muy presidencialistas.

c. Las Comisiones Mixtas de Traspasos y las Comisiones bilaterales. En este campo del bilateralismo los avances han sido mucho más evidentes. Para empezar, desde el inicio del sistema se tuvieron que crear Comisiones Mixtas de Traspasos, las cuales con igual número de representantes del gobierno central y de la autonomía negociaban los servicios, funcionarios y medios materiales que el Estado transfería. Como prolongación de estas comisiones surgen las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada Comunidad, que lo que negocian no son traspasos, sino acuerdos de otro tipo y soluciones a conflictos. En 1987, por ejemplo, se creó la Comisión Bilateral con Cataluña. Estas comisiones tiene ahora una función, además, de negociar discrepancias que eviten plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. A estas comisiones bilaterales generales se han añadido comisiones bilaterales para tratar materias específicas, como la seguridad. Todas estas comisiones favorecen la resolución de conflictos con el Gobierno central, pero dificultan la actuación multilateral.

d. Instrumentos de planificación conjunta. De acuerdo con el MAP (1996)[48], existen en la actualidad seis modalidades de planificación conjunta: 1. La planificación que implica mera comunicación, que se usa en políticas decididas e implantadas por el Estado. 2. La participación "interesada", que implica la posibilidad de involucrar a CC.AA en la implantación de políticas estatales. 3. La participación individualizada, en la que cada Comunidad establece la vía para colaborar en la implantación de una política decidida por el Estado. En este caso se formaliza un convenio bilateral. 4. La participación requerida en la implantación, que se produce cuando la competencia de implantación es autonómica. 5. La participación conjunta en sentido estricto, que implica políticas definidas conjuntamente en el marco de una Conferencia sectorial. 6. La participación en la implantación de políticas europeas, propia de políticas definidas en la Unión Europea y que han de ser implantadas en España cooperativamente. De todas ellas, la más importante en un estado compuesto es la número 5, la que implica decisión conjunta, pues bien ese tipo de acuerdo no se ha dado casi nunca en nuestro país. Sí se está desarrollando la planificación vinculada a ejecución de políticas europeas; no obstante, existe un grave problema de bloqueo en los mecanismos de participación autonómica en la fase ascendente, la que implica definición de criterios de negociación para el Consejo. Las CC.AA. carecen de órgano comunitario que las represente –el Comité de las Regiones es consultivo- e, incluso, se encuentran que, en competencias propias, es el Estado el que decide por ellas. La Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARCE), articula la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal e impulsa y da seguimiento al resto de Conferencias Sectoriales que sean afectadas por asuntos comunitarios de ejecución autonómica. Pero no funciona porque las CC.AA. no se logran poner de acuerdo y, además, no pueden articular lo que no funciona – el resto de Conferencias Sectoriales-. En suma, es preciso dar vía a la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal y en los órganos de negociación y técnicos del Consejo.

e. Los convenios. En los estados federales es muy común que la federación firme convenios verticales con los estados, bilateral y multilateralmente, y que los estados firmen convenios horizontales entre sí. Los convenios multilaterales suelen implicar una firma simultánea de todos los estados con la federación. Este tipo de prácticas es esencial para llevar adelante programas de inversión, de formación, de financiación, etc. En nuestro país los convenios horizontales han sido 12 desde 1996, lo que demuestra el bloqueo del mecanismo. Y los verticales han sido, sin embargo, 3.773 en las mismas fechas. La mayoría de ellos son de financiación parcial de actividades que competen a las CC.AA. y tienen naturaleza bilateral –no llegan al 10% los que son de firma simultánea-. Nuevamente, nos encontramos con un sistema que no acaba de funcionar multilateralmente y en el que la acción conjunta es esporádica y dispersa.

f. Consorcios y mancomunidades[49]. En el ámbito local la cooperación se convierte en una cuestión de supervivencia, sobre todo para pequeños municipios que no podrían prestar servicios básicos si no llegaran a acuerdos de cooperación horizontal. El mundo rural español está viviendo un proceso de desequilibrio en el disfrute de servicios que sólo puede ser paliado con vías de agrupación mancomunada. En España, a 31 de diciembre de 2002, había ya 1001 mancomunidades, ahora de lo que se trata es de ampliar y regular este complejo mundo y favorecer su eficacia. Por ejemplo, podrían crearse con el apoyo de las Diputaciones y Comunidades Autónomas un sistema de mancomunidades propias del ámbito rural que garantizaran un mínimo denominador común de servicios públicos, y donde fueran auxiliados sus participantes con diversas medidas de estímulo y protección. .

En el ámbito intermedio, se pueden potenciar redes de municipios medios, que conformen comunidades urbanas que garanticen unos servicios mínimos comunes y avanzados. Las grandes ciudades también pueden generar vías de colaboración a través de las Áreas Metropolitanas, si bien es cierto que el diseño de las mismas ha de considerar aspectos como la participación de los municipios en la toma de decisiones y las reglas que rijen éstas, y los mecanismos de participación ciudadana y control del Área.

Finalmente, los consorcios también son instrumentos muy útiles de cooperación, para hacer real el contenido de convenios previos. Los servicios locales gestionados por consorcios en la actualidad abarcan a todas las áreas de intervención local y superan los 3.700, afectando sobre todo a las áreas de protección civil, saneamiento y distribución de agua, recogida y gestión de residuos, promoción y difusión de la cultura, comunicaciones y turismo. No obstante su primacía a nivel local también se dan entre CC.AA.

g. Las subvenciones. Son un instrumento muy importante de cooperación que afecta a CC.AA. y gobiernos locales. En el caso de las CC.AA. las subvenciones tienen una fase de audiencia a éstas antes de decidir los criterios de distribución.

[Volver](#)

B. La gestión en red y la participación ciudadana.

En este epígrafe trataremos de describir brevemente qué es la gestión en red, sus características y las formas de manifestarse en nuestro país. El tema de la participación ciudadana se tratará sólo en su conexión con la gestión en red, pues su tratamiento más amplio excede de los objetivos de este capítulo.

La gestión en red se centra en cómo generar suficiente colaboración entre elementos distintos de una comunidad para conseguir que las cosas se hagan, y todo ello sin una estructura jerárquica abarcadora, ni un sistema de pensamiento unificado (Stone, citada por Agranoff, 2003)[50]. Las redes de gobernanza se caracterizan por: 1. No existir un centro jerárquico con capacidad de decidir procesos o resultados de forma monopolística; 2. La interdependencia entre todos los actores; 3. Una cierta institucionalización (Brugué, Gomá, Subirats, 2002)[51]. Además, las redes no son sólo intergubernamentales, sino que tratan de incorporar al sector privado y no gubernamental en sus proyectos. La gestión de una red, de acuerdo a las investigaciones empíricas sobre cómo las ven los actores públicos implicados en ellas, consisten en toda una serie de actividades interrelacionadas que suelen incorporar (Agranoff y McGuire, 2003)[52]: la movilización de fuerzas dentro y fuera de la comunidad para construir apoyo; la adquisición de suficiente capacidad financiera, informativa, tecnológica, mientras se mantiene el curso de acción; el aprendizaje de las oportunidades y límites externos a la acción gubernamental; la lectura continua de las señales en constante cambio que mandan los gestores del programa y los financiadores; y la operación y cooperación exitosa dentro del sistema.

Los estudios existentes hasta el momento nos indican que en dichas redes el papel público es fundamental. Ahora bien, el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

Las redes son diversas en su estructura, funciones y objetivos (Agranoff, 2003). Hay redes informativas, en las que los partners se juntan para intercambiar políticas y programas, información y tecnología, y soluciones posibles. Hay redes de desarrollo, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay redes expansivas en las que no sólo se intercambia información, sino que, además, se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos, y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y hay redes de acción, en las que, desde la experiencia de trabajar ya en común, se realizan ajustes interorganizativos, se adoptan formalmente cursos de acción colaborativos, y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología. Diversos estudios indican que para que una red tenga éxito se precisa que los actores implicados compartan unas reglas de comportamiento en las que estén presentes estos principios: 1. Cada actor debe representar a su organización, pero también a la red en su conjunto; 2. Todos deben cargar con una parte del peso del trabajo administrativo; 3. Hay que operar "orquestando" la agenda. 4. Hay que reconocer una autoridad basada en la experiencia y el conocimiento compartido. 5. Hay que mantenerse dentro de los límites de decisión de la red. 6. Hay que ajustar acciones y acomodarse mientras se mantiene el objetivo final; 7. Hay que ser tan creativo como sea posible; 8. Las habilidades interpersonales y la actitud tolerante son claves en el éxito final; 9. Hay que reclutar nuevos miembros constantemente, las redes son inclusivas; 10. Hay que enfatizar los incentivos.

Los datos sobre gobiernos locales en Europa nos indican que se están dando cambios en la forma de gobernar los municipios que nos ponen en el camino de la gobernanza democrática (Bovaird, Löffler, Parrado, 2002)[53]. Por una parte, se observa un renacimiento de la dimensión política de las autoridades locales, existe una repolitización de su trabajo frente al tecnocratismo y la opacidad. Además, hay una preocupación mayor por los valores de equidad, transparencia, confianza y ética, superando la obsesión por las tres E's –economía, eficacia, eficiencia-. También se está utilizando un enfoque de múltiples agentes críticos para la resolución de problemas, el diseño de respuestas y estrategias y la toma de decisiones, en suma, se amplía la participación a los afectados. Y, finalmente, se buscan instrumentos de coordinación para la solución de problemas complejos y se experimenta con las nuevas tecnologías de la información para generar redes de gobernanza virtuales.

En España, las investigaciones más recientes nos indican que la gestión participativa en redes es una realidad en marcha en el mundo local. Para empezar, existe un cierto cambio de mentalidad en los políticos electos locales sobre su papel. Si en los 1980 los Ayuntamientos se ven como locomotoras que hay que hacer funcionar, y la preocupación por la eficacia y eficiencia priman, ahora la idea es desarrollar proyectos, y para ello se necesitan no sólo gestores, sino también emprendedores (Brugué, 2002) [54]. Estos líderes locales lo que hacen es gestionar desde la interacción, el diálogo, el convencimiento y la búsqueda de implicación ciudadana. Ciertamente, no es generalizado este cambio de actitud, pero existe en determinados ámbitos.

También se puede documentar la expansión de la planificación participativa local, planificación que se caracteriza por la participación de actores diversos en redes más o menos estables y por la proximidad. Los modelos de planificación sistematizados (Blanco y Gomá, 2003)[55]son: 1. Los planes estratégicos, que definen estrategias de desarrollo con implicación de diversos actores relevantes en el territorio. 2. Los presupuestos participativos, con diversas etapas, que van desde la formulación de propuestas por los ciudadanos y su valoración técnica por los expertos, hasta la priorización y selección final por los ciudadanos. 3. Las Agendas locales 21, que consiste en la búsqueda participativa de un desarrollo sostenible para el territorio. 4. La planificación participativa de espacios de interés natural, en la que los ciudadanos participan en equilibrar necesidades ecológicas y económicas. 5. Los Planes comunitarios, para impulsar el desarrollo de una comunidad determinada, por ejemplo un barrio, a través de la participación activa de la propia comunidad. 6. Los proyectos educativos de ciudad, para mejorar los niveles

educativos de un municipio con participación de los agentes educativos. 7. Los pactos locales por el empleo, que a través de los acuerdos entre los actores implicados –como sindicatos, empresarios, etc- planifican políticas activas de ocupación. 8. Políticas de inmigración, para acogimiento de inmigrantes con participación de la sociedad civil. 9. Políticas locales de cooperación al desarrollo, que involucra a redes de actores de la sociedad civil, en colaboración con el Ayuntamiento para diseñar acciones de ayuda al Tercer Mundo.

Todavía no sabemos bastante de los efectos finales de todos estos procesos, lo que parece cierto es que son tendencias por ahora irreversibles y que responden a las necesidades de legitimación democrática en una nueva era.

[Volver](#)

C. Retos de futuro.

A lo largo de estas páginas hemos analizado el funcionamiento estático y dinámico del Estado de las autonomías, hemos visto sus éxitos y sus fracasos, ahora nos queda preguntarnos por el futuro. ¿Hacia donde debemos ir? Responderemos brevemente a tan compleja pregunta. En primer lugar, parece difícil avanzar mucho más en reparto competencial a las CC.AA., aunque todavía quede alguna posibilidad sin poner en peligro el sistema. No obstante, un mayor cuidado en las formas, una resolución negociada a los traspasos pendientes, y una búsqueda de consenso en la elaboración de la legislación básica y en las anunciadas normas de modificación de Estatutos Autonómicos reforzarían la sensación de autogobierno sin necesidad de cambiar la Constitución (Caminal, 2002) [56]. Por supuesto que, en relación al modelo de modificación estatutaria iniciado por el Gobierno Vasco –el denominado Plan Ibarretxe-la única respuesta posible desde el Gobierno central es la petición de retirada y la propuesta de apertura de unas negociaciones con bases constitucionales. Segundo, es imprescindible transformar el sistema español de relaciones intergubernamentales, incidiendo más en la multilateralidad y menos en la bilateralidad. Tercero, es preciso generar mecanismos que permitan a las CC.AA. participar en la fase ascendente de la toma de decisiones comunitarias. Cuarto, es necesario desbloquear el Tribunal Constitucional y asegurar la prontitud en las sentencias. Quinto, es inevitable la diferenciación de políticas, de la misma forma que es inevitable la existencia de múltiples hechos diferenciales de origen histórico. Habrá que acostumbrarse a la diferencia, eso sí, con respeto a unos mínimos comunes garantizados. Sexto, donde sí que hay que iniciar un proceso importante de transferencias es de las CC.AA. a las Administraciones locales, de acuerdo con una cierta gradualidad y respetando el espíritu del Pacto Local, es decir, con medios financieros suficientes. Séptimo, es ineludible la reforma constitucional del Senado para convertirlo realmente en un órgano de participación de las CC.AA en las decisiones generales del Estado. Octavo, hay que reforzar los mecanismos y prácticas de cooperación horizontal entre CC.AA. y entre Ayuntamientos. Noveno, es necesario mejorar la financiación de la Administración local y favorecer la generación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control del gobierno. Décimo, hay que profundizar en la separación entre ejecutivo y legislativo en el ámbito local, fortaleciendo la actuación ejecutiva del gobierno y la de representación y control del Pleno.

No obstante, el gran reto va más allá de todo lo anteriormente enunciado, el gran reto es construir una democracia de calidad en un Estado plurinacional con desequilibrios territoriales crecientes. Ello exige, entre otros factores, gobernanza democrática, una nueva forma de gobernar en la que sobre las atribuciones de funciones y responsabilidades prime la voluntad de alcanzar objetivos en torno a políticas y en la que, alrededor de las políticas, los diferentes gobiernos y actores compartan responsabilidades y funciones (Brugué, Gomá y Subirats, 2002, p. 411)[57] Ciertamente, para lograr esta meta no hay soluciones fáciles. El camino, una vez más, se hará andando...y escuchando, dialogando, razonando.

[Volver](#)

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (eds.) *Toward Federal Democracy in Spain*, número monográfico de *Publius*, vol 27, nº 4, Fall 1997.

AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. *The collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003

AJA, E. *El Estado autonómico*, Alianza, Madrid, 2003

ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds) *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.

ÁLVAREZ JUNCO, J. *Mater Dolorosa*, Taurus, Madrid, 2001

ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords) *Gobierno y pacto local*, MAP-BOE, Madrid, 1999.

BOVAIRD, T, LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (eds.) *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

CAMINAL, M. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, 2002.

ELAZAR, D. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987. Existe traducción española: *Explorando el federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona, 1990.

FUSI, J.P. La patria lejana. Taurus, Madrid, 2003.

LINZ, J. "Democracy, Multinationalism and Federalism", Working Paper 103, CEAVS, Juan March, 1997.

MORENO, L. La federalización de España. Poder político y territorio. Siglo XXI, Madrid, 1997.

REQUEJO, F. Democracia y pluralismo nacional, Ariel, Barcelona, 2002.

SOLOZÁBAL, J.J. Las bases constitucionales del estado autonómico, McGraw Hill, Madrid, 1998.

SUBIRATS, J. y GALLEGU, R. (eds.) Veinte años de autonomías en España, CIS, Madrid, 2002.

URIARTE, E. España, Patriotismo y Nación, Espasa, Madrid, 2003

W.AA. El funcionamiento del Estado Autonómico, MAP, Madrid, 1999.

[1] Kooiman, J. (ed.) Modern Governance, Sage, Londres, 1993.

[2] Luhman, N. Teoría política en el Estado de bienestar, Alianza, Madrid, 1993.

[3] Ver, entre otras muchas obras, Beck, U. La sociedad del riesgo, Paidós, Barcelona, 1998.

[4] Harrison, L.E. y Huntington, S.P. Culture Matters, Basic Books, Nueva York, 2000.

[5] Inglehart, R. Modernización y postmodernización, CIS, Madrid, 1998

[6] North, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

[7] Orren, K. Y Skowronek, S. "Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico" en J. Farr, J. Dryzek y S. Leonard (eds) La ciencia política en la historia, Istmo, Tres Cantos, 1999.

[8] Máiz, R., Beramendi, P. y Grau, M. "La federalización del Estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales" en J. Subirats y R. Gallego Veinte años de autonomías en España, CIS, Madrid, 2002.

[9] DiMaggio, P. y Powell, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". American Sociological Review 48: 147-160. 1983.

DiMaggio, P. y Powell, W. (eds) The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago University Press, Chicago, 1991.

[10] March, J. y Olsen, J. El redescubrimiento de las instituciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

[11] Brennan, G y Buchanan, J. The Power to Tax: Analitical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

[12] Elazar, D. American Federalism: A View from the States, Harper y Row, Nueva York, 1984.

[13] La distinción la tomo de un artículo de J. Linz, "Democracy, Multinationalism and Federalism" Working Paper 103, CEAVS, Juan March, 1997.

[14] Sommermann, K.P. "El federalismo cooperativo" Ponencia presentada al seminario "Globalización y distribución territorial del poder" organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en Revista de Occidente.

[15] Ver Putnam, R.D. Making Democracy Work, Berkeley University Press, Berkeley, 1993.

[16] Putnam, R.D (ed)., El declive del capital social, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2003.

[17] Beetham, D. Defining and Measuring Democracy, Sage, Londres, 1994.

[18] Arenilla, M. "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado" en VV.AA. El funcionamiento del Estado Autonómico, MAP, Madrid, 1999.

[19] Ya que existía una vía abierta –mediante una petición de tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias de la autonomía y la ratificación por un referendun posterior con mayoría absoluta del censo a favor del sí en cada provincia- para que las regiones con real voluntad de autonomía se incorporaran a este camino, como hizo Andalucía.

[20] Carrillo, E. "Los gobiernos locales" en P. Román (coord) Sistema político español, McGraw Hill, Madrid, 2002.

[21] Ver al respecto el número monográfico de Publius, volume 27, number 4, Fall 1997, sobre España, Toward Federal Democracy in Spain., coordinado por Robert Agranoff y Rafael Bañón.

[22] Para esta exposición seguiré esencialmente a Eliseo Aja (2003).

[23] Alba, C. "Gobierno local y ciencia política: una aproximación" en C.Alba y F. Vanaclocha (eds) El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.

[24] Mota, F. "El capital social de las autonomías: ¿explica el capital social por qué unas comunidades autónomas funcionan mejor que otras?" en J. Subirat y R. Gallego Veinte años de autonomías en España, CIS, Madrid, 2002.

[25] Ballart, X. y Ramió, C. Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

[26] Rivas, J.V. "La gestión de los recursos humanos" en B. Olías La nueva gestión pública, Prentice Hall, Madrid, 2001.

[27] Datos de la DirecciónGeneral de Costes de Personal y Pensiones Públicas, a 1 de marzo de 2004.

[28] Op.Cit.

[29] Para mayor información ver: Daemen, H. y Schaap, L. (eds) *Citizen and City*, Erasmus University, Rotterdam, 2000. O Goldsmith, M y Newton, K. "Gobierno local en el mundo moderno", en C. Alba y F. Vanaclocha *El sistema político local...op.cit.*

[30] *Op.cit.*

[31] Los contenidos de este epígrafe se basan en el Papel de Trabajo 0202, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, elaborado por Jesús Ruiz-Huerta y Octavio Granado, "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y correspondencia fiscal", Madrid 2002.

[32] Tornos, J. "La articulación institucional del estado de las autonomías. Problemas actuales." Ponencia presentada al seminario "Globalización y distribución territorial del poder" organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en *Revista de Occidente*.

[33] Del Pino, E. *Las percepciones y las preferencias ciudadanas hacia las Administraciones, las políticas y los servicios públicos en España*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2002.

[34] Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona, 1998

[35] Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tecnos-UPF, Madrid, 2003.

[36] Blanco, I. y Gomá, R. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", *CLAD*, 26: 73-100, 2003

[37] Sevilla, J.V. *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, barcelona, 2001.

[38] En este epígrafe sigo esencialmente los estudios de F. Mota ya citados.

[39] Norris, P. (ed) *Critical Citizens, Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

[40] *Ops. Cit.*

[41] *Anuario Social de España*, 2003. Fundación La Caixa.

[42] Me han servido de gran ayuda para escribir estas reflexiones los documentos DHIAL del Instituto Internacional de Gobernabilidad: www.iigov.org/dhial.

[43] Beetham, D. *The Legitimation of Power*, Humanities Presss, N.J., 1991.

[44] Kincaid, J. "From Cooperative to Coercive Federalism", *Annals* 509: 26-54, 1990.

[45] Agranoff, R. "Marco para un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", Papeles de trabajo 0291, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1991.

[46] Ver bibliografía.

[47] Eran 37 y se acaba de crear la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas.

[48] Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico, MAP, Madrid, 1996.

[49] Ver, W.AA. Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del pacto local, Escuela Riojana de Administración Pública, La Rioja, 2003.

[50] Agranoff, R. Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations, IBM Endowment Reports, marzo 2003.

[51] Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Introducción" en J. Subirats Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

[52] Agranoff, R. y McGuire, M. The Collaborative Public Management, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003.

[53] Bovaird, T, Löffler, E. y Parrado, S. (eds.) Developing Local Governance in Europe, Nomos, Baden-Baden, 2002.

[54] Brugué, Q. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". Revista española de Ciencia Política, nº 7: 9-38, 2002.

[55] Op. Cit.

[56] Caminal, M. El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional, Paidós, Barcelona, 2002.

[57] Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Conclusiones" en J. Subirats Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Investigaciones en curso

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

Movimientos migratorios transfronterizos y seguridad de los países de acogida. Una revisión de esta polémica relación

Rut Bermejo Casado

Significado e importancia de la política de Aristóteles en la Europa Medieval y Moderna

Salvador Rus Rufino

Imprimir

Circunstancia. Año II - N^o 4 - Mayo 2004

Investigaciones en Curso

Movimientos migratorios transfronterizos y seguridad de los países de acogida. Una revisión de esta polémica relación

Rut Bermejo Casado

(El presente estudio se centra en los riesgos relacionados con el carácter irregular de la inmigración y su implicación en actividades delictivas. Los retos en términos de seguridad/estabilidad son sólo apuntados. Para un análisis pormenorizado de estos riesgos "Estado, movimientos migratorios transfronterizos y seguridad" en Carlos Cueto Nogueras (coord.) Seguridad y Diversidad en las Sociedades Contemporáneas, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.)

1. Introducción
2. Los movimientos migratorios transfronterizos y la concepción de la seguridad
3. Una nueva fase en la definición de los riesgos
 - 3.1. Inmigrantes en situación de marginalidad y delincuencia
 - 3.2. La inmigración ilegal y el cruce de fronteras
4. Conclusión

Bibliografía

1. Introducción

Los movimientos migratorios transfronterizos han sido objeto de polémicas en los países receptores durante siglos. Dichas polémicas se han referido, la mayoría de las veces, a su impacto en la economía, sociedad y cultura de los países de acogida. Pero, desde el fin de la Guerra Fría, la redefinición del concepto de seguridad, en un contexto de procesos globalizadores y de diversificación de las corrientes migratorias, ha implicado una llamada de atención sobre el impacto de los nuevos residentes en términos de seguridad.

Entre los efectos producidos por la redefinición del concepto de seguridad destaca por un lado, el abandono de planteamientos militares como conformadores exclusivos de las políticas de seguridad y, en lógica relación, la ampliación del rango de fenómenos cuya respuesta se atribuye como competencia a las agencias de seguridad. Por otro lado, dicha redefinición abarca también otros aspectos como la modificación de los objetos de referencia de la seguridad, dónde la exclusividad de los Estados desaparece en aras de sociedades, individuos y postulados axiomáticos compartidos en el seno de dichos Estados y sociedades.

La amplia definición de seguridad acuñada ha permitido incluir entre los posibles riesgos o amenazas de las sociedades industriales avanzadas el fenómeno de los movimientos migratorios transfronterizos. Los flujos o corrientes migratorias ocupan cada vez un lugar más prominente en la escala de prioridades de los actores gubernamentales, llegando incluso a equipararse a temas de estado y defensa. Un análisis de las respuestas adoptadas por los gobiernos occidentales muestra la creciente vinculación entre los movimientos migratorios transnacionales y la seguridad en sus agendas políticas, y ello, unido a la escasez de estudios sistemáticos permite afirmar que dicha vinculación se realiza en variadas ocasiones en base a las percepciones o intuiciones de los distintos actores.

A continuación, y tras un breve repaso de las modificaciones producidas en el marco de la seguridad, se aborda la manera en que los movimientos migratorios transnacionales, y los inmigrantes como principales componentes de esas corrientes, son relacionados con la seguridad de los países de destino. Numerosos vínculos, la mayoría no exentos de polémica, permiten relacionar los fenómenos migratorios y la seguridad. Son objeto principal de este análisis los que relacionan la inmigración con actividades delictivas, bien por la implicación de los inmigrantes en actividades proscritas una vez en el país de acogida, y que van desde la delincuencia menor hasta la actividad terrorista, bien por su relación con mafias y organizaciones de criminalidad organizada que facilitan la entrada e incluso el trabajo de manera ilegal. Para concluir se identifican dos de los factores que motivan la caracterización de la inmigración como un fenómeno relacionado con la seguridad. Por una parte, la caracterización del fenómeno migratorio en la actualidad, esto es, del creciente número de personas que se desplazan a través de las fronteras y de su diversidad de orígenes y motivaciones. Por otra parte la falta de control que los gobiernos tienen sobre esos movimientos transnacionales de personas y sus consecuencias.

2. Los movimientos migratorios transfronterizos y la concepción de la seguridad.

Los resultados de numerosas encuestas muestran tanto la alta valoración que los ciudadanos atribuyen a la existencia de seguridad para el desarrollo de sus actividades vitales como su deseo y preocupación por su mantenimiento. Pero, el concepto de seguridad es un concepto rico y polisémico, con multitud de acepciones incrementadas exponencialmente durante el último tercio del siglo XX. Dicho aumento tiene a principios de los años 90 especial relevancia, en un contexto de globalización de relaciones y flujos, y en el que el clima de incertidumbre e inseguridad en el este de Europa implicó variaciones relevantes en la concepción de la seguridad. Por un lado, los objetos expuestos a riesgo dejan de ser exclusivamente los estados-nación y su supervivencia para incluir a individuos y sociedades, pero también, a los valores existentes en dichas sociedades y compartidos por los ciudadanos. Por otro lado, se multiplica el número de riesgos considerados, incluyéndose entre dichos riesgos los comúnmente llamados "soft". Así, la seguridad deja de circunscribirse a la ausencia de amenazas directas contra la vida o los bienes para abarcar la estabilidad y prosperidad de los estados, las sociedades y los individuos, cuyas amenazas dejan de ser exclusivamente militares para abarcar la pobreza, la inestabilidad y turbulencias externas cada vez más cercanas debido al incremento del número de personas que se desplazan a través de las fronteras. En consecuencia, la seguridad empieza a ser considerada no sólo en términos militares o estratégicos sino que se produce una multiplicación de los retos, riesgos, tensiones y amenazas a diferentes niveles y en diversos órdenes.

En este contexto, los movimientos migratorios transnacionales sufren cambios que los hacen cada vez menos controlables por los gobiernos y en consecuencia, más cercanos a ser percibidos como riesgos. Dos factores son especialmente importantes a este respecto: el número de personas en movimiento y sus características. De esta manera, surge la necesidad de conciliar el derecho a moverse libremente a través de las fronteras con la necesidad de proteger culturas locales, economías o medio ambiente, es decir los valores signo de estabilidad y de gobernabilidad de las sociedades receptoras. Dicha disquisición se resuelve estableciendo restricciones a los movimientos de personas. Sin embargo, las posibilidades de control disminuyen en la misma medida que se incrementan los desplazamientos efectivos por lo que el establecimiento de políticas restrictivas no impide que los flujos migratorios sean percibidos no como una posibilidad de incrementar la riqueza cultural e intelectual o un apoyo para el crecimiento industrial y económico de los países a los que llegan, sino como un riesgo a la seguridad interna, el bienestar económico o la identidad nacional.

[Volver](#)

3. Una nueva fase en la definición de los riesgos.

Los riesgos a la estabilidad y gobernabilidad de las sociedades receptoras se concretan en dos ámbitos preferentemente. En el ámbito económico, los análisis del impacto de la inmigración se refieren esencialmente a dos aspectos. Por un lado, el mercado de trabajo y la competencia por recursos escasos (Borjas 1996; Ullman, 1995; Alvarado y Creedy 1998) y por otro, la sostenibilidad de los estados de bienestar en los países desarrollados (Freeman 1986; Stolker, 1994; Razin y Sadka 1995; Baldwin-Edwards 2002). En segundo lugar, los movimientos transfronterizos de personas son también analizados por sus implicaciones en términos culturales y para las características que conforman las identidades de los ciudadanos en los países de acogida, siendo observados como un riesgo o amenaza cultural o a la cohesión social y a los valores compartidos (Schieffer, 1997: 97; Sartori, 2001).

Sin embargo, otros dos aspectos ya apuntados a comienzos de los años 90 por Myron Weiner (1993) han cobrado especial relevancia en la actualidad. Por un lado, las actividades que suponen una carga social en términos de criminalidad o delincuencia. Por otro, los ataques terroristas lanzados por los inmigrantes y refugiados, o sus actividades relacionadas con el tráfico de armas o drogas (Weiner 1993: 109-117). La inmigración es entendida como un riesgo para la seguridad pública tanto en su vertiente de seguridad ciudadana como seguridad interior. Mientras que en el análisis de los riesgos referidos anteriormente es requisito sine qua non considerar un grupo más o menos amplio de personas, en este caso las generalizaciones pueden dañar las relaciones entre las poblaciones inmigradas y nativas. Dicha precaución no exime sin embargo, de un análisis en profundidad de las acciones delictivas relacionadas con la inmigración en los países de acogida.

[Volver](#)

3.1 Inmigrantes en situación de marginalidad y delincuencia.

El término de ilegales se ha extendido como significante para hacer referencia a los inmigrantes que llegan a un territorio sin los documentos necesarios, exigidos para tal fin. Dicha denominación no está exenta de críticas por entender que la acción realizada al cruzar de esa manera las fronteras no implica una infracción penal sino administrativa. En este sentido, sería preferible el uso del término irregular. Sin embargo, es obligado reconocer la amplia extensión y utilización de la calificación de los inmigrantes como ilegales en el discurso público. Es decir, ambos se refieren a la misma realidad aunque puedan apreciarse connotaciones diferentes en la utilización de uno u otro término.

Tanto desde la opinión pública como desde los medios de comunicación y posiciones gubernamentales es creciente la preocupación por la delincuencia en los países europeos. El incremento en las tasas de delincuencia se ha producido en la mayoría de estos países simultáneamente al crecimiento de las tasas de inmigración, tanto regular como irregular, por lo que una percepción de vinculación entre ambos fenómenos en el imaginario colectivo y la generalización de la consideración de los inmigrantes como colectivo relacionado con actividades

delictivas se ha extendido ayudada por la cobertura de los medios de comunicación. En España por ejemplo, en el curso del debate sobre delincuencia en el Congreso de los Diputados, el 13 de marzo de 2002, el Gobierno identificó entre las "numerosas variables" relacionadas con el aumento de la delincuencia durante el año 2001 la bajada del número de policías y guardias civiles, el aumento de la población con perfil delincuencia (hombres entre 15 y 30 años) por la llegada de inmigrantes, el incremento de la denominada delincuencia multireincidente y la existencia de más denuncias por las facilidades incorporadas para ello (El País, 15 de marzo 2002). Dicha influencia de la inmigración sobre las tasas de delincuencia parece más clara si se discrimina por el tamaño del hábitat. En este caso, entre las causas de la delincuencia en las grandes ciudades, junto con la drogodependencia, paro juvenil y focos de marginalidad social, se considera la proliferación de núcleos estables de emigrantes extranjeros ilegales, enquistados en la marginalidad (Martí i Jusmet 1990: 586).

Distintas encuestas de opinión pública muestran que esta identificación-generalización de los inmigrantes como delincuentes había calado hondo entre los ciudadanos españoles ya en la década de los noventa. (Tabla 1). Encuestas recientes muestran que la tendencia en las opiniones se mantiene. En junio de 2002, un 15,3% de la población estaba muy de acuerdo con que hoy en aquel momento en España existía una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración, y un 44,3% se declaraba bastante de acuerdo, siendo el porcentaje de aquellos que estaban poco o nada de acuerdo con esa relación un 32,4%^[1].

Tabla 1. Influencia de la presencia de inmigrantes de países menos desarrollados sobre la delincuencia en España.

	III-92	III-93	III-94	III-95	X-95	XII-96	XII-97
Más delincuencia	56%	44%	52%	46%	46%	56%	47%
No efecto	36	47	41	47	45	35	45
Ns/Nc	8	9	7	7	9	9	8
N	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.200)	(1.219)	(1.204)

Fuente: Estudio Actitudes hacia los inmigrantes, realizado por ASEP y dirigido por Juan Díez Nicolás, Madrid: IMSERSO, 1998.

Diferentes explicaciones teóricas se han establecido desde la criminología para dar razón de la delincuencia y criminalización de los inmigrantes. Dichas teorías pueden clasificarse en torno a los factores explicativos utilizados como biológicas, psicológicas y sociológicas (García España 2001: 87-123). Tanto las explicaciones reduccionistas de corte biológico, que atendían como factores explicativos a características raciales, como las de corte psicológico, centradas en las patologías o desórdenes mentales, de conducta o emocionales pueden considerarse ampliamente superadas. Las teorías sociológicas, aquellas que observan la delincuencia como una respuesta normal a la estructura social, los elementos de la vida social o situaciones relacionadas, son las que han cobrado protagonismo en la actualidad. En este sentido, las precisiones por parte de los actores gubernamentales, ante la oleada de críticas por la generalización en el discurso de un ligamen directo entre inmigración y seguridad, han llevado a establecer como verdadero precipitante de las actividades delictivas la vinculación de los inmigrantes en situación irregular con focos de marginalidad en los países de acogida (Crespo 2000). La estancia en situación irregular implica la existencia de posibilidades reducidas de acceso a un puesto de trabajo y, en consecuencia, de obtener medios lícitos de vida, todo lo cual sitúa a los extranjeros en la marginalidad. Dicha marginalidad laboral, económica, social y legal supone un precipitante para la realización de actividades delictivas tanto por parte de los inmigrantes como de los nativos en las mismas circunstancias.

En consecuencia, no se considera que los inmigrantes tengan unas características psicológicas o genéticas que induzcan al delito en diferente medida que a los nativos sino más bien del contexto de vida y las circunstancias personales facilitadoras de procesos de acercamiento a actividades delictivas, y motivadas por difíciles procesos de socialización y asimilación y carencia de medios de vida. En este mismo sentido, el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Mariano Fernández Bermejo, indicó ante la vinculación entre el aumento de la inseguridad ciudadana y la inmigración irregular basada en la cifra de que un 89% de los presos preventivos que ingresaron en los primeros meses del año 2002 en las cárceles eran extranjeros que "la marginación social y la indefensión de los extranjeros en situación irregular son los factores conducentes a esas tasas de presos preventivos y no la inmigración, así mismo tampoco se debe considerar inmigrantes a los miembros de bandas criminales organizadas" (El País, 15 de marzo 2002). Esta atención hacia la marginación como causa intermedia en la cadena explicativa despeja posibles diferencias naturales: biológicas o psicológicas, en la propensión a delinquir entre ambos. Por otra parte, la situación de irregularidad se establece como el precipitante de dicha marginalidad, una nueva cadena que parece difícil de romper. Esta visión se encuadra dentro de las aproximaciones teóricas que destaca la situación de privación (deprivation approach) o los conflictos-culturales (culture-conflict approach) como explicaciones más extendidas de la comisión de delitos por parte de los extranjeros (Hertz 2002: 136).

En la sensación o percepción de seguridad de los habitantes de un determinado territorio no sólo influyen los niveles objetivos apreciables en dicho lugar, sino también factores subjetivos que juegan un papel esencial, tanto o más importante que los objetivos. Cifras sobre comisión de delitos o sobre personas que cumplen condena como consecuencia de esa comisión, son un indicativo de la realidad ilícita. Sin embargo, un índice bajo de criminalidad no excluye una percepción de inseguridad de los ciudadanos provocada por temores, sensación de peligro o amenaza provocada por los medios de comunicación u otros actores o mensajes u otros factores objetivos no directamente ligados a la criminalidad como el mal estado de los lugares, la suciedad o lo desconocido. (Ruidíaz, 1997:25).

Un estudio pormenorizado de las tasas de delincuencia e inmigración se hace en consecuencia necesario. El mejor indicador de que disponemos para estimar la incidencia de la población extranjera en el incremento de la delincuencia es el número de detenciones de extranjeros por presuntas infracciones. Diversos problemas en el análisis de estos datos han sido destacados frecuentemente, principalmente la inclusión en las tasas de detención no sólo de inmigrantes sino de extranjeros en general, lo cual conduce a la sobrerrepresentación en dichas estadísticas de las personas de origen foráneo frente a los residentes (Lynch y Simon 2002: 81). Otra circunstancia a tener en cuenta es la probabilidad de detención, más alta entre los extranjeros debido a los tipos de delitos que cometen o la mayor propensión a ser considerados sospechosos (Aranda 2004: 109).

Todas estas precisiones deben ser tenidas en cuenta al observar datos como los recogidos en la tabla 2. En ella se presentan los resultados de un estudio realizado acerca de las detenciones practicadas por la Guardia Civil española en relación al origen de los detenidos. Como se puede observar en los porcentajes de extranjeros detenidos, por los distintos delitos considerados, en relación al total de ciudadanos detenidos es superior a la tasa de inmigrantes en nuestro país. En consecuencia, se constataría la mayor propensión a delinquir o al menos su detención en un número mayor de lo esperado según los comportamiento de los españoles.

Tabla 2. Detenidos por la Guardia Civil. Año 2000

	A. Extranjeros	B. Total	A/B. Porcentaje
Todas las infracciones Penales (1)	13.115	81.729	16,0 %
Delitos contra las personas	640	3318	19,3 %
Delitos contra la libertad Sexual	265	1344	19,7 %
Delitos contra el patrimonio	5.530	24.843	22,2 %
Tráfico de drogas	1.731	6.734	25,7 %

(1) Por delitos, por faltas y por hallarse reclamados.

Fuente: Juan Avilés: "Inmigración y seguridad ciudadana", Cuadernos de la Guardia Civil, nº 25, 2001.

Avilés (2001) destaca algunos otros problemas relacionados con la creación de estas razones entre delitos cometidos por extranjeros y españoles. En primer lugar, la necesidad de tomar en cuenta la población extranjera de hecho, lo que implica incluir a los residentes irregulares. En segundo lugar, se debe tomar en cuenta la estructura por edades poniendo en relación las edades en las que se producen la mayoría de las detenciones y calculando la tasa anterior de delincuencia de la población entre 16 y 44 años. En tercer lugar, introducir un coeficiente en relación al sexo. Y, por último corregir por aquellos detenidos cuya residencia sea efectiva en España, con el fin de diferenciar entre extranjeros e inmigrantes. De los resultados obtenidos destaca este mismo investigador que la tasa de delincuencia de los residentes europeos parece marcadamente superior a la de los restantes extranjeros pero no se percibe ningún resultado concluyente. Por lo tanto, el estudio de la variable nivel social, en base a las teorías de privación social relativa, aún está necesitado de desarrollo y aplicación práctica con el fin de dar respuesta a la delincuencia de determinados grupos de población en las sociedades occidentales.

[Volver](#)

3.2. La inmigración ilegal y el cruce de fronteras.

La situación de irregularidad de las personas inmigrantes es por tanto, una variable a destacar en lo relativo a la seguridad ciudadana, por tanto no se considera una voluntad delictiva previa del sujeto al trasladarse al país receptor. Sin embargo, si es relevante prestar atención al dato de que sólo el 78% de los extranjeros detenidos en el año 2000 residía habitualmente en territorio español a la hora de estimar razones entre categorías delictivas de los distintos colectivos. Los movimientos de personas a gran escala, como los que se producen en la actualidad, parecen ser también en consecuencia utilizados por criminales "transnacionales" que observan en la incapacidad por parte de los gobiernos y las agencias de seguridad de controlar efectivamente las fronteras un incremento de sus expectativas delictivas. La extensión de las redes y actividades este tipo de organizaciones

relacionadas con diversos tipos de acciones criminales parece obtener beneficios del incremento de la movilidad internacional, la facilidad para desplazarse y establecerse de facto en otros lugares, el multiculturalismo de hecho, sobre todo en las grandes ciudades, y el fortalecimiento de redes de comunicación características de la era de globalización.

En este clima transnacional, la Unión Europea tomó conciencia de esos retos y de los vínculos existentes entre terrorismo, crimen organizado y tráfico de drogas, y desde mediados de la década de los ochenta el grupo de TREVI ve incrementadas y reforzadas sus estructuras y mecanismos. En este contexto los movimientos transfronterizos de personas cobran especial importancia. Monar (2000: 6-15) observa en el elevado incremento en el número de peticiones de asilo y la presión de la inmigración ilegal a mediados de dicha década juegan un papel crucial en el acuerdo para la entrada del asilo y la inmigración en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 1990-1991 y en el quehacer de los Estados Miembros dentro del Tercer Pilar. Dicha entrada en la agenda política de la actual Unión Europea y en su estructura de pilares, bajo la misma rúbrica que otros tipos de movimientos criminales o terroristas lleva a críticas sobre la criminalización de la inmigración y la denominación del proyecto Europeo como "Europa fortaleza" (Geddes 2000:26).

Sin embargo, no podemos olvidar que una nota característica de este final del siglo XX, es la relación y lazos entre actividades que afectan a la seguridad y otras que tradicionalmente no suponían una preocupación en ese campo. Las bandas organizadas integradas tanto por nacionales como extranjeros, aprovechan las ventajas de la mundialización en sentido amplio, pero sus integrantes no pueden ser calificados como inmigrantes en la mayoría de los casos, ya que su perfil no se ajusta al de los inmigrantes económicos o solicitantes de protección bajo el régimen del asilo. Los vínculos más fuertes entre la inmigración y el crimen organizado se basan en la creciente evidencia de que las redes criminales organizadas se han convertido rápidamente- y están tomando el control- del tráfico de seres humanos, (Laczko y Thompson, 2000: 18). La preocupación de seguridad en este tipo de delitos toma como objeto a proteger no sólo al estado y a sus fronteras, sino también al inmigrante que unas veces elige voluntariamente este medio para salir de su país de origen pero que en otras es víctima de engaño. Así, el tráfico de personas parece haberse desarrollado como complemento al tráfico de drogas, armas o sustancias prohibidas, constituyéndose en las últimas décadas en una nueva fuente de ingresos para los grupos del crimen organizado (Collinson, 1999: 316).

El terrorismo debe ser considerado entre este tipo de fenómenos transnacionalizados que afectan a la seguridad de los estados, sociedades e individuos y que a su vez se relacionan con los movimientos migratorios transfronterizos. Sus nexos con el fenómeno de la inmigración han sido clara y públicamente debatidos a partir de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Algunos precedentes son bien conocidos: el anterior ataque al World Trade Center o los atentados del verano de 1994 en Francia relacionados con la posición de Francia frente al conflicto civil en Argelia. En este caso, se constató que estos ataques no hubiesen sido tan fáciles de realizar sino hubiese sido por la habilidad de los grupos terroristas con base en Argelia para establecer redes de apoyo en la comunidad árabe en Francia (Collinson, 1999: 315).

Las comunidades inmigrantes se convierten en fuentes de recelo por sus actividades políticas que pueden tomar forma de ataques terroristas tanto hacia el país receptor como hacia su país de origen. Las acciones emprendidas y medidas puestas en marcha a partir de los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001 no se han centrado exclusivamente en este tipo de apoyos sino que su carácter preventivo ha inducido a erigir controles y barreras con el fin de vigilar y mejorar los sistemas de concesión de visados, las inspecciones en la entrada, los controles en frontera, la vigilancia interna o los permisos de los estudiantes. El motivo es que de los 19 secuestradores que actuaron ese día, 16 habían utilizado visados de turistas o estudiantes. Dichos terroristas, llegaron al país con sus operaciones planificadas a grandes rasgos y, en algunos casos, no salieron del país cuando expiró el tiempo de estancia concedido, mientras que en otros casos, nunca llegaron a ser estudiantes cómo y dónde afirmaron al solicitar sus visados. Las reformas realizadas se han considerado en consecuencia parte esencial en los esfuerzos para combatir el terrorismo, ya que su objetivo es facilitar la entrada de las personas que se desea, e identificar y detener la entrada de terroristas y extranjeros indeseados (Martín y Martín 2001: 1). El hecho de que los terroristas del 11 de septiembre fueran extranjeros, algunos irregularmente residentes, plantea cuestiones como si es demasiado fácil para los extranjeros abusar del sistema de inmigración y si se puede hacer más para proteger a los americanos de los terroristas extranjeros (Kritz, 2002: 33).

Al analizar todos estos vínculos de la inmigración con otros fenómenos transnacionales que aprovechan la permeabilidad de las fronteras tanto en Estados Unidos como en Europa, hemos visto que desaparece la consideración de inmigrantes para denominarlos extranjeros. En la Unión Europea, dicha tendencia a la restricción de la inmigración se ha considerado acompañada de un reforzamiento de la racionalidad que legitima proveer a los ciudadanos europeos con unos elevados niveles de seguridad, basados en la distinción de "seguro" dentro e "inseguro" fuera (Monar: 2000: 17). Los riesgos y amenazas a la seguridad para las sociedades industriales avanzadas provienen de "personas en movimiento", dónde el carácter dinámico y las posibilidades que se ofrecen en la actualidad para tales desplazamientos juegan en contra del control de los estados.

Sin embargo, la inmigración ilegal o irregular como tal, sí vulnera la concepción de las fronteras de los estados modernos y, por lo tanto, sus competencias soberanas, al quedar los movimientos de entrada o salida de personas que llegan con fines de mejorar sus condiciones económicas o sociales o de solicitar la protección de los estados de acogida fuera de la fiscalización y control de las autoridades. En este caso, la llegada de manera irregular se convierte en una amenaza directa para la seguridad nacional, relacionada con la soberanía y en consecuencia con la invulnerabilidad del territorio. Dicha contravención de la legalidad vigente, trata de ser atajada por los gobiernos con urgencia por sus implicaciones indirectas en términos de credibilidad, legitimidad y eficacia ante los ciudadanos en el cumplimiento de sus funciones esenciales. En consecuencia, y aunque son evidentes los signos de disolución de los estados como referentes principales o únicos de la seguridad tanto en el pensamiento convencional como en el no convencional, dónde las nuevas adjetivaciones de la seguridad llevan a pensar en los individuos como referentes principales, en el caso de los movimientos migratorios no registrados ni

consentidos se conciben como su amenaza hacia los actores estatales receptores en tanto vulneran su soberanía. Seguridad es entendida en la política internacional y nacional en toda su extensión protectora tanto del territorio como de los ciudadanos frente a la anarquía. Seguridad equivale a control no sólo a estabilidad.

Las predicciones de movimientos masivos de población hacia los países occidentales desarrollados han contribuido a esta sensación de falta de control e incluso a la extensión del miedo a la invasión. Aunque entre el potencial migratorio de una población y su realización media un abismo, existe una gran desproporción entre la percepción del potencial migratorio de los países de origen y la escasa disposición de acogida por parte de los receptores (Arango, 1998:14)[2]. Sin embargo, la amenaza a la soberanía no descansa tanto en el número de personas, es decir al volumen del fenómeno en su conjunto, como en la falta de eficacia en la actividad gubernamental y policial de controlar el acceso al territorio. Cuando los países adoptan políticas de inmigración cero o restrictivas a la entrada de personas, el incumplimiento de estas prescripciones y de la normativa emanada al efecto mediante la entrada en dichos países implica una vulneración del ordenamiento jurídico del Estado receptor y de sus políticas públicas (y su legitimidad) por incumplimiento de las reglamentaciones relativos al acceso, estancia o el régimen para la contratación laboral, independientemente del fin para el que se crucen: encontrar un trabajo mejor, la seguridad de la vida o la realización de actividades criminales. Dichos inmigrantes tratan de evadir el principio de control territorial, unas veces voluntariamente y otras como sujetos pasivos de algún tipo de organización delictiva.

Las fronteras no sólo dividen territorios sino que marcan diferentes sistemas legales, niveles de desarrollo económico y culturas políticas. Pese a los procesos de globalización o a la creación de nuevas formas supraestatales de organización económica y política que implican una cierta cesión de soberanía voluntaria y que han supuesto la erosión de algunas zonas fronterizas a favor de la libre circulación de mercancías, capitales y personas el control sobre los individuos que acceden al territorio, cualquiera que sean los límites fronterizos de éste, se mantienen entre las funciones que corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad de los estados. Dicha vulneración de los límites fronterizos se comparte con otras formas de trasgresión como el tráfico de drogas. La clave por tanto no es, lo nocivo de personas o mercancías para la sociedad receptora sino la negación o prohibición de la entrada que realiza el estado. Dicha vulneración tiene sus consecuencias no sólo en términos de descrédito de las acciones y políticas gubernamentales, así como de la capacidad de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargados de dicho control fronterizo, sino que también, puede influir los sentimientos subjetivos de inseguridad de los individuos por su relación con el temor. Temor que en ocasiones ha sido empleado para explicar las reacciones violentas de los ciudadanos europeos frente a los inmigrantes. Así fue en Alemania, en los años sesenta, dónde la falta de control de la inmigración, es decir el resultado de una carencia de estructuración política de los procesos de llegada de inmigrantes fue considerado factor determinante de la respuesta agresiva de los nativos[3].

[Volver](#)

4.Conclusión.

La seguridad no se descubre sino que se construye con elementos objetivos y subjetivos mediatizados por mecanismos de percepción y de creación de opinión individual y colectiva. Los momentos en que se vinculaba inseguridad y guerra están ya caducos. Si "vivir mejor" se limitaba en un primer momento a estar libre de amenaza física, su alcance subsiguiente se ha expandido. Dicha expansión del contenido de seguridad, especialmente en los estados más avanzados, se explica por la necesidad de garantizar al máximo las demandas sociales crecientes que a menudo escapan a las capacidades puramente estatales y van mucho más allá de la pacificación de la sociedad y de la defensa de las fronteras.

Se ha producido por tanto, un claro cambio de énfasis en la percepción de la seguridad, los estados-nación han perdido relevancia frente a los individuos que los integran. Aquí surge una paradoja: cómo conciliar el derecho a moverse libremente con la necesidad de proteger culturas locales, economías, medio ambiente, salud e incluso la paz. En este contexto, las fronteras y su control no sólo no pierden relevancia sino que se constituyen en elementos esenciales. Las fronteras tienen su impronta en la relación entre la inmigración y la seguridad. A través de ellas discurren fenómenos como el crimen organizado transfronterizo, el tráfico de drogas o el terrorismo en un momento en que la inexistencia o la ineficacia de los controles es manifiesta. Cuestiones de soberanía, legitimidad y gobernabilidad nos muestran porqué el control de las fronteras y la inmigración ilegal se han convertido en objetivo prioritario para los actores gubernamentales.

Por tanto, que la inmigración sea percibida como un problema de seguridad depende en gran medida de la percepción de los ciudadanos acerca de su control por los entes públicos de los fenómenos que afectan directamente a su seguridad o aquellos que producen sensación de inseguridad o descontrol. Dicha percepción en la opinión pública de los países receptores es coadyuvada por acontecimientos en los que los inmigrantes se relacionan con acciones criminales de bandas organizadas transnacionales o con actividades terroristas o con crecientes índices de delincuencia en las sociedades de acogida. Esta última relación, está lejos de ser completamente explicada aunque el entramado de variables entre las que destacan la situación social y económica de la persona abre nuevas líneas de trabajo empírico.

[Volver](#)

BIBLIOGRAFÍA.

Alvarado, J. and Creedy, J. (1998), Population ageing, migration and social expenditure, Cheltenham: Edward Elgar.

- Anderson, Malcon y Den Boer, Monica (1994), *Policing across national boundaries*, London: Printer Publishers.
- Anderson, Malcon (2000) "Border Regimes and Security in an Enlarged European Community: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty", RSC 2000/8, Florencia: Robert Schumann Center.
- Aparicio, Rosa (2001) "El impacto económico de la inmigración: costos para el estado y movimiento de consumo y salarios" Ponencia presentada en el II Congreso sobre La Inmigración en España. Madrid. Universidad Pontificia de Comillas.
- Aparicio, Rosa y Tornos Andrés (2000) *La inmigración y la economía española*. Madrid: IMSERSO.
- Aranda, José (2004) "Los inmigrantes y la delincuencia", en *Economistas*, nº99, pp. 108-115.
- Arango, Joaquín (1999), "Las sociedades europeas y la inmigración. ¿Una relación conflictiva?", Ponencia presentada en el I Congreso sobre La Inmigración en España. Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Arango, Joaquín (2003), "Una Nueva Era de las Migraciones Internacionales", en *Revista de Occidente*, pp. 5-21
- Avilés, Juan, (2001), "Las tendencias de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil, 1991-2000", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 25.
- (2002) "La cuestión de la inmigración en España" Ponencia presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 25 de febrero de 2002.
- Baldwin-Edwards, Martin (2002), "Immigration and the Welfare State: A European Challenge to American Mythology" Paper presented in the International Conference Europe-Mediterranean Immigration Policies. Universidad Pompeu Fabra e Instituto de Estudios del Mediterráneo, Barcelona, 30 Enero – 1 Febrero.
- Bommes, Michael and Geddes, Andrew (eds.) (2000), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*, London: Routledge.
- Borjas, A. (1996) *The economic consequences of immigration*, Madison: Universidad de Wisconsin.
- Burros, William (ed.): *Global Security Beyond 2000: Global Population Growth, Environmental Degradation, Migration, and Transnational Organized Crime*, Pittsburgh: Centre for West European Studies, 1996.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998), *Security. A new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner.
- Christian Joppke (ed.) (1998), *Challenge to Nation-State. Immigration in Western Europe and United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Collinson, Sarah (1999) "Migration and Security in the Mediterranean: a Complex Relationship" en Russel King (ed) *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, Londres: Mcmillan Press, pp.301-320.
- Crespo Barquero, Pedro, (2000), "Tráfico de seres humanos", Conferencia en el Seminario Asilo, inmigración y cruce de fronteras. Universidad Antonio de Nebrija, Febrero.
- Davis, M. Jane (ed.) (1996), *Security Issues in the Post-Cold War World*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Díez Nicolás, Juan (dir.) (1998) *Actitudes hacia los inmigrantes*, Madrid: IMSERSO.
- Doty, Roxanne Lynn (1996), "Immigration and national identity: constructing the nation", *Review of International Studies* 22, pp.235-255.
- Faist, Thomas (2002), "Extension du domaine de la lutte?: International Migration and Security before and after September 11", *International Migration Review*, Vol. 36, Num.1, (Spring), 7-14.
- Freeman, Gary P. (1986), "Migration and the Political Economy of the Welfare State", *ANNALS, AAPSS*, 485, May, p.51-63.
- (1998), "The decline of sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States" en Christian Joppke (ed.): *Challenge to Nation-State. Immigration in Western Europe and United States*, Oxford: Oxford University Press, pp.86-108.
- Freilich, Joshua D., Graeme Newman, S. Giora Shoham and Mashe Addad (eds.) (2002) *Migration, Culture and Crime*, Aldershot: Ashgate.
- García España, Elisa (2001), "Explicaciones teóricas sobre la delincuencia de inmigrantes" en *Inmigración y Delincuencia en España: análisis criminológico*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 87-123
- Geddes, Andrew (2000), *Immigration and European Integration. Towards fortress Europe?*, Manchester: Manchester University Press.

Grasa, Rafael (1999), "prólogo" en Javier Sánchez Cano: El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997), Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

Hertz, Ruth G. (2002), "Foreigners' in Germany: The Role of Academic Criminologists as an Interest Group Influencing Government Policy" en Freilich, Joshua D., Graeme Newman, S. Giora Shoham and Mashe Addad (eds.) Migration, Culture and Crime, Aldershot: Ashgate, pp. 131-141.

Hugo, Graeme (2002), "Australian Immigration Policy: The significance of the Events of September 11", International Migration Review, Vol. 36, Num.1, (Spring), 37-40.

Kritz, Mary M. (2002), "Time for National Discussion on Immigration", International Migration Review, Vol. 36, Num.1, (Spring), 33-36.

Laczko, Frank y David Thompson (eds.) (2000), Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: A review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine, Ginebra: International Organization for Migration.

Lynch, James P y Rita J. Simon (2002) "A Comparative Assessment of Criminal Involvement Among Immigrants and Natives Across Seven Nations" en Freilich, Joshua D., Graeme Newman, S. Giora Shoham and Mashe Addad (eds.) Migration, Culture and Crime, Aldershot: Ashgate, pp. 69-88.

Marti i Jusmet (1990) "La seguridad ciudadana" en Jordi Borja, Manuel Castells, Roberto Dorado, Ignacio Quintana (eds.) Las grandes ciudades en la década de los noventa, Madrid: Sistema. pp. 581-594.

Meissner, Doris (2001): "After the Attacks: Protecting Borders and Liberties", Policy Brief 8, November, Carnegie Endowment for International Peace.

Miler, Mark J. (1995), "Illegal Migration" en Robin Cohen (ed.) The Cambridge Survey of World Migration, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 537-540.

----- (1998) "International Migration and Global Security" en Poku, Nana y David T. Graham (eds.): Redefining Security: Population Movements and National Security, Westport: Praeger, pp.15-49.

Mitsilegas, Valsamis, Monar, Jörg and Rees, Wyn (2003) The European Union and Internal Security. Guardian of the People?, Houndmills: Palgrave MacMillan.

Moller, Bjorn (1996), "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos" en Desarrollo Económico, Vol. 36, núm. 143, pp.769-792.

Monar, Jorg (2001), "The Area of Freedom, Security and Justice: Institutional and Substantial Dynamics in the perspective of the European Union", Collegium n° 22 - XII.2001, julio-diciembre 2000. Número especial dedicado a la Conferencia Internacional: Integrated Security in Europe, a democratic perspective". Colegio de Europa. Brujas. 14-17 de Noviembre.

Poku, Nana y David T. Graham (eds.), (1998), Redefining Security: Population Movements and National Security, Westport: Praeger.

Razin, A. y Sadka, E. (1995) Resisting Migration: Wage Rigidity and Income Distribution. Centre for Economic Research Discussion Paper no.1, 1091.

Ruidiaz, Carmen (1997), Los españoles y la inseguridad ciudadana, Opiniones y actitudes, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Sánchez Cano, Javier (1999), El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997), Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

Sartori, Giovanni (2001). La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Madrid: Taurus.

Schieffer, Martin (1997) "The Readmission of Third-Country Nationals within Bilateral and Multilateral Frameworks" en Den Boer, Monica (ed) The implementation of Schengen: First, the Widening, Now the Deepening. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Soguk, Nevzat (1997), "Predicaments of Territorial Democracy and Statecraft in Europe: How European Democracies Regiment Migratory Movements", Alternatives 22, pp. 313-352.

Solé, Carlota, Sonia Parella, Amado Alarcón, Valeria Bergalli y Francesc Gibert (2000), "El impacto de la inmigración en la sociedad receptora", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 90, pp. 131-157.

Spencer, Sarah (1996) "Security Implications of Global Migration", en Burros, William (ed) Global Security Beyond 2000: Global Population Growth, Environmental Degradation, Migration and Transnational Organized Crime, Conference Report, Pittsburgh: Centre for West European Studies. pp. 30-32.

Stalker, P, (1994), The work of Strangers: A survey of international labour migration, Ginebra: International Labour Office.

Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James and Patrick M. Morgan (1999), "Non-Traditional Security Threats: Economics, Crime and Migration" en *Security Studies Today*, Cambridge: Polity Press.

Ullman, Richard H. (1995) "Redefining Security", en Lynn-Jones, Sean M. y Miller, Steven E. (eds.) *Global Dangers: changing dimensions of international security*, Cambridge: MIT Press. pp. 15-39.

Waever, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre (1993), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*. Londres: Printer.

Weiner, Myron (1992) "Security, stability and International Migration", *International Security*, Vol. 17, 3 (Winter), 91-126.

[Volver](#)

----- *International Migration and Security*, Boulder: Westview Press, 1995.

[1] "Barómetro de junio", Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio nº2.459. Junio 2002. Pregunta 21. ¿Está Ud. muy de acuerdo, bastante de acuerdo o poco de acuerdo con que hoy, en España, existe una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración?.

[2] Por parte del Ministerio del Interior español se ha utilizado también el como sinónimo racionalizar. Así, la afirmación: "...Toda actuación en este campo (la política de inmigración) perseguirá siempre racionalizar los flujos migratorios" *Anuario El mundo*, 1997, Madrid: El mundo editorial, p157.

[3] Das Manifest der 60. Manifiesto realizado por 60 intelectuales alemanes en 1993.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Investigaciones en Curso

Significado e importancia de la política de Aristóteles en la Europa Medieval y Moderna

Salvador Rus Rufino

[1. La recepción de la Política en la Edad Media](#)

[2. La recepción de la Política en la Edad Moderna](#)

[Anexo](#)

En este trabajo se intentará mostrar cómo la Política de Aristóteles fue desde su primera traducción latina en el último tercio del siglo XIII, una obra fundamental en el desarrollo, consolidación y renovación del pensamiento político europeo hasta el siglo XVIII[1], pues durante generaciones los europeos la comentaron y buscaron en ella soluciones a sus problemas sociales y políticos. La Política, como otras obras de Aristóteles, durante siglos fue el punto de partida para muchas investigaciones, ofreciendo distintas perspectivas para comprender la realidad social y política que los hombres estaban construyendo y desarrollando[2].

La intención de este artículo es mostrar la importancia y la vigencia que tuvo, y todavía hoy puede tener, las ideas políticas de Aristóteles, por tanto trata de ir más allá de un mero ejercicio histórico o erudito. Se intenta ofrecer las líneas maestras por donde discurrió una tradición de pensamiento político que dominó la escena europea durante siglos, y que fue arrinconada con el advenimiento de la Ilustración y la filosofía kantiana. Es un esfuerzo que profundiza en la comprensión del pasado, con el fin de ofrecer soluciones al presente para mejorar la sociedad en el futuro. Algo que Aristóteles y los aristotélicos de todos los tiempos han buscado: concretar y mejorar el ideal humano de vivir en una sociedad justa, regida por un derecho justo que fomente y asegure unas relaciones humanas armónicas y cooperativas. Este programa lo desarrolló Aristóteles, lo heredaron los comentaristas en diferentes momentos históricos desde diversos puntos de vista.

[Volver](#)

1. La recepción de la Política en la Edad Media.

El aristotelismo ocupa una posición preeminente en la historia de la cultura occidental. Desde Boecio a Galileo, desde el final de la civilización clásica hasta la revolución científica del siglo XVII, e incluso en algunos círculos intelectuales más allá, las obras de Aristóteles fueron decisivas para configurar el pensamiento de Occidente. Su influencia se extendió a las diversas ramas del saber humano: teología, filosofía, ciencias naturales, incluso dejó su huella en el sistema educativo universitario. Por esta razón, el aristotelismo es una corriente de pensamiento que no es unitaria, sino todo lo contrario, es diversa y variada, que fue fundamental para edificar y mantener el pensamiento, la filosofía medieval. En este período se convirtió en la moneda de cambio, en el lugar común de todos los pensadores e intelectuales. Sin embargo, el aristotelismo medieval fue paradójico: está presente en todos los autores y escuelas de pensamiento, pero no es patrimonio exclusivo de ninguna; se utilizó unas veces correctamente, otras incorrectamente, otras como adorno erudito y otras como autoridad para reforzar un argumento o una idea[3].

Actualmente se conoce bastante sobre el origen y el desarrollo del aristotelismo político en la Edad Media, especialmente desde el siglo XIII[4]. Por el contrario, los historiadores del pensamiento de la Edad Moderna[5] generalmente dejan de lado el aristotelismo y concentran sus esfuerzos en explicar la reacción contra la filosofía escolástica, la aparición y la influencia de nuevas escuelas filosóficas, el desarrollo científico, y pocos estudian el auténtico renacimiento de las ideas de Aristóteles entre destacados comentaristas y profesores de las universidades europeas, como se verá en el epígrafe segundo.

La primera versión latina de la Política se la debemos a Guillermo de Moerbeke hacia 1264[6]. A partir de ese momento la Política se consideró uno de los libros de Aristóteles que debía ser comentado, como ya lo habían sido otros libros de lógica, de ciencias naturales y filosofía siglos antes, es la llamada primera oleada de recepción, uso y asimilación del contenido de las obras de Aristóteles.

La tardía traducción de la Política, en el último tercio del siglo XIII, muestra que fue una de las últimas obras conocidas de Aristóteles en Occidente, junto con la Poética. En la actualidad se ha llegado a admitir tres fases de recepción, asimilación y desarrollo del aristotelismo en la Europa medieval (sólo a partir del segundo momento se podría hablar con propiedad de un aristotelismo político). Estos períodos, u oleadas, se pueden sintetizar en[7]:

Alta Edad Media. Comienzos del siglo VI con la traducción y las adaptaciones de algunas obras de lógica y retórica que llevó a cabo Boecio[8].

Plena Edad Media[9]. El segundo momento u oleada se puede situar sobre el siglo XII con la traducción de varias obras del Corpus Aristotelicum, que se realizaron dentro de un amplio proyecto de renovación de las distintas ramas del saber. La obra de Aristóteles ofrecía, en este impulso de renovación intelectual y cultural, unos elementos, unas ideas y un marco de desarrollo excepcionales para el fin que se perseguía.

Baja Edad Media. La tercera fase podría situarse en el siglo XIV y se caracteriza por un hecho muy importante. El avance de los estudios críticos y filológicos llevó a traducir, editar y comentar de nuevo los textos aristotélicos.

Es la fase de difusión y consolidación de las ideas del Corpus Aristotelicum en un vasto territorio y entre un número considerable de autores, científicos y filósofos. Aristóteles se convirtió en una autoridad indiscutible para el diálogo intelectual europeo. Sus ideas sirvieron para diseñar una nueva sociedad, un nuevo estado que se abriría paso en la Edad Moderna de la mano de nuevas corrientes filosóficas y políticas que germinaron en Europa. No obstante, sus tesis se mezclaron, y a veces se confundieron totalmente, con otras fuentes y corrientes de pensamiento como el estoicismo, el derecho romano y otras propias de la iglesia Católica. La aparición del texto de la Política impuso un cambio de mentalidad y de metodología. Ni lo uno, ni lo otro eran, nuevos en Occidente, pues desde que Boecio dio a conocer los textos de Aristóteles en el siglo VI, en Europa sintió la necesidad de incorporar esas ideas a su mundo intelectual, a su cultura. Se ha mantenido que los textos de Aristóteles se buscaron porque Europa necesita respuestas, fundamentación teórica para justificar el avance y el cambio en todos los órdenes vitales e intelectuales que se estaba produciendo. Algo parecido sucedió, siglos más tarde, en la Europa de Reforma Protestante y la Contrarreforma Católica y, también, en el período de la Guerra de los Treinta Años, pero no en el siglo XVIII, la época de la Ilustración.

La ciencia política en la Edad Media hasta la recepción de la Política de Aristóteles formaba parte de la teología moral. Se conocía la existencia de una obra de Aristóteles con ese nombre, era una vaga noticia que se transmitía de un autor a otro, pero no se sabía nada cierto sobre su contenido, pero sus ideas se usaban fragmentariamente, aunque de un modo impreciso, como se verá en algunos ejemplos. En la Europa cristiana occidental quizá nadie había podido leer los manuscritos griegos, o se habían leído de forma incompleta. Todo lo que se sabía se reducía a citas, referencias recogidas de los grandes autores latinos que se copiaban y se leían con frecuencia en la Edad Media. Esto nos lleva a pensar que había un conocimiento indirecto, o de segunda mano, pero en absoluto directo de los textos griegos. Esta nebulosa, esta indeterminación creó una especie de misterio alrededor del texto, un deseo que había que satisfacer, un interés creciente por conocer directamente el libro de Aristóteles para saber en definitiva qué decía y cómo lo justificaba y argumentaba. Pero también existía un interés pragmático: intentar articular y fundamentar con la obra de un filósofo de prestigio, una auténtica autoridad, una parte de la filosofía moral que se revelaba cada vez más importante y decisiva para el desarrollo de la humanidad. Este deseo, que no se puede confundir con una búsqueda sistemática, explicaría que una vez conocido el texto se editara y se comentara constantemente desde el siglo XIII hasta nuestros días, como se ve en el anexo a este trabajo[10]. Se puede trazar una línea de continuidad de comentarios desde Alberto Magno hasta los profesores e investigadores de actuales. Una actitud que revela que la lectura de esta obra es fundamental para entender las claves sobre las que se asienta, consolida y evoluciona el pensamiento político y social europeo. Además, cada generación de autores ha intentado ofrecer una interpretación de esta obra. Estamos hablando de mil años de pensamiento y de comentarios, sobre unos mismos textos, sobre un conjunto articulado de ideas e ideales políticos[11].

Los pensadores medievales fueron los que buscaron, encontraron y estudiaron el texto de la Política de Aristóteles[12]. Se ocuparon de traducirlo al latín y lo difundieron por todo el mundo conocido. También acertaron a incorporarlo definitivamente al acervo cultural de Occidente. Así, la Política se convirtió en uno de esos libros que todas las generaciones leerán, intentarán entender y extraerán de él soluciones a los interrogantes humanos y sociales que se plantean en cada momento. El pensamiento político tiene una deuda con todos los que de una u otra forma se esforzaron y atrevieron desde el primer momento a comentarlo como Alberto Magno[13], Tomás de Aquino[14], Pedro de Alvernia, Siger de Bramante, Engelebert de Admont, Guy de Rímini (Guido Vernani), Juan de Legnano, Walter Burley, Juan de Buridán[15], Nicolás de Oresme[16], Nicolás de Vaudimont, Henry Totting, Juan Vath, Juan Wenscelao de Praga, Pablo de Venecia, R. Aggerio y, alumbrando ya la Edad Moderna, Luis de Valencia[17], Fernando de Roa[18], Juan Versor[19], Gilberto Crab[20], Donato Acciaoli, Guillermo Becchius Florentino, Enrique Toke, Juan Brasiator, Juan Krosbein, Pablo Worczyn, Pedro Martínez de Osma, Roberto Cybollus, Vicente Gruner y Virgilio Wellendorf y los muchos autores anónimos que escribieron comentarios que se conservan en las bibliotecas de todo el mundo. Estos autores, y otros que no se han reseñado[21], son muestra evidente de que la Política fue conocida, se asimiló al pensamiento europeo y además se convirtió en una obra a la que se podía acudir en busca de argumentos para explicar, justificar, fundamentar y criticar la realidad política y social de una época que estaba abocada a una crisis que desembocaría en la irrupción de la modernidad.

De este modo, la Política en la Edad Media se convirtió en un libro imprescindible, copiado y comentado. Todos los autores difirieron en sus aproximaciones, en sus glosas, en las ideas que exponían, en las teorías y sus desarrollos, debido a la combinación de tres razones fundamentales:

1. Al público destinatario del texto reyes, príncipes, clérigos o estudiantes.
2. Cada uno siguió diferentes perspectivas y convenciones académicas.
3. Y, finalmente, trataron por todos los medios de mostrar su nivel de comprensión del texto mediante la atribución de originalidad a sus ideas.

Antes se ha asignado a la Edad Media el honor de haber descubierto y extendido el conocimiento de la Política por toda Europa, pero esto no se hizo de la noche a la mañana, fue un proceso que F. Bertelloni[22] ha estudiado y expuesto en las siguientes fases: noticias, conocimiento y comentarios y, finalmente, asimilación e incorporación a la filosofía de Occidente que da paso a la Edad Moderna.

Noticias. Se pueden citar tres textos que recogen el nivel de información sobre la Política:

- a) Domingo Gundisalino De divisione philosophiae;
- b) Un texto anónimo del siglo XII Sicut dixit Isaac.
- c) El texto conocido como Anónimo de Brujas.

Sin entrar en muchos detalles, pues los especialistas ya han estudiado estos temas con profundidad, se puede afirmar que, primero se tenían noticias de la existencia de un texto de Aristóteles llamado Política antes de 1250. Segundo, se tenía una idea muy imprecisa sobre su contenido exacto, por ejemplo, la obra de Gundisalino admitía

que Aristóteles había escrito un texto para desarrollar la scientia gubernandi civitatem, una especie de manual correspondiente a la literatura áulica o espejos de príncipes, que estaban muy de moda en la época. Tercero, la Política para todos los autores citados era una parte importante de la división de la philosophia moralis en ética, economía y política.

De este modo, antes de la traducción de G. de Moerbecke se distinguían tres partes en la filosofía práctica de Aristóteles que tienen mucho que ver con el contenido real de la Política. La ciencia política se consideraba, en primer lugar, como el ámbito donde se verificaban las relaciones que se definen en términos de autoridad, sujeción y subordinación entre el sujeto que manda y domina y el sujeto que obedece. En segundo término, la política desarrolla un vínculo de relación del individuo consigo mismo. Este vínculo no es el mismo que lo relaciona con los miembros de una casa –economía–, o con los ciudadanos de la ciudad o comunidad, es la distancia que separa al buen hombre del buen ciudadano cuyo paso de uno a otro no se hace mediante agregación de individuos o yuxtaposición de voluntades, ni es automático, sino que se requiere una fundamentación teórica que en la Edad Media no se encontraba, y que las noticias sobre la Política auguraban que esta obra podría servir. Finalmente, en tercer lugar, se estableció una primacía lógico-ontológica de la política sobre la ética y la económica. Esta primacía transformó a la política asumiendo o, mejor dicho, subsumiendo en su contenido los fines de las otras partes de la filosofía práctica, así la parte se convierte en el todo. Este es el camino por el cual se puede afirmar que la política llegó a considerarse una ciencia arquitectónica que designa a una epitécnica, un saber hacer que está por encima de todas las demás artes y las coordina para conseguir un fin común: la convivencia participativa de todos en la comunidad[23].

A pesar de este avance, en esta primera fase sólo se tienen noticias de la Política, pues su verdadero y exacto contenido todavía era una incógnita.

Conocimiento. La primera fase termina con la formulación de la política como ciencia del gobierno de la comunidad social. Continúa con la traducción de los dos primeros libros del texto que comienzan a revelar el contenido exacto de la obra de Aristóteles, es la llamada 'traducción imperfecta'. Poco después de terminar la traducción, llamada 'traducción perfecta' porque se vertieron al latín los ocho libros, completa Alberto Magno recogió todas las ideas dispersas en su comentario y confirmó la primacía de la política como ciencia sobre la ética y la económica. Por eso, como ocurre en toda periodificación, Alberto Magno es el nexo de unión entre las noticias y el conocimiento y, comienza la efectiva recepción mediante los comentarios que pretenden abundar en las ideas y el contenido de la Política, que a partir de este momento comienza a ser conocida y comentada[24].

En esta segunda fase los hechos decisivos son tres. Primero, la existencia de una traducción de toda la obra, con muchos errores, pero completa. Segundo, consecuencia de lo anterior, se pueden hacer comentarios al texto con la seguridad que se tiene una obra entre las manos a la que se atribuye autoridad para responder a los interrogantes que se planteaban los autores, y, al mismo tiempo, puede servir para resolver muchos de los problemas prácticos que afectaban a la convivencia humana. Y, tercero, el ambiente intelectual europeo desde mediados del siglo XIII está preparado para recibir y entender el contenido y las ideas de la Política, y usarlo para el desarrollo de una ciencia política desde una doble perspectiva: teórica y práctica. Esta fase, abrió la puerta a la siguiente. Señalaremos los datos más importantes de este iter desde que se tradujo la obra en el último tercio del siglo XIII.

Comentarios[25]. Cronológicamente el primer comentario es el citado de Alberto Magno, no es su obra más influyente, pero es el que inicia la singladura europea de comentarios al texto de la Política que se difundieron desde ese momento. El autor en muchos casos escribe una paráfrasis del original traducido. Un punto importante, por poner un ejemplo significativo, es la definición de ciudadano: aquel que está involucrado en el gobierno de la ciudad. Es decir, ciudadano es el que convive en un espacio físico, pero sobre todo, es quien tiene la plenitud de sus derechos, y puede participar activamente en el gobierno de su comunidad política. El comentario de Alberto Magno no fue muy difundido. Lo importante es que algunas de sus ideas y noticias fueron recibidas por Tomás de Aquino su alumno durante un tiempo.

El comentario de Tomás de Aquino está inconcluso, lo terminó Pedro de Alvernia[26]. El libro pronto se convirtió en fuente de copia y de inspiración para otros muchos autores[27]. Es curioso notar la influencia de la época en los temas que trata y las posturas que se mantienen. Así, por ejemplo, se afirma que la monarquía es la mejor forma de estado y de gobierno. Es importante poner de relieve que la mayoría de los autores de la escolástica tomista admitían que todos los hombres, la mayoría de los cuales no eran nobles o carecían de las virtudes que supuestamente estos autores asignaban como patrimonio de esta clase social, tenían sin embargo derecho a ser gobernados justamente, correctamente, y de ahí surgirá una línea de pensamiento político que reconoce el derecho de resistencia contra el tirano, y contra todo gobernante que patrimonialice el poder y lo utilice en beneficio propio, o de los suyos, en detrimento de todos los demás. O bien que el poder es una exigencia del pueblo necesaria para mantener unida a la ciudad, a los estados. Finalmente, Pedro de Alvernia, en sus *Questiones supra libros Politicorum* trató de buscar y ofrecer un perfil muy nítido del gobernante mediante la exposición de las virtudes del político, del rey. Asimismo, también justificó la participación del pueblo en el gobierno y desarrolló toda una teoría sobre la elección del gobernante.

Posteriormente, siguiendo estas descripciones muy generales continuaron los comentaristas antes citados, cuyos textos unos han sido editados, otros permanecen inéditos, manuscritos. Con estos se completaría una nómina significativa de autores que comentaron la Política que abarcan dos siglos de pensamiento.

Guy de Rímíni trató de poner de relieve las diferencias de la doctrina cristiana con la filosofía de Aristóteles, por ejemplo, afirmó que la doctrina de la esclavitud natural es perversa para los cristianos. Su obra también sirvió de guía para muchos autores, como texto básico para entender y comentar la Política. Uno de sus seguidores fue el canonista Juan de Legnano.

Walter Burley[28] escribió su comentario a final del primer tercio del siglo XIV, en muchos casos su texto es una paráfrasis del comentario de Tomás de Aquino. Lo original de esta obra es su carácter didáctico. Inició una práctica que luego se vio incrementada y mejorada en la que cada libro se introduce con unas cuestiones y tiene

esquemas explicativos para exponer y elucidar los argumentos. De esta forma se convirtió en un manual que resumía la Política para los estudiantes y todo lector que quería tener una cierta información sobre esta obra. Uno de los temas que más le preocupa es la definición y operatividad de los derechos de las personas en la vida pública.

Nicolás de Oresme[29], tradujo la obra al francés, que pasa por ser la primera traducción a una lengua vernácula, algo que será habitual más tarde, a finales del siglo XVII, posteriormente escribió su comentario en el último tercio del siglo XIV. Es un autor con una amplia experiencia en la política práctica. Su comentario es el más independiente y expone su pensamiento en muchas ocasiones incluso contra el propio Aristóteles. Le concede la supremacía a la ley, al derecho, como una forma de limitar y controlar el poder político y también, al mismo tiempo, el espiritual. Aboga por una participación mayor de los ciudadanos en los gobiernos de los estados. En su comentario ofreció un programa radical y profundo de reformas que afectaban tanto a la Iglesia como al Estado.

Juan de Buridán, cuyo texto durante siglos ha sido editado con su nombre y no del supuesto autor N. de Vaudimont, escribió no un comentario como los anteriores, sino que se dedicó a discutir tomando como pretexto la Política de Aristóteles, sobre aspectos relacionados con la moral, el derecho y la sociedad en general. En el libro podemos encontrar propuestas de reformas legales, críticas al funcionamiento de los tribunales y de otras instituciones del estado, buscando una mejora del funcionamiento de la sociedad política en general.

Asimilación. Estos autores, y otros que no se han reseñado y son una multitud cuyos trabajos se conservan manuscritos en las bibliotecas más importantes del mundo, reflejan que la Política no sólo fue conocida, sino que también se intentó asimilarla al pensamiento europeo y convertirla en patrimonio intelectual suyo. Fue una obra que sirvió a todos para buscar argumentos de autoridad y con ellos explicar, justificar, fundamentar o criticar la realidad política y social de una época que estaba abocada a una crisis que terminaría con el advenimiento de una nueva edad cargada de nuevos proyectos, grandes posibilidad y, por ende, nuevos problemas.

Así pues, la Política en la Edad Media se convirtió en un libro conocido, editado, copiado, comentado y asimilado al pensamiento europeo, pues no olvidemos que el aristotelismo se gestó en el mundo árabe. Todos los autores tuvieron ante su mirada una misma fuente de ideas, pero, como se ha dicho, cada uno la interpretó a su manera según las circunstancias que rodearon la composición del texto: público y auditorio destinatarios final del texto, situación académica, preferencias filosóficas y adscripción religiosa, etc. Todos mostraron un alto nivel de comprensión de las ideas de Aristóteles y una cierta originalidad en sus planteamientos[30].

Este breve recorrido muestra que el contenido y las ideas de la Política fueron ampliamente debatidos en la Edad Media. El texto fue considerado como una fuente de inspiración y una autoridad muy respetada cuando había que tratar asuntos teóricos y prácticos relacionados con la política que urgía resolver o al menos dar una respuesta. Y lo más importante, la Política de Aristóteles sirvió para desarrollar una ciencia de gobierno liberada de toda sujeción y servidumbre a la teología moral e independiente del poder político con toda su carga de sacralidad. No cabe duda que este libro permitió abrir la puerta a una modernidad que se terminó imponiendo.

[Volver](#)

2. La recepción de la Política en la Edad Moderna.

El siguiente momento histórico de asimilación, comentario e influencia de la Política, la llamada tercera oleada, es más complicado y exigiría una investigación amplia que está por realizar[31]. Existen estudios parciales, sobre un autor, pero no existe para empezar, un elenco de autores y comentarios. La lista que se ofrece en el Anexo en lo que refiere a la Edad Moderna, seguramente está incompleta, pero es reveladora del interés que suscitó la Política, por esta razón existe el convencimiento entre los investigadores de la importancia innegable de Aristóteles, y también que gozó de fama, de autoridad y de prestigio casi indiscutido, durante casi dos siglos y medio en las universidades y centros de estudios europeos. También en esta época se valoraron muy positivamente los comentarios medievales que se reeditaron con frecuencia.

No cabe duda que la consolidación territorial e intelectual de la Universidad como lugar de formación de las nuevas elites profesionales, culturales, científicas y funcionariales, la irrupción de nuevas teorías filosóficas y la ruptura de la unidad política, moral y religiosa de Europa, fueron motivos más que sobrados para agarrarse a los textos de Aristóteles y buscar en ellos soluciones a los nuevos problemas planteados. La Política fue uno de los libros en el que los intelectuales encontraron muchas respuestas a sus problemas. Fue una obra que se presentó como una enciclopedia que, dentro del mismo discurso teórico, trataba de forma racional todos los niveles y elementos de la realidad. Por tanto, si bien es cierto que Aristóteles con el avance de la ciencia moderna perdió autoridad en otros ámbitos del conocimiento humano, adquirió fama en todo lo relacionado con el hombre consigo mismo—ética individual-, y con otros—economía y política-. Así Aristóteles ejerció un dominio intelectual entre los profesores de las universidades europeas en la primera Edad Moderna.

Este incipiente desarrollo contrasta con otros hechos históricos. Curiosamente a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI en Europa se desarrollaron diversas teorías que afectaban al estudio de las cuestiones políticas, y, por tanto, se establecieron diferentes teorías políticas, todas ellas sin contar directamente con Aristóteles, lo cual demuestra que al menos al principio de la Edad Moderna, o bien Aristóteles no era la autoridad, o bien sí lo era, pero a través de la interpretación de los teólogos morales, es decir, su influencia estaba mediatizada. No obstante en todas las teorías se detectan algunas ideas aristotélicas.

Por ejemplo, en Italia se hablaba de la Razón de Estado, de la eficiencia política en las obras de N. Maquiavelo, F. Guicciardini y G. Botero; en Francia, de la doctrina de la Soberanía de J. Bodino y de las doctrinas de resistencia monarcómacas[32]; en España, de la renovación del derecho natural de gentes en la Escolástica tardía; en Inglaterra, de la construcción del ideal político que trascendía la realidad político-social y veía en la utopía la solución a los problemas, es la obra T. Moro—que fue continuada por T. Campanella y F. Bacon-, y en Holanda, de la afirmación de las diferentes funciones entre gobernante y gobernado con virtudes distintas para cada uno, y evitando que se interfirieran en sus respectivos ámbitos de actuación y de responsabilidad, es el caso del influyente J. Lipsio. Habría muchas razones que explicarían que la teoría política caminara por estos

senderos tan diferentes, se podrían citar algunas, como son, en España el descubrimiento y posterior colonización de América provocaron una intensa reflexión sobre las relaciones internacionales y los derechos de los pueblos y de los individuos, no sólo en el ámbito de una nación o un reino, sino también en la sociedad internacional. En Italia la desaparición de las ideas imperiales en las ciudades del norte y la dinámica propia del incipiente capitalismo comercial pusieron en marcha la nueva legitimación -ya no basada en las ideas ético-teológicas- de estas ciudades-estados mediante el mantenimiento, la conservación del poder y su eficiencia político-económica. En Francia las guerras entre las creencias y las tendencias religiosas -con su punto culminante en la noche de San Bartolomé- amenazaron la unidad estatal, basada en la existencia de un rey, una creencia y una ley. Debido a la escisión religiosa ya no servía la legitimación divina del rey ni la concepción medieval que identificaba a éste como el guardián del Derecho y sus súbditos; debía añadirse a la soberanía un principio de legitimación ínter confesional, y el rey se vio obligado a establecer un nuevo Derecho para mantener la unidad estatal. Al mismo tiempo en Alemania las reflexiones políticas ocuparon también a los reformadores, en muchos casos no eran más que derivaciones marginales de sus concepciones religioso-teológicas y éticas, y que en algunas ocasiones se centraron en los comentarios a la Política de Aristóteles.

A comienzos del siglo XVII se intensificó la dedicación y especialización científica por la política. Todo este panorama que se puede caracterizar como una búsqueda de un nuevo paradigma teórico. Aristóteles fue el depositario de una gran autoridad doctrinal y científica que fue perdiendo con el paso de los siglos. Este magisterio era aceptado porque su filosofía tenía su origen y su fundamento en la razón, por tanto, como afirmó Ch. Schmitt, "lo importante era la razón, no Aristóteles"[33]. Quizá esta afirmación puede ser matizada. Los pensadores modernos dieron importancia a Aristóteles porque ofrecía una explicación racional a los problemas del mundo moderno. De esta forma, los textos aristotélicos sirvieron, en el sentido más claro de utilidad, para conseguir entender y explicar un mundo problemático, en suma conseguir el propósito de todo intelectual: ofrecer soluciones globales viables, posibles, a un mundo sometido a un cambio continuo. De este modo, los autores volvieron sus ojos una vez más a la Política de Aristóteles, que surgió con fuerza y se instaló en el centro de las reflexiones de los intelectuales, y también de los políticos. Este retorno a Aristóteles tenía unas causas propias -unidas a unos efectos- que lo justifican, y que se pueden resumir en las siguientes.

Primera, las nuevas versiones latinas de los textos de Aristóteles. El avance filológico, el conocimiento del griego y de nuevos manuscritos llegados tras caída de Bizancio permitieron a los humanistas cuestionarse la exactitud de las traducciones medievales. Se inició un proceso de depuración de textos hasta llegar a fijar su supuesto contenido original. Fue labor, entre otros, de Leonardo Bruno Arentino, y también con las revisiones críticas de Pedro Ramos y Pedro Gassendi. En este momento aparecerán las ediciones bilingües griego-latín con comentarios[34].

Segunda, la imprenta impulsó una difusión más amplia y más fácil de los comentarios. En ambas parte de Europa -la protestante y la católica- se detecta un gran interés por desarrollar textos que expliquen el contenido y las ideas de la Política. En este caso se constata una 'lucha' por conseguir poner de un lado la gran autoridad doctrinal y práctica de Aristóteles, de lo contrario se hace muy difícil explicar la razón por la cual se multiplicaron por diez el número de comentarios a la Política. Este hecho explica la complejidad del aristotelismo: los comentarios son muy variados, y cada autor los realiza desde sus propias posiciones políticas, religiosas y filosóficas, por eso se ha afirmado que al "comienzo del período que estamos considerando, el comentario era ciertamente el instrumento favorito para estudiar al Filósofo. Este método comenzó a perder relevancia a principios del siglo XVII, aunque las obras de los jesuitas de Coimbra y de Julius Pacius en verdad muestran que el comentario no murió de muerte súbita durante los años en los cuales Galileo y Francis Bacon se estaban formando. El detallado, incisivo y multifacético comentario filosófico era todavía uno de los medios más habituales para estudiar Aristóteles. Fue desarrollado en las universidades medievales y continuó sin interrupción a lo largo del Renacimiento; no sólo se preparó una cantidad muy grande de comentarios nuevos, sino que también muchos comentarios medievales fueron reimpresos una y otra vez. Algunos, como los de Tomás de Aquino, fueron reproducidos frecuentemente a lo largo del siglo XVI. Otros, incluso los comentarios de Buridan sobre los libri naturales, parecen haber perdido el interés de los lectores después de la década de 1520, aunque hubo algunas reapariciones posteriores. Las obras del siglo XV, por ejemplo los escritos de Johannes Versoris sobre literalmente todo el corpus Aristotelicum, fueron sorprendentemente populares durante las primeras décadas de la imprenta pero cayeron rápidamente en el olvido poco después de 1500, aún cuando algunos de los primeros protestantes alemanes todavía seguían leyendo su comentario sobre la Metafísica. En Polonia estas exposiciones continuaron siendo acogidas durante varias décadas más que en Europa Occidental"[35].

Tercera, la intensidad de la influencia de Aristóteles es sorprendente. La Política está en acción en Europa. El aristotelismo desde el Renacimiento dejó de ser una corriente doctrinal local, regional o nacional, para convertirse en un fenómeno que abarcó a toda Europa, una auténtica filosofía europea con variaciones, pero ampliamente aceptada[36]. Muchos autores utilizaron sus ideas para desarrollar textos sobre la ciencia política, el arte de gobernar, la formación de los príncipes, el derecho natural, etc., y en esta nueva búsqueda de una autoridad que diera forma a los cambios que se estaban produciendo, la Política fue un texto fundamental, que sirvió para desarrollar el pensamiento sobre los asuntos políticos, pero también contribuyó al proceso de especialización del saber sobre la política, este fenómeno fue muy útil y muy conveniente para constituir la ciencia de la política en una rama del saber humano independiente.

El incremento de comentarios y textos políticos que tienen como fundamento las tesis defendidas y expuestas en la Política tuvieron su origen en la Edad Moderna, y más en concreto en la Europa de la Reforma Protestante, un ejemplo claro es la obra de Ph. Melancthon cuyo comentario tuvo una gran influencia en todos los autores protestantes[37]. La tarea de Melancthon junto con otro comentarista, J. Sturm[38], fue ingente. Ellos establecieron el paradigma de educación en el mundo protestante. De este modo, Aristóteles estuvo más de un siglo dominando intelectualmente -por supuesto no pacíficamente- las universidades luteranas, a pesar de los muchos esfuerzos que hicieron otros autores, seguidores y fomentadores de otras corrientes doctrinales de pensamiento para desplazarlo de los cursos universitarios.

En España la Política de Aristóteles también tuvo su importancia, pues parece que el Príncipe de Viana realizó una

traducción completa del texto[39], y, conviene recordar que en el límite entre ambas edades medieval y moderna, Fernando de Roa[40] y Pedro de Castrobol[41] escribieron sendos comentarios abriendo una tradición que será continuada por Juan Ginés de Sepúlveda[42] y Diego Pérez de Mesa[43].

Desde comienzos del siglo XVI se apreció cada vez más creciente y consciente por la Política de Aristóteles. Por ejemplo, en Alemania el dominio intelectual en el ámbito de la filosofía lo ejercieron los comentaristas de Aristóteles –gracias al trabajo de Melancton y Sturm- que formaron una especie de escuela cerrada y poderosa, que no dejaba sitio a nadie que no fuera afín a ella y sus postulados. Los comentaristas, muchas veces sólo meros glosadores, permitieron que Aristóteles fueron más conocido en la Universidad, por eso no es aventurado afirmar, que la base del pensamiento político protestante en sus inicios fue Aristóteles, quien a su vez se constituyó en el autor de máxima autoridad para los príncipes reformados que tenían, entre otras urgencias, que justificar y legitimar su poder político y la sumisión de unos territorios y unos individuos bajo su influencia y dominio. Los hombres ya no serán ciudadanos, sino súbditos, que no es igual y estaba muy alejado de las preocupaciones e ideas de Aristóteles.

La Política en el caso de las universidades protestantes se había convertido en el texto de referencia, siguiendo en parte los comentarios realizados por Melancton, Sturm y J. Camerario[44]. La Reforma protestante provocó, como es sabido, la ruptura de la unidad política, cultural, moral y religiosa de Europa. El protestantismo, al menos en sus inicios, supuso para sus seguidores un incremento de la libertad de pensamiento y de acción.

El aumento de la libertad tuvo como efecto inmediato la proliferación de interpretaciones sobre el contenido la Política que trató de ser rescatada, como también la Ética, del dominio de la teología moral escolástica.

La ciencia política, separada la teología moral fue ganando peso y, al mismo tiempo, el pensamiento político tendió a desarrollarse en un ámbito limitado: la Universidad y entre los intelectuales[45]. Sin embargo, fuera de los muros de los centros docentes. La vida política conservó todavía los antiguos ritos y actitudes como por ejemplo la consagración del Emperador. Por otro lado, también la realidad social caminaba a su aire. De este modo, la burguesía más numerosa en Italia, Francia o Inglaterra, que en otros países como Alemania, se acomodó en el marco de las viejas ideas imperiales. Las ciudades solicitaron la libertad necesaria para desarrollar su trabajo, las actividades artesanales y mercantiles, y sobre todo deseaban gozar de una paz religiosa tan difícil de conseguir como la de Augsburgo (1555), que garantizaba la coexistencia de confesiones religiosas y la libre elección de las ciudades imperiales. De este modo, la burguesía decidió que no debía reclamar libertad a los príncipes, y sólo dedicarse a su actividad comercial e industrial. Por su parte correspondía a la autoridad política garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de ambas ocupaciones, que redundaba en el bienestar material de los súbditos.

Por esta razón, la burguesía europea no se preocupó de fomentar el desarrollo de nuevas ideas políticas, porque estaba ocupada por garantizar sus medios de subsistencia, y también las condiciones para su expansión comercial y territorial. Sin embargo, la tarea de desarrollar unas teorías políticas que fundamentaran los estados, quedó reservada a los reformadores, los profesores universitarios y los intelectuales preocupados por construir los nuevos sistemas políticos, jurídicos, sociales y económicos.

Pero lo cierto, es que si bien había una separación –como casi siempre- entre los intelectuales y la realidad política y social, ya se estaban poniendo las bases de unas nuevas teorías políticas basadas en un texto clásico que consolidaran estos logros, y además fuera capaz de desarrollar alternativas a la realidad social conflictiva en la que vivían los hombres.

Como se ha dicho, en las universidades del ámbito cultural protestante Aristóteles se había convertido en la autoridad fundamental y de referencia. La Reforma necesitaba construir un nuevo orden social y político, y, también desarrollar una nueva cultura sobre la base de la libertad de pensamiento y de acción del ser humano en su camino hacia el encuentro con los demás, la convivencia humana social y política. En esto influyó sin duda la publicación De servo arbitrio de Lutero. Esta situación fue propicia para publicar nuevos textos sobre la Política, porque el protestantismo, al menos en sus inicios, tomó como referencia este texto para desarrollar una teoría política totalmente independiente de la teología.

Por el contrario, en el ámbito intelectual y universitario católico se ocuparon más del estudio de la ética que de la política. Y esto fue así por dos razones. En primer término a los católicos les interesaba la teología moral privada, más que la ética pública. En segundo lugar, la ética se redujo a virtudes prácticas buenas que servían para acercarse a Dios, frente a los vicios, prácticas equivocadas, que los alejaba de la divinidad. Por estas razones interpretaron de forma errónea la filosofía política de Aristóteles, para quien la plenitud humana se consigue viviendo en la sociedad como un ciudadano que participa activamente en el gobierno de la misma, para lo cual es imprescindible tener una vida virtuosa, pero ésta no tenía sentido alguno sin la convivencia con los demás. De este modo, apenas se enseñaba en la Europa católica la Política como un ámbito independiente de la filosofía práctica, de la moral.

Conviene precisar esta afirmación. La razón de este abandono se puede encontrar en el siguiente hecho. Parte de la iglesia Católica vivía bajo la influencia de la división platónico-agustiniana de la filosofía en tres partes: lógica, ética y física. En este esquema la física estaba en el terreno de la actividad contemplativa, la ética en el ámbito de la acción y la lógica participaba de ambos. En este esquema la política no tenía cabida más que una manifestación de la educación moral individual. Por el contrario, la división aristotélica, como es sabido, era la siguiente: actividad contemplativa y actividad práctica. El conocimiento práctico trata de dirigir la acción del sujeto[46]. Los hombres están destinados, según este planteamiento, a actuar, a ejercitar el intelecto práctico de acuerdo con sus decisiones y deseos, es decir, las disposiciones e inclinaciones que realizan a través de su entendimiento. Por tanto, era necesario para todo hombre recibir y adquirir una educación moral para vivir de acuerdo con sus propios principios naturales, por eso, el buen legislador y hombre de estado que tiene la responsabilidad de gobernar, debe establecer las mejores leyes, y actuar siempre buscando el bien común. Por eso, el fin de la política es educar a quien gobierna para que su actuación sea beneficiosa para la sociedad y justa para los ciudadanos, que también tienen que ser educados para participar activamente en política.

La orientación tradicional de las universidades y la menor dedicación al estudio de la ciencia política iba en detrimento del impulso a una renovación de las ideas sobre la sociedad y el estado, el gobierno o la participación ciudadana. Además de las circunstancias citadas, otras razones que explican esta falta de interés se encuentran en que la Política aristotélica no producía efectos jurídicos y políticos -por falta de normas vinculantes- a favor de una filosofía estatal rigurosamente metódica. Tampoco las doctrinas de la prudencia ofrecían respuestas plenamente satisfactorias para resolver los problemas políticos de la época.

Esta situación, sin embargo, cambió significativamente en el paso del siglo XVI al siglo XVII. Se consumó la ruptura entre política y ética mediante la publicación de una gran cantidad de escritos políticos. Al mismo tiempo, se fue especializando el pensamiento político en diversos ámbitos o compartimentos. Finalmente, los juristas comenzaron a interesarse por el sistema jurídico de cada Estado, principado o reino, puesto que era un elemento fundamental para conseguir la identidad frente a los poderes más fuertes, como eran el imperio y el papado. Para explicar este fenómeno hay que atender a razones históricas y políticas derivadas de la evolución del Imperio, pero no es este el lugar más adecuado para hacerlo.

El equilibrio de la paz de Augsburgo entre las confesiones religiosas, el emperador y los príncipes se volvió quebradizo. Cada confesión ambicionaba un cambio a su favor, lo cual influía negativamente en la relación entre el emperador y los príncipes y los súbditos. Las tensiones existentes llevaron a la Guerra de los Treinta Años. Los príncipes electores protestantes asumieron en el desarrollo del estado territorial nuevas competencias y dominios. Se preocuparon de garantizar y fomentar el bienestar para sus súbditos. Esta situación exigía la formulación racional de nuevas teorías políticas que, por una parte, afirmaran su independencia y diferenciación frente al poder único del Emperador, y que, por otra, fueran aprovechables para el arte del gobierno y de la administración. De las Universidades -cada gran príncipe creó la suya propia- esperaban también lograr la formación de consejeros y funcionarios. No es extraño que la doctrina política se convirtiera en el centro de atención.

La burguesía, cuyo peso político e influencia social había disminuido en las ciudades imperiales debido a la pérdida de bienes causada por la bancarota estatal y al retroceso del comercio, se dedicó a formarse en las universidades para asumir sus nuevas tareas al servicio del príncipe. Al mismo tiempo se estableció una forma de entender la política y desarrollar un pensamiento político por parte de lo que podríamos llamar una nueva clase que se conoció con el nombre de los políticos. Estos eran los consejeros, ministros, funcionarios, técnicos, etc. que vivían del poder y cerca de él, y lo servían como trabajo habitual y, casi siempre, de por vida.

Por otro lado, la Guerra de los Treinta Años favoreció la reflexión política, pues el ambiente de incertidumbre social y vital provocó la búsqueda de soluciones a esa situación inestable que amenazaba toda la existencia y las obras del hombre sobre la tierra. La vuelta a la Política se vio favorecida por muchas causas, entre otras, para justificar la soberanía, es decir, la concentración del poder en una sola mano. Pero a la vez que la doctrina de la soberanía tomó carta de naturaleza como objeto de reflexión política, por supuesto con variaciones importantes, se profundizó y trabajó mucho sobre ella, los comentaristas se centraron en desarrollar ideas básicas como por ejemplo, la fundamentación del régimen político, comparándolo con otras formas de estado y de gobierno históricas. Se trató de explicar el origen y el desarrollo de la sociedad basándose en el concepto de sociabilidad natural y, finalmente, la forma de participación de los ciudadanos como elementos activos de la comunidad en el gobierno. Como puede verse se trataba de la primera parte de la Política de Aristóteles que cada cual relejó según sus intereses y circunstancias concretas haciendo una interpretación personal de un texto que estaba abierto.

La Política fue objeto de comentario por aquellos que se inclinaron por admitir, justificar y desarrollar una idea de la política como una ciencia práctica, sistemática, es decir, la política como una ciencia creadora y fundamentadora del Estado, del poder y del régimen o constitución establecido, afirmando a la vez que las otras formas de estado eran históricas e inviables en el momento actual[47]. Además, la Política proporcionó razones para la acción directa sobre los súbditos, o frente a otros estados con los que se competía en dominio territorial e influencia política.

En los comentarios modernos afloraron muchas ideas: cómo deben ser gobernados los estados, quién tiene legitimidad para gobernarlos, cómo conseguir el ideal de buen ciudadano, bien vivir y alcanzar la felicidad humana, que se reflejarán en las declaraciones de derechos humanos del ciclo revolucionario del último cuarto del XVIII. También por qué hay que hablar de ciudad y no de sociedad y estado, o al revés. Muchos comentarios tuvieron un sentido práctico: conseguir en el ámbito social y territorial la legitimación política que los gobernantes necesitaban para poder ejercer el poder sobre unos súbditos y unos territorios.

Aristóteles, y en concreto, su Política, sirvieron para esto, y lo que es más curioso, la actitud de legitimar un estado secular, no sometido a creencias religiosas, fue el fin de muchos autores, por ejemplo el caso de O. Giffen[48] protestante de Altdorf que se trasladó la universidad católica de Ingolstadt, este caso no es una excepción, ya que algunos aristotélicos protestantes fueron sensibles a las influencias de los católicos, pero no se constatan situaciones a la inversa[49].

Al mismo tiempo que aparecen los comentarios a la Política se desarrolló la reflexión que dará lugar a la teoría política, a la ciencia política y a la teoría del estado y de la legislación. Todos estos intentos proceden de un convencimiento acuñado y admitido en épocas anteriores: la política es una ciencia señora, epitécnica, arquitectónica, que está por encima de otras ciencias y técnicas y las aglutina tal como la habían definido los autores medievales para separarla de la ética. Esa expresión ciencia arquitectónica aparecerá con frecuencia en los escritos de los autores que intervinieron activamente en las ediciones y comentarios de las obras de Aristóteles, en Alemania principalmente tomaron el testigo de la reflexión política de italiana (Maquiavelo, Guicciardini, Botero), francesa (Bodino), los españoles de la Escuela de Salamanca, los ingleses Moro y Fosterceue y el holandés Lipsio. Abriendo otra época de la recepción y asimilación de la obra de Aristóteles[50].

El aristotelismo moderno surgido de los comentarios a la Política se podría clasificar en seis grandes tendencias o familias:

- 1) La poderosa e influyente interpretación histórico-filológica desarrolladas en Aldorf y Königsberg
- 2) El neostoicismo de Lipsio y el tacitismo (Bernegger y Boecler). En Estrasburgo.
- 3) El ramismo de Pedro Ramos[51] que criticó en sus orígenes a Aristóteles.
- 4) Las ideas monarcómanas desarrolladas por varios autores[52].
- 5) La búsqueda de una fundamentación histórico-empírica de la política que tratará de conseguir un estado aconfesional y secular como es el caso de Conring[53].
- 6) La tradición católica caracterizada por plantear un aristotelismo crítico con las ideas de libertad individual e influido por el comentario más importante en este ámbito el de Tomás de Aquino[54].

Se puede comprobar que el aristotelismo fue un paraguas que dio cobertura a un número importante de corrientes doctrinales muy variadas y, a veces, divergentes entre sí. Por eso, el aristotelismo es un rótulo, una etiqueta, que no es adecuada para describir muchas de las actitudes, tendencias y escuelas que utilizaron los textos de Aristóteles, y en concreto la Política. Por tanto, hay que hablar, para ser precisos, de muchas corrientes aristotélicas, de un fenómeno fragmentario que se podría caracterizar por tener unas diferencias esenciales y difíciles de superar. En aristotelismo político no fue nunca una escuela de pensamiento unitaria, sino todo lo variada que se quiera según la lectura que cada autor hacía de los textos[55], pues éstos no son mudos, responden según se les pregunte.

En muchos lugares el aristotelismo se desarrolló y consolidó como una pieza clave para el asentamiento de la doctrina reformada, dando lugar, paradójicamente, a un estado cristiano. Otras interpretaciones tuvieron como consecuencia inmediata la división mantenida hasta hoy día, de la política como ciencia sistemática general, que tiene por objeto los principios generales del estado, su origen y la fundamentación del poder político. Y por otro, las ciencias especiales, orientadas a su utilización, como la prudencia, que se refiere a los problemas de la administración de los intereses del Estado, de la formación del régimen político y de la utilización de los recursos disponibles, así como del comportamiento político prudente, el desarrollo de la ciencia de la cámara política, es decir, la Cameralística, que además de las finanzas públicas incluía el estudio de leyes administrativas, administración y gestión de asuntos públicos y economía agraria, tan importante en aquella época.

La Política se consideró en la Edad Moderna un libro fundamental que contenía los principios básicos y las directrices esenciales para construir y desarrollar toda una ciencia práctica, un saber hacer, que alcanzaba su plena realización en la consecución del ideal de bien vivir social y del buen ciudadano gobernado por un gobernante justo. Así la doctrina de la Política se dividió en teoría que se ocupaba de los asuntos de carácter general, inmutables, perfectamente reconocidos y aceptados por todos o por una amplia mayoría, y también, en práctica que se ocupaba de la dirección de ese saber hacer técnico que implicaba las situaciones especiales, cambiantes y sometidas a diferentes consideraciones según el objeto y el fin, las circunstancias y el tiempo.

En el desarrollo de las políticas especiales aparecerán los comentarios que trataron de sistematizar los saberes y las técnicas que debe dominar un político, buscando siempre en la exposición un orden, un rigor metodológico, que procuraron darle un valor general para todos los estados en todo tiempo.

Como conclusión habría que decir que la Política irrumpió en un mundo que se hundía y que se abría a una época cargada de nuevos retos intelectuales y políticos, los estudiosos de la ciencia política se encontraban con una realidad ante su mirada que no pueden abarcar o entender. Maquiavelo había convulsionado la política. Lutero había iniciado y consolidado un nuevo camino ante la pasividad de unos eclesiásticos complacidos y complacientes. La Corona de Castilla había abierto y ampliado el horizonte vital y geográfico de Europa con el descubrimiento de América. Este mundo moderno y nuevo tenía problemas, sufría convulsiones y estaba construyéndose. Los hombres de esta época sentían que vivían a la intemperie, al albur de una proclamación de guerra o de una acusación insidiosa ante un tribunal de oído dulce. Era un mundo nuevo pero inseguro; los hombres quieren seguridad para vivir y desarrollar sus proyectos. La Política ofrecía a unos y a otros esa seguridad y, también, una autoridad doctrinal con los argumentos sólidos para vivir una vida plena, excelente.

Aristóteles y el aristotelismo siempre vivieron en momentos de crisis, su obra, sus ideas, su filosofía, se vieron forzadas y utilizadas en momentos difíciles para la humanidad, circunstancias que exigían una autoridad doctrinal indiscutible e indiscutida, que fuera capaz de servir de fundamento para construir un pensamiento político y un orden político estable, seguro y dinámico para que los hombres pudieran vivir en paz, en libertad y siendo protagonistas de su historia y de la comunidad en la que despliegan su existencia.

Aristóteles escribió en el siglo IV, en una situación que se ha caracterizado como una encrucijada crítica para la política y los hombres de Grecia, en un momento en el se rompe un horizonte político, la pólis y, al mismo tiempo, se abría una nueva realidad: el imperio universal de Alejandro, su discípulo. Aristóteles intentó responder a este cataclismo mediante una reformulación de los principios de la política en clave antropológica: el hombre es por naturaleza un animal político, es decir, su modo de ser exige vivir con otros, convivir con los demás para hacer realidad una tendencia natural: la vida política, la comunidad social, la participación activa en su comunidad.

La obra de Aristóteles se buscó en la Edad Media con ahínco para superar las crisis. La primera se produce por la desaparición de otro horizonte político: el Imperio Romano de Occidente, al que seguirá el Sacro Imperio Romano Germánico. Ambas épocas exigían unos principios políticos sólidos sobre los que asentar la convivencia y el nuevo orden, más allá de la fuerza de las armas, la herencia o la elección. En el momento de la destrucción, Aristóteles político no apareció, se usó su filosofía, pero no su filosofía práctica. En el momento de la construcción sí se echó mano de él porque los tiempos exigían volver la mirada hacia un autor de prestigio, de fuerte contenido doctrinal y con amplios registros para dar soluciones.

El segundo momento relatado en este trabajo, la Edad Moderna, es más complejo. La crisis está provocada por muchos factores, el hombre europeo moderno estaba desorientado, sin norte y como se ha dicho, viviendo a la intemperie. La Edad Moderna conoció cambios espectaculares en el pensamiento político y religioso, pero se

aprecia todavía más continuidad de la que sugiere el contraste con lo medieval y lo moderno. Es cierto que se puede ver un desvanecimiento de la Edad Media. Por ejemplo, a partir más o menos del año 1450 la autoridad eclesiástica pareció de modo más patente ser lo contrario de lo que afirmaba ser, representante de Cristo y su doctrina. La teoría de los juristas proporcionaba respuestas muy vagas y ambiguas a las cuestiones de índole, diríamos hoy, constitucional. La escolástica tendía a expulsar de su seno a los heterodoxos como Marsilio de Padua y Guillermo de Ockham. La retórica humanística flotaba sobre el mundo del poder y de la facción. Los nuevos paradigmas de Maquiavelo^[56] y Lutero eran convincentes porque estaban más cerca de las experiencias y deseos efectivos de la gente.

Sin embargo, algunas de las principales configuraciones del pensamiento político en la Europa moderna fueron establecidas antes de 1450: la autoridad del estado y su separación de la Iglesia, el imperio de la ley, la legitimidad de las asociaciones menores, la monarquía absoluta, el consentimiento popular, la representación parlamentaria, etc. Por otro lado, se ofreció una nueva versión de los viejos principios, justicia, libertad, paz, bien común. No hubo, tampoco, una continuidad en la evolución de los estados territoriales, los sistemas legales, las monarquías y, en algunos casos, los parlamentos. Los cambios realmente decisivos en el pensamiento político europeo tuvieron lugar en los siglos XI al XVIII: entre uno y otro hubo esencialmente una época. Se puede decir, que el puente sobre el que transitaron todos los autores fue la Política de Aristóteles, por ejemplo, en lo que atañe al lenguaje político, los más antiguos continuaron vivos y sirvieron de vehículos para nuevas ideas. El lenguaje teológico experimentó un renacimiento traumático en la reforma y en la contrarreforma. El lenguaje escolástico recogió su cosecha más granada en F. de Vitoria, R. Hooker y F. Suárez, y estaba todavía vivo en J. Locke. El lenguaje jurídico cedió su territorio al lenguaje político que acuñó nuevas monedas sobre los conceptos que aparecen con frecuencia en el discurso político: soberanía, contrato, derecho natural, derechos individuales, confianza, estado, poder.

En todo este complejo mundo un clásico viejo revivido una y otra vez hasta nuestros días ocupó un lugar fundamental en la reflexión, en la sistematización de doctrinas y teorías y, finalmente, en la resolución de problemas que situaron al hombre ante el abismo. Aristóteles se encargó de cubrir y dar sentido a la época en la que se hace Europa y los europeos.

[Volver](#)

Anexo

Relación de comentarios a la política

1. Textos editados en la Edad Media y en la Moderna

- Acciaoli, Donato, In Aristotelis libros VIII Politicorum commentarii, Venetiis, V. Valgrisium, 1566.
- Alberto Magno, Opera Omnia, Vol. VIII, Parisiis, L. Vivès, 1891.
- Arnisaeus, Henningus, (1575-1636), Doctrina politica in genuinam methodum, quae est Aristotelis reducta, Francofurti, J. Thiemen, 1606.
- Bruni, C., Aristotelis Politicorum libri octo, Parisiis, S. Coloniae, 1526.
- Bruno, Jacobus, (1594-1654), Dissertationes de usu doctrinae civilis Aristotelicae, Altdorf Scherff, 1644.
- Burgersdicius (Burgersdijk), Franco, (1590-1635), Idea oeconomicae et politicae doctrinae, Lugduni Batavorum, H. De Vogel, 1644.
- Buridan, Jean, Quaestiones in octo libros Politicorum Aristotelis, Oxoniae, Excudebat G. Turner, 1640.
- Calvinus, Johannes, (siglos XVI/XVII), Notae in Politicos Aristotelis priores libros, Frankfurt, Fischer, 1595.
- Camerarius, Joachim, (1500-1574), Politicorum et Oeconomicorum interpretationes, Frankfurt, A. Wechelus, 1581.
- Caselius (von Chessel), Johannes, (1533-1613), Programma in libros Aristotelis De optimo statu reipublicae, Rostock, Myliandrinis, 1587.
- Castrovol, Pedro de, Commentum super libros Politicorum Aristotelis, Pampiloniae, Guillen Brocario, 1496.
- Casus (Case), Johannes, (c. 1546-1600), Sphaera civitatis hoc est, Reipublicae recte ac pie secundum leges administrandae ratio, Francofurti ad Moenum, Rulandiorum & Rhodii, 1604.
- Cellarius, B., Politicae succinctae ex Aristotelis potissimum eruta, Jenae, J. Wertherii, 1664.
- Cellarius, Martinus (1499-1564), Politicae succinctae ex Aristotele potissimum eruta, Jenae, B. Lobenstein, 1664.
- Cellarius, Martinus (1499-1564), In Aristotelis Politicorum sive De republica libros VIII annotationes primum in lucem editae, Basel, Oporinus, 1545.
- Cober, L., In libros VIII Politicorum Aristotelis, Lipsiae, s/e, 1515.
- Conringius (Conring), Hermannus, (1606-1681), Praefatio in Politicam, Helmstedt, s.e., 1637.
- Conringius (Conring), Hermannus, (1606-1681), Annotationes ad Praefationem ad libros Politicorum, Braunschweig, H. Mulleri, 1730.
- Conringius (Conring), Hermannus, (1606-1681), Aristotelis Politicorum libri superstites, editio nova cum introductione et emendationibus, Braunschweig, H. Mulleri, 1730.

- Crab, Gilbertus, (?-1552), *Aristotelis de convenientia Politicae et Oeconomicae Aristotelis*, Paris, Petit, 1510.
- Crab, Gilbertus (?-1552), *Commentum in Aristotelis Politica et Oeconomica*, Paris, Petit, 1500.
- Crassotius (Crassot), Johannes, (c. 1558-1616), *Elementa politicae peripateticae, quibus accurata et facillima methodo Aristotelis libri VIII De republica explanantur. Totius philosophiae peripateticae brevissimum compendium*, Paris, s.e., 1616.
- Crosnievicius (Krosniewicz), Balthasar, (?-c. 1618), *In VIII libros Politicos Aristotelis introductio peripateticis et rameis studiosis profutura*, Nürnberg, Christoph Lochner, 1603.
- Faber Stapulensis (Lefèvre d'Étaples), Jacobus, (c. 1460-1536), *In Politica Aristotelis introductio*, Paris, Stephanus, 1508.
- Faber Stapulensis (Lefèvre d'Étaples), Jacobus, (c. 1460-1536), *Commentarii in VIII libros Politicorum Aristotelis*, Paris, Stephanus, 1511.
- Fabricius Hildenus, Guillelmus, (1551-1587), *Commentarius in Politica et Oeconomica*, Berloni, 1583.
- Felde, J., *Analysis librorum Politicorum Aristotelis*, Francofurtum, Chr. Gerlachium, 1654.
- Figliucci, Felice (?-1583), *De la politica, overo sciencia civile secondo la dottrina d'Aristote libri otto*, Venetia, G.G. Somasdeo, 1583.
- Genesis Sepulveda (Ginés de Sepúlveda), Johannes, (1490-1573), *Aristotelis De republica libri VIII, interprete et enarratore...*, Parisiis, Vascosanum, 1548.
- Gilkenius, Petrus, (1558-1616), *In Politicorum libros VIII commentaria*, Frankfurt, Prostat, 1605.
- Giaphanius (van Giffen), Obertus, (1534-1604), *Aristotelis De republica libri VIII interprete et enarrotre... quibus adiecti sunt H.G commentarii*, Frankfurt, Zetznerus, 1608.
- Golius, Theophilus, (1528-1600), *Epitome doctrinae politicae, ex VIII libris Politicorum Aristotelis collecta*, Helmestadii, Rixner, 1637.
- Gozzi, Niccolò Vito de (1549-1610), *Dello stato delle republiche secondo la mente di Aristote*, Venetia, Presso Aldo, 1591.
- Gueinz, Ch., *Synopsis libri VIII Politicorum Aristotelis*, Hallae Saxonum, Ex Typographeum Salfeldianum, 1636.
- Heidmani, Christophori, *Dissertationes Politicae VII. Ex octo libris Politicorum Aristotelis*, Helmestadii, J. Mulleri, 1672.
- Heider, Wolfgang, (1558-1626), *Philosophiae politicae systema ... opus methodi Aristotelicae*, Jena, Reifenberg, 1628.
- Heinsius, Daniel, *Aristotelis Politicorum libri VIII, Lugduni Batavorum, Elzervir, 1621. La edición de Severo Christophoro Olpio de Jenae 1640, contiene importantes correcciones.*
- Javelli, Chrysostomus (Chrysostomus de Casali), (c. 1470-1538), *Epitome in VIII libros Politicorum*, (en Opera, vol. II) Lugduni, Beroud, 1568.
- Keckermann, Bartholomaeus, (1571-1609), *Systema disciplinae politicae, Hanaviae, G. Antonium, 1607.*
- Maffei, Raphael, (1451-1522), *Politicorum libri VIII*, Venezia, 1542.
- Malfantius (Malfanti), Genesis, *Civilis philosophiae compendium in quo quidquid in libris Ethicorum, Politicorum et Oeconomicorum disseruit difficile perstringitur*, Padova, 1587.
- Meier, G.T., *Aristotelis Politicorum analysis ac expositio*, Helmstadii, J. Mullerii, 1668.
- Melanchton, Philippus, (1497-1560), *Commentarii in aliquot (I-III) politicos libros Aristotelis*, Wittenberg, J. Secarius, 1530.
- Montecatinus, Antonius, (1537-1599), *In Politica, hoc est in civiles libros Aristotelis progymnasmata*, Ferrara, 1594.
- Oresme, Nicole, *Le liver de Politiques d' Aristote*, Philadelphia, The American Philosophical Society, 1970 (ed. de A. D. Menut).
- Perionius (Périon), Joachimus, (1498-1559), *De republica qui Politicorum dicuntur libri VIII*, Paris, I.L. Tiletanum, 1543.
- Phemelius, Fridericus, *Analysis libri VII Politicorum Aristotelis De optimae Reipublicae Constitutione*, Halle, Salfeld, 1645.
- Piccartus (Piccart), Michael, (1574-1620), *In Politicos libros Aristotelis commentarius*, Lipsiae, Borneri, 1515 .
- Puteanus (van de Putte), Erycus, (1574-1646), *Civilis doctrinae lineae, quibus Aristotelis Politicorum libri III primi ad perpetuos reducti aphorismos latine breviter ac dilucide repraesentantur*, Louvain, A. Bouveti, 1645.
- Ramus (de la Ramée), Petrus (1515-1572), *Politica exposita et illustrata*, Frankfurt, 1601.
- Rhoensis, Ferdinandi, *Dissertatissimi Ferdinandi Rhoensis commentariis in Politicorum libros*, Salmantice, In off. Io. de Porras, 1502. (Pedido a la Universidad de Sevilla).
- Robortellus (Robortello), Franciscus, (1516-1567), *In libros Politicos Aristotelis disputatis*, Venezia, 1552.

- Scainus (Scaino), Antonius, (1524-1612), In VIII libros Aristotelis qui extant De republica questiones, Romae, Apud V. Accoltum, 1577.
- Scheffer, Z., Synopsis octo libros Politicorum Aristotelis, Coburgi, 1618.
- Scherbius (Scherb), Philippus, Discursus politici in Aristotelis De republica libros, Frankfurt, Schönwet, 1610.
- Schneider, Johannes Gottlob, Aristotelis Politicorum libri octo superstites, Francofurti ad Viadrum, Tabernae Librariae Academiae, 1808.
- Soehlen, Henricus J, Aristotelis Politicorum paratitla, Helmestadii, Mulleri, 1677.
- Solido, Johannes, (siglo XVI), In Politica introductio, adiecto commentario, Pariis, Ex officina H. Stephani, 1512. En una edición de Faber Stapulensis.
- Sturmus (Sturm), Johannes, (1507-1589), Aristotelis Politicorum libri I...., cum commentario utilissimo..., Zürich, 1551.
- Teodoro, Gebhardo, Aristotelis Politicorum, Helmstadii, Typis J. Mulleri, 1667
- Thomasius, Paschasius, Analysis libri V Politicorum Aristotelis. De conservatione et mutatribus rerum-publicarum, Halle, Salfeld, 1645.
- Tomás de Aquino, In octo libros Politicorum Aristotelis expositio, s/l, s/e, 1492.
- Toxites, Michael-Sturnii, M., Aristotelis Politicorum liber primus, Tiguri, 1550.
- Valentia, Ludovicus, (1453-1496), Epitoma per conclusiones librorum Politicorum, Romae, Echarium Silber, 1464.
- Versoris, Joannis, Libri Politicorum Aristotelis cum commento multum utili et compendioso, Coloniae, Henricus Eleutell, 1492.
- Victorius (Vettori), Petrus, -D. Lambini, Aristotelis Politicorum libri octo, Basiliae, 1582.
- Victorius, Petrus, Politikon biblia 8 Aristotelis Politicorum sive de optimo statu reipublicae libri 8 ex castigationibus et emendationibus facti, Francofurti, Wechelus, 1577.
- Wellendorfer (Wellendarffer), Virgilius (siglo XVI), Polilogium ex Politicorum libris, Leipzig, 1513.

2. Algunos manuscritos.

La lista puede incrementarse con la cita de algunos textos manuscritos que se conservan. Así por ejemplo, si ser exhaustivos, no aparecerán los textos siguientes:

- Aldobrandinus (Aldobradini), Thomas, (1540-1572), Notae in Aristotelis Politicam. (Existe una edición moderna bajo el título Tommaso Aldobrandini Commentary to Aristotle's Politics, Ed. de M. Szymanski, Warsaw, Wydawnictwo Formica, 1999, 2 vols.).
- Alt, Claudius, Philosophia civilis sive in Aristotelis Politica libri III.
- Caesius (Cesio), Bernardus, (1581-1630), Commentarii in libros Politicorum.
- Corduba, Alphonsus Martinus, (?-1544), In Libros Politicorum.
- Eck, Sebastianus Knabius, (siglo XVI), In VII libros Politicorum, 1580.
- Ellebonidius (Helbault), Nicasius, (C. 1535-1577), Paraphrasis libri I Politicorum.
- Falckius (Falck), Michael, (1622-1676), Collegium politicum in libros VIII Aristotelis.
- Falckius (Falck), Michael, (1622-1676), Prolegomena in Politica.
- Ferrarius, Ocativianus, (1518-1586), Lectiones in libros I-II Politicorum.
- Giannerinus, Petrus Paulus, (?-1558), Super libros Politicorum.
- Magni, Petrus, In Aristotelis Politica tractatus II.
- Marcilius, Theodorus, (1548-1617), Scholia in Politicam, 1600.
- Recalcati, Bartholomaeus, (1553-1592), De rebus Politicis commentaria.
- Reinerius (Reiner), Frabricius (1528-1625), In IV libros Politicorum, 1595.
- Riccobonus (Riccobono), Antonius, (1541-1599), Notae in Aristotelis Politica.
- Rovidius, Caesar, (?-1594), In Politica.
- Vernulaeus (de Vernulz), Nicolaus, (1583-1649), Commentarius et quaestiones in libros Politicorum.
- Vicomercatus (Vimercati), Franciscus, (c. 1512-1571), Adnotata in libros De politica.
- Zwingerus (Zwinger), Theodorus (1533-1588), Praelectiones in libros Politicorum.

3. Comentarios contemporáneos.

En la actualidad también existen comentarios, entre los que podemos destacar:

- Baker, E., The Politics of Aristotle, Oxford, Oxford University Press, 1958.

- Davis, M., *The Politics of Philosophy. A commentary on Aristotle's Politics*, Lauham, Rowman-Littlefield, 1996.
- Holm, Adolphus, *De Ethicis politicorum Aristotelis principiis*, Berloni, G. Schade, 1851.
- Jowett, B., *The Politics of Aristotle*, Oxford, Clarendon, 1885.
- Keyt, D., *Aristotle Politics books V and VI*, Oxford, Clarendon Press, 1999.
- Kraut, R., *Aristotle Politics books VII and VIII*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- Newman, W.L., *The Politics of Aristotle*, Oxford, Clarendon Press, 1887-1902 4 vols.
- Nickses, J.A., *De Aristotelis Politicorum libris dissertatio*, Bonnae, Formis F.P., 1851.
- Robinson, R., *Aristotle Politics books III and IV*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Saunders, T.J., *Aristotle Politics books I and II*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Schneider, Johannes Gottlob, *Aristotelis Politicorum libri octo superstites*, Francofurti ad Viadrum, Tabernae Librariae Academiae, 1808.
- Simpson, P.L.P., *A Philosophical Commentary on the Politics of Aristotle*, Chapel Hill-London, University of North Carolina Press, 1998.
- Schütrumpf, E., *Aristoteles. Politik, libros I-VI*, Darmstadt, Wissens. Buchges., 1991-96, está incompleta.
- Swinderen, Wicherius van, *Aristotelis Politicorum libris*, Groningae, I. Oomkens, 1824.
- Vallii, G. du, *Aristotelis Politica et Oeconomica ex editione F. Sylburgii, cum versione Latina D. Lambini et synopsis analitica Gul. De Vallii, Oxonii, E typographeo clarendoniano*, 1810.
- Walford, E., *The Politics and Economics of Aristotle*, London, H.G. Bohn, 1853.

[Volver](#)

[1] Véase el estudio preliminar de Aubonnet, J., *Aristote. Politique*, Paris, Les Belles Lettres, 1960, pp. CXX-CXCVI en el que expone el destino, la fortuna y la influencia de la Política en la historia del pensamiento europeo desde la edad antigua hasta los autores contemporáneos.

[2] En el Anexo se ofrece una lista de algunos autores medievales, modernos y contemporáneos que dedicaron sus esfuerzos a entender y difundir las ideas de la Política. Véase Daly, L. J., *Medieval and Renaissance Commentaries on Politics of Aristotle*, *Duquesne Review*, 13/1, 1968, pp. 41-55.

[3] Véanse en este sentido, Ullmann, W., *Medieval Political Thought*, Harmondsworth, Pegin, 1975, p. 159; Kristeller, P.O., *Renaissance Thought and Its Sources*, New York, Columbia University Press, 1979 (edición de M.J. Mooney), pp. 38-39.

[4] Véase para estos problemas la relación de comentaristas y comentarios que Ch. Lohr ha ido dando a conocer en sus "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors A-F", *Traditio* XXIII, 1967, pp. 313-413; "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors G-I", *Traditio* XXIV, 1968, pp. 149-245; "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors Jacobus-Johannes Juff", *Traditio* XXVI, 1970, pp. 135-216; "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors Johannes de Kanthi-Mygodus", *Traditio* XXVII, 1971, pp. 251-351; "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors Narcissus-Richardus", *Traditio* XXVIII, 1972, pp. 281-396; "Medieval Latin Aristotle Commentaries Authors Robertus-Wilgelmus", *Traditio* XXIX, 1973, pp. 93-197. Sobre el aristotelismo medieval existe una larga bibliografía, a modo de ejemplo se pueden citar los siguientes trabajos: Von Hertling, G.F., *Zur Geschichte der aristotelischen Politik im Mittelalter*, München, Akademie der Wissenschaften, 1914; Grabmann, M., *Die mittelalterlichen Kommentare zur Politik des Aristoteles*, München, Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 1941; Aubonnet, J., *Aristote. Politique... cit.*, pp. CXLVI-CLXVI; Martin, C., "Some Medieval Commentaries on Aristotle's Politics", *History*, 36, 1951, pp. 29-44; Dreizehnter, A., *Untersuchungen zur Texte geschichte der aristotelischen Politik*, Leiden, Brill, 1962; Pattin, A., *Repertorium Commentariorum Medii Aevi in Aristotelem Latinorum quae in Bibliothecis Belgicis asservantur*, Leiden, E.J.Brill, 1978; Lohr, Chr., "The medieval interpretation of Aristotle", en *The Cambridge History of Later Medieval Philosophy*, Kretzmann, N., Kenny, A., Pinborg, J (Eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 80-98; Dunbabin, J., "The reception and interpretation of Aristotle's Politics", en *The Cambridge History of Later Medieval Philosophy*, Kretzmann, N., Kenny, A., Pinborg, J (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 723-737; Herold, V., "Commentarium Magistri Johannis Wenceslao de Praga super octo libros Politicorum Aristotelis", *Mediaevalia philosophica polonorum*, XXVI, 1982, pp. 53-77; Roerle, A., "Il prologo di un commento anonimo alla Politica di Aristotele", *Rivista di storia della filosofia* 3, 1987, pp. 499-517; Flüeler, Chr., "Mittelalterliche Kommentare zur Politik des Aristoteles un zur Pseudo-Aristotelischen Oekonomik", *Bulletin de philosophie médiévale* 29, 1987, pp. 193-229; *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen 'Politica' in späten Mittelalter*, Ámsterdam-Philadelphia, B.R. Grüner, 1992, 2 vols., "Politischer Aristotelismus im Mittelalter Einleitung", *Vivarium*, 40, 2002, pp. 1-13; Bertelloni, F., "Presupuestos de la recepción de la Política de Aristoteles", en Domínguez, F., et alii, *Aristotelica et Luliana*, Steenbrugis, Brepols, 1995, pp. 35-54, "Überlegungen zur Geschichte der dreigliedrigen 'philosophia practica' vor der mittelalterlichen Rezeptin der aristotelischen libri morales", en Schmidt, M-Riedlinger, H. (eds.) *Mystik in Geschichte und Gegenwart. Texte und Untersuchungen*, Stuttgart, Frommann-Holzboog, 1998, pp. 367-387; Nederman, C.J., "The Meaning of Aristotelianism in Medieval Moral and Political Thought", *Journal of History of Ideas*, 57, 1996, pp. 563-585; *Medieval Aristotelianism and its Limits : Classical Traditions in Moral and Political Philosophy, 12th-15th Centuries*, Aldershot, Variorum Reprints, 1997; Fioravanti, G., "La Politica aristotelica nel medioevo: Linee di una recezione", *Rivista di storia della filosofia*, 52/1, 1997, pp. 17-29; Coleman, J., "Some Relations between the Study of Aristotle's Rhetoric, Ethics and Politics in Late thirteenth- and Early Fourteenth-Century University Arts Courses and the Justification of Contemporary Civic Activities", en Canning, J-Oexle,

O.G. (eds.), *Political Thought and the Realities of Power in the Middle Ages*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1998, pp. 127-158; Lambertini, R., "Lo studio e la recezione della Politica tra XIII e XIV secolo", en Dolcini, C., (Ed.), *Il pensiero politico dell'età antica e medioevale. Dalla polis alla formazione degli Stati europei*, Torino, 2000, pp. 145-173, "La diffusione della Politica e la definizione de un linguaggio politico aristotelico", *Quaderni storici*, 102, 1999, 677-704; Lanza, L., "I commenti medievali alla Politica e la riflessione sullo stato in Francia (secoli XIII-XIV)", en Fioravanti, G, Leonardi, C, Perfetti, S., (eds.), *Il commento filosofico nell'Occidente latino (secoli XIII-XIV)*, Turnhout, Brepols, 2002, pp. 401-427

[5] Las obras de Chr. Lohr, *Latin Commentaries II. Renaissance Authors*, Firenze, Leo S. Olschki, 1988 y *Aristotelica Helvetica*, Freiburg (Suiza), Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 1994, recogen una buena cantidad de testimonios sobre la introducción de Aristóteles en la Europa Moderna.

[6] El texto completo de G. de Moerbeke se puede consultar en la edición de Susemihl, F., *Aristotelis Politicorum libro octo cum vetusta translatione Guilelmi de Moerbeke*, Lipsiae, Teubner, 1872. También en Spiazzi, R.M., S. Thomae Aquinatis. *In octo libros Politicorum Aristotelis expositio*, Taurini-Romae, Marietti, 1966. Parcialmente ha sido reproducido por Michaud-Quantin, P., *Aristoteles Latinus. Politica (XXIX, 1)*, Bruges, Desclée de Bouwer, 1961.

[7] La recepción de las obras de Aristóteles ha sido estudiada con bastante interés y existen diferentes opiniones que matizan cómo, cuándo, dónde y en qué autores influyó. Véase sobre todo, Lohr, Chr., "The medieval interpretation of Aristotle", cit., pp. 80-82 y Bertelloni, F., "Presupuestos de la recepción...", cit., 35-36 y "De la Política como scientia legislativa a lo político secundum naturam", *Patristica et Mediaevalia* 12, 1991, pp. 3-32.

[8] Antes de Boecio hay que reseñar los comentarios a la obra de Aristóteles realizados por Alejandro de Afrodisia.

[9] Viene precedido en el siglo XI por el esfuerzo de Averroes que escribió unos comentarios que tuvieron un gran eco y una profunda influencia en los autores y pensadores medievales cristianos, hasta el punto que casi las únicas noticias de Aristóteles durante años fueron las contenidas en sus textos

[10] Aristóteles dejó de leerse en la segunda mitad del siglo XVII. Más tarde, como los intelectuales no dominaban el latín, comenzó a traducirse a lenguas vernáculas. Estas versiones fueron en aumento desde el siglo XVII y continuaron en el siglo XVIII. Se tradujeron sólo aquellas obras más populares, y cabría decir, rentables económicamente para las imprentas. Hay que esperar hasta el siglo XIX para apreciar una cierta recuperación de la filosofía de Aristóteles, básicamente realizada desde la filología clásica, pero al fin y al cabo, una recuperación de su pensamiento que se traduce hasta nuestros días en comentarios y ediciones.

[11] Véase un tratamiento más amplio y con más datos en el artículo de F. Bertelloni, "Presupuestos de la recepción...", cit. pp. 37-40.

[12] Dunbabin, J., "Aristotle's Politics: reception and interpretation", cit., pp. 723-737. Véase Luscombe, D., "Commentaries on the Politics: Paris and Oxford XIII-XV Centuries", pp. 313-327, en Weifers, O.-Holtz, L., (eds.), *L'enseignement des disciplines à la faculté des Arts (Paris et Oxford XIII-XV siècles)*, Paris, CNRS-Brepols, 1997.

[13] Alberto Magno, *Opera Omnia*, Vol. VIII, Parisiis, L. Vivès, 1891.

[14] Tomás de Aquino, *In octo libros Politicorum Aristotelis expositio*, s/l, s/e, 1492.

[15] Buridan, J., *Quaestiones in octo libros Politicorum Aristotelis*, Oxoniae, Excudebat G. Turner, 1640. Sobre esta autor es importante la tesis de Flüeler, Chr, *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen Politica...*, cit., Vol. I, pp. 132-168 donde demuestra que el comentario atribuido a J. Buridán, es en realidad de N. de Vaudémont.

[16] Oresme, N., *Le Livre de Politiques d'Aristote*, Philadelphia, American Philosophical Society, 1970.

[17] Valentia, L., *Epitoma per conclusiones librorum Politicorum*, Romae, Echarium Silber, 1464.

[18] Rhoensis, F., (Fernando de Roa), *Dissertatissimi Ferdinandi Rhoensis commentariis in Politicorum libros*, Salmantice, In off. Io. de Porras, 1502.

[19] Versoris, J., *Libri Politicorum Aristotelis cum commento multum utili et compendioso*, Coloniae, Henricus Eleutell, 1492.

[20] Crab, G., *De convenientia Politicae et Oeconomicae Aristotelis*, Paris, 1550.

[21] Flüeler, Chr, *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen Politica...*, cit., el volumen II de este trabajo está dedicado a ofrecer una relación muy completa de todos los comentarios que el autor a ha encontrado en diversas bibliotecas de todo el mundo, la mayoría de ellos no fueron editados, y una gran parte son textos anónimos.

[22] Seguiremos el desarrollo que propone Bertelloni, F., "Presupuestos de la recepción...", cit. pp. 41-54. Véanse los trabajos citados en la nota 3.

[23] Véase Flüeler, Chr., *Rezeption und Interpretation der Aristotelischen Politica...*, cit., Vol. I, pp. 2-5.

[24] Véase Luscombe, cit., "Commentaries on the Politics: Paris and Oxford XIII-XV Centuries", p. 315.

[25] Como comprenderá el lector en este trabajo se dará sólo una pincelada de cada comentario. El material conocido, bien editado o en manuscritos, es suficiente para hacer varios estudios comparativos que darían lugar a varias monografías. Sobre la difusión de la Política y el lenguaje político puede verse Lambertini, R., "La diffusione della Politica e la definizione di un linguaggio politico aristotelico", cit., pp. 677-704.

- [26] Véase la traducción de la obra de T. de Aquino-P. de Alvernia, *Comentario a la Política de Aristóteles*, trad. de A. Maella, Pamplona, Eunsa, 2001.
- [27] Véase Luscombe, D., "Commentaries on the Politics: Paris and Oxford XIII-XV Centurias", cit., pp. 316-317.
- [28] Luscombe, D., "Commentaries on the Politics: Paris and Oxford XIII-XV Centurias", cit., pp. 318-319.
- [29] Véase Blythe, J.M., *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 203-240.
- [30] Véase Blythe, J.M., *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, cit., pp. 161-164 donde sumariamente describe cómo la filosofía política de Aristóteles fue muy importante en el siglo XIV.
- [31] Es fundamental la obra de Chr. B. Schmitt, *Aristotle and the Renaissance*, Cambridge, Harvard University Press, 1983 y la importante y selecta bibliografía citada; Aubonnet, J., *Aristote. Politique...* cit., pp. CLXVI-CXLVI; Dreitzel, H., *Protestantischer Aristotelismus und absoluter Staat: die "Politica" des Henning Arnisaeus (ca. 1575 - 1636)*, Wiesbaden, Steiner, 1970; Enzo Baldini, A. (ed.), *Aristotelismo Politico e Ragion di Stato*, Firenze, Leo S. Olsckhi, 1995; Denzer, H., "Spätaristotelismus, Naturrecht und Reichsreform: Politischen Ideen in Deutschland 1600-1750", en Fetscher, I-Münkler, H, (eds.), *Pipers Handbuch der politischen Ideen. Neuzeit: von den confessions Kriegen bis zur Aufklärung*, Vol. 3, München-Zürich, Piper, 1985, pp. 233-273; Bianchi, L., "Una caduta senza declino? Consideración sulla crisi dell'Aristotelismo fra Rinascimento ed età moderna", en Domínguez, F. (ed.), *Aristotelica et Luliana*, Brepols, Steenbrugis, 1995, pp. 181-222; Frank, G., "Die Zweite Welle der Wideraneignung des Corpus Aristotelicum in der frühen Neuzeit: die ethische und politische Tradition ein Forschungsbericht", *Bulletin de Philosophie Médiévale*, 44, 2002, pp. 141-154.
- [32] Esta doctrina política trató de poner límite al poder del rey mediante, por un lado, la admisión de un cierto contractualismo en el que el poder tiene su origen en la comunidad, en la república, pero se le entrega como delegación por parte del pueblo al rey, y, por otro, desarrollando un incipiente constitucionalismo con el que se pretendía limitar los poderes del rey mediante la sujeción y sometimiento de éste a las leyes establecidas.
- [33] Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., pp. 11-12.
- [34] Véase Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., pp. p. 44.
- [35] Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., pp. 46-47.
- [36] Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., p. 16: "La metodología y las aspiraciones de los humanistas aristotélicos italianos del siglo XV tuvieron claras resonancias en la mayor parte de la Europa del siglo XVI. Esto es verdad tanto con respecto a los editores e intérpretes humanistas Como con respecto a los filósofos universitarios tradicionales".
- [37] Melanchton, Ph., *Commentarii in aliquot (I-III) politicos libros Aristotelis*, Wittenberg, J. Secarius, 1530.
- [38] Sturm (Sturm), J., *Aristotelis Politicorum libri I...., cum commentario utilissimo...*, Zürich, 1551.
- [39] Véase la edición facsímil *Aristóteles, Política y Económica*, León, Universidad de León-Real Colegiata de San Isidoro, 1996. El texto dice que es una versión anónima. Habría que destacar la traducción de Pedro Simón Abril, *Los ocho libros de la República*, Çaragoça, Lorenzo i Diego de Robles Hermanos, 1584.
- [40] Rhoensis, F., *Dissertatissimi Ferndinandi Rhoensis commentariis in Politicorum libros*, Salmantice, In off. Io. de Porras, 1502.
- [41] Castrobol, P. de, *Commentum super libros Politicorum Aristotelis*, Pampiloniae, Guillen Brocario, 1496.
- [42] Genesis Sepulveda (Ginés de Sepúlveda), J., (1490-1573), *Aristotelis De republica libri VIII, interprete et enarratore...*, Parisiis, Vascosanum, 1548.
- [43] Pérez de Mesa, D., *Política o Razón de Estado*, Madrid, CSIC, 1980, edición a cargo de L. Pereña.
- [44] Camerarius, J., *Politicorum et Oeconomicorum interpretationes*, Frankfurt, A. Wechelus, 1581.
- [45] Véase Aubonnet, J., *Aristote. Politique...*, cit., pp. CLXVII-CLXXXVIII.
- [46] Véase por ejemplo, *Aristóteles, Ética a Nicómaco 1177a 12-1178a 23 y Ética a Eudemo 1216b 11-18, 1218b 18 y 1218b 13-14*.
- [47] La historia de las formas políticas no era un modelo para repetir fielmente, sino para sacar experiencias positivas y negativas para el presente.
- [48] Giaphanius (van Giffen), O., *Aristotelis De republica libri VIII interprete et enarrotre... quibus adiecti sunt H.G commentarii*, Frankfurt, 1608, Madrid, 1775.
- [49] Véase Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., p. 28.
- [50] Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., pp. 48-49: "La densa cuestión del cambio de técnicas en el método de los comentarios no ha sido todavía analizada satisfactoriamente por los estudiosos de hoy, ni en el caso de Aristóteles ni en el de muchos comentarios sobre obras literarias de los siglos XV y XVI. Casi todos los comentarios sobre Aristóteles escritos durante el último cuarto del siglo XVI reflejan elementos muy fuertes de las técnicas humanistas, pero la supervivencia de elementos medievales con frecuencia es realmente muy marcada. Sin embargo, es difícil ser más preciso, las excepciones a cualquier generalización son comunes. El estudio de los comentarios renacentistas –literarios, filosóficos, científicos, médicos y teológicos– y su relación con sus precedentes medievales está comenzando a ser un tema de investigación especializada. Como por el momento sólo disponemos de pocos resultados viables, difícilmente podemos aventurar una generalización".
- [51] Ramus (de la Ramée), P. (1515-1572), *Politica exposita et illustrata*, Frankfurt, 1601.

[52]Althusio, J., *La Política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid, CEC, 1990, edición a cargo de P. Mariño.

[53]Conringius (Conring), H., *Praefatio in Politicam*, Helmstedt, 1637; *Annotationes ad Praefationem ad libros Politicorum*, Braunschweig, 1730; *Aristotelis Politicorum libri superstites, editio nova cum introductione et emendationibus*, Braunschweig, H. Mulleri, 1730 y *Propolitica sive brevis introductio in civiles philosophiam*, Helmestadii, H. Mulleri, 1663.

[54]En esta tradición se pueden considerar Scainus (Scaino), A., *In VIII libros Aristotelis qui extant De republica questiones*, Roma, 1577; Victorius (Vettori), P.-D. Lambini, *Aristotelis Politicorum libri octo*, Basiliae, 1582, Victorius, Petrus, *Politikon biblia 8 Aristotelis Politicorum sive de optimo statu reipublicae libri 8 ex castigationibus et emendationibus facti*, Francofurti, Wechelus, 1577.

[55]Véase Schmitt, Ch., *Aristotle and the Renaissance*, cit., pp. 10-25, *A Critical Survey and Bibliography of Studies on Renaissance Aristotelianism 1958-1969*, Padova, Centro per la Storia della Tradizione Aristotelica nel Veneto, 1971, pp. 27-29 y Nedermann, C.J., "The Meaning of Aristotelianism in Medieval Moral and Political Thought", cit., p. 570.

[56]Es muy elocuente la anécdota que relata M. Viroli en su libro *La sonrisa de Maquiavelo*, Barcelona, Ediciones Folio-ABC, 2004, en la página 141: "... Solo cree en lo que ve y hace suyas solamente las opiniones que le parecen fundadas sobre buenas razones. Para convencerlo de que no tenía que temer la potencia que los suizos habían adquirido en Italia al convertirse en los señores del Ducado de Milán, Vettori, le cita la *Política* de Aristóteles, el principal texto de ciencia política. Maquiavelo le replica que no sabe qué dice Aristóteles acerca de las repúblicas federadas, y que a él solo le interesa aquello que razonablemente podría ser, lo que es y lo ha sido".

[Volver](#)

Imprimir

Circunstacia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Estados de la cuestión

Para consultar un artículo, selecciónalo en el menú de la derecha.

La ciencia, la democracia y la guerra para terminar todas las guerras
José Luis Orozco

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Estados de la cuestión

La ciencia, la democracia y la guerra para terminar todas las guerras

José Luis Orozco

Prolegómeno: Las Relaciones Internacionales como "ciencia (norte) americana"

1. La desconstrucción de la vieja normatividad internacional
2. La consolidación del nacionalismo empresarial
3. Financieros e intelectuales de guerra
4. La gran ocasión de la paz científica del mundo
5. El giro normativo de la primera globalización
6. ¿Una primera globalización frustrada?

Epílogo: La ciencia pragmática

Prolegómeno: Las Relaciones Internacionales como "ciencia (norte) americana"

Hace más de tres décadas, un grupo disciplinario integrado por investigadores alemanes e italianos y convocado por las editoriales Fischer y Feltrinelli para la elaboración de un proyecto enciclopédico de las ciencias políticas declaró, en el artículo sobre la teoría de las relaciones internacionales firmado por Ellehart Krippendorff y traducido por Maria Attardo Magrini, que la matriz temática de las international relations, tal y como era ya en ese entonces "universalmente adoptada", tenía como referente, núcleo y titular incuestionable a los Estados Unidos. En principio, Krippendorff rastreaba su origen, sin demasiada precisión, en la fundación del Royal Institute of International Affairs con la terminación de la Primera Guerra Mundial y para responder las grandes interrogantes dejadas en Inglaterra por la resquebrajadura violenta del orden europeo. Con una cierta inercia determinista, la ocupación in crescendo de la vanguardia disciplinaria y académica por parte de los Estados Unidos de frente al juridicismo, el idealismo y el marxismo derivaba de "una posición hegemónica en el capitalismo mundial, sobre todo durante y después de la Segunda Guerra Mundial". "La ciencia de las relaciones internacionales", asentaba el autor, "servía, por consiguiente y subjetivamente a la investigación y el análisis científicos de la política internacional, pero objetivamente apuntaba a justificar la posición hegemónica de los Estados Unidos al interior del sistema capitalista mundial y, por tanto, a su elevación de un baluarte contrarrevolucionario ante el «comunismo internacional»". [1]

Una condición ideológica como esa no impedía que Krippendorff reconociera entonces que la "ciencia americana" había acumulado "un rico y múltiple material empírico que, a pesar del contexto discutible desde el punto de vista ideológico, constituye un precioso yacimiento de datos indispensables para cualquier análisis científico de las relaciones internacionales". Con todo, y por su propia génesis excluyente de "una concepción política-económica de la sociedad", la disciplina era incapaz de "alcanzar la formación de una teoría verdadera y propia". Su "discusión teórica", independientemente de la intensidad de su desarrollo, no era sino de "naturaleza clasificatoria" porque debatía sobre modelos formalizados de bipolaridad o multipolaridad, sobre la distinción entre "niveles analíticos" y acudía, según las bogas prevaletentes, "a las teorías de los juegos y los conflictos". A partir de ese veredicto no podía admitirse otra cosa que el montaje de aquellos modelos en dos teorías plausibles, la una fincada en el viejo principio europeo de la política del poder y representada por Hans Morgenthau y la otra asentada sobre el principio cibernético que Karl Deutsch ponía esos días de moda. Al margen del eurocentrismo de la selección de sus exponentes, esas teorías "de origen no marxista" enfatizaban únicamente las categorías del conflicto y la comunicación, de la expansión y el aprendizaje sin calar ninguna de ellas en la comprensión de "la historia y la economía política del sistema internacional".

Justamente esa visión de una disciplina desperdigada empíricamente y apenas sostenida teóricamente por pensadores europeos hacía ver a Krippendorff un cuerpo de conocimiento inferior a la ciencia integral de su gran oponente ideológico, el comunismo soviético. Desde una perspectiva simétrica, de inteligibilidad total, poca duda cabía de que así fuera. Ante el biologicismo y mecanicismo del realismo y la "explicación cibernética", ante los usos arbitrarios de la historia propia y ajena, el sentido de articulación histórica y dialéctica del marxismo contaba con una visión más amplia y de mayor largo plazo. Condenada en última instancia a obedecer una hegemonía y oponerse a un enemigo, esto es, a funciones ofensivas y defensivas simples, la ciencia norteamericana de las relaciones internacionales arrojaba solamente los datos elementales del conflicto, reducibles a la geopolítica. Sus paradigmas esenciales no hacían otra cosa que medir la "expansión tendencial de la esfera de influencia" de los Estados Unidos y a juzgar toda conducta internacional disonante como un mero "aprendizaje patológico" de las naciones, las clases o las élites incapaces de aprender y adaptarse a los flujos de comunicación de las unidades inter-actuales. Al presentarla de este modo, esa ciencia se circunscribía, por una parte, a dos autores cuya

productividad y aceptación (y su concordancia teórica con el razonamiento europeo) no parecía corresponder de ninguna manera al ejercicio de una influencia que trascendiera las conferencias académicas y los salones de clase y, mucho menos, se insertara en la "operación científica" de los círculos de poder.

Una panorámica como la anterior cedía, en primer lugar, al espejismo europeo (y latinoamericano) que todavía en los setentas veía en la presencia de Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski la primacía intelectual natural de aquellos cuya historia diplomática y tradición realista les conferían el liderato y la sabiduría en los tiempos de grandes confrontaciones mundiales. Aún más importante, esa panorámica omitía bajo el rubro de la teoría a las figuras decisivas de la disciplina atrincheradas nada menos que en los más altos círculos del poder corporativo y militar, Dean Acheson, George Kennan o Paul Nitze, por citar unos cuantos. A ellos, y obviamente no a Morgenthau o Deutsch, era remisible la concepción misma de la guerra fría en función de un complejo militar-empresarial cuya lógica trascendía la vieja razón de Estado. La noción de la Seguridad Nacional, dotada de singular plasticidad empresarial, era igualmente apuntalada por un irregular cuerpo teórico que, desde la teología protestante de Reinhold Niebuhr hasta la tecnología de la guerra termonuclear de Herman Kahn, se movía en parámetros seculares y religiosos cuya imbricación desconcertaba a cualquier analista moderno del exterior. El tránsito de las grandes universidades al Pentágono, de las corporaciones y sus fundaciones filantrópicas al Departamento de Estado, o de éste a los think tanks "de prestigio", no ofrecía ángulos favorables a la "gran teoría" de las relaciones internacionales. ¿Y para qué la "gran teoría" si los círculos concéntricos del establishment de la política exterior poseían la enorme cohesión del anticomunismo, de la lógica corporativa de las empresas transnacionales y del armamentismo concomitante e imbricado a esa lógica?

Sin duda, los problemas de la hegemonía mundial y la supresión selectiva de los contendientes ideológicos armados ocupaban la disciplina en los años de guerra fría que se extendían a los tiempos del estudio que comentamos. La estrategia termonuclear y sus modelos, escenarios y técnicas de confrontación militar predominaron en aquélla, destacadamente desde los años cincuenta hasta los sesenta. Pero si en esa época puede hablarse del florecimiento del realismo a la Morgenthau y de la sofisticación matemática y cibernética en torno a la guerra termonuclear, la "ciencia de las relaciones internacionales" no se reducía entonces, y ahora, por más que la racionalidad, así sea la instrumental, decrezca, a la legitimación intelectual y la preparación operativa para un conflicto sin fin en cuanto determinado por la propia naturaleza humana. Pocas obras como las de Raymond Aron ilustran, por su inicial contacto con la Alemania de los treinta y su posterior y estrecho vínculo con los principales centros norteamericanos de irradiación ideológica y militar, los vaivenes de los énfasis disciplinarios, las combinaciones económicas y las "posibilidades de teoría" que pueden armarse alrededor de una misma concepción del hombre y del conflicto inexorable, prevaleciente en el mundo angloamericano desde Hobbes.

Empero, ni siquiera esa superficial legitimación europea, por lo demás extendida a buena parte de las disciplinas sociales norteamericanas mediante la americanización de los teóricos europeos consonantes, y no al revés, explica las modalidades de un campo de conocimiento que nace insertado en el desarrollo y la consolidación de la hegemonía industrial y financiera estadounidense que ocurre entre los años 1898 y 1918. En secuencia con sus tres períodos previos de expansión, el liberal (1776-1828), el democrático (1828-1865) y el nacionalista (1865-1917), la etapa transnacional que se abre con la entrada de los Estados Unidos en la primera guerra mundial irá acompañada no sólo por aquella tradición expansionista sino por la nueva mística del pluralismo y la ciencia de la corporate-led democracy. Lejos de la anarquía a punto de adjudicarse al sistema mundial dominado por Europa, la relativa neutralidad de la Doctrina Monroe se endurece y flexibiliza financieramente en la Diplomacia del Dólar de William Howard Taft y la Democracia Internacional de los Negocios de Woodrow Wilson. Para hacerlo, ciertamente, acude al momento preparatorio del unilateralismo del Gran Garrote de Theodore Roosevelt. En un primer momento, pues, la organización científica y democrática de las relaciones internacionales será dictada por los directorios corporativos, las oligarquías partidistas y los magnates de la prensa que exaltan la prosperidad acarreada por el corrimiento imperial. No obstante, y ya en un plano superior, deliberativo, planificador, su legitimidad y racionalidad precaria provendrán gradualmente de los cenáculos universitarios ocupados de la política mundial empírica en Columbia o Yale y que auspician en la Harvard de 1912 "la discusión y el estudio cuidadosos de los problemas internacionales modernos".

[Volver](#)

1. La desconstrucción de la vieja normatividad internacional

Quien soslaya el ámbito intelectual (o incluso el antintelectual) de los Estados Unidos de la primera y la segunda décadas del siglo XX se expone, ciertamente, a perder las claves históricas decisivas de la nueva actitud que empieza a centrar el estudio de lo internacional en la noción pragmática y empirista de las relaciones y, con ello, deja atrás los viejos ejes osificados del derecho, la filosofía y la diplomacia acartonada y formalista. Por una parte, el desplazamiento decisivo hacia las relaciones internacionales es favorecido, en un plano teórico, por la conjunción del pragmatismo como filosofía establecida de las élites nacionales y las esperanzas productivas abiertas por una scientific management aplicada entonces en los planos de la industria, las finanzas y, con mayores resistencias, en la política misma. Por la otra, más estruendosa y patrioterica, la realpolitik de personajes como Alfred Thayer Mahan deja, con la descripción y prescripción de los primeros pasos navales y militares de la hegemonía continental y ultramarina, ecos que recuerdan la gran estrategia militar de Carl von Clausewitz y presagian la geopolítica angloamericana que vendrá, al cabo de poco tiempo, con Sir Halford Mackinder. Personajes inevitables en la explicación del nuevo imperio, Mahan y sus discípulos, un conspicuo Theodore Roosevelt entre ellos, ofrecen no sólo el inconveniente de la política del poder abierta e implacable, por acotada que aparezca en sus corolarios comerciales y especulativos. Y es que sus cálculos y diseños obedecen a una teología geopolítica todavía inconfiable, susceptible de desfasarse y hasta de estorbar a la lógica financiera, industrial e intercambiaria. De allí que, sin prescindir de modo alguno de las coordinadas estratégicas que Mahan ofrece —todo lo contrario—, la nueva ciencia de las relaciones internacionales no puede encomendarse ni al realismo descarnado ni a la teología geopolítica que, por fuerza, sigue en la historia norteamericana las decisiones últimas del Estado y sus hombres fuertes. [2]

Propuesta primordial del pensamiento político norteamericano, la fundación de las ciencias sociales funcionales a la nueva etapa social y económica opta por el nivel metapolítico de una mano visible y secular, gerencial, que sanciona y orienta el orden favorable de los hechos. La concepción pluralista de los grupos de interés que Arthur Bentley desarrolla en 1908 para fundar la ciencia política registra, como incuestionable novedad, la inserción en su centro de la actividad de la corporación como la actividad social por excelencia en el entretejido plural y organizativo en el plano de la política de presión. En franca y deliberada ruptura con las teorías del Estado y las grandes categorías políticas europeas, los espacios de organización, especialización, deliberación y concertación que abre la actividad empresarial permiten "explicar el todo complejo de la actividad social ubicando en medio de ella la actividad de la corporación, y logrando de tal manera un comienzo apropiado para la interpretación de las líneas estructurales de la sociedad entera". "La corporación es gobierno de cabo a rabo", se salta Bentley las viejas convenciones sobre lo público y lo privado. Aunque aparezca como una unidad, la corporación es en sí misma un equilibrio de intereses: su forma organizativa obedece al ajuste de unos intereses contra otros y la propia defensa de los grupos intra-corporativos contra grupos más amplios. Extraordinario universo político intermedio, valga la expresión, la corporación ofrece ya un gobierno diferenciado y plástico "que evoluciona a partir del ajuste" y, por ello, es capaz de irradiar su productividad hacia los extremos inertes de la filosofía política clásica, el individuo y el Estado.[3]

Pero más que hacia la apología de la corporación, la empresa de Bentley conduce a la universalización social de la corporación y sus métodos operativos, competitivos y de presión. Ante la pobreza conceptual y, sobre todo, productiva, que conlleva hablar de la democracia como "gobierno del pueblo" o de la justicia o la libertad, la corporación ofrece la forma organizativa cuya legitimidad han sido validada por el éxito de los negocios norteamericanos. Interiorizar y exteriorizar a escala gubernamental su prodigiosa productividad vuelve impostergable reconocer en principio que "posiblemente hay tantas formas de gobierno corporativo como las hay de gobierno político, y posiblemente esos gobiernos corporativos pueden ser clasificados sobre las mismísimas líneas de los gobiernos políticos". "La diferencia entre los métodos técnicos, el hecho de que el gobierno político controla las corporaciones, e incluso el hecho de que a veces las corporaciones controlan a los gobiernos políticos", establece Bentley, "no ofrecen razón suficiente para que sus procesos se excluyan de la alcance que debe darse al mismo vocablo que se usa para cubrir el fenómeno del gobierno político". A punto de despegar las policy sciences, el ensamble necesario de lo empresarial y lo gubernamental se pliega no sólo a imperativos de eficiencia sino de transnacionalización, ambos complementarios en todas sus instancias. Con todo, y a principios de la segunda década del Siglo XX, queda todavía mucho por esperar para que ese rudimentario acoplamiento científico trascienda la generalidad pragmática en torno al concepto del interés nacional reducido por Bentley a mera forma argumentativa partidista para ejercer presión en coyunturas de política internacional.

Quizás el primer gran sondeo en aquella dirección provenga del esfuerzo del joven Walter Lippmann por remontar las confrontaciones y los encajonamientos partidistas que en 1912 parecen cimbrar la política interna y exterior de los Estados Unidos. Anticipando sin duda la antinomia del realismo y el idealismo que encarnarán a lo largo de la década las cercanas figuras de Theodore Roosevelt, republicano, y Woodrow Wilson, demócrata, Lippmann reivindica en 1913 una "concepción dinámica de la sociedad" cuya virtud radica en la inquietud y la aspereza de sus gentes (people) y las "fuerzas intrépidas e incalculables" que ya exigen instaurar mecanismos suprapartidistas, suprademocráticos, para vérselas con la nueva realidad. "Empero", declara Lippmann figurativamente, "la nación entera no puede sentarse en una sola mesa", por más que sus políticos aleguen poder incluir todos los intereses humanos en sus programas. "Con la excepción de los socialistas", agrega Lippmann con ironía, no hay plataforma alguna y de nadie que satisfaga por igual "a ricos y pobres, negros y blancos, acreedores del Este y granjeros del Oeste". Una nación separada por diversos intereses "de clase, de sección y de raza" no tiene empero por qué caer en la hostilidad si puede perfeccionar y profundizar su sistema representativo más allá de las fórmulas y las instituciones del Estado unitario y superficialmente democrático. "Una plataforma partidista inclusiva que fusione todo interés es imposible e indeseable", sentencia el pluralismo pragmático de Lippmann. "Lo que es tanto posible como deseable", deja en claro, "es que cada grupo de interés deba ser representado en la vida pública, que deba contar con portavoces e influencia en los asuntos públicos".[4]

"Cuando llegáis a los asuntos internacionales la confusión se multiplica", escribe Lippmann al año siguiente y cuando ya Woodrow Wilson ensaya sin éxito el internacionalismo liberal ante el "embrollo mexicano". "Nadie sabe cuánta autoridad tiene nadie en ese país", postula Lippmann en torno al México de 1914. "Hay toda clase de intereses en conflicto y toda clase de gobiernos en conflicto". En un giro radical, la cuestión de los derechos nacionales cobra en Lippmann, con toda naturalidad, el de las inversiones corporativas que, en la nueva realidad internacional, habrán de ser las únicas capaces de conceder verdaderos derechos. Con todo, el mismo juego de los intereses convertidos en derechos por la fuerza plantea interrogantes que rebasan toda concepción física y cuantitativa del fiel de la balanza. ¿Qué derechos de intervención conceden las inversiones británicas y hasta dónde se extiende la tutela de los Estados Unidos sobre México? A diferencia de la vieja literatura imperial, de sus pesadas zancadas de poder, Lippmann se confiesa anonadado ahora por la pluralidad misma de lo que el economista Charles Arthur Conant enuncia a principios de siglo como imperialismo informal, fincado ahora en la reorganización monetaria y bancaria, confiado en última instancia en la presión de los créditos y las inversiones.

"El nuevo imperialismo no es un asunto sencillo: posee innumerables escalas de poder", reconoce Lippmann, y cede la palabra al pragmático radical Charles Beard que, ya entonces, acusa la sustitución del imperialismo territorial por uno guiado por el imperativo de los mercados y las oportunidades de inversión de sus excedentes de capital. "La diplomacia habla ahora de «ocupación efectiva», «hinterland», «esfera de influencia» y «esfera de Aspiración Legítima»", resume Lippmann el lenguaje aún pobre del nuevo orden mundial. ¿Cómo no hablar entonces del descoyuntamiento entre la anatomía de nuestra política y la anatomía de nuestra vida si, apenas alcanzadas al interior las formas del gobierno popular, "los intereses reales del mundo han desbordado las fronteras y eludido la democracia"? ¿Cómo aplicar a ese orden dinámico del capitalismo internacionalizado "los dispositivos primitivos de los asuntos internos"? ¿O cómo instrumentar un derecho internacional allí donde sólo vegetan "unos cuantos tribunales indiferentes, impotentes"? En un espacio donde no existen visos mínimos de una "democracia cooperativa a escala mundial" no cabe pensar en resolverlo todo "por decreto", porque tampoco hay constitución democrática alguna que engendre a la democracia por arte de magia.[5]

2. La consolidación del nacionalismo empresarial

En apariencia, la inserción del nacionalismo en las mismas coordenadas del liberalismo y la democracia que The Stakes of Diplomacy, de Lippmann, ofrece en 1915 para allanar el camino de los Catorce Puntos de Woodrow Wilson proyecta, a la par que el gran imperativo de la globalización, una réplica del universo plural (pluriverso) abierto espontáneamente al impulso de los nuevos intereses mundiales. No hay, empero, sustento todavía para semejante empresa. El relativo pluralismo de Lippmann debe confrontarse obligadamente con el nacionalismo corporativo de Herbert Croly, harvardiano y discípulo, como aquél, de William James, concurrente con Lippmann en 1914 en la fundación de The New Republic, órgano intelectual del nuevo nacionalismo auspiciado por el financiero internacional Willard Straight. Desde 1909, al tono más acorde al de los nuevos círculos norteamericanos del poder, Croly insiste en la creación desde arriba de un nacionalismo que eluda, por una parte, "el liberalismo antinacional de la escuela de Manchester" y, por la otra, tanto el autoritarismo simétrico de los teóricos alemanes del Estado como las ideas democráticas de los franceses, inicialmente "revolucionarias, alborotadoras y subversivas de la consistencia nacional y la buena fe".

De la comparación y el cálculo de resistencia de los nacionalismos, The Promise of American Life de Croly no se concreta, a partir de 1909, tan sólo a entresacar unas cuantas lecciones de lenidad competitiva internacional que, en Inglaterra, llevan a una globalización prematura que hace abdicar de "la responsabilidad económica del gobierno" y conduce a "la traición del bienestar nacional", o, en Alemania, a sacar lecciones inversas de proteccionismo, rigidez política y provocación militar. En un "giro propositivo" que evoca y trasciende intelectualmente al Theodore Roosevelt del Gran Garrote, Herbert Croly repiensa nada menos que la validez global de la Doctrina Monroe y, una vez repensada, propone su universalización sobre la base de que los Estados Unidos representan el único sitio viable y privilegiado donde ocurre la fusión del nacionalismo y la democracia.[6]

Porque en los Estados Unidos consagran al interés como el más elevado y legítimo de los valores del pluralismo, a ellos les toca la misión de crear una organización nacional eficiente que, sin ignorar la imposibilidad de la "concordia internacional permanente", corrija la impotencia europea para convertir los ideales nacionales "en franca y lealmente democráticos". "La democracia americana puede, en consecuencia", declara el arte prestidigitador de Croly, "confiar incuestionablemente sus intereses genuinos en las manos de aquellos que representan el interés nacional". ¿Y quién mejor para asumir esa representación del ideal democrático y el interés nacional que una organización de los negocios, siempre y cuando ésta devenga, según la severa cláusula de Croly, una verdadera organización de los intereses? Son esos intereses empresariales vitales, de acuerdo a la dialéctica pragmática de Herbert Croly, los que imponen ahora abandonar cuanto antes "la rígida política de aislamiento continental" y evitar con ello que "el desarrollo industrial y agrícola de los Estados Sudamericanos se vincule cada vez más a Europa que a los Estados Unidos". El protectorado democrático de la Doctrina Monroe ha de volverse un protectorado comercial, industrial y financiero para no perder su última e íntima esencia. Hora de resucitar, más activa y sistemáticamente que nunca, un sistema internacional americano estable como el puente para una organización internacional americana estable que, tal vez por obra del espíritu democrático, deberá extenderse hasta China. Ello, reconoce Croly teniendo a los levantiscos latinoamericanos en mente, "implica un cierto sacrificio de la independencia por parte de los diversos Estados celebrantes". "A cambio, empero, de tal sacrificio", agrega, "su situación en relación a sus vecinos recibirá una certificación deseable".[7]

Pero no hay en Croly una exhortación a los usos doctrinarios, valga la contradicción, de la Doctrina Monroe. Moverse todavía en lo que, mal o bien, significaba un complemento secular y no absolutista de la noción teológica del Destino Manifiesto, impone por su parte, advertirá Croly, "formas autoritarias o necesarias sobre la conducta social" que no resultan funcionales para una nación industrial, bancaria y plural. "No podéis alcanzar un gobierno humano razonable enclaustrando a la razón en una sola regla", advertirá el pragmatismo de Herbert Croly en 1914 ante el "intelectualismo inocente" que pretende "someter el proceso social a la razón humana", algo que es "irrazonable e inadecuado en sí mismo". Sólo la razonabilidad que desbanca a la razón podrá vérselas con un desarrollo social "demasiado complicado y demasiado terco para someterse a cualquier dictado", poseedor, en pleno desmentido de la imaginería marxista, de "un potencial desconcertante de desmentir predicciones".

"No podemos derivar la decisión política (policy) únicamente del conocimiento", concluye poco después un Croly que afina mediante la fe nacionalista el ideal progresivista del experto y los asesores "altamente educados", desdeñados apenas años atrás por los magnates y políticos norteamericanos. Su propuesta de una "disciplina educativa nacional" se hallaba desde 1909 muy lejos de alentar un sistema de "responsabilidad corporativa o colectiva" como el que proponía el socialismo. De aquí que Croly suscribiera el argumento de Nicholas Murray Butler, rector de la Universidad de Columbia, según el cual el conocimiento socializado de aquel modo no representaba otra cosa que "la pretensión de superar las imperfecciones individuales agregándolas todas juntas con la esperanza de que se cancelarán las unas a las otras". La propuesta y la promesa de la vida y la inteligencia americana será en Croly la del individualismo constructivo fincado en la disciplina, el interés y la voluntad de cada quien para aprovechar la "gran oportunidad de la efectividad". Al conferir a la individualidad "una perspectiva y un significado acrecentados", la nación eludirá, mediante el servicio de sus miembros más capaces, cualquier "sistema de irresponsabilidad colectiva" y utilizará "las variadas habilidades individuales de varios hombres, otorgando a cada una de ellas una esfera suficiente de ejercicio".[8]

No muy lejos de Croly, Walter Lippmann se apresta en 1915 a ratificar el corolario científico de la Doctrina Monroe a la óptica de la inminente hegemonía financiera de Nueva York y la supranacionalidad que, bajo su ímpetu, cobran los mercados. Su nacionalismo no sólo comparte el individualismo y la eficiencia corporativas que definen en esos años al "Americanismo"; su visión política llama a la supresión de los nacionalismos antagónicos o disonantes al interior del país y los internacionalismos equivocados del pacifismo y el socialismo. Por una parte, ello presupone la corrección de la inocencia democrática que imagina controlar la política exterior y, por la otra, el despejamiento de las vagas nociones místicas y tradicionales que, como la Doctrina Monroe, despiertan meras reacciones automáticas ante "lo que el presidente decida". Inicialmente, debe reconocerse que el oasis americano creado por aquélla para sustraer al hemisferio de "lo que está en el juego diplomático" de la Primera

Guerra Mundial se halla más que nunca amenazado por la presencia de los "grupos comerciales y financieros" que despliegan sus tentáculos desde Europa. Si la doctrina proclama que "este hemisferio no ha de ser parte de la sustancia de la diplomacia europea", la vulnerabilidad, la pobreza y la corrupción latinoamericanas vuelven más y más riesgoso asumir el compromiso implícito de los Estados Unidos de "proteger por la fuerza el comercio moderno en los más débiles Estados latinoamericanos".[9]

Puesto que la definición científica del atraso nacional se finca en la marginalidad nacional del "comercio moderno y la administración política moderna", la globalización del pluriverso nacionalista que tiene Lippmann en mente, ya no circunscrito por lo demás a la América Latina, ve ahora llegado el momento de engranar de una vez por todas el desarrollo político de las naciones dentro de la mecánica del comercio moderno. Ante una Francia que, bajo la perspectiva más tecnocrática de Raymond Poincaré, declara la coincidencia de "sus intereses y derechos" con los de toda Europa, Lippmann no siente otra cosa que "la inclinación a sonreír". ¿Por qué no habría de ser así, si los Estados Unidos ofrecen en ese entonces para Lippmann una fórmula globalizadora cualitativamente superior a la del libre comercio trabado por más de un siglo en la perversa lógica europea de los intercambios impuestos y los conflictos coloniales, del imperialismo y la explotación de los protectorados? Ciertamente, conviene Lippmann con los europeos, la marcha de la civilización está íntimamente vinculada a la protección de los intereses. "Y es que las naciones modernas", escribe Lippmann, "han aprendido que los intereses prosperan mejor donde ha sido introducida la civilización en su sentido comercial occidental". "La situación total", dictamina, "podría resumirse diciendo que el desarrollo comercial del mundo no esperará hasta que cada territorio haya creado para sí mismo un sistema político estable y cabalmente moderno". "De una manera u otra", infiere el corporativismo de Lippmann, "los Estados débiles han de ubicarse al interior del sistema de administración comercial". "Su independencia e integridad, así llamadas", establece acerca de esas naciones, "resultan dependientes de que ellas creen las condiciones bajo las cuales puedan llevarse a cabo los negocios". "La presión para organizar el globo es enorme", concluye.[10]

En pocas palabras, el ideal gerencial-empresarial del internacionalismo de Walter Lippmann descubre, ya en 1915, la fórmula para curar, mediante la ciencia y las finanzas, "las mórbidas concepciones de nacionalidad y soberanía que afligen al mundo". Contralora del nacionalismo, la scientific management en auge en esos días ofrece ya para Lippmann el antídoto contra "los intereses aristocráticos, militares, burocráticos y explotadores". Bajo el modelo nacionalista de Alexander Hamilton, ídolo de la generación de Croly y Lippmann, se avicina por fin ya la gran oportunidad hacia dentro de la unificación nacional "mediante la unificación de los intereses económicos". Lejos de las utopías del pacifismo mundial, el realismo sobrio de Hamilton permite para Lippmann el diseño de una estrategia científica de la paz asociada a la organización de los negocios. "Y es que lo que ha ocurrido en territorios como los Estados Unidos", proyecta Lippmann su federalismo gerencial mundial, "no es la abolición de la fuerza sino su sublimación". En las líneas del equivalente moral de la guerra trazado por William James un lustro atrás, el ejemplo histórico norteamericano ilustra sin aspavientos cómo, "en vez de perorar sobre lo absurdo de la compulsión armada", allí "se ensanchan las áreas dentro de las cuales la fuerza cobra una forma más civilizada". "Hacemos, a través de elecciones, lo que los Estados soberanos hacen a través de la guerra", declara el axioma lippmanniano. No hay otra alternativa para el mundo. "Al abrirse a los negocios conservadores, los asuntos exteriores habrán de volverse el interés de un grupo mucho más grande de gente", termina Lippmann. "Me parece la única condición bajo la cual puede ocurrir una democratización real de la diplomacia".[11]

[Volver](#)

3. Financieros e intelectuales de guerra

Quizás la impulsión decisiva del estilo y los parámetros permanentes de lo que será una ciencia de las relaciones internacionales se encuentre en la fundación, entre abril y noviembre de 1914, de The New Republic, el semanario donde convergen la inteligencia de Herbert Croly y el dinero y la voluntad política de Willard Straight. Hombre del Departamento de Estado y de Wall Street, Straight viene de la frontera (frontier) de la política internacional abierta articuladamente en China, Corea o Cuba por los grandes bancos y el gobierno estadounidenses. Son sus planes de financiamiento del "desarrollo chino", su conjunción del Departamento de Estado bajo Elihu Root y los negocios de Khun, Loeb and Company, J. P. Morgan and Company, el National City Bank, el First National Bank y, luego, la U. S. Steel Corporation, los que confieren a la actividad de Straight de principios del Siglo XX, según el juicio posterior de Croly, "el calibre del arte de Estado". Más que nada, la tenacidad de Straight para romper la intermediación financiera de los bancos europeos en el comercio exterior y la promisoría creación estratégica de "bancos puramente americanos" a lo largo de aquella frontier, confirman el surgimiento y la consolidación definitiva, a escala global, del estadista financiero de los años que vendrán con el Siglo Americano. Su diplomacia de las finanzas internacionales se dirige, según la narrativa de Croly, a mediar entre los "exportadores nacionalistas de capital" que actúan separadamente y que, cuando intrigan, amenazan e invocan "la protección de numerosos gobiernos", provocan "costosos e irritantes conflictos entre las naciones en competencia". Con ello, los daños que cada una sufre repercuten en el estancamiento económico de los países otorgantes de concesiones; para Croly, la sabiduría política y económica de Straight se cifrará, así, en reconocer el imperativo de "diseñar un método para la exportación internacional conjunta de capital que pueda reducir los abusos y peligros del método actual".[12]

Pero no todo el proyecto globalista de Willard Straight se circunscribe a la práctica en China y la teoría en el resto del mundo de esa suerte de gobierno financiero mundial, subestatal y supraestatal a la vez. Para que semejante fórmula funcione, Straight cubre, de frente a "los críticos liberales y socialistas", los flancos ideológicos de la nueva hegemonía internacional. Si, por un lado, el estadista financiero consagra "una buena parte de su tiempo y energía a la promoción del comercio exterior americano como una rama olvidada de la vida económica del país", por el otro será deslumbrado por la presencia y el libro de Croly "sobre las implicaciones morales y sociales del ideal nacional americano". "La idea de un semanario que, sin dirigirse a grandes audiencias populares, buscara liberalizar y catalizar la opinión política y social americana, excitaba su vigoroso sentido sobre lo que la opinión estaba haciendo para iluminar y racionalizar la condición social", interpreta Croly a Straight una década más

tarde. "Abrigaba poco interés por el pensamiento especulativo o crítico cuya relación con los asuntos prácticos no fuese inmediata y directa", deja en claro Croly. "The New Republic, si bien era más una abastecedora de opiniones que un noticiario de eventos o un registro de hechos", agrega Croly a renglón seguido, "fue, empero, deliberadamente concebida para evitar el extravío y la presunción intelectuales". [13]

La empresarialización de la inteligencia a la que convoca The New Republic y su idea de la *mastership* de los hechos mediante el intercambio y la concurrencia de las opiniones, iniciará en las esferas nacionales e internacionales lo que el jurista Roscoe Pound llamará en 1921 "la ingeniería social continuamente eficiente". "Se pretendía que sus expresiones de opinión reconocieran las necesidades del estadista o del hombre de negocios para quienes todos los proyectos habían de ser traducidos en acción", nos cuenta Herbert Croly, "y sobrevivir la prueba de las condiciones reales". "Su filosofía liberal", expresa ahora Croly una dirección y un compromiso, "se enfocaría siempre hacia un programa práctico inmediato que buscara el mejoramiento y la revelación cada vez mayor de la vida humana, pero que sería flexible, realista e inteligible popularmente". Al congregarse cada esas premisas pragmáticas y corporativas a figuras de la estatura del propio Croly, de Lippmann, Walter Weyl, Philip Littell, John Dewey, John Maynard Keynes o Charles Beard y Thorstein Veblen, el espacio de los protagonismos personales se circunscribe. "Para que The New Republic sirviera realmente como una influencia liberadora y catalizadora de la opinión americana", precisa Croly, "habría de volverse la expresión de un grupo más que de un individuo". "El plan consistía", resume Croly, "en congregarse en el grupo a gentes que, por mucho que difirieran entre ellos mismos, estuvieran de acuerdo en que una publicación como esa era deseable y que ellos mismos eran capaces de contribuir a su éxito y, para tal fin, se constituirían en una pequeña sociedad de inteligencias afines iguales".

A The New Republic toca, pues, aportar el método intelectual que no sólo desbancará al intelectual individual disidente sino articulará con mayor eficiencia, al corto plazo, una propuesta de élite sobre la inserción de los Estados Unidos primero en la Guerra Mundial y luego en la reconstrucción política de la posguerra. Si bien aquellas voces disidentes se hacen todavía escuchar en aquella, el pragmatismo corporativo impone las pautas de la administración, la política (*policy*) y la tolerancia al equipo de trabajo. "Y se sobrentendía", deja en claro Croly, "que para otorgarle suficiente vitalidad al grupo, éste debía operar mediante un consenso prácticamente unánime en todas las cuestiones importantes". Nada más importante que definir, en esos años, las coordinadas internacionales del pluralismo nacional empresarial que el singular idealismo de Woodrow Wilson llamará democracia de los negocios. Organizar los nuevos "escenarios de la explotación" y crear en ellos "condiciones más seguras" para "el comercio y la inversión extranjeros" presupone, empero, desbrozar el camino de la guerra de los escrúpulos y sentimentalismos del "pacifismo de preguerra" crecido a la sombra "del patriotismo romántico más viejo".

¿Qué voz más autorizada que la de John Dewey, filósofo, junto con William James, del Siglo Americano, para convencer a sus compatriotas de sustituir el "vocabulario moral" con el que se habla de la guerra por el racionalismo calculador? Si, para James, las cosas no eran tan simples porque la guerra se insertaba ineludiblemente en la trama del inconsciente y los instintos, del sacrificio y el heroísmo, el racionalismo estratégico de Dewey hará tábula rasa del entretejido emotivo y conflictivo de la vida moral. Que la altanera conciencia del moralista, escribe Dewey en The New Republic a mediados de 1917, ya no se sienta "martirizada y coaccionada" porque las fuerzas del mundo "están moviéndose en otra dirección". Simplemente, que se conecte con ellas y aprenda a manipularlas. "Tal vez sea el castigo que hemos de pagar por el desarrollo excepcional de nuestra afabilidad y buena voluntad", convence Dewey a quienes lo leen ya declarada la intervención en la guerra, "que nuestra educación moral enfatice las emociones más que la inteligencia, los ideales más que los propósitos específicos, la promoción de los motivos personales más que la creación de agencias y entornos sociales". [14]

Realismo del idealismo, paradoja del pragmatismo, ironía de la historia: serán muchas y muy reiterativas las frases que habrán de repetirse puntualmente a lo largo de cada crisis de política exterior para justificar el dramático expediente de recurrir al Mal para hacer el Bien. "La debilidad en el ángulo ético de las discusiones previas de los tribunales y las ligas internacionales, ha consistido en que éstos han asumido por largo tiempo que las consideraciones morales han sido ya consagradas adecuadamente y que sólo falta el proporcionarles efecto legal mediante las agencias apropiadas", cuestiona John Dewey la vieja ética internacional cuando la guerra se inclina favorablemente. "El resultado fue que, tan pronto como surgía ese entusiasmo moral", asienta Dewey, "éste era desalentado por el encuentro solo de tecnicismos legales de los que había que ocuparse, de más leyes internacionales, tratados, tribunales, diplomáticos y abogados". Con ello, y con la afirmación de que "el intento por parte de una nación particular de concebir sus relaciones con otras naciones en términos genuinamente morales puede ser una fuente de debilidad", Dewey no invita desde luego al "doble estándar de conducta" del Maquiavelismo que advierte aceptado por Alemania, con todo su cínico menosprecio por la "moral superior". Tampoco llama al aliento individual o colectivo que procrea a escala internacional una "gran idea nueva" que acabará trabándose "en la vieja idea de la última soberanía e irresponsabilidad nacional".

De lo que se trata en todo el asunto, en suma, es de la fijación de la normatividad empírica posible y de precisar las *rules of the game* que, por provenir de la objetividad de la ciencia, sustituyen la piedad por la eficiencia y, ahora sí válidamente, hacen de la conciencia una función de la organización social. "El concepto, nada infrecuente, de que el derecho internacional no expresa la verdad sino sólo la ley moral", abunda el John Dewey de principios de 1918, "constituye una asombrosa indicación de la muy amplia ausencia del entendimiento científico de la moral". "El hecho real es que", predica ahora, "no puede haber ninguna obligación moral verdadera existente entre las naciones hasta que éstas no estén vinculadas entre sí por la ley del orden social". "Si solamente hubiera un reconocimiento general de la dependencia del control moral del orden social", deja Dewey establecido, "quedarían centrados todo el sentimiento y la opinión bien intencionada que hoy se encuentran disipadas". A su manera, y dentro de su lógica científica, ello apunta sin sombra de duda "al establecimiento de una federación definidamente organizada de naciones, no meramente para que ciertas obligaciones morales pudieran ser efectivamente impuestas, sino para que pudieran tener vida una variedad de obligaciones".

Al entusiasmo moral y catequista con el que Woodrow Wilson delinea desde enero la Liga de las Naciones, Dewey

suma el entusiasmo científico y el idealismo práctico de los norteamericanos para volver incuestionable la creación de una organización supranacional para el ajuste de los intereses. "La belicosidad", anuncia Dewey, "no es en sí misma la causa de la guerra; su causa es el choque de los intereses debido a la ausencia de organización". Suerte de bolsa política de valores, el modelo del concierto federado de las naciones que propone John Dewey no puede derivar sino de los Estados Unidos. "Elo", declara Dewey modestamente, "no porque seamos mucho más morales que los demás como para poder concebir un estado social superior; más bien porque, estando más altamente socializados, nosotros podemos concebir una nueva moralidad". [15]

[Volver](#)

4. La gran ocasión de la paz científica del mundo

La llegada de la Primera Guerra Mundial y el cálculo norteamericano sobre la oportunidad de la intervención militar y la ocupación de espacios claves en el nuevo orden hacen que los preparativos de una final Conferencia de la Paz empiecen a darse aún antes de que, todavía con las banderas del pacifismo y el aislacionismo, Woodrow Wilson sea reelecto para la presidencia en 1916. Edward Mandell House, multimillonario texano y eminencia gris de Wilson desde 1913, tiene ya en mente, por lo menos desde principios de 1915, un proyecto de planificación de posguerra que incluye lo mejor y lo más eficiente de la *scientific management* para reorganizar el mundo. Deslumbrado por la ingeniería industrial y promotor literario él mismo del arquetipo político gerencial que habrá de prevalecer en el futuro nacional e internacional, House apenas abriga dudas sobre la universalidad inherente en el taylorismo. Cuando delinea con el británico Sir Edward Grey el primer bosquejo de la Conferencia, House está dispuesto a todo para fortalecer la hegemonía angloamericana, con la excepción de volver a dejar los eventos mundiales a cargo de la Mano Invisible de la economía. Lo que House proyecta es planificar ahora rigurosamente la paz internacional, alejándose de la improvisación y acudiendo a la recopilación y el uso de material "preparado y clasificado concienzudamente para que nada se deje al azar". "Explicué", narra House sus charlas con Grey, salpicándolas con dosis de malicia personal, "mis métodos de organización en las convenciones políticas del pasado; que, mientras ellas ocurrían de manera aparentemente espontánea, en la realidad nada se dejaba a la suerte". "Que", agrega House, "mientras las medidas eran aparentemente logradas por las diferentes delegaciones, al final resultaba que se ajustaban en la plataforma como un mosaico".

Bajo ese juego de Mano Subrepticia —mano entre científica y malabarista— el espíritu administrativo y político de House despierta primero el intenso interés de Grey y, con leves y sucesivamente revocables reparos, el de Woodrow Wilson y los grandes círculos del poder. "Mostré por qué ninguna oposición podía resistir aquella organización detallada y plena", registra House el impacto inicial y luego creciente de su propuesta en sus memorias íntimas. "Estáramos impulsados por motivos desinteresados", puntualiza House su estrategia planificadora, "y no propondríamos nada que fuera únicamente ventajoso para la Gran Bretaña y los Estados Unidos sino defenderíamos sólo aquellas cosas que redundaran en bien del mundo entero". Nueva gran coincidencia entre la ciencia (norteamericana, si bien) y la paz mundial, la que House descubre en la lógica (o la dialéctica) del interés empresarial vuelve universalmente irrefutable una hegemonía nacional que cumpla el imperativo mínimo de organizarse. "Si nos apegáramos a este principio con plena preparación y organización", deja en claro House, "seríamos capaces de alcanzar un bien grandioso y perdurable, bien que quedaría sólo limitado por la extensión de nuestra habilidad para concebirlo y ejecutarlo". [16] Para que esa empresa prospere, habrá de operarse la simbiosis enérgica del gerente House y el demócrata Wilson que se preparan para la ocupación de los vacíos de poder dejados por Europa.

Alma gemela en cuanto toca a los medios del asunto, la de Woodrow Wilson asimila, apenas al poco tiempo, las lecciones del consejero House. "Y cuando la guerra llegue a su fin", expresa un todavía pacifista Woodrow Wilson a finales de mayo de 1916, "estaremos tan interesados como las naciones en guerra en ver que la paz asuma un aspecto de permanencia, ofrezca la promesa de días en los cuales se remueva el desasosiego de la incertidumbre y acerque alguna certeza de que la guerra y la paz serán siempre considerados en lo sucesivo como parte del interés común de la humanidad". Pragmáticamente, la agregación y concertación de los intereses particulares aparece en Wilson como la vía única de la paz mundial. "Es evidente", enuncia Wilson ahora el inminente dogmatismo internacional norteamericano, "que las naciones deben ser gobernadas en el futuro por el mismo elevado código de honor que demandamos a los individuos". Al proyectar, e imponer virtualmente, "el pensamiento de América", "la convicción apasionada de América", Wilson anuncia el corrimiento universal "hacia el pensamiento del mundo moderno, el pensamiento cuya mismísima atmósfera es la paz". Acto de candor según sus posteriores críticos académicos, sobre todo los de tiempos de guerra fría, no hay en Woodrow Wilson ingenuidad alguna más allá de los desplantes de su propia personalidad predicadora y piadosa. "Los intereses de todas las naciones son también los nuestros", establece aquél ante la Liga por la Paz en Washington. "Somos los socios de los demás. Lo que afecta a la humanidad es, inevitablemente, asunto nuestro, al igual que es asunto de las naciones de Europa y Asia". [17]

Para inicios de septiembre de 1917 cobra forma la idea de Wilson y House a través de la integración del gran equipo planificador conocido como *The Inquiry*. "La Comisión de Investigación (*Inquiry*), tal como fue llamada", narra Robert Lansing, entonces Secretario de Estado, "estableció sus oficinas en Nueva York y estuvo bajo las órdenes del Coronel House en cuanto concernía a la selección de sus miembros". "Los planes de organización, el plan general de trabajo y el presupuesto que se proponía para la Comisión me fueron sometidos en mi calidad de Secretario de Estado", agrega Lansing sin rendir cuenta de cómo los sectores empresariales y financieros establecen, al interior del grupo, circuitos paralelos a los del gobierno y la academia. Así, la reunión de "este excelente cuerpo de estudiosos y expertos cuya tarea era del más alto rango" se sustrae al entramado macropolítico del Departamento de Estado y, de acuerdo al consejo de Herbert Croly, deja la planificación gubernamental de la posguerra a un abanico de especialistas procedentes de los negocios y las universidades. La asesoría de los expertos no sólo barre a su paso las reticencias de la vieja democracia populista o de los partidarios del *laissez faire*; confía la política exterior a las élites corporativas que nada tienen que ver con el candor pacifista atribuido a Woodrow Wilson. Al interior de las grandes estructuras del conocimiento universitario, los historiadores diplomáticos, los abogados avezados en el arbitraje internacional y los filósofos

políticos que ven en la democracia el método simple de evitar la guerra serán desplazados por nuevas figuras pragmáticas como Walter Lippmann o Felix Frankfurter y las jerarquías universitarias de los rectores A. Lawrence Lowell, de Harvard, o Sydney Mezes, que agrega a la rectoría del Colegio de la Ciudad de Nueva York el puesto que Lansing consigna como el de "cuñado del Coronel House". [18]

Entre quienes concurren a bosquejar la perspectiva general de *The Inquiry*, Walter Weyl, editor asociado de *The New Republic*, expresa en su primer optimismo la confianza en el interés económico razonable como el nuevo demiurgo organizativo que reemplaza por igual a la Mano Invisible y el Destino Manifiesto. Su propuesta de investigación de octubre de 1917 exige el justo medio entre la flexibilidad y la cooperación y la coordinación bajo una organización centralizada de los proyectos que combinan el enfoque territorial y sus criterios eminentemente geográficos y el enfoque sustantivo nutrido en la economía, el derecho o la etnografía. Proyecto cooperativo, este al que Weyl se incorpora obliga a dejar atrás el viejo intelectual omnisciente porque ningún individuo "podría supervisar adecuadamente el trabajo entero, y porque los mejores resultados han de ser obtenidos mediante la libre competencia". Al aceptar un compromiso metodológico común, la dirección centralizada de un consejo asesor y los enfoques múltiples de los especialistas permiten, a juicio de Weyl, definir los problemas básicos, dividir mejor las tareas, realizar una crítica constructiva, editar el material, evitar las duplicaciones y, fundamental, reconciliar las contradicciones aparentes. [19]

Y es que, por lo menos en los inicios de la entrada a la guerra, Weyl confía en que ese juego de la iniciativa personal y el imperativo coordinador no desembocará sino en la imposición, virtualmente natural, de la razonabilidad de los intereses. Paralelamente a la propuesta aportada por *The Inquiry*, Weyl ilustra ese año en su *American World Policies* la manera en la cual, a pesar de que la guerra "sacuda nuestro optimismo y socave nuestra fe en el progreso de la humanidad", la realidad que "somete a prueba y desafía todas nuestras teorías" provoca también una visualización científica del escenario para luchar "por la paz mundial y las relaciones internacionales justas". Si en ese diseño del mundo ya no hay lugar para la Doctrina Monroe, ello porque han surgido fuerzas mayores a las del ejercicio de la mera voluntad política y, ya en Lippmann, se bosqueja la solución científica del problema colonial mediante un consejo administrativo de las grandes potencias que, al actuar como un Senado de "los cuerpos legislativos nativos", "garantizaría la puerta abierta y concedería oportunidades iguales a los inversionistas de todas las naciones en la colonia de que se trate". ¿Qué necesidad hay, entonces, de "adquirir México, a pesar de la agitación de los financieros y los instintivos patriotas testarudos". "Más aún", escribirá Weyl presagiando cómo lo doctrinario cede ante lo científico: "en nuestras relaciones con América Latina no deberemos apoderarnos de la soberanía política si los intereses económicos razonables pueden ser asegurados de cualquier forma sin incorporación política". [20]

Era esa convicción idealista del libre y justo juego del interés razonable la que, pocos meses atrás, movía a Woodrow Wilson a pedir a Edward House que se anticipara a cualquier propuesta de los demás Aliados sobre el "ajuste final" de los planes de paz. "Los Aliados", escribió Wilson a House el 21 de julio de 1917, "deben condescender por fuerza a la presión americana (el poder económico) y aceptar el programa americano de paz: Inglaterra y Francia no tienen de ningún modo la misma perspectiva en relación con la paz de la que nosotros tenemos". "Cuando concluya la guerra", afirma Wilson, "podremos forzarlas (a aceptar) nuestra manera de pensar". [21] Sobre esa base, Wilson busca a través de *The Inquiry* y su principal fruto científico, los Catorce Puntos, el establecimiento de una nueva normatividad empírica internacional que, lejos ya de la filosofía y la utopía, considere a la ciencia como su tribunal mayor de la historia. Frente a la racionalidad histórica, el grupo de trabajo asiente la razonabilidad empresarial universal. A la ciencia corresponde así el alto cometido de establecer la razonabilidad de los intereses económicos. La ciencia queda como el espacio de la razonabilidad; la cual, a su vez, queda atada a los criterios de financiamiento (y financiabilidad) de proyectos viables y atractivos para el mecenazgo de los organismos corporativos cupulares. Momento culminante éste, punto en el que se alcanza la combinación científica del pluralismo internacional (libre competencia de especialistas-empresarios) y la ciencia social (vuelta casi sinónimo de la *scientific management*).

[Volver](#)

5. El giro normativo de la primera globalización

A pesar de la gran masa de la producción y coordinación que cubre diecinueve temas de estudio y la elaboración de manuales de procedimientos y del talante general de idealismo alrededor de la ciencia sobre los cuales informa Mezes a Lansing en abril de 1918, el imperativo consiste ahora en ceñir ese ánimo empresarial, nunca separado de la teología geopolítica, a las convenciones del derecho internacional. No basta en este bastión de la diplomacia europea el contar con equipos especializados de discusión que se forman en 1917 alrededor de la *War Industries Board* y anticipan al *Council on Foreign Affairs*, o con las labores de coordinación e información que se posicionan en la ciencia bajo la égida del pragmatismo y el empirismo. Si Newton Baker, antiguo discípulo de Wilson y Secretario de Guerra, da ya el beneplácito a un Walter Lippmann que demuestra "que un escritor puede ser un hombre práctico", o incorporar a Felix Frankfurter en la dirección de la rama de Relaciones Industriales del Departamento de Guerra, la forja del poderoso Complejo Industrial aún carece de una concepción normativa universal que trascienda el empirismo de los especialistas y los expertos. Porque la *pax negotialis* del wilsonianismo habrá de vérselas todavía con un universo de nacionalismos y soberanías indóciles a la mera perspectiva del mercado y el comercio, los binomios simples de la ciencia y la democracia o los negocios y la libertad que traducen las finanzas y la industria de guerra no logran opacar la legitimidad que concede la tradición jurídica. No basta con postular una "democracia inherente a los negocios" para convencer a los estadistas europeos que colocan al derecho internacional en la bóveda teórica de *jus gentium* y, más modernamente, en la racionalidad y la normatividad alentadas por la Ilustración.

Para redondear esa hegemonía aún sin sanción internacional estará Elihu Root, descollante abogado corporativo, antiguo Secretario de Guerra bajo McKinley y Theodore Roosevelt y luego Secretario de Estado bajo el último, presidente ya de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional y ganador en 1912 del Premio Nobel por la arquitectura pragmática colonial traducida como "política ilustrada hacia las posesiones de los Estados Unidos". A punto de viajar a Rusia para ofrecer el apoyo de Wilson a Alexander Kerenski, el prestigioso Root puede

bosquejar, en abril de 1917 y ante la Sociedad Americana de Derecho Internacional, no sólo sus "posibilidades futuras" sino la manera en la cual las convulsiones de la "era de las nacionalidades" conducen tersamente a la primacía jurídica norteamericana. "La Guerra de los Treinta Años produjo la Paz de Westfalia y el sistema de nacionalidades independientes en Europa", abre Root el primer capítulo de su narrativa, "y produjo a Grocio y a la ciencia del derecho internacional". "Las guerras Napoleónicas produjeron el Tratado de Viena y la Santa Alianza", prosigue la dialéctica de Root. "Ese esfuerzo sincero pero descarriado", argumenta, "pretendió establecer los límites y regular las conductas de las naciones de Europa de acuerdo a los principios que las potencias firmantes supusieron entonces que mantendrían el derecho y la justicia, y serían efectivas para mantener el status quo mediante la formación de una liga para que la paz fuese observada de acuerdo a su concepción". Ambos sistemas fallaron, sentencia Root, porque "las fuerzas desestimadas que operaban por el cambio y el crecimiento se volvieron más fuertes que la coerción gradualmente menguante de los acuerdos para mantener una relación fija e inmutable del territorio y las oportunidades entre las naciones". [22]

Para derivar lecciones y discernir "los imponderables introducidos por la gran guerra", la vigencia del nuevo derecho internacional habrá de ajustarse a una normatividad natural más que familiar para la generación de Root, la generación anterior a la de los hombres de la New Republic. "La ley de la vida es el crecimiento", dictamina Root, "y, así, ninguna generación puede impedir el crecimiento de generaciones futuras fijando de acuerdo a sus ideas las condiciones específicas bajo las cuales han de vivir". "Al considerar cómo puede ser posible reestablecer el derecho de las naciones sobre una base durable", añade Root, "debemos estar conscientes de que la experiencia pasada indica que no puede ser permanente ningún sistema de derecho que dependa de la partición física de la tierra dictada por la conveniencia del momento, que ninguna ley puede ser quebrantada para remediar las iniquidades existentes o para que las nuevas ideas del futuro puedan hallar espacio para desarrollarse". A primera vista radical, el realismo de Elihu Root se muestra aprensivo al mostrar que "los errores antiguos protegidos por el derecho de las naciones" obedecen a que "el derecho ha sido escrito por las potencias dominantes". "Debemos, por lo tanto, preguntarnos si las condiciones políticas y sociales hacia las cuales podemos razonablemente mirar adelante después de la guerra, las fuerzas que han de impulsar a la humanidad y la trayectoria del desarrollo", incursiona Root en la filosofía de la historia, "serán aquéllas que nos vuelvan capaces en nuestro tiempo para escapar de los errores de nuestros predecesores y establecer, sobre algún fundamento de principio, un sistema de derecho internacional que pueda ser mantenido y puesto en vigor".

Al tono del "idealismo" wilsoniano, Root consagra como el cambio más extraordinario de la vida nacional a aquel que se realiza durante el siglo anterior con "el avance y la difusión del gobierno democrático, y el decrecimiento correlativo de la extensión y poder de los gobiernos autocráticos y dinásticos". Valor secular trascendente y ya no solamente discutido por "los filósofos y los reformadores", el del cuestionamiento del control político desde arriba pierde el mero carácter local o temporal y responde a un "progreso largamente continuado y persistente". "La existencia y la continuidad asegurada de este proceso de desarrollo de la democracia", establece Root sin la menor duda, "constituye el gran hecho que augura las condiciones futuras sobre las cuales ha de realizarse el esfuerzo por restaurar el derecho de las naciones". Sólo a la democracia toca remover la "causa principal" de la violencia en el derecho internacional; al oponerse a los regímenes autocráticos y dinásticos cuyas aristocracias militares viven obcecadas por el incremento del territorio, la dominación y el poder, la democracia es el único correctivo de la agresión y la conquista. Aunque varíe en cada país "de acuerdo al carácter de su pueblo", la democracia aparece para Root como "esencialmente la misma en naturaleza en todos los países". Que algunos se acerquen más a ella, y que Inglaterra, y sobre todo los Estados Unidos, sean histórica e imparcialmente los escogidos, no plantea otro imperativo que la expansión del modelo angloamericano como la condición sine qua non de un derecho internacional justo y legítimo.

Echando mano de Alexis de Tocqueville, Root privilegia sin titubeos a la democracia norteamericana, purificada de entrada "de aquellas políticas siniestras de la ambición que se hallan más allá del alcance del argumento y el control de la ley". Una nación "sin compromisos ni designios" ofrece, en pocas palabras, la posibilidad de superar la propensión de las anteriores democracias hacia "los prejuicios, las pasiones ciegas, la ignorancia y el jingoísmo". Por ello el imperativo del timonel que permita a la democracia navegar "entre el peligro de la autocracia por un lado y la anarquía por el otro". Al igual que Wilson, Root confía en la universalización de las fórmulas federales y judiciales norteamericanas y en la forja de una educación democrática internacional que imponga hábitos de veracidad, justicia y conciencia del interés orientados por la información, la discusión y la "amable consideración a las opiniones opuestas, y una actitud tolerante para aquellos que difieren". Nada mejor para ilustrar semejante disposición que "los cien años de paz que todos nosotros estamos más que orgullosos de preservar a lo largo de las tres mil millas de frontera entre Canadá y los Estados Unidos, sin fortificaciones ni acorazados o ejércitos". Ciertamente, siguiendo a un Tocqueville cuyo tino se da siempre por sentado, la democracia presenta para Root flancos débiles al descartar "la disciplina ofensiva" e inclinarse por una actitud defensiva, actitud obvia mediante "el continuo adiestramiento de todos los ciudadanos en las virtudes esenciales que son necesarias para el mantenimiento del derecho entre las naciones".

"Cuanto más se preserva una democracia a sí misma a través del ejercicio de aquellas virtudes", prepara Root sus colararios últimos, "mejor adaptada se encuentra para aplicar los mismos métodos a la conducta de sus negocios internacionales, y el resultado es una certeza en continuo aumento de que el derecho internacional será observado en una comunidad de naciones democráticas". La última perspectiva civil, empresarial y privada del derecho internacional debe, no obstante, estimar en términos realistas la "eficiencia militar inferior" de la democracia que "no deja opción en su manera de vérselas con la autocracia". "Mientras persista la autocracia militar", sentencia con firmeza el patriarca de los juristas norteamericanos, "la democracia no está a salvo de sus ataques, que sin duda han de llegar en algún tiempo y que indudablemente la encontrarán impreparada". "El conflicto es inevitable y universal: y es á outrance", continúa Root imprimiendo a la democracia un giro fundamentalista implacable. "Para estar segura", advierte ya sin la menor tolerancia, "la democracia debe aniquilar a su enemigo cuando pueda y donde pueda". "El mundo no puede ser mitad democrático y mitad autocrático", dispone el maniqueísmo jurídico de Root de plano por encima de cualquier negociación empresarial. "Debe ser totalmente democrático o totalmente prusiano. No puede haber compromiso", polariza Root para alcanzar la unilateralidad democrática. "Si es prusiano por completo, no puede haber ningún derecho internacional verdadero", condena. "Si es democrático por completo", salva finalmente, "bien puede esperarse

un derecho internacional respetado y observado como el desarrollo natural de los principios que hacen posible el autogobierno democrático".[23]

La inserción de la democracia como el nuevo *deus ex machina* del derecho internacional introduce en la práctica jurídica y diplomática norteamericana un factor a la vez metafísico y empírico, intransigente y pragmático, utilizable, según el caso, como imperativo categórico ante los enemigos juzgados inconciliables o como indulgencia ante el "carácter nacional" de los aliados vasallos, siempre aspirantes imperfectos a la democracia. A los usos de los nuevos principios que esboza Root obedecerá, también, la doctrina del derecho de William Howard Taft, ex presidente de los Estados Unidos, abogado, administrador colonial, alto funcionario judicial, arbitrador laboral, gente de Juntas de Guerra y ya próximo Primer Magistrado de la Suprema Corte. "La diferencia entre la Santa Alianza y la Liga de las Naciones que ahora proponemos", dirá Taft al lado de Root a finales de 1918, "reside en el propósito y en el principio de su formación". "Nuestra Liga", especifica Taft, "contempla una unión de las naciones democráticas del mundo, mira por la voluntad de los pueblos expresada a través de sus gobiernos como su base y su sanción". Fundado sobre la justicia imparcialmente administrada y no en el interés de reyes o emperadores o dinastías, el derecho internacional democrático es, por ello, absolutamente severo en cuanto toca a las obligaciones que derivan de la derrota de los hunos. Ante la devastación de Europa, no puede haber trato generoso alguno hacia Alemania y el "círculo de hierro" de la Junkerdom que rodea al Káiser. "Dice que consentirá sólo «una paz honorable»", ironiza Taft en torno al Káiser. "¿Qué significa eso?", agudiza la ironía. "Significa un arreglo que asegure para el Alto Mando Alemán y para el Káiser la posición de enemigos honorables y confiables", juzga ahora la condición democrática (¿o científica?) que Taft, al igual que Root, se adjudica para sí mismo. "Esto, en vista de su conducta", se pronuncia sumariamente la democracia en voz de Taft, "resulta imposible si vamos a conseguir aquello por lo cual se libra esta guerra".[24]

Con todo, hay una cláusula democrática adicional para la reconstrucción científica del mundo. "A menos que extirpemos la venenosa infección del bolchevismo ruso e impidamos que se extienda a lo largo de los países de Europa", proclama Taft a poco más de un mes de distancia, "únicamente sustuiremos el despotismo imperial por la anarquía, el caos y el pillaje". "Los bolcheviques son, de hecho, los enemigos mortales de la sociedad", deja verbalmente en claro el mismo día ante el Club Universitario de Mujeres de Nueva Jersey. "No son demócratas", predica allí el corpulento Taft, "no son republicanos, no están a favor del gobierno popular". "Convocaron una asamblea constituyente y, en seguida, arrojaron a los delegados fuera de la Cámara", informa ante las mujeres universitarias. "¿Por qué razón?", se pregunta. "La de que una mayoría de aquellos que fueron electos eran burgueses, eran respetables", se responde, "y los bolcheviques no podían tolerar el tener una mayoría respetable en el poder". "Por lo tanto", prosigue Taft, "tomaron posesión por la fuerza del país y, a través del Soviet, están manteniendo una tiranía como jamás ha sido vista en la historia". "Han excedido con mucho la tiranía de la Revolución Francesa", asevera, "sin ninguna justificación". "A menos que suprimamos eso", dictamina el impaciente demócrata Taft, "a menos que las naciones que son responsables por este relajamiento de los vínculos sociales cuiden que ese veneno sea erradicado, ellas no habrán cumplido su trabajo y no habrán alcanzado su propósito".[25]

[Volver](#)

6. ¿Una primera globalización frustrada?

"Propongo, por así decirlo", enunciaba Woodrow Wilson a principios de 1917 el imperativo democrático de la descolonización de Europa ante el Senado de los Estados Unidos, "que las naciones deben, mediante un acuerdo, adoptar la Doctrina Monroe con la doctrina del mundo: que ninguna nación busque extender su gobierno sobre ninguna otra nación o pueblo sino que cada pueblo debe ser dejado en libertad para determinar su propio sistema político, su propio modo de desarrollo, sin trabas, sin amenazas, sin miedos, por igual los pequeños que los grandes y poderosos". Al oponerse a la democracia secreta o a los equilibrios del poder, la instauración mundial del "gobierno por el consentimiento de los gobernados" proclama desde entonces el punto nacional-empresarial de partida de la diplomacia global del futuro encabezada por "los discípulos convencidos de la libertad". "Esos son principios Americanos, esas son políticas Americanas", declara Wilson. "No podemos tolerar otros", dejará claro su democracia. "Y aquéllos nos también", puntualiza, "los principios y las políticas de los hombres y las mujeres que dondequiera miran hacia delante, de toda nación moderna, de toda comunidad ilustrada". "Éstos", sentencia por último, "son los principios de la humanidad y deben predominar".[26]

Si, un año y medio después, el propio Wilson puede proclamar tanto el liderazgo financiero como la primacía industrial y la ventaja comercial de los Estados Unidos sobre el mundo, ¿qué impide que se cristalice la afirmación anunciada en 1919 de que "los demás países del mundo nos buscan para el liderazgo y la conducción" y que aquélla cobre la forma de la Liga de las Naciones? "Se nos dice, en un conjunto de espeluznantes discursos, que estamos cediendo nuestra soberanía y violando la Constitución", declaraba a mediados de febrero de 1919 William Howard Taft a los hombres de negocios de California en torno a lo que ya se dibuja como la joya de la corona del liderazgo democrático estadounidense. Ante sus amigos empresarios, Taft recomienda la lectura de las críticas a la Constitución de los Estados Unidos para que ellos se percaten de que la adhesión a la Liga de las Naciones "nada tiene de alarmante". Lo que Taft festeja por razones pragmáticas, la plasticidad de la Liga, configura para la misma ala científico-administrativa de los altos cuadros wilsonianos una inserción sin preparación alguna al interior de un armatoste legalista al que la Comisión Americana llega sin planos ni mapas y, lo que es peor, "sin piloto". "La definición de los principios, la interpretación de las medidas políticas y los pormenores de las estipulaciones relativas a los ajustes territoriales", censura ni más ni menos que Robert Lansing, Secretario de Estado durante las negociaciones del Tratado de Paz de París, "no fueron al parecer propuestos por Wilson".

"Sin una explicación, interpretación o aplicación competente de los hechos reales", cuenta Lansing sobre las inciertas frases presidenciales, "ellas conformaron instrucciones incompletas e inadecuadas para los Comisionados autorizados para «negociar la paz»". Sobre los Catorce Puntos, no queda a Lansing sino asentar que "no constituyeron un programa para los negociadores". "Manifiestamente", asevera, "son demasiado indefinidos en su aplicación específica". "Cuestiones tan importantes y prácticas como las reparaciones de guerra, los ordenamientos financieros, el uso y control de las vías fluviales, y otras de naturaleza similar, no son

ni siquiera mencionadas”, censura Lansing. “Siento como si nosotros, los Comisionados”, documenta luego con una nota personal del 16 de enero de 1919, “fuéramos como un montón de trabajadores calificados a los que se les ordena construir una casa”. “Contamos con los materiales e instrumentos”, prosigue Lansing, “pero no hay ni planes ni especificaciones y ningún maestro albañil a cargo de la construcción”. “Damos palos de ciego por todos lados a la ventura y no vamos a ninguna parte”, describe. “Con toda su capacidad natural”, resume el Secretario de Estado, “pareciera que el Presidente carece de la facultad de utilizar el trabajo en equipo y de adoptar un sistema para valerse de los cerebros de otros hombres”. [27]

¿Y qué, entonces, de los intelectuales de guerra? “Supe que el Coronel House, a través del Dr. Mezes, la cabeza de la organización”, indica un Lansing contrariado, “dirigía la preparación de ciertos datos, pero no sé, aunque presumo que ese sea el caso, si los hacía bajo las directivas del Presidente”. “Cualesquiera que hayan sido los datos aportados”, resiente Lansing, “éstos no pasaron por las manos de otros Comisionados que se reunían cada mañana en mi oficina para intercambiar información y discutir cuestiones que incumbían a las negociaciones y orientar el trabajo de rutina de la Comisión”. Pero las discrepancias que llevan a Lansing a presentar su renuncia a comienzos de 1920 no se circunscriben a meros asuntos de procedimiento científico y celos profesionales. Su realismo político, presuntamente al otro ángulo del ánimo “legalista, moralista e idealista” del profesor Wilson, le acerca tanto a Root como a Taft en su feroz intransigencia y sus actitudes intervencionistas en Rusia y, a su vez, le separa de ellos en cuanto a ceder “a la demanda popular por una paz inmediata” que precipitaría hacia un tratado “completo y definitivo” donde la Liga de las Naciones pudiera escurrirse subrepticamente y de una vez por todas. “Desafortunadamente”, redacta en forma de memorándum el pragmatismo realista de Lansing a finales de marzo de 1919, “el Presidente insiste en todo un Pacto fundamental y no en una declaración de principios”. “Con ello se dificulta en mucho un tratado preliminar”, atisba la prudencia conservadora de Lansing, “puesto que el Presidente desea hacer de la Liga un agente para cumplir obligaciones definitivas”. [28]

“La obsesión del Presidente en cuanto toca a la Liga de las Naciones lo ciega para cualquier otra cosa”, concluye Lansing, todavía Secretario de Estado, aquel memorándum. Si ello sucede en las filas de Woodrow Wilson, las de Theodore Roosevelt y sus fieles se aprestan para la batalla final. “La Liga por la Paz es algo sumamente peligroso”, escribía Henry Cabot Lodge a Roosevelt desde fines de noviembre de 1918. “Es fácil enunciar su nombre”, seguía. “Todos desean que la paz sea preservada, pero los detalles son vitales”, añadía al tono de Lansing, “y no creo que los Estados Unidos consentirán, o deban consentir, el unirse a un cuerpo internacional que decidiera acerca de nuestras leyes migratorias o nuestra legislación arancelaria, o que supervisara la Doctrina Monroe o nuestras acciones en nuestro propio hemisferio, o que tuviera el poder de mando sobre nuestro ejército o nuestra armada”. “La Doctrina Monroe fue el corolario de la política de neutralidad de Washington y de su mandato contra las alianzas permanentes”, complementa Lodge la idea defendida por ambos y una vez muerto Roosevelt. En la Sesión del Congreso del 12 de agosto de 1919, Lodge invoca a los Padres Fundadores y reitera su principio de política exterior. “No buscamos entrometernos en los asuntos de Europa, y (si) mantener a Europa fuera de las Américas”, sentencia sin rodeos. “Es importante mantener a los Estados Unidos fuera de los asuntos europeos”, insiste, “y mantener a Europa fuera de los Continentes Americanos”. “Mantengamos en su cabalidad, entonces, la Doctrina Monroe”, sintetiza Lodge, “y preservemos no sólo nuestra propia seguridad sino, de esta manera, promovamos mejor la paz verdadera del mundo”. [29]

A quienes vislumbran egoísmo en el aislacionismo de Lodge, éste se apresura ante los parlamentarios a ilustrar los usos pragmáticos de la noción en la política exterior de un país cuyo aislamiento es ya imposible. Lejos de toda connotación de repliegue, el aislacionismo de Lodge y su grupo, como luego el de los halcones de todo tipo, no denuncia sino al intervencionismo selectivo en un mundo endeudado todavía irregularmente global. “Bien recuerdo aquel tiempo, hace veinte años”, evoca Lodge, “cuando los Senadores eminentes y otros caballeros distinguidos que se oponían a las Filipinas (sic) y se desgañitaban acerca del imperialismo, menospreciaron la aseveración hecha por algunos de nosotros de que los Estados Unidos se habían vuelto una potencia mundial”. “No pienso que nadie dudaría ahora que la Guerra contra España (Spanish War) señaló la entrada de los Estados Unidos en los asuntos mundiales en un grado jamás antes alcanzado”, especifica Lodge. “Fue un paso tanto inevitable como irrevocable”, deja en claro, “y nuestra entrada en guerra con Alemania mostró, ciertamente de una vez por todas, que los Estados Unidos no desatendía sus responsabilidades mundiales”. “Podemos dejar de lado este discurso vacío sobre el aislacionismo”, puntualiza, y lo endosa a los estudiosos locales y extranjeros ávidos de “idealismo”. “Nadie espera aislar a los Estados Unidos o volverlos una Nación ermitaña, lo cual es completamente absurdo”, disipa Lodge cualquier duda. “Pero hay una gran diferencia entre hablar de adoptar una parte conveniente y una debida responsabilidad en los asuntos mundiales y hablar de precipitar a los Estados Unidos en toda controversia y todo conflicto sobre la faz de la guerra”.

“Estoy tan ansioso como cualquier ser humano pueda estarlo de que los Estados Unidos presten todo servicio posible a la civilización y la paz de la humanidad”, prosigue la serpenteante alocución de Lodge, “pero estoy seguro de que podemos hacerlo mejor no poniéndonos bajo las directrices dominantes o sujetando nuestras decisiones políticas y nuestra soberanía a otras naciones”. Si la ciencia y el mercado dictan en otros abdicar la soberanía, allá ellos. “La independencia de los Estados Unidos”, repite Lodge la letanía del futuro Siglo Americano, “no es solamente para nosotros más preciada que cualquier otra posesión particular, sino lo es para el resto del mundo”. ¿Dónde hallar otra libertad ordenada o un más alto espíritu de generosidad? “Comparen hoy a los Estados Unidos con el país de la tierra que sea”, pide Lodge a los cofrades del Senado, “y háganse la pregunta de si no es el mejor que existe”. “No puedo ser ninguna otra cosa que Americano, y debo pensar primero en los Estados Unidos”, proyecta al único nacionalismo universal, “y cuando pienso primero en los Estados Unidos, en un orden dispuesto como éste, pienso en lo que es mejor para el mundo, porque si los Estados Unidos fracasan, con ellos fracasan las mejores esperanzas de la humanidad”. Nada con el internacionalismo “ejemplificado por los bolcheviques”: “he de permanecer nacional”, promete Lodge acabando con todo vestigio de cosmopolitismo, “y de esta manera, como otros patriotas Americanos, puedo prestar el servicio más amplio al mundo”. “Nuestro primer ideal es nuestro país”, proclama el dogma del nacionalismo del Siglo XX, “y, en el futuro, lo vemos prestando como en el pasado un servicio a todo su pueblo y al mundo”. “Nuestro ideal del futuro es que habrá de continuar prestando ese servicio”, rubrica Lodge con una pequeña cláusula, unilateralista, “y continuará prestándolo por su propia y libre voluntad”. [30]

Si la visión del nacionalismo empresarial de Lodge, distinto sólo en medios y lapsos del de Root, Taft y el propio Woodrow Wilson, esperará hasta finales del Siglo XX para cristalizar como globalismo, el del Senador Albert J. Beveridge calibra primero los medios plazos y las coyunturas inmediatas del interés nacional. "Se nos dice que no debemos permanecer por más tiempo «aislados»", declara en marzo de 1919 el prominente miembro del establishment imperial rooseveltiano. "¿Cómo es que estamos «aislados»?", se pregunta. "¿Cómo es que hemos estado «aislados» alguna vez?", impugna en el plano del historiador político las trampas en boga de "la utopía y la filantropía" para aprobar la Liga de las Naciones. "No comercialmente. No financieramente. No socialmente", afirma a las claras una presencia al parecer entonces comoda en los asuntos económicos privados. "Hemos estado «aislados» únicamente en el sentido político", despeja Beveridge una política exterior fragmentaria, "sólo en el sentido de que no nos hemos obligado mediante alianza para implicarnos en las contiendas de otros, sólo en el sentido de que nos hemos ocupado de nuestros propios negocios". "¿No es ese género de «aislamiento»", pregunta Beveridge a sus lectores de *The North American Review*, "el punto mismo en el que coinciden lo que es mejor para nosotros y para el mundo?" "De serlo así", prosigue su interrogatorio, "¿por qué abandonarlo?". "¿Alguien se imagina que si cualquier nación europea estuviera situada como lo estamos", cierra su argumento perentoriamente, "ella renunciaría a sus ventajas especiales?".[31]

A partir de la excepcionalidad estadounidense, el discurso de Beveridge va más allá de la hegemonía comercial, industrial y financiera alcanzada al fin de la guerra para terminar todas las guerras. Tras sacudirse de la Liga de las Naciones y sus trabas al nuevo ejercicio de la acreeduría y el intercambio internacionales —"selva inexplorada y peligrosa" aquélla— y zafarse de "todas las diferencias de todos los abigarrados pueblos del mundo", excepción hecha de la Unión Soviética, llega para Beveridge el momento de extremar aún más al nacionalismo de Lodge. "La situación de América es única", arenga Beveridge. "Geográficamente", especifica, "se sienta en el trono del mundo". "Su historia es la de la evolución de un pueblo diferente, separado e independiente". "Su misión consiste, nada menos", eleva Beveridge el tono por encima del de los futuros nacionalismos totalitarios "que en crear una nueva raza sobre la tierra y en presentar a la humanidad el ejemplo de esa felicidad y bienestar que deriva de la libertad progresiva y que se disciplina a sí misma". Dentro de los cauces trazados por los Padres Fundadores, no cabe para Beveridge sino dinamizar una nación Americana "libre de manos y sin ataduras de pies, que marcha firmemente adelante hacia el destino al cual la razón le confiere el derecho por su lugar en el globo, el genio de su pueblo y sus ordenadas instituciones de la libertad". Con Lodge, ahora al amparo de una racionalidad dadora de derechos y destinos, el nacionalismo empresarial hace su entrada triunfal en una historia aún no suya, pero en la cual se dispone, en la confluencia de sus flancos liberales y conservadores, a cavar la tumba tanto de los nacionalismos románticos y místicos, pre-empresariales, como del internacionalismo de la clase históricamente equivocada y sus expresiones nacionales.

[Volver](#)

Epílogo: La ciencia pragmática

En medio de todas esas coordenadas, la ciencia de las relaciones internacionales se dibuja disciplinariamente borrosa y, en forma paradójica, políticamente promisoria. Aunque el fracaso de la propuesta wilsoniana de la Liga de las Naciones y el presunto idealismo profesoral asociado a los Catorce Puntos dejen en Walter Lippmann la impresión de oportunidades perdidas y caos latentes, la conjunción de los negocios y la academia hace admisible hablar de una Pax Científica y atribuirle el status resultante de la nación más poderosa del mundo. ¿Hasta dónde son adjudicables a los numerosos staffs de gerentes, expertos y abogados corporativos que asisten al París de 1919 los portentosos porcentajes mundiales que lograrán durante la década siguiente las corporaciones norteamericanas en las áreas de la banca, el petróleo, el carbón, la industria, las exportaciones y las inversiones? ¿Qué papel toca a los intelectuales como Croly, Lippmann o Dewey, sumándoles incluso el de los operadores corporativos como Bernard Baruch, John Foster Dulles o el joven Adolf Berle, en la multiplicación asombrosa de las cifras de utilidades los sectores económicos nacionales entre 1914 y 1930? ¿Hasta dónde son ellos, y no los consorcios financieros, los que suscitan "la incompreensión de los aliados" y hasta qué punto la impreparación e improvisación de los expertos norteamericanos que John Maynard Keynes observa en Versalles propician los capitalismo nacionalistas exacerbados de Europa o la propagación del "veneno del bolchevismo"? ¿Hasta dónde el "protagonismo" idealista y misionero de Wilson aborta la vigencia inmediata del wilsonianismo que sus intelectuales forjan entonces y que, setenta años más tarde, brillará como la expresión doctrinal más acabada del liberalismo internacional tras la derrota del fascismo y el comunismo?

Si, a pesar de su tenacidad anti-bolchevique, el conocimiento que se configura en los Estados Unidos como ciencia parece insensible ante los desafíos políticos y sociales a los umbrales del nacionalismo capitalista europeo, no obstante es ya capaz de establecer un esquema de universalidad internacional, valga la expresión, en el cual habrán de operar normalmente los hechos empíricos que esa misma ciencia construye y sanciona como propios. Derivado de una ciencia política más asentada y prestigiosa, unos cuantos años más antigua, el pluralismo ahora internacional incorpora bajo el rubro del liberalismo a la idea clave del interés que fija las reglas del juego de la competencia y que, extremada por la idea última de la seguridad, traerá al escenario la lucha por la existencia remontable al realismo darwinista del Siglo XIX, singularmente al del economista William Graham Sumner, el historiador Frederick Jackson Turner o el geopolítico Mahan.[32] Cara al liberalismo de signo wilsoniano, la noción de la competencia bajo las modalidades de la presión ejercida por los grupos de interés que giran en torno a centros imparciales de asignación de bienes económicos y políticos será empero la versión imperante en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, durante los cuales, al lado de su inserción difusa en los programas universitarios de mayor prestigio, la disciplina es practicada a través de los consejos, fundaciones e institutos de Asuntos Exteriores por la crema y nata de los directores corporativos, la aristocracia financiera, la clase política, la academia y los altos mandos militares. En esos foros donde debaten y pactan las élites públicas y privadas, mesopolíticos en sentido lato, se conformarán los rasgos de una ciencia concertadora de intereses nacionales que trasciende y unifica (y compensa) los diferendos sectoriales y seccionales que se proyectan del interior hacia el exterior.

Pero ese perfil meramente concertador se diluye apenas captadas las insuficiencias de la diplomacia financiera orientada por Andrew Mellon, Secretario del Tesoro y poder tras el trono en las tres presidencias de los años

veinte. Ni los buenos planes recaudatorios de Charles Gates Dawes en 1924 ni los de Owen Young en 1929 presagian una ciencia plácida que relaciona las naciones acreedoras y naciones deudoras en apego a las pautas normales de los negocios. Reacios frente a las argucias de la normatividad, los banqueros desconfiarán de un orden jurídico que pretenda restringir a la lógica financiera. La política, que algunos suponían superada por una ciencia casi reducida a la contabilidad y los estados financieros, vuelve al escenario auspiciada por el pragmatismo. La exacerbación de los nacionalismos capitalistas y la insolencia del internacionalismo proletario activarán ahora los epítetos de ideologías y totalitarismos, y no sólo porque cuestionan la espontaneidad y creatividad del individuo y el mercado. Con mayor flexibilidad táctica, aquella ciencia empírica y objetiva puede valerle, sin disonancia cognitiva alguna, del viejo repertorio metapolítico para, en el nombre infalible de la libertad y la democracia, politizar la trayectoria exterior de la economía y las finanzas y fusionar los intereses especulativos y los principios liberales. Además de la metapolítica secular del liberalismo, la condición ideológica y totalitaria que se asigna a los enemigos y los confina en los dominios del terror y el absolutismo, legitima por la vía pragmática discursos como los del joven ministro protestante Reinhold Niebuhr que reavivan la vieja demonología del Bien y del Mal y las imágenes y los destinos apocalípticos del Pueblo de Dios y los Pueblos de las Tinieblas.

Más importante aún, el espinazo corporativo de la ciencia habrá de embonarse, desacopladamente si bien, en la esfera del Estado, al interior de los dispositivos macropolíticos que el empirismo académico sólo halla en el gobierno y sus agencias. Al verter en sus instituciones claves tanto el "vocabulario incierto" de la metapolítica secular y teológica como sus nexos pertinentes con los intereses transnacionales, la ciencia no sólo documenta y procesa funcionalmente los intereses privados y los intereses públicos sino introduce un elemento de racionalidad administrativa y militar que incrementa la legitimidad de la política exterior. Con ello, la ciencia provee, por un lado, los cuadros medios y superiores del aparato macropolítico garantizando la continuidad de la política internacional y, por el otro, prepara los cuadros civiles de expertos, intelectuales y técnicos que tomarán a su cargo la manipulación, a nivel micropolítico, de la opinión pública. La simbiosis de los principios y los intereses, a su vez, determina las estrategias operativas, económicas, políticas y militares del aparato macropolítico y sus posicionamientos expresados en las fórmulas del intervencionismo y el aislacionismo. Jamás químicamente puras en los hechos, tal y como aparecen en los manuales oficiales de historia, el aislacionismo adopta numerosas acepciones: puesto en el plano del obtener ventajas en conflictos foráneos, adopta la del neutralismo; en el plano económico, la del librecambismo; en el plano político, la del liberalismo y, en el plano del consenso, la del moralismo. Cualquiera que sea su signo, el aislacionismo fragmentario, selectivo o sectorial no interfiere en la exportación de capitales y la obtención de excedentes a lo largo del mundo y, de aquí, que el intervencionismo de los empréstitos y las inversiones prosiga, de no ser en situaciones de guerra, sin alteraciones significativas. Por su parte, y alejándose de la esfera del mercado que se presume productiva e imparcial, el intervencionismo se acerca al realismo de la política de poder y al conservadurismo en política.

En cualquier caso, se trata de dos concepciones complementarias y que proponen como única alternativa crucial la de la guerra y los negocios, evidenciada por el llamado acuerdo bipartidista de la política exterior estadounidense, unipartidista en rigor. Si en los años veinte y treinta el predominio de las finanzas hace del interés el eje rector de la disciplina, de los años cuarenta en adelante la simbiosis inexorable de los negocios y el sector militar obliga a sofisticar los nuevos elementos del poder que ahora se entremezclan con los de la presión. En el plano de la teoría, la disciplina puede embovedar el juego de los intereses corporativos dentro de esquemas metapolíticos al principio de raíz germánica y, luego, en el sinfín de modas analíticas y paradigmas cada vez más impresionantes, la teoría de los sistemas, las teorías de juegos o los modelos cibernéticos que brindan una exuberancia discursiva donde se desfigura el manejo político de las corporaciones transnacionales y, aún más, las realidades (y explotaciones) de otros pueblos. [33] Ciencia desmembrada, su papel mesopolítico, mediador, se mantiene a pesar de que carece de puntos firmes de coherencia. Su nuevo fundamentalismo democrático no tendrá por ello empacho en asociarse a un sentido de la historia cuyo presunto fin entroniza al mercado y un conflicto de civilizaciones cuya asepsia empresarial desemboca en una demonología tecnológicamente aterradora. Trátese de la entelequia secular del liberalismo o de las entelequias teológicas del conservadurismo, en ellas no hay un desprendimiento del núcleo original que da sentido a la disciplina y que, en su empirismo y pragmatismo, pocas veces se preocupa por la universalidad, la racionalidad y la normatividad que subyacen en alguna parte del mundo en que vivimos.

[Volver](#)

[1] Ellehart Krippendorff, "Relazioni internazionali: la teoria" (texto alemán de 1969), en la Enciclopedia Feltrinelli Fischer 28, Scienze Politiche 2, (Relazioni internazionali), Compilado por Lelio Basso, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milán, 1973, pp. 385-386.

[2] Ver sobre el tema, y en general, José Luis Orozco, De teólogos, pragmáticos y geopolíticos. Aproximación al globalismo norteamericano, Editorial Gedisa-UNAM, Barcelona, 2001.

[3] Arthur F. Bentley, The Process of Government: A Study of Social Pressures (1908), Compilado por Peter H. Odegard, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1967, pp. 191 y 268.

[4] Walter Lippmann, A Preface to Politics (1913), Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, 1962, esp. pp. 167 y 217.

[5] Walter Lippmann, Drift and Mastery. An Attempt to Diagnose the Current Unrest (1914), Introducción y Notas de William E. Leuchtenburg, A Spectrum Book, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1961, pp. 96-97.

[6] Herbert Croly, The Promise of American Life (1909), Introducción de John William Ward, The Bobbs-Merrill Company, Indianápolis y Nueva York, 1965, pp. 235, 239-240, 250-251, 257 y 263.

[7] Ibid., pp. 266, 269, 291, 295, 298 y 301-309.

[8] Cfr. Ibid., pp. 408 y 421, y Herbert Croly, Progressive Democracy (1914), con una nueva Introducción de Sidney A. Pearson, Jr., Transaction Publishers, Nueva Brunswick y Londres, 1998, pp. 178 y 183.

- [9] Walter Lippmann, *The Stakes of Diplomacy*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1915, pp. 19, 88, 94, 107-8 y 128.
- [10] *Ibid.*, pp. 97 y 98.
- [11] *Ibid.*, pp. 169-171, 187-188 y 211.
- [12] Herbert Croly, Willard Straight, *The Macmillan Company*, Nueva York, 1924, esp. pp. 245-248.
- [13] *Ibid.*, pp. 472-474.
- [14] Cfr. John Dewey, "Conscience and Compulsión" (14 de julio de 1917), en *The World of Randolph Bourne*, Antología de Ensayos y Correspondencia compilada por Lillian Schlissel, E. P. Dutton & Co. Inc., Nueva York, 1965, pp. 125-128 y, en general, José Luis Orozco, *William James y la Filosofía del Siglo Americano*, UNAM-Gedisa, Barcelona, 2002.
- [15] John Dewey, "Preconditions of the Security of Nations" (23 de marzo de 1918), en *Intelligence in the Modern World. John Dewey' Philosophy*, Compilado y con Introducción de Joseph Ratner, *The Modern Library*, Nueva York, 1939, pp. 508-511.
- [16] Edward Mandell House, *Apuntes del 30 de abril de 1915*, en *The Intimate Papers of Colonel House*, Ordenados en forma de Narrativa por Charles Seymour, Tomo I, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, 1926, pp. 427-428.
- [17] Woodrow Wilson, "Address to the League to Enforce Peace at Washington" (27 de mayo de 1916), en *Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson*, Compilado y con Introducción de Albert Bushnell Hart, Boni and Liveright, Inc., Nueva York, 1918, pp. 121-125.
- [18] Robert Lansing, *The Peace Negotiations. A Personal Narrative*, The University Press of Cambridge, Houghton Mifflin Company, Boston y Nueva York, 1921, pp. 17-18.
- [19] Walter Weyl, "Proposed Organization for Research", cit. en Lawrence E. Gelfand, *The Inquiry. American Preparations for Peace, 1917-1919*, Yale University Press, Nueva Haven y Londres, 1963, pp. 82-83.
- [20] Walter E. Weyl, *American World Policies (1917)*, Introducción de Wilton B. Fowler, University of Washington Press, Seattle y Londres, 1973, pp. 1-2, 208-212 y 265.
- [21] Carta de Woodrow Wilson a Edward M. House del 21 de Julio de 1917, incluida en *The Inquiry*, p. 12.
- [22] Elihu Root, "The Effect of Democracy on International Law" (26 de abril de 1917), en *Miscellaneous Addresses (1917)*, Compilación y Coordinación de Robert Bacon y James Brown Scott, Kennikat Press, Inc., Port Washington, Nueva York, 1966, pp. 281 y 282.
- [23] *Ibid.*, pp. 283-294.
- [24] Cfr., de William Howard Taft, "Peril in Hun Peace Offer" (8 de octubre de 1918) y "The Obligations of Victory" (9 de noviembre de 1918), en *Taft Papers on League of Nations*, Compilado por Theodore Marburg, M. A., LL.D y Horace E. Flack, Ph.D., The Macmillan Company, Nueva York, 1920, esp. pp. 138 y ss. y 141 y ss.
- [25] William Howard Taft, "Senator Lodge on the League of Nations" y "The League: Why and How" (ambos del 30 de diciembre de 1918), en *Op. cit.*, esp. p. 177 y 184.
- [26] Woodrow Wilson, *Discurso ante el Senado del 22 de enero de 1917*, en *Selected Addresses and Public Papers*, Compilado y con Introducción de Albert Bushnell Hart, Boni and Liveright, Inc., Publishers, Nueva York, 1918, pp. 172 y ss., esp. 178-179.
- [27] Robert Lansing, *Nota del 16 de enero de 1919*, en *The Peace Negotiations*, pp. 190 y ss., esp. p. 201.
- [28] Robert Lansing, *Memorándum del 30 de marzo de 1919*, en *Ibid.*, pp. 207-212, esp. 208 y 209.
- [29] Cfr., de Henry Cabot Lodge, *Carta del 26 de noviembre de 1918 a Theodore Roosevelt*, en el Tomo II de *Selections from the Correspondence of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge, 1884-1918*, Charles Scribner's Sons, Nueva York y Londres, 1925, pp. 546 y 547, y la *Intervención en el Senado contra la Liga de las Naciones del 12 de agosto de 1919* (*Congressional Record*, 66th Congress, 1st Sess., 3779-84), en *Ideas and Diplomacy. Readings in the Intellectual Tradition of American Foreign Policy*, Compilado y Comentado por Norman A. Graebner, Oxford University Press, 1964, p. 468.
- [30] *Ibid.*, pp. 470 y 471.
- [31] Albert J. Beveridge, "Pitfalls of a «League of Nations»", *The North American Review*, CCIX (Marzo de 1919), en *Ideas and Diplomacy*, pp. 462-464.
- [32] Sobre el tema, ver, de José Luis Orozco, *Notas del país darwiniano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, *Notas y nuevas notas del país darwiniano*, Segunda edición aumentada, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 1994, "El darwinismo y los modelos del conflicto", *Cuadernos Americanos*, Nueva Época, No. 6, vol. 6, Noviembre-Diciembre de 1987, México, y "El pragmatismo internacionalista norteamericano", *Revista de Derecho Público*, Vol I, Núm. 118, Enero-Marzo de 1990, Madrid. rozcoO
- [33] Ver, como punto de partida, José Luis Orozco, *La Pequeña Ciencia. Una crítica de la Ciencia Política norteamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

[Volver](#)

Imprimir

Circunstancia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Colaboran en este número

- **Rut Bermejo Casado.** Posee el Diploma de Estudios Avanzados por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, donde realiza su tesis doctoral. Realizó estudios de postgrado -master- en el Reino Unido. Es profesora Ayudante en el Departamento de Derecho Público y Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos.
- **Valeriano Gómez Sánchez,** Secretario General de Empleo. Es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Economista-consultor en SETEC S.A., entre 1981 y 1982; economista en el Gabinete Técnico de la Comisión Ejecutiva Confederal de UGT entre 1983 y 1986; Director general del Fondo de Promoción de Empleo del Sector Siderúrgico Integral entre 1986 y 1987; Asesor ejecutivo en el Gabinete Técnico del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, desde 1998 hasta 1994; Administrador único de PSV (designado por Consejo de Ministros tras la intervención administrativa de la entidad en mayo de 1994). Ha participado en la elaboración y redacción del Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español. Es miembro del Consejo Asesor y colaborador de varias publicaciones relacionadas con el ámbito laboral, ponente en múltiples cursos y seminarios y autor de diversos trabajos editoriales sobre la política de empleo y el mercado de trabajo.
- **Enrique Guerrero Salom** es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política y de la Administración I. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. En relación con el tema del artículo, ha desempeñado el cargo de Secretario General de Relaciones con las Cortes. Ministerio de la Presidencia. 1993-1996. Actualmente, Subdirector del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Sus publicaciones más recientes son: "El control parlamentario del Gobierno", en "Administraciones Públicas y Constitución". INAP. 1998; "La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes", en Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero (eds): "En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español". Editorial Tecnos. 1999; "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)". Editorial Tecnos. 2000; "La actividad del Congreso de los Diputados. Una evaluación", en Antonia Martínez (ed): "El Congreso de los Diputados en España. Funciones y rendimiento". Editorial Tecnos. 2000; "Apoyo(s) parlamentario(s) antes que Gobierno(s) de coalición. El caso español: 1993-1996 y 1996-2000". Revista Política y Sociedad, Nº 40. 2.
- **José Luis Orozco** es Catedrático de Política Internacional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus estudios sobre los nexos entre la política exterior y los intereses de las élites corporativas de los Estados Unidos han abierto una perspectiva teórica hasta ahora poco explorada en lengua española. En el año 2002, Orozco recibió el Premio Universidad Nacional por su labor de investigación en Ciencias Sociales. Entre sus libros más recientes destacan El Siglo del Pragmatismo Político (Fontamara-UNAM, 2004), Benjamín Franklin y la Fundación de la República Pragmática (Fondo de Cultura Económica, 2002) y De teólogos, pragmáticos y geopolíticos (Gedisa-UNAM, 2001).
- **Jesús Ruiz-Huerta Carbonell,** Director del Instituto de Estudios Fiscales. Es Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Rey Juan Carlos y profesor del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha sido Vicerrector de Economía de la Universidad de Salamanca y Director de Investigaciones del Instituto de Estudios Fiscales. Es miembro del Internacional Institute of Public Finance y de la Comisión Científica de los Encuentros de Economía Pública. Sus principales campos de investigación son los estudios de distribución de la renta, efectos de las políticas públicas y descentralización del sector público. Es autor de numerosos estudios, artículos y libros sobre Economía y Hacienda Pública.
- **Salvador Rus Rufino** es Doctor en Filosofía e Historia y Profesor titular de la Cátedra de Historia de las Ideas Políticas y Director de la Cátedra Extraordinaria de Empresa Familiar y Ética de los Negocios de la Universidad de León. Ha impartido clases, seminarios y participado en proyectos de investigación en las universidades de Stanford, Berkeley y New York en los Estados Unidos y Múnich, Frankfurt, Gotinga y Bayreuth en Alemania. Así como en los centros de la institución Max Planck Gesellschaft de Göttingen Max-Planck-Institut für Geschichte y de Frankfurt am Main Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte donde ha sido invitado en varias ocasiones.
Ha publicado más de setenta trabajos -libros y artículos especializados- en revistas y editoriales nacionales e extranjeras.
Ha dirigido tres proyectos de investigación financiados por la Consejería de la Junta de Castilla y León, y coordinado otro del Ministerio de Ciencia y Tecnología.
En la actualidad es miembro del Consejo de Redacción de la revista "Cuadernos Dieciochistas", y del Comité Ejecutivo de la Asociación Española de Estudios del Siglo XVIII. También es miembro del Comité de Ética Asistencial del Hospital del León.
Colabora en el desarrollo de proyectos con las fundaciones Hernando de Larramendi y Mapfre Tavera. Dirige la Biblioteca de Historia y Pensamiento Político de Editorial Tecnos y Alianza Editorial.
Ha sido becario de la DAAD, Hans Seidel Stiftung y de MPG en Alemania, del British Council en el Reino Unido, Fullbright y University of California en los EE.UU. Del Ministerio de Educación y Ciencia en España. Es evaluador de la Unión Europea de los proyectos europeos desde el V Programa Marco en el área de socio-economía. Desde el año 1997 colabora semanalmente en el periódico El Mundo-La Crónica de León, y desde el año 2002 del ABC, y también es colaborador de TVE y Radio Cadena Ser.
Ha sido Consejero del Grupo Salvador Rus López Construcciones S.A. desde 1995 a 2003 y en la actualidad es Presidente del Consejo de Familia del Grupo Rus-Velázquez.

• **Manuel Villoria Mendieta** es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filosofía y Letras; fue becario Fulbright en USA, donde realizó estudios de Master en Public Affairs por la Indiana University. Ha sido Director del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. En la actualidad dirige el Curso Superior de Administración Pública en dicha institución. Es autor de más de treinta libros y artículos sobre Administración pública y ética administrativa, entre ellos destacan: La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia (BOE-INAP, 1996); Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas, con la colaboración de Eloísa del Pino, 2 ediciones (Tecnos, 1997 y 2000); y Ética pública y corrupción: manual de ética administrativa 2 ediciones, (Tecnos-UPF, 2000). Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. Ha sido miembro de las Comisiones de Modernización de la Administración del Estado entre los años 1988-1993. Es miembro del Comité de Políticas Públicas y Administración de la Asociación Mundial de Ciencia Política.

Imprimir

Circunstacia. Año II - Número 4 - Mayo 2004

Normas para el envío de originales

1. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 30 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.
2. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.
3. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.
4. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.
5. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.
6. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.
7. Los trabajos se enviarán a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuando sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. Circunstancia se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.

Imprimir