

# administración & cidadanía.

## Sumario\_

**\_01** JUAN RIAL ROADE (Universidade de la República, Montevideo, República Oriental de Uruguay) y CARLOS SIXIREI PAREDES (Universidade de Vigo, Galicia-España), «Un recorrido por las distintas formas de Estado en América Latina».**\_02** ALEXANDER MAZ-MACHADO, NOELIA JIMÉNEZ-FANJUL, NATIVIDAD ADAMUZ-POVEDANO Y CRISTINA ADRIÁN-JIMÉNEZ (Universidade de Córdoba, España), «Análisis de género en el gobierno de las universidades españolas».**\_03** ARTURO DE NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA (Centro de Investigacións Sociolóxicas – CIS - y Universidade de A Coruña, España), «El discurso político en las elecciones al Parlamento de Galicia 2009».**\_04** BEATRIZ DE OTTO LÓPEZ Y VERÓNICA CAÑAL-FERNÁNDEZ (Universidade de Oviedo, España), «El sistema electoral autonómico en Asturias: análisis y alternativas».**\_05** JESÚS AMADOR VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS (Universidade Iberoamericana, México), «Economía política de la crisis en la globalización».**\_06** FRANCISCO JESÚS FERREIRO (Universidade de Santiago de Compostela y Universidade de A Coruña, Galicia-España), «La importancia de la empresa en los modelos de crecimiento económico».**\_07** CARLOTA REGO PALLEIRO (Universidade de Santiago de Compostela), «La influencia de la pertenencia a la Unión Europea en las entidades locales de las provincias gallegas del interior: estudio sobre la gobernanza multinivel en la Unión Europea en las capitales de provincia y en las diputaciones de Lugo y Ourense».**\_08** RUBÉN MIRANDA GONÇALVES (Universidade de Santiago de Compostela), «*Nacimiento y evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España*» (Madrid, Dykinson, 2013) de Roberto O. Bustillo Bolado.\_

## Sumario\_

**\_01** JUAN RIAL ROADE (Universidade da República, Montevideo, República Oriental do Uruguai) e CARLOS SIXIREI PAREDES (Universidade de Vigo, Galicia-España), «Un percorrido polas distintas formas de Estado en América Latina».**\_02** ALEXANDER MAZ-MACHADO, NOELIA JIMÉNEZ-FANJUL, NATIVIDAD ADAMUZ-POVEDANO E CRISTINA ADRIÁN-JIMÉNEZ (Universidade de Córdoba, España), «Análise de xénero no goberno das universidades españolas».**\_03** ARTURO DE NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA (Centro de Investigacións Sociolóxicas – CIS - e Universidade da Coruña, España), «O discurso político nas eleccións ao parlamento de Galicia 2009».**\_04** BEATRIZ DE OTTO LÓPEZ E VERÓNICA CAÑAL-FERNÁNDEZ (Universidade de Oviedo, España), «O sistema electoral autonómico en Asturias: análise e alternativas».**\_05** JESÚS AMADOR VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS (Universidade Iberoamericana, México),«Economía política da crise na globalización».**\_06** FRANCISCO JESÚS FERREIRO (Universidade de Santiago de Compostela e Universidade da Coruña, Galicia-España), «A importancia da empresa nos modelos de crecemento económico».**\_07** CARLOTA REGO PALLEIRO (Universidade de Santiago de Compostela), «A influencia da pertenza á Unión Europea nas entidades locais das provincias gallegas do interior: Estudo sobre a gobernanza multi-nivel na Unión Europea nas capitais de provincia e nas deputacións de Lugo e Ourense».**\_08** RUBÉN MIRANDA GONÇALVES (Universidade de Santiago de Compostela), «*Nacimiento y evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España*» (Madrid, Dykinson, 2013) de Roberto O. Bustillo Bolado.\_

VOL.8\_nº1\_2013\_Revista de la Escola Galega de Administración Pública.

# administración & ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –





## Sumario / Summary

<b>_ARTÍCULOS / ARTICLES</b>	<b>[7-143]</b>
_Juan Rial Roade (Universidad de la República, Montevideo, República Oriental de Uruguay) y Carlos Sixirei Paredes (Universidad de Vigo, Galicia-España), « <b>Un recorrido por las distintas formas de Estado en América Latina</b> » / <i>Around Different Types of Latinoamerican State</i>	[9-32]
_Alexander Maz-Machado, Noelia Jiménez-Fanjul, Natividad Adamuz-Povedano e Cristina Adrián-Jiménez (Universidade de Córdoba, España), « <b>Análise de xénero no goberno das universidades españolas</b> » / <i>A Gender Analysis in the Management of Spanish Universities</i>	[33-42]
_Arturo de Nieves Gutiérrez de Rubalcava (Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS - y Universidad de A Coruña, España), « <b>El discurso político en las elecciones al Parlamento de Galicia 2009</b> » / <i>Political Discourse in the 2009 Elections for the Galician Parliament</i>	[43-64]
_Beatriz de Otto López y Verónica Cañal-Fernández (Universidad de Oviedo, España), « <b>El sistema electoral autonómico en Asturias: análisis y alternativas</b> » / <i>Review of Regional Electoral System in Asturias: Consequences and Alternatives</i>	[65-84]
_Jesús Amador Valdés Díaz de Villegas (Universidad Iberoamericana, México), « <b>Economía política de la crisis en la globalización</b> » / <i>Political Economy of the Crisis in the Globalization</i>	[85-106]

\_Francisco Jesús Ferreiro (Universidad de Santiago de Compostela y Universidad de A Coruña, Galicia-España), «La importancia de la empresa en los modelos de crecimiento económico» / *The Importance of the Company in the Economic Growth Models* [107-121]

**\_NOTA DE INVESTIGACIÓN / RESEARCH NOTE [123-137]**

\_Carlota Rego Palleiro (Universidad de Santiago de Compostela), «La influencia de la pertenencia a la Unión Europea en las entidades locales de las provincias gallegas del interior: estudio sobre la gobernanza multinivel en la Unión Europea en las capitales de provincia y en las diputaciones de Lugo y Ourense» / *The Influence of the European Union Membership on Galician Inland Provinces: a Study on EU Multi-level Governance in the Capitals and Mesogovernment of Lugo and Ourense* [123-137]

**\_RECENSIÓN / REVIEW [139-143]**

\_Rubén Miranda Gonçalves (Universidad de Santiago de Compostela), «Nacimiento y evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España» (Madrid, Dykinson, 2013) de Roberto O. Bustillo Bolado [139-143]

**\_NORMAS DE PUBLICACIÓN [145-146]**



# Artículos



JUAN RIAL ROADE\_(rial43@yahoo.com)\_Universidad de la República; Montevideo, República Oriental del Uruguay  
CARLOS SIXIREI PAREDES\_(carlos@sixirei.eu)\_Universidade de Vigo; Galicia, España

# Un recorrido por las distintas formas de Estado en América Latina

Un percorrido polas distintas formas de Estado en América Latina

*Around Different Types of Latinoamerican State*

**Resumen:** Este artículo es un resumen de las diversas formas de Estado por las que ha pasado América Latina desde la independencia hasta el presente. Este ejercicio supone un nivel de abstracción importante para dar cuenta de una realidad compleja y muy dispar para cada una de las unidades estatales consideradas. Se ha buscado un mínimo común denominador de los procesos históricos que muestran, al momento presente, un claro proceso de redefinición de los conceptos de Estado, ciudadanía y participación.

**Palabras clave:** América Latina, Estado oligárquico, Estado populista, Estado desenvolvimentista, Estado burocrático-autoritario, Estado neoliberal, Estado mínimo, Estado multinacional, nación y Estado.

**Resumo:** Este artigo é un resumo das diversas formas de Estado polas que ten pasado América Latina desde a independencia ata o presente. Este exercicio supón un nivel de abstracción importante para dar conta dunha realidade complexa e moi dispar para cada unha das unidades estatais consideradas. Buscouse un mínimo común denominador dos procesos históricos que amosan, no presente momento, un claro proceso de redefinición dos conceptos de Estado, cidadanía e participación.

**Palabras clave:** América Latina, Estado oligárquico, Estado populista, Estado desenvolvimentista, Estado burocrático-autoritario, Estado neoliberal, Estado mínimo, Estado multinacional, nación e Estado.

**Abstract:** This is a summary of the different types of states that Latin America has historically had. It implies a very high level of abstraction in order to find a common denominator for the region. Currently, all of these historical processes are leading to a new definition of the concepts of State, Citizenship, and Participation.

**Key Words:** Latin America, populist state, nation, liberal state, development state, minimal state, oligarchic state, multinational state, neoliberal state.





## ESTADO, RÉGIMEN, GOBIERNO, PROCESOS

El modelo de Estado en el que viven hoy en día los países latinoamericanos es el resultado de la historia de su sociedad y sus arreglos políticos, que abarca un lapso diferente en cada país, producto de la diversidad de organización social, estructura demográfica, de la forma de ocupación territorial, de las herencias culturales, y, consiguientemente, es factible reconocer en cada forma de Estado estas huellas del pasado.

Cualquiera que sea la definición que se adopte, la construcción de una entidad que pueda ser reconocida como tal en la región, debió esperar hasta fechas relativamente recientes para poder caracterizarlo y aún hoy, el estudio del tema tiene muy fuertes connotaciones ideológicas que constituyen parte de la justificación que busca legitimar los gobiernos que lo administran, o dar argumentos a los sectores opositores que pretenden cambiar el estado de cosas existente.

También hay que tener en cuenta que en el lenguaje corriente, cotidiano, la distinción entre Estado, régimen, democracia y gobierno no siempre es evidente. En nuestro trabajo tratamos de introducir un mínimo de orientación para tener más claro el tema a abordar.

Se puede hablar de organización política pero no de Estado en tiempos pre - coloniales. En las sociedades más avanzadas de esa época había dominación, ejercicio de poder sobre subordinados, pero sólo se estaba en el marco de la construcción de poderes personales, respaldado por entidades colectivas, fuesen tribus, clanes, federaciones de tribus, que se subordinaban a otras de mayor poder o nivel.

Pasados ya 500 años del encuentro traumático entre el mundo precolombino, tan diverso, con falta de continuidad territorial y falta de unidad de civilización, y el europeo, ( sólo con una parte del mismo), todavía quedan remanentes de las formas de organización social que de alguna manera podemos llamar "originarias", en proceso de devenir francamente marginales, ante la transformación de toda la región en una sociedad predominantemente urbana, occidentalizada, que sigue los patrones propios de economías basadas en el funcionamiento del mercado, a pesar de las muchas dificultades que imponen procesos tanto intrínsecos como extrínsecos a la naturaleza del Estado.

Sobre esas formas de organización se superpusieron los patrones coloniales. La espada, el sexo, las epidemias, la esclavitud y la cruz fueron los instrumentos principales. La fuerza de los colonizadores era incontrastable. No había como oponerse a la tecnología de la violencia de los europeos. Las relaciones sexuales mantenidas por portugueses y españoles con los "pueblos originarios" y, luego, con los esclavos procedentes de África, dio origen a fuertes contingentes mestizos que hoy son la base demográfica de la mayoría de los países de la región. Las epidemias diezmaron muy pronto grandes contingentes de indígenas que sufrieron, además, los males propios del trabajo forzado impuesto por las encomiendas y, muy especialmente, por la explotación minera. Los esclavos traídos de África fueron mano de obra para las plantaciones de las tierras tropicales comenzando por las destinadas a la producción de caña de azúcar. La justificación para esta actividad la aportaron clérigos y religiosos de diversas órdenes, que, pese a los debates abiertos en torno al derecho a la conquista, dieron certezas al conquistador sobre la legitimidad de su dominio mientras que trataban de confortar al dominado.

Las instituciones políticas eran primarias, situadas en capitales y puertos que comunicaban la región con la metrópoli. Emanaban de Estados que no siguieron el camino de la centralización fuerte de estilo europeo, cuyo ejemplo clásico ha sido Francia. Los colonizadores procedían de Estados débiles y, en los hechos, periféricos, como España y Portugal, o de ligas marítimas en proceso de reformulación como la de los holandeses. Sus instituciones coloniales no podían compararse con las que proporcionó Europa a partir del siglo XVII a sus Estados centrales.

El Estado que quería Maquiavelo no iluminó el proceso de construcción política de España y Portugal. Hubo que esperar a que la Revolución Francesa se expandiera y asumiera la forma de revolución nortatlántica, sumando el previo y paralelo proceso de los EEUU, para que una nueva narrativa inspirara a los criollos que protagonizaron los cambios que llevaron a la independencia, para construir, lentamente, formas estatales las cuales tenían como herencia el tipo de sociedad preexistente.

En algunos casos se partía de cero en cuanto al referente societario, sea porque se operaba sobre zonas casi vacías o porque sus pobladores estaban todavía en etapas pre -agrarias y fueron exterminados, o casi, para dar origen a una sociedad trasplantada de inmigrantes, fundamentalmente de destino urbano, que pasaron a constituir las estructuras metropolitanas macrocefálicas que hoy tienen muchas de estos países y que también condicionan las formas de Estado.

Llegar al Estado concebido como “unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial” según la definición de Herman Heller, o la clásica de Max Weber como una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso legal de la fuerza, es un ideal todavía escasamente alcanzado en la región. El logro de la capacidad de monopolizar la recaudación fiscal y tener capacidad suficiente para imponerla es otro de los rasgos claves de un Estado que supone, también, un desarrollo económico y social que permita practicarlo y llegar a todo el territorio. Este es un aspecto que todavía está en construcción.

En nuestro enfoque tratamos de indagar que hizo y hace el Estado, y como se puede diferenciar de la nación, en qué medida coinciden y divergen, así como podemos distinguir el Estado del régimen político y del gobierno que lo administra.

Las naciones son construcciones ideológicas y políticas, resultado del esfuerzo para transformar memorias en mitos y en llevar adelante historias oficiales. En América Latina estas construcciones nacionales fueron una de las primeras tareas que debieron encarar las unidades resultantes del proceso político de emancipación de las colonias. Se hizo al mismo tiempo que se diseñaba un centro o centros de poder en que respaldarse. En algunos casos dio por resultado feroces controversias entre grupos que disputaban ese poder. Los intentos de conformar grandes unidades como la Federación de América Central, la República Gran Colombiana y la Liga Federal artiguista fracasaron. Pero, en cambio, sí pudieron seguir adelante, asumiendo formas que preservaban ciertas formas de poder subnacional, la Argentina, Brasil, México y otras entidades que avanzaron sobre el territorio vecino a su centro de dominación hasta encontrar una frontera no siempre fácil de definir.

Siguiendo a Weber y Hans Kelsen consideramos que el Estado no tiene un fin propio, que es fundamentalmente un medio para lograr fines sociales. Estos han variado a lo largo de la historia y hoy estamos en una situación en la que el Estado, que hereda una historia diferente en cada país y subregión, asume muy diversas formas, porque las definiciones de fines sociales son diferentes en cada entidad considerada.

¿Qué hizo o hace el Estado?: Desplegar capacidades, comenzando por institucionalizar la autoridad que supone la creación de organismos para imponer la coerción y controlar la sociedad, lo que implica crear fuerzas armadas y de seguridad, tribunales de justicia e imponer un modelo de socialización a través de un sistema escolar más o menos uniforme para toda la entidad territorial que está bajo su control. Al mismo tiempo debe tener capacidad de diferenciar ese control: esto es, contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas

para aplicaciones específicas, burocracias entre las que son importantes aquellas que permiten la recaudación de impuestos y el manejo de recursos financieros. También debe tener la capacidad de difundir una identidad colectiva: creando símbolos generadores de pertenencia y definición común, diferenciándolos de aquellos de otro Estado, por ejemplo, teniendo himno, escudo, bandera, y una historia más o menos oficial apuntalada por mitos y creencias fuertemente arraigadas en la población bajo control de esa entidad, como modo de acercar la entidad estatal y hacerla coincidir con una realidad nacional. Claro que éstos últimos procesos, en más de un caso, supusieron violentas confrontaciones entre diversos sectores sociales, entre fracciones de las elites, que asumieron diversas denominaciones. Fueron frecuentes luchas entre conservadores y liberales, entre partidarios de formas de gestión de gobierno unitarias y formas federales, entre defensores de excluir a una buena parte de la sociedad de los asuntos públicos y quienes pugnaron por no marginar a nadie, fueron corrientes y hoy, bajo otras denominaciones, estas divisiones siguen aflorando. Así la disputa entre una historia oficial de héroes criollos y una “sumergida” que pone por protagonistas a los “pueblos originarios” se abre paso constantemente.

Este proceso de construcción, que ha sido largo y ha pasado por distintas fases de mayor o menos inclusión social, ha supuesto, para los que integran una entidad de tipo estatal, constantes resignificaciones. Dar forma a la noción de ciudadanía, por ejemplo, es parte de un devenir constante de construcción y cambio, como todas las categorías y conceptos sociopolíticos que manejamos.

La ciudadanía, una construcción de un colectivo social como el resto de las categorías sociopolíticas, es parte de un devenir permanente de cambio. Una definición tradicional la acota al campo político y a las nociones liberales y republicanas considerándola como un status jurídico y político mediante el cual la persona que denominamos ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (pago de impuestos, tradicionalmente servicio militar, promesa de fidelidad a la bandera, entre otros) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida pública de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular. Pero esta definición deja afuera muchos aspectos.

Las versiones originales del liberalismo consideran al ciudadano en una dimensión puramente individual, prescindiendo de toda aspiración o referencia colectiva. También, dado el desarrollo social existente, se trataba de definiciones excluyentes dejando afuera de la calificación para ser ciudadano a quienes no tenían las que se consideraban condiciones necesarias para ejercer esos derechos. Durante largo tiempo ser ciudadano suponía ser propietario, ser hombre, saber leer y escribir y no formar parte de una minoría específica excluida de esos derechos. A estos presupuestos se incorporó luego la idea de la república: Ser ciudadano implicaba apoyar a un determinado régimen político en el marco de un Estado.

En el siglo XX se fue abriendo camino una idea de ciudadanía que se vinculaba a colectivos sociales. Dejando de lado los obvios desarrollos ocurridos en Estados autoritarios o totalitarios, se comenzó a manejar el concepto de mayorías que supone el predominio del interés colectivo sobre el individual. Ante ello, y en otro marco, aparece la definición de poliarquía, como garantía de que en el régimen democrático se tolera y respeta a la minoría y a la disidencia.

El nacionalismo es uno de los casos más extendidos de predominio del concepto de lo colectivo sobre lo individual. Se busca agregar a la noción de ciudadano un fuerte sentido de “nosotros” factible de oponer a los integrantes de otras comunidades. Esta construcción social ha llevado a fuertes conflictos y excesos contra los “otros”. Ante este concepto y

partiendo de la experiencia histórica alemana, Jürgen Habermas acuñó la idea del llamado 'patriotismo constitucional', defendiéndola con la consideración de que la ciudadanía no está ligada al concepto de identidad nacional.

Más recientemente, y con fuerte incidencia en América Latina, se ha desarrollado la idea de las ciudadanía diferentes. Considerando que hay un grupo dominante que impone sus visiones de la "comunidad imaginada" a otros grupos y sectores dentro del marco territorial del Estado, se pretende obtener mecanismos compensatorios, o claramente definir más de una forma de integración ciudadana. Entre los desarrollos de estas concepciones está la idea de la ciudadanía multicultural. Contra la vieja concepción que suponía el predominio de la asimilación como modelo de desarrollo ciudadano, se busca amparar a grupos distintos y asegurarle que mantendrán esa identidad propia. En el ámbito de la política práctica representa la coexistencia de formas muy diversas de organización política, de gobierno y administración de justicia, de políticas educativas y de referentes identitarios.

Se ha criticado fuertemente este desarrollo, con el argumento de que invocando la tolerancia (atributo del pluralismo que se defiende en toda poliarquía), el multiculturalismo acabaría con ese principio de tolerancia, dado que, en lugar de integrar en la diferencia, sin que implique homogeneizar a la sociedad en torno a un solo pensamiento y modelo, se da paso a la fragmentación y a la ingobernabilidad de una sociedad política así estructurada.

Estamos lejos del rescate de la vieja idea de ciudadanía cosmopolita pregonada por los estoicos, que modernamente defiende Habermas. En circunstancias de integración post-nacional de mercados y sociedades, a través del comercio y del flujo de la información y el conocimiento, se requeriría un nuevo tipo de ciudadanía incluyente. El tiempo actual no permite avanzar la idea de ciudadanía cosmopolita más allá del plano académico, que se define contra la vinculación establecida por Marshall entre ciudadanía y nación. Habermas apunta a una idea universalista, en la que la lealtad constitucional, más allá de toda referencia a un pasado mítico o histórico, sustituya las identidades nacionales.

Mientras, en la práctica, en América Latina la extensión de los derechos de los ciudadanos y de los derechos de participación en la vida social se ha producido principalmente en relación con el estatus de los individuos en el mercado laboral, resultado de un desarrollo desigual en cuanto a cobertura de Estados asistencialistas o de bienestar. De esta forma, el proceso de producción se ha convertido en objeto de regulación y de apoyo público, mientras que el proceso de reproducción se ha mantenido dentro de los límites de la familia con menor reconocimiento por parte de las instancias del Estado, hasta tiempos muy recientes.

## EL ESTADO LIBERAL-OLIGÁRQUICO

Haciendo un esfuerzo de abstracción, evitando el detalle de las historias nacionales y las locales, tan relevante en el siglo XIX, especialmente a partir de 1830, se podría decir que casi todos los actuales países latinoamericanos pasaron por esta etapa en la construcción del Estado en el siglo XIX

Después del gran desajuste que fue el proceso independentista, "tiempos revueltos, tiempos de todo" los llamó el historiador Tulio Halperin, la organización de los nacientes Estados fue una preocupación constante de las elites.

Se mantuvo la base económica del pasado colonial, la extracción de minerales y la producción de bienes primarios para la exportación pero para lograr mejores rendimientos era necesaria una inversión en infraestructuras, cosa que solo se produce a partir de 1860 en la mayoría de los países. Para integrar el territorio se crearon redes ferroviarias, por lo

general desde la zona de producción al puerto de exportación, muchas veces situado cerca del centro donde radicaba el nuevo poder que emergió de la independencia y en otras coincidiendo puerto y centro. Capitales, técnicos y equipos fueron provistos, sustancialmente, por británicos, llegando a arreglos que, en muchos casos, implicaban ayudas estatales para construir esas redes. También hubo que asegurar comunicaciones, y el telégrafo, junto con el ferrocarril, fue otro de los grandes instrumentos para el control territorial desde la capital, eliminando progresivamente poderes locales.

Mientras que en los países centrales esos instrumentos impulsaron el desarrollo de la siderurgia, la metalmecánica y otras industrias conexas para el equipamiento, instalación y explotación de lo que era entonces una actividad en la frontera tecnológica, en América Latina el ferrocarril y el telégrafo si bien transformaron la realidad espacial y la integración territorial, no proporcionaron vínculos con el conjunto del sistema económico. Así, por ejemplo, las empresas ferroviarias se limitaron, casi exclusivamente, a la instalación de talleres de reparación y mantenimiento.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina, un órgano autónomo del sistema de Naciones Unidas) caracterizó en 1949 a este período como de “crecimiento hacia fuera”. Las exportaciones de producción primaria permitían la importación de bienes manufacturados. El mercado interno se desarrollaba lentamente, dado que los excedentes provenientes de las exportaciones se concentraban en los sectores dominantes y sus aliados.

Internamente, en cada país, se formaron alianzas entre terratenientes, propietarios mineros y los gobiernos, para asegurar el nuevo orden social de los Estados. Los caudillos rurales, lograban encuadrar a sus seguidores y se aliaban con grupos de poder urbano, los “doctores”, los expertos que aseguraban los contactos con el exterior.

La fórmula de gobierno era presidencialista y por lo general el poder Ejecutivo primaba sobre los otros poderes. La representación era manipulada ampliamente al aplicarse esquemas de fraude electoral y poniendo obstáculos para ejercer el voto. El sistema judicial, por su parte, era muy incipiente.

Construir una burocracia mínima era una tarea constante y no siempre exitosa. Los Ministerios básicos eran cuatro. Uno del Interior o Gobierno que debía asegurar la coordinación de las diversas ramas, uno de Guerra y Marina, uno de Relaciones Exteriores y uno de Hacienda. Hacia fines del siglo XIX, con la expansión de la infraestructura básica, comenzaron a aparecer los Ministerios de Fomento, germen de nuevas organizaciones que se desplegaron en el siglo XX, como los ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, entre otros.

Las guerras civiles incesantes provocaron procesos de quiebra de los organismos estatales primigenios y obligaron a reemprender la tarea de reconstrucción en varias oportunidades. Eliminar barreras interiores, manejar y tratar de contener los poderes locales, controlar desde la urbe los puertos de salida y entrada de mercaderías, tratar de tener un mínimo de paz social y pacificar a una población acostumbrada a la violencia desde las guerras de la independencia, era una ingente tarea difícil de llevar adelante dados los alineamientos en bandos contrapuestos.

Conservadores y liberales, bajo diversas denominaciones, se enfrentaron en sucesivas guerras internas. Por lo general, los conservadores representaron los intereses del ámbito rural, en sus filas había caudillos que reclutaban contingentes armados cuando había luchas violentas. Tejieron una fuerte alianza con la jerarquía local de la Iglesia Católica y resistieron, a veces con bastante éxito, la secularización, que en muchos países tardó en imponerse como norma. Varios de los países de la región todavía hoy muestran el peso de esa presencia eclesial.

Los liberales se apoyaban en la elite ilustrada, en gran parte de residencia primaria en el ámbito urbano. Las finanzas, los arreglos de comercio internacional, las disputas jurídicas eran su área fuerte. También reclutaban a través de sus caudillos sus propias bandas armadas. En algunos países predominaron los conservadores y ello marcó la permanencia de los apoyos sociales en el tiempo, pudiendo, en algunos casos, ver esas huellas en las prácticas y en la cultura política de nuestros días. En otros el predominio fue para los liberales. Asegurar la propiedad privada, adueñarse de tierras fiscales y liquidar formas comunales de propiedad que habían sido toleradas por la autoridad colonial, fueron características comunes de los gobiernos liberales y conservadores.

Los regímenes políticos bebían en las fuentes ideológicas y organizativas de las revoluciones norteamericanas. Casi todos los países copiaron fórmulas constitucionales inspiradas en las aprobadas en Filadelfia, aunque con mayor desarrollo escrito, propio de la tradición jurídica heredada de la colonia. También copiaban las declaraciones de derechos de la revolución francesa y adoptaron el código civil napoleónico. El modelo francés se ajustaba más que el de EEUU a una tradición colonial autoritaria, centralizada y con decidida vocación burocrática, para ejercer la defensa real de los intereses de las élites. Pero las normas constitucionales y legales de cuño liberal no se correspondían con sociedades fuertemente estratificadas social y culturalmente, en donde el concepto de "raza" imperaba todavía. El centralismo no fue tanto el producto del control político de la elite capitalina o del desarrollo económico "hacia afuera", sino más bien una práctica heredada de los tiempos coloniales que partía de un esquema de control social que perpetuaba el mantenimiento de la discriminación sobre los sectores sociales subalternos.

Con subdesarrollo económico y derechos ciudadanos limitados a una minoría que no sobrepasaba en el mejor de los casos el 2% de la población de cada país, el liberalismo no podía abrirse camino fácilmente, más allá de la retórica en la prensa y en los círculos privilegiados.

Salvo Brasil, todos los Estados adoptaron la forma republicana representativa, y este último país también la adoptó a partir de 1889. Las elecciones eran un ejercicio restringido, dado que sólo se consideraba sujetos políticos, o sea ciudadanos, a los hombres, mayores de 21 o 25 años, según el país, que tenían la calidad de propietarios. El proceso posterior de expansión de la ciudadanía ocurrió de forma desigual en los diversos Estados. Así, el voto femenino se consagró primero en Uruguay en 1919, aunque no llegó a ejercerse hasta 1938, mientras otros países debieron esperar a la segunda mitad del siglo XX. La esclavitud solo fue definitivamente en Brasil en 1888. La ampliación del voto fuera del grupo de propietarios se dio lentamente en el siglo XX y acabó por reconocerse incluso para los analfabetos.

En los países más grandes, uno de los problemas principales era su definición territorial. A México le costó guerras con su vecino norteamericano, con el cual los choques llegaron hasta comienzos del siglo XX. En Argentina, solo con una fuerte campaña militar de ocupación, acompañada de una política de cuasi exterminio de los indígenas, se llegó a los límites actuales ya casi finalizando el siglo XIX. Brasil, que vio el tránsito de una forma imperial a una republicana, continuó todavía expandiendo su territorio hasta la primera década del siglo XX, en que alcanzó sus límites actuales.

La creación de una fuerza militar profesional que superase la acción de las bandas comandadas por caudillos, tardó bastante en todos los países. Se hizo, por lo general, en paralelo al desarrollo de la infraestructura ferroviaria. El punto de arranque estuvo en la conformación de un cuerpo de oficiales profesionales, que tomó por modelos a los existentes en Prusia o Francia, mientras que las marinas, que solo se desarrollaron en el siglo XX,

siguieron, originalmente el modelo británico. Más lenta fue la creación de fuerzas policiales, las cuales, en principio, solo cubrían los ámbitos urbanos de la capital o ciudades muy relevantes.

Los jefes militares, inicialmente tan ciudadanos como los civiles, al profesionalizarse lentamente y al convertirse en corporaciones que actuaban políticamente, a veces ejerciendo un papel moderador, pronto fueron considerados como personas que formaban parte de una organización que ejercía un papel tutelar, por encima de las instituciones y los demás ciudadanos, por lo que no votaban y aún hoy existen países de la región donde no lo hacen.

Los sistemas judiciales y penitenciarios se fueron construyendo lentamente. Algunos países tardaron hasta las primeras décadas del siglo XX en disponer de la estructura tripartita de Juzgados de primera instancia, tribunales de apelaciones y Tribunal o Corte Suprema. Aquellos países cuyas ciudades capital estaban más lejos de los centros de decisión coloniales y se encontraban situadas en la periferia, tardaron más en tener esos dispositivos de control social.

Sólo cuando los partidos liberales se hicieron con el poder, se comenzó a aplicar una política de secularización y se creó un sistema de educación pública. Donde fue más fuerte el impacto de este último fenómeno, fue en el sur, en las repúblicas rioplatenses. En otros países siguió estando la educación en manos de la Iglesia Católica durante largo tiempo.

Las libertades y derechos constitucionales estaban solo garantizados para los sectores altos de la escala social, pero aún en ese nivel, el conflicto entre las dos facciones de conservadores y liberales, daba pie a que la libertad de prensa se restringiese. La prensa, totalmente escrita y limitada en su circulación a sectores altos, era fuertemente partidista, panfletaria, y poco tolerante, siendo reprimida o apoyada según fuese el bando ganador en cada circunstancia. Las libertades propias de un régimen liberal eran escasas. El mexicano Gabino Barreda en 1867 instó a una “emancipación mental”, en el campo científico, religioso y político, pues sin ella la independencia no podría avanzar. El chileno Francisco Bilbao instó a “deshispanizar” lo que llamó América Latina y el argentino Sarmiento escribió propugnando la necesidad de superar la barbarie con un enfoque civilizatorio impuesto, si era necesario, por la fuerza. Sus guías dejaban de ser los países ibéricos, para seguir el pensamiento francés y angloamericano.

Durante ese período, según los países, se asumieron dos modelos de políticas polares respecto a los pueblos originarios. Una apuntaba a la asimilación, buscando imponer las pautas occidentalizadas de los sectores socialmente más altos. La otra apuntaba a dejarlos excluidos, a su ghetización, territorial y cultural.

En algunos países se optó por una suerte de tercera vía, como ocurrió en el Paraguay donde el sector alto adoptó expresiones de la lengua indígena dominante, la guaraní, para llegar al actual “yopará”. En otros ha sido fuente constante de conflictos. Podemos citar como ejemplo el traslado en 1898 de la sede del gobierno central de Bolivia desde Sucre, la capital establecida constitucionalmente, a La Paz y que se debió a la discriminación hacia los indígenas del altiplano. La “indiada”, como se le llamaba peyorativamente, se unió a los paceños contra las tropas de Chuquisaca que habían maltratado a las comunidades aymaras en esta guerra llamada “Federal”.

En cuanto a los hoy llamados afrodescendientes (la población de origen esclavo de piel negra) eran ignorados. Como contingentes humanos llegados después de los conquistadores, de quienes descendían las elites criollas, eran más débiles. Carecían de la referencia cultural de su origen, más allá de las creencias religiosas que fueron objeto de un proceso de sincretización con el cristianismo, y de algunas tradiciones folklóricas. Carecían de lengua para defender, de territorio de origen e individualmente fueron conocidos por nombres atribuidos a su llegada,



por las familias propietarias que los habían comprado. Tenían que buscar su espacio social y político y esto, hasta el presente, todavía no se ha conseguido.

La sustitución de la vieja oligarquía aristocrática representante de los intereses españoles, por la nueva oligarquía criolla se produjo a lo largo de décadas. En algunos casos la antigua oligarquía colonial fue eliminada por nuevas confrontaciones sociales, pero aún hoy, a comienzos del siglo XXI, en algunos países quedan remanentes de este sector social, aunque su actuación en los campos económico, social y político ha variado sustancialmente.

Sin embargo, se heredó una cultura aristocrática, como la definió Karl Mannheim, basada en el latifundio o la plantación. En América Latina esto supuso el mantenimiento de barreras sociales, la aceptación de jerarquías consagradas como autoridad, el absolutismo y arbitrariedad en las decisiones, el mantenimiento de redes clientelares basadas en el pacto implícito entre protección y lealtad de patrones y clientes. Todo ello consagrado por la autoridad religiosa y militar o caudillesca. Sólo el proceso de urbanización acelerado erosionó esta herencia, que, sin embargo, y bajo otra forma, pervivió largo tiempo.

En el sur del continente, así como en el sur brasileño, se produjo un fuerte impacto de la migración masiva de europeos que, de hecho, creó una nueva sociedad a la que hubo que homogeneizar y asimilar, proceso que tuvo éxito aunque el costo fue la desigualdad entre las zonas de inmigración y las que no lo eran. En las primeras surgieron las clases sociales medias, se avanzó en la secularización y se produjo una temprana transición demográfica, separándose del resto de la región, al tiempo que, bajo esta estructura, puede hablarse de los comienzos de un proceso de industrialización.

A inicios del siglo XX, y muy especialmente, después de 1913/14 hasta 1929 se abrió una nueva etapa para muchos de los países del subcontinente. La expansión del mercado mundial primero, contraído en el momento de la primera gran conflagración mundial y nuevamente en expansión hasta la crisis de 1929, supuso un aumento de la demanda de materias primas, desde los países periféricos. Aunque varios países ya habían comenzado a desarrollar un incipiente sector industrial, todavía la mayor parte de los productos manufacturados provenía de los países desarrollados y eran vendidos a elevados precios, en lo que se llamó un proceso de Intercambio Desigual.

## **EL ESTADO NACIONAL-POPULISTA. LOS PRIMEROS ESTADOS ASISTENCIALISTAS DE BIENESTAR**

La historia seguida por cada país se diferencia notoriamente al iniciarse el siglo XX, pero en muchos se produce una reacción contra el orden vigente, que, inicialmente, parecía una nueva confrontación entre conservadores y liberales.

Así en el norte de la región, en México, se desata un gran movimiento que abarca casi toda la segunda década del siglo, y que acaba con buena parte del viejo orden, superviviente a las pruebas de la confrontación con EEUU en la década del 40 del siglo XIX y del intento de restaurar un segundo imperio entre 1863 y 1867. La revolución no pudo liquidar totalmente el conservadorismo, que volverá a emerger en la llamada guerra de los Cristeros entre 1926 y 1929, ante el intento de laicismo extremo y de ruptura con el Vaticano impuesto por el gobierno de Plutarco Díaz Calles. La revolución mexicana, que tiene componentes agrarios, expresiones liberales y discursos anticlericales, culmina en la creación de un régimen ad hoc de partido hegemónico, sostenido por la fuerza militar que pasó a integrarse en el partido revolucionario (luego partido Revolucionario Institucional) y que se mantiene bajo diferentes gobiernos hasta casi el fin del siglo XX.

El imaginario colectivo de la región, en proceso de reconstrucción, debió tener en cuenta la profundización de confrontaciones entre los emergentes sectores urbanos, en su mayoría liberales, anticlericales, muchos de ellos asumiendo versiones más o menos radicales como las krausistas, y las progresistas del positivismo de cuño comteano, que iluminaron a los republicanos brasileños.

En el pequeño Uruguay se llevó a cabo la experiencia de imponer un estilo anticipatorio a las posibles demandas sociales lo que permitió crear un estado semiasistencial, que fue dominante hasta la crisis de los años sesenta, basado en la idea que el Estado era “el escudo de los débiles”, como lo expresó su líder José Batlle y Ordóñez.

En Chile, donde el conservadurismo era muy fuerte, hubo en 1932 un intento fugaz de construir una “república socialista” que de acuerdo a Alfredo Lagarrigue, al presentar su programa económico, el 4 de junio de 1932, debía “alimentar el pueblo, vestir al pueblo, domiciliar al pueblo, entendiéndose por pueblo al conjunto de los ciudadanos sin distinción de clase ni de partidos”.

Podríamos seguir con ejemplos de otros países, pero genéricamente podemos indicar el comienzo de procesos de industrialización, que se desarrollaron en algunos centros urbanos, donde grupos empresariales iniciaron la actividad industrial como en São Paulo o en Medellín, dedicado a los textiles, que ya tenía un desarrollo importante a comienzos del siglo XX.

Para algunos historiadores la primera guerra mundial significó una oportunidad de expandir una cierta industria doméstica dadas las dificultades para importar. Otros, por el contrario, indican que la guerra impidió incorporar máquinas herramienta e implicó un período de estancamiento. En todo caso, aquellos primeros ensayos se debieron a la iniciativa privada y muy poco o nada a la acción estatal.

El nuevo orden que emergía trataba de tener en cuenta a los sectores subalternos, al “pueblo”. Así se fueron conformando nuevos movimientos, de los cuales quizás el más relevante fue el APRA, con su discurso “indoamericanista”, resultante de una considerable “melée” ideológica. Su forma práctica se dio en el Perú donde la Alianza Popular Revolucionaria Americana logró arraigar y permanecer. Se trataba de un partido que agregaba la nota nacional y anunciaba el populismo. Muchos otros partidos asumieron características similares, como por ejemplo el partido Liberación de Costa Rica.

También aparecen organizaciones y movimientos de izquierda inspirados en los modelos europeos. Nacen formaciones socialistas, muchas de las cuales se dividieron, como consecuencia de la aparición de la URSS y de la Tercera Internacional, en comunistas y socialdemócratas. En el sur y en el norte tuvieron incidencia diversos grupos de anarquistas y en todo el continente, en diversos momentos, fue emergiendo un movimiento sindical.

En todo este proceso las referencias al Estado quedan confundidas con las críticas al régimen oligárquico y a los gobiernos de turno, que en la práctica se expresaban en una conflictividad, que a veces alcanzaba niveles violentos.

La crisis financiera de alcance mundial desatada en 1929 cambió la situación en casi todo el continente.

En general se considera que el Estado populista aparece fundamentalmente tras la crisis de 1929 y sus efectos en la región duran hasta los años sesenta o setenta. Este nuevo modelo supone una relación entre Estado y sociedad bajo una modalidad, que, en buena medida, debe considerarse corporativa. Se trataba de una relación vertical en la que el Estado se hace interventor y articulador de la sociedad. Su actividad se centró en el campo de la política la

cual inspira un esquema económico diferente donde en lugar de crecer hacia fuera, se pasa a una fórmula de sustitución de importaciones, como la denominó CEPAL en 1949.

El Estado entró en una fase fuertemente expansiva. Aunque al final del siglo XIX, en el marco del Estado oligárquico, ya habían comenzado a incrementarse las actividades estatales, el proceso fue mucho más acentuado en este tiempo. Mientras que la expansión del fin del siglo XIX se realizó cuando muchos de los habitantes no estaban incorporados a la ciudadanía, el Estado populista amplía esta base. Expande la educación e incorpora a nuevos sectores sociales. Interviene con políticas sociales que proporcionan asistencia pública social en salud, pensiones, programas para la niñez etc. e interviene en las políticas fiscales y monetarias. El presupuesto público destina importantes partidas a subsidios tanto para la promoción de las industrias sustitutivas como para las políticas sociales. Utilizando una terminología más moderna podríamos decir que apuntaba a la cohesión social, mediante la inclusión de los sectores no integrados, especialmente los urbanos, y practicando un tipo novedoso de clientelismo horizontal.

Este estado se expande internamente produciéndose un fenómeno de “sobre - burocratización estructural”, aunque al mismo tiempo se da una “sub - burocratización conductual”, como las caracterizó Philippe Schmitter, para señalar la expansión numérica y la creación constante de nuevas organizaciones, al tiempo que muchas eran notoriamente ineficaces e ineficientes. Se siguió recurriendo al patrimonialismo y al clientelismo como formas de movilización, pero cada vez más la inclusión social implicó desarrollar formas de clientelismo horizontal, como las denominó Angelo Panebianco, para señalar la atención a grupos sociales enteros, movilizados por operadores políticos, incorporando a los sectores sociales subalternos.

La incorporación de los sectores medios resultantes de estas políticas estatales se dio a través de mecanismos ad hoc en cada caso. Así en la experiencia brasileña se crearon dos partidos diferentes, uno para manejar sectores medios (PSDB) y otros para controlar el voto de los trabajadores (PTB) y ambos convergían en la figura del líder común. En Argentina se apeló a la idea de un movimiento muy amplio, el peronismo, que contenía en su interior ideologías diversas y contrapuestas.

El desarrollo industrial, en ambos ejemplos, fue una iniciativa del Estado, que promulgó normas proteccionistas y tarifas e instauró mecanismos de cambio, subsidios y monopolios. El Estado fue el protector de este desarrollo y los favorecidos pasaron a intervenir activamente en política para proteger sus intereses.

En algunos países los militares fueron protagonistas principales del proceso político, actuando directamente como corporación, o apoyando a un líder fuese éste civil o militar. José Nun resumió las formas que adoptó esta acción militar en tanto instrumento de control: Podría ser “pura” al servicio de sectores de poder externos o de sectores dominantes locales o, en forma más elaborada, podía verse a las organizaciones militares como instrumentos de los intereses de las clases medias emergentes, a las que la mayoría de los miembros del cuerpo de oficiales pertenecía. Fernando Bustamante prefirió otra explicación al incluir también el corporativismo depredador, por el cual las FFAA intervienen para su propio interés como organización burocrática armada. Otra variante sería el corporativismo al servicio del Estado: Las FFAA se consideran como la elite y los guardianes de la nación como una suerte de casta sacerdotal depositaria de los valores patrios, y, como tales, con una misión tutelar. Más reciente es otra modalidad intervencionista caracterizada por O'Donnell como burocrático-autoritaria.

En el populismo se produjo una rotación en los centros del poder, sin que el viejo sector productor primario desapareciera. Por el contrario, las viejas y nuevas clases convivieron lo

que permitió que la oligarquía tradicional sobreviviera a esta etapa y resurgiera con fuerza en la etapa neoliberal, bajo la idea de las ventajas comparativas. En muchos casos el esfuerzo industrial se basó en el viejo esquema exportador pues el Estado impuso transferencias de ingresos desde ese sector exportador primario al incipiente sector industrial.

La movilización política era constante y promovida por el régimen, que apuntó en casi todos los países a una fórmula autoritaria y personalista.

Hay que tener en cuenta que este proceso ocurre al mismo tiempo que en Europa aparecen las formas corporativas fascistas, y la muy específica experiencia del nazismo que confrontó fuertemente al liberalismo que le precedió así como a la opción que planteó la revolución rusa y al modelo político y económico que trataba de expandir la Unión Soviética.

El proyecto ideológico universalista y cosmopolita que siempre informó al liberalismo fue superado por la de un nuevo posicionamiento nacionalista, que dominó igualmente en los Estados y regímenes populistas de América Latina.

El corporativismo rara vez fue puro. Su expresión más elaborada fue la de los integralistas brasileños (AIB), movimiento fundado por Plínio Salgado que no dio sus frutos, y el Estado Novo Brasileiro (asumió el mismo nombre que se dio en Portugal al régimen que se creó en 1933) se dedicó a promover el capitalismo de Estado bajo un manto nacional populista pero no fuertemente corporativo como querían los integralistas. Aunque hasta 1945 siguió denominándose Estado Novo, después de esa fecha el modelo sufrió modificaciones: En alianza fuerte con los Estados Unidos pero tratando de mantener cierta autonomía (en una aplicación avanzada de la *barganha leal* de la que habló en la década de los cincuenta Golbery do Couto e Silva) y mezclando corporativismo con formas liberal - democráticas recortadas.

El acuerdo de Washington de 1942 llevó a muchos trabajadores brasileños a convertirse en soldados *da borracha* proveyendo de caucho las necesidades bélicas de los EEUU. En este período se cimentó la diferenciación de Brasil con respecto al resto de América Latina y aunque continuó siendo un país donde la producción y exportación de materias primas no transformadas siguió siendo sustancial, dio pasos importantes al crear el Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que luego promovió la actual firma transnacional Petrobrás, la Companhia Siderúrgica Nacional y la Companhia Vale do Rio Doce, que dio origen a la industria pesada brasileña, la Fábrica Nacional de Motores, así como la Companhia Hidroelétrica do Val de São Francisco.

Como contrapartida Brasil también se involucró en la escena internacional y en el área militar una Força Expedicionaria Brasileira (FEB) participó en la campaña de Italia en la fase final de la Segunda Guerra Mundial. Ese esfuerzo estuvo a punto de abrir para Brasil la posibilidad de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad del nuevo organismo multilateral que se creó al final de ese conflicto, la ONU. F.D. Roosevelt habló de esta posibilidad, pero De Gaulle insistió que el quinto asiento debía ser para Francia. Asimismo la participación en la guerra encaminó a Brasil a un primer intento de democratización que no duró largo tiempo.

En general, en casi todos los países la inercia hizo que sobreviviese el sector exportador primario, e incluso se constituyeron en más de un país fuertes sectores de economía de enclave. El ejemplo siempre citado ha sido la United Fruit y sus plantaciones bananeras en la costa caribeña de Colombia, y desde Costa Rica a Guatemala, comprendiendo a Honduras.

Los populismos no hacían mucha distinción entre Estado, régimen y gobierno. La clave de su funcionamiento político estuvo en los liderazgos fuertes con estilos de conducción fuertemente personalizados, que tenían una constante interrelación con los nuevos sectores de clases medias y, muy especialmente, con los trabajadores urbanos. Aunque se trataba de transmitir la idea de que no había mediación entre el líder y las "masas", la acción de

operadores políticos permitía su encuadramiento y control y garantizaba la movilización permanente, fundamentalmente a través de manifestaciones en la calle. Hoy hablaríamos de una fuerte participación y de formas de expresión directa sin intermediación.

En algunos países se asumió también una dimensión antiimperialista, que se aunó al discurso nacionalista y que permitía tener un adversario o enemigo constante, al que poder culpar de los problemas nacionales. El ejemplo más claro lo proporcionó el primer peronismo que habló de una “segunda independencia” y que planteó su continuidad en la elección de febrero de 1946 bajo la disyuntiva de Braden (ex embajador de EEUU) o Perón, excelente eslogan que le permitió resumir en esa frase cual era la confrontación política que encarnaba.

Jorge Graciarena, basándose en el caso argentino, consideraba que el Populismo era un producto híbrido. Como el país todavía no disponía de una economía desarrollada, se enfrentaba al dilema de crecer o distribuir, dado que no había recursos para ambos propósitos, tema constante de discusión hasta hoy en día. Por lo tanto, se buscaba mediante esta forma de Estado conciliar el desarrollo como crecimiento económico y al mismo tiempo, como justicia social. Se reorientó el discurso de la masa obrera, se enfatizaron los derechos de los trabajadores y se habló de la dignificación del trabajo. Operadores político - sociales los encuadraron en sindicatos, que obtenían sus recursos de los propios salarios obreros y se crearon importantes “obras sociales” como mecanismo de bienestar social complementario al estatal. El Estado ya no era sólo el protector de los derechos individuales sino que se transformaba en garante de los derechos sociales. En desarrollos constitucionales, como la Carta argentina de 1949, se incluyeron derechos sociales y económicos, lo que representaba un acentuado giro hacia lo colectivo respecto al texto liberal de 1853. Antes que Marshall presentara académicamente la nueva generación de derechos económico sociales las prácticas estaban indicando que ese camino se recorría en algunos países de la región y en ciertos casos se consagraba constitucionalmente como en Argentina o Uruguay.

Algunos de los Estados populistas dejaron paso a los Estados desarrollistas. Otros vieron el resurgimiento de regímenes dictatoriales de tipo conservador. Así en Guatemala el intento de modernización de Jacobo Arbenz fue suprimido por el movimiento contrarrevolucionario de Carlos Castillo Armas. En Bolivia la revolución de 1952 fue lentamente absorbida y el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) se fue transformando de movimiento revolucionario en una fuerza moderada que pretendió una restauración sobre las bases económicas tradicionales, aunque asumiendo los cambios que implicaba el fin del predominio de la minería del estaño.

En la mayor parte de América Central y el Caribe, en este período, se mantuvieron en pie estructuras estatales trucas, donde elites locales seguían, en alianza con empresas transnacionales, disfrutando de una posición de poder. Gobiernos dictatoriales, respaldados por guardias nacionales constabularias, proporcionaban apoyo para mantener el status quo necesario que permitía la supervivencia de ese estado de cosas. Al fin de los años cincuenta la revolución cubana puso en cuestión no sólo la situación del país sino que alteró todo el continente, especialmente en los años 60 y 70 con la turbulencia de confrontaciones provocada de una parte por movimientos revolucionarios, que trataban de emular lo hecho por Fidel Castro, de otra por los partidarios de abortar como fuera estos intentos a los que consideraban parte integrante de un proceso de expansión del comunismo internacional.

Cuba no siguió el viejo patrón institucional democrático liberal que, pese a las limitaciones impuestas por el Estado nacional populista, de alguna manera sobrevivía en instituciones y prácticas cotidianas. En el resto de América Latina se siguió otro camino diferente al cubano, a pesar de que en 1979 el triunfo del sandinismo pareció indicar que habría una segunda Cuba.

## EL ESTADO DESARROLLISTA

El Estado Desarrollista cambia la dirección del movimiento populista, centrándose principalmente en la promoción del crecimiento económico al partir de la idea de que no era posible, al mismo tiempo, lograr el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso.

Esta forma de Estado se inspiraba en las concepciones de la CEPAL que, además, promocionaban la idea de que los países desarrollados debían ayudar a los subdesarrollados a eliminar el atraso, mediante inversiones adecuadas y asistencia técnica.

La Alianza para el Progreso que promovió EEUU, como respuesta a los reclamos que detonó la revolución cubana, apuntaron a una revolución en libertad (eslogan-resumen del programa de gobierno de Eduardo Frei en Chile entre 1964 y 1970), presentada como alternativa desde la democracia teniendo como eje el desarrollo económico y social en el marco de una economía de mercado capitalista. El modelo chileno se inspiraba en la idea alemana del estado social de derecho.

El desarrollismo asumió diferentes modalidades en los países de la región. La mejora de las condiciones económicas debía ser impulsada a través de la mejora del nivel educativo de la población. El crecimiento económico implicaba desarrollo y para lograrlo era necesario educar a sus habitantes. Por lo tanto había que invertir en la formación de capital humano y de ese modo la educación dejaría de ser un gasto para convertirse en una inversión y como los recursos eran limitados, se recurrió a la planificación.

Los diversos planes de desarrollo elaborados a partir de formulaciones realizadas por organismos consultivos que se crearon ad hoc fueron un elemento común a todos los Estados desarrollistas. Se consideraba que debería hacerse una planificación indicativa y no una de carácter obligatoria, propia de Estados socialistas. El concepto fue enunciado por primera vez en la Francia de los años 40 más a partir de la praxis que de reflexiones teóricas. Jean Monnet puso en marcha el primer plan en Francia en 1947 en base a experiencias pre – existentes con el objetivo de influir sobre el mercado en una dirección previamente planeada y con un horizonte temporal de quince años. El objetivo era llegar a una economía controlada racionalmente en la que se evitasen los problemas que se asociaban al funcionamiento del libre mercado, tales como los ciclos recurrentes de desempleo, desigualdades sociales, desequilibrios externos, etc. La idea ya había sido puesta en práctica en un contexto corporativo en el marco de una ideología conservadora y, como proceso de planificación obligatoria, mediante planes quinquenales, siguiendo una ideología de izquierda en el modelo soviético. En la Alemania nazi se aplicó una mezcla de planificación y economía de mercado totalmente libre, en Francia el régimen de Vichy, en medio de los constreñimientos de la guerra, se ajustó a planes. El New Deal roosveltiano también apuntaba a ciertos grados de planificación, al menos en lo que refiere a energía e infraestructura.

Las orientaciones de los planificadores variaban según el propósito al que se supone estaba destinada su labor. Para unos era un paso más en el camino hacia el socialismo; pero otros, seguían considerando que era un modo de ordenar la sociedad de una forma “orgánica”, una forma de desarrollar una organización corporativa de la actividad económica y de la propia sociedad para que reconociera la escala de mando y lo que en esa orientación se denomina el “orden natural”. Algunos más, los que sostenían la necesidad de la planificación indicativa, simplemente le otorgaban un valor instrumental, como medio de racionalizar la economía de mercado con objeto de promover un crecimiento sostenido.

Aunque en la región latinoamericana había antecedentes destacados en relación al concepto de “fomento”, lo que había dado lugar a los ministerios del mismo nombre que aparecieron en las décadas finales del siglo XIX, la idea de lograr una formalización cuantificada y explícita de fines, medios y procedimientos para el crecimiento económico y social global, redactada por una burocracia estatal que también involucraba al sector privado el cual debería seguir las sugerencias e indicaciones del Plan de Desarrollo, comenzó su recorrido más tardiamente. Tan pronto aquella teoría comenzó a cobrar forma diversas organizaciones burocrático-técnicas empezaron a realizar previsiones sobre el desempeño de la economía, a realizar relevamientos sociales estandarizados y a proporcionar información estadística de base. A partir de ese material se redactaron los Planes de Desarrollo.

Desde la cuarta década del siglo XX en adelante aparecieron estudios de cuentas nacionales, matrices imput – ouput, y se podía hacer el cálculo del producto bruto, indicadores todos que permitían intervenir a los gobiernos en el manejo del Estado y sus relaciones con la sociedad, fijando posibles metas y límites. Se buscaba así establecer parámetros para marcar pautas salariales del personal de la administración pública y hasta en el nivel formal de la actividad privada. La ampliación de la “racionalidad técnico burocrática” era uno de los objetivos buscados que se cumplían en el nuevo tipo de Estado.

También hubo un uso propagandístico al presentar estos nuevos instrumentos como un medio para superar las decisiones de carácter patrimonial y clientelar habituales, y reducir los márgenes de corrupción. Así, la idea que se expresó en el slogan de campaña informal usado para elegir un gobernador brasileño en 1950, “rouba pero faz” (roba pero hace), ya no era aceptable para construir narrativas políticas ni para tratar de influir en el imaginario colectivo de los sectores subalternos.

El Estado Desarrollista convive en el tiempo con formas anteriores de Estado y aparece cuando en el marco global se inicia un ciclo de crecimiento fuerte de la economía mundial, desde fines de la década del cuarenta hasta los años sesenta del siglo XX

En este período, el Estado Desarrollista impulsó la sustitución de importaciones promoviendo el crecimiento de la industria doméstica y la modernización de la burocracia estatal para hacerla más eficiente. Suponía continuar con la integración del mercado interno creando o expandiendo la infraestructura de transporte y comunicaciones (carreteras más que ferrocarriles, nuevos puertos, redes telefónicas que se desarrollaron en paralelo a las telegáficas, comunicación por telex, etc.) En cuanto al llamado “capital humano” se buscaba mejorar su formación e incorporar nuevos contingentes.

En general, puede decirse que donde más éxito tuvo este modelo de Estado ha sido en Brasil, y en menor medida en México, donde fue adoptado por el gobierno del PRI, y en Colombia. En otros ámbitos la mezcla del modelo, producto de las orientaciones ideológicas vigentes, llevó a resultados muy dispares y a su crisis, siendo en algunos de esos países donde se experimentó con otras alternativas.

Entre las alternativas al desarrollismo que se probaron se pueden destacar el intento peruano bajo la administración dictatorial de Juan Velasco Alvarado y el ensayo de aproximación a un régimen transformador que apuntaba al socialismo con Allende en Chile.

Inicialmente el desarrollismo contó con el apoyo de las instituciones multilaterales de monitoreo y crédito, como el Banco de Reconstrucción y Desarrollo – conocido luego como Banco Mundial-, el Fondo Monetario Internacional y también con el apoyo de diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas proveyendo asistencia técnica especialmente en



lo que refería a superar el retraso tecnológico y la existencia de una agricultura tradicional poco tecnificada.

En ese contexto del desarrollismo las élites capitalistas nacionales e internacionales ayudaron a conformar un Estado regido, en parte, por el pensamiento teórico keynesiano, cuya misión era apelar a los efectos del desempleo y la pobreza, a través de intervencionismo estatal. Se trataba de crear un Estado intervencionista que fomentase la producción mediante la articulación de créditos, la construcción de una red de vías de comunicación, la sustitución de importaciones y la planificación. Las agencias del desarrollo -entre éstas el Banco Mundial y la Cepal- colaboraron con los Estados para resolver problemas de nutrición, salud y planificación; sin embargo, favorecieron la formación de la agricultura comercial a gran escala y orientada a la exportación lo que condujo a un crecimiento muy fuerte de la urbanización, sin que se haya logrado construir una industrialización autosostenida capaz de absorber a esta población.

Aunque políticamente hubo varios referentes en cuanto a régimen y en cuanto a gobierno, en un primer momento el Estado desarrollista coincidió, en muchos de los países, con la segunda ola de democratización. Consiguientemente se buscaba promover a los sectores medios como parte de un programa estabilizador que permitiese el crecimiento económico y mostrase los beneficios de la democracia liberal. Con este proceso se pensaba frenar a los extremismos, sin embargo, fue justo en ese marco en el que florecieron diversos movimientos que apelaban a la propaganda armada y algunos francamente a la lucha armada para conquistar el poder. Todos fracasaron.

El fiasco en que acabó la etapa desarrollista llevó a generalizar la idea de la “fracasomanía” latinoamericana, pero como ha señalado Albert Hirschman, al desastre contribuyó la constante inflación de diagnósticos, que hacía que tras una evaluación se pusieran en práctica políticas diferentes a las demandadas las cuales, sin llegar a ver o evaluar resultados tan pronto los planes daban señales de agotamiento o de ineficacia, eran sustituidas, tras una nueva evaluación tampoco tomada en serio, por otras políticas.

## EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO

Una variante del desarrollismo prescindió de la nota democrática del régimen político. Guillermo O'Donnell publicó en 1982 un estudio denominando Estado burocrático autoritario a un tipo de organización en la que los mecanismos políticos y democráticos fueron anulados para procurar restablecer un orden a favor de los sectores que habían perdido poder económico y social. O'Donnell acuñó el concepto en base al análisis de los regímenes dictatoriales de Brasil (1964), Chile (1973) y Uruguay (1973) y muy especialmente la Argentina, a partir de 1966.

En Argentina y Uruguay donde había sectores medios relevantes, especialmente en las grandes urbes, así como trabajadores organizados, se requirió a los militares para apoyar el nuevo orden que se quería lograr. En Argentina, en 1955, el régimen propuesto a la caída de Juan Perón había intentado volver al camino liberal, pero reconociendo que había que respetar los derechos de los trabajadores adquiridos durante el peronismo. Durante el proceso no finalizado de Asamblea Constituyente de 1957 se intentó agregar a la Constitución derechos laborales que completaran el artículo 14 de la de 1853. El régimen representativo democrático, debilitado por la no colaboración del peronismo, no pudo mantenerse y dio paso a la llamada Revolución Nacional en 1966. La misma fue un claro ejemplo de la superposición de modelos y orientaciones. Fue desarrollista por el predominio de técnicos



entre ellos el ministro Adalberto Krieger Vassena que aplicó principios luego conocidos como “neoliberales”. El presidente Juan Carlos Onganía, por su parte, quería imponer un régimen basado en una ideología corporativista. Sus camaradas lo repudiaron y hablaban de un movimiento en tres tiempos que aspiraba primero a restaurar la economía, luego a establecer nuevas relaciones sociales y finalmente a dar juego de nuevo a los partidos políticos, mientras tanto suspendidos o disueltos, mediante elecciones. En Uruguay la crisis del Estado como “escudo de los débiles”, llevó a la polarización social y política, en la que los liberales no pudieron escapar a la tentación autoritaria. Un régimen militar se impuso durante doce años con el apoyo de una tecnocracia que ideológicamente era, sin embargo, fundamentalmente liberal en sus ideas. En Brasil los militares administraron el Estado, pero crearon un régimen provisional con dos partidos, uno oficialista y otro que actuaba como leal oposición a la que alentó a ser depositaria de los intereses que se oponían a los del gobierno y que se canalizaban de forma controlada. En Chile en lugar de un régimen militar, lo que hubo fue un caudillo, apoyado por los mandos militares, una versión latinoamericana del franquismo español. En todos los casos la relevancia de la tecno - burocracia fue sustancial.

Los procesos que llevaron a la transición a la democracia a partir de 1979 y, muy especialmente de los años 80 del siglo XX, en toda la región latinoamericana, se dieron por cambios de régimen y gobierno, pero, en casi todos los casos, se mantuvo en un primer momento una continuidad de las formas estatales. Superar las dictaduras y sus esquemas de represión tenía por precio, pactado explícita o implícitamente, mantener el estatus pre - existente en lo que tenía que ver con las relaciones sociales de producción y las de dominación, utilizando un vocabulario hoy tal vez algo perimido, pero aún de uso antes de la transición hacia la democracia.

## **EL ESTADO NEOLIBERAL. CRISIS DE LA DEUDA E INSTAURACIÓN DEL PARADIGMA DE ESTADO MÍNIMO**

Al iniciarse la última década del siglo XX casi todos los países latinoamericanos asumieron una nueva forma de Estado. El empuje globalizador y las nuevas formas del negocio financiero, llevaron a otras formas de relacionamiento, al tiempo que el régimen democrático se expandía y los gobiernos, aún con excepciones, formalmente podían calificarse casi todos, como democráticos, con una fórmula presidencialista y un esquema de representación demo-liberal.

Previamente el esquema neoliberal había comenzado a funcionar en la fase final del gobierno de Augusto Pinochet en Chile, pese a que éste, personalmente, tenía simpatías corporativistas. También el neoliberalismo fue sustancial para llevar adelante la administración autoritaria de Alberto Fujimori en el Perú. Heredero de una fuerte inflación, de altos niveles de deuda pública, y con un deteriorado sistema de partidos, Fujimori expresó el “otro sendero”, sobre el que escribió Hernando de Soto, el del camino de la informalidad como forma de preservar formas de mercado. El gobierno de Fujimori, que instaura un régimen casi sin definición más allá de la realización de consultas de tipo plebiscitario, fue una de las expresiones más fuertes del neoliberalismo en la región, de la “informalidad” política y de fórmulas “anti - partidistas”, basadas en movimientos interclasistas que siguen a un líder.

En otro registro, la Argentina bajo las dos presidencias de Carlos Menem, mostró otro ejemplo de desmantelamiento de la industria y del Estado protector, con algunos límites pues hubo sectores empresariales protegidos, y también se contó con cierta complicidad de los sindicatos que lograron conservar su área de acción y los beneficios de su acercamiento al gobierno, pero el proceso contempló el surgimiento de una masa importante de

desempleados permanentes, de nuevos “cabecitas negras”, quienes reforzarán las filas de los piqueteros con las que tuvieron que lidiar los gobiernos de la primera década del siglo XXI.

En muchos casos los líderes locales de la industria, la banca y aún del agro vendieron sus propiedades a conglomerados transnacionales y en algunos pasaron a convertirse de propietarios en empleados de esas corporaciones. Sus intereses políticos se concentraron en la defensa de la nueva situación y, por consiguiente, ya no necesitaron más la protección estatal, al menos en forma directa. Por eso también adhirieron a la idea del Estado mínimo.

El acceso fácil al crédito internacional hizo crisis a finales de la década del setenta y con mayor claridad en 1982, limitando las posibilidades de expansión del intervencionismo estatal propio del Estado desarrollista, a veces Estado empresario, y agudizando la crisis provocada por la deuda pública externa que se solventó con fuertes políticas de ajuste

El nuevo Estado estaba definido por el neoliberalismo y el llamado “Consenso de Washington”, como se denominó a un conjunto de medidas económicas y sociales que nunca fueron consensuadas, sino que eran promovidas por los organismos multilaterales de crédito y monitoreo financiero con sede en la capital de EEUU, y que resumió muy acertadamente John Williamson. Esas medidas eran: 1) Disciplina fiscal, que implicaba una reducción drástica del déficit y la contención del gasto y las inversiones públicas; 2) Nuevo enunciado de las prioridades del gasto público, lo que afectó de inmediato a las políticas sociales en su universalismo, siendo sustituidas por políticas asistenciales focalizadas; 3) Reforma Impositiva, apuntando a la simplificación e imponiendo formas simples de tributación como el impuesto al valor agregado, que tiene carácter regresivo, y favoreciendo a los sectores empresariales, por ejemplo creando “zonas francas”; 4) Liberalización de los tipos de interés, dejando de lado la capacidad de la autoridad monetaria para usar ese instrumento; 5) Un tipo de cambio competitivo, que implicaba el fin del dirigismo estatal y los cambios múltiples; 6) Liberalización del comercio internacional, mediante la supresión de aranceles y tarifas tanto para la exportación como para la importación; 7) Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, lo que implicaba que cualquier capital podía arribar, incluidos los llamados “golondrina” que son puramente especulativos, y también suponía el libre envío al exterior de remesas de ganancias; 8) Privatización, pasando a ese dominio toda empresa estatal productora de bienes o servicios; 9) Desregulación, facilitando la actividad de la empresa privada, lo que implicaba desburocratizar, por la vía de la simplificación de trámites ante el Estado; 10) Garantías y seguridades para los derechos de propiedad.

El fundamento de esta política venía de lejos, pues la idea de un Estado con funciones mínimas había sido ya expuesta por Adam Smith en el siglo XVIII. Basándose en consideraciones pesimistas sobre la naturaleza humana movida por el autointerés limitaba la intervención del Estado a aquellas actividades a las que el individuo no podía atender: La defensa y seguridad, la justicia y aquellas obras de infraestructura necesarias para el desarrollo del comercio.

John Stuart Mill en el siglo XIX continuó esta línea resumida en la frase de la Francia orleanista “laissez faire, laissez passer”, pero aceptaba, como excepción, la intervención del Estado en ciertos ámbitos: la educación elemental, la colonización, las políticas para aliviar la pobreza y la protección de las industrias incipientes, así como en todas aquellas actividades que carecían de interés para la inversión privada, la reglamentación de las actividades laborales y otros ámbitos. Se adecuaba a las demandas de los sectores dominante de la época por un lado y a los reclamos de las clases subalternas por otro.

El discurso en favor del liberalismo reaparece tras la reunión convocada en 1947 en Mont Pelerin por Friedrich Von Hayek quien, junto con Karl Popper, Milton Friedman,

Ludwig von Mises y Walter Lipman, entre otros, fundó una sociedad del mismo nombre que se declaró enemiga de toda intervención del Estado en economía, rechazó cualquier planificación indicativa, la propiedad colectiva de los medios de producción y las propuestas intervencionistas de Keynes, así como el correlato social que expuso Beveridge. La aplicación a gran escala de estas teorías en los países avanzados se produjo en Gran Bretaña durante el gobierno de Margaret Thatcher y en EEUU a partir de la administración de Ronald Reagan.

El "Consenso de Washington" se marcaba una meta un poco más modesta. Sólo pretendía regular la macro - economía, pero su aplicación, aunque despereja, fue más lejos, afectando no sólo las políticas económicas sino a lo que era el Estado y a las funciones que cumplía.

Con mayor o menor intensidad se aplicaron estas medidas, dependiendo del contexto de cada país y del grado de resistencia que tuvo que superar. El cambio de reglas macroeconómicas implicó el desmantelamiento de las instituciones proteccionistas propias del esquema industrialista de sustitución de importaciones. Se buscó reducir la incidencia del Estado con bastante éxito, pero no se pudo avanzar en su desburocratización. El número de agentes estatales continuó siendo alto, aunque estuvieran mal remunerados, y se atrajo a poco jóvenes brillantes. Los cometidos estatales dejaron de cumplirse o asumieron estándares extremadamente bajos, muy especialmente en la educación y en la salud públicas.

Las formas de Estado y las políticas económicas dominantes, así como las formas de régimen político y las fórmulas de gobierno no muestran coincidencia en este modelo. Un buen ejemplo lo proporciona México. Ese país lleva casi tres décadas (1983-2012) siguiendo una estrategia de crecimiento hacia fuera, sustentada en la apertura e integración comercial y financiera con el resto del mundo, especialmente con los Estados Unidos, país con el cual realiza más del 80% de su comercio exterior formal, reforzado, además por las formas de comercio informal, incluidas las de carácter delictivo (narcotráfico, migraciones ilegales...), que también tienen a su vecino del norte como principal referente. Esta política central desplazó al viejo modelo de sustitución de importaciones vigente, en lo general, entre 1950 y 1980.

Los dos caminos para el crecimiento adoptados por México tuvieron por sustento diferentes concepciones sobre las funciones del Estado. Entre 1950 y 1982, la política económica formó parte de la intervención estatal, en tanto que a partir de 1983 la misma asumió los principios de la doctrina liberal del Estado con funciones mínimas. Hasta el período 1994-2000 el régimen mexicano todavía se basaba en el dominio de un partido hegemónico pero las reglas tuvieron que adecuarse para permitir una competencia abierta entre los partidos políticos y, como consecuencia, a partir del 2000 el gobierno nacional pasó de la incontestable hegemonía del PRI a la mayoría del PAN.

El esquema neoliberal sigue hoy dominante en el mundo. Tanto USA como la Unión Europea adoptaron políticas de este tenor. China, bajo el férreo control de un régimen de partido único que se declara comunista, practica un capitalismo de Estado y políticas internas que han llevado a la desprotección de muchos de sus ciudadanos.

Sin embargo, las sucesivas crisis financieras, y muy especialmente la del 2008 han llevado a cuestionarse la vigencia de este modelo propio de las ideologías individualistas que constantemente se enfrentan a las colectivistas.

En América Latina, la búsqueda de un modelo que supere al neoliberalismo estuvo asociada a crisis políticas fuertes que llegaron a poner en cuestión la permanencia del régimen democrático.

Las caídas de presidentes fueron el indicador de esa inestabilidad y en los países que se produjeron se llevaron adelante nuevos modelos institucionales aún en proceso de despliegue.

## UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LAS FORMAS ACTUALES DE ESTADO

Hoy vemos que América Latina muestra un mosaico de formas de Estado que está ya lejos de la casi uniformidad que se exhibía a fines del siglo XX.

Se pueden apreciar una superposición de modelos que son testigos de la nueva pugna constante entre las posiciones que apuntan a la ciudadanía con criterios individualistas o con visiones colectivistas. La concepción ampliada de derechos obliga a que convivan los del primer tipo, individuales, derechos civiles y políticos y los del segundo con los derechos económicos y sociales. Pero en la práctica son muy diferentes las aplicaciones.

Los regímenes son formalmente democráticos, salvo la conocida excepción cubana, pero el alcance del concepto varía fuertemente. Para algunos no es mucho más que una forma de poliarquía donde las reglas se definen por competencia electoral, existencia de partidos y garantías para la libertad de expresión y asociación. Para otros supone una forma extensa de representación, que queda condicionada por la idea de participación.

Se establece así una tensión entre el modelo heredado de representación a través de partidos que supone la existencia de un parlamento, con el de la participación que puede expresarse a través de otras fórmulas.

Por otra parte nuevas formas de constitucionalismo han puesto en valor temas que no se expresaban. Así, Bolivia pasó a ser un estado plurinacional, al igual que Ecuador instaurando un sistema paralelo de justicia y de toma de decisiones políticas para un sector de la población, los llamados pueblos originarios, que funciona al margen del esquema general.

El preámbulo de la Constitución boliviana de 2009 proclama: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia”

El sincretismo político e ideológico que implica esta declaración, señala las dificultades que tienen que superar los actores políticos y sociales para llevar adelante esta idea refundadora.

El preámbulo de la Constitución del 2008 del Ecuador dice “ Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador, Reconociendo nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, Invocando el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, Apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, Como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro, Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana – sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra; y, en ejercicio de nuestra soberanía, ...nos damos la presente Constitución.”

Otro ejercicio de sincretismo que se da en un contexto social y político diferente, pero que apunta a la misma justificación: Refundar, y dar un nuevo contenido al Estado, haciendo un esfuerzo de inclusión en una sociedad tan fragmentada como la boliviana. Por su parte el discurso del gobierno ecuatoriano habla de una “revolución ciudadana”, de un proceso continuo de cambio, basado en constantes convocatorias al pueblo soberano, bien sea para elecciones o referenda, o bien para simples consultas, modelo que, en mayor o menor grado se reitera también en Bolivia y Venezuela.

La acción del Estado en los diversos países de la región está condicionada por los recursos que posee. En el Norte y Centroamérica se sufren los embates de la crisis de EEUU, que tanto afectan a esa zona. En América del Sur el impacto es diferente. Desde la excepcionalidad de Venezuela con sus ingresos petroleros, a los países que presentan un fuerte crecimiento basado en la exportación de materias primas para los nuevos grandes motores de la economía mundial, fundamentalmente China, y, en menor medida, la India. Este tipo de economía sigue promoviendo la desigualdad y no favorece a los sectores sociales medios, los cuales han perdido espacio en el cambio de las relaciones económicas y sociales vigentes, por lo que buscan la protección del Estado. A su vez los sectores sociales más desposeídos reclaman la ampliación de políticas asistencialistas para tratar de aliviar la pobreza, o escapar de la indigencia.

En todos los países, sigue imperando una economía basada en relaciones de mercado, aunque en algunos la interpretación práctica se acerca más al liberalismo y se basa en la acción de la propiedad privada (Chile, Colombia, Perú), mientras que en otros se busca implantar el control estatal de las actividades capitalistas (Venezuela, Bolivia, Nicaragua). Algunos Estados se han embarcado en una fuerte política distributiva en lo social (Brasil, Argentina, Uruguay) que ha permitido una mayor inclusión, y mayor participación política, pero tiene como interrogante su capacidad de sustentabilidad en el tiempo.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN. ESTADO Y AUTONOMÍA DE LA POLÍTICA EN CUESTIÓN**

El período de la transición a la democracia en América Latina iniciado hace casi tres décadas mostró el intenso grado en el que la política, como campo de acción autónoma, pudo desplegarse en medio de los condicionamientos que planteaban los diversos escenarios económicos y los diferentes Estados con sus características. En todos los casos se trataba de recobrar derechos ciudadanos políticos y civiles básicos.

El escenario primordial fue América del Sur, pero en América Central, donde se vivía la fase final de una confrontación periférica entre las grandes potencias mundiales sumada a confrontaciones locales, se planteó la cuestión en forma diferente, aunque, al igual que el Sur, manteniendo antiguos problemas socioeconómicos sin resolver y también ahí se desplegó un proyecto político democratizador. México siguió un camino propio para provocar una apertura democrática aunque ya antes se había procesado un cambio en las funciones del Estado, que había dejado de ser interventor.

Ahora, al iniciarse la segunda década del siglo XXI, en lo que hace al papel del Estado, se puede constatar que el mismo varía a lo largo de la región. La interpretación del Estado de ciudadanos para unos implica llevar adelante una mayor distribución de los ingresos utilizando herramientas estatales. Se trata de tener un marco macroeconómico social capitalista combinado con políticas puntuales y una fuerte retórica distributiva, de cuño socialista. Se pretende cambiar el marco impositivo y se implementan subsidios todo ello para incrementar la capacidad de acumular dominio y poder mediante nuevas formas de

movilización. Ya no se requiere exclusivamente a la calle (es decir, al voto) como el paso obligado para mostrar peso político. Ahora se necesita también el manejo de los medios de comunicación. El o la líder, estos nuevos caudillos de tiempos postmodernos, debe ser una suerte de “poliactor” o “poliactriz” capaz de hacer soñar a sus seguidores, y tienen que estar constantemente asesorados por expertos que sepan tocar las teclas apropiadas para obtener el apoyo de vastos sectores heterogéneos, con intereses diversos, que representan distintas generaciones, y distintos estratos sociales, en un mundo que cambia y donde la antigua referencia que era el trabajo formal ha dejado de ser universal.

El discurso nacional sigue estando presente y todo gobierno sigue defendiendo la noción de soberanía vinculada a un territorio con fronteras definidas. Pero también se ha desarrollado una dimensión supraestatal de colaboración. Aunque fundamentalmente se trata de perseguir un sueño, la región ha visto la proliferación de organizaciones multilaterales, muchas de ellas apenas foros, sin organización ni burocracia mínima, que buscan crear formas de integración, difíciles de llevar adelante. En el campo puramente comercial hay una cierta desviación de comercio más que una creación de un espacio abierto, y la posibilidad de una integración industrial y financiera supranacional es reducida. Hay que tener en cuenta que los sectores más fuertes de la economía siguen siendo los relativos a la producción primaria, sectores competitivos entre cada unidad estatal considerada y poco propensos a la integración. Sin embargo, los esfuerzos no cejan y el discurso integracionista puede llegar a tener algún éxito en un nebuloso futuro. Los resultados hasta ahora no son muy espectaculares, pero al menos no hay políticas anti-integración y eso ya es importante.

Los actores sustanciales de los procesos políticos y sociales hoy son las grandes corporaciones empresariales en el área financiera y en los de la producción. Las organizaciones mediáticas, un conglomerado que abarca desde medios de comunicación tradicionales a agencias de publicidad y mercadotecnia pasando por institutos de investigación y de opinión, y las nuevas redes sociales de Internet, son las que crean marcas, hábitos de consumo, entretenimiento y mitos, así como también proveen de canales para una protesta más o menos tolerada. Frente a ellos más que ciudadanos encontramos a una masa muy relevante de consumidores incluida en un amplio abanico que va de los “lumpen consumidores” casi excluidos y que a veces recurren a la delincuencia para satisfacer sus deseos, a los más sofisticados. El ciudadano del siglo XX queda reducido a expresarse en formas más limitadas, temporalmente, y no en el día a día y de ahí los reclamos crecientes de participación y el descontento con las formas tradicionales de representación. Las fórmulas políticas del pasado ya no se ajustan a los deseos y necesidades de hoy, por ello hay una búsqueda constante de nuevas formas de expresión política.

El Estado actual es el resultado de un proceso histórico acumulativo. Se reconocen en él rasgos liberales, especialmente en la interpretación de derechos ciudadanos, corporativos, y en el mismo tiene una incidencia sustancial la tecnocracia burocrática. Se trata de un Estado con fuertes referencias al exterior, en tiempo de un mundo en constante cambio. Queda en cuestión el tema de si se puede pujar más por un Estado con régimen democrático que promueva los derechos ciudadanos al máximo, al tiempo que logre cierto grado de estabilidad política y sea menos dependiente de coyunturas exteriores. También queda pendiente la cuestión de la reducción de la desigualdad, quizás más relevante que el alivio de la pobreza, que tiene, por cierto, bases factibles de cuantificación, pero que incide mucho más sobre la opinión pública por la percepción que tiene de la misma cada uno de los ciudadanos de la región.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Benedict (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London
- BEVERIDGE, William (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London, coñecido como Beveridge Report
- CEPAL Comisión Económica para América Latina (1969): *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile
- CEPAL (1998): *CEPAL Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, en *Revista de la CEPAL* número extraordinario. Santiago de Chile. Copia dispoñible en sitio web da CEPAL
- DAHL, Robert (1974). *La Poliarquía*. Ed. Guadiana, Madrid
- GRACIARENA, Jorge (1995): *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis prospectiva*. Oficina de Publicacións do CBC, Bos Aires
- GUIDICI Roberto et al. (1957): *Batlle y el Batllismo*. Ed. Medina, Montevideo (A expresión “escudo de los débiles” foi pronunciada por Batlle na Convención do seu partido en 1925)
- HABERMAS, Jürgen (1989): *Identidades nacionales y postnacionales*. Tecnos, Madrid
- O “patriotismo constitucional” (*Verfassungspatriotismus*) foi un concepto desenvolvido por Dolf Sternberger, en 1979, que difundiu Habermas.
- HALPERIN, Tulio (1972): *Revolución y Guerra*. S. XXI, Bos Aires
- HELLER, Hermann (1955): *Teoría del Estado*, -libro inconcluso- (ed. e pról. de Gerhart Niemeyer;), Fondo de Cultura Económica, México
- HIRSCHMAN, Albert O. (1965): *Journey's Toward Progress*. Doubleday, New York
- KELSEN, Hans (1964): *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba, Bos Aires
- KELSEN, H. (1982): *Socialismo y Estado*. Editorial Siglo XXI, México
- KELSEN H. (1988): *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Ed. Debate, Madrid
- KEYNES, John M. (2002): *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. RBA, Barcelona
- LAGARRIGUE, Alfredo (1932): *Presentación del programa económico de la República Socialista de Chile*. Santiago
- MANNHEIM, Karl (1993): El problema de las generaciones, en *Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, núm. 62, Madrid, pp. 193-244
- MARSHALL T. E. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1982): *El estado burocrático autoritario*. Ed. De Belgrano, Buenos Aires
- OSZLAK, Oscar (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Estudios CEDES, Vol. 1, Nro 3, Buenos Aires
- OSZLAK, Oscar (1997): *La formación del Estado argentino. Orden progreso y organización nacional*. Editorial Planeta, Buenos Aires
- PANEBIANCO, Angelo (1990): *Modelos de Partido*. Alianza Ed. Madrid
- SARMIENTO Faustino (1999): *Civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga* Publicado en 1845 por capítulos no periódico chileno El Progreso. Recollidos como libro inicialmente en 1851. Ed. Altamira, Bos Aires
- SCHMITTER, Philippe G. (1971): *Conflict and political change in Brazil*. Stanford University Press
- SMITH, Adam (1958): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. 1ª. Edición de 1776. FCE, México
- STUART MILL, John (2007): *Del Gobierno representativo*. Ed. Tecnos, Madrid
- STUART MILL, John (2008): *Sobre la Libertad*, Ed. Tecnos, Madrid
- TORRES CAICEDO, José María (1861): *Bases para la formación de una Liga Latinoamericana*. S/E
- WEBER, Max (1944): *Estado y Sociedad*. 4 Vol. FCE. México



ALEXANDER MAZ-MACHADO\_(ma1mamaa@uco.es)\_Departamento de Matemáticas, Universidade de Córdoba, España  
NOELIA JIMÉNEZ-FANJUL\_(noelia.jimenez@uco.es)\_Departamento de Matemáticas, Universidade de Córdoba, España  
NATIVIDAD ADAMUZ-POVEDANO\_(nadamuz@uco.es)\_Departamento de Matemáticas, Universidade de Córdoba, España  
CRISTINA ADRIÁN-JIMÉNEZ\_(kristy2\_222@hotmail.com)\_Departamento de Matemáticas, Universidade de Córdoba, España



# Análisis de género en el gobierno de las universidades españolas

Análise de xénero no goberno das universidades españolas

*A Gender Analysis in the Management of Spanish Universities*

**Resumen:** En este estudio se analiza la presencia de las mujeres en algunos de los órganos de gobierno de las universidades españolas. Para ello se revisaron las 77 universidades españolas tanto públicas como privadas, centrando la atención en el género, el cargo y el tipo de vinculación laboral de los gestores universitarios. Se observa como el mayor desequilibrio, en cuanto a número entre hombres y mujeres, se da en las universidades privadas y en menor medida en las públicas. Asimismo los resultados indican que en las universidades dirigidas por mujeres las cuotas por género en el gobierno son semejantes a las dirigidas por hombres.

**Palabras clave:** Género, gestión universitaria, vínculo laboral, universidad

**Resumo:** Neste estudo analízase a presenza das mulleres nalgúns órganos de goberno das universidades españolas. Para iso revisáronse as 77 universidades españolas tanto públicas como privadas, centrando a atención no xénero, o cargo e o tipo de vinculación laboral dos xestores universitarios. Obsérvase como o maior desequilibrio, en canto ao número de Hombres e mulleres dáse nas universidades privadas e en menor medida nas públicas. Así mesmo os resultados indican que nas universidades dirixidas por mulleres as cotas por xénero no goberno son semellantes ás dirixidas por Hombres.

**Palabras clave:** Xénero, xestión universitaria, vínculo laboral, universidade.

**Abstract:** In the present study, we analyze the presence of women in some of the management organs of the Spanish universities. We checked the 77 Spanish universities, both public and private, focusing mainly on gender, job position and the type of labour relationship of the university managers. We found that the gender gap appears more frequently in the private universities rather than in the public ones. Results also indicate that gender participation in government is in women-led universities similar to in those run by men.

**Keywords:** Gender, university management, labour relationship, university.





## INTRODUCCIÓN

Han transcurrido cien años desde que en España se autorizó el acceso de las mujeres a la universidad en 1910. Desde entonces la mujer ha incrementado su presencia universitaria hasta llegar a ser mayoría en la actualidad, incluso en algunas titulaciones tradicionalmente consideradas de “hombres”. En las pruebas de acceso a la universidad del año 2009, el número de mujeres que aprobaron alcanzó el 56,4% frente a un 43,6% de hombres (MEC; 2011). El 54,2% del total de estudiantes universitarios son mujeres y entre los de doctorado representan el 51% (MEC, 2010). Sin embargo este incremento no se refleja de igual forma en la conformación del personal docente e investigador (PDI) de las universidades donde el 69.284 son hombres y 40.989 mujeres. Esta diferencia entre hombres y mujeres es más evidente en las universidades públicas que en las privadas: 40,6% y 36,2% respectivamente (MEC, 2011).

Hay que esperar hasta el año 1964 cuando una mujer, Gloria Begué Cantón en la Universidad de Salamanca, alcanza por primera vez el cargo de decano de una facultad en España, y el de rector se logra en el año 1982 a través de Elisa Pérez Vera en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Tal como señala Andreu (2002), en cuanto aumenta la exigencia de nivel formativo, y cuanto más prestigio tiene un cargo, es mayor la presencia de profesionales hombres. Aunque, es notorio que en la universidad se están dando cambios, estos son muy lentos. Hay evidencias de que en el ámbito universitario se reproducen, patrones, creencias y estereotipos que en cierta manera pueden dificultar la plena incorporación de la mujer en los niveles más altos tanto de la investigación como de la gestión (Davies y Holloway, 1995).

Diversos estudios señalan que la presencia de la mujer en la vida universitaria es como una gran pirámide en la cual la base la conforman un ingente número de mujeres, pero a medida que se sube en la escala, va disminuyendo su representatividad (Brooks y Mackinton, 2001; Guil et al., 2005; Instituto de la Mujer, 1999). Esto hace que en los cargos de responsabilidad relacionados con la gestión y el gobierno universitario surja lo que se conoce como el techo de cristal. Es decir, la mujer se halla ante una barrera invisible que obstaculiza su pleno desarrollo profesional (Baxter y Wright, 2000; Cotter et al., 2001). Pese a ello, en algunos estudios se revela que quienes están bajo la administración y gestión de mujeres muestran altos niveles de satisfacción con su presencia y desenvolvimiento profesional (Acker, 2005). Con esto se pone en evidencia que no existen diferencias en cuanto a capacidades o liderazgo respecto a los hombres, si no que las estructuras de gestión del ámbito público, entre las que se hallan las universidades, siempre han estado elaboradas por la cultura de la masculinidad y por tanto existe una discriminación hacia el encumbramiento de las mujeres en cargos de relevancia.

Sin embargo, no debemos de olvidar que no es lo mismo el liderazgo que la gestión. El liderazgo implica una relación de influencia sobre un grupo o colectivo determinado, mientras que la gestión es una relación de autoridad del gestor hacia sus subordinados (Coronel, Moreno y Padilla, 2002). Por tanto se da una confluencia de factores socioculturales y barreras estructurales en las propias instituciones que afectan el progreso de las mujeres en sus universidades (Foster, 2001).

La mujer en la gestión del sistema universitario español ha sido objeto de estudio desde diversas perspectivas relacionadas con la investigación, así como con aspectos sociológicos de la gestión universitaria (Tomás et al., 2008). La composición por género de los órganos de gobierno universitarios fue estudiada en el año 1999 (López y Martínez, 1999) y se encontró que la presencia de las mujeres en los equipos de gobierno tan sólo era del 15,51%. A nivel de decanatos o dirección de Escuelas su presencia era del 15,68% y en la dirección de Departamentos las mujeres representaban el 14,09% del total.

En un trabajo de Tomás y Guillamon (2009) ponen de manifiesto que las mujeres no esgrimen las mismas motivaciones de los hombres para acceder a un cargo. Ellos dan valor a la promoción profesional y al reconocimiento social, mientras que las mujeres priman las contribuciones que aportan durante su mandato. También analizan algunas de las barreras en el acceso de las mujeres a los cargos de gestión universitaria, hallando que la barrera más común esta asociada a las dificultades para compatibilizar las demandas propias del cargo con las familiares. Algunas mujeres con cargos de gestión, señalan que estas responsabilidades familiares (por ejemplo, los hijos pequeños) en ocasiones les impiden acudir a numerosas actividades científicas y reuniones extra-académicas que suelen organizarse de forma adaptada a los horarios de los hombres (Vásquez-Cupéiro, 2006).

El análisis de las intervenciones de las mujeres en los órganos de gestión universitaria en dos universidades españolas revela que hay un “estilo femenino” en dichas intervenciones, el cual se caracteriza por:

[...] el uso de intervenciones directas y concisas, la búsqueda del dialogo y el consenso, la articulación de planteamientos más pragmáticos, y la preocupación por los aspectos relacionados con el proceso y no sólo con el contenido de la toma de decisiones, hecho que afecta positivamente la participación (Tomás y Duran, 2009: 162).

Esta diferencia de estilo puede entrar en conflicto con los modelos de gestión tradicionalmente planteados desde la masculinidad.

En ocasiones desde las instituciones universitarias se trata de ofrecer una imagen de neutralidad en aspectos de género, pero hay que estar alerta, porque como indican Hanmer y Hearn (1999), es conocido que, en ocasiones lo que se representa como de género neutro, es altamente probable que pretenda ocultar las relaciones de poder de género, masculinidad y la defensa de una agenda masculina dominante.

La existencia de discriminación académica y en función del género en el ámbito universitario esta ampliamente documentada en la literatura científica (Brooks, 1997; Wilson, 2005) y nos interesa conocer si a nivel de gestión esta discriminación se hace palpable en las universidades españolas.

En uno de los primeros estudios sobre gestión y género en España (Sánchez et al, 2006), señalan que el deterioro de la dedicación a las actividades de investigación es una de las principales consecuencias de ejercer tareas de gestión universitaria. Asimismo, se evidenció que las mujeres durante su carrera profesional posponen las posibilidades de acceso a los cargos de gestión, por la dedicación y atención a la familia así como por la priorización del desarrollo profesional de la pareja.

Los pasos en busca de esa igualdad de género se han venido dando desde los estamentos gubernamentales y legislativos, así en el año 2007 se publica la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE, 2007). En ella se establece que: “Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan”.

De tal forma que es necesario conocer cuál es realmente la participación hay representación de la mujer en los órganos de gobierno de las universidades para identificar la existencia de sesgo o de igualdad de género en la universidad española y valorar el cumplimiento de la ley.

Este estudio tiene como objetivos determinar cuál el porcentaje de mujeres en los órganos de gobierno de la universidad, en particular en los equipos de gobierno puesto que estos son designados por los rectores. También se pretende determinar cuál es la situación administrativa de las mujeres que integran estos equipos.

## MATERIALES Y MÉTODO

En España el sistema universitario lo integran 78 universidades, 50 públicas y 28 privadas. Esto pone de manifiesto que el 64,1% de las instituciones universitarias son públicas y el 35,9% son privadas. Todas ellas tienen órganos de gobierno que varían en función de sus estatutos. En las universidades públicas existen los órganos colegiados: consejo social, claustro, junta de gobierno, junta de facultad, juntas de escuelas técnicas y universitarias y consejos de departamento y de instituto universitario. También hay órganos unipersonales: rector, vicerrectores, secretario general, gerente, decanos de facultad, directores de escuelas técnicas, directores de escuelas universitarias, directores de departamento y de instituto universitario. En las universidades privadas existen algunos de estos órganos, además de consejos asesores y directores de sección, entre otros.

Hemos centrado el estudio en algunos de los órganos unipersonales rector, vicerrector, secretario general y gerente. De estos cargos tan solo el de rector es elegido por sufragio, los demás son ejercidos por designación directa del rector y por tanto reflejan la realidad de la confianza y responsabilidad que se otorga de manera directa y consciente a las mujeres en el gobierno universitario.

Para la obtención de la información se recurrió a los informes y estadísticas del MEC (MEC, 2010; MEC, 2011), a la consulta de las páginas web de cada universidad, al portal Universia y de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE). En el estudio no se incluyó la Universidad Europea de Canarias, porque no inicia su actividad con alumnos hasta el año 2013, por lo tanto la población objeto de estudio serán 77 universidades. La información se tomó durante la primera quincena del mes de enero de 2012.

Se constató que las universidades públicas ofrecen toda la información relacionada con el gobierno de cada universidad en su páginas Web, mientras que no sucede así en las privadas. Algunas si lo indican totalmente, otras lo hacen parcialmente y en algunos casos solamente es posible identificar al rector.

En algunas de las universidades privadas existe la figura de director de asuntos económicos, o gestión económica. Para el estudio sólo se consideraron aquellos que indicaban expresamente el cargo de gerente, por cuanto algunas de las figuras señaladas implicaban otras actividades. Dentro de las universidades privadas hay un grupo que son de la iglesia. En ellas aparecen algunas figuras particulares que no fueron consideradas, entre estas están, gran canciller, canciller delegado, vice canciller, presidente y secretario general adjunto. Esta situación hace que no coincidan el número total de rectores con el número de gerentes o secretarios generales.

Los datos extraídos de la información que ofrecen las universidades tanto en sus páginas web como por la CRUE y tomados para el estudio fueron: nombre de la universidad, tipo de universidad (pública, privada, de la iglesia), denominación del cargo (rector, gerente, etc.), nombre, sexo, situación administrativa (catedrático, titular de universidad, etc.).

## RESULTADOS

Los datos obtenidos reflejan que los cargos de rector y gerente en las universidades de España son ocupados mayoritariamente por hombres (tabla 1). La proporción en ambos casos es de una mujer por cada seis hombres. Las universidades en las que una mujer es la rectora son: Antonio de Nebrija, Autónoma de Barcelona, Cardenal Herrera, Católica de Ávila, Católica San Antonio, Europea de Madrid, Girona, Islas Baleares, Málaga, Oberta de Cataluña y Ramón Llull.

En las secretarías generales hay prácticamente paridad de género (52% hombres y 48% mujeres). A nivel de vicerrectores los hombres son mayoría, con un 61% frente a un 39% de las mujeres.

**Tabla 1: Cargos por género en las universidades de España**

Cargo	Hombres		Mujeres		Total
	Número	%	Número	%	
Rector	66	85,71	11	14,29	77
Secretario General	39	52,00	36	48,00	75
Gerente	59	84,29	11	15,71	70
Vicerrector	335	61,00	214	39,00	549
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>64,72</b>	<b>272</b>	<b>35,28</b>	<b>771</b>

**Fuente:** elaboración propia

En las once universidades donde la máxima autoridad la desempeña una mujer, estos valores no presentan prácticamente ninguna variación en cuanto a la relación entre hombres y mujeres en los cargos analizados, estando entre el 64 y 69 por ciento de hombres frente a un 31 y 36 por ciento de mujeres (Tabla 2). Lo que indica que las propias mujeres continúan reproduciendo las mismas pautas sobre género en la gestión de sus universidades. Podría pensarse que aunque ejercen el gobierno universitario, este no es suficiente para implementar mecanismos que disminuyan la diferencia numérica entre hombre y mujeres en la gestión. Sin embargo, hay evidencias de que en otros ámbitos, como el político, las mujeres que hacen parte hacen parte del engranaje municipal como concejales, ejercen presión para que problemáticas específicas de género se tomen en cuenta en las agendas de trabajo (Rodríguez y Navarro, 2012).

**Tabla 2: Cargos por género en las universidades de España con mujeres rectoras**

Cargo	Hombres		Mujeres		Total
	Número	%	Número	%	
Secretario General	9	81,8	2	18,8	11
Gerente	8	72,7	3	27,3	11
Vicerrector	42	65,6	22	34,4	64
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>68,6</b>	<b>27</b>	<b>31,4</b>	<b>86</b>

**Fuente:** elaboración propia

Al analizar las universidades según su carácter público o privado, se observa que en las universidades públicas la presencia de las mujeres en los rectorados es casi testimonial, representando tan sólo el 8% y los hombres el 92% (Tabla 3). Esta misma situación se observa en la gerencia, 86% de hombres contra 14% de mujeres. La secretaria general presenta una leve mayoría de mujeres en este cargo con un 58% respecto al 42% de los hombres. Globalmente los hombres desempeñan el 61,83% de los cargos analizados respecto al 38,17% de las mujeres con un claro sesgo a favor de los primeros.

**Tabla 3: Cargos por género en las universidades públicas**

Cargo	Hombres		Mujeres		Total
	Número	%	Número	%	
Rector	46	92,00	4	8,00	50
Secretario General	21	42,00	29	58,00	50
Gerente	43	86,00	7	14,00	50
Vicerrector	266	58,00	192	42,00	458
<b>Total</b>	<b>376</b>	<b>61,84</b>	<b>232</b>	<b>38,16</b>	<b>608</b>

**Fuente:** elaboración propia

En las universidades privadas también se dan diferencias entre hombres y mujeres aunque porcentualmente estas sean menores que en las públicas. Las mujeres desempeñan el cargo de rector un 25,93% mientras que los hombres lo hacen en un 74,07%. A diferencia de lo que ocurre en las universidades públicas, en las privadas hay un claro sesgo en cuanto al género de quienes desempeñan el cargo de secretario general, siendo un 72% de hombres frente al 28% de mujeres (Tabla 4).

**Táboa 4: Cargos por xénero nas universidades privadas**

Cargo	Hombres		Mujeres		Total
	Número	%	Número	%	
Rector	20	74,07	7	25,93	27
Secretario General	18	72,00	7	28,00	25
Gerente	16	80,00	4	20,00	20
Vicerrector	69	75,82	22	24,18	91
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>75,46</b>	<b>40</b>	<b>24,54</b>	<b>163</b>

**Fuente:** elaboración propia

Teniendo en cuenta que en las universidades públicas se informa del tipo de vinculación que tiene todo el profesorado que participa en el gobierno de cada universidad, hecho que no sucede en la mayoría de las privadas, vamos a analizar este aspecto en las públicas. En la tabla 5 se presenta en los datos resultantes. Como es requisito ser catedrático para ser rector no se ha incorporado este cargo en la tabla.

La secretaría es desempeñada en su mayoría por titulares de universidad (el 60%), sin embargo es mayor el número de mujeres catedráticas que el de los hombres catedráticos en este cargo.

En el cargo de gerente no hay ninguna mujer catedrática, aunque la mayoría de gerentes son hombres titulares de universidad (62%) frente a las mujeres titulares de universidad (12%) que son minoritarias.

El 40,82% del total de quienes ocupan el cargo de vicerrector en las universidades públicas son catedráticos, de estos los hombres representan el 27,94% y las mujeres el 12,88%. Si atendemos únicamente al número de unos y otros, se tiene que el 64, 6% de los hombres

vicerectoros son catedráticos y el 30,72% de las mujeres los son. Esto indica que si bien el número de mujeres vicerrectoras es menor tampoco se les exige mayor estatus que a los hombres en cuanto al tipo de vinculación.

Queremos señalar la presencia de personal no funcionario en el gobierno de algunas universidades públicas, esto es llamativo por cuanto en la mayoría de ellas se exige la pertenencia a los cuerpos de funcionarios para poder desempeñar ciertos cargos en los órganos unipersonales, si bien su presencia es mínima representado el 2,18% de los vicerrectores.

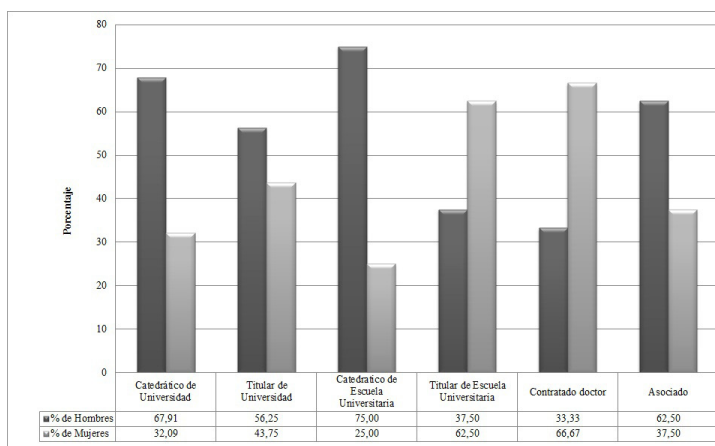
**Tabla 5: Cargos de gestión según el tipo de vinculación**

	Catedrático/a		Titular de Universidad		Catedrático/a de Escuela Universitaria		Titular de Escuela Universitaria		Contratado/a doutor		Asociado	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Gerente	12	0	31	6	0	0	0	0	0	0	0	1
Secretaría	6	10	22	11	0	0	1	0	0	0	0	0
Vicerrector	128	59	127	123	3	1	2	5	1	2	5	2
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>69</b>	<b>180</b>	<b>140</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
%	67,9	32,1	56,25	43,75	75,0	25,0	37,5	62,5	33,33	66,66	62,5	37,5

Fuente: elaboración propia

Globalmente la presencia de las mujeres (220) es menor que la de los hombres (338) en la gestión universitaria; aunque en la figura de Titular de Universidad, esta diferencia es menor y cuando se comparan los Titulares de Escuela Universitaria y la figura de personal laboral no funcionario, de contratado doctor, se invierte, tal como se puede observar en la figura 1.

**Figura 1: Presencia de hombres y mujeres en el gobierno universitario según su vinculación laboral.**



Fuente: elaboración propia

Los datos revelan que de la población estudiada, el 57,34% del profesorado de las universidades públicas que desempeñan cargos de gestión en sus respectivas universidades y que son elegidos directamente por el rector, tienen una vinculación profesional como titulares de universidad. A su vez, los catedráticos representan el 38,53% del total y los demás miembros representan el 4,13%.

## CONCLUSIONES

En este estudio hemos intentado realizar una aproximación a la realidad de la presencia de la mujer en algunos órganos de gobierno de la universidad en España, en particular en aquellos de libre designación por quien es elegido para gobernar la universidad, esto es el rector.

Hemos constatado que si bien hay representatividad de las mujeres en estos ámbitos, la misma es minoritaria. No se ve reflejada la filosofía de la ley de igualdad en cuanto a una presencia equilibrada de la mujer, interpretándose que se está dando cumplimiento tan sólo como presencia representativa al hecho de que figuren algunas mujeres en los equipos de gobierno. Si bien el sesgo se da de forma global en las 77 universidades españolas estudiadas, parece que es mayor en las universidades privadas. En las públicas la diferencia porcentual entre hombres y mujeres es del 23,68%, mientras que en las privadas esta diferencia alcanza el 50,93%.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011) en el curso 2009/2010 el número de profesores de los centros propios de las universidades públicas en España era de 105245, de ellos 39539 eran mujeres lo que representa el 37,56%. De tal forma que el porcentaje que se obtuvo de mujeres en el gobierno de las universidades, 35,28 % (tabla 1) viene a representar de forma muy cercana el porcentaje de mujeres que laboran como PDI en las universidades españolas. Por tanto, podríamos suponer en este caso particular que el llamado techo de cristal para las mujeres está ligado al propio número de mujeres en la universidad española, además de los estereotipos y razones señaladas al inicio de este artículo.

Dentro de las limitaciones del estudio, debe indicarse que solamente se presenta un reflejo parcial de la representación y responsabilidad de las mujeres en el gobierno universitario español, por cuanto no se analizó la totalidad de órganos unipersonales y colegiados. Parece conveniente a futuro, ampliar el estudio de manera que se analice de forma global la presencia de la mujer en todos los estamentos de gestión y gobierno universitario.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACKER, Sandra (2005): "Gender Leadership and change in faculties of education in three countries." in *Leadership, gender and culture in education. Male and Female perspectives*, edited by J. Collard and C. Reynolds. Maidenhead: Open University.
- ANDREU, Silvia (2002): "La Carrera Académica por género." *Revista Complutense de Educación* 13(1):13-31.
- BAXTER, Janeen y WRIGHT, Erik Olin (2000): "The glass ceiling hypothesis: A comparative study of the United States, Sweden, and Australia." *Gender and Society* 14(2):275-94.
- BOE (2007): "Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres." *Boletín Oficial del Estado* 71: 12611-12645, 23 de marzo do 2007.
- BROOKS, Ann. (1997): *Academis Women, Society for Research into Higler Education*. Buckingham: Open University Press.
- BROOKS, Ann y MACKINTON, Alison (2001): *Restructured University Changing Management and Culture in Higher Education*. Philadelphia: SRHE & Open University Press.
- CORONEL, Jose Manuel, MORENO, Emilia Y PADILLA, María Teresa: (2002) "La gestión y el liderazgo como procesos organizativos: contribuciones y retos planteados desde una óptica de género". *Revista de Educación*, 327, 157-168.
- COTTER, David y HEMERSEN, Joan (2001): "The glass ceiling effect." *Social Forces* 80(29):655-82.
- Davies, C. y P. Holloway (1995): "Troubling transformations. Gender regimes and organizational cultures in the Academy." in *Feminist academics: Creative agents for change*, edited by L. Morle and V. Walsh. Londres: Taylor & Francis.
- GUIL, Ana, SOLANO, Ana y ÁLVAREZ, Manuela (2005): *La situación de las mujeres en las universidades públicas andaluzas*. Sevilla: Consejo Económico y Social de Andalucía.
- FOSTER, Nick (2001): "A case study of women academics' views on equal opportunities, career prospects and work-family conflicts in a UK university". *Career Development International*, 6(1), 28-38.
- HANMER, Jalna y HEARN, Jeff (1999): "Gender and welfare research." in *Welfare Research: A Critical Review*, edited by F. Williams, J. Popay, and A. Oakley. London: UCLPress.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1999): *Desarrollo de la carrera profesional para mujeres. Función directiva y liderazgo*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011): *Estadística de la Enseñanza Universitaria en España. Curso 2009-2010*. Recuperados marzo 1, 2012 ([http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_educa.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_educa.htm))
- LÓPEZ, Jesús Manuel. Y MARTÍNEZ, María del Rocío (1999): "Estudio de la composición orgánica y del género en la gestión universitaria." Pp. 167-78 in *La gestión de la diversidad. XIII congreso Nacional, IX Congreso Hispano-Francés*, edited by C. Ayala. Logroño: Universidad de la Rioja.
- MEC (2010): *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2010/2011*. Madrid: MEC- Secretaría General de Universidades.
- MEC (2011): *Estadística de personal al servicio de las universidades. PDI curso 2009/2010*. Madrid: MEC.
- RODRIGUEZ, María Jesús y NAVARRO, Clemente (2012): "La feminización de la dinámica política municipal. El caso de los municipios españoles." *Revista Internacional de Sociología (RIS)* 70(1):181-201.
- SÁNCHEZ, Marita, LÓPEZ, Julián, MAYOR, Cristina, MURILLO, Paulino, HERNÁNDEZ, Elena, LAVIÉ, José Manuel y ALTOPIEDI, Mariana (2006): *La mujer en la dirección y gestión de las organizaciones universitarias: problemática, estilos de liderazgo y contribución al desarrollo institucional*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- TOMÁS, Marina. y DURAN, Mª Mar (2009): "El género y la participación en algunos órganos de gobierno en la universidad." *Revista Complutense de Educación* 20(1):151-63.
- TOMÁS, Marina, DURAN, María del Mar, GUILLAMÓN, Cristina, LAVIÉ, José Manuel. (2008): "Profesoras universitaria y cargos de gestión." *Contextos educativos* (11):113-29.
- TOMÁS, Marina y GUILLAMÓN, Cristina (2009): "Las barreras y los obstáculos en el acceso de las profesoras universitarias a los cargos de gestión académica." *Revista de Educación* (350):253-75.
- VÁSQUEZ-CUPÉIRO, Susana. (2006): "Gender and academic career trajectories in Spain. From gendered passion to consecration in a Sistema Endogamico?" *Employee Relations* 28(6):588-603.
- WILSON, Fiona (2005): Caught between difference and similarity: the case of women academics. *Women in Management Review*, 20(4), 234-248

ARTURO DE NIEVES GUTIÉRREZ DE RUBALCAVA\_(arturo.denieves@udc.es)\_Departamento de Investigación-Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, España e Departamento de Socioloxía e Ciencia Política e da Administración da Universidade da Coruña, Galicia-España

# El discurso político en las elecciones al Parlamento de Galicia 2009

## O discurso político nas eleccións ao parlamento de Galicia 2009

### *Political Discourse in the 2009 Elections for the Galician Parliament*

**✂ Resumen:** En el presente artículo se lleva a cabo un Análisis del Contenido de la campaña electoral que antecedió a las elecciones al Parlamento de Galicia celebradas el 1 de marzo de 2009. Tomamos en consideración las estrategias de campaña de los tres principales grupos políticos que concurren a aquellas elecciones, Partido Popular de Galicia (PPdeG), Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE) y Bloque Nacionalista Galego (BNG). Se concluye que la campaña del PP superó al resto por hacer mejor uso de la herestética, al conseguir que su agenda primase sobre la de las otras dos opciones políticas.

**✂ Palabras clave:** Campaña electoral, herestética, Galicia, establecimiento de la agenda, elecciones al Parlamento de Galicia 2009

**✂ Resumo:** No presente artigo lévase a cabo unha análise do contido da campaña electoral que antecedeu ás eleccións ao Parlamento de Galicia celebradas o 1 de marzo de 2009. Tomamos en consideración as estratexias de campaña dos tres principais grupos políticos que concorreron a aquelas eleccións, Partido Popular de Galicia (PPdeG), Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE) e Bloque Nacionalista Galego (BNG). Conclúese que a campaña do PP superou ao resto por facer un mellor uso da herestética, ao conseguir que a súa axenda primase sobre a das outras dúas opcións políticas.

**✂ Palabras chave:** Campaña electoral, herestética, Galicia, establecemento da axenda, eleccións ao Parlamento de Galicia 2009.

**✂ Abstract:** In this article it is carried out a Content Analysis of the electoral campaign that preceded the elections for the Galician Parliament held on March 1 2009. We take into account the campaign strategies of the three main political groups that participated in those elections, Partido Popular de Galicia (PPdeG), Partido dos Socialistas de Galicia-Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE) y Bloque Nacionalista Galego (BNG). We conclude that the PP campaign surpassed the rest by making better use of heresthetics, as it achieved an agenda that prevailed over that of the other two political options.

**✂ Keywords:** Electoral campaign, heresthetics, Galicia, agenda-setting, elections for the Galician Parliament 2009.



## INTRODUCCIÓN

En este artículo<sup>1</sup> presentaremos un análisis del contenido y del desarrollo de la campaña electoral correspondiente a elecciones al Parlamento de Galicia celebradas el 1 de marzo de 2009. Para posibilitar este análisis hemos elaborado un registro diario de las noticias relativas a la campaña publicadas por dos diarios gallegos: el diario electrónico *Vieiros* y el periódico *La Voz de Galicia*. El objetivo era reunir en un documento toda la información relevante sobre la campaña electoral, a partir del que realizar nuestro análisis. *Vieiros* ofreció información detallada sobre el día a día de la campaña electoral y su carácter de diario electrónico facilitó mucho la labor de recopilación de la información; al documento elaborado a partir de la información ofrecida por este medio se añadieron las noticias sobre la campaña publicadas por *La Voz de Galicia* (LVG). Se ha seleccionado este periódico para completar nuestro corpus por ser este el diario más leído de Galicia. El resultado es un documento que reúne la información relevante sobre la campaña electoral para cada uno de sus catorce días de duración, desde la madrugada del día 14 de febrero hasta la noche del día 27, previo a la jornada de reflexión.

A partir de este documento, que constituye el corpus de nuestro análisis, hemos elaborado una tabla en donde se presentan los hitos de la campaña electoral (tabla 1). El criterio por el cual clasificamos un acontecimiento de la campaña como “hito” es que haya alterado el desarrollo de la campaña, provocando una reacción en alguno de los actores implicados en la misma (movilizaciones ciudadanas, alteraciones en el desarrollo de la campaña de alguno de los tres principales partidos políticos<sup>2</sup>, reacciones en alguno de los principales medios de comunicación...).

**Tabla 1. Relación de los sucesos principales de la campaña**

Días	Acontecimientos
8-F	Manifestación de “Galicia Bilingüe” en Santiago de Compostela
13-F	Inicio oficial de la campaña electoral Información sobre contrataciones dudosas del SERGAS en LVG
14-F	Información de irregularidades en el concurso eólico de la Consellaría de Industria
15-F	Manifestación de “Galiza non se Vende” en Santiago de Compostela
16-F	Lanzamiento de la plataforma “Se resides, decides”
19-F	Mitin del BNG en Oia
25-F	LVG publica foto de Anxo Quintana con Jacinto Rey en el yate de este
26-F	Insultos de Baltar Panfletos de Celanova
27-F	Fin de la campaña electoral
28-F	LVG acusa a Quintana de prevaricación
Transversal	Debate sobre la celebración del debate electoral
Transversal	Campañas de partidos extraparlamentarios

Fuente: elaboración propia

Estos *hitos* han definido el desarrollo de la campaña electoral y afectado a las *agendas* política, ciudadana y mediática (McCombs, 2004). Entendemos el enfoque de análisis de las agendas como parte del más amplio enfoque herestético desarrollado por Riker (1986), según el cual la campaña electoral de un partido político buscaría modificar la percepción de la realidad social y política del electorado para que, una vez este asuma el encuadre propuesto (Iyengar, 1990), lo más probable sea responder a los diferentes issues o temas de campaña (Budge y Farlie, 1983) de forma beneficiosa para el partido que hace uso de la herestética, lo que aumentaría la probabilidad de incrementar su porcentaje de voto. Lo más importante para una estrategia de campaña eficaz, pues, es la elaboración de una estrategia de comunicación política que logre colocar en la agenda ciudadana aquellos issues en que su partido posea mejores valoraciones que los demás y no tanto luchar por conseguir mejorar las posiciones de su partido en los temas en que claramente resulta peor valorado que uno o varios de sus competidores electorales –cosa que, aunque de forma secundaria, también debe hacer–. Una estrategia de campaña que así opere estará haciendo buen uso del arte de la herestética, ya que “estructurará el mundo para poder ganar” (Riker, 1986, p. ix), logrando que resulte más racional (Myerson y Weber, 1993) el voto hacia su partido. Las elecciones al Parlamento de Galicia celebradas en 2009 se caracterizaron por un mayor peso del componente racional del voto que del ideológico, lo que en parte se puede interpretar como una estrategia de campaña más eficiente del Partido Popular, cuya comunicación política obtuvo una mayor área de impacto (Bouza, 2004) que la del PSOE o la del BNG.

## LA ESTRATEGIA DE CAMPAÑA DEL PARTIDO POPULAR DE GALICIA

La campaña se abre el 13F con dos mensajes claros. El primero de ellos identifica al PP con la unidad necesaria para vencer a la crisis económica; además se refuerza este mensaje diciendo que el PP ha conseguido la unidad de sus sectores urbanos y rurales que, como es sabido, habían sido objeto tradicional de crítica política –el PP del birrete y el PP de la boina, en conocida jerga periodística–. El PP es presentado como la única opción de gobierno que otorga unidad y ésta se define como *conditio sine qua non* para salir de la crisis económica. La idea está presente en las siguientes palabras de Feijóo, pronunciadas en el mitin inaugural de la campaña, celebrado en la compostelana praza do Toural,

*“No quiero la Galicia del bipartito, no quiero la Galicia del PP, quiero una única Galicia completa (...) Juntos vencer a la crisis, al desempleo, al paro y a la incerteza”.*

*Tras apelar a las raíces rurales del partido, Feijóo dice “que (el partido) ha sabido modernizarse para conseguir la mayoría en las ciudades”<sup>3</sup>.*

El segundo mensaje emitido en la apertura de campaña del PP es más subliminal y quiere lograr una mayor cercanía de su candidato. El mitin inaugural se realiza en una céntrica plaza de la capital gallega, de tamaño reducido, lo que facilita obtener la imagen de un líder arropado por la gente. Además, Feijóo habla frente a un fondo que expone vídeos de su familia delante del que se sitúan un conjunto de jóvenes del PP.

### Mensajes del 13F

- Unidad del partido, necesaria para superar la crisis (p)<sup>1</sup>.
- Cercanía del candidato (p).

En el 14F se realizó un mitin en Pontevedra, con el líder español del partido, Mariano Rajoy. En él se refuerzan los mensajes con que el PP abría la campaña. El mensaje, sin embargo, ya no es enteramente positivo, pues introduce un argumento que se repetirá a lo largo de la campaña: la ideología es nociva para realizar una buena gestión y el bipartito está muy ideologizado, particularmente por causa del BNG. En palabras de Feijóo:

*“Gobernar para todos dejando al margen las ideologías (...) No olvido que el paro no es una simple estadística, son más de doscientas mil historias diferentes, como la de mi padre, dramas personales y familiares, pero también historias de cooperación y superación”*

En este día también se realiza un acto con mujeres viudas en Santiago, donde se introduce por primera vez en la campaña del PP el tema de la lengua, que será uno de sus temas centrales. Dice Feijóo:

*“Pasamos de un bilingüismo cordial a un monolingüismo innecesario” y promete “proporcionalidad” en la enseñanza.*

Aquí tenemos un mensaje negativo, por el que se culpa al bipartito de ejercer una imposición lingüística y un mensaje positivo, que promete proporcionalidad en la presencia de gallego y castellano en el sistema educativo.

#### Mensajes del 14F

- Unidad del partido, necesaria para superar la crisis (p-n).
- Cercanía del candidato (p).
- Denuncia de imposición lingüística (n) y promesa de proporcionalidad lingüística (p).

El 15F fue una jornada de propuestas positivas por parte del PP, dirigidas a la juventud. Feijóo tiene un encuentro con jóvenes en Ourense y allí promete poner en alquiler sesenta mil viviendas desocupadas, así como un plan de empleo juvenil. Hace también un llamamiento al voto del electorado indeciso, lo que denota preparación de la campaña e inteligencia en su ejecución, pues este llamamiento se realiza en un encuentro con jóvenes y acompañado de medidas para jóvenes y es precisamente ese colectivo, el de jóvenes, el que presenta mayor proporción de electores indecisos<sup>4</sup>.

#### Mensajes del 15F

- Propuestas positivas para la juventud:
- Alquiler de viviendas desocupadas (p).
  - Plan de empleo juvenil (p).
  - Llamamiento al voto indeciso (p).

La jornada del 16F supone un refuerzo de la agenda política que propone el PP, en la que el *issue* de la crisis económica es hegemónico. Se propone reducir impuestos y la lucha contra el paro y la crisis como prioridades absolutas.

### Mensajes del 16F

- Reducción de impuestos (p).
- Paro y economía como prioridades de gobierno (p).

El 17F habla la secretaria general del PP, De Cospedal, que visita A Coruña. Promete un mayor desarrollo de la ley de dependencia, con la creación de Centros de Día, una red especial para enfermos de alzheimer y una residencia de ancianos por comarca. El secretario general del PPdeG, Alfonso Rueda, califica de “chanchullo” el concurso eólico de la Xunta.

### Mensajes del 17F

- Ineficacia del bipartito (n).
  - Mala gestión bipartita de la ley de dependencia (n).
- Promesa de mayor desarrollo de la ley de dependencia (p).
- Corrupción del bipartito (n).
  - Descalificaciones del concurso eólico (n).

En el 20F Feijóo acusa a Quintana, candidato del BNG, de practicar el clientelismo durante la legislatura y de “secuestrar voluntades de mayores” en el mitin de Oia, celebrado el día anterior<sup>5</sup>.

### Mensajes del 20F

- Clientelismo del BNG (n).

En la jornada del 21F, Alfonso Rueda lanza dos acusaciones de corrupción a la Conselleira de Educación, Laura Sánchez Piñón, del PSOE. Dice que va a la peluquería en coche oficial y que su marido recibió más de 600.000 euros de ayudas públicas para proyectos en los que él mismo participaba. El mensaje de corrupción y despilfarro del bipartito es claro y es reforzado por el propio Feijóo, quien dice que los dirigentes de PSOE y BNG están “nerviosos” después de gastarse siete millones de euros en muebles, coches, sillas y salas de juntas.

### Mensajes del 21F

- Ineficacia del bipartito (n).
  - Despilfarro (n).
  - Corrupción (n).

El 22F refuerza el discurso previo sobre la ley de dependencia, pues Feijóo dice que el bipartito la gestiona mal y que será prioritaria para el gobierno del PP. Alfonso Rueda introduce un encuadre nuevo, sumisión del PSOE al BNG en política lingüística y dependencia. El 22F deja al descubierto una estrategia de campaña del PP con dos movimientos; el primero busca desacreditar la gestión que el bipartito hizo sobre la ley de dependencia (Cospedal en 17F y Feijóo en 22F ) y el segundo movimiento atribuye esta mala gestión a un encuadre jerárquicamente superior, de sumisión del PSOE al BNG. De nuevo se demuestra planificación

e inteligencia, pues el BNG es el partido que presenta la mayor distancia ideológica con el electorado; la estrategia buscaría definir al PSOE como un partido plegado al nacionalismo del BNG, a sabiendas de que una buena parte del electorado del PSOE se halla muy lejos de esos niveles de nacionalismo. El objetivo sería desmovilizar una parte del electorado socialista y asociar la sumisión al nacionalismo del BNG como una causa de la ineficacia bipartita.

#### Mensajes del 22F

- Ineficacia bipartita (n).
  - Sumisión del PSOE al BNG (n).
  - Mala gestión bipartita de la ley de dependencia (n).

En el 23F, Alfonso Rueda incide en el encuadre de “derroche” bipartito y dice que este ha “utilizado medios públicos en beneficio electoral”; acusa a la número tres de las listas coruñesas del PSOE, Sestayo, de otorgar cincuenta y un mil euros a su prima. Por primera vez se piden dimisiones por el mitin de Oia y la exclusión de Sestayo de las listas.

#### Mensajes del 23F

- Ineficacia del bipartito (n).
  - Derroche del bipartito (n).
  - Corrupción del bipartito (n).

El 24F refuerza discursos previos e introduce un nuevo encuadre. Rajoy dice en Redondela que “el bipartito hizo de la ineficacia y la incompetencia su señal de identidad”, encuadre de “ineficacia del bipartito” y también que Quintana engañó a un grupo de pensionistas “para soltarles el rollo”, en referencia al mitin de Oia (“clientelismo del BNG”). Se refuerza también el encuadre de imposición lingüística del bipartito, que puede ser un sub-encuadre del de “sumisión del PSOE al BNG”. Además, Carlos Negreira, que ganaría la alcaldía de A Coruña en las municipales de 2011, refuerza claramente el encuadre de sumisión del PSOE al BNG, diciendo:

*“Los del PSOE no quieren votar al Bloque, pero cuando cogen una papeleta socialista están votando la nación, están votando Galiza, votan por la imposición lingüística, aunque lo hagan de buena fe (...). A ellos no les pido que nos voten, ni que se queden en casa, pero sí que voten al menos en blanco, porque votar al PSOE es votar al BNG, es votar nación”.*

Ese mismo día Negreira refuerza el encuadre de ineficacia del bipartito:

*“El coche de Obama, que costó treinta millones menos, tiene lanzagranadas. ¿Qué tendrá el de Touriño?”*

Alfonso Rueda dice que el bipartito “deja tras de sí amenazas de expropiaciones masivas en viviendas, generando desconcierto y preocupación entre millares de propietarios”. Este es un encuadre peligroso, que se puede entender como una acusación de comunismo y eso, teniendo en cuenta que el electorado gallego se sitúa mucho más próximo al bipartito en la escala de autoubicación ideológica izquierda-derecha, puede ser un riesgo serio para la comunicación política del PP. Tres días más tarde, el 26F, aparecen unas octavillas en el Concello de Celanova, que dicen, en gallego, “si gobierna el BNG y el PSOE te pueden quitar



tus tierras y dárselas a otros con la excusa de que no las trabajas. Si gobierna el BNG y el PSOE no puedes vender y comprar tus fincas libremente. El PSOE y el BNG quieren quedarse con tus tierras. En defensa de la libertad y de la propiedad de tus fincas"; la propaganda no llevaba firma, pero el BNG local la atribuye a responsables del PP de Celanova, a quienes denuncia. Si esto fuera así, y por lo tanto se tratase de propaganda encubierta, el PP se estaría ganando el apoyo de una clase social rural propietaria de tierras mientras mantiene la distancia suficiente con el encuadre como para no resultar castigado por las nuevas clases medias y clases altas urbanas.

#### Mensajes del 24F

- Ineficacia bipartita (n).
  - Derroche del PSOE de dinero público (n).
- Clientelismo del BNG (n).
- Imposición lingüística del bipartito (n) [sumisión de PSOE a BNG (n)].
- Ataque del bipartito a la propiedad privada (n).

La jornada del 25F refuerza la agenda política económica que presenta el PP, con el lanzamiento de un vídeo electoral en el que Feijóo pide el voto preguntando "¿Vivimos ahora mejor o peor que en 2005?".

#### Mensajes del 25F

- Refuerzo de la agenda política con hegemonía de *issues* económicos (p).

El 26F marca una radicalización de los encuadres más agresivos y negativos del PP, con fuertes críticas *ad hominem*. Feijóo dice que Manuel Vázquez, número uno de las listas del PSOE por Ourense, ha cometido fraude a la hacienda local debido a una obra que estaría realizando en su casa de San Amaro; Feijóo dice que el candidato, a la sazón Conselleiro de Medio Ambiente, debe aclarar lo que considera un:

*"Incumplimiento flagrante de la normativa urbanística [que realiza] de manera tranquila y sosegada, pero amplia y clara".*

Este mismo día el presidente de la Deputación de Ourense, Xosé Luis Baltar, insulta a Manuel Vázquez, llamándolo "sinvergüenza" y diciendo:

*"Tiene una obsesión conmigo, y puesto que yo soy un hombre debe ser maricón".*

Baltar también insinúa que Anxo Quintana, candidato del BNG y Vicepresidente de Igualdad en el gobierno de la Xunta, es un maltratador de mujeres:

*"Nosotros pusimos el ratón a guardar el queso. Pusimos el queso y para que nadie lo tome: el ratón. O como dicen en otros sitios pusimos al zorro cuidando de las gallinas. Pues tenéis muy mal abogado, permitidme que os lo diga, señoras. Ese no cumple ninguno de los estándares. Porque cualquiera podemos tener problemas en el matrimonio. Ninguno está libre de eso. Pero que precisamente el vicepresidente de Igualdad, quien tiene el cargo institucional de defender y promocionar a las mujeres, tenga serios problemas en su convivencia eso sí que ojo... ¡eh! Si el presidente Touriño que no lo tiene, tuviera lo que tiene que tener hoy mismo lo estaba cesando".<sup>6</sup>*

Finalmente Feijóo pide a Touriño que aclare “si tiene dudas de la honestidad” de Anxo Quintana, a raíz de la publicación en La Voz de Galicia del día anterior de unas fotografías con el empresario Jacinto Rey, por las que el diario insinuaba que éste había estado recibiendo un trato de favor por parte del gobierno de la Xunta, al resultar beneficiado por el concurso eólico de la Xunta que el PP, a través de Alfonso Rueda, había calificado de “chanchullo” el 16F<sup>7</sup>. Se puede interpretar que el PP intentaba distanciar al PSOE del BNG, lo que podría contribuir positivamente a su estrategia explícita de buscar el voto en blanco de ciertos sectores del electorado del PSOE.

#### Mensajes del 26F

- Corrupción del PSOE (n).
- Ataques *ad hominem* a líderes del PSOE y al candidato del BNG (n).

El 27F, último día de campaña, es celebrado por el PP en Ourense. Allí Rajoy refuerza nuevamente el doble encuadre ‘imposición del gallego del bipartito/liberación de esa imposición por el PP’. Dice que se otorgará libertad de elección a los padres para que elijan la lengua en que se educa a sus hijos. Feijóo asegura que el PP ganará las elecciones, lo que podría interpretarse como una tentativa de crear un efecto *bandwagon* (Simon, 1954), capaz de movilizar al electorado indeciso en su favor. Además, Feijóo pide disculpas públicamente por los insultos de Baltar. Se puede interpretar que el papel de Baltar, quien pese a no presentarse a las elecciones jugó un papel muy activo en la campaña, estaba pensado para poder realizar las críticas más duras –y beneficiarse de sus efectos electorales– minimizando el castigo que estas podrían haber producido, máxime cuando un día después el candidato del partido a la presidencia de la Xunta pide disculpas por ello públicamente.

#### Mensajes del 27F

- Imposición lingüística del bipartito (n).
- Libertad lingüística del PP (p).
- Disculpas públicas de Feijóo por los insultos de Baltar (neutro).

## LA ESTRATEGIA DE CAMPAÑA DEL PARTIDO DOS SOCIALISTAS DE GALICIA

Podemos definir la campaña del PSOE como una campaña de marketing presidencialista (Newman, 1994), centrada en la figura de su candidato, Emilio Pérez Touriño. Con ella se buscó aumentar los niveles de cercanía entre Touriño y el electorado, utilizando estrategias de marketing para hacerlo más próximo y juvenil. El discurso del candidato estuvo centrado principalmente en lograr una alta participación. También en la necesidad de profundizar el cambio iniciado en 2005, así como en la inconveniencia sobre un posible regreso del PP al gobierno de la Xunta.

La campaña del PSOE se abre con el ambiente moderno y juvenil que otorga un fondo musical definido por la canción ‘Alright’, de la banda británica *Supergrass*, cuya letra comienza diciendo “Somos jóvenes”. El marco se completa con una gran pantalla electrónica con un único mensaje ‘Vota Touriño. O Presidente’; este mensaje presidencialista acapararía todo el

aparato publicitario del PSOE durante la campaña. Delante de la pantalla y rodeado de gente, habla Touriño, siendo estas sus primeras palabras:

*“Así me gusta: la música alegre, la cara esperanzada y muchas ganas. Vamos a ganar las elecciones”.*

Se podría pensar que el largo periodo de gobierno de Fraga, cuya imagen era claramente presidencialista, pudo hacer creer al PSOE que ungir en aquel rol a su candidato, Emilio Pérez Touriño, ofrecería un éxito paralelo al de Fraga. No podemos saber si este razonamiento subyace al diseño de la campaña del PSOE, pero sí podemos afirmar que, dadas las enormes diferencias ideológicas existentes entre el electorado socialista y el popular, dicha estrategia no podía ser sino un fiasco.

El acto de inicio de campaña está marcado, además de por los mensajes implícitos ya comentados, por un mensaje explícito expresado por Touriño: serenidad, moderación y participación. No hay referencias al BNG, pero sí al PP, a quien se acusa de fomentar la abstención.

### Mensajes 13F

- Llamamiento a una elevada participación electoral (p).
- Identificación del PSOE con serenidad y moderación (neutro). El PP busca crispas y una baja participación electoral (n).

En el 14F Touriño visita la praza de Abastos de Santiago, donde enuncia un discurso de protección del medio ambiente y en defensa del territorio, prometiendo aumentar la *Rede Natura* en un 75%. El PSOE se centra, así, en uno de sus *issues* con mejores valoraciones ciudadanas (ver tabla 2) y propone también reducir la precariedad laboral. Por último, hace un llamamiento a una elevada participación electoral:

*“[Que el electorado] no se quede en casa y vote a favor de la protección del territorio”.*

Un día después, el 15F, tendrá lugar una gran manifestación en Santiago convocada por la asociación ecologista “Galiza Non se Vende”, formada por quinientos colectivos diferentes. En ella se critica duramente al bipartito en materia ecológica, lo que neutraliza el encuadre ecológico propuesto por el PSOE.

### Mensajes del 14F

- Protección ambiental (p).
- Reducción de la precariedad laboral (p).
- Aumentar la cercanía de Touriño con el electorado (neutra).
- Llamamiento a una elevada participación (p).

El 15F se realiza un mitin en el coruñés estadio de Riazor, a donde acude el presidente del gobierno, J. L. Rodríguez Zapatero. Allí se lanzan varios mensajes de crítica al PP, al que se asocia con tramas de control y poder político a la vez que se pide una alta participación porque:

*“No votar es favorecer a un partido que apela a la desmotivación y al descontento”.*

Se dice también que el cambio político de 2005 fue sólo el inicio de un cambio que será más profundo y se habla de la “agenda oculta” del PP.

### Mensajes del 15F

- Llamamiento a una elevada participación (p) para no favorecer al PP (n).
- Identificación del PP con tramas de poder y una agenda oculta (n).

El 16F el PSOE vuelve a la calle, en concreto al mercado de Teis y a la praza de Abastos de Pontevedra. Allí se habla de los derechos de la mujer, asumiendo compromisos en materia de discriminación positiva y de paridad. Se promete que la nueva legislatura estará marcada por la aplicación de la ley de dependencia.

Estos dos encuadres del PSOE fueron contrarrestados por otros dos encuadres del PP, ya comentados: la sumisión del PSOE al BNG en materia de igualdad y dependencia y el descrédito del BNG en esos dos ámbitos.

### Mensajes del 16F

- Derechos de la mujer (p).
- Promesa de aplicación de la ley de dependencia (p).
- Aumentar la cercanía de Touriño con el electorado (neutra).

El 17F tuvo lugar una reunión de Touriño con voluntarios y voluntarias en Santiago. Allí se compromete a destinar un 0,7% de los presupuestos gallegos a la cooperación y el voluntariado, además de anunciar medidas contra la pobreza y la exclusión.

### Mensajes del 17F

- Aumentar la cercanía de Touriño con el electorado (neutra).
- Asunción de compromisos en solidaridad social (p).

El 18F Touriño vuelve a un mercado, esta vez el de Recimil, en Ferrol, donde dialoga con los comerciantes. En las inmediateces se produce una protesta de trabajadores de Navantia-Ferrol, que piden negociar su convenio colectivo. Más tarde, Touriño se reúne con rectores e investigadores y promete mejoras en la inversión en investigación.

### Mensajes del 18F

- Aumentar la cercanía de Touriño con el electorado (neutra).
- Asunción de compromisos en materia de investigación (p).

El 21F se produce un mitin en Vigo, de nuevo con Zapatero, donde el presidente del gobierno español garantiza el futuro de la Citroën, a la vez que acusa al PP de querer ganar gracias a la abstención. Por ello, hace un nuevo llamamiento a participar. Touriño acusa a Feijóo de querer ganar para fortalecer el mandato de Rajoy a nivel español y critica los sucesos del mitin de Oia, que califica como propios del PP. Promete una subida de las pensiones.

### Mensajes del 21F

- Futuro industrial (p).
- Llamamiento a una elevada participación (p).
- Propuesta de subir las pensiones (p).
- Asunción del encuadre del PP sobre el mitin de Oia como un acto clientelar (n).

El 22F marca una nueva victoria de la comunicación política del PP, pues Touriño asume el encuadre del PP sobre el tema lingüístico:

*“Nunca pasaré por el aro de la imposición lingüística. La lengua se ama y se defiende, no se prohíbe. No quiero una educación doctrinaria, sin imposiciones de un lado o del otro”.*

Por lo demás, vuelve a pedir una alta participación y equipara no votar con votar al PP. Repite su promesa de subir las pensiones y dice que el PP votó contra las leyes de igualdad y de dependencia.

### Mensajes del 22F

- Asunción del encuadre de ‘imposición’ lingüística (n).
- Llamamiento a una elevada participación (p).
- Propuesta de subir las pensiones (p).

El 23F supone el primer intento claro del PSOE de colocar el *issue* económico de su lado. Touriño propone en Camariñas que los trabajadores que sufran un ERE recibirán cursos de formación y un 90% de su salario. Además sitúa el paro como su principal preocupación y muestra un compromiso con el sector pesquero.

Leire Pajín acusa al PP de querer ganar gracias a la abstención y hace un llamamiento a la participación.

### Mensajes del 23F

- Centralidad de la economía (p).
- Compromiso con los parados (p).
- Compromiso con el sector pesquero (p).
- Llamamiento a una elevada participación (p) para no favorecer al PP (n).

El 24F se introduce un nuevo encuadre; se continúa pidiendo una elevada participación, pero ya no para no favorecer al PP, sino para garantizar una baja dependencia con el BNG. Esto supone la asunción del encuadre del PP, de sumisión del PSOE al BNG. José Blanco dice:

*“Si nos votan todos los que nos votaron hace cuatro años o los que votaron a Zapatero y también los desencantados con el PP, tendremos una amplia mayoría para tener un presidente con más fortaleza y poder gobernar sin ningún tipo de ataduras más allá del compromiso con Galicia (...) Los socialistas se presentan con vocación de mayoría para gobernar en solitario”*

Este mismo día, en Noia, Touriño repite el mismo encuadre, pidiendo el apoyo:

*"De una amplia mayoría para gobernar sin ataduras".*

La jornada se completa con un refuerzo a este encuadre, a través de un rechazo explícito del nacionalismo. Alfonso Guerra, en Arteixo, dice:

*"El nacionalismo es un movimiento conservador con tintes reaccionarios".*

El mismo 24F la asociación Galicia Bilingüe celebra las declaraciones de Touriño sobre la imposición lingüística realizadas el 22F. Se crea una polémica con el BNG, ya que Anxo Quintana dice que Touriño se equivoca de enemigo y, tras ella, Touriño declara:

*"Una mayoría que no quiere guerra de lenguas, que quiere avances concertados, un país que quiere que se respete la igualdad de todo tipo".*

La polémica se cierra con estas declaraciones de Feijóo:

*"Touriño es un político que no es de fiar. Tuvo cuatro años para demostrar lo que ahora denuncia. Ocultó una imposición que ahora reconoce a cinco días de votar. Ha quedado inhabilitado para gobernar".*

Estas declaraciones de Cospedal:

*"El bipartito ha utilizado el gallego como un instrumento de confrontación y de discriminación".*

Y estas declaraciones de Carlos Negreira, dirigidas al electorado del PSOE:

*"Cuando lo votan [al PSOE] están apoyando al BNG, a sus imposiciones".*

Finalmente se retoma el mensaje de aumentar la cercanía de Touriño con el electorado, siendo el propio Touriño que reconoce no haber trabajado *"a pie de obra"*, comprometiéndose a subsanar ese error. También criticó sus propios logros en la Xunta.

#### Mensajes del 24F

- Críticas al nacionalismo (n).
- Críticas a la gestión del bipartito (n).
- Aumentar la cercanía de Touriño con el electorado (neutra).
- Asunción del encuadre del PP, que dice que el PSOE es sumiso al BNG (n).
  - Llamamiento a una elevada participación (p) para liberar al PSOE de la sumisión al BNG (n).
  - Asunción del encuadre de imposición lingüística, del PP (n).

El 26F Touriño dice reitera el encuadre de que al PP le interesa la abstención:

*"Los del PP quieren ganar con las urnas vacías".*

Touriño critica la campaña del PP, que califica de sucia y propone un 'salario de la libertad' para mujeres maltratadas, así como la promoción de la discriminación positiva con las mujeres en el sector privado.

Finalmente, Touriño asume el encuadre del PP sobre la foto publicada el día anterior por *La Voz de Galicia*, como un hecho opaco y sospechoso. Touriño declara:

*"Yo difícilmente me mostraré con compañías, para entendernos, peligrosas".*

#### Mensajes 26F

- Acusación al PP de querer ganar con una baja participación (n).
- Propuesta de políticas de igualdad para la mujer (p).
- Asunción del encuadre del PP sobre la foto entre Quintana y Rey (n).

El 27F, día de cierre de la campaña, Touriño vuelve a pedir una elevada participación electoral y a insistir en la idea de que el PP busca una elevada abstención. Declara:

*“Que no se quede ningún voto en casa (...) El PP quiere ganar con las urnas vacías”.*

Zapatero refuerza este encuadre, diciendo:

*“La única forma que tiene el PP de ganar es que la gente no vote”.*

Touriño también declara que la primera prioridad para su gobierno será dar una respuesta social a la crisis, proponiendo un salario de inserción laboral de 422 euros. Afirma que *“está en juego seguir adelante con el cambio o volver atrás”.*

El mitin termina con Touriño reforzando el encuadre, del PP, sobre la imposición lingüística, y dice que *“Galicia tiene dos idiomas: el gallego y el castellano”*, aceptando las críticas del PP al concepto del gallego como lengua propia de Galicia. Se compromete a acabar con la *“guerra de lengua”*, asumiendo el encuadre del PP de que esta guerra existe; habla de *“dogmas e imposiciones”*, reforzando el encuadre del PP de la imposición lingüística, cuya hegemonía se constata al afirmar querer en este aspecto *“libertad y tolerancia”*.

## LA ESTRATEGIA DE CAMPAÑA DEL BLOQUE NACIONALISTA GALEGO

La campaña del BNG fue un ejemplo de *campaña ideológica*, centrada en activar el voto ideológico (Torcal y Medina, 2002), particularmente el relativo al nacionalismo gallego. Esta estrategia de campaña presenta grandes limitaciones pues la mayor distancia ideológica que existe en Galicia entre el electorado y alguno de los tres principales partidos se produce precisamente con los niveles de nacionalismo del BNG. De este modo, aunque la campaña hubiese resultado ser un rotundo éxito, la activación del voto ideológico nacionalista no podría reportar demasiados apoyos al BNG debido a este amplio distanciamiento ideológico entre partido y electorado.

El 13F, que marca el inicio de la campaña, se inicia con esta movilización del voto nacionalista, con Anxo Quintana declarando que:

*“El nacionalismo ha demostrado ser útil para este país”.*

También se detectan mensajes defensivos, como el reconocimiento de Anxo Quintana de que los cambios introducidos por el bipartito beneficiaron a una mayoría social, aunque provocaron la reacción de *“una minoría”*. Se hace explícita una concepción socialdemócrata del poder y una identificación entre nacionalismo político y bienestar social, al estilo del encuadre *“nación=bienestar”* que desarrolló con éxito el escocés *Scottish National Party* en la primera década del s. XXI (McCrone 2001):

*“Nosotros usamos el autogobierno para generar bienestar”.*

Se plantea también un encuadre interclasista, crecientemente acentuado durante el resto de la campaña, al tiempo que se refuerza el llamamiento al voto nacionalista, al pedir un gobierno para *“la gente”*, sin hacer matices de clase:

*“Pido el voto para tener un país más fuerte y un gobierno para la gente; cada voto al BNG es un paso adelante, también para que Galicia sea reconocida como nación”.*

Se proyecta el vídeo de campaña *“Eu (tamén) son Anxo Quintana”*, dado a conocer durante la precampaña, en el que diferentes actores representado diferentes profesiones y clases sociales (un obrero, un hombre de negocios, una ejecutiva, un marinero...) se identifican con Anxo Quintana. Este vídeo contribuye a reforzar el encuadre interclasista.

Finalmente se emite un encuadre negativo para pedir el voto, en alusión al PP:

*“Para que no vuelva la Galicia oscura, de antes, sin futuro, sin debates”.*

### Mensajes 13F

- Activación del voto nacionalista (p).
- Identificación entre construcción nacional gallega y bienestar social (p).
- Discurso interclasista (p).
- Votar BNG para evitar el gobierno del PP, perjudicial para Galicia (n).

El 14F se produce un encuentro con jóvenes en Pontevedra. Se hace un llamamiento al voto juvenil, por boca de Quintana:

*“Los after hour del día uno son las urnas”.*

Se repite el encuadre negativo en la petición de voto, que se solapa con el eje “nacionalismo-españolismo”, reforzando el encuadre de llamamiento al voto nacionalista:

*“El PP quiere convertir Galicia en un país de quinta categoría y ponerlo a los pies de Rajoy y de ese predicador radiofónico que manda en el PP”.*

Por primera vez se alude a la campaña negativa del PP, para criticarla, pero también, de forma indirecta, para darle protagonismo:

*“Sólo lanzan mentiras y difamaciones para que cunda la idea de que todos somos iguales”.*

### Mensajes 14F

- Petición del voto juvenil (p).
- Votar BNG para evitar el gobierno del PP, perjudicial para Galicia (n).
- Activación del voto nacionalista (p).
- Crítica a la campaña del PP (n).

En el 15F se reitera la identificación entre BNG y socialdemocracia:

*“Más BNG para que Galicia pueda seguir avanzando con medidas como crear un instituto de crédito gallego o transporte avanzado”.*

También se reitera la crítica a la campaña negativa del PP, que califica de falsa y se desmienten algunos de sus mensajes.

### Mensajes 15F

- Vinculación de BNG y socialdemocracia (p).
- Defensa de las acusaciones del PP (p) y crítica a su campaña (n).

El 16F se realizan diferentes propuestas programáticas relativas al mundo cultural. Se propone crear el “Instituto Castelao de Lingua e Cultura Galega”, con el que se promocionaría la cultura gallega en el exterior. Se propone también la creación del “Centro Castelao”, que se crearía para investigar la figura de Castelao. Se hacen además otras propuestas, como la declaración de 2010 como “Año Seoane”, la creación de un “Plan Galego de Artes Plásticas”, la creación de un “Arquivo e Comisionado de la Memoria Histórica en Galiza” y un “Plan Galego de Infraestruturas Culturais”.



Se realiza un acto en Allariz, donde se propone la gestión de esta villa ourensana como modelo de gestión para el conjunto de Galicia y se pide tiempo para llevarla a cabo. Esta petición de tiempo para desarrollar la gestión podría responder a un intento de apaciguar los ánimos abstencionistas de una parte de su electorado, la más ideologizada, descontenta con la gestión que el BNG había realizado en el período 2005-2009. En Allariz se realiza una defensa del plan eólico de la Xunta, que La Voz de Galicia había comenzado a criticar dos días antes, asegurando que el plan de la Xunta redundará en beneficios para la Xunta en detrimento de una minoría enriquecida.

#### Mensajes 16F

- Propuestas política cultural (p).
- Necesidad de más tiempo para profundizar el cambio político iniciado en 2005 (neutra).
- Defensa del plan eólico (neutra).

El 17F fue una jornada en la que se realizaron propuestas relativas al ámbito deportivo, como la creación de un “consorcio de deportes” y una “ley de mecenazgo deportivo”. También se propone la oficialidad de las selecciones gallegas. En segundo lugar, Quintana propone controlar la limpieza del voto emigrante.

#### Mensajes 17F

- Promoción del deporte (p).
- Políticas identitarias (p).
- Limpieza del voto emigrante (p).

El 18F Ana Pontón, número dos por las listas de A Coruña, propone crear un departamento que concentre todas las competencias relativas a las TIC. Propone además que en 2013 todo el territorio gallego tenga acceso a Internet comercial de banda ancha.

#### Mensajes 18F

- Racionalización y promoción de las TIC (p).

El 21F supone una defensa de las críticas recibidas por lo ocurrido en el mitin de Oia; Quintana dice que fue una equivocación de los organizadores del acto, al que él asistió como invitado. Se realizan también críticas a Feijóo, a quien se acusa de querer destruir los avances alcanzados en la legislatura.

#### Mensajes 21F

- Defensa críticas por el mitin de Oia (neutra).
- Feijóo quiere destruir los avances del bipartito (n).

En la jornada del 22F Quintana habla de la necesidad que Galicia tiene de un nuevo Estatuto de Autonomía para construir bienestar social y dice que el BNG es quien está dispuesto a aplicarlo.

#### Mensajes 22F

- Vinculación nacionalismo y bienestar (p).
- Propuesta de un nuevo Estatuto de Autonomía (p).

El 23F está marcado por propuestas vinculadas con los derechos de los homosexuales. Ana Pontón propone “avanzar en la visibilización” del colectivo lésbico, gay, transexual y bisexual. Se pide que la sanidad pública realice operaciones de cambio de sexo.

#### Mensajes 23F

- Derechos de la población homosexual (p).

El 24F supone una crítica a Louzán, presidente del PP de la Deputación de Pontevedra, por anunciar contrataciones durante la campaña electoral. Se reacciona también ante las críticas contra las políticas de normalización lingüística, que Quintana califica de “irresponsabilidad”. Se critica el posicionamiento de Touriño sobre esta cuestión, que Quintana califica como una “equivocación de adversario”.

#### Mensajes 24F

- Prácticas clientelares de la Deputación de Pontevedra (n).
- Irresponsabilidad en las críticas del PP a la normalización lingüística (n).
- Críticas a Touriño por su alineamiento con las tesis de la imposición lingüística (n).

El 25F Quintana critica la campaña del PP, que califica como “la campaña más sucia y rastrea que se pueda recordar en la historia política de este país”. Quintana también reacciona frente a las críticas recibidas por la foto con Jacinto Rey:

*“Como vicepresidente tengo la obligación y satisfacción de hablar con todo el mundo, con quien me lo pida y donde me lo pida”.*

Se pide más tiempo para conseguir el cambio político pretendido desde 2005 y se pide el voto nacionalista:

*“No somos una delegación de Madrid: somos un Gobierno de un país”.*

#### Mensajes 25F

- Críticas a la campaña del PP (n).
- Activación del voto nacionalista (p).

En la jornada del 26F se realiza un mitin improvisado en Vigo, donde Quintana dice:

*“Aquí sólo hay una elección posible; la Galicia del atraso, de la mentira, de los paparazzi, que quiere el PP, o la Galicia respetada en Madrid y en todo el mundo que propone el BNG”.*

Se propone, pues, una dicotomía entre una Galicia depauperada, identificada con el PP, y una Galicia respetada representada por el BNG. La propuesta de futuro de una Galicia respetada implica un diagnóstico presente de una Galicia sumisa, que forma parte del encuadre del nacionalismo gallego. Se puede argumentar, por tanto, que la dicotomía es verdaderamente entre una Galicia española y una nacionalista gallega, reiterando el llamamiento al voto nacionalista.

#### Mensajes 26F

- Críticas a la campaña del PP (n) y a su propuesta política (n).
- Activación del voto nacionalista (p).

El día de cierre de campaña, el 27F, supone un llamamiento al voto para derrotar “a la derecha mediática y empresarial”, en alusión a las críticas recibidas por el periódico La Voz de Galicia durante la campaña.

#### Mensajes 27F

- Voto al BNG como ideológico de izquierdas (p).

## CONCLUSIONES

Hemos visto como la campaña del PP fue una campaña esencialmente negativa. De los treinta y siete mensajes de campaña registrados en nuestro *corpus*, tan sólo trece son positivos, mientras que veinticuatro, casi el doble, resultan negativos. Una campaña tan negativa como esta debiera ser, en principio, fácil de desmontar por los partidos que componían el gobierno bipartito y si esto no ha sido así es por dos causas. La primera de ellas guarda relación con el papel de la prensa gallega, pues la agenda mediática reprodujo bastante fielmente la agenda política del PP, lo que incrementó notablemente su *área de impacto* (Bouza, 2004). La segunda tiene que ver con que PSOE y BNG no respondieron conjuntamente la campaña negativa del PP, sino que interiorizaron varios de sus encuadres. Esta asunción de los encuadres rivales, que implica la derrota de cualquier campaña electoral provocó, además, ataques mutuos entre PSOE y BNG, haciendo que la agenda política del PP preponderase a lo largo de la campaña. En este sentido, podemos comentar la campaña del PSOE, que fue esencialmente positiva. De un total de treinta y nueve mensajes emitidos, veinte son positivos y trece negativos. Pero de estos 13 negativos, la mayor parte –siete– se dirigieron contra el BNG y uno de ellos contra la gestión del bipartito; tan sólo cinco fueron contra el PP. Además, la práctica totalidad de mensajes negativos contra el BNG se hicieron por asumir los encuadres propuestos por el PP –todos menos uno, que fue una crítica expresa contra el nacionalismo en general el 24F–. Así pues, la agenda política del PP se abrió paso comodamente hacia la hegemonía de que gozó, posibilitando “estructurar el mundo para poder ganar” (Riker, 1986, p. ix) es decir, haciendo buen uso de la herestética. El resto de la campaña del PSOE se puede comentar como un rotundo fracaso, pues su encuadre de protección del medio ambiente fue anulado por la manifestación de *Galiza Non se Vende*, celebrada el 15F; su encuadre sobre las políticas de apoyo al sector industrial fue

minado por la manifestación de los trabajadores de Navantia-Ferrol el 18F, la cual también minó el encuadre de cercanía de Touriño que ese mismo día se pretendía transmitir<sup>8</sup>. Esta cercanía del candidato, trabajada durante toda la campaña, fue contradicha con mayor esfuerzo por la campaña negativa llevada a cabo por el PP, que se esforzó particularmente en atacar la imagen del candidato socialista. El único dos encuadres positivos no anulados o minados de la campaña del PSOE fueron el emitido el 17F sobre un incremento de la solidaridad social, al que sólo se hizo referencia una vez en toda la campaña. El encuadre de políticas de igualdad con la mujer, más repetido, sucumbió al encuadre del PP, por el cual el PSOE se había sometido a las exigencias del BNG en esta y otras materias; encuadre, este último, asumido por el PSOE. Finalmente, el mensaje más repetido durante la campaña electoral, de un llamamiento a una gran participación, bien para evitar la victoria del PP, bien para reducir la sumisión al BNG, se demostró un completo fiasco, pues las de 2009 fueron las elecciones con una participación más elevada de todas las celebradas hasta la fecha para el Parlamento de Galicia.

La campaña del BNG fue también esencialmente positiva, pues de 31 mensajes emitidos, sólo 11 fueron negativos y de esos once, sólo uno fue contra el PSOE por el tema de la lengua. Los diez mensajes negativos restantes fueron dirigidos contra el PP, fundamentalmente contra su campaña negativa. Se puede decir que la estrategia de campaña del BNG se vio afectada por la agenda política del PP y la mediática de La Voz de Galicia, lo que provocó que la negatividad de la campaña del BNG se fuese incrementando según se acercaban las elecciones. Como dijimos al comienzo, la campaña del BNG buscó esencialmente la activación del voto nacionalista, con las limitaciones ya comentadas que esta estrategia supone; sólo al final de la campaña se busca la activación de un voto claramente de izquierdas, mientras que el grueso de la campaña supone la puesta en práctica de un discurso que se puede calificar de centro-izquierda, pues se propone bienestar social al tiempo que se incorpora al sector empresarial en las propuestas políticas. Para concluir podemos decir que la apuesta decidida por la centralidad de Anxo Quintana en la propaganda emitida por el BNG jugó en contra de esta opción política, pues la figura de su líder fue especialmente castigada durante la campaña, provocando una caída en su valoración tras la campaña mayor aún que la de Touriño<sup>9</sup>.

Hablamos pues de, en primer lugar, un mayor área de impacto de la agenda propuesta por el PP, dada su gran coincidencia con la agenda mediática y también, en un grado considerable, con la agenda pública –cuyo *issue* hegemónico era la economía–. En segundo lugar hemos visto como PSOE y BNG renunciaron a su propia agenda política, centrándose en debatir los temas propuestos por el PP para, además, atacarse mutuamente en base a esos temas. Se puede decir que ha sido esta mala estrategia política del bipartito la que ha otorgado una apretadísima victoria al PP en unas elecciones muy reñidas donde la abstención y los indecisos resultaron determinantes (De Nieves, 2012). De acuerdo con los diversos sondeos pre-electorales el escenario político estaba abierto antes de la campaña electoral (ver anexo 1) e incluso se puede decir que favorecía al bipartito, pero había un grupo importante de indecisos que hicieron de la campaña algo determinante. La mejor estrategia de campaña del PP, el papel de la prensa y, sobre todo, las peores estrategias de campaña de PSOE y BNG dieron la mayoría absoluta al PP en unas elecciones tan ajustadas como las de 2009.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOUZA, Fermín (2004) 'El área de impacto de la Comunicación Política: la ciudadanía ante el discurso público', *International Review of Sociology-Revue Internationale de Sociologie*, vol. 14, nº 2, pp. 245-259.
- BUDGE, Ian y FARLIE, Dennis (1983) *Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. Londres: George Allen and Unwin.
- DE NIEVES, Arturo (2012) 'Elecciones al Parlamento de Galicia 2009: análisis de un cambio electoral', *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 11, nº 1, pp. 141-162.
- HANSEN, Kasper y PEDERSEN, Rasmus (2008) 'Negative Campaigning in a Multiparty System', *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, nº 4, pp. 408-427.
- IYENGAR, Shanto (1990) 'Framing Responsibility for Political Issues: The Case of Poverty', *Political Behavior*, vol. 12, nº 1: Cognition and Political Action, pp. 19-40.
- MCCOMBS, Maxwell. (2004) *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- MCCRONE, David (2001) *Understanding Scotland: The Sociology of a Nation*. Londres: Routledge.
- MYERSON, Roger y WEBER, Robert (1993) 'A Theory of Voting Equilibria', *The American Political Science Review*, vol. 87, nº 1, pp. 102-114.
- NEWMAN, Bruce (1994) *The Marketing of the President: Political Marketing as Campaign Strategy*. Londres: Sage.
- RIKER, William (1986) *The Art of Political Manipulation*. Nueva York: Yale University Press.
- RODRÍGUEZ, Raquel y BOUZA, Fermín (2007) 'Cambios en las agendas y cambios en la Comunicación Política: encuadres (frames) y agendas', *II Congreso de Comunicación Política, 8 y 9 de marzo de 2007, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid*. Accedido en línea o 16 de maio do 2012 en: <http://www.ucm.es/info/socvi/BOUZA/NUEVA1/Textos/cambios.pdf>
- SIMON, Herbert (1954) 'Bandwagon and Underdog Effects and the Possibility of Election Predictions', *The Public Opinion Quarterly*, vol. 18, nº 3, pp. 2345-253.
- Suárez, R. (2009). "Baltar di que acusou a Quintana sen probas". Accedido en línea o 20 de marzo: <http://webdev-xornal.openhost.es/artigo/2009/10/01/politica/jose-luis-baltar-reconoce-acusou-probas-quintana/2009100121521782585.html>
- TORCAL, Mariano. y MEDINA, Lucía (2002). 'Ideología y voto en España, 1979-2000', *Revista Española de Ciencia Política*, nº 6, pp. 57-96.
- WATTENBERG, Martin y BRIANS, Craig (1996). 'Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer',

## ANEXO 1: RESUMEN DE LOS SONDEOS PRE-ELECTORALES

- X: Xornal de Galicia. Empresa: Quadernas Consultoría.
- LR: La Razón. Empresa: NCReport.
- A3: Antena 3 y Onda Cero. Empresa: TNS Demoscopia.
- LVG: La Voz de Galicia. Empresa: Sondaxe.
- LRe: La Región. Empresa: Infortécnica.
- P: Público. Empresa: Obradoiro de Socioloxía.
- ElG: El Ideal Gallego. Empresa: Indaga y Obradoiro de Socioloxía.
- SER: Cadena SER. Empresa: Instituto Opina.
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ABC. Empresa: DYM.
- ECCG: El Correo Gallego. Empresa: Anova.
- LV: La Vanguardia. Empresa: Noxa.
- EP: El Progreso. Empresa: Obradoiro de Socioloxía.
- FV: Faro de Vigo. Empresa: Ipsos.
- EM: El Mundo. Empresa: Sigma 2.
- EP: El País. Empresa: Metroscopia.



## Notas

---

1. El trabajo que ha dado lugar a este artículo se ha realizado con el apoyo del programa de ayudas a la etapa predoctoral del “Plan Galego de Investigación, Innovación e Crecemento 2011-2015”, perteneciente a la Xunta de Galicia.
2. Con el objetivo de facilitar la lectura nos referiremos al BNG como a un partido político más y no como el frente que realmente es.
3. Todas las declaraciones traducidas al español por el autor.
4. Identificaremos los mensajes positivos –propositivos– con una (p) y los negativos –relativos a carencias ajenas– con una (n).
4. De acuerdo con el estudio 2.783, pre-electoral del CIS, estos son los porcentajes de personas que no tenían decidido su voto en enero de 2009:

**Tabla 4. Porcentaje de electores indecisos en cada tramo de edad**

Menores de 35 años	42,95%
35-44 años	41,7%
45-54 años	41,8%
55-64 años	32,2%
65 y más años	31,1%

Fuente: elaboración propia

6. La portada del 20F de La Voz de Galicia, el diario más leído de la Comunidad, presentaba el siguiente titular: “700 pensionistas pagan quince euros por una excursión a Portugal y acaban sin esperarlo en un mitin de Quintana”.
7. Estas declaraciones costaron a Baltar una querrela criminal por parte de Anxo Quintana y de la madre de sus hijos. Baltar dijo, ante el juez, que había acusado a Quintana sin pruebas y que aquello “forma parte de la libertad de expresión” (Suárez, 2009).  
El titular de la noticia, del 25F, con la que La Voz de Galicia acompañaba la foto de Quintana y Rey en el yate de este último decía: “San José retrasa otro mes el acuerdo para desbloquear su deuda por flecos legales”.  
El pie de foto decía:  
“El vicepresidente, Anxo Quintana, conversa con Jacinto Rey –el mayor adjudicatario individual del concurso eólico de la Xunta y propietario de la constructora San José– en el yate de este último”.  
Al día siguiente, 26F, El Correo Gallego decía que la foto en cuestión había sido publicada originalmente en el año 2005.
8. El éxito o fracaso del encuadre ‘Tourinho como un líder próximo’, parte central de la campaña del PSOE, se puede medir comparando la valoración ciudadana obtenida por su candidato en el estudio preelectoral del CIS, 2.783 y en el postelectoral, 2.796. En el primero de ellos registraba una valoración de 5,3 puntos sobre 10; en el segundo de 4,41. La campaña electoral supuso una bajada de 0,89 puntos en la valoración de Emilio Pérez Tourinho. El fracaso del frame del PSOE o la superación del frame del PP sobre aquel es evidente.
10. Anxo Quintana pasa de 4,6 puntos en el estudio 2.783 a 3,4 en el 2.796, registrando una caída de 1,2 puntos en su valoración.

BEATRIZ DE OTTO LÓPEZ\_(bdeotto@uniovi.es)\_Departamento de Economía Cuantitativa, Universidade de Oviedo, España  
VERÓNICA CAÑAL-FERNÁNDEZ\_(vcanal@uniovi.es)\_Departamento de Economía, Universidade de Oviedo, España

# El sistema electoral autonómico en Asturias: análisis y alternativas

## O sistema electoral autonómico en Asturias: análise e alternativas

### *Review of Regional Electoral System in Asturias: Consequences and Alternatives*

**& Resumen:** El sistema electoral empleado para la elección de los diputados del parlamento regional de Asturias es similar al utilizado en las elecciones generales en España, aunque no produce desequilibrios tan notables y persistentes como éste. Sin embargo, este sistema caracterizado por una distribución territorial del voto asimétrica, puede dar lugar a que el partido más votado obtenga menos representantes que el segundo, como ocurrió en las últimas elecciones autonómicas en 2011. El motivo es la acusada diferencia en el número de escaños que se eligen en cada una de las tres circunscripciones electorales independientes. Cuanto más se concentren los votos de un partido en las circunscripciones más pequeñas, mayor es su sobrerrepresentación en escaños, y a la inversa. En este trabajo se propone una reforma del sistema electoral que trata de corregir la falta de proporcionalidad y, mediante un reparto bi-proporcional, garantizar que un partido no obtenga menos diputados, que otro con menos votos. Además, se sugiere la posibilidad de implantar un mecanismo de voto preferencial para desbloquear las listas electorales.

**& Palabras clave:** Sistema Electoral; Proporcionalidad; Reparto Bi-proporcional; Voto Preferencial.

**& Resumo:** O sistema electoral empregado para a elección dos deputados do parlamento rexional de Asturias é similar ao utilizado nas eleccións xerais en España, aínda que non produce desequilibrios tan notables e persistentes como este. Porén, este sistema caracterizado por unha distribución territorial do voto asimétrica, pode dar lugar a que o partido máis votado obteña menos representantes que o segundo, como aconteceu nas últimas eleccións autonómicas en 2011. O motivo é a acusada diferenza no número de escaños que se elixen en cada unha das tres circunscricións electorais independentes. Canto máis se concentren os votos dun partido nas circunscricións máis pequenas, maior é a súa sobre representación en escaños, e á inversa. Neste traballo se propón unha reforma do sistema electoral que trata de corrixir a falla de proporcionalidade e, mediante un reparto bi-proporcional, garantir que un partido non obteña menos deputados ca outro con menos votos. Ademais, suxírese a posibilidade de implantar un mecanismo de voto preferencial para desbloquear as listas electorais.

**& Palabras clave:** Sistema electoral, proporcionalidade, reparto bi-proporcional, voto preferencial



**& Abstract:** The electoral system used for the election of Deputies of the Asturian regional parliament is very similar to that used in the general elections in Spain, but does not produce so remarkable and persistent imbalances like this latest. However, this system, characterized by an asymmetric spatial distribution of voting, allows that the largest electoral party gets fewer representatives than the second one, as it happened in recent regional elections in 2011. The reason is the sharp difference in the number of seats to be elected in each of the three independent constituencies. The more the votes of a party are concentrated in the smaller constituencies, greater it will be their over-representation in seats, and vice versa. This paper proposes a reform of the electoral system that tries to correct the lack of proportionality and ensure that, a party does not get fewer deputies than other, with fewer votes, through a bi-proportional apportionment. Furthermore, it gets suggest the possibility of implementing a preferential voting mechanism to unlock the electoral lists.

**& Key words:** Electoral System, proportionality, bi-proportional apportionment, preferential vote

## INTRODUCCIÓN

El Principado de Asturias tiene un sistema electoral propio para la elección de los miembros de la Junta General del Principado<sup>1</sup> (Llera Ramo, 1998). La característica distintiva de este sistema es que divide al territorio del Principado de Asturias para las elecciones en tres circunscripciones electorales que agrupan varios concejos. Junto a Murcia, es la única comunidad autónoma peninsular que utiliza como circunscripción electoral zonas inferiores a la provincia.

La ley establece que el reparto debe realizarse de forma independiente en cada circunscripción electoral correspondiendo a cada una un mínimo inicial de 2 diputados de los 45 a elegir, distribuyéndose los 39 restantes entre las mismas en proporción a su población de derecho (Título III, Art. 12). Además, se utiliza el método D'Hondt basado en la asignación de los escaños en función de los votos obtenidos en las elecciones con una barrera electoral del 3%, es decir, cualquier candidatura que haya recibido menos de un 3% de los votos válidos emitidos en una circunscripción es excluida del reparto de escaños en la misma.

En consecuencia, su representación no es proporcional a su población, sino que las circunscripciones menos pobladas o las que distribuyen menos escaños están sobre-representadas a costa de la más poblada, donde el coste en votos de un escaño es muy superior. Esta característica es común a la mayoría de los sistemas electorales autonómicos en España y al empleado en las elecciones al Congreso de los Diputados, caracterizado por la acusada diferencia en el número de escaños que se eligen en sus circunscripciones (Dieter y Rainer-Olaf, 1985; Montero et al., 1992; Ramírez-González y Márquez-García, 2010).

En los sistemas proporcionales caracterizados por una distribución territorial del voto asimétrica, los resultados consistentes en más votos y menos escaños son posibles. Así ha ocurrido en las últimas elecciones, celebradas el 22 de mayo de 2011, en el que el partido ganador en votos, el PSOE, tiene menos diputados en la cámara que el segundo, FAC –partido de reciente creación, escindido del PP-. El recuento de los votos en urnas en las elecciones de 2007 produjo un resultado similar entre los dos primeros partidos, entonces PP y PSOE. Esta discrepancia desapareció después del cómputo de los votos de los residentes ausentes, que favoreció al PSOE, el cual resultó ganador tanto en votos como en escaños.

La causa de este desequilibrio está más relacionada con la diferente magnitud de las circunscripciones, que ha generado cierta desproporcionalidad, que con el método D'Hondt empleado para el reparto u otras características del sistema. En otras palabras, puede ocurrir que dos partidos con un número muy diferente de votos obtengan el mismo número de escaños cuando el número de diputados a elegir es demasiado pequeño.

En este trabajo se analizan los mecanismos a través de los cuales la agregación de los resultados de las circunscripciones asturianas puede dar lugar a que un partido que no haya sido vencedor en términos de votos obtenga, al menos una pluralidad de los escaños. Además, se propone un sistema de reparto bi-proporcional que restablece la proporcionalidad y evita discrepancias entre votos y escaños, es decir, garantiza que la ordenación de partidos atendiendo a sus votos coincida con la ordenación según el número de diputados que obtiene cada uno. Esta técnica tiene la cualidad de asignar el mismo valor a todos los votos que recibe una candidatura, con independencia de la circunscripción en la que se produzcan, lo cual debilita el argumento del voto útil (Moreno y Oñate, 2004) e incentiva una estrategia de voto sincero. También se sugiere la posibilidad de desbloquear las listas electorales –actualmente cerradas y bloqueadas- mediante un mecanismo denominado de Juicio Mayoritario desarrollado por Balinski y Laraki (2009). Este mecanismo permite, pero

no exige a los electores valorar o censurar a cada candidato de la lista de su elección, con el objeto de dar más capacidad de decisión y participación crítica a los votantes.

El resto del artículo se estructura del modo siguiente. En la sección dos se describen los componentes del sistema electoral en el Principado de Asturias, destacando sus características. En la sección tres se presenta, de forma resumida, las posibles causas de los desequilibrios registrados. La propuesta de un método de reparto bi-proporcional con Juicio Mayoritario se desarrolla en la cuarta sección. Finalmente, en la quinta sección se resumen las principales conclusiones obtenidas.

## EL SISTEMA ELECTORAL ASTURIANO

La distribución territorial de escaños: el prorrateo electoral y la magnitud de las circunscripciones

El Título III de la Ley 14/1986, de 26 de Diciembre, divide al territorio del Principado de Asturias para las elecciones en las circunscripciones electorales de Centro, Occidente y Oriente. Asimismo, el Art. 12 de dicha Ley establece cómo debe calcularse el número de diputados que corresponde a cada una:

“La Junta General del Principado se compone de cuarenta y cinco Diputados, correspondiendo a cada circunscripción un número inicial de dos Diputados y distribuyéndose los 39 restantes entre las mismas en proporción a su población de derecho, conforme al siguiente procedimiento:

- a) Obtenida la cuota de reparto que será el resultado de dividir por treinta y nueve la cifra total de población de derecho de Asturias, se adjudica a cada circunscripción tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la respectiva población de derecho por la cuota de reparto.
- b) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las circunscripciones cuyo cociente resultante de la operación prevista en el apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor”.

Así, el cálculo de los diputados de cada circunscripción tiene dos etapas:

- a) En la primera, se asignan dos escaños a cada circunscripción;
- b) En la segunda, se utiliza el método de los Restos Mayores (método Hare) para distribuir los treinta y nueve diputados restantes a las circunscripciones en proporción a su población. La cuota de una circunscripción es el resultado de multiplicar el número de puestos a repartir, en este caso 39, por la proporción que la población de la circunscripción representa sobre la población total. El método de Restos Mayores asigna inicialmente a cada circunscripción un número de representantes igual a la parte entera de su cuota. Si, como suele suceder, las cuotas no son números enteros, este cálculo deja escaños sin asignar, en nuestro caso dos escaños. Estos deben asignarse hasta completar el reparto, de uno en uno y por orden, a las circunscripciones cuyas cuotas tienen mayores restos decimales (Tabla 1).

**Tabla 1. Tamaño de las circunscripciones con el método de Restos Mayores (Hare) con mínimos**

	Población (personas)	Primera etapa	Segunda etapa	Representantes segunda etapa	Total
Circunscripción Central	888.009	2	31,939	31+1	34
Circunscripción Occidental	121.330	2	4,364	4	6
Circunscripción Oriental	75.002	2	2,698	2+1	5
<b>Total provincial</b>	<b>1.084.341</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>45</b>

Fuente: elaboración propia.

Este método de Restos Mayores parece una forma natural y sencilla de resolver el problema que plantean las cuotas no enteras. Sin embargo, es un método desaconsejable porque no posee la propiedad de monotonía<sup>2</sup>, es decir, es posible que algún territorio pierda representación cuando el número de puestos a repartir aumenta, y se repartiera con el mismo censo. Este fenómeno se conoce como la *Paradoja de Alabama*. También pueden producirse resultados indeseables, como el descrito por la *Paradoja de la Población*: es posible que, sin alterar el número de representantes, si cambia el número de habitantes, un territorio puede perder un representante a favor de otro territorio, incluso si la población del primer territorio crece más que la del segundo<sup>3</sup>. Balinski y Young demostraron en 1982 que todos los métodos de reparto, excepto los métodos del divisor, presentan la *Paradoja de la Población*.

A pesar de estos inconvenientes y de que algunos investigadores consideran que Restos Mayores no se puede aceptar como método de reparto proporcional debido a su inconsistencia, ha sido empleado en varios sistemas electorales y se utiliza en la actualidad para el reparto de los escaños del Congreso de los Diputados entre las distintas provincias españolas (Urdániz Ganuza, 2006, 2008).

¿Cómo funciona el sistema electoral asturiano? A continuación examinaremos sus principales características. La población de Asturias, según datos del INE a 1 de enero de 2010 es de 1.084.341. Su distribución entre las tres circunscripciones electorales es muy desigual (Tabla 2), y está muy concentrada en el territorio central. Los 9 municipios más poblados, incluidos Oviedo y Gijón, a los que corresponde más del ochenta por ciento de la población asturiana, pertenecen a la circunscripción Central. Las dos circunscripciones laterales, que agrupan a un once y un siete por ciento de la población, respectivamente, están sobrerrepresentadas en el parlamento regional, especialmente la Oriental, que cuenta con el 11% de los escaños. Este tipo de reparto no es proporcional, es decir, los diputados son “más baratos” en unos sitios que en otros. En nuestro caso, un diputado de la circunscripción central está votado por:

$$\frac{888.009}{34} = 26.117,91$$

votantes, mientras que cada diputado por la circunscripción oriental lo está por:

$$\frac{75.002}{5} = 15.000,40$$

Esto se debe no tanto al método elegido para el reparto de los 39 escaños sino a la asignación inicial de dos escaños fijos a cada circunscripción, es decir, un total de seis diputados quedan excluidos del reparto proporcional, que sólo afecta a los 39 restantes. En otras palabras, al resultado de un reparto proporcional de 39 diputados se suma una cantidad fija de dos puestos por circunscripción que reducen la proporcionalidad anterior y causan las diferencias de representatividad descritas.

**Tabla 2. Reparto de los escaños a las circunscripciones**

	Población (personas)	% sobre el total provincial	% sobre a circuncsc.	Cuota sobre 45 diputados	Nº diputados por circuncsc. actual	Cuota sobre circuncsc. actual
<b>Total provincial</b>	<b>1.084.341</b>					
<b>Circunscripción Central</b>	<b>888.009</b>	<b>81,89</b>	<b>100,00</b>	<b>36,85</b>	<b>34</b>	<b>34,00</b>
Gijón	277.198	25,56	31,22	11,50	34	10,61
Oviedo	225.155	20,76	25,36	9,34	34	8,62
Avilés	84.202	7,77	9,48	3,49	34	3,22
Siero	51.730	4,77	5,83	2,15	34	1,98
Langreo	45.397	4,19	5,11	1,88	34	1,74
Mieres	43.688	4,03	4,92	1,81	34	1,67
Castrillón	22.832	2,11	2,57	0,95	34	0,87
San Martín del Rey Aurelio	18.549	1,71	2,09	0,77	34	0,71
Corvera de Asturias	16.109	1,49	1,81	0,67	34	0,62
Llaviana	14.160	1,31	1,59	0,59	34	0,54
Llanera	13.919	1,28	1,57	0,58	34	0,53
Lena	12.705	1,17	1,43	0,53	34	0,49
Aller	12.582	1,16	1,42	0,52	34	0,48

	Población (personas)	% sobre el total provincial	% sobre a circunsc.	Cuota sobre 45 diputados	Nº diputados por circunsc. actual	Cuota sobre circunsc. actual
<b>Carreño</b>	11.000	1,01	1,24	0,46	34	0,42
<b>Gozón</b>	10.788	0,99	1,21	0,45	34	0,41
<b>Noreña</b>	5.470	0,50	0,62	0,23	34	0,21
<b>Soto del Barco</b>	4.056	0,37	0,46	0,17	34	0,16
<b>Morcín</b>	2.921	0,27	0,33	0,12	34	0,11
<b>Riosa</b>	2.187	0,20	0,25	0,09	34	0,08
<b>Regueras (Las)</b>	2.003	0,18	0,23	0,08	34	0,08
<b>Ribera de Arriba</b>	1.989	0,18	0,22	0,08	34	0,08
<b>Bimenes</b>	1.894	0,17	0,21	0,08	34	0,07
<b>Caso</b>	1.848	0,17	0,21	0,08	34	0,07
<b>Quirós</b>	1.341	0,12	0,15	0,06	34	0,05
<b>Sariego</b>	1.322	0,12	0,15	0,05	34	0,05
<b>Illas</b>	1.004	0,09	0,11	0,04	34	0,04
<b>Sobrescobio</b>	898	0,08	0,10	0,04	34	0,03
<b>Proaza</b>	814	0,08	0,09	0,03	34	0,03
<b>Santo Adriano</b>	248	0,02	0,03	0,01	34	0,01
<b>Circunscripción Occidental</b>	<b>121.330</b>	<b>11,19</b>	<b>100,00</b>	<b>5,04</b>	<b>5</b>	<b>5,00</b>
<b>Cangas del Narcea</b>	14.445	1,33	11,91	0,60	6	0,71
<b>Valdés</b>	13.371	1,23	11,02	0,55	6	0,66
<b>Tineo</b>	11.018	1,02	9,08	0,46	6	0,54
<b>Grado</b>	11.003	1,01	9,07	0,46	6	0,54
<b>Navia</b>	9.085	0,84	7,49	0,38	6	0,45
<b>Pravia</b>	9.012	0,83	7,43	0,37	6	0,45
<b>Salas</b>	5.886	0,54	4,85	0,24	6	0,29
<b>Cudillero</b>	5.763	0,53	4,75	0,24	6	0,28

	Población (personas)	% sobre el total provincial	% sobre a circunsc.	Cuota sobre 45 diputados	Nº diputados por circunsc. actual	Cuota sobre circunsc. actual
<b>Vegadeo</b>	4.222	0,39	3,48	0,18	6	0,21
<b>Tapia de Casariego</b>	4.121	0,38	3,40	0,17	6	0,20
<b>Franco (El)</b>	4.046	0,37	3,33	0,17	6	0,20
<b>Castropol</b>	3.807	0,35	3,14	0,16	6	0,19
<b>Coaña</b>	3.464	0,32	2,86	0,14	6	0,17
<b>Candamo</b>	2.160	0,20	1,78	0,09	6	0,11
<b>Allande</b>	2.031	0,19	1,67	0,08	6	0,10
<b>Muros de Nalón</b>	1.959	0,18	1,61	0,08	6	0,10
<b>Teverga</b>	1.932	0,18	1,59	0,08	6	0,10
<b>Boal</b>	1.928	0,18	1,59	0,08	6	0,10
<b>Belmonte de Miranda</b>	1.751	0,16	1,44	0,07	6	0,09
<b>Ibias</b>	1.698	0,16	1,40	0,07	6	0,08
<b>Villayón</b>	1.543	0,14	1,27	0,06	6	0,08
<b>Somiedo</b>	1.410	0,13	1,16	0,06	6	0,07
<b>Degaña</b>	1.223	0,11	1,01	0,05	6	0,06
<b>Grandas de Salime</b>	1.036	0,10	0,85	0,04	6	0,05
<b>Taramundi</b>	733	0,07	0,60	0,03	6	0,04
<b>San Tirso de Abres</b>	542	0,05	0,45	0,02	6	0,03
<b>Santa Eulalia de Oscos</b>	501	0,05	0,41	0,02	6	0,02
<b>Illano</b>	465	0,04	0,38	0,02	6	0,02
<b>San Martín de Oscos</b>	433	0,04	0,36	0,02	6	0,02

	Población (personas)	% sobre el total provincial	% sobre a circuncsc.	Cuota sobre 45 diputados	Nº diputados por circuncsc. actual	Cuota sobre circuncsc. actual
<b>Villanueva de Oscos</b>	388	0,04	0,32	0,02	6	0,02
<b>Pesoz</b>	184	0,02	0,15	0,01	6	0,01
<b>Yernes y Tameza</b>	170	0,02	0,14	0,01	6	0,01
<b>Circunscripción Oriental</b>	<b>75.002</b>	<b>6,92</b>	<b>100,00</b>	<b>3,11</b>	<b>4</b>	<b>4,00</b>
<b>Villaviciosa</b>	14.840	1,37	19,79	0,62	5	0,99
<b>Llanes</b>	13.950	1,29	18,60	0,58	5	0,93
<b>Piloña</b>	7.994	0,74	10,66	0,33	5	0,53
<b>Cangas de Onís</b>	6.756	0,62	9,01	0,28	5	0,45
<b>Ribadesella</b>	6.301	0,58	8,40	0,26	5	0,42
<b>Parres</b>	5.804	0,54	7,74	0,24	5	0,39
<b>Nava</b>	5.635	0,52	7,51	0,23	5	0,38
<b>Colunga</b>	3.778	0,35	5,04	0,16	5	0,25
<b>Cabrales</b>	2.253	0,21	3,00	0,09	5	0,15
<b>Ribadedeva</b>	1.865	0,17	2,49	0,08	5	0,12
<b>Peñamellera Baja</b>	1.326	0,12	1,77	0,06	5	0,09
<b>Cabranes</b>	1.080	0,10	1,44	0,04	5	0,07
<b>Amieva</b>	805	0,07	1,07	0,03	5	0,05
<b>Onís</b>	797	0,07	1,06	0,03	5	0,05
<b>Ponga</b>	678	0,06	0,90	0,03	5	0,05
<b>Peñamellera Alta</b>	607	0,06	0,81	0,03	5	0,04
<b>Caravia</b>	533	0,05	0,71	0,02	5	0,04

**Fuente:** elaborado a partir de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2010. INE.

El objetivo del legislador era el de asegurar al menos dos representantes a cada territorio y, al mismo tiempo, conseguir que la representación sea “proporcional a la población de derecho”, pero el procedimiento establecido sacrifica el segundo objetivo al fijar un mínimo



previo que se excluye del reparto proporcional. Es posible, sin embargo, alcanzar ambos objetivos si se invierte el orden del proceso. Esto es, se asignarían los 45 escaños según el método Restos Mayores. Si alguna circunscripción no obtuviera al menos dos representantes, se utilizaría un reparto proporcional con mínimos, es decir, se asignan dos representantes a dicha circunscripción y los 43 restantes utilizando el Método Restos Mayores. Así se conservaría mejor la proporcionalidad original que con el procedimiento actual.

En este caso, bastan aproximadamente 24.000 electores para elegir un diputado, es decir, el voto de un ciudadano de cada una de las tres circunscripciones tiene, en términos de representación parlamentaria, un valor similar (Tabla 3).

**Tabla 3. Tamaño de las circunscripciones con el método de Restos Mayores (Hare**

	Población (personas)	Escaños	Restos	Total	Votos por diputado
<b>Circunscripción Central</b>	888.009	36,852	36+1	37	24.000,24
<b>Circunscripción Occidental</b>	121.330	5,035	5	5	24.266,00
<b>Circunscripción Oriental</b>	75.002	3,113	3	3	25.000,67
<b>Total provincial</b>	<b>1.084.341</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	

Fuente: elaboración propia.

## LA FÓRMULA ELECTORAL Y LAS BARRERAS DE ENTRADA

### Métodos de los divisores

La elección de los representantes del Congreso de los Diputados en España, o del Parlamento dentro de cada Comunidad Autónoma presenta problemas de asignación proporcional: el reparto del total de los escaños del Parlamento por provincias y, dentro de cada provincia, el posterior reparto de los correspondientes escaños entre los partidos políticos concurrentes (Márquez y Ramírez, 1998; Urdániz Ganuza, 2007).

Supongamos que hay que repartir una cantidad de escaños  $E$  entre  $n$  formaciones políticas a partir del número de votos  $v_1, v_2, \dots, v_n$  que recibe cada partido. Si  $e_1, e_2, \dots, e_n$  representa el número de escaños asignados a los partidos  $1, 2, \dots, n$  un método de asignación proporcional determina los números enteros  $e_1, e_2, \dots, e_n$  de modo que los cocientes

$$\frac{e_1}{v_1}, \frac{e_2}{v_2}, \dots, \frac{e_n}{v_n} \text{ sean lo más parecidos entre sí.}$$

Si definimos las cuotas  $c_1, c_2, \dots, c_n$  asociadas al número de votos  $v_1, v_2, \dots, v_n$  como la parte del número de escaños proporcional al número de votos

$$c_i = \frac{v_i}{v_1 + v_2 + \dots + v_n} E = \frac{v_i}{V} E \quad (1)$$

y si estas cuotas fuesen números enteros, que necesariamente suman  $E$ , no habría ningún problema ya que la solución sería  $e_i = c_i$  ya que los cocientes

$$\frac{e_i}{v_i} = \frac{E}{V}, \text{ donde } V = v_1 + v_2 + \dots + v_n \text{ sería el total de votos.}$$

En general, como las cuotas no son números enteros y no podemos asignar fracciones de escaños, surge el problema del reparto. Una solución al problema de asignación proporcional entera consistirá en encontrar unos números enteros  $e_1, e_2, \dots, e_n$  próximos a las cuotas y que sumen  $E$ .

Los distintos métodos de asignación proporcional difieren en la forma en que asignan un número entero de escaños a candidaturas con cuotas no enteras (Palomares-Bautista y Ramírez-González, 2003). En concreto, los métodos de los divisores difieren en función del criterio divisor que se utilice, es decir, se diferencian en la elección del decimal que caracteriza a cada uno de ellos. Dada la ausencia de transparencia que caracteriza a las fórmulas de divisor ya que no se sabe con claridad qué es lo que estamos haciendo cuando hallamos, por ejemplo, el reparto que realiza D'Hondt para un determinado escrutinio, Gallagher (1991, 1992) desarrolla una estrategia que convierte las fórmulas con mecanismo de divisor en fórmulas con mecánica de cuota y restos. Esto implica que cada sucesión de divisores efectúa un reparto mediante un precio por escaño (cuota) y un criterio de redondeo (para los restos), repartiendo exactamente los  $E$  escaños a asignar.

El Art. 13 de la Ley establece que la atribución de escaños a las distintas candidaturas se calcula aplicando el método D'Hondt<sup>4</sup> en cada circunscripción, después de excluir las candidaturas que no hayan alcanzado, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción<sup>5</sup>.

El método D'Hondt o de los divisores naturales es un método de reparto proporcional que busca el menor precio posible que asigna los  $E$  escaños sin tener en cuenta los restos, por tanto, beneficiará a los grandes partidos, puesto que los pequeños no alcanzan dicho precio y además su resto no es tenido en cuenta. Se caracteriza por redondear las cuotas a su parte entera. Así, se reparte un número de puestos igual a la suma de las partes enteras de las cuotas, y, por tanto, menor que el número de diputados a elegir. Por ello, es necesario buscar un factor con el que multiplicar todas las cuotas de manera que la suma de las partes enteras de tales productos sea igual al número de puestos que deben ser asignados. En este caso, el factor corrector es siempre mayor que uno.

A continuación se presenta la asignación que resultaría de aplicar a los datos de las elecciones autonómicas de 2011 obtenidos en la circunscripción occidental (6 escaños) la regla D'Hondt.

En primer lugar se ordenan los resultados electorales de mayor a menor y se calcula el porcentaje de cada uno sobre el total de votos válidos, teniendo en cuenta los votos en blanco. En segundo lugar se descartan las candidaturas que no alcanzan el porcentaje mínimo y se construye la Tabla 4 con tantas columnas como número de escaños a repartir.

Se completan las columnas dividiendo los votos de cada candidatura entre 1, 2, 3, 4, 5 y 6, en este caso. Los diputados se adjudican a cada uno de los seis coeficientes mayores, en orden decreciente<sup>6</sup>. De esta forma queda configurado el reparto entre cada candidatura: dos diputados para cada uno de los tres partidos mayoritarios, PSOE, PP y FAC. El precio por escaño (cuota) es de 9.203 votos, ya que éste es el cociente más pequeño de los seis marcados en negrita y el criterio de redondeo (restos) de D'Hondt es 1 (Tabla 5).

**Tabla 4. Resultado de aplicar el método D'Hondt**

Candidaturas	Votos	% válido	votos/1	votos/2	votos/3	votos/4	votos/5	votos/6	Reparto
<b>PSOE</b>	26.975	36,40	<b>26.975(1)</b>	<b>13.487,50(4)</b>	8.991,67	6.743,75	5.395,00	4.495,83	<b>2</b>
<b>PP</b>	18.538	25,02	<b>18.538(2)</b>	<b>9.269,00(5)</b>	6.179,33	4.634,50	3.707,60	3.089,67	<b>2</b>
<b>FAC</b>	18.406	24,84	<b>18.406(3)</b>	<b>9.203,00(6)</b>	6.135,33	4.601,50	3.681,20	3.067,67	<b>2</b>
<b>IU-LOS VERDES</b>	5.814	7,85	5.814	2.907,00	1.938,00	1.453,50	1.162,80	969,00	<b>0</b>
<b>Votos válidos</b>	74.098*	100,00							<b>0</b>

Fuente: elaborado a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2011.

\*El número total de votos válidos incluye los votos de los 16 partidos políticos existentes en Asturias.

**Tabla 5. Resultado de aplicar el método D'Hondt: precio por escaño y redondeo**

Candidaturas	Votos	Entre 9.203	Escaños iniciales	Resto	Criterio de redondeo: supera o iguala a 1?	Total
<b>PSOE</b>	26.975	2,93	2	0,93	no	2
<b>PP</b>	18.538	2,01	2	0,01	no	2
<b>FAC</b>	18.406	2,00	2	0	no	2
<b>IU-LOS VERDES</b>	5.814	0,63	0	0,63	no	0

Fuente: elaborado a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2011.

Como se puede observar, este método favorece a los partidos mayoritarios. Este efecto, combinado con el pequeño tamaño de las circunscripciones laterales y la infrarrepresentación de la central concede una prima de representación a estos partidos.

Los argumentos en contra de este sistema de reparto actual son los siguientes: en primer lugar, los votos a los partidos que no alcanzan representación en las circunscripciones

pequeñas no tienen ningún efecto en el reparto, ya que hace falta un porcentaje de votos muy elevado para obtener un escaño y si no se alcanza, esos votos insuficientes quedan sin representación. Esta baja proporcionalidad escaños/votos supone además una llamada al “voto útil” en las circunscripciones pequeñas que favorece a los partidos mayoritarios. En segundo lugar, los partidos pequeños que sólo pueden aspirar a obtener representación en la circunscripción central lo hacen precisamente en aquella en la que mayor es el coste (en votos) de un escaño, ya que es aquí donde hay menos diputados por elector.

El argumento a favor es que al contribuir a la formación de mayorías, puede evitar una excesiva atomización del parlamento y facilitar la gobernabilidad.

Otro método es el denominado Webster, Sainte Laguë o de divisores impares (Tabla 6). Utiliza el redondeo estándar al entero más próximo, es decir, hacia arriba si la parte decimal es superior a 0,5 y hacia abajo en caso contrario. El criterio de redondeo de Adams es cero; el método de Dean redondea hacia arriba sólo si la cuota está por encima de la media armónica de los dos enteros más próximos; el método de Hill-Huntington redondea hacia arriba las cuotas que exceden la media geométrica de los enteros más próximos y se emplea actualmente para determinar el número de representantes que corresponden a cada Estado de los EEUU en la Cámara de los Representantes.

**Tabla 6. Resultado de aplicar el método de Sainte Laguë**

Candidaturas	Votos	% válido	votos/1	votos/3	votos/5
<b>PSOE</b>	26.975	36,40	26.975(1)	8.991(4)	5.395
<b>PP</b>	18.538	25,02	18.538(2)	6.179(5)	3.707
<b>FAC</b>	18.406	24,84	18.406(3)	6.135(6)	3.681
<b>IU-LOS VERDES</b>	5.814	7,85	5.814	1.938	1.162
<b>Votos válidos</b>	74.098	100			

**Fuente:** elaborado a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2011.

En la práctica, el criterio de redondeo es indiferente: dado un precio por escaño, da igual que se redondee mediante el método de los Restos Mayores (fórmulas de cuota) o que se utilice como criterio un decimal concreto (fórmulas de divisor), ya que el resultado siempre será el mismo. El motivo es que, dado un determinado precio, quedarán  $x$  escaños sin asignar. La única diferencia es que con Restos Mayores (Tabla 7) se redondean los  $x$  mayores mientras que con las fórmulas de divisor el método consigue que sean exactamente  $x$  los partidos que superan con su resto el decimal marcado por el criterio de redondeo. Además, también varía el precio por escaño a partir del cual se procede al reparto (Urdánoz Ganuza, 2007).

Tabla 7. Resultado de aplicar el método de los Restos Mayores

Candidaturas	PSOE	FAC	PP	IU-LOS VERDES	TOTAL
Votos	26.975	18.538	18.406	5.814	74.098
% votos	36,40	25,02	24,84	7,85	100
Cuotas	2,18	1,50	1,49	0,47	6
Restos	0,18	0,50	0,49	0,47	
Cuota inferior	2	1	1	0	4
Reparto restos mayores	0	1	1	0	2
Asignación final	2	2	2	0	6

**Fuente:** elaborado a partir de los datos publicados por el Ministerio del Interior. Subsecretaría. Dirección General de Política Interior 2011.

### Las barreras de entrada

El porcentaje mínimo evita una excesiva fragmentación, otorgando una mayor representación a las candidaturas con más respaldo en las urnas. Este porcentaje es irrelevante en las circunscripciones occidental y oriental en las que el número de diputados que se eligen es muy pequeño y, por tanto, el número de votos necesario para alcanzar la barrera es insuficiente para obtener representación en el reparto. En otras palabras, en las circunscripciones occidental y oriental un número mínimo de votos igual al 3% del censo se corresponden con cuotas<sup>8</sup> del 0,18 y 0,15 respectivamente, que están muy lejos de los valores que permiten obtener un escaño (0,67 y 0,42, respectivamente). La barrera puede ser efectiva en la circunscripción central, en la que se eligen 34 diputados y donde la cuota de un partido con un número de votos igual al 3% del censo es de 1,02, suficiente para obtener al menos un representante, pero difícilmente para obtener dos. Por tanto, es poco probable que la barrera produzca el tipo de discontinuidad indeseable que aparece cuando es demasiado elevada, de manera que cuando un partido la alcanza obtiene dos o más representantes, pero un voto por debajo de ese valor supone perder toda posibilidad de representación. La experiencia histórica parece confirmar que el nivel de la barrera es razonable, pues sólo ha sido efectiva en dos ocasiones; en 1983, dejando fuera del reparto al CDS por menos de 100 votos, y en 2011, en las que el partido excluido fue UPyD por casi 600.

La barrera mínima es más probable que sea decisiva si se considera un escenario hipotético en el que la provincia de Asturias constituye una única circunscripción a efectos del parlamento regional. En este caso, la cuota correspondiente a la barrera sería de 1,35, que, dependiendo del resto de resultados y del método de reparto elegido, puede dar lugar a dos escaños, produciendo así una discontinuidad como la descrita anteriormente, es decir, puede ocurrir que un partido con menos votos de los necesarios para alcanzar el porcentaje mínimo quedase excluido aunque su cuota le permitiese obtener dos representantes. Esto se podría evitar eliminando la barrera y estableciendo, en su lugar, un número de votos a restar a los resultados de todos los partidos. El valor ideal de este número debe fijarse atendiendo a la población y a la participación, y es, en general, inferior al que resulta de calcular el 3% sobre el total de votos válidos. Aunque de

este modo se logra evitar el salto no deseado, aumenta la desigualdad en el reparto, ya que este procedimiento perjudica más a las candidaturas menos votadas: el efecto proporcional de restar una cantidad fija de otra es mayor cuanto menor sea la cifra que se minorra.

## **DESAJUSTES, PARADOJAS Y EFECTOS PERVERSOS DEL SISTEMA DE REPARTO**

Además de una prima implícita a la gobernabilidad, el efecto conjunto de los elementos descritos (tamaño y falta de proporcionalidad en las circunscripciones y método D'Hondt) posibilita que se produzcan resultados paradójicos y poco deseables, como el registrado en las últimas elecciones autonómicas en mayo de 2011, en la que el partido más votado, PSOE, obtuvo un escaño menos que el segundo, FAC. Esto mismo casi sucede en las elecciones de 2007, con PP y PSOE como protagonistas, de no haber sido porque el cómputo de los votos de los residentes ausentes (CERA) revirtió la discrepancia que se había registrado en el recuento de los votos en urnas.

Este tipo de desequilibrios entre votos y escaños son injustos, y especialmente graves cuando, como sucede actualmente en Asturias, ninguno de los partidos implicados tiene una mayoría suficiente y es necesario el apoyo o la abstención de otras fuerzas políticas para formar un gobierno. Parece que existe una tendencia creciente a considerar como mejor solución la de un gobierno en minoría a la lista más votada. Pero, ¿qué ocurre cuando esta obtiene menos diputados que la segunda?

En el caso extremo en el que sólo se elige un representante para un territorio, sólo habrá un partido ganador, y éste puede serlo con el 100% de los votos o sólo con el 51%. El resultado de la elección –que se resume en la designación de un único partido ganador- no refleja si la victoria obtenida ha sido amplia o por una pequeña diferencia de votos.

De un modo similar, pero menos extremo, el reparto de los 6 diputados de la circunscripción Occidental puede ocultar grandes diferencias de voto que no se reflejan en la asignación de escaños. Si se utiliza como ejemplo de aplicación del método D'Hondt los datos analizados de 2011, el reparto fue de 2 diputados para PSOE, PP y FAC. Aunque el número de votos de estos dos últimos partidos fue muy similar (véase Tabla 4, 18.538 y 18.406, respectivamente), el PSOE recibió un número de votos un 46% superior al segundo partido más votado que no han tenido ningún reflejo en el resultado. Por ejemplo, 211 votos más hubieran otorgado al PSOE un tercer representante.

Este tipo de desequilibrios, que se producen también en otros parlamentos regionales y en la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, se atribuyen al método D'Hondt. Sin embargo, es fácil comprobar que el origen de estos desajustes también está en la magnitud de las circunscripciones y en el reparto independiente en cada una de ellas, es decir, los votos que no dan lugar a un escaño en una circunscripción son votos perdidos que no tienen ninguna influencia en el reparto (Monroe y Rose, 2002). Cuando la suma de estos “votos inútiles” en las distintas circunscripciones difiere para distintos partidos puede ocurrir que un partido obtenga menos escaños que otro con menos votos. Como se ha visto anteriormente, las elecciones autonómicas de 2011 en Asturias son un buen ejemplo que muestra que otros métodos de reparto (Webster, Restos Mayores, etc.) producen el mismo resultado y, por tanto, las mismas discrepancias entre votos y escaños, y que para que estas se den es suficiente con un número de circunscripciones tan pequeño como las tres que existen en Asturias.

En general, cuando se elige un número pequeño de representantes es posible que el resultado del reparto, aún siendo proporcional y ajustado a un método razonable, no refleje las diferencias de votos entre los distintos partidos. En efecto, si en la circunscripción oriental

la proporcionalidad se aproxima a un 92%, en la central apenas supera el 84%. Dicho de otro modo, la proporcionalidad en la circunscripción oriental es un 5,45 y un 7,50 por ciento mayor que en las circunscripciones occidental y central (Tabla 8).

**Tabla 8. Índice de proporcionalidad de Rose<sup>9</sup>  
e índice de desproporcionalidad de Gallagher<sup>10</sup>**

Circunscripción	Rose	Gallagher
Oriental	91,59	9,94
Occidental	86,14	10,30
Central	84,09	12,04

Fuente: elaboración propia.

## PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Con el fin de restablecer la proporcionalidad y garantizar un equilibrio entre votos y escaños para todos los partidos, se propone un sistema de reparto bi-proporcional que consigue asignar una representación determinada tanto a los partidos como a las circunscripciones (GIME, 2008a, 2008b, 2009). Este método fue introducido a finales de los años 80 por Balinski y Demange (1989) y ha sido aplicado por primera vez en Zurich en 2006.

Con la bi-proporcionalidad se trata de conseguir una doble proporcionalidad: para las circunscripciones, cuyo tamaño es función de su número de habitantes y para los partidos, cuyo número total de escaños es función de sus votos totales.

Su funcionamiento puede explicarse en varias etapas. En la primera, se determina el número de escaños que debe recibir cada partido en cada circunscripción. Para ello se propone el método de Sainte-Laguë o de ajuste al entero más próximo -que es consistente y no conduce a paradojas- frente al de los Restos Mayores empleado actualmente. Aplicado sobre la población actual este método asignaría 5, 37 y 3 diputados a las circunscripciones Occidental, Central y Oriental –en lugar de los 6, 34 y 5 actuales-, de modo que no es necesario realizar ningún ajuste para que todas tengan al menos dos representantes. El resto del proceso es independiente del reparto de representantes que se haya realizado en esta primera fase, por lo que podría mantenerse la distribución actual.

En la segunda etapa se determina la composición por colores de la Junta. El proceso de recuento de votos se realiza como hasta ahora, es decir, registrando los votos de cada candidatura en cada circunscripción de forma independiente. Sin embargo, para determinar el número de diputados totales que corresponden a cada partido en la cámara se agregan estos datos como si procedieran de una única circunscripción. Esta es la primera y más notable diferencia con el sistema actual, y garantiza que todos los votos emitidos en cualquiera de los territorios contribuyen con igual peso a la determinación de la composición del parlamento regional. El reparto se realiza sobre estos datos globales y aplicando el método que se prefiera. Nuestra recomendación es mantener en esta etapa el método D'Hondt, porque facilita la gobernabilidad y penaliza la fragmentación de partidos, dificultando una excesiva atomización del parlamento. También es conveniente en esta etapa fijar una barrera de entrada que, por el número de diputados a elegir, 45, debe ser una barrera continua que evite que una diferencia de un voto, más o menos, pueda cambiar el resultado de un partido

en más de un escaño. En este caso, se aplica una barrera que se obtiene restando al total de votos de cada candidatura una cantidad igual al 1,5% de los votos válidos a candidaturas. Esto produce un resultado similar al de fijar un umbral sobre los votos válidos que establece el sistema actual, pero evitando el salto que suponen ese tipo de barreras discontinuas.

En este punto ya se conoce cuántos diputados corresponden a cada circunscripción –en proporción a su población- y cuántos a cada partido –en proporción a los votos que reciben-. Sólo queda determinar cómo se distribuyen los representantes de cada partido entre las tres circunscripciones en proporción a los votos que haya obtenido la candidatura en cada uno de los tres territorios. Para obtener esta esta proporcionalidad se propone redondear las fracciones mediante el método de Sainte-Laguë por ser imparcial, de forma que no da ventaja a los candidatos de un mismo partido que pertenezcan a circunscripciones grandes frente a los que pertenecen a circunscripciones pequeñas y viceversa. Se desaconseja el método D’Hondt en esta etapa porque beneficiaría a los candidatos que reciben más votos sólo por pertenecer a la circunscripción más poblada, en perjuicio de sus compañeros de partido en las circunscripciones laterales.

El reparto bi-proporcional ofrece una solución única, es decir, establece de un modo no ambiguo cuantos diputados de cada partido y cada circunscripción deben componer el parlamento. Su desarrollo técnico está resuelto, aunque requiere cálculos numéricos complicados que, en general, no pueden resolverse sin ayuda de un programa informático de cierta complejidad. El programa BAZI, diseñado en la Universidad de Hamburgo por el grupo de F. Pukeisheim, ofrece un algoritmo de uso público capaz de resolver cualquier reparto bi-proporcional.

En resumen, el método garantiza que la representación de los territorios y de los partidos en la Cámara sea proporcional a su población y a sus votos, respectivamente. Sin embargo, la distribución por partidos en una circunscripción no es, en general, proporcional a sus votos en esa circunscripción –como sí lo es en el sistema actual-. No obstante, esto no es un problema ya que no existen en Asturias órganos de gobierno asociados a las distintas circunscripciones, sino que todos los diputados elegidos forman parte de la Junta General en igualdad de condiciones, donde sí se alcanza una distribución justa tanto de territorios como de partidos.

Una preocupación común entre los electores es la escasa o nula flexibilidad del sistema actual, con listas cerradas y bloqueadas que impiden al votante manifestar preferencias por algunos candidatos o su rechazo –o incluso su deseo de veto- a otros. El uso de listas abiertas es, de hecho, una de las principales reivindicaciones del Movimiento 15M y de la plataforma Democracia Real Ya, que recientemente han reavivado el debate sobre la necesidad de un cambio en los sistemas electorales que los haga más justos, representativos y participativos.

En este trabajo se propone la adopción del método de Juicio Mayoritario (o Mejor Mediana) desarrollado por Balinski y Laraki (2009), que mantiene las listas cerradas, pero desbloqueadas, de forma que el elector tiene la facultad de expresar una valoración –elegida entre varias opciones que podrían ser calificativos del tipo excelente, muy bueno, aceptable, inadecuado, rechazable, desconocido, u otros sencillos y similares- sobre cada uno de los candidatos de la lista que decide votar. Esta es una opción voluntaria, y no un requisito para el voto, que será igualmente válido si se dejan en blanco las casillas referidas a la valoración de los candidatos. Es importante que los calificativos sean claros y estén ordenados, bien de mejor a peor o a la inversa. Y se desaconseja el uso de valoraciones numéricas que pueden inducir a error; es común que los electores confundan una valoración de un candidato en una escala, por ejemplo, de 0 a 10, con el puesto que el votante desea asignar al candidato en la lista. Así, un votante puede valorar a un candidato con un 3 (un suspenso) cuando su intención era manifestar que es el tercero que mejor valora.



En el recuento de los votos se computará el número de veces que un candidato recibe cada calificación posible. Los candidatos de cada partido en cada circunscripción se ordenan según su calificación mediana, es decir, la calificación en la mitad de la distribución de valoraciones porque es menos manipulable que la media en el sentido de que es menos sensible a los votos extremos. Por ejemplo, un candidato cuyas valoraciones sean en su mayoría muy negativas (un gran número de calificaciones de “rechazable” en la escala propuesta), un voto que asigne a este candidato la mejor calificación posible, “excelente”, mejora su mediana –desplazándola un puesto hacia arriba-, pero sólo en la misma medida que una calificación como “inaceptable”, que es sólo un grado mejor que su mediana. Sin embargo, su media mejoraría mucho más con la primera valoración que con la segunda, lo que el empleo de la media otorgaría a un votante con una valoración muy poco frecuente un peso excesivo en el resultado.

Los empates entre dos candidatos con igual mediana se resolverán a favor de aquel que tenga un mayor número de valoraciones superiores a esta. El orden de los candidatos resultante de este criterio será el de asignación de los escaños que haya obtenido el partido al que pertenecen en la circunscripción. Por tanto, el sistema de valoraciones no altera la composición por partidos ni por territorios del parlamento, pero sí permite a los electores influir en la elección de los nombres de los candidatos de cada partido en que reciben acta de diputado en cada circunscripción.

## CONCLUSIONES

En una sociedad democrática la justicia y representatividad de sus sistemas electorales son aspectos de enorme importancia; no sólo por cuanto son decisivos para la legitimidad de sus órganos gubernativos, sino también en tanto que son reflejo de una buena administración y, en definitiva, de un buen funcionamiento de la comunidad a la que afecte. En la elección de un sistema electoral es necesario que, además de los objetivos generales de representatividad, justicia, imparcialidad, se tengan en cuenta peculiaridades históricas o culturales cuya importancia puede ser decisiva.

Asturias, por ser una Comunidad Autónoma uniprovincial, constituye una única circunscripción para las elecciones del Congreso de los Diputados. Sin embargo, a efectos de la elección de los representantes autonómicos en la Junta General del Principado el territorio se divide en tres circunscripciones de tamaño muy desigual cuya representación no es proporcional a su población. Esto no produce desajustes en la representación de los partidos tan notables y persistentes como los que se dan en el Congreso de los Diputados. No obstante, ha producido en las elecciones de 2011 una llamativa discrepancia entre los votos y los escaños de los dos partidos más votados. Este desequilibrio tiene su causa en una estructura de circunscripciones que ha sido muy discutida, especialmente por los partidos medianos, que se sienten perjudicados por el premio implícito a los partidos grandes que produce la división territorial, prima que se suma a la que se deriva de la elección del método D`Hondt para el reparto.

En este trabajo se propone una reforma del sistema electoral compuesta de tres elementos principales. Primero, un cambio en el sistema de reparto de los escaños a las circunscripciones para que sea proporcional a la población. Segundo, un reparto bi-proporcional que garantice la doble proporcionalidad de los territorios y los partidos en función de su población y de sus votos, que produzca una mayor equidad en la valoración de los votos de los electores, con independencia del territorio en el que residan, y, sobre todo, que imposibilite la aparición de desequilibrios en la representación Y tercero, un procedimiento que desbloquee las listas y permite una participación más crítica y activa de los electores en la elección de sus representantes.

La principal ventaja de la bi-proporcionalidad es que se trata de un método para efectuar repartos doblemente proporcionales (a partidos y circunscripciones); por tanto, es un método que hace el reparto proporcional de forma simultánea en todas las circunscripciones a la vez. Se trata de una proporcionalidad mucho más elevada que cuando se realiza circunscripción a circunscripción por separado. Es decir, este tipo de reparto responde a lo que se establece en el artículo 68 de la Constitución mejor que lo hace el sistema electoral actual.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de las Dras. Amelia Bilbao Terol y Mar Arenas Parra y la financiación recibida a través del proyecto ECO2011-26499 del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALINSKI, Michel L., y DEMANGE, Gabrielle (1989): "An axiomatic approach to proportionality between matrices", *Mathematics of Operations Research*, 14(4): 700-719.
- BALINSKI, Michel L., y LARAKI, Rida (2009): "Majority Judgment: Measuring, Ranking and electing", *Public Choice*, 151(3-4): 807-810.
- BALINSKI, Michel L., y YOUNG, H. Peyton (1982): *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man One Vote*, Yale University Press, New Haven, CT.
- DIETER, Nohlen y RAINER-OLAF, Schultze (1985): "Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a cortes de octubre de 1982", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30: 179-200.
- GALLAGHER, Michael (1991): "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, 10(1): 33-51.
- GALLAGHER, Michael (1992): "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities", *British Journal of Political Science*, 22: 469-96.
- GIME (2008a): *Propuesta de modificación del sistema electoral. Informe GIME'08*, Grupo de Investigación en Métodos Electorales, Universidad de Granada.
- GIME (2008b): *Reparto biproporcional de escaños. Complemento al Informe GIME'08*, Grupo de Investigación en Métodos Electorales, Universidad de Granada.
- GIME (2009): *Un Sistema Electoral ecuatorial para el Congreso de los Diputados. Informe GIME'09*, Grupo de Investigación en Métodos Electorales, Universidad de Granada.
- LLERA RAMO, Francisco J. (1998): "Los rendimientos de los sistemas electorales de las comunidades autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82: 127-157.
- MÁRQUEZ, M<sup>a</sup> Luisa y RAMÍREZ-GONZÁLEZ, Victoriano (1998): "The Spanish Electoral System. Proportionality and Governability", *Annals of Operation Research*, 84(0): 45-59.
- MONROE, Burt y ROSE, Amanda (2002): "Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation", *American Journal of Political Science*, 46(1): 67-89.
- MONTERO, José R., LLERA, Francisco, J. y TORCAL, Mariano (1992): "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58: 7-56.
- MORENO, Cristina y OÑATE, Pablo (2004): "Tamaño del distrito y voto estratégico en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 107: 123-151.
- PALORMARES-BAUTISTA, Antonio y RAMÍREZ-GONZÁLEZ, Victoriano (2003): "Thresholds of the Divisor Methods", *Numerical Algorithms*, 34: 405-415.
- RAMÍREZ-GONZÁLEZ, Victoriano y MÁRQUEZ-GARCÍA, Ana (2010): "Un sistema electoral ecuatorial para el Congreso de los Diputados", *Revista Española de Ciencia Política*, 24: 139-160.
- URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2006): "Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115: 257-295.
- URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2007): "La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales", *Revista Española de Ciencia Política*, 17: 113-154.
- URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2008): "Umbral de representación y proporcionalidad", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121: 133-166.

## Notas

---

1. La Ley que regula el proceso electoral es la 14/1986, de 26 de Diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias desarrolla las previsiones estatutarias conforme a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma, dentro del marco establecido en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley 3/1991, de 25 de marzo.
2. Esta propiedad asegura que si aumentan los elementos a repartir, los beneficiarios del reparto obtendrán siempre igual o mayor cantidad que la que percibían antes.
3. Véase un ejemplo en [http://www.uam.es/personal\\_pdi/ciencias/barcelo/sistemas.html](http://www.uam.es/personal_pdi/ciencias/barcelo/sistemas.html).
4. También conocido como de Jefferson en EEUU y Hagenbach-Bichoff en Austria.
5. Los votos en blanco son votos válidos y, por tanto, cuentan a la hora de establecer la barrera electoral, es decir, contribuyen a elevar el número mínimo de votos que precisa una candidatura para ser tenida en cuenta en el reparto posterior de escaños. De hecho, esta es la única etapa del proceso en la que son relevantes. Al exigirse más votos para obtener representación, los partidos minoritarios se sienten perjudicados frente a los mayoritarios, que cuentan con un número de votos suficiente para superar este listón. Ahora bien, a la hora de repartir los escaños el voto en blanco ya no computa porque sólo se utilizan los votos a candidatura. A pesar de esto, existe una creencia extendida e infundada según la cual el voto en blanco beneficia a los dos grandes partidos o es equivalente a votar al partido ganador.
6. Los números entre paréntesis indican el orden en el que fueron repartidos.
7. Hay electores que no se resignan a que su voto “no sirva para nada” y se deciden por el “voto útil”.
8. En ausencia de voto en blanco, estas cuotas pueden interpretarse como el número de escaños que le corresponderían a esa candidatura si los escaños no fueran indivisibles y el reparto fuera exactamente proporcional al número de votos.
9. El índice de Rose (1984) se calcula sumando las diferencias absolutas entre los porcentajes de voto y escaños de cada partido, dividiéndolas entre dos y restándolas de 100. El índice oscila entre 0 (mínima proporcionalidad) y 100 (máxima proporcionalidad).
10. El índice de desproporcionalidad de Gallagher (1991) se calcula sumando las diferencias al cuadrado entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiéndolas entre dos y hallando la raíz cuadrada. El índice oscila entre 1 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad).

JESÚS AMADOR VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS\_(jesus.valdes@ibero.mx)\_Departamento de Estudios Empresariales, Universidad Iberoamericana, México

# Economía política de la crisis en la globalización

## Economía política da crise na globalización

### *Political Economy of the Crisis in the Globalization*

**✂ Resumen:** Con la crisis se puso de relieve inconsistencias de la teoría neoliberal monetarista, que se presentó como nuevo paradigma de política económica. Este nuevo paradigma situó al mercado como único factor de asignación de recursos, sin tenerse en cuenta al Estado, que constituye el único elemento del sistema económico que permite el establecimiento del marco jurídico institucional y que es factor de redistribución de recursos, para evitar la desigualdad implícita dentro de la igualdad del mercado. La crisis, ha demostrado, que sigue siendo un proceso violento de restablecimiento del equilibrio, que rectifica las desiguales generadas en los mercados.

**✂ Palabras clave:** Crisis, políticas económicas, crecimiento económico, comercio internacional, Economía mundial.

**✂ Resumo:** Coa crise puxéronse de relevo inconsistencias da teoría neoliberal monetarista, que se presentou como novo paradigma de política económica. Este novo paradigma situou ao mercado como único factor de asignación de recursos, sen terse en conta ao Estado, que constitúe o único elemento do sistema económico que permite o establecemento do marco xurídico institucional e que é factor de redistribución de recursos para evitar a desigualdade implícita dentro da igualdade do mercado. A crise ten demostrado que segue a ser un proceso violento de restablecemento do equilibrio, que rectifica as desigualdades xeradas polos mercados.

**✂ Palabras clave:** Crise, políticas económicas, crecemento económico, comercio internacional, Economía mundial

**✂ Abstract:** The crisis highlighted inconsistencies of neoliberal monetarist theory, which was presented as a new paradigm of economic policy. This new paradigm market stood as the sole factor allocation, without regard to the state, which is the only element of the economic system that allows the establishment of the institutional and legal framework that is a factor of redistribution of resources, to avoid unequal equality implied by the market. The crisis has shown, it is still a violent process of restoring balance, correcting the unequal generated in markets.

**✂ Key words:** Crisis, economic policies, economic growth, international trade, global economy



## INTRODUCCIÓN

La economía real entra en crisis estructural, cuando la estructura productiva de la sociedad se ve frenada por su mecanismo de funcionamiento, hecho que se pone en evidencia en aumento del desempleo, agotamiento de los instrumentos utilizados y en una superabundancia de productos. Si se produce un incremento de la producción mundial y no crece la demanda global, concentrada en su mayor parte en las economías desarrolladas, producto de una saturación del consumo global; la acción y exigencia de la tendencia decreciente de la cuota media general de ganancia provoca una orientación del dinero, de la producción a esfera de la especulación. Razón que explica claramente el porqué de algunos de los planteamientos expuestos en decálogo del “Consenso el Washington”<sup>1</sup> y sin el cual es imposible comprender el origen de las famosas “burbujas inmobiliarias” que explotaron afinales del 2007, en la industria hipotecaria estadounidense.

Para una gran cantidad de estudiosos la crisis que se iniciada a finales del 2007 era puramente financiera y resultado del otorgamiento de créditos especulativos en la esfera inmobiliaria. El inicio de la crisis se origina desde el 1997 cuando se produce un boom del precio de los inmuebles, con un crecimiento aproximado en el período en término reales del 85 %. Este boom crea una burbuja especulativa en dicho mercado, que a principios del 2009 tenía un valor aproximado de 13 billones de USD, con un crecimiento especial del mercado de las hipotecas, en particular de la hipotecas subprime cuyo valor en la misma época ascendía a 2,6 billones. En el sector inmobiliario de Estados Unidos el proceso es muy claro. Allí creció la compra-venta de casas y de hipotecas sobre ellas, al calor de las apuestas especulativas sobre el precio futuro de las viviendas. En el período señalado el precio de las viviendas crecía de año en año, de tal modo que era muy fácil pedir una hipoteca, pues el aumento de precio de la casa compensaba rápidamente el costo de la hipoteca. Es en este momento, se produce un crecimiento del endeudamiento con su efecto de impagabilidad de la deuda, que origina el estallido de la “burbuja inmobiliaria”.

La crisis ha mostrado que del mismo modo que en su tiempo la manufactura y la artesanía, que seguían desarrollándose bajo su influencia, chocaron con las trabas feudales de los gremios (Engels F.; 2012 p. 46-49), hoy la gran industria, al llegar a un nivel de desarrollo tan alto, no puede reducirse a un marco doméstico que no tenga presente el proceso de globalización. Proceso que representa a partir de la década de los 70, un cambio cualitativo en el proceso de internacionalización del capital, como resultado de una nueva dinámica de la acumulación internacional del capital, sustentada en una nueva división internacional del trabajo.

Con la crisis se puso de relieve las inconsistencias de la teoría neoliberal monetarista, que se presentó como nuevo paradigma de política económica, con la llegada al poder de los gobiernos conservadores de Reagan y Margaret Thatcher. Este nuevo paradigma situó al mercado como único factor de asignación de recursos, sin tenerse en cuenta al Estado como factor regulador de políticas económicas, que lo convierte en el único elemento del sistema económico que permite el establecimiento del marco jurídico institucional de un país, además constituir el principal factor de redistribución de recursos, para evitar la desigualdad implícita dentro de la igualdad del mercado. La crisis, ha demostrado, que sigue siendo un proceso violento de restablecimiento del equilibrio, al cual induce el mercado si se parte que en todo proceso de compra venta existe una igualdad que trae implícita una desigualdad que se refleja en el proceso de distribución de la riqueza. (Valdés, Jesus, 2011, p. 10-12)

Los acontecimientos y la dinámica de las crisis, que han acompañado al sistema desde la década de los 90, ponen de manifiesto una peculiaridad importante de la objetividad

de la ley de la acumulación del capital en las nuevas condiciones y es su exigencia por la necesidad de la intervención del estado en la vida económica, que se hace patente cuando la especulación provoca un choque entre estructura productiva y su mecanismo.

El ignorar la intervención del Estado en la vida económica como elemento regulador, es una tesis sobre politizada y sobre ideologizada (Valdés Jesús, 2012, p.35-36), en función de la maximización de la utilidad de las grandes empresas multinacionales. Con el estallido de la crisis la objetividad de las leyes económicas se imponen y en especial la ley de acumulación del capital, en las nuevas condiciones socioeconómicas a nivel internacional, produciéndose un reclamo objetivo de intervención del estado, para asegurar la eficiencia social.

La urgencia que la crisis ha impuesto a la intervención del Estado en la vida económica y ha provocado que las decisiones de política solo hayan conducido a un proceso de socialización de las pérdidas y de privatización de las utilidades<sup>2</sup>. El estado para el gran capital, que lo marginó en un momento, muestra que no es un mal administrador congénito como pretendieron cierto exorcistas y si una necesidad para el funcionamiento más racional de la economía en el mundo actual. Sin embargo el problema está en que se debe tomar conciencia de que se trata de un estado en condiciones de existencia de un mundo globalizado, aspecto sin el cual es imposible de crecimiento con estabilidad.

En este artículo se analizan desde una perspectiva posmarxista, importantes inconsistencias teóricas interpretativas en mundo actual mediante el uso de la metodología de la economía política de Marx, donde el aspecto histórico y la dialéctica entre los procesos y fenómenos económicos son cruciales para poder comprender las causas de los fenómenos que ocurren en la propia dinámica de la sociedad capitalista.

## EL NUEVO ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL

A finales de la década de los 60 y principios de la década de los 70, se producen importantes cambios en la economía mundial, que en parte, explican mucho de los aspectos en la economía internacional que son observados en la actualidad. El inicio de la década de los 70 constituyó el fin de muchas de las disposiciones de Bretton Woods, la principal de ellas la conclusión de la condición de EEUU como “banquero mundial” y se inicia un proceso de inversión de capital por parte de las Empresas Multinacionales hacia las economías en desarrollo buscando un mejor empleo de los factores productivos con el objetivo de bajar costos y aumentar los beneficios, lo cual provocó entre otras cosas: el despegue de los “dragones” asiáticos y la limitación del Estado del Bienestar en Estados Unidos ,que Reagan ayudó a disminuir más a principios de la década de los 80.

Por tanto es la década los 70, el momento donde comienza a desmontarse el Sistema Económico de la Posguerra y se pone de manifiesto una cierta “tendencia” a mostrar que la gran hegemonía de EEUU en el mundo languidecía -al menos en el plano económico-, por tanto parecía que se produciría un proceso de redefinición de la hegemonía global, con una mutación a la adaptabilidad de un mundo económico tripolar.

En la práctica, se operaba un cambio en la internacionalización de las relaciones capitalistas de producción sustentado en una nueva división internacional del trabajo (Valdés Jesús, 2012). Como consecuencias las empresas de los países centros, sufrieron grandes presiones para obtener mayores utilidades, hecho que se convierte en causa del agotamiento del Estado del Bienestar y en el proceso de expansión a nivel global del capital no regulado, que junto a la aparición del tipo de cambio flexible, aceleró los cambios en la internacionalización del capital y preciso la aparición de la globalización de la economía: época donde las empresas

minimizan lo más posible los costos y maximizan los beneficios produciendo lo mismo e incluso más, surgiendo, también, las “plataformas de explotación”, ubicadas en países de economía emergente, aspecto que marca un replanteamiento de la explotación, la relación centro periferia y los términos en cuanto a las formas de desarrollo actuales (Valdés Jesús, 2012).

Se presenciaba un momento histórico que muchos críticos llamaron “el nuevo Estado internacional y Gobierno mundial de facto” -en sentido económico-, formado por las instituciones, estructuras comerciales e importantes organismos globales como el FMI, el Banco Mundial, la Unión Europea, el TLCAN, el ASEAN, el G-7<sup>3</sup>. Estos actores se convierten en directores de la economía mundial, minimizando el papel de los gobiernos en las economías, observándose cada día un menor control sobre ellas.<sup>4</sup>

Las grandes potencias desarrolladas y en particular Estados Unidos debían tener totalmente en cuenta a las empresas multinacionales e incluir los intereses de ellas en sus decisiones, dado que manejaban en ese entonces, 2/5 del comercio mundial; también era necesario garantizar los espacios de los grandes organismos globales, que marcan las líneas maestras y directrices de la economía.

La nueva división internacional del trabajo, que dio paso a la época de la globalización se inició con un proceso de redespigue industrial (Valdés Jesús, 2012), el cual consistió en lograr un traslado de industrias ubicadas en países desarrollados hacia países de economía emergentes. En este traslado, la atención se pone en el hecho mismo, efecto que da resultado en las tasa de crecimiento de los países emergentes, pero no a su desarrollo en si mismo. Este modelo silencia la existencia de las clases sociales y en particular las clases mas marginadas de las sociedades de los países en desarrollo, mediante la adopción de políticas económicas que intentaban minimizar la complejidad del mecanismo económico.

El estudio del sistema internacional a través de sus estadísticas muestra que durante la década de los 80 los mayores beneficiarios, del nuevo orden económico mundial, fueron las economías desarrolladas con una tasa de crecimiento promedio anual del 3.30% (ver tabla 1); pero en la dinámica misma y al no tenerse en cuenta la lógica de la ley de la acumulación y los efectos de tendencias de decrecimiento en la cuota media general de ganancia, los centros del crecimiento mundial se desplazaron hacia las economías emergentes y subdesarrolladas, en busca de composiciones orgánicas de capital baja, que permitieran maximizar la eficacia marginal del capital, además de buscar nuevas formas de comercialización internacional sobre la optimización de la productividad de los factores productivos. Las economías en desarrollo tuvieron hacia su interior un crecimiento promedio anual del 2.11% durante la década del 1981-1990, del 2.44% en la década del 1991-2000 y 10.32% en la década del 2001 al 2010.

**Tasas de crecimiento promedio anual  
en cada una de las últimas tres décadas (Porcentaje)**

	World	Econ. Des.	EE & CD
1981-1990	2.79	3.30	2.11
1991-2000	1.53	1.33	2.44
2001-2010	5.37	3.40	10.32

**Fuente. Construida a partir de los datos del FMI.**

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01>



Las economías emergentes y subdesarrolladas por su baja composición orgánica del capital fueron altamente vulnerables, de forma inmediata a las formulas especulativas de las acciones de contrarrestar los efectos de la tendencia decreciente de la cuota de ganancia en las economías desarrolladas y que se manifestó en los crecimientos de los flujos de capital de portafolio.

Durante estas décadas el comportamiento de la inversión<sup>6</sup> como porcentaje del PIB, tuvo una tendencia a decrecer en 1.36% en la economía mundial entre la década del 1981-1990 a 2001-2011, efecto que de forma similar es observado en las economías desarrolladas con un decremento porcentual mayor del 2.69%, para igual período. En el caso de las economías en desarrollo se observa un proceso inverso, con una tendencia a crecer su participación dentro del PIB. De acuerdo a las estadísticas del FMI, en las economías en desarrollo del 1981 al 2010 la tasa de crecimiento de inversión extranjera directa neta ha sido de 39.48%.

Los flujos privados de inversión en cartera o de portafolio tuvieron una tasa de crecimiento promedio en las economías en desarrollo del 96.2%, crecimiento que evidencia en las condiciones actuales la necesidad del gran capital de buscar conjuntamente con una gran plétora de capital mejores tasa de rentabilidad del capital a nivel mundial, aspecto que fundamenta el porque la especulación se convierte en factor importante para contrarrestar los efectos de la tendencia decreciente de cuota media de ganancia. No obstante este tipo de inversión que genera altos beneficios en el corto plazo por su nivel de riesgo, origina en las economías fuertes dependencias del comportamiento de los mercados financieros y alta vulnerabilidad a su desequilibrios, efecto que se evidenciaron en un sin números de crisis de índole financiera<sup>7</sup>, que creaban la necesidad de volver a reanalizar la intervención en el mundo actual del estado y considerar como los aspectos culturales se convierte en un factor determinante del proceso de acumulación, al margen de las lecturas del decálogo presentado por el “Consenso de Washington” y de su llamado a los procesos globales de desregulación.

## **DESIGUALDADES DE CRECIMIENTO GLOBALES O ASIMETRÍA EN EL CRECIMIENTO MUNDIAL**

Los efectos asimétricos en el crecimiento que impone la ley de la acumulación del capital se hicieron evidentes desde los inicios del nuevo orden económico, en la década de los ochenta, los grupos de países más beneficiados fueron: las economías de reciente industrialización de Asia<sup>8</sup>, que en la década del 1981 a 1990 tuvieron un crecimiento promedio 7.92% y en treinta y un años del 1981 al 2011 han crecido a una tasa promedio anual del 5.57%. Es durante la década de 1991 al 2000, donde fue el menor crecimiento de este grupo de países en parte por las afectaciones que tuvo durante la crisis asiática<sup>9</sup>. Los datos indican que durante la última década del siglo XX, estos países experimentaron una pobre tasa de crecimiento promedio anual del 0.25% y en el 1998 el PIB real cayó con relación al 1997 en un -21.14%.

Las llamadas Economías Asiáticas de Recientes Industrialización<sup>10</sup>, estudiados durante su crisis solo desde la óptica del mecanismo económico confirmaban la profunda complejidad de la acción de la ley de la acumulación y las debilidades de la especulación como aspecto que iba a permitir contrarrestar la acción de la ley de la tendencia decreciente de la cuota media general de ganancia.

Por su parte las economías de Asia en desarrollo<sup>11</sup> y dentro de ellas, China continental y la India, son otro ejemplo de países beneficiado por el accionar de la ley de acumulación bajo las nuevas condiciones, con altos comportamiento de crecimiento económico pese a la diversidad en sus modelos de crecimiento. China ha sostenido tasa de crecimiento promedio anual de 9.76% en la década de los 80, 10% en la década los noventa y 10.29% en la primera

década del siglo XXI; mientras que la India ha presentado tasas más modestas pero también significativamente altas para las circunstancias e inestabilidades que se presentaron, sobre todo, en la última década del siglo XX en sudeste asiático, manteniendo tasas de crecimiento promedio anual del 5.39% durante 1981-1990, 5.62% en el periodo 1991-2001 y 6.94% para la primera década del siglo XXI.

¿Por qué han sido estas naciones de Asia las que han experimentado los mayores niveles de crecimiento? En primer lugar hay que señalar que en ellas, al igual que ocurrió en el caso de Japón en la década del 70 cuando se instrumentaron medidas para fortalecer el papel de las MIPYMES en la economía, es decir un proceso de modernización que requirió una orientación y asistencia con el uso de medidas de orden financiero, impositivo, tecnológico y de asesoramiento, concentradas en sectores que prioritariamente se eligieron, independientemente de la industria y que muestra la existencias de políticas gubernamentales orientadas a la búsqueda de un proceso de crecimiento, a provechando los efectos de redespliegue industrial que se estaba produciendo a escala mundial sobre la base de la nueva división social del trabajo.

Los datos advierten que los países que integran el llamado grupo de los NIAE y los llamados AD, han mantenido a nivel global una mayor participación de las inversiones como porcentaje del PIB. El caso de los NIAE en la década de los 80 el promedio de participación fue de 29.70%, en la década de los 90 se obtuvo un promedio de participación fue de 31.57%, mientras que en la primera década del siglo XXI fue de 26.16%. Por su parte los países DA, tuvieron promedios de participación de la inversión como porcentaje del PIB de 30.49%, 32.80% y 34.99% respectivamente. Ambos grupos de países son los de mayor participación de la inversión como porcentaje del PIB, situándose por encima de la media mundial, efecto que se refleja en bajas tasas de desempleo, por solo citar el caso de las NIAE, las tasas durante estas décadas han estado situadas entre 2.85 y 3.97% de la PEA. Cifras por debajo de las que presentan otras regiones del mundo incluyendo el grupo de países del G-7.

Una característica importante de los países NIAE y AD, es que son densamente poblados y con una PEA considerable, por tanto poseen una composición orgánica del capital más baja – por mucho-, que las existentes en economías desarrolladas como las del G-7 o la Unión Europea. Por tanto esto les permite a las grandes empresas multinacionales lograr una mayor valorización del capital<sup>12</sup>. Hacia el interior de estos países se da un empleo más racional de los factores productivos, con su respectiva minimización de los costos y una maximización de los beneficios.

Por último es necesario considerar -que estos países asiáticos-, poseen una cultura y disciplina, social y laboral diferentes a la existente en el mundo occidental (Taps Cott, Don, 1995, p. 365). En el marco actual estos países y sobre todo los países AD, en la etapa actual, pueden ser considerados como centros de generación de riqueza y propiciadores, de modelos de desarrollos diversos a los existentes en el mundo occidental y no concebidos dentro del “Consenso de Washington”.

A nivel mundial en la década de los 80, la inflación acumulada, de acuerdo a los datos del FMI fue de 163.09%, 19.03 puntos más baja que la inflación acumulada durante la década de los 90, que fue de 182.12% siendo los años 1992 y 1993 los de mayor nivel inflacionario, al situarse las tasa en 34.64% y 34.77% respectivamente. Es en la primera década del 2000, cuando se alcanza una inflación acumulada mundial de 39.55%. Por tanto en la década de los 90 se presentó un deterioro en el bienestar a nivel global, pero no se dio de manera igual para todos los grupos de países.

Los grupos de países que mejor situación macroeconómica presentaron durante la década de los 80 fueron: el grupo de países que conforman el G-7, los países de Asia

Desarrollada, la Unión Europea y los países de Asia en desarrollo, ellos Estos mostraron un mejoramiento en la inflación acumulada. Por tanto los dos grandes grupos de países asiáticos no solo mostraron buenas tasas de crecimiento económico, sino también una tendencia a la búsqueda de estabilidad macroeconómica; ejemplo concreto de este proceso es el caso de China y la India: en el primero la inflación acumulada por décadas fue de 74.53% en los ochenta, 77.7% en los noventa y 18.69% en la primera década del 2000; en el segundo caso las estadísticas fueron 91.19%, 95.67% y 55.49% respectivamente.

## **OTRAS REGIONES Y LA REAFIRMACIÓN DE LAS DESIGUALDADES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO O ASIMETRÍA EN EL CRECIMIENTO MUNDIAL**

Marx en el tomo I de “El Capital” (Marx C; 1946, p.728-729), muestra una dualidad en la dinámica de crecimiento económico como resultado el proceso de acumulación del capital: “en un polo cree la riqueza, en otro crece la pobreza”. Sin embargo a pesar que advertía como la relación social de producción capitalista se convertía en formas desarrollo de las fuerzas productivas sociales, en ningún momento hace una referencia a la intervención del estado, ni a los aspectos de índole cultural en la vida económica. En época de la globalización, resultado de las exigencias de la acción del sistema de leyes objetivas el estado y los aspectos culturales se convierte en un factor determinante del proceso de acumulación, al margen de las lecturas del decálogo presentado por el “Consenso de Washington”.

Durante las década de los ochenta, noventa y primera década del siglo XXI, los países asiáticos se convirtieron en países que aprovecharon el reordenamiento del proceso determinado por la ley de acumulación bajo las nuevas condiciones y desarrollaron hacia su interior, un proceso de capitalización y reconversión tecnológica. Pero otras áreas geográficas se vieron poco favorecidas, incluso cayeron en un proceso de descapitalización, que acentuaron hacia su interior importantes deformaciones en su estructura económica y social, confirmando al subdesarrollo como una forma de desarrollo en condiciones de una organización mercantil de producción a nivel global. Las cuatro características economías más importantes que presentan estas regiones son:

- Ausencia en la generación de tecnología, es decir economías que constituyen importadoras netas de tecnología tanto productiva como organizativa, donde se genera un desestimulo a la fuerza de trabajo calificada nacional y un estimulo a su emigración en busca de mejores posibilidades.
- Falta de un proyecto educativo coherentemente estructurado que aumente la calificación de la fuerza de trabajo a todos los niveles.
- Indiferencia por el desarrollo de los mercados nacionales, que estimula la aparición y desarrollo de una fuerte economía informal.
- El estimulo a la economía de la caridad, sin un fundamento social correctamente estructurado. (Valdés Jesus, 2012)

Los datos del FMI, muestran claras diferencias entre los polos de riquezas y pobreza a nivel mundial

En la década de los 80 las economías desarrolladas concentraban el 75.89% del PIB mundial, mientras en los 90 y la primera década del siglo XXI la concentración fue de 71.69% y 68.32%. Por su parte las economías emergentes y subdesarrolladas participaban con el 24.11% en los 80, 28.31 en los 90 y 31.68 en la década del 2000. Incluso un análisis más

generalizado de grupo de países muestra incluso diferencias sustanciales hacia el interior de las economías desarrolladas y las economías emergentes y subdesarrolladas.

Las estadísticas revelan la alta participación que tienen las economías desarrolladas en la creación del PIB mundial, las siete economías mayores que conforman el G-7, tienen una participación del 77.43% durante el período 1981-1990, 80.15% en la década que va del 1991 al 2000 y 79.86% en la última década del siglo XXI. No obstante la dinámica de crecimiento ha sido mayor en los países del NIAE y del DA y muestran un crecimiento de participación en el PIB dentro del conjunto de las economías mundiales. Un ejemplo concreto es China, cuyo PIB constituye en la actualidad del 19 % del PIB mundial para convertirse en la segunda economía mundial.

En un período de 31 años -1980 al 2011-, la población de las economías desarrolladas creció a un tasa promedio anual del 0.70%; mientras su PIB per cápita para igual período creció a una tasa promedio anual del 1.82%. En el año 2011 existía, a nivel mundial, una población equivalente a 6916 millones de habitantes, esto significa un PIB per cápita mundial de 88800.58 mil de dólares anuales por habitante, por consiguiente a cada habitante del mundo le correspondió en teoría 243.29 USD diario, es decir un 6.6% más que el ingreso per cápita mundial del 2010, que fue de 83206.44 mil USD y significó 227.96 USD per cápita diarios. No obstante alrededor de 1,000 millones de seres humanos viven con menos de un dólar al día viven en situación de pobreza. Es decir, el 14% de la población mundial reflejan graves privaciones en salud, educación o nivel de vida y 2,800 millones de personas, es decir el 40.49%, viven con menos de 2 USD al día (PNUD; 2010, p. 106-110). El PIB real per cápita en las economías desarrolladas, sigue siendo muy superior y teniendo una diferencia significativa con el PIB per cápita real de las economías emergentes y subdesarrolladas.

Las cifras son reveladoras de una fuerte desigualdad económica y social y se revela como uno de los aspectos más significativos del mundo contemporáneo y puede ser considerada como una de las amenazas de mayor envergadura que afectan al orden internacional en la época de la globalización y confirman la objetividad y funcionamiento de la ley de acumulación del capital. Su significado e importancia fue recogida en la Cumbre del G-20 cuando se realizó un reconocimiento al impacto de la continua crisis en los países en desarrollo, en particular países de bajos ingresos, hecho que requiere intensificar los esfuerzos para crear un entorno más propicio para el desarrollo, incluyendo la inversión en infraestructura. Esta cumbre consideró una necesidad la ejecución de acciones políticas, para mejorar las condiciones de vida a nivel global. Por tanto es necesario la estabilización de los mercados globales y la búsqueda de un crecimiento más fuerte, para generar importantes efectos positivos sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza en todo el mundo (G-20 Leaders Declaration, p.1).

La acumulación de capital sea complejizado de una forma tal, que análisis requiere de dos planos de análisis de la producción material: el nacional y el internacional. En cada uno de ellos es necesario considerar variables de cortes políticas, especulativas y por aspectos de carácter cultural y su efectos se reflejan en la esfera monetaria-financiera y comercial. Las estadísticas mundiales muestran que la estabilidad macroeconómica y el sano funcionamiento de las finanzas públicas están en relación directa al crecimiento de las economías. Por tanto es imposible que se pueda dar un crecimiento con estabilidad a nivel mundial sino se minimiza la desigualdad en los niveles de crecimiento.

El crecimiento requiere estabilidad y la estabilidad necesita de crecimiento. En la globalización estamos ante un complejo proceso determinado por las nuevas formas

de funcionamiento de las leyes económicas en los marcos de globalización. Por tanto los problemas que afectan a la estructura económica de los países tienen que tener soluciones globales y domésticas, en donde los gobiernos juegan un papel importante en los procesos de regulación. El desconocer este proceso llevó al desarrollo de un impulso especulativo, que elevaron la ganancia y el riesgo a extremos máximos. Si bien este proceso benefició a las grandes empresas multinacionales con la privatización de las utilidades la socialización de las pérdidas ha tenido repercusiones de grandes dimensiones para las sociedades industrializadas en especial la Zona Euro.

El análisis de la participación de las economías emergentes y subdesarrolladas en la formación del PIB mundial, ratifica el estudio de la dinámica del crecimiento y el desarrollo en los marcos del orden económico internacional, el grupo de países en vías de desarrollo de Asia, han aumentado el nivel de participación dentro del valor total de la producción creada hacia el interior de las economías emergentes y subdesarrolladas. Mientras que en otras regiones se observan pobres crecimientos e incluso puede afirmarse, que en los primeros años de adopción del paradigma neoliberal monetarista de política económica, muchos de estos países vivieron un profundo proceso de descapitalización.

**Tabla 2: Tasa de crecimiento promedio anual para grupos de países en desarrollados (Por ciento)**

	EC e O	CEI	DA	AL e C	MO e NA	SA
1981-1990	-0.4	n.d	2.4	-0.89	-2.98	-2.63
1991-2000	3.44	9.06	5.63	3.93	2.5	-0.61
2001-2010	9.74	14.75	12.26	6.82	9.41	10.44

**Fuente:** Datos estadísticos del FMI. <http://www.imf.org>

El análisis por década confirma comportamientos diferentes por las diversas regiones que conforman el mundo de naciones emergentes y subdesarrolladas. Por consiguiente es difícil evaluarlas como un todo.

## **LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTE**

Durante la década de 1991 al 2000 se da un proceso de reacomodo de las organizaciones de las estructuras de los países del centro y oriente de Europa como resultado del proceso de transición de un régimen de comunismo local a una economía mixta insertada en el proceso de globalización. Resultado de la ley de la acumulación expresada en un crecimiento promedio anual del 3.44%, se dio un mejoramiento promedio, en la década, de la inversión como porcentaje del PIB que pasó a ser del 22.03%; pero no fue posible mantener una inflación baja, siendo la inflación acumulada durante esta década de 689.29%. En esta región, Turquía que no pertenecía al bloque euro soviético, tuvo crecimiento del 4.22% promedio anual y Bulgaria que creció a una tasa promedio anual del 3.65%. Países como Polonia, Hungría y Rumania tuvieron tasa de crecimiento promedio muy bajas para dar respuestas a las necesidades sociales<sup>13</sup>.

Un comportamiento parecido se da en los países de la "Comunidad de Estados Independientes" (CEI), que incluyen a los países de la antigua ex URSS, aunque en este caso

particular es imposible revelar datos de la década de los 80, por formar estos países parte de la desaparecida Unión Soviética, durante los 80 es innegable el proceso de descapitalización inducido por seguir ciegamente la rivalidad militar con Estados Unidos y la necesidad de abrirse al intercambio global, aspectos que hicieron necesario, la *perestroika* y el *glásnost*.

Con el desmoronamiento de la antigua ex URSS, si bien las republicas que conformaban este estado multinacional adquirieron identidad propia, Rusia -centro de esta confederación- perdió su identidad a pesar ánimos con que la población secundo la *perestroika* y el *glásnost* (Gutierrez del Cid Ana T., 2009 p. 19). Su recomposición necesito de un reforzamiento de las relaciones existentes con el resto de los estados de la CEI, en lo económico, en el concepto de seguridad y en establecimientos de estructuras confederadas. Como bien considera la Dra. Ana Teresa Gutierrez del Cid, tanto en plano histórico cultural, como en estratégico, Rusia debió alejarse de las primeras concepciones de la oposición liberal régimen soviético y se reafirma en otro extremo ideológico, la tendencia imperial, que consiste en cumplir una misión específica: reconstrucción de un pasado por las consideraciones históricas y culturales.

Durante la oposición liberal soviética, marcado por la década de los 90, Rusia manifestó una caída del PIB del -1.88% promedio anual, una inflación acumulada de 1555.65%, una tasa de desempleo del 8.89% y una deuda bruta como porcentaje del PIB del 98.98%, indicadores que muestran un proceso descapitalización de la economía Rusa. Al ponerse de manifiesto la tendencia imperial, durante la década del 2000 este país tiene una tasa promedio anual de crecimiento durante la década del 4.29%, la inflación acumulada es del 139.704%, el desempleo pasa a ser del 8% y la deuda bruta como porcentaje del PIB pasa a ser de un promedio del 25.11%. Por tanto Rusia redefine su posición ante las nuevas condiciones del funcionamiento de la ley de acumulación del capital, mejorando su crecimiento y con él, los indicadores de estabilidad macroeconómica, de comportamiento de las finanzas públicas y una mejor inserción en la economía mundial, lo que constituye un reflejo de capitalización de la economía domestica.

Rusia -como China y la India-, es una economía que ratifica al crecimiento como condición fundamental para estabilidad macroeconómica, el comportamiento de las finanzas públicas y una mejor inserción en la economía mundial y muestra que no existe una receta única para lograr un crecimiento significativo como variable fundamental para el desarrollo. Chima, la India y Rusia constituyen potencias productivas y poseen esquemas políticos diferentes.

## EL CASO DE ASIA EN DESARROLLO

Asia constituye un caso particular y de gran interés, antes de la década del cincuenta del siglo XX y durante 130 años (Maddison A.; 1996 p. 50-51), tuvo un débil crecimiento; pero el diferencial de ingresos de esta región con los Estados Unidos, que en 1950 era de 11 a 1, en 1992 se redujo de 4 a 1. La historia muestra que a partir de 1950 el crecimiento más rápido lo tuvieron Corea del Sur, Taiwán y Tailandia, aunque países como Hong Kong, subieron considerablemente sus niveles de ingresos<sup>15</sup>.

Dentro de los países de Asia en Desarrollo, con excepción de China y la India, el resto de las economías son pequeñas por su tamaño y población. En sentido general en las últimas tres décadas estas economías han crecido a una tasa promedio anual del 4.32%, resultado donde inciden negativamente los comportamientos de Brunei Darussalam, durante la década los 80 con una tasa de crecimiento promedio anual de -0.6% y con tasa muy pobre de crecimiento en las otras dos décadas posteriores; Kiribati que en la década de los 80 tuvo una

tasa de crecimiento promedio anual del -4.46% ; el resto de las economías mantiene tasas promedio anuales entre el 3% y el 7%, con excepción de China..

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe, por otra parte, constituyen uno de los grupos de países más importante dentro de las economías emergentes y subdesarrolladas. Estos países tienen una participación importante en el PIB creado por las economías emergentes y subdesarrolladas y la tasa de crecimiento promedio anual de Latinoamérica para las últimas tres décadas ha sido del 3.17%. Considerando, que las mayorías de sus países fueron los mejores alumnos del “Consenso de Washington”, los resultados podían evaluarse positivos, pero es necesario señalar que este grupo de países por separados durante los noventa se vieron sometidos a diversas crisis económicas financieras<sup>16</sup>, que provocaron la adopción de regulaciones que superaron los aspectos presentados por el decálogo de Washington. Hoy en día la región se ve confrontada por una sobre politización e ideologización de sus modelos de desarrollo sin una orientación clara, en una gran cantidad de casos, donde puede situarse como ejemplo la “Revolución petro-populista de Chávez en Venezuela”.

En la década de los ochenta la economía latinoamericana fue una regularidad dentro del proceso de descapitalización que vieron las economías emergentes y subdesarrolladas, la tasa de crecimiento promedio anual de la región fue del -0.89% y en el contexto macroeconómico existían niveles de inflación altos siendo la inflación acumulada en la década del 1776.80%. América Latina vivió un proceso hiperinflacionario que significaron un deterioro de los niveles de vida. La inflación en la región se convierte en este momento en problema central de la economía.

Cambios ocurridos en el paradigma de política económica a fines de la década de los 80 permiten ver como en la región comienza un proceso de disminución de la inflación en la década de los noventa, sin que se pueda afirmar la desaparición del proceso hiperinflacionario, con excepción del Chile que logra tener durante esta década una tasa de inflación del 11.76% promedio anual (ver tabla 3), que aunque puede catalogarse de alta es controlable. En México la tasa de inflación en el período 1991-2000, refleja el proceso de crisis financiera vivida a finales de 1994 y que se prolongó hasta 1998 aproximadamente

**Tabla 3: Tasa de inflación promedio en las últimas tres décadas en países seleccionados de América Latina**

	Argentina	Brasil	Chile	México	Venezuela
1981-1990	565.66	328.1	21.37	69.05	23.07
1991-2000	253.7	71.23	11.76	20.40	47.44
2001-2010	8.59	6.89	3.48	5.22	20.98

**Fuente:** Datos estadísticos del FMI. <http://www.imf.org>

El comportamiento de este grupo de países (los más importantes de la región), revelan que es durante la primera década del siglo XXI, comienzan a lograr un control de sus procesos inflacionarios, aunque altas para Venezuela. El análisis de las tasas de desempleo, nos permiten afirmar que con excepción de Chile y México en el resto de las economías seleccionadas se combinaron niveles de inflación más con altos niveles de desempleo a pesar de que las



economías mostraron tasas de crecimiento promedio anual modestas siendo la menor la tasa de crecimiento promedio anual de Brasil. De acuerdo a los indicadores de empleo e inflación se podía afirmar que Venezuela presentaba problemas de estanflación.

**Tabla 4: Tasa de desempleo promedio en las últimas tres décadas en países seleccionados de América Latina**

	Argentina	Brasil	Chile	México	Venezuela
1981-1990	5.56	5.46	13.62	3.71	9.77
1991-2000	13.21	5.59	7.31	3.65	10.27
2001-2010	13.64	9.89	9.18	3.56	12.24

**Fuente:** Datos estadísticos del FMI. <http://www.imf.org>

El cambio de paradigma de política económica generado en la década de los 90, provocó un incremento del sector informal, en la región latinoamericana. Por ejemplo en el caso de México (Valdés J, Mendoza T; 2012) el porcentaje de la PEA, que labora menos de 15 horas semanales, representa un promedio anual de 5.79% y la tasa de crecimiento medio anual de este grupo es del 2.21%; mientras que las personas que laboran entre 16 y 34 horas a la semana representan un promedio medio anual de la PEA del 17.07% y tiene una tasa crecimiento medio anual del 0.74%. Existe, por ende, un proceso de subutilización del factor humano, pero también un “mejoramiento” en su empleo, aunque no sea significativo ni representativo, debido a que la población ubicada en estos intervalos de confianza son una muestra de la mala calidad del empleo para un segmento importante de la población, que analizados de conjunto con los desempleados, tienen un gran tiempo de ociosidad. Esta situación no es favorable para el mejor funcionamiento de la actividad económica global.

Si bien la cantidad real de personas empleadas en la economía subterránea es difícil de calcular, hecho que se dificulta por la imposibilidad de cruzar variables que permita ofrecer datos más precisos, la media anual de personas que trabajan menos del promedio del 37.21 de horas a la semana en el 2011 es de aproximadamente 13 millones 830 mil personas, que al designarles 4 dependientes promedio por familia –de acuerdo al censo- sería alrededor de 55 millones 320 mil personas dependientes de este tipo de actividad casi un 48% de la población del país. Lo interesante es que este tipo de economía, si bien es un factor que desvirtúa el proceso de generación de valor a nivel social, es un factor generador de ingresos, que tiene incidencia en la demanda de consumo.

México, al igual que el resto de América Latina, se enfrenta ante un mercado laboral de alta heterogeneidad, que puede verse afectado cuando por fuertes crisis económicas, castigándose el empleo como resultado de la enorme cantidad de MIPYMES, que optan por el desempleo conllevando al crecimiento de la economía subterránea y dentro de ella la informal. Este escenario es muy similar en casi todas las economías de la región.

El otro problema de la región es la baja calificación que tiene la deuda soberana de la región, a pesar de haber implementado muchas acciones políticas en correspondencia con el “Consenso de Washington”. Con excepción de Chile (Standard & Poor's; 2010) único país de América Latina con A, de acuerdo a S&P, Brasil y México poseen clasificación BBB, usándose en caso de México el signo (+), que muestra a este último en una mejor posición relativa. Estos son los únicos países de América Latina, que tienen capacidad para cumplir con



sus compromisos financieros y se encuentran dentro o casi dentro de la categoría de grado de inversión.

Venezuela posee una clasificación es BB-, posición relativa baja y se ubica como un país que enfrenta importantes incertidumbres el mundo de los negocios, las finanzas y la economía. Mientras que Argentina posee una clasificación B-. Para estos dos países esta clasificación refleja sus bajas tasas de crecimiento promedio anual, común denominador para casi todas las economías de la región, los niveles promedio anuales de inflación y el nivel de la deuda bruta como porcentaje del PIB.

El gran dilema de la región es: crecer para lograr estabilidad macroeconómica o tener estabilidad macroeconómica para crecer. Este dilema se ha convertido más en una fuente de posiciones políticas e ideológicas, hecho que se muestra mediante el análisis del aprovechamiento de las condiciones de especialización derivadas de la nueva división internacional del trabajo. Si tomamos cinco países con importante crecimiento en la región: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela. Es posible constatar que solo tres están aprovechando estas ventajas: Chile con un modelo de crecimiento con sólidos fundamentos, Perú con un crecimiento sustentado en su sector primario exportador y Brasil, miembro de los llamados BIRCS y que se a pesar de sus logros recientes, enfrenta problemas de infraestructura y de inversión.

Argentina y Venezuela, no presentan estrategias de crecimiento definidas y a pesar de sus recursos naturales, realizan proposiciones políticas e ideológicas, que no sólo afectan a su crecimiento, sino también a su estabilidad macroeconómica y los niveles de empleo, situaciones que conducen a un deterioro cada vez mayor del bienestar de los ciudadanos.

En el caso de México, ha logrado una estabilidad macroeconómica con un bajo crecimiento, del año 2000 al 2011, la inversión es un 24.66% del PIB. En el año 1999 la tasa de interés de equilibrio (TIIE) fue en promedio de 24.09%, mientras que en el 2011 se ubicó en 4.84%, por tanto del 1999 al 2011 la TIIE disminuyó en 79.9% y es un efecto que se refleja en un aumento del gasto de inversión como porcentaje del PIB, sobre todo en los años 2004, 2006, 2007, 2008 y 2011. Pero además demuestra como influyen las excepciones como determinante de la inversión cuando en el 2009 y 2010, a pesar de ser baja la TIIE, el porcentaje de la inversión como parte del PIB estuvo por debajo de la media calculada para el período.

En la economía mexicana durante el 2003-2011, el peso promedio de la inversión extranjera directa de la inversión total fue de 1.2%. Si descartamos a la inversión total, la inversión de gobierno, el resto de la inversión resultante, incluyendo la inversión directa privada domestica, tiene un peso promedio en el período sobre la inversión total del 73.66%, esta inversión creció a una tasa promedio anual del 8.14% donde el peso mayor lo tiene la inversión en cartera o de portafolio.

## EL CASO AFRICANO

En el año 2010, en América Latina existía un PIB per cápita por habitante a precios constantes de 48148.15 USD, es decir 35058.29 USD menos que el per cápita mundial. Sin embargo África, y en particular África Subsahariana, es el ejemplo más fehaciente de descapitalización a nivel global. En la década 1981-1990, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de -2.63% y en la década de los noventa el decrecimiento siguió siendo un aspecto permanente con una tasa promedio anual del -0.61%, tendencia que se revierte en la primera década del 2000 cuando la tasa de crecimiento promedio anual alcanzó el 10.44%,

es decir en 30 años la tasa de crecimiento promedio anual de esta región ha sido del -1.69%, a pesar de ser una de las regiones del mundo con más recursos naturales y contar con casi un 1/7 de población mundial.

La población aproximada de África Subsahariana, es 1060 millones repartidos en 54 estados diferentes es la zona más pobre del mundo. Según el Banco Mundial (BM; 2010 p. 13-14), 34 de los 48 países con menor nivel de vida del planeta pertenecen a este continente y sus umbrales de pobreza han empeorado en los últimos 30 años. En la actualidad, la realidad africana es dramática. Más de 300 millones de personas viven con menos de un dólar al día, 30 millones de niños menores de 5 años sufren desnutrición y el 43% de la población no tiene acceso al agua potable.

De acuerdo al Banco Mundial entre 1981 y 2001 los pobres se duplicaron, pasando de 164 a algo más de 300 millones de personas, y en países como Burundi y Etiopía, la renta per cápita es de menos de 90 dólares. Incluso en países con mayor riqueza, como Gabón y Botswana, las bolsas de indigentes son notables. Esta precariedad económica tiene amplios efectos en las condiciones de vida y en la estabilidad social y política.

La posibilidad que tienen la mayoría de estos países de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) es muy difícil de acuerdo a la ONU. Por esta razón, la comunidad internacional situó a África en 2005 en el centro de su agenda de desarrollo global, considerando necesario doblar los esfuerzos y apoyos. La situación en **África del Norte**, con alrededor de 200 millones de habitantes, es mejor que la del resto del continente, con una economía más estable, con una actividad turística y comercial más boyante, y con menor incidencia de las enfermedades.

## COMERCIO INTERNACIONAL Y LA ECONOMÍA MUNDIAL

No existe argumento teórico, que no considere al comercio internacional como un método indirecto de producción y por tanto una forma de elevación del bienestar social. Esta es una razón de importancia para que en la "Cumbre del G-20" realizada en los Cabos se afirmara que se estaba "firmemente comprometidos a abrir el comercio y la inversión, la expansión de los mercados y resistir al proteccionismo en todas sus formas, que son condiciones necesarias para la sostenida recuperación económica mundial, el empleo y el desarrollo. Subrayamos la importancia de un diálogo abierto, previsible, basado en normas, transparente y multilateral de comercio se han comprometido a garantizar la centralidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC)".

Existe un consenso generalizado que la base del comercio internacional descansa en un proceso de especialización a nivel internacional y la especialización es una necesidad para aprovechar las ventajas comparativas (David R; 1959, p.98-113); otra perspectiva teórica considera que la división internacional del trabajo es un proceso de especialización internacional, condicionado por el desarrollo de las fuerzas productivas, profundizando en lo particular la acción de la ley de acumulación, convirtiendo al comercio internacional en un factor para contrarrestar los efectos de la ley de tendencia decreciente de la cuota media general de ganancia (Marx Carlos; 1978, p. 303) y en las concepciones modernas existen diversidad de interpretaciones donde destacan las propuestas teóricas de las ventajas comparativas de M. Porter, la teoría de la gravedad del comercio internacional y otras más de gran interés científico.

Un común denominador de todas las interpretaciones teóricas independiente del punto de partida metodológico, es consideran que el comercio internacional provoca un proceso

de expansión de las fronteras de posibilidades de producción. Pero toda expansión de las fronteras de posibilidades de producción genera un proceso de expansión del comercio global. Por tanto en la globalización, si bien es cierto que ha crecido la producción, también se ha producido un proceso de crecimiento de la apertura de la economía mundial. El índice de apertura fue 0.38% en la década del 1981 al 1990, 0.42% durante la última de cada del siglo XX y 0.56% en la primera década del 2000.

La profundización de la especialización internacional, resultado del desarrollo de las fuerzas productivas universales, ha conducido a un incremento de la producción global, con ella ha crecido el comercio internacional y este, a su vez, ha provocado el continuo crecimiento de la producción. Pero el crecimiento continuo de la estructura productiva global, puede chocar con un procesos de saturación de la demanda en los mercados globales o dicho de otra forma, los mercados pueden convertirse en insuficientes o estrechos ante el crecimiento de la producción mundial

El índice de apertura de la economía mundial ha crecido, durante los últimos 30 años pasando del 0.42 en 1981 a 0.63 en el 2011, este crecimiento esta determinado por un aumento de la producción mundial durante 30 años de 36.7 billones de USD, y a su vez el aumento en el comercio influyó en importantes crecimiento de la producción mundial.

En el caso de las economías desarrolladas el índice de apertura ha sido menor, en 1981 el índice fue de 0.41 y en el 2011 el índice era de 0.62. Los volúmenes de exportación crecieron del 1980 a 2011 en 4 billones de USD; mientras que las importaciones crecieron en 4.5 billones de dólares en el mismo período.

Las economías emergentes y subdesarrolladas, han tenido un mayor aumento de la apertura<sup>17</sup>, que el de las economías desarrolladas, si en 1981 el índice de apertura fue del 0.45, en el 2011 este índice era de 1.26. No obstante en términos de valores las exportaciones de las economías emergentes y subdesarrolladas crecieron de 1981 a 2011 en 9,9 billones de USD, es decir las exportaciones de este grupo de países representaba en el 1981 el 10% PIB mundial y en 2011 el porcentaje sobre el PIB fue de 21%. Por otra parte las importaciones tuvieron un crecimiento, para este período de 5.6 billones de USD. Es como si estas economías en el tiempo regresaran a la época mercantilista y situaran como postulado *"vender mas comprar menos"*.

Los niveles de apertura presentados por las economías emergentes muestran claramente los niveles de crecimiento de la producción en ellas y justifica el crecimiento promedio anual de 5.10% entre 1981 y 2011. A pesar de esto el crecimiento no ha repercutido en la superación de las estructuras deformadas de estos países: si bien es cierto que ha existido un crecimiento económico, él no ha repercutido en toda su dimensión en de nivel del bienestar social. Las estadísticas mundiales reflejan que en el mundo actual existen más de 1.000 millones de seres humanos no tienen acceso a agua potable; 1.000 millones carecen de vivienda estimable; 880 millones de personas no tienen acceso a servicios básicos de salud; y 2.000 millones de personas carecen de acceso a medicamentos esenciales. Se considera que el 85% de la población mundial vive en la pobreza.

Es por tanto tener presente por líderes políticos mundiales las observaciones del BM, que considera necesario que se mire más adelante y se evalúen las necesidades de los países en desarrollo unos 10 años más allá. El pronóstico de este año para 2020 sugiere que 826 millones de personas vivirán con 1.25 dólares diarios o menos es decir 12.8 por ciento de la población de los países en desarrollo, y que habrá casi 2 mil millones de pobres si se

recurre a la línea de pobreza de 2 dólares diarios. Los cinco años adicionales dejarían a África Subsahariana sin alcanzar todavía los ODM en relación con la pobreza.

Por tanto expansión de las fronteras de posibilidades producción, como resultado de la profundización del comercio internacional, no siempre se traducen en incremento del bienestar. Los mercados domésticos de las economías menos avanzadas siguen siendo estrechos y las estrategias de reformas neoliberales en el ámbito fiscal y monetario como lo declara el “Consenso de Washington” están ejecutadas para que las grandes empresas aprovechen las ventajas de la nuevas tendencias de la acumulación del capital a nivel global, aspectos que se revelan en las formas de subcontratación de la producción y en el desarrollo y evolución del mercado intrafirma.

El funcionamiento de la ley de acumulación y de tendencia decreciente de la cuota general de ganancia requiere del estudio del comportamiento de empresa multinacional y de la intervención de los estados. La plétora de capital obtenida por las grandes empresas multinacionales solo puede tener un efecto positivo hacia el interior de las economías en desarrollo mediante la intervención estatal, por tanto las reformas requieren de efectos redistributivos del ingreso, evitando que estas grandes masas de beneficios se dirijan a acciones especulativas con el objetivo de buscar formulas de maximización de las eficacias marginales del capital. Solo así la expansión de la frontera de posibilidades de producción que causa el comercio exterior, tendrá un efecto positivo para estas economías sobre el bienestar social.

No se puede, por tanto, considerar al comercio internacional como un método de incremento del bienestar por si mismo. Para que el genere un efecto positivo hacia el interior de las economías emergente y subdesarrolladas es necesario la intervención del estado en la economía y procesos redistributivos de riquezas que permitan ensanchar los mercados domésticos. Pensar que los problemas son solo financieros es no querer analizar en funcionamiento del sistema de leyes económicas, como aspecto básico para la comprensión de los cambios necesarios en política económica.

## **UNA PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA EN LAS NUEVAS CONDICIONES**

La crisis económica que estalló en el 2008, puso en evidencia una incomprensión sobre el funcionamiento de las leyes económicas en mundo actual, al desarrollarse modelos de política económica donde se proclamaba la desregulación de las actividades económicas hiperbolizándose el mercado y asumiéndose el establecimiento de la disciplina impuesta por supuestos agentes racionales, ávidos de información y capaces de procesarla eficazmente, aspecto que si bien tiene algo de certeza es una apología en función de las empresas multinacionales y una falta al reconocimiento de las exigencias, que impone el desarrollo de las fuerzas productivas universales.

La dura crítica al estado actual del conocimiento en macroeconomía, y muy especialmente hacia la agenda de trabajo predominante en los últimos treinta años, puede explicarse, en parte, como una respuesta al “ambiente triunfalista”, que prevaleció en el ámbito de la macroeconomía antes de la crisis, donde se desecho muchas tesis importantes de la economía política, con excepción de la tesis sobre la de la mano invisible de Adam Smith, aunque al parecer sin una comprensión de lo que ella representó en su momento. La FED se congratuló de la eficacia de sus políticas de estabilización, mientras los economistas de la academia se adjudicaban el mérito de haber diseñado el marco analítico que había dado lugar a “la Gran

Moderación”, concepto con el que se identificó un periodo de estabilidad en el crecimiento del producto con condiciones de baja inflación.

Durante la Administración de la FED, por Alan Greenspan, la estrategia de política monetaria más apropiada, era una sin reglas –ni explícitas, ni implícitas– con un claro propósito de sostener un cuadro de baja inflación, pero al mismo le permitía reaccionar frente a la aparición de escenarios de alto riesgo potencial para la economía, aun cuando su probabilidad de ocurrencia fuera baja. Esta estrategia se definió como de “manejo de riesgos” y partía de una identificación del dinero con su representante legal, poniéndose en evidencia el fetichismo monetario al no existir un reconocimiento entre el dinero, propiamente dicho y su representante legal.

Esta estrategia, en particular dentro de la industria hipotecaria, unido a la promoción de un consumismo anárquico y sin racionalidad, provocó entre 2005-2006 que las tasas de interés de las hipotecas ‘subprime’ se dispararan y muchos de los nuevos propietarios cayeron en un proceso de impagabilidad; mientras que los bancos traspasaron la deuda a los inversores: los activos de la deuda se repartieron y se vendieron a otros inversores, incluyendo bancos de todo el mundo en complicados paquetes financieros que poca gente parecía entender del todo.

Durante 2007, casi un 1,3 millones de viviendas estadounidenses fueron sujeto de actividades financieras, un 79% más que en 2006. Apareció en pánico: nadie parecía tener ninguna idea de quién era el dueño de estas deudas, extendidas por todo el sistema financiero mundial. De repente, los bancos ya no estaban dispuestos a hacer más préstamos, lo que resultó en una crisis de crédito o *credit crunch*<sup>18</sup>. Las pérdidas se acumularon y en julio de 2008, los bancos y las principales instituciones financieras de todo el mundo anunciaron pérdidas de alrededor de 435.000 millones de dólares. La crisis en un primer momento tenía como centro de gravitación el capital-dinero, que se movía directamente dentro de la órbita de los Bancos, de la Bolsa y de la finanza (Marx C; 1978, p.403-413).

Con el estallido de la crisis y el contagio que generó sobre la economía real se produjo una mezcla de acontecimientos que abrieron espacio para posiciones más eclécticas en términos de política macroeconómica, además de la conocida política fiscal y monetaria. Surgieron así nuevos aspectos que deben ser incluidos en materia de política económica y requieren de un mayor estudio por parte de la economía política.

En primer lugar la necesidad de mayor coordinación entre los líderes del G20 como respuesta a una mayor y más eficaz cooperación mundial en el ámbito de la política económica y financiera, una exigencia que se puede inferir de la propia dinámica del comportamiento del sistemas de leyes económicas dentro de la sociedad capitalista. La “Cumbre de Seúl” fue el ejemplo más preciso, inmediatamente después de la crisis las medidas de político-económicas concertadas estuvieron dirigidas a limitar la desaceleración económica. Aunque en la segunda fase, posterior a la crisis, las demandas de coherencia en las políticas económicas se tornaron más sutiles.

Las decisiones adoptadas por las autoridades en la “Cumbre de Seúl” anticiparon el aumento del incentivo para la cooperación en política económica, junto a la necesidad de corregir los programas y ajustarlos a las circunstancias dispares de las economías del G20. El Proceso de Evaluación Mutua (PEM) del G20 se ha ratificado como una iniciativa continua, orientada por un conjunto acordado de “directrices indicativas”; se busca avanzar hacia las metas de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. La declaración de los dirigentes del

G20 en Seúl incluyó una extensa, pero en general desatendida, lista de ajustes a la política económica, propuestas como parte del PEM por cada una de las economías del G20.

La ambición del PEM del G20 no tiene un precedente exacto. Como aclaran los documentos analíticos del FMI (Lipsky John 2011) sobre este proceso, publicados tras las cumbres de Toronto y Seúl. El PEM está motivado por el reconocimiento general, acentuado por la crisis, de que un enfoque coherente y de cooperación en materia de formulación de políticas económicas y financieras encierra la promesa de un resultado superior para todos. En este caso, el incentivo para luchar por un enfoque centrado en la cooperación parece ser franco.

Adicional al PEM, los dirigentes del G20 han solicitado al FMI que, “como parte del PEM brinde una evaluación sobre los avances hacia la sostenibilidad externa y sobre la firmeza de las políticas fiscales, monetarias, del sector financiero, estructurales, cambiarias y de otro tipo”. En forma más general, los recientes desafíos y reformas del FMI han potenciado la función y las obligaciones de ese organismo, a la vez que manifestaron la importancia de que se genere un análisis de la mejor calidad técnica.

En segundo lugar, y como resultado de la crisis, se ha dado mayor importancia a los avances en el ámbito de la supervisión económica, los cuales ocuparán un lugar preponderante y donde destacan los exámenes trienales de supervisión del FMI, a través de los cuales los países miembros evaluarán los avances realizados en esta esfera. Como resultado de este proceso, el FMI ha empezado a integrar mejor la evaluación de la estabilidad financiera en los estudios periódicos de los países. En particular, se han dedicado al Programa de Evaluación del Sector Financiero, que llevan a cabo de forma conjunta el FMI y el Banco Mundial, ello será en lo sucesivo obligatorio para todos los países miembros del FMI con sectores financieros de importancia sistémica. El apoyo del FMI al Proceso de Evaluación Mutua del G20 constituirá una tarea difícil, pero que puede resultar excepcionalmente productiva y eso ayudará a intensificar el diálogo con los países miembros sobre el tema de la supervisión.

Por tanto el FMI ya está desarrollando, aunque en forma experimental, nuevos instrumentos de análisis multilateral, inclusive informes sobre efectos de contagio y sobre el efecto ampliado de las políticas de las economías sistémicas, así como informes de varios países sobre temas en común.

De manera específica, el FMI generará informes correspondientes a cinco economías sistémicas: China, Estados Unidos, Japón, Reino Unido y uno referido a la zona Euro, estos informes evaluarán el efecto de las políticas de esas economías en el resto del mundo, y estudiarán la fuerte vinculación económica y financiera mediante la cual se comunican.

Ante ello, el FMI refuerza los instrumentos de prevención de crisis a través de reformas a la Línea de Crédito Flexible y con la creación de la Línea de Crédito Precautorio. Además, está en curso una labor complementaria para examinar la posibilidad de realizar más avances en la capacidad de prevención de crisis del FMI.

Finalmente, además de actuar en el sector financiero se ha considerado que es necesario que se desarrollen políticas dirigidas a establecer estrategias encaminadas a defender la planta productiva y el empleo de las economías.

Los análisis efectuados señalan que la crisis tuvo un efecto adverso y serio sobre los mercados laborales. De forma dramática la tasa mundial de desempleo aumentó de 5,7% que era la fuerza laboral en 2007 a 6,4% en 2009. Esto representa desempleo para casi 29 millones de personas, refiriendo una cifra estimada de 177,8 millones de desempleados

en 2007, y de 206,7 millones para 2009. Cabe señalar que si bien el desempleo aumentó principalmente en las economías avanzadas, el impacto de la crisis en los países en vías de desarrollo, de ingresos bajos a medianos (por lo general con sistemas de protección social más frágiles), se reflejó en un deterioro de la calidad del empleo y en una transición hacia formas de empleo más vulnerables. La evidencia proveniente de los países avanzados indica también que la crisis afectó el nivel de los salarios, al número de horas trabajadas y a otras dimensiones que la OIT denomina “trabajo decente”. Sin embargo, hasta la fecha sigue siendo poca la evidencia sistemática sobre los efectos de la crisis en esos indicadores.

## CONCLUSIÓN

El análisis de los impactos de la crisis económica mundial actual debe partir del reconocimiento de que dicha crisis está profundamente vinculada con el desarrollo al desarrollo y particularidades que presenta el funcionamiento del sistemas de leyes económicas, sin las cual es imposible desarrollar enfoques de políticas económicas globales.

La crisis afectó seriamente el dinamismo que había caracterizado a la economía capitalista, especialmente en términos de crecimiento del PIB, del comercio mundial y de los flujos de IED. Esta afectación abarcó todas las regiones del mundo, aunque paradójicamente se manifestó con mayor fuerza en las economías más desarrolladas. El comercio mundial en particular, tuvo en el 2009 su mayor contracción desde la década de los 30 del siglo pasado.

La recuperación de la economía mundial será un proceso largo y doloroso, lleno de contradicciones. A pesar de los signos de recuperación de la economía mundial en 2010, es necesario seguir con atención la evolución de la economía europea y de Estados Unidos, especialmente en lo referido a la situación de la deuda pública de esta última nación. Al parecer, no se puede ser muy optimista y no se vislumbra una salida definitiva de la crisis en el corto plazo.

1. Retomar metodológicamente las tesis de la economía política sobre el funcionamiento del sistema de leyes económicas son básicas, la crisis económica que estallo en el 2008, ha mostrado que la mayoría de los líderes intelectuales, en la teoría económica, ignoraron los desequilibrios que se incubaron en la economía norteamericana e inspiraron a las autoridades económicas a la adopción de modelos errados, que dejaron de lado las variables financieras asumiéndose que en este sector prevalecía la disciplina impuesta por agentes racionales, ávidos de información y capaces de procesarla eficazmente. Unido a la también a la hiperbolización de la agenda de investigación seguida por las figuras más prominentes de la economía neoclásica, como Lucas, Prescott o Barro, que formularon un cierto desprecio hacia los efectos de las fluctuaciones económicas.

La dura crítica al estado actual del conocimiento en macroeconomía, y muy especialmente hacia la agenda de trabajo predominante en los últimos treinta años, puede explicarse -en parte- como una respuesta al ambiente triunfalista que prevalecía en el ámbito de la macroeconomía en la década pasada. En esos momentos, la Fed se congratulaba de la eficacia de sus políticas de estabilización, mientras los economistas de la academia se adjudicaban el mérito de haber diseñado el marco analítico que había dado lugar a “la Gran Moderación” concepto con el que se identificó un período de estabilidad en el crecimiento del producto, en un contexto de inflación baja.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2010) Informe Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/Informeanual2010.pdf>. p. 13-14
- DAVID RICARDO (1959) "Principios de Economía Política y Tributación" Fondo de la Cultura Económica. México-Bos Aires p. 98-113
- ENGLES F (2012) La situación de la clase obrera en Inglaterra (1845). Ed. Luxemburgo p. 46-49
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) Datos y Estadísticas. <http://www.imf.org/external/data.htm>
- G-20 Leaders Declaration. <http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/declaracion-de-los-lideres-del-g20/> p. 1
- GUTIERREZ DEL CID Ana T. (2009) "Fénix del oriente" Ed. Montiel & Soriano. México p. 19
- LIPSKY John (2011) "2011—Un año decisivo para la cooperación mundial". Dialogo a Fondo. Blog del FMI. [http://blog-dialogoafondo.org/?page\\_id=84](http://blog-dialogoafondo.org/?page_id=84)
- MADDISON A. (1996) "La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas" Francia Ed. OCDE. p. 50-51
- MARX C. (1946) "El Capital" Tomo I Volumen II Libro I. Ed. Fondo de la Cultura p. 728-729
- MARX Carlos (1978) "El Capital" Ed. Siglo XXI. México p. 303
- MARX Carlos (1978) "El Capital" Ed. Siglo XXI Tomo III. México. Capitulo XIX p. 403-413
- PNUD (2010) "Informa sobre el índice de desarrollo humano". La verdadera riqueza de las naciones: el camino al desarrollo humano. Edición Vixésimo Aniversario. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf) p. 106-110
- STANDARD & POOR'S Para consultar datos actualizados do Grado de Inversión vexa Latin Focus. <http://www.latin-focus.com/spanish/countries/latam/latsandp.htm>
- TAPS COTT Don. Cambio de Paradigmas empresariales / Taps Cott, Don y otros.-Santa Fe de Bogotá. Colombia: Mc Graw Hill Internacional, 1995, p. 365
- VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS J. (2011) "Diario de Una Crisis Una Muestra de un Mundo Globalizado" Editorial Académica Española. Publicado en Alemaña por Schlungsdienst Lange ou H.G., Berlin, Books on Demand GmbH, Norderstedt Reha GmbH, Saarbrücken. P. 10-12
- VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS J. (2012) "Crisis Económica Apunte y Alternativas" Ed. UNITEX. México p. 35-36
- VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS J. (2012) "Releyendo a C. Marx" Artigo presentado á Revista *Política y Cultura* da Universidade Autónoma Metropolitana (UAM Xochimilco) e que debe aparecer publicado en agosto do 2013
- VALDÉS DÍAZ DE VILLEGAS J. Mendoza Tonatiuh (2012) "El entorno económico de la empresa turística mexicana y su impacto en la competitividad empresarial" relatorio elaborado para o "XIV Congreso Nacional y VIII Internacional de Investigación Turística"



## Notas

---

1. El Consenso de Washington fue formulado originalmente por John Williamson en noviembre de 1989 (“What Washington Means by Policy Reform”, que puede traducirse como “Lo que Washington quiere decir por política de reformas” o “Lo que desde Washington se entiende por política de reformas”).
2. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LX Legislatura, (2009) FOBAPROA: el costo del rescate bancario. Esta lección de política en el marco del paradigma neoliberal fue aplicada por vez primera durante la crisis mexicana que estalló a finales del 1994 y se prolongó hasta el año 2000 aproximadamente. Es necesario revisar todo lo sucedido en México con el caso del FOBAPROA. Ver Informe McKey
3. El G-7 pasó a convertirse en G-8, con la inclusión de Rusia en 1991- y la OMC constituida en 1995
4. Este hecho es recogido en “Consenso de Washington”, en todo lo relacionado con los procesos de desregulación económica. Ver “Consenso de Washington” formulado por Williamson
5. Considerando que la acumulación o inversión es reinversión de parte del excedente de valor en el proceso de producción con el objetivo de ampliarlo.
6. El mundo actual se olvida con frecuencia la definición de “crisis de dinero” vinculado a los problemas estructurales del modo de producción capitalista, por tanto se excluyen como causas de las crisis, no obstante es un proceso que se ha puesto en evidencia durante la crisis del mundo en la actualidad.
7. Hong Kong, Corea, Singapur, Taiwán
8. La Crisis asiática se inició el 2 de julio de 1997 con la devaluación de la moneda tailandesa, a la cual le sucedieron numerosas devaluaciones en Malasia, Indonesia y Filipinas, repercutiendo también en Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur y se convirtió con el tiempo en lo que se denominó la gran crisis de la globalización.
9. NIAE, por su siglas en inglés
10. DA, por su siglas en inglés
11. Considerando que a  $g'$  como grado de valorización del capital, entonces  $g' = p' / [(c/v) + 1]$ . Esta ecuación muestra que el grado de valorización del capital  $g' = f(c/v)^1$
12. En el resto de las naciones que conforman esta región no existen datos dentro del sistema estadístico del FMI, tal vez por la incompatibilidad de los sistemas de cuentas nacionales imperantes en esta región durante el euro soviético con la forma que llevaba la contabilidad nacional el resto de los países.
13. Estos países que están considerados dentro del os NIAE, excepto Tailandia.
14. Las crisis bancarias que desembocan en crisis financieras debe enmarcarse en el proceso de desregulación y liberalización de los sistemas financieros nacionales, que consiste en la eliminación, a través de las fronteras, de las limitaciones al otorgamiento o prestación de servicios financieros (créditos e inversiones fundamentalmente. Elemento que refleja la debilidad del decálogo “Consenso de Washington”.
15. Desde el punto de vista histórico son las economías desarrolladas las que alcanzan en un principio los máximos niveles de apertura, es esta la razón fundamental que explica este proceso de disminución absoluta de los índices de apertura con relación al grueso de las economías emergentes y subdesarrolladas
16. Es un período en el que hay poca liquidez en el sistema porque nadie está prestando

FRANCISCO JESÚS FERREIRO\_(franciscojesus.ferreiro@usc.es; f.ferreiro1@udc.es)\_Universidade de Santiago de Compostela e Universidade da Coruña; Galicia, España

# La importancia de la empresa en los modelos de crecimiento económico

## A importancia da empresa nos modelos de crecemento económico

### *The Importance of the Company in the Economic Growth Models*

**& Resumen:** El presente artículo tiene por objetivo explicar los modelos de crecimiento económico y la importancia de la función empresarial a partir de los estudios de importantes autores como Solow, Marshall, entre otros.

Para ello analizaremos el Modelo Básico de Solow, tanto en una economía cerrada como abierta, el Modelo General de Solow, la importancia de la tecnología, el crecimiento endógeno, semiendógeno, así como el desarrollo endógeno. También se estudiará la teoría Marshallina, el equilibrio general de Walras, el capital humano en el crecimiento económico.

Terminaremos con unas conclusiones sobre los modelos de crecimiento económico y la importancia de la función empresarial.

**& Palabras clave:** Crecimiento económico, Solow, Marshall, producción, función empresarial.

**& Resumo:** O presente artigo ten por obxectivo explicar os modelos de crecemento económico e a importancia da función empresarial a partir dos estudos de importantes autores como Solow e Marshall, entre outros.

Para isto imos analizar o Modelo Básico de Solow, tanto nunha economía pechada como aberta, o Modelo Xeral de Solow, a importancia da tecnoloxía, o crecemento endóxico, semiendóxico, así como o desenvolvemento endóxico. Tamén estudaremos a teoría marshalliana, o equilibrio xeral de Walras, o capital humano no crecemento económico.

Terminaremos cunhas conclusións sobre os modelos de crecemento económico e a importancia da función empresarial.

**& Palabras clave:** Crecemento económico, Solow, Marshall, produción, función empresarial.

**& Abstract:** This report aims to explain economic growth models and the importance of entrepreneurship from studies of major authors such as Solow, Marshall and others.

We will analyze the Basic Solow Model, in a closed economy as well as in an open economy, the General Solow Model, the importance of technology, endogenous growth, semi-endogenous growth, and endogenous development. We will study Marshall's theory, the general equilibrium of Walras and human capital in the economic growth.

We will end with a conclusion about the economic growth model and the importance of entrepreneurship.

**& Key words:** Economic growth, Solow, Marshall, production, importance of entrepreneurship

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico se percibe como un tema de gran actualidad y mucho interés por la situación que atraviesa la economía mundial en los últimos años. Sin duda, la teoría del crecimiento económico es una de las ramas de la economía de mayor importancia y objeto de la atención de muchos investigadores del campo de las ciencias sociales.

A lo largo de los años, autores como Solow o Marshall han estudiado el crecimiento económico desde perspectivas diferentes. Solow parte de su modelo básico, donde estudia el crecimiento económico en una economía abierta y en una economía cerrada. En el modelo general introduce el progreso tecnológico pues éste será clave en los diversos modelos de crecimiento económico exógeno, semiendógeno y endógeno. Además, introduce la educación y formación de los trabajadores ya que la considera importante pues disminuirá el ritmo de convergencia en el modelo.

El crecimiento endógeno se enfatiza en la innovación, en la iniciativa empresarial y en el desarrollo del capital humano (desarrollo de la mano de obra cualificada). En el crecimiento exógeno, en cambio, se combina la tecnología, el capital y la mano de obra para generar crecimiento.

## EL MODELO BÁSICO DE SOLOW

Con el Modelo Básico de Solow se pretende estudiar el crecimiento económico a través de una economía cerrada y de una economía abierta.

### Economía cerrada

Solow se encuentra con que algunos parámetros estructurales, como la tasa de ahorro, de inversión y la tasa de crecimiento de la población en un país afectan a largo plazo a la evolución de la renta y del consumo por trabajador en el mismo. Así, el equilibrio competitivo de los mercados de factores provoca que la producción de cada período esté determinada por el capital y el trabajo existentes, provocando además que el ahorro y la inversión total representen una proporción exógena de la renta total y que la población activa crezca a una tasa dada, lo cual muestra la importancia del capital en el Modelo Básico en una economía cerrada. De esta manera, este modelo puede determinar la evolución del capital como consecuencia del proceso de acumulación del mismo, cómo lo hace la población activa como resultado del crecimiento de la población y cómo evolucionan la producción y la renta totales como consecuencia de la evolución de la cantidad total de capital y trabajo.

Para obtener un indicativo de la prosperidad de un país hay que fijarse en el PIB por trabajador o per cápita y la producción por trabajador. Los aumentos de la producción por trabajador provienen de un incremento de capital por trabajador lo que provoca, según el modelo, que “el crecimiento económico esté totalmente relacionado con la acumulación de capital”. De ahí la importancia de la función empresarial ya que los empresarios invierten, aumentando el capital de una economía y por tanto fomentando el crecimiento económico de un territorio.

El capital y la producción por trabajador, según el modelo, convergen a largo plazo hacia los niveles del estado estacionario de la economía, en el cual, el consumo por trabajador, el tipo de interés real y el salario se mantienen también constantes. Barro y Sala-i-Martin (1995) definen el estado estacionario como “la situación en que varias cantidades crecen a tasas constantes” (tales como: el nivel de ahorro, la vida económica de las máquinas, etc.). De este modo, “tal estado está determinado por todas las influencias exógenas del modelo, es decir, la propensión al ahorro, las tasas de crecimiento demográfico, y la función producción. Un conjunto diferente de estos datos generará un estado estable distinto” (Pérez, 2004).

Otro aspecto a destacar es que, según Solow, el Estado no puede a largo plazo influir positivamente sobre el PIB o el PIB per cápita a través del aumento del consumo público, sin embargo sí lo podría hacer en el corto plazo. Por otra parte si el Estado decidiese destinar parte de su recaudación fiscal a aumentar la inversión (como por ejemplo en infraestructuras), esto provocaría una tasa de inversión nacional a niveles superiores, lo que en el largo plazo ocasiona un efecto positivo sobre el PIB per cápita. Si el Estado aumenta el gasto público en escuelas y hospitales financiado mediante impuestos, lo más probable es que esto provoque una reducción en el consumo privado en educación y sanidad en cantidades similares, por lo tanto, ni el ahorro ni la inversión, ni por supuesto la producción se vería alterada. Es por ello que se puede afirmar que un gobierno que quiera causar un aumento en la renta a largo plazo de los ciudadanos debe tomar medidas en lo que respecta a crear políticas estructurales capaces de mejorar la tecnología, incentivar la propensión nacional al ahorro e inversión.

### Economía abierta

En una economía abierta, las exportaciones de capital dependen de la parte del ahorro que no se invierte en el interior del país y que se destina a inversión en el extranjero. Es por ello, que en una economía cerrada la inversión agregada debe ser igual al ahorro agregado, pero en una economía abierta, donde existe la movilidad de capital internacional, la inversión y el ahorro pueden ser diferentes, y por lo tanto se importan o exportan capitales. Cuanto mayor es el grado de integración del mercado interior de capitales y de los mercados extranjeros, mayor será la tendencia del ahorro a salir del país como respuesta a una bajada de los tipos de interés interiores.

En los últimos tiempos la relación existente entre ahorro e inversión nacional se ha debilitado en favor de una movilidad internacional del capital cada vez más significativa, se debe señalar aquí la gran influencia que este hecho puede tener en la dinámica del crecimiento económico.

En el Modelo Básico de Solow de una pequeña economía abierta con movilidad perfecta del capital, la intensidad interior del capital se ajusta de manera inmediata a su nivel del estado estacionario, determinado éste por el tipo de interés internacional. Sin embargo, la riqueza nacional per cápita evoluciona gradualmente, debido a que cualquier aumento de la riqueza provoca un aumento en la renta de capital aumentando de esta manera el ahorro agregado, lo cual provoca otro aumento de la riqueza y así sucesivamente.

Con la apertura o liberalización de los movimientos de capital se contribuyó de forma muy positiva a la evolución de la renta nacional per cápita a largo plazo. Tal es así que, un país que tenga una gran propensión al ahorro se beneficiará de la movilidad internacional del capital exportándolo, beneficiándose de esta manera de un tipo de interés internacional más alto, obteniendo mayores rendimientos en su riqueza nacional y convirtiéndose de este modo en un acreedor internacional neto. No obstante, conviene recordar que en el caso de tratarse de una economía pequeña, con una gran propensión al ahorro, la apertura implicaría un aumento de la renta media pero, por otro lado, para los que no poseen riqueza y deban vivir únicamente de su trabajo, esta apertura les resultará perjudicial ya que supondría una reducción de los salarios reales en la economía nacional. Por otra parte conviene recordar que una economía que abre su cuenta de capital queda expuesta a las perturbaciones de los tipos de interés ocasionadas por los impactos del mundo exterior, suponiendo este hecho un gran riesgo para las pequeñas economías abiertas.

Es por ello que se puede afirmar que "la movilidad internacional de capitales es beneficiosa a largo plazo ya que provoca un aumento de la renta y la riqueza nacionales de

un país” (Solow, 1956). Aunque también puede tener costes, debido al incremento en la vulnerabilidad de los países a las perturbaciones del tipo de interés internacional.

## EL MODELO GENERAL DE SOLOW

### Progreso tecnológico

En el Modelo Básico de Solow no estaba presente la variable progreso tecnológico, pero sí se encontrará muy referenciada en los diversos modelos de crecimiento económico exógeno, semiendógeno y endógeno. Por tanto, se entiende que antes de abordar la importancia que esta variable pudiera tener en los diversos modelos económicos, se debe conocer qué se entiende por progreso tecnológico.

Pavón e Hidalgo (1997) definen la innovación tecnológica como “el conjunto de las etapas técnicas, industriales y comerciales que conducen al lanzamiento con éxito en el mercado de productos manufacturados o la utilización comercial de nuevos procesos técnicos”. Según esta definición, las funciones que configuran el proceso de innovación son múltiples y constituyen una fuerza motriz que impulsa la empresa hacia objetivos a largo plazo, conduciendo en el marco macroeconómico a la renovación de las estructuras industriales y a la aparición de nuevos sectores de actividad económica.

Otra interesante definición se encuentra en la aportación realizada por Bowles y Edwards (2005) quienes definieron la tecnología como la relación entre los factores de la producción y los bienes producidos, siendo la tecnología “lo que permite transformar lo que ofrece la naturaleza en algo útil para la sociedad”. Es cierto que Bowles y Edwards se centran en la transformación de la naturaleza, no ampliándolos a otros campos del conocimiento, pero es muy interesante su contribución ya que aporta el concepto transformar los medios en producto, el cual se consigue a través de la tecnología y está relacionado con el concepto de productividad y el progreso económico y social.

En el Modelo General de Solow, la fuente del crecimiento positivo sostenido a largo plazo del PIB por trabajador es la existencia de un progreso tecnológico exógeno continuo. La única diferencia con respecto al Modelo Básico es que ahora la función de producción, la cual indica los bienes y servicios que pueden producirse con una determinada cantidad de los factores productivos, capital y trabajo, puede cambiar con el paso del tiempo, es decir, podría obtenerse cada vez una mayor producción utilizando la misma cantidad de factores, hecho motivado por la introducción del progreso tecnológico. Por lo tanto, se conocen dos formas de aumentar la producción por trabajador, en primer lugar aumentando el capital por trabajador y en segundo término mejorando la tecnología, de ahí que todos los gobiernos que miren por el bienestar de la población, fomentan el I+D+i que permita un crecimiento económico y aumento del bienestar de la población.

El Modelo General de Solow converge, a largo plazo, hacia un estado estacionario con un crecimiento económico equilibrado en donde la producción, el consumo, la inversión y el stock de capital crezcan a una tasa igual a la suma de las tasas exógenas de crecimiento de la población y de la productividad, las cuales provocan un aumento considerable en la eficiencia del trabajo. Este estado estacionario tiene como característica principal que la producción por habitante, el capital por habitante, el consumo por habitante y el salario real crecen a una tasa igual a la de la productividad, que aumenta la eficiencia del trabajo y donde el tipo de interés real permanece constante.

Las medidas económicas estructurales que provocan un aumento de la tasa de ahorro de la economía o una reducción de la tasa de crecimiento de la población llevan a la economía,

según el Modelo General de Solow y considerando el estado estacionario, a una senda de crecimiento superior que tiene como característica principal un nivel de renta y de consumo más elevados que en dicho estado inicial. He aquí por tanto la misma regla de oro estudiada con anterioridad, es decir, cuando la tasa de ahorro es igual a la participación de la renta del capital en el PIB, el consumo per cápita a largo plazo se maximiza.

El Modelo General de Solow supera por lo tanto el contraste empírico de que su predicción del estado estacionario a largo plazo concuerda con el crecimiento equilibrado.

Se puede afirmar que en un estado estacionario, el PIB real por trabajador tiende a ser más elevado cuanto mayor sea la tasa de inversión y menor la tasa de crecimiento de la población, tal y como se refleja en los datos empíricos de distintos países pero, por otra parte, el modelo de Solow subestima los efectos cuantitativos conocidos de estas características estructurales.

El crecimiento de la producción por trabajador puede tener varias causas, bien por el aumento del stock de capital por trabajador o bien, por el aumento de la productividad total de los factores. Sin embargo y en un sentido causal, el progreso tecnológico es la fuente principal del mismo ya que en el largo plazo, el capital por trabajador sólo crecerá si se produce un crecimiento continuo de la productividad total de los factores.

#### La importancia de la educación

El estado estacionario en el modelo de Solow no considera adecuadamente la influencia de las tasas de ahorro y del crecimiento de la población sobre el PIB per cápita y, por otra parte, sobreestima el ritmo de convergencia de las economías hacia dicho estado estacionario. Estos dos fallos empíricos pueden resolverse con una modificación en el modelo propuesta por los economistas Mankiw et al. (1992), que está fundamentada en introducir en el modelo la suma de toda la educación y formación que han adquirido los trabajadores lo que permitiría aumentar la productividad del trabajo de los mismos, que es lo que se conoce como capital humano. Y dado que el capital humano así como el capital físico, es susceptible de acumulación, su introducción en el modelo disminuirá el ritmo de convergencia. Pero con la introducción de esta variable no sólo se consigue el efecto de minorar el ritmo de convergencia, ya que un aumento del PIB por habitante motivado por un incremento de la tasa de inversión en capital físico si todo lo demás permanece constante, será mayor en un modelo que incluya el capital humano que en uno que sólo intervenga el capital físico, lo cual contribuye a resolver también el primero de los fallos empíricos del modelo de Solow mencionados anteriormente.

Las características que diferencian el modelo de Solow con capital humano del original estriban en la inclusión de dicha variable en la función de producción y la acumulación de capital humano por parte de los trabajadores. En dicho modelo, “el crecimiento del PIB por trabajador procede de tres fuentes diferentes: un incremento del capital físico por trabajador, un incremento del capital humano por trabajador y una mejora de la tecnología”. Además se afirma que el capital humano es tan productivo como el capital físico en la producción agregada, por lo que obviarlos en el modelo sería un gran error.

Para analizar esta versión del modelo de Solow es imprescindible utilizar variables ajustadas para tener en cuenta la tecnología, de modo que estén el capital físico por trabajador efectivo, el capital humano por trabajador efectivo y la producción por trabajador efectiva.

El estado estacionario es definido mediante dos valores positivos, el de capital físico por trabajador efectivo y el de capital humano por trabajador efectivo tales que, una vez alcanzados, la economía permanecerá en ellos indefinidamente.

Hay que decir que en determinados aspectos se trata al capital humano exactamente igual que al capital físico. Se utiliza la hipótesis de que en cada período hay una cantidad de capital

humano que entra en una función de producción agregada con rendimientos constantes de escala, de la misma manera que entra el capital físico y que, además, el capital humano se acumula en una determinada proporción del PIB de cada año. Además, como se estima que la parte más importante de la inversión en capital humano es el PIB y la renta que se pierden mientras los individuos adquieren educación, la proporción de personas en edad activa que está estudiando debería ser un buen indicador para medir la proporción constante de renta que se invierte en capital humano y así poder obtener estimaciones para los distintos países.

En el estudio del estado estacionario toman fuerza las ideas de conseguir unas tasas adecuadas de ahorro e inversión y de mantener bajas las tasas de crecimiento de la población, considerándose además que las medidas educativas tienen que ser un aspecto clave en cuanto a las medidas estructurales a utilizar para fomentar la prosperidad y el crecimiento.

La ecuación de convergencia en el modelo de Solow con capital humano informa sobre la forma en la que el crecimiento depende de las características estructurales y de la posición inicial, es decir, la forma en la cual la tasa anual media de crecimiento del PIB por trabajador de un país y en un período determinado depende de sus parámetros estructurales y de su nivel inicial del PIB por trabajador. Esta tasa de convergencia variará en función de los parámetros del modelo, pero será inferior en el modelo de Solow con capital humano que en el modelo general, motivado porque la acumulación de capital requiere de un tiempo prudencial para llevarse a cabo y esto retrasa la convergencia.

## CRECIMIENTO ENDÓGENO

### Crecimiento semiendógeno

Para explicar el comportamiento endógeno, se parte del crecimiento semiendógeno. Este indica que sólo se obtendrá crecimiento endógeno del PIB por trabajador si existe un crecimiento exógeno de la población. Se puede afirmar que en el estado estacionario hay que tratar de fomentar el crecimiento de la población para tratar de conseguir el crecimiento a largo plazo del PIB y del consumo per cápita. Para hallar la tasa de crecimiento de la producción en el estado estacionario hay que calcular previamente la tasa de crecimiento endógena de la tecnología que depende de los parámetros del modelo. Tanto las tasas de crecimiento del capital por trabajador como las del PIB por trabajador, en un estado estacionario, tienen que ser iguales a la tasa de crecimiento de la tecnología. Por otra parte, se sabe que para que la tasa de crecimiento del PIB per cápita sea positiva, la tasa de crecimiento de la población debe ser también positiva, y para aprovechar los rendimientos crecientes en la función de producción agregada, la población activa debería aumentar.

Tiene especial importancia el hecho de que tanto el nivel de la senda de crecimiento de la producción y del consumo por trabajador, como de la tasa de crecimiento a lo largo de la misma dependan de los parámetros de comportamiento del modelo. Se sabe que en los niveles de estas sendas tienen influencia positiva las tasas de ahorro e inversión e influencia negativa la tasa de crecimiento de la población, lo cual en la práctica supone adoptar medidas destinadas a aumentar la tasa de inversión y la reducción del crecimiento de la población. Se debe tener en cuenta que un aumento del crecimiento de la población reduce el stock de capital per cápita y aumenta las presiones sobre los recursos naturales escasos, lo cual reduce el nivel de la senda básica de crecimiento.

Se puede afirmar por lo tanto que ante una externalidad productiva positiva que no sea excesivamente fuerte se produce un modelo de crecimiento semiendógeno caracterizado por la convergencia hacia un estado estacionario a largo plazo, es decir, un crecimiento tanto más



rápido cuanto más por debajo del estado estacionario se encuentre la economía, sin olvidar que el crecimiento económico en el estado estacionario se debe al crecimiento de la población.

#### Crecimiento endógeno

Frente a los modelos de crecimiento semiendógeno se encuentran los modelos de crecimiento endógeno y lo que permite denominar como endógeno el modelo de crecimiento económico es que el capital por trabajador y la producción por trabajador crecen a la misma tasa positiva y constante, sin que por ello haya que suponer la existencia de un progreso tecnológico exógeno, ni que la población activa tenga que crecer.

Por otro lado, una inversión agregada más eficaz provocaría una reducción de las tasas de depreciación, lo que en el modelo de crecimiento endógeno equivaldría a una tasa de crecimiento del PIB por trabajador permanentemente más elevada. Sin embargo, se debe tener presente que en el modelo de Solow, los cambios de los parámetros que producen un efecto de nivel a largo plazo en el PIB por trabajador generalmente tienden a provocar, en el modelo de crecimiento endógeno, un efecto a largo plazo en la tasa de variación del PIB por trabajador.

Siguiendo los modelos de crecimiento endógeno, un aumento de la población activa provoca un aumento del crecimiento económico y una población activa creciente provoca un gran crecimiento económico, lo que contradice en gran medida la evidencia empírica disponible. Se puede afirmar, por lo tanto, que ante una externalidad productiva de carácter fuerte se encuentra un modelo de crecimiento endógeno que no tiene estado estacionario, lo que provoca que no tenga la propiedad de convergencia o ésta sea muy débil. Esto provoca que en este tipo de modelo, el PIB per cápita crezca sin que lo haga la población. Sin embargo, hay que mencionar que un aumento de la población activa eleva la tasa de crecimiento económico y un crecimiento constante de la misma, provocaría una tasa de crecimiento económico superior.

A raíz de que Solow (1956) publicara su estudio sobre el modelo de crecimiento neoclásico, donde las condiciones de producción se representaban a través de una función de producción agregada en la cual aparecían reflejados los factores de producción: trabajo y capital, además de un índice que refleja la productividad de los mismos o el estado tecnológico.

Por otra parte, si se divide la función de producción agregada entre el trabajo, se obtendrá la función de producción intensiva o productividad del trabajo, la cual dependerá del estado tecnológico y de la acumulación de capital por cada trabajador. Dicha función presentará rendimientos decrecientes con respecto a la acumulación de capital por trabajador. Por lo tanto, la reducción del producto marginal del capital por trabajador en relación al stock acumulado tiene tres consecuencias fundamentales: En primer lugar, ante la ausencia de cambio técnico exógeno, el ritmo de crecimiento se reducirá; en segundo lugar, provocará una tendencia hacia la equiparación de la renta per cápita de las regiones y países en una zona económica integrada, y por último, en una economía abierta la convergencia será más rápida, hecho motivado por la libre circulación de los factores, la cual garantiza un destino más eficiente, es decir, se destinarán a donde su retribución marginal sea mayor.

El Teorema de Euler señala que el valor del producto debe distribuirse entre los factores en función de su productividad marginal. Por lo tanto, la distribución de la renta entre salarios y beneficios se hará en función del peso relativo de las elasticidades de escala de cada uno de los factores. No obstante, esta idea de distribución de la renta fue muy discutida por autores como Robinson (1960), que concluye que la distribución de la renta está en función del poder político de cada colectivo.

Los nuevos modelos de crecimiento endógeno incorporan como elemento diferenciador con sus antecesores, la importancia de las externalidades y del cambio técnico en los procesos de crecimiento, es decir, que transforman los modelos clásicos en modelos más dinámicos. Baleiras (2011) va un poco más allá y vuelve sobre el término de eficacia colectiva, que ya había sido acuñado y justificado por Schmitz (1999) y que consiste en el empleo de dos factores estructurales importantes que impactan sobre la mejora del desarrollo y crecimiento económico, que son las economías externas y las acciones conjuntas que desarrollan los agentes económicos.

Lucas (1988), en su modelo de crecimiento endógeno, afirma que el principal motor del crecimiento económico son las ciudades destacando el gran papel que tiene el capital humano. La importancia de las ciudades como fuente de crecimiento económico y desarrollo social está muy presente en la Unión Europea, por ello existen Planes de Iniciativa Urbana (Planes Urban), fondos comunitarios cuyo objetivo es la rehabilitación de barrios degradados en las ciudades para convertirlos en fuente de crecimiento económico y conocimiento.

Jovanovic y Rob (1989) reconocen a la educación como generador de aumentos irreversibles de productividad y de nuevos conocimientos, requiriendo para ello la reunión de personas con conocimientos diferentes. Es por ello que en las ciudades la acumulación de capital humano y el carácter especializado de los agentes facilita el desarrollo de mecanismos de crecimiento que tienen su base en la constante creación de conocimientos y mejoras técnicas.

Se puede señalar la influencia significativa de las externalidades tecnológicas en la importancia que tiene el entorno en la acumulación del capital humano, en la adopción de mejoras técnicas y en la generación de nuevos conocimientos.

Según Becattini et al. (2002), la eficiencia del sistema productivo de una economía aumenta con la productividad del trabajo mediante la acumulación de capital y el progreso tecnológico, muy vinculados a la función empresarial. No obstante, se debe considerar la existencia de hechos que condicionan los procesos de crecimiento económico como: la existencia de numerosas empresas que producen e intercambian bienes en el mercado; los descubrimientos tecnológicos que se pueden utilizar sin restricciones debido a que respetan el principio de no rivalidad ni exclusión, es decir, son considerados bienes públicos; existe la posibilidad de imitar y copiar las actividades empresariales entre los competidores en el mercado; el avance tecnológico tiene carácter endógeno, debido a que es fruto de decisiones tomadas por agentes económicos y empresas que operan en el mercado; y los descubrimientos científicos y tecnológicos confieren a las empresas o individuos que los han llevado a cabo un cierto grado de monopolio en el mercado, motivado por el hecho de que al menos durante un tiempo van a controlar la información que producen dichos hallazgos, condicionando de esta manera los procesos de crecimiento.

Según Sala-i-Martin (1994) existen diversos procedimientos para conseguir la introducción de la tecnología en el modelo neoclásico: En primer lugar, la incorporación de la calidad del trabajo en la función de producción, consiguiendo de esta manera tratar el trabajo como capital humano. En segundo lugar, las inversiones estatales en infraestructuras y mejoras de instituciones aportan nuevos factores de producción que se añaden al capital privado. En tercer lugar, las inversiones en I+D efectuadas por las empresas permiten aumentar la tecnología disponible y mejorar su competitividad y rendimiento.

No se debe olvidar que la introducción de la tecnología en la función de producción provoca la incorporación de rendimientos crecientes de escala, poniendo esto en duda el supuesto de equilibrio del modelo de crecimiento; lo cual tendría solución bajo dos posibles

alternativas: en primer lugar que existan externalidades en la producción y, en segundo término, el abandono del supuesto de competencia perfecta.

Si se asume la existencia de externalidades en la producción, se estará reconociendo implícitamente la existencia de rendimientos crecientes de escala en la función de producción agregada, propuesta por Marshall (1890). De esta forma, cada empresa actuará con una función de producción neoclásica e intentará optimizar su comportamiento en el mercado, si bien cabe mencionar que sus decisiones particulares tendrán efectos sobre el entorno del que saldrán beneficiadas el resto de empresas que compiten en él, sin necesidad de alterar el comportamiento de cada una de ellas, por lo que finalmente se puede afirmar que a consecuencia de las inversiones individuales de las empresas se promueve el crecimiento endógeno.

La incorporación del avance tecnológico y del poder de mercado que tienen las empresas en los procesos de innovación y crecimiento económico han resultado fundamentales en la evolución de la teoría del crecimiento económico.

Se pueden diferenciar dos tipos de modelos de crecimiento endógeno según Romer (1994):

1.- Modelo de Spillover: Considera que las economías internas tienen un papel estratégico en el crecimiento económico, bajo el argumento de que toda inversión nueva provocaría un efecto difusor externo a la empresa que lo lleva a cabo, mejorando la productividad de las empresas del mercado con tal intensidad que permitiría mantener el crecimiento endógeno. El efecto derrame se obtendría al invertir en capital físico, capital humano y en I+D.

a) Una de las tres variables más importantes dentro del Modelo de Spillover es la inversión en capital físico, que provoca un crecimiento generado por el aprendizaje y la experiencia, Romer (1986). La inversión en capital físico provoca que los trabajadores tengan que aprender, con el consecuente aumento del conocimiento, que a su vez se difundiría por el sistema productivo generando economías de escala, consiguiendo un aumento en la productividad de la economía en su conjunto que supondría un proceso de crecimiento endógeno.

b) La segunda variable del modelo es la inversión en capital humano, que provoca un crecimiento generado por la calidad de los recursos humanos. Se debe tener en cuenta que el capital humano es un factor inmaterial, que es incorporado al proceso productivo mediante la fuerza de trabajo, o dicho de otro modo, introduciendo directamente nuevos conocimientos en el proceso productivo. Lucas (1988) considera que el aumento de capital humano a través de la educación y formación transforma el entorno económico mejorando la productividad de cada empresa y la de su entorno debido a la existencia de mano de obra más cualificada y eficiente. Por lo tanto, el aumento de la inversión en capital humano provoca un aumento en el conocimiento, el cual se difunde por todo el sistema productivo dando lugar a economías externas de escala.

c) El crecimiento generado por las inversiones en I+D provocan un efecto Spillover en el nivel de tecnología de la economía el cual promueve, por un lado, la creación de nuevos productos, y por otro, la mejora de los sistemas de producción existentes, con lo que la generación de externalidades permitirá a otras empresas la obtención de los rendimientos provocados por la investigación y desarrollo, facilitando de esta manera el crecimiento endógeno de la economía.

2.- Modelos schumpeterianos. Schumpeter resaltó la importancia de la figura del emprendedor innovador como factor de crecimiento económico, hasta el punto que a

su juicio el capitalista llegó por una “ola de innovación” ejercida por los emprendedores. En su modelo el papel de emprendedor y la innovación son variables endógenas, ya que depende del emprendedor y su capacidad de innovar el crecimiento económico.

### Del crecimiento al desarrollo endógeno

La teoría del desarrollo endógeno considera al crecimiento económico como un proceso de incertidumbre, debido a las condiciones del mercado y las decisiones de los agentes que en él intervienen. Sin embargo, la teoría del crecimiento endógeno sostiene que el crecimiento viene motivado por un equilibrio móvil de tipo neoclásico.

Los procesos de desarrollo son motivados por las decisiones de inversión y de localización de las empresas y por acciones aisladas de los agentes económicos, y por ello, alrededor de las empresas o industrias que incorporan nuevas tecnologías en los procesos productivos se concentran actividades modernas que producirán un proceso de diferenciación acumulativo entre las nuevas y viejas áreas de producción tal y como sostiene Lasuén (1969). Freeman (1984) señala que debido a las diferencias existentes en los ritmos de cambio tecnológico de las distintas industrias, se producirán cambios estructurales y desequilibrios.

Sala-i-Martin (1994) señala que en los modelos de crecimiento endógeno existen importantes diferencias con respecto al modelo neoclásico, entre ellas se puede destacar que la economía pueda crecer a tasas constantes independientemente del nivel de renta y capital, por lo tanto, no existiría la posibilidad de entrar en un estado estacionario. También indica que la tasa de crecimiento y el nivel de renta de la economía no tendrían relación, lo que implica que los modelos de crecimiento endógeno no puedan predecir la convergencia entre diversas economías, y por último, hace referencia a que las externalidades que incentivan el aumento del ahorro o el avance tecnológico se trasformarán en incrementos de renta, facilitando de esta manera el crecimiento endógeno.

Estas ideas, que si bien separan a los modelos de crecimiento endógeno del modelo neoclásico, facilitarán la convergencia entre las teorías del crecimiento y el desarrollo endógeno, dado que establecen que los sistemas productivos reúnen una serie de factores que permiten a las economías tener diferentes vías de crecimiento, aunque no necesariamente las haga alcanzar la convergencia. Además, consideran que lo más importante al efectuar un análisis de la dinámica de las economías es concretar los factores y mecanismos que motivan los procesos de crecimiento y cambio estructural y afirman también que la mejora de la productividad, la cual provoca la incorporación de innovaciones al proceso productivo, es la principal causa del crecimiento.

Las empresas innovadoras viven en continua transformación, tanto de sus sistemas productivos como de su organización interna y relación con las demás empresas del mercado. Es la maximización del beneficio lo que condiciona las modificaciones de la estrategia, tanto productiva como espacial. Por lo tanto, se puede afirmar que los teóricos del desarrollo endógeno reconocen al territorio como factor relevante en la toma de decisiones de inversión y localización de las empresas, aspecto que se considera crucial, pues los viveros de empresas o centros de iniciativas empresariales, se ubican en territorios concretos, en los cuales se instalan empresas, donde se invierte contribuyendo al desarrollo endógeno.

A partir de la tecnología utilizada en el proceso productivo y del carácter endógeno o exógeno de los recursos, capacidad empresarial y/o recursos financieros, se identifican cuatro sistemas generales de organización de la producción: el modelo de alta tecnología, los nuevos polos tecnológicos, los polos tradicionales de desarrollo y los sistemas locales de empresas.

El desarrollo endógeno defiende la flexibilidad en la organización frente a la rigidez, por lo tanto los modelos de especialización flexible, redes de empresas de alta tecnología y los sistemas locales de empresas serían las formas más deseables de acumulación en la actualidad. Sin embargo, Aydalot (1986) sostiene que los modelos de especialización flexible han estado condicionados por procesos de descentralización productiva y funcional de empresas públicas y privadas.

La teoría del desarrollo endógeno parte de la idea de que todos los territorios disponen de un conjunto de recursos que constituyen su potencial de desarrollo endógeno y que las transformaciones de formas de desarrollo son las que provocan la aparición de nuevas potencialidades, las cuales aumentan la productividad y la competitividad del sistema de empresas locales.

## TEORÍA MARSHALLIANA

A partir de la década de los cincuenta los modelos de crecimiento se desarrollan sobre la base de dos paradigmas: el neoclásico y el post-keynesiano. Los primeros son desarrollados a partir del modelo de equilibrio general de Walras y se diferencian de los segundos en que cuentan con una base microeconómica que está basada en el comportamiento optimizador de los agentes. Ambas familias de modelos tienen en común que se formulan mediante métodos estadísticos que a su vez permiten la verificación empírica.

El método del análisis marshalliano pareció quedarse obsoleto en la década de los sesenta y setenta en relación a los sofisticados modelos de crecimiento que aparecieron publicados por aquel entonces en numerosos artículos científicos. Sin embargo, hay que mencionar como elemento común a la mayor parte de artículos económicos publicados durante la década de los ochenta y noventa que versan sobre el papel de las externalidades en los procesos de crecimiento, el hecho de incluir a Marshall entre sus referencias bibliográficas.

Se puede relacionar la visión marshalliana del crecimiento con el uso de un sistema de equilibrio parcial. Las principales corrientes económicas consideraron que el sistema walrasiano de equilibrio general era un estudio teórico más completo que el sistema creado por Marshall. Una de las causas que explican por qué tuvo más aceptación el modelo de Marshall es que se ocupa primordialmente del crecimiento bajo una óptica dinámica mientras que, los sistemas walrasianos están pensados en términos puramente estáticos.

Para numerosos autores, Marshall era conocedor de las posibilidades existentes por la interdependencia de unos factores con otros. Éste era perfectamente conocedor del funcionamiento de los sistemas de ecuaciones simultáneas, aunque los instrumentos analíticos creados en términos estáticos no permitieran un correcto análisis de la minoración sistemática de los costosos medios de producción. El carácter insatisfactorio de estos resultados relativos a la existencia de rendimientos crecientes, es debido en parte a las imperfecciones de los métodos analíticos y posiblemente se reducirá con el progreso gradual de la maquinaria científica. Se habría avanzado un gran trecho si se pudiera representar el precio normal de oferta y demanda como una función del total normalmente producido y del tiempo en que ése se hizo normal, según Marshall (1890).

Para Marshall el proceso productivo no se ajusta única y exclusivamente a los límites de la empresa, ni tampoco todos los intercambios son de tipo monetario, sino que la producción es un proceso de carácter social en el que la interacción entre distintos agentes provoca el surgimiento de nuevos conocimientos que pertenecen a la comunidad y no solamente a una empresa en particular, se habla de un ambiente empresarial de confianza y

complementariedad que surge del conocimiento y de la idea de compartir información. Las externalidades tecnológicas adquieren mayor relevancia debido a la complementariedad del capital privado y social en la actividad productiva.

Cabe resaltar que la visión clásica del crecimiento está basada en la minoración de los costes medios a medida que aumenta la producción. El ritmo de crecimiento del valor del producto tendría que ser superior al del uso de los factores, con ello el cambio técnico se explicaría de forma endógena. La aproximación clásica al problema del crecimiento entró en conflicto con la teoría marginalista surgida a finales del siglo XIX, en donde el interés de los economistas marginalistas no fue el crecimiento, sino la asignación eficiente de recursos en la economía, es decir, un problema de naturaleza estática.

Cournot (1838) demostró la incompatibilidad de las curvas de costes medios decrecientes con los principios del equilibrio competitivo. Éste afirmó que si la reducción de costes tiene como explicación la presencia de economías internas de escala, el número de productores tenderá a disminuir y, en el largo plazo, el mercado tenderá a estar gobernado por una sola empresa o bien por unos pocos establecimientos de gran tamaño.

A pesar del estudio de Cournot, Marshall introdujo su pensamiento. La curva de oferta agregada se obtendrá al sumar horizontalmente el tramo creciente de las curvas individuales, cuando éstas son independientes entre sí. Esto último es inadmisibles según Marshall, debido a que está convencido de que la producción es una actividad organizada a partir de relaciones sociales dominadas por la complementariedad. Por ello, si se observa una empresa aisladamente se pierde de vista el complejo mundo de relaciones económicas y extraeconómicas que intervienen en un proceso de producción.

“Hemos de alejarnos mucho de la realidad para encontrar un caso en el cual el coste de producir una sola cosa dependa del coste total de la empresa donde se produce, el coste de producir una sola cosa raramente puede aislarse ya que su producción casi siempre parte de un proceso que se relaciona con otras muchas cosas de la misma clase”, (Marshall, 1919).

### El capital humano en el crecimiento económico

“Los economistas antiguos prestaron poca atención al hecho de que las facultades humanas son tan importantes como medios de producción como cualquier clase de capital”, según Marshall (1890). La relevancia del capital humano como factor de producción está basada en la idea de que en gran medida éste está incorporado, no sólo en la maquinaria sino sobre todo en los trabajadores especializados.

El capital humano era para Marshall el recurso más importante, el producto de éste es el conocimiento y el proceso necesario para su creación, el aprendizaje. “Cada nuevo conocimiento es el resultado de aquellos obtenidos anteriormente y a la vez el origen de los que tengan que venir”, (Marshall, 1890). Los nuevos conocimientos provocan unas mejoras técnicas, las cuales no pueden internalizarse totalmente por parte de la empresa sino que los desbordamientos tecnológicos provocan que parte de esos conocimientos tengan carácter público. “Si un hombre genera una nueva idea, esta es tomada en cuenta y combinada con las sugerencias del resto y así se convierte en la fuente de nuevas ideas”, tal como afirma Marshall (1890).

Otro de los aspectos a tener en cuenta es el carácter evolutivo con el que dota al sistema de competencia. Esto se observa en diferentes aspectos de su obra, como son, los conceptos de empresa representativa, el período de funcionamiento normal, etc. Relacionado con ello es conocida la admiración de Marshall hacia las teorías evolucionistas. “Al fin, la investigación biológica dio un gran salto adelante, sus descubrimientos fascinaron la atención del mundo

como la de los físicos lo había hecho en años anteriores; y habían marcado un cambio en el tono de la ciencia histórica y de la ética. La economía política ha participado en el movimiento general; y está consiguiendo prestar una atención cada vez mayor a la flexibilidad de la naturaleza humana”, (Marshall, 1890). Para Shove (1971) ésta fue sin duda la razón principal que motivó a Marshall a renunciar a las matemáticas, al tratar con una dinámica más cercana a la biología que a la mecánica: “La concepción de Marshall del cambio económico como un crecimiento orgánico casi explica por qué no desarrolló nunca esta teoría de la dinámica económica”.

## CONCLUSIONES

El Modelo Básico de Solow que trata de explicar el crecimiento económico, resalta que en una economía cerrada, la producción está determinada por el capital y el trabajo existentes, ambos factores encuadrados en la función empresarial, de ahí la importancia de ésta. Solow considera en su modelo que “el crecimiento económico esté totalmente relacionado con la acumulación de capital”.

Solow considera que el Estado no puede a largo plazo influir positivamente sobre el PIB o el PIB per cápita a través del consumo público, pero sí puede hacerlo a corto plazo. Por ello, para Solow, si un gobierno quiere aumentar la renta a largo plazo de los ciudadanos debe llevar a cabo políticas estructurales que mejoren la capacidad productiva del país, la tecnología y fomentar la propensión al ahorro y la inversión, para que las empresas crezcan, contraten profesionales, paguen impuestos, se fomente el consumo y haya un crecimiento económico.

En economías abiertas al haber movilidad de capitales, un país con propensión al ahorro se beneficiará al poder obtener rendimientos mayores que mejoren su riqueza nacional y lo conviertan en acreedores internacionales. No obstante, queda expuesto a las perturbaciones de los mercados de capitales como acontece en la actual crisis.

Al pasar del Modelo Básico al Modelo General de Solow, se incorpora la variable tecnología dentro de la ecuación del crecimiento económico. Así, Schumpeter resaltó la importancia de la figura del emprendedor innovador como factor de crecimiento económico, hasta el punto de que a su juicio, el capitalismo llegó por una “ola de innovación” llevada a cabo por los emprendedores. Por tanto, el crecimiento de la producción por trabajador dependerá de la innovación y la tecnología, que aumentará la productividad total de los factores empresariales.

Mankiw et al. introducen otra variable importante en la función de producción que es la educación y la formación de los trabajadores, ya que permite aumentar la productividad del trabajo. Así en el Modelo de Solow, al incorporarse el capital humano, el crecimiento del PIB por trabajador procede de tres fuentes diferentes: El aumento del capital físico por trabajador, un aumento del capital humano y una mejora de la tecnología, siendo muy importante la función empresarial para llevar a cabo estos incrementos de productividad.

Baleiras introduce en la función de crecimiento económico endógeno, el concepto de eficacia colectiva, muy vinculado a las economías externas y las acciones conjuntas que desarrollen los agentes económicos. Lucas, resalta la importancia de las ciudades, donde se concentra principalmente la población y el conocimiento.

Becattini et al. nos resaltaba que el aumento de productividad aumenta con la acumulación del capital y el progreso tecnológico, y que éstas se desarrollan más en un entorno de existencia de numerosas empresas que producen e intercambian sus productos en el mercado, resaltándose una vez más la importancia empresarial en el crecimiento económico.



Marshall resalta que cada empresa, al intentar optimizar su comportamiento en el mercado, invertirá en el proceso productivo y esto promueve el crecimiento económico. A esto se le añade el efecto Spillover de Romer, que considera que toda inversión nueva provocará un efecto difusor externo a la empresa que inducirá la productividad general de la economía. Al invertir en capital, provoca una necesidad de aprendizaje, mejorando la formación de los profesionales y fomentando la innovación.

En los modelos de desarrollo endógeno, las empresas innovadoras viven en continua transformación, siendo el territorio donde están instaladas un factor relevante para el crecimiento de una economía.

Otra conclusión de Marshall es considerar que el modelo productivo depende de las interdependencias entre los factores y las empresas. Así los costes de producción no dependen sólo de la empresa, sino de un proceso que se relaciona con muchas empresas.

Como conclusión final podemos acreditar la gran importancia que tiene la función empresarial en los modelos de crecimiento económico, analizado a través de importantes economistas que han elaborado y estudiado dichos modelos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYDALOT, P. 1986. *Milieux Innovateurs en Europe*. Eds. GREMI, Paris.
- BALEIRAS, R. N. 2011. «Collective Efficiency Strategies: A Regional Development Policy Contribution for Competitiveness Enhancement». *Núcleo de Investigação em Políticas Económicas*. Universidade do Minho.
- BARRO Y SALA-I-MARTIN. 1995. *Economic Growth*. McGraw Hill. London
- BECATTINI, G.; COSTA, M. y TRULLÉN, J. 2002. *Desarrollo local: teoría y estrategias*. Cívitas Ediciones. Madrid.
- BOWLES, S. y EDWARDS, R. 2005. *Understanding Capitalism*. Harper Collins.
- COURNOT, A. 1838. *Investigaciones acerca de los principios de la teoría de la riqueza*. Alianza Editorial. Madrid.
- FREEMAN, C. 1984. «The role of Technical Change in National Economic Development». *Science Policy Research Unit*. University of Sussex.
- JOVANOVIĆ, B. y ROB, R. 1989. «The growth and diffusion of knowledge». *Review of Economic Studies*, nº 56, vol. 4.
- LAUSÉN, J. 1969. «On Growth Poles». *Urban Studies*, pp. 137-161.
- LUCAS, R. 1988. «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, nº1, pp. 129-144.
- MANKIW, N.; ROMER, D. y WEIL, D. 1992. «A Contribution to the Empirics of Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp. 407-437.
- MARSHALL, A. 1890. *Principles of Economics*. 8ª edition. 1966. Macmillan.
- MARSHALL, A. 1919. *Industry and Trade*. August M. Kelly Publishers. Nueva York, 1970.
- PAVÓN, J. e HIDALGO, A. 1997. *Gestión e Innovación: un enfoque estratégico*. Editorial Pirámide. Madrid.
- PÉREZ, J. A. 2004. *Crecimiento y desequilibrios regionales. Un modelo espacial para México*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- ROBINSON, J. 1960. *The Accumulation of Capital*. Macmillan&Co. London.
- ROMER, M. 1986. «Increasing returns and long run growth». *Journal of Political economy*, vol. 94, pp. 1002-1037.
- ROMER, M. 1994. «The Origins of Endogenous Growth». *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, pp. 3-22.
- SALA-I-MARTIN, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch editor. Barcelona.
- SCHMITZ, H. 1999. «Collective Efficiency and Increasing Returns». *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 23, nº 4, pp. 465-483.
- SHOVE, G. 1971. «El lugar de los Principios de Marshall en el desarrollo de la Teoría Económica», en Spengler, J. y Allen, W. (comp.) (1971): *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Editorial Tecnos. Madrid.
- SOLOW, R. 1956. «A Contribution to the Theory of Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 70, nº 1, pp. 65-94.





CARLOTA REGO\_(carlota.rego@rai.usc.es)\_Universidade de Santiago de Compostela, Galicia-España

# La influencia de la pertenencia a la Unión Europea en las entidades locales de las provincias gallegas del interior: estudio sobre la gobernanza multinivel en la Unión Europea en las capitales de provincia y en las diputaciones de Lugo y Orense



A influencia da pertenza á Unión Europea nas entidades locais das provincias galegas do interior: estudo sobre a gobernanza multi-nivel na Unión Europea nas capitais de provincia e nas deputacións de Lugo e Ourense

*The Influence of the European Union Membership on Galician Inland Provinces: a Study on EU Multi-level Governance in the Capitals and Mesogovernment of Lugo and Ourense*

**& Resumen:** Este estudio de casos es un trabajo exploratorio sobre gobernanza multi-nivel en la Unión Europea desde una perspectiva top-down, generado en respuesta a una demanda en la disciplina. Se analiza si la pertenencia a la UE de las entidades gallegas del interior tiene alguna influencia sobre ellas y de qué tipo de influencia se trata. Cinco tipos de cambios son analizados: 1. Cambios en las estructuras administrativas, 2. Cambios en los actores, 3. Cambios en la política local, 4. Cambios en los presupuestos,

5. Cambios legislativos. Se utilizan datos disponibles en la red y en archivos de distinta índole, entrevistas personales en profundidad, entrevistas telefónicas y cuestionarios en línea. Se encontraron signos de que la pertenencia a la UE influye en todas las variables descritas, salvo en la referente a la política local. Este estudio preliminar indica que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas del interior en varios sentidos, siendo aplicables tanto la aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel como la europeización. Se pretende inspirar la realización de estudios que completen o mejoren el presente.

**& Palabras clave:** gobernanza multinivel, Unión Europea, Galicia, Lugo, Ourense, mesogobierno.

**& Resumo:** Este estudo de casos é un traballo exploratorio sobre gobernanza multi-nivel na Unión Europea desde unha perspectiva top-down, xerado en resposta a unha demanda na disciplina. Analízase se a pertenza á UE das entidades galegas do interior ten algunha influencia sobre elas e de que tipo de influencia se trata. Cinco tipos de cambios son analizados: 1. Cambios nas estruturas administrativas, 2. Cambios nos actores, 3. Cambios na política local, 4. Cambios nos orzamentos, 5. Cambios lexislativos. Utilízanse datos dispoñibles na rede e en arquivos de distinta índole, entrevistas persoais en profundidade, entrevistas telefónicas, e cuestionarios en liña. Atopáronse signos de que a pertenza á UE inflúe en todas as variables descritas, salvo na referente á política local. Este estudo preliminar indica que a pertenza á UE inflúe nas entidades locais galegas do interior en varios sentidos, sendo aplicables tanto a aproximación teórica da gobernanza multi-nivel como a europeización. Preténdese inspirar a realización de estudos que completen ou melloren o presente.

**& Palabras clave:** gobernanza multinivel, Unión Europea, Galicia, Lugo, Ourense, mesogobierno

**& Abstract:** This case study is an exploratory work on multi-level governance in the EU from a top-down perspective. It has been produced in response to a demand in the discipline. It explores whether the EU membership influences institutions within the Galician provinces and seeks to determine which kind of influence it is. Five types of changes will be analyzed: 1. Changes in administrative structures, 2. Changes in actors, 3. Changes in local politics, 4. Budgetary changes, 5. Legislative changes. For these purposes, a variety of documents have been carefully analyzed. We also have conducted qualitative interviews with key stakeholders. We found signs of influence of the EU membership in all variables except for the one that refers to local politics. Thus, preliminary study indicates that EU membership influences Galician local provincial entities in various areas, under the multi-level governance approach and Europeanization theories. These research findings are intended to promote and, hopefully, be of some use for future studies

**& Key words:** multi-level governance, European Union, Galicia, Lugo, Ourense, mesogovernment

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia si la pertenencia a la Unión Europea (UE) influye en las entidades locales gallegas del interior, qué tipo de cambios provoca esa influencia de acuerdo con las teorías de la gobernanza multi-nivel y la europeanización.

De manera habitual, se trata la Europeanización como variable dependiente<sup>1</sup>, principalmente, como el resultado de procesos de integración. Sin embargo, recientemente se está pasando de una perspectiva *bottom-up* a una *top-down*, en la que la pertenencia a la UE es variable independiente.

Se considera que este tipo de investigaciones son “desesperadamente necesarias” para comprender la importancia de Europa y obtener una imagen más representativa y completa de la UE mediante el estudio de los procesos de retroalimentación entre los distintos niveles de gobernanza europea, nacional y sub-nacional (Börzel y Risse, 2009: 1)<sup>2</sup>.

Además, la realización de este trabajo se inspira en la necesidad de precisar los conceptos y el encuadre teórico de la gobernanza. Finalmente, estos estudios también pueden contribuir a identificar las consecuencias, amenazas y oportunidades de la europeanización y de la gobernanza en contornos multi-nivel para las entidades gallegas.

De este modo, el objetivo es conocer si la pertenencia de las entidades locales gallegas del interior influye en estas entidades según los postulados de la aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel.

## 2. MARCO TEÓRICO

La aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel surge en el ámbito de los Estudios Europeos, encuadrándose, para algunos, en las teorías de la integración europea, como una derivación neofuncionalista y relacionándose con el federalismo y con los florecientes estudios de las regiones en la UE. Se trata también de una corriente pujante en las Relaciones Internacionales, debido a su utilidad para explicar las interacciones a varios niveles entre actores de distinta naturaleza que se relacionan con rapidez y complejidad en un mundo cada vez más globalizado en el que “lo local” reivindica su espacio.

Por otra parte, la investigación parte de la aproximación teórica de la europeanización, también relacionada con las teorías de la integración. Tanto la gobernanza multi-nivel como la europeanización, forman parte del cuerpo teórico de la gobernanza.

### 2.1. Origen de los conceptos de gobernanza y gobernanza multi-nivel

Tradicionalmente, el término “gobernanza” se utilizaba en el mundo anglosajón para referirse a la gestión de los asuntos públicos en un país determinado. Durante la crisis de gobernabilidad iniciada tras mayo de 1968, las escuelas de administración pública buscaron soluciones para la teoría de la sobrecarga como respuesta al alud de demandas diversas de la ciudadanía de los países desarrollados y a la incapacidad del Estado para resolverlas (Rojo, 2009: 9).

En 1972, Cleveland usó por primera vez el término “gobernanza” para referirse a la administración pública en un nuevo sentido, exponiendo que lo que la gente quería era “menos gobierno y más gobernanza” (Fredrickson, 2004:2). Ya en los ochenta, siguiendo esta línea, el término “gobernanza corporativa” se puso en voga en el sector privado y también fue utilizado por el Banco Mundial para hablar de “buena gobernanza”, ligándose a los conceptos de calidad democrática y desarrollo (World Bank, 1989: xii).

Desde principios de los noventa, la literatura sobre gobernanza experimentó un incremento notable<sup>3</sup> y emergieron términos como “gobernanza en red”, “gobernanza

global” o “gobernanza multi-nivel”. Marks introduce la gobernanza multi-nivel por primera vez, en el ámbito de la UE, intentando explicar cómo la política estructural europea influía de maneras nunca vistas en los estados miembros y en las regiones europeas.

## 2.2. Definición de gobernanza

Las definiciones de gobernanza suelen describir el término como una red o articularse en torno a principios, como en el caso de la Comisión Europea<sup>4</sup>. En general, Rhodes (1996: 653) identifica seis usos del término:

- El estado mínimo
- Buena gobernanza
- Gobernanza corporativa
- Un sistema socio-cibernético
- Nueva Gestión Pública
- Reds auto-organizadas

Desde aquí se propone definir la **gobernanza** como una nueva forma de gobernar que consiste en que el gobierno o el Estado central toma decisiones y elabora políticas públicas mediante la incorporación de diversos actores públicos y privados interesados en el proceso de decisión o que disponen de conocimientos específicos que el gobierno necesita sobre un área a ordenar. De este modo, se forma una red de actores interdependientes que interactúan entre sí gestionados por el Estado o gobierno. Esta concepción dista de las explicaciones tradicionales de los procesos de políticas públicas en las que el único actor significativo era el Estado central o el gobierno.

Así entendida, las características de la gobernanza son:

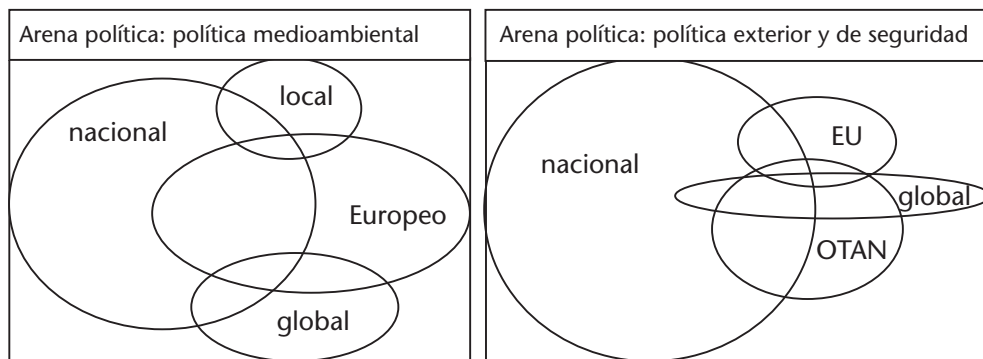
- 1) Interdependencia entre organizaciones (actores públicos, privados y voluntarios)
- 2) Interacciones continuas entre miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambio de recursos y de negociar propósitos compartidos.
- 3) Interacciones parecidas a un juego, basadas en la confianza y reguladas por reglas negociadas y acordadas por los participantes en la red.
- 4) Un grado significativo de autonomía frente al Estado (Rhodes, 1996: 660).

## 2.3. Definición de gobernanza multi-nivel

La primera definición de gobernanza multi-nivel fue propuesta por Marks (1993: 392) y ampliada junto con Hooghe en 1994<sup>5</sup>. Entre otras muchas<sup>6</sup>, cabe destacar la publicada en el Libro Blanco del Comité de las Regiones<sup>7</sup>, en la que se subraya la idea de la coordinación (Morata, 2011: 38).

En el presente trabajo, se propone definir la **gobernanza multi-nivel** como la aproximación teórica<sup>8</sup> que describe los sistemas en los que las interacciones entre actores de distinta naturaleza se llevan a cabo en distintos niveles, atravesando y desvaneciendo las barreras entre lo nacional y lo internacional; entre lo local, lo sub-estatal, lo estatal y lo supranacional; y entre lo público y lo privado, de modo que se establece una red de soberanías compartidas, o disputadas, entre distintas instituciones a diferentes niveles que, a su vez, reciben *inputs* de políticas públicas de diferentes actores y deciden y gestionan los *outputs* junto con diversidad de actores que intentan influenciar el proceso (o que las instituciones consideran que deberían ser incorporadas a él para hacerlo factible u otorgarle legitimidad) y que, además, tienen distintos papeles según la arena política sobre la que se esté tratando (Véase GRÁFICO 1).

**Gráfico 1. Diferente configuración de las arenas políticas**



**Fuente:** Reproducción de los gráficos 4.3 y 4.4. (Wallace, 2010: 91)

En la UE, la distribución horizontal describe la diferencia entre distintas instituciones a nivel europeo. La división vertical, divide el poder en distintas instancias según la unidad territorial con la que se corresponden: supranacional, nacional (o estatal), regional, local. Las referencias a la tercera división (a la transgresión de la barrera público/privado) suelen aparecer como *partnership*, *lobby*, *democracia participativa* o distintas formas de *gobernanza*.

De acuerdo con la aproximación de la gobernanza multi-nivel, las características de la gobernanza multi-nivel son:

- 1) La tendencia a incrementar la participación de actores no estatales a varios niveles territoriales nos procesos de toma de decisiones.
- 2) La proliferación de redes de toma de decisiones a distintos niveles territoriales muy emalladas y superpuestas, lo cual dificulta su identificación.
- 3) El cambio en el rol del Estado, transformándose según los actores van desarrollando nuevas estrategias de coordinación, dirección y de trabajo en red.
- 4) El reto de enfrentarse a la asignación de responsabilidades y al ejercicio del control democrático. (Bache y Flinders, 2004: 197).

Marks y Hooghe (2003: 236) distinguen dos tipos de gobernanza multi-nivel. La gobernanza multi-nivel Tipo I trata de maximizar el ajuste entre la jurisdicción y la escala óptima de la provisión de bienes públicos, minimizando la coordinación interjurisdiccional: a). creando jurisdicciones inclusivas que internalicen las externalidades más elevadas y b). limitando el número de niveles jurisdiccionales (máximo cinco). En este tipo de gobernanza no hay intersección de las adhesiones, pero sí de las tareas. Está diseñado alrededor de la comunidad.

El Tipo II, limita los costes de transacción de la coordinación interjurisdiccional ensamblando la provisión del bien público en un gran número de jurisdicciones funcionalmente diferenciadas. Estas jurisdicciones no se ajustan a un plan global, sino que cada una está diseñada para hacer frente a un conjunto limitado de problemas relacionados. Además, están orientadas a tareas, por lo que cada individuo puede ser parte de varias jurisdicciones superpuestas sin que se superpongan las tareas. Está diseñado alrededor de un problema (Marks y Hooghe, 2003: 15).

#### 2.4. Teorías de la *integración europea*, *federalismo* y *gobernanza*

Existen varias perspectivas sobre el emplazamiento teórico de la gobernanza. Pollack (2010:15) describe tres grandes aproximaciones: la que considera la UE como una

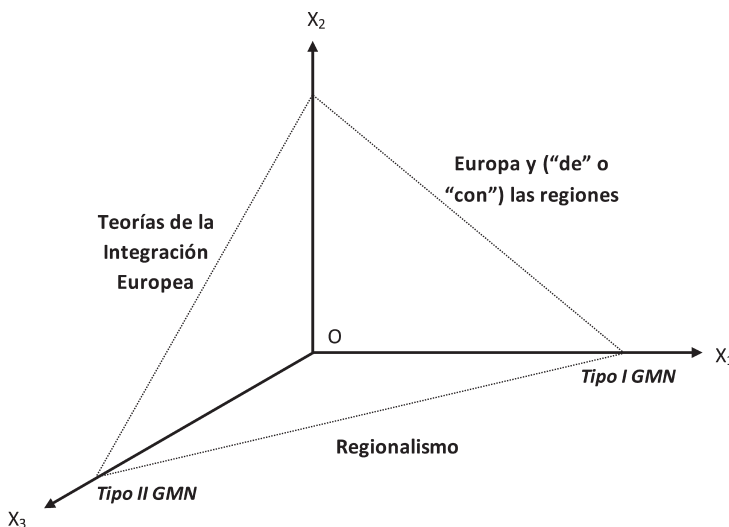
organización de estados y estudia su proceso de integración, la que a entiende como un sistema político propio y la gobernanza.

Las **teorías de integración** estudian la UE como un proceso, describiendo y explicando el fenómeno de “hundimiento y expansión” de la UE. *Hundimiento*, como incremento de las cuestiones materiales en las que la UE se implica, y *expansión*, como incremento del número de Estados Miembros. Son, fundamentalmente, el **neo-funcionalismo**, el **intergubernamentalismo**, el **intergubernamentalismo liberal**, los **nuevos institucionalismos**, y el **constructivismo**.

En segundo lugar, se concibe la UE como un Estado o *quasi-Estado*, centrándose en explicar las demandas políticas (*inputs*), los actores gubernamentales y las políticas públicas (*outputs*). Este enfoque fue adoptado por el **federalismo** y la **teoría de sistemas** y, frente al peso de las Relaciones Internacionales en las teorías de la integración, en él predomina la Política Comparada. No obstante, el federalismo también puede ser considerado como una teoría de la integración en la que la UE tiende a estar extremadamente integrada. Este enfoque aporta a la gobernanza la descripción de la UE como un sistema político con divisiones verticales y horizontales y su comparación con el concepto de Estado y con otras entidades.

Finalmente, se encuentra la **gobernanza**, una aproximación teórica diferenciada porque no se centra en explicar como la UE alcanzó el nivel de integración actual y cuál puede ser su futuro, ni tampoco en teorizar sobre la UE como una entidad *quasi-Estatal*. La gobernanza concibe la UE como un conjunto de redes de movilización no jerarquizadas, compuestas por actores tanto públicos como privados, que realizan esfuerzos deliberativos intentando resolver problemas guiados por instituciones tanto formales como informales (Pollack, 2010: 35). Dentro de esta aproximación se incluyen la **gobernanza multi-nivel**, la **europenización**, así como la **democracia deliberativa** y el **déficit democrático**.

**Gráfico 2. Espacio analítico de la gobernanza multi-nivel**



Notas:  $X_1$ = dimensión centro-periferia;  $X_2$ = dimensión domestico-internacional;  $X_3$ = dimensión Estado-sociedad; O= el Estado soberano.

Fuente: Adaptación de Figura 1.1. (Piattoni, 2010: 27)

Los tipos de gobernanza multi-nivel son situados en el espacio analítico por Piattoni (Véase GRÁFICO 2). El eje  $X_1$  representa el Estado unitario, siendo mayor la descentralización al alejarse del punto de origen. El eje  $X_2$  representa la autonomía estatal, siendo mayores la necesidad de cooperación y mayor condicionalidad del Estado en el ámbito internacional según se avanza. El eje  $X_3$  representa la distinción entre lo público y lo privado, aumentando la implicación del sector privado en la elaboración de políticas al alejarse del eje de coordenadas.

La gobernanza multi-nivel se divide en los tres ejes, abarcando: A). Las teorías de la integración europea y las regiones como nuevo nivel emergente, B). Las teorías de las regiones en Europa en referencia al estudio de la relación de los poderes sub-nacionales y la ciudadanía y C). La literatura sobre movimientos sociales internacionales y redes transnacionales.

## 2.5. Integración europea, regiones y gobernanza multi-nivel

### A). *Las teorías de la integración europea y las regiones como nuevo nivel emergente.*

Desde los años setenta había brotado la reivindicación de la necesidad de la representación de las regiones a nivel europeo, medianamente respondida por el Comité Consultivo de Colectividades Regionales y Locales de 1988, y por la creación del Comité de las Regiones en 1992. Estos cambios, han sido interpretados por los teóricos de la integración como avances en la integración europea.

La gobernanza multi-nivel explica como el surgimiento de la Europa de las Regiones no tiene por qué significar la eliminación del poder de los Estados ni la constitución de un Senado europeo. Además, la emergencia de las Regiones también se hace compatible con poderes distintos al estatal y con la subsidiariedad en la UE, dado que la gobernanza multi-nivel se preocupa por las relaciones de poder a través de distintos niveles.

### B). *Las teorías de las regiones en Europa en referencia al estudio de la relación de los poderes sub-nacionales y la ciudadanía.*

Se centran en cuestiones de legitimidad, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Una proximidad de los órganos de decisión al ciudadano se interpreta como un *plus* de legitimidad y democracia, lo cual, se aplica a la relación entre autoridades regionales y locales y a la organización de la sociedad civil en la formulación, implementación, supervisión y evaluación de políticas.

También incluyen otros enfoques como el *trans-regionalismo* o la *para-diplomacia*, pues se basan en la visión de regiones relacionándose entre sí o con otras entidades a través de las fronteras y divisiones verticales.

## 2.6. Globalización, redes internacionales y gobernanza multi-nivel

### C). *La literatura sobre movimientos sociales internacionales y redes transnacionales.*

En un contexto de globalización, emergencia de problemas comunes y expansión de las nuevas tecnologías, se configuran redes de actores de distinta naturaleza a distintos niveles que interactúan autónomamente para defender intereses comunes, atravesando las barreras de los Estados, de los niveles de gobierno y de la separación público-privado. Cuando una entidad no encuentra posibilidades de influir en una política por la vía convencional, esta trata de encontrar otras instancias a distintos niveles donde su demanda pueda ser escuchada<sup>9</sup>.

## 2.7. Europeanización

Los estudios sobre europeanización comenzaron en los setenta, con trabajos como *National Governments and the European Communities* de Wallace (1973) y se extendieron a mediados de los noventa. La Europeanización se puede definir como “el proceso por el cual las instituciones y las políticas de la UE influyen las instituciones y las políticas nacionales en los distintos estados miembros” (Pollack, 2010: 37). A pesar de que para el presente trabajo



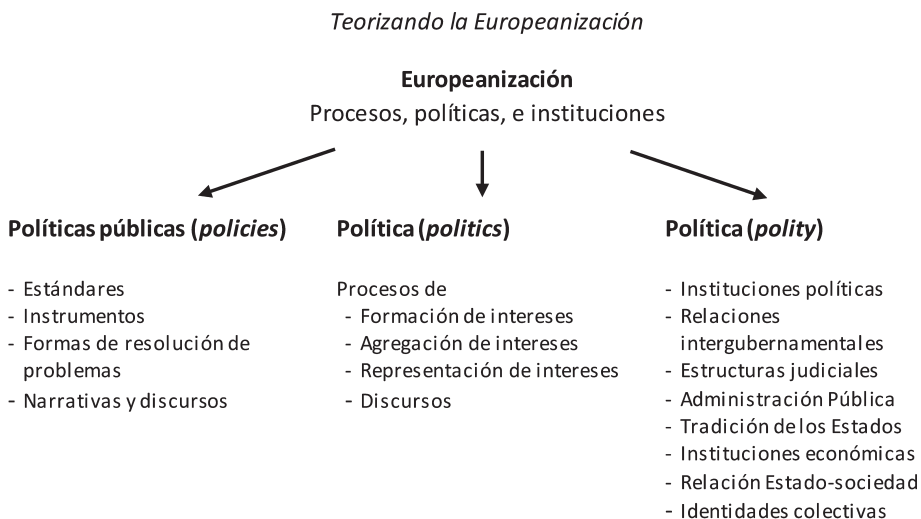
la **Europeanización** se definirá como los procesos por los que la UE produce cambios en las *policies*, *politics* o *polity* de otras entidades.

El grado de Europeanización es producto de dos factores: a). presiones adaptativas resultantes de las diferencias de ajuste entre instituciones y políticas europeas y nacionales y b). variables intervinientes domésticas, desde el número de vetos o la cultura de organización, hasta la política de las instituciones nacionales (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). De este modo, habrá situaciones en las que las entidades locales no hayan tenido que modificar nada porque su “ajuste” con la UE ya era perfecto.

La UE podría influenciar la política nacional condicionando las decisiones nacionales, inculcando nuevas normas y redefiniendo las identidades y preferencias nacionales (Börzel y Risse, 2007). En este sentido, autores como Schimmelfennig y Sedelmeier (2005) estudian los efectos de la pertenencia a la UE en los nuevos estados miembros e incluso en otros estados (Lavenex y Schimmelfennig, 2010). Concretamente, han encontrado pruebas de aprendizaje de políticas lideradas por la UE y de socialización europea tal y como predecían los modelos constructivistas, a pesar de que los resultados apunten a que el mayor impacto de la UE parte de las condiciones impuestas por la UE misma, lo cual se corresponde con el enfoque racionalista.

La integración europea ha sido estudiada muchas veces como aquello que debía ser explicado, pero no se tiene pensado mucho en ella como un factor explicativo en el cambio o continuidad domésticos (Hix y Goetz, 2000:1). En *Democratic Governance and European Integration*, Holzhaecker y Albaek (2007: 15) se preguntan qué impacto han sufrido los procesos sociales y democráticos de los estados por la gobernanza multi-nivel en la búsqueda de evidencias de un proceso de Europeanización. En este estudio de casos, la cuestión es cómo se han modificado las entidades locales gallegas del interior por el impacto de la gobernanza multi-nivel en la UE y la Europeanización. Por otra parte, Börzel y Risse identifican varias dimensiones con las que analizar los procesos de cambio y el impacto doméstico de la Europeanización (Véase GRÁFICO 3):

**Gráfico3. El Efecto Doméstico de la Europeanización**



**Fuente:** Reproducción del gráfico 3.1. (Börzel y Risse, 2007: 60)

En relación con la europeización, la integración europea comprende dos procesos inter-relacionados: 1). La delegación de las competencias de políticas a nivel supranacional para alcanzar resultados de políticas públicas particulares; y 2). El establecimiento de un nuevo conjunto de instituciones políticas, con poder ejecutivo, legislativo y judicial (Hix y Goetz, 2000: 3).

## 2.8. Críticas

Tanto la gobernanza en general, como la gobernanza multi-nivel y la europeización han sido acusadas de alargamiento conceptual (Howell, 2004) y son cuestionadas como teorías (Morata 2011: 40). A pesar de que otros autores defienden que la gobernanza se distingue de los racionalistas, comparatistas y positivistas por su agenda de investigación diferenciada y su temática de investigación (Pollack, 2010: 35).

La gobernanza multi-nivel también ha sido acusada de dar la imagen de que no existe el ciclo de políticas públicas, debido a su estatismo (Young, 2010: 47). Moravcsik defiende que los actores no estatales siempre seguirán dependiendo de los estatales para influir en política, mientras que otros insisten en la debilidad de su tratamiento del concepto de soberanía (Marks, 1992; Rojo, 2009; Stavridis, 2011).

Por otra parte, la legitimidad de la gobernanza y su capacidad de resolver problemas (Scharpf 2001, 2009) también han sido objeto de crítica. Además, se considera que puede dificultar la rendición de cuentas (Peters y Pierre, 2004), la redistribución y consolidación del Estado de bienestar (Obinger et al., cit. en Falkner, 2009: 13) y que puede ser negativa en términos económicos (Berry, 2009). Piattoni responde que lo necesario es un compromiso por la transparencia y la responsabilidad a todos los niveles (Piattoni, 2009).

## 2. TEORÍA

Una vez aclarada la situación de los conceptos y su definición, se propone estudiar la europeización como un factor explicativo para el cambio o la continuidad en el ámbito doméstico. Se parte de que pertenecer o no a Europea no es indistinto, por lo que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas. Esta influencia se hace observable en cambios o modificaciones de estado en las estructuras administrativas y de personal, en los actores, en la política local, en los presupuestos o en la legislación de las entidades locales gallegas.

## 3. MÉTODOS

Éste es un estudio de casos de carácter exploratorio, fundamentalmente observacional y descriptivo en el que se sigue el procedimiento de la congruencia (van Evera, 2002: 76).

La hipótesis principal es que la pertenencia a la Unión Europea de las entidades locales gallegas del interior influye en las entidades locales gallegas del interior, produciendo cambios en ellas. Siendo la pertenencia de las entidades locales a la UE la variable independiente y, siendo los cambios que ésta produce en ellas, la dependiente (VD). La VD cuenta con cinco dimensiones, que se corresponden con los cinco tipos de cambios estudiados:

1. Cambios en las estructuras administrativas
2. Cambios en los actores
3. Cambios en la política local
4. Cambios en los presupuestos
5. Cambios legislativos

De estas dimensiones se extraen cinco hipótesis que a su vez se aplican a cada una de las entidades analizadas<sup>10</sup>. Todas las variables son dicotómicas, se corresponderán con la presencia o no presencia de los valores observables. La presencia tendrá valor "1" y la no presencia se corresponderá con el "0"<sup>11</sup>.

De este modo, se construye un modelo basado en cinco variables para cada una de las entidades, según el que recopilar datos que ilustren las modificaciones de estado producidas por la influencia de la pertenencia a la UE con la intención de tratar la información de manera sistematizada y de poder realizar comparaciones. Con carácter general, las fuentes principales han sido documentos, con los que se emplearon técnicas de análisis documental; así como, entrevistas en profundidad y cuestionarios en línea y telefónicos, a partir de los que se realizaron análisis cualitativos.

La primera variable dependiente (V1) son los cambios producidos en las **estructuras administrativas y de personal** de las entidades locales gallegas del interior. Comprende la creación de nuevas estructuras administrativas o modificación de éstas, la creación de nuevos puestos o modificación de éstos, la modificación de las funciones de las estructuras administrativas y la modificación de las funciones del personal. Para la obtención de datos en esta primera variable se recurre a la información publicada de las entidades, las entrevistas con expertos y el análisis de la evolución de los organigramas y de las plantillas de las entidades. A los casos en que los análisis de los organigramas y de las plantillas denotan cambios coincidentes en el tiempo con mayores contribuciones de fondos europeos o entrada de proyectos y en los que las entrevistas con los expertos y la información publicada acreditan que existe una relación clara entre la pertenencia de la entidad a la UE y los cambios descritos; se les atribuye el valor "1" (presencia). A los casos en que de los análisis se desprende que no ha habido cambios o la vinculación de éstos con la influencia de la pertenencia a la UE no está clara, se les atribuye el valor "0" (no presencia).

La segunda variable (V2) son los **cambios en los actores**. Sus dimensiones coinciden con las tres de las barreras que, según la definición presentada, se traspasan en la gobernanza multi-nivel: relaciones con actores atravesando fronteras estatales (nacional/internacional), relaciones con actores a través de las divisiones verticales (supranacional, nacional, subnacional, local) y relaciones con actores atravesando la separación de lo público y lo privado, en forma de colaboraciones, etc. La información sobre los distintos proyectos publicada por diversas instituciones así como noticias de prensa y entrevistas son las principales fuentes de información. Se atribuye valor "1" a aquellas entidades en las que se atraviesan las tres barreras y el valor "0", a aquellas en las que no.

La siguiente variable (V3) son los cambios inducidos por la pertenencia a la UE en la **política local**. Se refiere a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en los plenos de las entidades, a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en el seno de la administración de la entidad y a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en la sociedad en general dentro del ámbito en el que rige la entidad. Para obtener los datos de esta variable se consultan las actas de los plenos y se realizan entrevistas en profundidad. Si el conjunto de datos y entrevistas indica que se tratan con frecuencia temas relacionados con la UE en los plenos de las entidades, en el seno de la administración o en la sociedad en general dentro del ámbito en el que rige la entidad, su valor será "1". Si los datos y la información de las entrevistas no apuntan a una influencia suficientemente fuerte y generalizada de la pertenencia a la UE en las entidades locales gallegas del interior, el valor será "0".

La cuarta variable (V4) son los cambios en los **presupuestos**. Con los datos de financiamiento procedente de fondos europeos para las distintas entidades a lo largo del

tempo y con los totales generales de inversiones y de los presupuestos, se realiza un análisis de la influencia de la pertenencia a la UE en las entidades locales gallegas del interior. Se analizan cuestiones como la importancia de la cuantía total de los fondos sobre el total de los presupuestos, los valores relativos respecto a otras partidas o a evolución de los fondos. Si los fondos europeos tienen un peso de entre el 5 y el 10 % respecto al presupuesto total y las entrevistas a expertos también acreditan que existe una influencia relevante de la pertenencia a la UE en los presupuestos de la entidad, el valor atribuido es "1". Si los fondos europeos tienen un peso relativo superior al 10 % del presupuesto total, se atribuirá automáticamente el valor "1". Para casos en los que el peso relativo de los fondos europeos en el total de los presupuestos no es igual o superior al 5%, el valor atribuido será "0".

En último lugar, la quinta variable dependiente (V5) incluye **cambios legislativos** en las entidades locales gallegas producidos por la influencia de la pertenencia de éstas a la UE, principalmente, modificaciones legislativas. Se trata de datos cualitativos extraídos de las entrevistas en profundidad con expertos y miembros de la administración, complementadas con soporte documental (Ej.: motivación de una reglamentación). Si los datos cualitativos y otra documentación apuntan a que existe una influencia de la pertenencia a la UE de carácter legislativo en las entidades locales gallegas del interior, el valor es "1". Si no se dan ambos, el valor será "0".

Los casos seleccionados han sido el Concello de Lugo, la Diputación de Lugo, el Concello de Ourense y la Diputación de Ourense; desde el 1 de enero de 1986, por la adhesión de España á CEE, hasta el 30 de junio de 2012.

#### 4. RESULTADOS PRELIMINARES<sup>12</sup>

TABLA 1. RESULTADOS PRELIMINARES

Variables Dependientes Casos		V1	V2	V3	V4	V5
		Cambios nas estruturas administrativas e de persoal	Cambios en los actores	Cambios en la política local	Cambios en los presupuestos	Cambios legislativos
LUGO	Concello	1	1	0	1	1
	Diputación	1	1	0	1	1
OURENSE	Concello	1	1	0	1	1
	Diputación	1	1	0	1	1

Fuente: Elaboración propia

##### Datos de los concellos

Tanto en el Concello de Lugo como en el Concello de Ourense se llevaron a cabo cambios en las estructuras administrativas y de personal (V1) atribuibles o, cuando menos, exacerbados,

por la influencia de la pertenencia de estas entidades a la UE. Por una parte, se crearon nuevas estructuras, como la Agencia de Desarrollo Local, Proyectos Europeos e Internacionales de Lugo; se modificaron estructuras existentes y también algunas de sus funciones. Por otra parte, se crearon nuevos puestos y/o se modificaron puestos existentes, como la creación de la Jefatura del Servicio de Formación Ocupacional y Desarrollo Local en Ourense.

En ambas entidades se han encontrado datos de relaciones con actores (V2) que atravesaban las fronteras propiciadas por la participación en proyectos europeos de carácter transfronterizo, así como de relaciones a través de niveles verticales y relaciones con actores en las que se establecen colaboraciones de lo público y lo privado, empleando soluciones habitualmente descritas por la gobernanza para facilitar la incorporación de actores como asociaciones de comerciantes en las políticas públicas. Estos cambios en las relaciones con los actores se hacen observables a través de la realización de proyectos como Equal Lugo Social, en el que participan entidades de carácter social y empresas o la creación de la eurociudad Chaves-Verín.

De los datos recogidos se desprende que en ninguna de las instituciones existe una influencia de la pertenencia a la UE en la política local de los concellos gallegos del interior (V3). No se tiene constancia de la creación de ningún partido político enfocado a temas europeos ni se apreció una frecuencia alta de discusiones sobre temas relacionados con la UE en las actas de los plenos de las entidades o una destacable influencia de este tipo en las entrevistas y en los cuestionarios realizados.

En lo tocante a los presupuestos (V4), en el Concello de Lugo el porcentaje máximo de fondos europeos sobre el total alcanza el 7,57% y, en el Concello de Ourense, el 13,68%<sup>13</sup>. La pertenencia a la UE muestra más influencia en los presupuestos del Concello de Ourense, a pesar de que tampoco se puede obviar la influencia de millones de euros para un concello del tamaño de Lugo.

En ambas entidades se han encontrado cambios legislativos (V5) originados por la influencia de su pertenencia a la UE. Se ha tratado, fundamentalmente, de modificaciones relacionadas con la administración electrónica.

#### ***Datos de las diputaciones***

En ambos casos se han encontrado cambios en las estructuras administrativas y de personal atribuibles a la influencia de la pertenencia de estas entidades a la UE (V1). Se han creado nuevas estructuras y puestos y se han modificado los existentes para dar cabida a las nuevas funciones. Este ha sido el caso de la creación en 2001 de una Oficina Técnica de Fondos Europeos de la Diputación de Ourense, sustituida en 2005 por el Negociado de Planificación, incrementándose sus funciones y medios<sup>14</sup>.

Tanto en la Diputación de Lugo como en la de Ourense los datos muestran la existencia de una relación con otros actores (V2) a través de las fronteras nacional/internacional, supranacional/nacional/sub-nacional/local y público/privado. Se trata de alianzas internacionales, como la red Partenalia<sup>15</sup>, o de acuerdos para realizar proyectos que integran a distintos tipos de actores a distintos niveles, como Pacto Territorial por el Empleo de Lugo, en el que participan el Concello de Lugo, asociaciones y empresas.

En ninguna de las instituciones los datos han confirmado una supuesta influencia de la pertenencia a la UE en la política local de las diputaciones gallegas del interior (V3). No se tiene constancia de la creación de ningún partido político enfocado a temas europeos en el ámbito de ninguna de estas entidades. Tampoco se ha apreciado una destacable frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en las actas de los plenos de las entidades ni ha sido referida una presencia notoria de estos temas durante las entrevistas en profundidad.

El máximo porcentaje de fondos europeos sobre el total de los presupuestos (V4) se alcanza en las Diputaciones de Lugo y de Ourense<sup>16</sup>, con porcentajes respectivas del 27, 31% y del 22,08%. Se puede hablar así de influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos de las dos entidades, con una presencia un poco mayor en la Diputación de Lugo.

En ambas Diputaciones se manifiestan cambios legislativos (V5), mayormente ligados a la implantación de la administración electrónica, como la Ordenanza de Administración Electrónica recogida en el B.O.P. Lugo n. 118 del 27/05/2010.

## 5. DISCUSIÓN

Realizando la comparación entre Concellos, se han mantenido todas las hipótesis excepto la correspondiente a la influencia de la pertenencia a la UE en la política local. Además, la influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos de los Concellos es más débil, especialmente, en el caso ourensano. En las Diputaciones también se han mantenido las hipótesis excepto por la referente a la política local y, de nuevo, la influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos se muestra más débil en el caso ourensano.

A la vista de los datos, parece que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas del interior. En concreto, en sus estructuras administrativas, en su relación con otros actores, en sus presupuestos y produciendo cambios de carácter legislativo.

Por el contrario, no se han encontrado muestras de una influencia real de la pertenencia a la UE de las entidades locales gallegas del interior en el contexto político local. No ha habido ni creación de partidos de orientación específicamente europea, ni tampoco un especial interés por la discusión de asuntos relacionados con la UE en las discusiones de los plenos, ni en las conversaciones en la administración fuera del personal directamente relacionado con los fondos europeos. Tampoco se ha percibido esa inquietud en la sociedad civil o en la sociedad en general hasta la fecha.

Que todas las hipótesis relacionadas con la V3 (cambios en la política local) hayan sido falseadas, va en contra de uno de los pilares de la teoría de la europeización, la influencia en las *politics* (Véase GRÁFICO 3) y más en contra de la definición propuesta en el apartado teórico del presente trabajo. Esto implica que las hipótesis relacionadas con la V3 no se mantienen en las provincias gallegas del interior. El hecho de que se hayan adoptado todas las demás variables que se extraen de las presunciones de las teorías de la europeización y de la gobernanza multi-nivel en la UE anima a seguir investigando para profundizar en el grado de influencia y en los mecanismos por los que se producen los cambios. A pesar de esto, es posible, tal y como una de las funcionarias entrevistadas señaló, que con la crisis se modifique esta situación.

Dado el carácter exploratorio de este trabajo, sería interesante realizar investigaciones semejantes añadiendo los casos de A Coruña y Pontevedra u otras entidades y tratando de cuantificar la magnitud de la influencia de la pertenencia a la UE que aquí sólo se ha trabajado con variables dicotómicas. Esto contribuiría a poder contar con un conocimiento más detallado de la influencia de la pertenencia a la UE de las entidades locales gallegas y a la identificación de posibles amenazas y oportunidades de la europeización y de la gobernanza en contornos multi-nivel para Galicia en el actual contexto europeo y de globalización.

## AGRADECIMIENTOS

Se agrade su participación a los miembros de todas las entidades objeto de estudio y a otras tantas que prestaron su ayuda facilitando documentación y prestándose para la realización de cuestionarios y entrevistas en profundidad.

## REFERENCIAS

- BACHE, I. e FLINDERS, M. 2004, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- BERRY, C. 2009, *Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments*, New York, Cambridge University Press.
- BÖRZEL, T. e RISSE, T. 2009, «Conceptualizing the domestic impact of Europe», <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20-%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>, 25-06-2012.
- 2007, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*. En Joergensen, K. E, Pollack, M. A. e Rosamond. *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- CAPORASO, J. 1996, «The EU and forms of state», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, 29-52.
- COWLES, M. G., CAPORASO, J. A., e RISSE, T. 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- VAN EVERA, S. 2002, *Guía para estudiantes de Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa.
- FALKNER, G. 2009, *European Integration and the Welfare State(s) in Europe*, Working Paper 03/2009, Viena, Institute for European Integration Research.
- FREDERICKSON, G. 2004, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. Working Paper QU/GOV/3/2004. Institute of Governance Public Policy and Social Research, <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Fileupload,47649,en.pdf>, 15-03-2012.
- HÉRITIER, A. 1999, *Policy-making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HIX, S. e GOETZ, K. 2000, «Introduction: European Integration and National Political Systems», *West European Politics*, no. 23, pp. 1-26.
- HOLZHACKER, R. e ALBAEK, E. 2007, *Democratic Governance and European Integration*, Cheltenham, Edward Elgar.
- HOOGHE, L. 1995, «Sub-national Mobilization in the European Union», *West European Politics*, vol. 18, no. 3, pp. 175-198.
- 1996, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- e MARKS, G. 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- HOWELL, K. 2004, *Developing Conceptualizations of Europeanization: Synthesizing Methodological Approaches. Queen's Papers on Europeanization*, no. 3, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38403,en.pdf>, 15-07-2012.
- JACHTENFUCHS, M. e KOHLER-KOCH, B. 1995, *The Transformation of Governance in the European Union*. *Archive of European Integration*, <http://aei.pitt.edu/6949/>, 29-05-2012.
- LAVENEX, S. e SCHIMMELFENNIG, F. 2010, *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*, *Journal of European Public Policy Special issues as Books*, London, Routledge.
- LEIBFRIED, S. e PIERSON, P. 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings.
- MARKS, G. 1992, «Structural Policy in the European Community», pp. 191-225. <http://www.unc.edu/~gwm/asset/doc/marks%20-%20Structural%20Policy%20in%20the%20European%20Community.pdf>, 20-03-2012.
- 1993, «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», in Alan Cafruny e Glenda Rosenthal, (eds.), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, pp. 391-410.
- , HOOGHE, L. e BLANK, K. 1996, «European Integration from the 1980s: State Centric v Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, pp. 341-78.
- e HOOGHE, L. 2003, «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance». *The American Political Science Review*, vol. 97, no. 2, pp. 233-243, <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28200305%2997%3A2%3C233%3AUTC%3E2.0.CO%3B2-F>, 20-06-2012.
- MORATA, F. 2011, «Gobernanza Multi-Nivel Entre Democracia y Eficacia», in Stelios Stavridis et al. (eds.), *Gobernanza Global Multi-nivel y Multi-actor*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- MORAVCSIK, A. 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press.
- NACIONES UNIDAS. 2006, *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados*, vol II, <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/1TRATADOSSOBREORGANIZACIONESINTERNACIONALES/12ReformadelasNacionesUnidas/OI1220.pdf>, 05-07-2012.
- PETERS, G. e PIERRE, J. 2004, «Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?», in Ian Bache e Matthew



- Flinders 2004, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- PIATTONI, S. 2009, Multi-Level Governance in the EU. Does it Work? Conferencia no MIT, <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>, 02-07-2012.
- 2010, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, New York, Oxford University Press.
- POLLACK, M., YOUNG, A. et al. 2010, *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- RHODES, R. 1996, «The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol. 44, no. 3, pp. 652-7.
- RISSE, T. 1996, «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, pp. 51-80.
- ROJO, A. 2009, «Una aproximación al concepto de gobernanza», in Román Rodríguez (ed.) *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Santa Cristina, Netbiblo.
- SBRAGIA, A. 1992, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, Brookings.
- SCHARPF, F. 1988, «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 239-78.
- 1994, «Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 1, no. 2, pp. 219-42.
- 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- 2001, What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity, Working Paper 01/4, Max Planck Institute, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp01-4/wp01-4.html>, 29-04-2012.
- 2009, «Legitimacy in the Multilevel European Polity». *European Political Science Review*, vol. 1, no. 2, pp. 173-203.
- SCHIMMELFENNIG, F. e SEDELMEIER, U. 2005, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, New York, Cornell University Press.
- SCHMITTER, P. 1996, «Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories» en Gary Marks et al. (eds.) *Governance in the European Union*, London, Sage.
- 2004, «Neo-functionalism», in Antje Wiener e Thomas Diez. 2009, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- STAVRIDIS, S., CANCELA OUTEDA, C., PONCE DE LEÓN, C. e GUARDATTI, G. 2011, *Gobernanza Global Multi-nivel y Multi-actor*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- WALLACE, H. 1973, *National Governments and the European Communities*, London, Chatham House.
- 2010, «An Institutional Anatomy and Five Policy Modes», en Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young. *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK. 1989, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington D.C., [http://doc.iiep.unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/%5Bin=epidoc1.in%5D/?t2000=000378/\(100\)](http://doc.iiep.unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/%5Bin=epidoc1.in%5D/?t2000=000378/(100)), 22-03-2012.
- YOUNG, A.R. 2010, «The European Policy Process in Comparative Perspective», in Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.



## Notas

---

1. Ejemplos de este tipo de investigación son Moravcsik (1998) o Héritier(1999).
2. Todas las traducciones son propias.
3. Scharpf (1988, 1994, 1999), Marks (1992, 1993), Schmitter (1996), Sbragia (1992), Hooghe (1995, 1996), Jachtienefuchs y Kohler-Koch(1995), Leibfried y Pierson (1995), Risse (1996), Caporaso (1996), Naciones Unidas (2006) entre otros.
4. “[conjunto] de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo; en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia” (Comisión Europea, 2001: 8).
5. “[la] dispersión de la toma de decisiones autoritativas a través de niveles territoriales” (Marks y Hooghe, 2001: xi).
6. Bache y Flinders (2004: 197), Schmitter (2004: 49), Morata (2011: 40), Piattoni (2009: 2).
7. “[acción] coordinada por la Unión Europea por los Estados Miembros y las autoridades regionales y locales, basada en *partenariados* y dirigida a diseñar e impulsar políticas europeas” (Comité de las Regiones, 2009: 1).
8. Nótese que hay una diferencia conceptual entre definir la gobernanza multi-nivel como la *aproximación teórica* que describe unos sistemas que funcionan de un modo particular y la gobernanza multi-nivel como un *fenómeno* a estudiar.
9. Un tipo particular de estas redes, son las redes de expertos internacionales, en las que los actores suelen ser individuos o instituciones con conocimientos avanzados en un tema determinado.
10. Por ejemplo, para los cambios en las estructuras administrativas y de personal en el Concello de Lugo, la hipótesis particular sería: *La pertenencia del Concello de Lugo a la UE provoca cambios en las estructuras administrativas y de personal del Concello de Lugo*.
11. Dado el carácter exploratorio de este estudio y las limitaciones de os datos, no se pretende cuantificar cuánto influye el nivel de pertenencia a la UE (o grado de integración) en los cambios producidos, aunque animamos a que futuras investigaciones sí avancen en esta línea.
12. Dado el volumen y la falta de homogeneidad de los datos, los resultados preliminares no se mostrarán como evidencia presentada de manera sistemática en este punto del trabajo.
13. En Lugo no ha habido ningún año sin transferencias de la UE desde, cuando menos, 2004 y en Ourense, desde el 2000. La suma total de las cuantías de los fondos europeos también es superior en el caso de Ourense (unos setenta mil euros frente a los cuarenta mil de Lugo). Las aportaciones anuales máximas del Concello de Ourense también superaron a las de Lugo (15 millones frente a los 5 de Lugo). Finalmente, el peso relativo de los proyectos europeos sobre el total de las transferencias respectivas llegó a superar el 50 % en Lugo, mas este dato ha sido superado ampliamente en Ourense en varias ocasiones.
14. El INLUDES y el INORDE también pueden ser considerados otros organismos que, en gran medida, surgido influenciados por la pertenencia de las Diputaciones de Lugo y Ourense a la UE.
15. Asociación internacional de autoridades locales intermedias de la E. Ourense formó parte en el período 2010-11.
16. Ningún año ha tenido ausencia de fondos europeos desde 1997 en Lugo y desde 2010 en Ourense. La suma total de los fondos europeos en la Diputación de Lugo, de acuerdo con los datos disponibles, es de unos 233.306.623,40 €, con una aportación anual que alcanzó los 23 millones de euros en Lugo. En Ourense, el total es 6.570.905.033 €, con una aportación máxima anual que supera los 24 millones. El peso relativo de los fondos europeos respecto de las transferencias alcanza el 88% en Lugo, y no llega al 57% en Ourense.

RUBÉN MIRANDA GONÇALVES\_Universidade de Santiago de Compostela

# Nacimiento y evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España



(Madrid, Dykinson, 2013)

de Roberto O. Bustillo Bolado



La obra del profesor Bustillo Bolado, un profesional en el ámbito jurídico tanto como docente como especialista en Derecho Administrativo, nos presenta el estudio detallado y minucioso sobre el nacimiento y la evolución del ferrocarril y su régimen jurídico en España.

La misma se estructura en siete capítulos más siete apéndices documentales en donde se tratan aspectos de relevancia para el lector.

Así las cosas, en el primer capítulo se nos presenta una introducción en la cual se nos muestra la importancia del nacimiento y evolución del transporte de mercancías, sobre todo desde que aparece la máquina de vapor.

Para conocer la primera norma española reguladora del régimen jurídico del ferrocarril en España el autor nos remite a la Real Orden de 31 de diciembre de 1844 en la cual llama la atención como en su artículo 25 ya se considera a las vías del tren como “camino del Estado”.

En el segundo capítulo, el autor quiere mostrar al lector una evolución histórica y deja claro que antes de la llegada de la máquina de vapor, allá por el siglo XIX, ya existían orígenes del ferrocarril al usarse caminos con carriles de madera para que sobre ellos se desplazasen vehículos de tracción animal o incluso humana con ruedas separadas por ejes de la anchura de los carriles.

En el tercer capítulo, el autor explica que la primera línea pública de ferrocarril a vapor en Europa se inauguró oficialmente en Gran Bretaña el día 27 de septiembre de 1825 con un trazado de 43,5 kilómetros.

En el caso de España, aunque lejos de lo que hoy conocemos como Estado español, la primera línea de ferrocarril pública fue: La Habana-Güines, (1837-1838- Cuba.)

Por la época, Cuba comenzaba a experimentar unos crecimientos demográficos y económicos inéditos que se basaban en la silvicultura y en la agricultura, por lo que las líneas de ferrocarril se fueron incrementando poco a poco por toda la isla.

Mientras en la isla de Cuba ya se habían construido más de 600 kms de ferrocarril, en España no había ni una sola línea. El autor trata de explicar los motivos por lo que eso fue así, y entre ellos podemos destacar la inestabilidad política en la Península, poca iniciativa empresarial etc. Con todo ello, España llevaba un retraso considerable en relación con otros países europeos como Inglaterra, Francia o Alemania, por ejemplo, que ya sumaban unos 20.000 kms.

Visto el panorama en la Península, se trata de atajar la situación y el gobierno de la época pasa a regular la construcción de ferrocarril.

En el capítulo IV y continuando con el capítulo anterior, el autor analiza las primeras regulaciones del ferrocarril en España desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Como ya señalamos anteriormente, la primera norma en España reguladora del régimen jurídico del ferrocarril fue la Real Orden de 31 de diciembre de 1844. A la hora de regular el sistema, el autor explica como la propia Administración española carecía de recursos públicos para construir ferrocarriles, por lo que se opta, a través de la norma citada, por un sistema mixto, dejando protagonismo a las empresas privadas y siempre bajo la supervisión e inspección estatal.

La propuesta recibe un gran interés y entre 1845 y 1846 el gobierno recibe un gran número de solicitudes de concesión, otorgándolas casi todas, pero, llamativamente, ninguna

de ellas dio lugar a la construcción de una sola línea de ferrocarril. El efecto fue todo lo contrario ya que, en la propia Orden, se exigía que el gobierno impusiera caso por caso y de forma efectiva, garantías suficientes para asegurar la seriedad de sus intenciones, fallando en este punto y provocando así una especulación sobre la materia.

Percibido el error, el gobierno tiene que volver a estudiar nuevas fórmulas para construir nuevas vías, hasta que llegamos a la construcción de la primera línea de ferrocarril en la Península que fue la de Barcelona-Mataró, 1848, y así, poco a poco, se van incrementando.

Tras el fracaso de la R.O. de 31 de diciembre de 1844 se aprueba la primera Ley de ferrocarriles el 03 de junio de 1855) y fija en 6 pies castellanos el ancho de la vía estándar, clasificando las líneas férreas en dos categorías: las de servicio general y las de servicio particular. Además, prevé la construcción de líneas de servicio general por el propio Estado directamente o, en ausencia de este, por sujetos de derecho privado.

Posteriormente, esta Ley se ve complementada por la Ley 14 de noviembre de 1855 sobre policía y conservación de los ferrocarriles, con la que se busca una protección y mayor seguridad. Durante los años de vigencia de la legislación de 1855 se comprueban datos muy positivos en el desarrollo de ferrocarriles en la Península, llegando a los 4352 kms construidos, pasando a ocupar un lugar destacado en el desarrollo ferroviario europeo.

Llegado el año 1868, y con él la revolución liberal, se aprueba una nueva legislación de obras públicas y se genera una libertad de tráfico de precios, iniciativa etc. La Administración renunciaría a cualquier tipo de intervención y tampoco controlaría ni concedería ningún tipo de subvenciones. Con ello, se incrementan de manera sustancial las concesiones ferroviarias a perpetuidad, pero todo se trunca en 1924 cuando se aprueba una normativa que aplica la temporalidad de manera retroactiva.

Llegados al capítulo V, el autor nos explica que estallada la Primera Guerra Mundial, el sector ferroviario europeo se subsume en una tremenda crisis por la inflación de los precios del carbón y aunque España se mantuvo al margen, también sufrió sus consecuencias negativas. A pesar de que producíamos carbón, éste no era de buena calidad y su extracción tenía un coste excesivamente elevado en relación a otros países, por lo que el carbón importado se mostraba mucho más atractivo al ser más barato y al tener una mejor calidad.

Comenzado el conflicto bélico, el precio del carbón importado también se incrementa y las empresas ferroviarias no consiguen adaptarse a la situación, por lo que el Estado tiene que tomar cartas en el asunto y salir a flote para rescatar al sector nacionalizándolo.

Para atajar la situación, se crea el Consejo Superior Ferroviario por Real Decreto de 15 de marzo de 1922, que era un órgano consultivo especializado del gobierno y también se crea en 1924 por Real Decreto-Ley de 12 de julio un Estatuto Ferroviario con un nuevo régimen jurídico por el que se fijaba una intervención estatal mucho más acentuada habiendo así más control y más ayudas.

En 1926 por Real Decreto-Ley de 06 de julio, se crea la Jefatura de Explotación de Ferrocarriles por el Estado, órgano administrativo que se encargaría de gestionar la red de ferrocarril propiedad del Estado.

Todas estas normas, aprobadas bajo el gobierno de Primo de Rivera, vienen a ser eficaces en un principio, pero a la larga dejan de producir efectos positivos. Por todo ello, y ante el fracaso legislativo, por Ley de 8 de mayo de 1939 el nuevo régimen político decide sustituir los órganos de administración de las grandes compañías concesionarias por un único Consejo Directivo, un órgano de carácter jurídico-público. Posteriormente, en 1941 se crea RENFE para controlar la red de vía ancha y la red de vía estrecha pasaría a estar controlada por la

Jefatura de Explotación de Ferrocarriles por el Estado, que en 1965 sería sustituida por FEVE, Ferrocarriles de Vía Estrecha, también un órgano dotado de personalidad jurídica propia semejante a RENFE.

Con la entrada en vigor de nuestra Carta Magna, 1978, tanto RENFE como FEVE, Administraciones públicas instrumentales sujetas al Derecho privado y vinculadas con la Administración del Estado, monopolizan la gestión y explotación de los ferrocarriles de vía ancha y estrecha en todo el territorio nacional.

En el capítulo VI, el autor nos ilustra sobre la diversificación de los agentes del sector ferroviario como consecuencia del estado autonómico y del impacto de la normativa europea centrándose en el último cuarto del siglo XX y comienzos del XXI.

Nuestra Constitución Española introdujo una serie de transformaciones respecto del régimen precedente que, según el autor, son: reconocimiento y garantía de un amplio catálogo de derechos y libertades, la democratización de las instituciones políticas y la división y distribución territorial del poder público. Pasamos de un Estado centralizado a un Estado descentralizado en el cual nos encontramos con el poder más repartido: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, cada uno de ellos con sus propias competencias, por tanto, tres niveles dotados de autonomía política para la gestión de sus intereses y el desarrollo de sus competencias siempre respetando la Constitución y demás leyes.

No podemos olvidarnos del papel tan fundamental que juega la normativa europea. Según el autor, otra de las transformaciones sustanciales en el sector surge con la entrada de España en la Unión Europea, ya que desde ese momento la normativa española pasa a convivir con normativa comunitaria que va a prevalecer y desplazar a la normativa interna que la contradiga, en virtud del principio de primacía.

La preocupación básica y fundamental de la política europea está en liberalizar el sector y acabar con los monopolios nacionales del servicio de transporte ferroviario para así abrir la actividad económica a la competencia internacional. Según el autor, se contemplan varias iniciativas: la progresiva separación entre gestores de infraestructura ferroviarias y operadores del servicio de transporte, la creación de órganos públicos imparciales que garanticen la transparencia del mercado y la libre competencia entre los operadores del servicio ferroviario y por último, la creación de una red Transeuropea de Transporte Ferroviario de Mercancías.

Al existir una normativa comunitaria tan extensa provoca que, en ocasiones, la normativa interna tenga que cambiarse.

Otra de las leyes importantes en la materia es la Ley 39/2003 de 18 de noviembre, del Sector Ferroviario desarrollada por R.D. 2387/2004 de 31 de diciembre, Reglamento del Sector Ferroviario. En su artículo 1 contempla en el ámbito de la competencia del Estado tres objetivos relacionados: las infraestructuras ferroviarias, la prestación de servicios de transporte ferroviario y la prestación de servicios adicionales, complementarios o auxiliares respecto de los ferroviarios. También se contempla que exista un único administrador para toda la red Ferroviaria de Interés General que deberá ser una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Fomento, aunque la realidad es distinta y no es un único administrador sino que son dos, según el autor, los que existen. Por un lado tenemos a uno que administra la red de vía ancha, (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias –ADIF-) y otro que sigue administrando la red de vía estrecha, (FEVE).

La obra finaliza con su capítulo VII a modo de conclusión, en la cual el autor analiza cuatro etapas en la historia ferroviaria española.

En los apéndices documentales, el lector puede observar distintas noticias y comentarios de carácter general sobre los ferrocarriles publicados desde 1829 hasta 1931 además de mapas fotográficos en los que se pueden ver distintas líneas férreas tanto en España como fuera de España.

Para finalizar, debemos destacar que la obra que nos presenta el profesor Bustillo Bolado, está recomendada a todos los niveles siempre que se quiera profundizar sobre el sector del ferrocarril, tanto a nivel histórico como jurídico.

**Rubén Miranda Gonçalves**

(Ruben.miranda@usc.es)

Universidad de Santiago de Compostela

## Normas de publicación

### Proceso de selección y evaluación de originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación, serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista -una vez informado el autor- del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

### Normas para autores

- 1\_** Las propuestas de colaboración con la Revista Gallega de Administración Pública se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección: **ac.egap@xunta.es**.  
En el correo, el autor/a o los/as autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación así como que el trabajo presentado se trata de un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2\_** Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3\_** Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
  - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
  - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
  - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres y máximo de 45.000 en el caso de los "Artículos"; y, entre 3.000 y 10.000 caracteres en las "Recensiones".
- 4\_** Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
  - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
  - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada para su redacción.
  - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión en inglés, de no ser esta la lengua empleada para su redacción.
  - d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).



e) El cuerpo principal del texto.

f) La bibliografía.

g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).

**5\_** Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:

a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12.

b) Las notas figurarán a pie de página y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).

c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el sistema Harvard.

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge: MIT Press.

- CAPÍTULO: Castles, F.G. 1982 <<Politics and public policy>>, en F.G. Castles (ed.), The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States. Londres

- REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998 << Governance without Government? Rethinking Public Administration>>, Journal of Public Administration, 8 (2): 223-243

d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).

**6\_** Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país, serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).



ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



galicia

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA  
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.